

## 布製マスク配布事業の実施状況等について

### 1 検査の背景

政府は、マスク等の品薄状態に対処するために様々な措置を講じており、このうち「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策－第2弾－」(以下「3月対策」)に基づく措置として、布製マスクを国が購入し介護施設等の利用者等に配布することとするとともに、「「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」について」(以下「4月対策」)に基づく措置として、国内の全世帯等を対象に布製マスクを配布することとした(これらを「布製マスク配布事業」)。

布製マスク配布事業のうち、厚生労働省は、全世帯への配布事業、介護施設等の利用者及び職員への配布事業並びに妊婦への配布事業、文部科学省は、学校の児童生徒及び教職員への配布事業を実施している。

また、布製マスクの確保に当たっては、膨大な量のマスクを調達する必要があることなどから、令和2年3月に厚生労働省医政局に厚生労働省、経済産業省及び総務省の職員で構成されるマスク等物資対策班が発足し、その後、文部科学省等、3省以外の省庁の職員も所属することとなった。

そして、厚生労働省が妊婦向け布製マスクの配布を始めたところ、配布事務を行っていた市町村(特別区を含む。)から、汚れの付着等の問題のある布製マスクが含まれているとの報告を受けるなどしたため、厚生労働、文部科学両省は、配布作業を中断した(これらを「不良品問題」)。

### 2 検査の着眼点

本院は、契約、検収等の会計事務は会計法令等に従って適正に行われているか、費用の支出の根拠は妥当なものとなっているか、調達された布製マスクの配布状況はどのようになっているかなどに着眼して検査した。

### 3 検査の状況

#### (1) 契約の締結等の状況

##### ア 契約の締結状況等

厚生労働省は布製マスクの調達契約を17社との間で27件締結しており、支払額は399億7849万円となっていた。また、27件の契約により調達した布製マスクの枚数を確認したところ、2億8741万枚となっており、その内訳は全世帯向けが1億3004万枚、介護施設等向け及び妊婦向けが1億5736万枚となっていた。調達先は、全世帯向けは興和株式会社(以下「興和」)、伊藤忠商事株式会社(以下「伊藤忠商事」)及び株式会社マツオカコーポレーション(以下「マツオカコーポレーション」、これら3社を「興和等3社」)であり、介護施設等向け及び妊婦向けは興和等3社を含む17社であった。そして、上記27件の契約は、いずれも随意契約であった。布製マスクの調達契約以外の契約のうち、支払額が1契約当たり100万円以上となる契約についてみると、同省は布製マスクの配布等業務等に係る契約を9社との間で12件締結しており、支払額は98億0726万円となっていた。そして、この12件のうち一般競争入札による佐川急便株式会社(以下「佐川急便」)との契約を除く11件は、いずれも随意契約であった。

文部科学省は布製マスクの調達契約を興和等3社との間で5件締結しており、支払額は42億8488万円となっていた。また、この5件の契約により調達した布製マスクの枚数を確認したところ、3070万枚となっていた。この5件の契約は、いずれも随意契約であった。布製マスクの調達契約以外の契約のうち、支払額が1契約当たり100万円以上となる契約についてみると、布製マスクの配布等業務等に係る契約を3社との間で4件締結しており、支払額は2億7547万円となっていた。この4件の契約は、いずれも随意契約であった。

##### イ 布製マスクの調達における緊急性

布製マスクの調達契約については、両省とも、需給がひっ迫するマスクを大量かつ早期に確保するためなどとして、いずれも緊急であることを理由に随意契約としていたことから、一般社団法人日本衛生材料工業連合会(以下「日衛連」)の統計資料により確認したところ、同資料に

よる家庭用マスクの生産量及び在庫量の状況からすると、当時マスクの需給がひっ迫していた状況が見受けられた。

#### ウ 布製マスクの調達枚数の算定方法

厚生労働省は、配布に必要な布製マスクについて、全世帯向け1億3000万枚、3月対策に必要な介護施設等向け2130万枚、4月対策に必要な介護施設等向け1億2060万枚及び妊婦向け1044万枚の計2億8234万枚と算定していたが、介護施設等向けとして移動支援を提供する施設等を追加したことなどから、これより507万枚多い2億8741万枚を調達していた。また、文部科学省は、配布に必要な学校向けを3000万枚と算定していたが、配布を受けた学校から追加の配布希望があったことなどから、これより70万枚多い3070万枚を調達していた。

#### エ 布製マスクの調達契約に係る契約相手方の選定の経緯等

経済産業省は、2年2月頃から、布製マスクを生産できる可能性のある企業に呼びかけを行っていた。この呼びかけに応じた興和等3社に対してサンプルを提出させるなどしていた。その後、厚生労働省が2年3月末までに2000万枚の介護施設等向け布製マスクを調達することになり、同省は興和等3社を契約相手方として選定していた。

経済産業省は、上記の呼びかけのほか、2年2月下旬から、各経済産業局を通じて布製マスクの生産及び販売候補先を募集していた。そして、厚生労働省が布製マスクを調達することとなったため、同省は、応募のあった企業から、サンプルや納入計画を提出させるなどして供給可能枚数等を確認していた。なお、同省は、株式会社ユースビオ及び株式会社シマトレーディングから提出された資料等により、1月当たり2000万枚の布製マスクを供給することが可能であることなどを確認したことから、両社を契約相手方として選定した。

#### オ 契約書の記載事項

会計法令等によれば、契約担当官等は、契約の目的、契約金額等に関する事項のほか、瑕疵担保責任に関する事項又は契約不適合責任に関する事項を記載した契約書を作成しなければならないとされている。そこで、両省が締結した布製マスクの調達契約計32件について確認したところ、厚生労働省が2年3月に興和と締結した契約書においては、納入後の布製マスクについて隠れた瑕疵を発見した場合であっても興和に対して瑕疵担保責任を追及しない旨記載されていた。同様に、文部科学省が2年4月に興和と締結した契約書においては、納入後の布製マスクについて契約の内容に適合しないものであっても興和に対して責任を追及しない旨記載されていた。

両省及び興和にその理由を確認したところ、興和から両省に対して、マスクの質より量が求められる中、十分な体制を整えることができないまま生産を開始せざるを得ない状況であり、様々なリスクを踏まえると、どのような事態が発生するか見込めなかったことから、上記の契約内容を希望する旨申出があったとのことであった。そして、両省は、瑕疵担保責任に関する事項又は契約不適合責任に関する事項を付した契約を締結した場合、短期間での大量調達は困難であることが見込まれ迅速にマスクを調達することを優先するとして、申出を了解していた。

### (2) 布製マスクの調達等の費用

#### ア 予定価格の作成状況

厚生労働省は、布製マスク配布事業として締結した契約39件のうち、佐川急便との契約1件を除く38件について、契約相手方からの見積書の額と同額を予定価格にしていた。また、文部科学省は、布製マスク配布事業として締結した契約9件のうち、布製マスクの調達契約5件及び検品等業務に係る契約1件は契約相手方からの見積書の額と同額を予定価格としており、残りの3件の契約は、見積書と積算資料等を比較するなどした上で、安価であった見積書の額を予定価格にしていた。

#### イ 布製マスク1枚当たりの調達に要した費用

布製1枚当たりの調達平均単価は139.14円となっていた。また、契約時期別では3月契約分14

1. 24円、4月契約分142.10円、5月契約分137.62円、6月契約分136.81円となっていた。

#### ウ 布製マスク1枚当たりの配布等に要した費用

布製マスク1枚当たりの配布等に要した費用を確認したところ40.36円となっており、全世帯向けは59.82円、介護施設等向け及び妊婦向けは23.17円、学校向けは8.96円となっていた。

### (3) 布製マスクの品質等をめぐる問題

#### ア 布製マスクの調達契約に係る仕様

厚生労働省は、調達する布製マスクの仕様書を作成しておらず、納入業者に対して、口頭等で次のことを示しているのみであった。

- ① 再利用可能な布製マスクで、ガーゼ等の素材でできたものであること
- ② 顔との隙間を塞ぎ、くしゃみや咳による飛沫を防ぐ構造のものであること
- ③ ホルムアルデヒドが検出基準である75ppm以下のものであること

また、文部科学省は仕様書を作成していたが、品質基準としてはホルムアルデヒドが検出基準以下であることしか示していなかった。一方、マスクの品質基準については、全国マスク工業会が制定した「衛生マスクの安全・衛生自主基準」があり、上記③の基準のほかに、著しい変色及び異臭がないことなどを定めている。

しかし、両省は、業界団体の安全・衛生自主基準が存在するにもかかわらず、ホルムアルデヒドの検出基準以外については、仕様の要件とはせず、特段、納入業者に当該安全・衛生自主基準に定められた品質基準等を考慮して布製マスクを製作するよう指示していなかった。

したがって、両省は、緊急時であっても、全国マスク工業会が制定している基準を準用するなどして品質基準を明確に定めた仕様書を作成する必要があると認められる。

厚生労働省は仕様書を作成しておらず、布製マスクの大きさ、形状等を指定していない。そこで、大きさ、形状等について確認したところ、12社が納入したものは、大きさが縦9.5cm×横13.5cm、形状が平型となっており、6社が納入したものは、それぞれサイズの異なる立体型のものとなっていた。さらに、9.5cm×13.5cmの大きさの決定経緯について確認したところ、経済産業省は、同省の呼びかけに応じた興和等3社のうち布製マスクの販売実績があるのは興和のみであったことから、興和等3社に対して、興和の布製マスクを参考にサンプルを作成して提出するよう依頼していた。そして、厚生労働省は、サンプルの大きさを確認するなどして、この大きさが妥当であると判断し調達することにしていた。本院において、マスク生産業者が取り扱っている製品の大きさを確認したところ、平型の布製マスクは、主に家庭用として販売されており、大人用の多くは9.5cm×13.5cmとなっていた。

#### イ 不良品問題

厚生労働省では、問題があった妊婦向け布製マスクの状況を市町村から報告させていた。1回目に配布した49万枚のうち、12.5%に当たる6万枚が髪の毛の混入や汚れの付着等の不良品と疑われるとして635市町村から報告されていた。

#### ウ 布製マスクの調達契約に係る国の検収の状況

会計法令等によれば、検査職員は、物件の買入れその他の契約について、契約書、仕様書等の関係書類に基づき、給付の内容及び数量について検収を行わなければならないとされている。

しかし、検収に当たり布製マスクの品質等を確認しようとしても、厚生労働省は、仕様書を作成しておらず品質基準等が書類上明確となっていなかったことから、検査職員が仕様書により品質等を十分に確認できない状況となっていた。文部科学省は、仕様書を作成していたものの、品質基準等が書類上明確となっていなかったことから、検査職員が仕様書により品質等を十分に確認できない状況となっていたことは厚生労働省と同様であった。

そして、両省が締結した布製マスク調達契約の検収に当たり、検査職員は、不良品問題が発生するまで、大日本印刷株式会社(以下「大日本印刷」)又は日本郵便株式会社(以下「日本郵便」)から布製マスクの納入数量を報告させることをもって検収を行ったとし、品質等については抽

出による確認すら行っていなかった。

#### エ 不良品問題の発生を契機とした検品等業務の実施

厚生労働省は、布製マスクの品質を高め、より安心して国民に使用してもらえるよう厳しい基準の検品を取り入れるとともに、なるべく早く国民に配布するための緊急的な対応として、株式会社宮岡(以下「宮岡」)との間で検品等業務に係る契約を2年4月に締結した。その後、5月下旬以降に納品される布製マスクについては、本来は納入業者において検品を経た後にマスクが納品されるべきであるなどとして、同省と宮岡との間の契約により実施していた検品等業務を、納入業者と宮岡との間の契約により実施するようにしていた。そして、同省は、興和及び伊藤忠商事との契約を除く5月下旬以降に納品される布製マスクの調達契約について、変更契約等により、宮岡による検品等業務の費用を当初契約額に上乗せするなどして、その費用を負担していた。

文部科学省は、布製マスクの品質を高め、児童生徒等の不安を解消するよう厳しい基準の検品を取り入れるためとして、宮岡との間で検品等業務に係る契約を2年4月に締結し、納入業者による検品とは別に品質を確認することにしていた。そして、宮岡との契約日以降に納品されるものについては、納入業者と宮岡又は宮岡と同等の検品ができる事業者との間の契約により検品等業務を実施するようにしていた。

検品等業務がこのような経過をたどった理由について、厚生労働省は、厳しい基準の検品に係る費用もマスク単価の構成費といえるものであるから、本来は、検品業者に対して国が支払うのではなく、厳しい基準の検品に係る費用も含めて納入業者との契約の中で納入業者が負担すべきものであったが、なるべく早く配布する必要があるため、まずは国と宮岡との間で検品等業務に係る契約を締結したとしている。また、文部科学省は、厳しい基準の検品に係る費用もマスク単価の構成費として品質基準を上げるために必要なものであり、納入業者と協議した結果、国と宮岡との間で検品等業務に係る契約を締結したとしている。

しかし、当初予定していなかった検品等業務のような事後的に不良品対応を行う必要が極力生ずることのないよう、調達契約の契約条項の中で、不良品が発生した場合には納入業者の責任と費用負担により補修、交換その他必要な措置を講ずるなど、不良品が発生した場合の措置について定めるなどすべきであった。

したがって、両省は、今後、緊急時において大量のマスク等の衛生用品を調達する場合、不良品が発生した場合の措置について、契約書等に適切に定める必要があると認められる。

#### オ 検品等業務により判明した良品とならなかった布製マスクの発生状況

宮岡は、検品基準に基づいて布製マスクを確認し、良品とそれ以外のものに判別しており、厚生労働省の布製マスク7105万枚のうち1089万枚、文部科学省の布製マスク83万枚のうち18万枚が良品とはならなかった。そして、厚生労働省は、この1089万枚のうち920万枚については、納入業者の負担において補修、交換等を行わせていた。一方、残りの168万枚については、納入業者から補修、交換等の同意を得られなかったり、納入業者を特定することが困難であったりしたため、納入業者の負担において補修、交換等を行わせることができなかった。また、文部科学省は、この18万枚のうち、17万枚については納入業者に良品と交換させていた一方で、残りの8,223枚については納入業者を特定することが困難であったため、納入業者の負担において補修、交換等を行わせることができなかった。

#### カ 不良品問題により生じた追加費用等の発生状況

両省は、宮岡と検品等業務に係る契約を締結し、これらに係る費用7億0075万円(厚生労働省6億9197万円、文部科学省877万円)を支払っていた。そして、厚生労働省は、興和及び伊藤忠商事との契約を除く2年5月下旬以降に納品される布製マスクの調達契約について、変更契約等により、宮岡による検品等業務の費用を当初契約額に上乗せするなどして、その費用を負担していた。本院においてこれらの費用を算定したところ10億6994万円となっていた。

厚生労働省は、全世帯向けに布製マスクを配布するに当たり、封入等業務に係る契約を大日本印刷と締結し、大日本印刷は布製マスクが5月中に全て納品されることを想定して作業期間を設定していた。その後、不良品問題により納品が遅れ、想定していた作業期間が大幅に延びたことから人件費等が増加するなどして、同省は3億3173万円の追加費用を支払っていた。

文部科学省は、学校向けに布製マスクを配布するに当たり、配布等業務に係る契約を日本郵便と締結し、日本郵便は5月中の配布完了を想定して体制を構築していた。その後、不良品問題により配布期間が延長されたことから人件費等が増加し、同省は4526万円の追加費用を支払っていた。

#### (4) 布製マスクの配布状況等

##### ア 全世帯向けの配布状況等

厚生労働省は6091万世帯等に対して1億2183万枚を配布している。しかし、当初の予定どおり2年4月から配布できたのは東京都のみであり、他の道府県への配布開始日は、不良品問題の発生により5月12日以降となっていた。また、当初の予定では5月末までに配布を完了することとしていたが、不良品問題により配布が遅れることとなり、本院が確認した5月31日時点の配布枚数は約4069万枚となっていて、上記の1億2183万枚に対する割合は33.4%となっていた。

##### イ 介護施設等向けの配布状況等

厚生労働省は、3月対策に基づき2013万枚を配布し、4月対策に基づき4049万枚を配布している(配布枚数の計6062万枚)。そして、同省は、4月対策に基づき配布することとしていた残りの8000万枚について、マスクの需給状況が好転してきたと判断して、7月末に一律配布を取りやめて、希望する介護施設等のみ配布するよう方針を変更し、希望があった介護施設等に対して1049万枚を配布しており、一律配布した6062万枚と合わせて7112万枚を配布している。

##### ウ 妊婦向けの配布状況等

厚生労働省は、1回目の配布に当たっては、国が想定した妊婦数に応じた枚数を市町村に配布していたが、2回目から4回目までの配布に当たっては、市町村から必要枚数を報告させた上で、原則として市町村が希望する枚数を配布するように変更していた。そして、同省は、2回目から4回目までの配布において590万枚を配布しており、1回目に配布した49万枚と合わせて639万枚を配布している。

##### エ 学校向けの配布状況

文部科学省は、1回目として1542万枚、2回目として1529万枚、計3072万枚を配布している。

##### オ 一律配布の中止等に伴う在庫の発生等

介護施設等向け及び妊婦向けについては、一律配布の中止等に伴い、相当数が日本郵便の各拠点等に留め置かれることになった。このため、厚生労働省は、2年7月末に日本郵便との配布等業務に係る契約を変更し、布製マスクの保管等に係る業務を追加して、8月以降保管させることにした。同省は保管費用を低減させるために、10月に佐川急便と保管等業務に係る契約を締結し、11月以降、日本郵便の倉庫から佐川急便の倉庫に、順次移送するとともに、介護施設等向け及び妊婦向けに配布するなどしていたものの、3年3月末現在で7866万枚を在庫として保管していた。また、全世帯向けについても、その一部が日本郵便の各拠点等に留め置かれていた。同省は、これについても、佐川急便との契約締結後、日本郵便の各拠点等から佐川急便の倉庫に順次移送しており、3年3月末現在で405万枚を在庫として保管していた。

このように、同省は、3年3月末現在で計8272万枚の布製マスクを在庫として保管しており、1枚当たりの調達平均単価139.14円により在庫として保管している布製マスクの調達費用を試算すると115億0978万円となっていた。

また、一律配布の中止等の後、同省は、前記のとおり、日本郵便との契約を変更し、布製マスクの保管等に係る業務を追加して、同業務に係る費用として5億2265万円を支払っていた。そして、同省は、保管費用を低減させるために、佐川急便と契約を締結し、保管に係る費用とし

て7831万円を支払っていた。これらにより、同省が保管等業務に係る費用として両社に対して支払った額は6億0096万円となっていた。このように、同省では、布製マスクの保管等に多額の費用を要する状態が継続している。

なお、布製マスク配布事業で調達した布製マスクは、国の物品として物品管理法等に基づき管理されており、供用等を行うことができない物品については、不用の決定の上、売払いなどを行うことができるとされており、また、衛生材料等を災害による被害者その他の者で応急救助を要するものに対して譲渡するときなどは、物品を国以外のものに譲与することができることされている。

したがって、同省は、今後、布製マスクの品質保持のための保管状況に留意しながら、在庫の活用方法を幅広く検討するなどして、その有効活用を図って保管等に要する費用の節減に努めつつ、在庫の解消が見込めない場合には、売払い、譲与等も考慮に入れた対応を検討することが必要である。

#### 4 本院の所見

布製マスク配布事業は、新型コロナウイルス感染症の発生に伴いマスクの需給がひっ迫する中、マスクを早期に確保し配布対象である世帯、施設等に速やかに配布するために実施されたものであり、両省によれば、その実施に当たっては緊急に対処することが求められたとしている。

そして、今後とも、大規模な感染症が発生するなどした際には、布製マスク配布事業と同様に、マスク等の衛生用品を大量かつ緊急に調達する必要性が生ずることも考えられる。

したがって、両省は、本院の検査で明らかになった状況を踏まえて、今後、事業を実施する場合には、次の点に留意するとともに、厚生労働省は布製マスクの在庫について、次のとおり検討することが重要である。

##### ア マスク等の衛生用品の今後の調達について

(ア) 両省は、マスク等の衛生用品については、衛生上、その品質基準を明確に定めて調達する必要があることから、緊急時であっても、公的規格、業界団体の安全・衛生自主基準を準用するなどして品質基準等を明確に定めた仕様書を作成すること

(イ) 両省は、当初予定していなかった検品等業務のような事後的に不良品対応を行う必要が極力生ずることのないよう、緊急時において大量のマスク等の衛生用品を調達する場合には、契約の締結に当たり、契約条項の中で、不良品が発生した場合には納入業者の責任と費用負担により補修、交換その他必要な措置を講ずるなど、不良品が発生した場合の措置について定めるなどすること

イ 布製マスクの在庫について、厚生労働省は、その保管等に多額の費用を要する状態が継続していることを踏まえて、布製マスクの品質保持のための保管状況に留意しながら、在庫の活用方法を幅広く検討するなどして、その有効活用を図って保管等に要する費用の節減に努めつつ、在庫の解消が見込めない場合には、売払い、譲与等も考慮に入れた対応を検討すること

本院としては、今後とも両省におけるマスク等の衛生用品の調達や厚生労働省における布製マスクの在庫の状況について、引き続き注視していくこととする。