

相模原市監査委員公表第13号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項の規定に基づき令和5年6月21日付けで提出された住民監査請求について、同条第5項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

令和5年8月17日

相模原市監査委員 高 梨 邦 彦

同 橋 本 慎 一

同 阿 部 善 博

同 森 繁 之

第1 請求の受付

1 請求人

神奈川県相模原市(略)

氏名(略)

2 請求の要旨

請求人が提出した請求書及びその事実を証する書面から、請求人が主張する要旨は、次のとおりと認められる。

感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律(平成10年法律第114号。以下「感染症法」という。)に規定された新型コロナウイルス感染症の病原体は、ベータコロナウイルス属のコロナウイルス(令和2年1月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたものに限る。)である。

新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種事業は、「新型コロナウイルスワクチン」という名称で広報誌等により市民に広報されている。

接種事業で使われているコロナウイルス修飾ウリジンRNAワクチン(以下「mRNAワクチン」という。)は、「SARS-CoV-2ワクチン」であり、SARS-CoV-2感染に対する発症予防効果があるということで厚生労働省から特例承認を受けている。

接種努力義務があるとされた予防接種法(昭和23年法律第68号)第9条に規定された同法第6条第1項の規定による予防接種とみなされるのは、新型コロナウイルス感染症(病原体がベータコロナウイルス属のコロナウイルス(令和2年1月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたものに限る。)であるものに限る)のまん延予防上緊急の必要があると認めるときであって、SARS-CoV-2を病原体とするものではない。

SARS-CoV-2ワクチンは、感染症法に規定された新型コロナウイルス感染症に対する有効性のデータは存在しない。

それにも関わらず、「新型コロナウイルスワクチン」という紛らわしい名称を使用して、市の広報誌を利用して市民にワクチンの有効性を広告してきた。さらに無料のワクチン接種クーポンにおいては、「新型コロナウイルス感染症に係

るワクチン」(SARS-CoV-2)などの名称を使うことにより、法律に規定された新型コロナウイルス感染症に対してワクチンの有効性が確認されているという印象操作をしながら、市民に対して接種勧奨活動を行ってきた。

広報誌やホームページ等のワクチン名の表記は、医薬品の効果効能が確認されていないにも関わらず、行政が有効性を保証しているかのような印象を与えるため、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律(昭和35年法律第145号。以下「薬機法」という。)で禁じられている誇大広告に該当する違法行為である。

また、有効性の確認できないワクチン接種は、予防接種法に規定された予防接種に該当しないので、同法に違反する行為である。

このような違法行為に多大な公金を支出し、この違法行為によって住民の健康被害を出しているため、以下の措置を請求する。

広報誌に、市民に感染症の正しい名称を記載するとともに過去の記事に対する訂正と謝罪の記事を掲載する。また、新型コロナワクチンの正式な名称「SARS-CoV-2ワクチン」と法律上の正しい感染症の名称との関係を記載し、「SARS-CoV-2ワクチンの法律上の新型コロナウイルス感染症に対する有効性のデータは存在しない」または、「SARS-CoV-2ワクチンの法律上の新型コロナウイルス感染症に対する有効性は不明である」とする記事を掲載する。

学校教育の場や生涯学習の場において、感染症の正しい名称と必要となる措置、SARS-CoV-2ワクチンとの関係や有効性に関する知見とこれまでの経緯とその原因について周知を行う。

新型コロナワクチン接種にかかった費用をすべて返還する。

(請求の要旨として記載する際に、明らかな誤字については訂正を行った。)

3 請求の受理

令和5年6月21日付けで提出された住民監査請求(以下「本件監査請求」という。)について、同年7月4日に要件審査を行い、地方自治法(昭和22年法

律第67号)第242条第1項に規定する所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第2 監査の実施

本件監査請求書に記載された事項及び事実を証する書面を勘案し、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

市が広報紙等でワクチン名を表記したことは、感染症法に規定される新型コロナウイルス感染症に対する有効性を保証しているかのような印象を与えるため、薬機法第66条第1項で禁じられている誇大広告に該当する違法行為に当たり、また、有効性が確認できていないワクチンの接種は、予防接種法第6条第3項の規定に基づく予防接種に該当しないため、同条に違反する違法行為に当たるとして、これらの違法行為に基づく公金の支出が違法な財務会計行為に当たるかを監査対象事項とした。

2 実施の方法

関係職員の陳述の聴取及び関係書類による事実確認をもって、監査を実施した。

なお、地方自治法第242条第7項の規定に基づく請求人の陳述については、請求人が希望しなかったため、実施していない。

(1) 関係職員の陳述の聴取

地方自治法第199条第8項に基づき、令和5年7月18日に健康福祉局保健衛生部医療政策・感染症対策担当部長及び同部参事(兼)新型コロナウイルス対策課長の陳述の聴取を行った。その際、同法第242条第8項の規定に基づき請求人が立ち会った。

(2) 関係書類による事実確認

健康福祉局保健衛生部新型コロナウイルス対策課に関係書類の提出を求め、事実確認の調査を行った。

第3 監査の結果

監査の結果は、次のとおりである。

1 関係職員の陳述

関係職員の陳述内容の要旨は、次のとおりである。

(1) 新型コロナウイルス感染症と新型コロナウイルスについて

新型コロナウイルス感染症については、令和元年12月に中国で感染が確認され、令和2年2月11日に世界保健機関が病名を「COVID-19(新型コロナウイルス感染症)」と命名し、その病原体であるウイルス名を「SARS-CoV-2(重症急性呼吸器症候群コロナウイルス2)」であると公表している。

一方、国内においては、国立感染症研究所において、令和3年9月に「COVID-19」の病原体の名称は「SARS-CoV-2」であるが、日本における病名は「新型コロナウイルス感染症」、病原体の名称は「新型コロナウイルス」と示している。

また、厚生労働省においては、令和4年3月28日に岐阜県の質疑に対し、「令和2年1月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたもの」は、「SARS-CoV-2」と同一の認識で良いと回答しており、感染症法及び予防接種法に規定する新型コロナウイルス感染症(ベータコロナウイルス属のコロナウイルス(令和2年1月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたものに限る。))の病原体とは、SARS-CoV-2を指している。

(2) 新型コロナウイルスワクチンについて

世界保健機関は、新型コロナウイルス感染症に対して使用するワクチンとして、mRNAワクチン等を緊急使用リストに掲載している。

日本における新型コロナウイルスワクチン接種は、予防接種法第6条第3項による厚生労働大臣の指示に基づき市町村が実施する法定受託事務であり、使用するワクチンは、「新型コロナウイルス感染症に係る予防接種の実施について(指示)」(令和3年2月16日付け厚生労働省発健0216第1号厚生労働大臣通知)において、新型コロナウイルス感染症に係る臨時の予防接種に使用するワクチンとしてmRNAワクチン(SARS-CoV-2)等が示されている。

また、新型コロナウイルス感染症に係る臨時の予防接種に使用するmRNAワクチン(SARS-CoV-2)については、薬機法第14条に基づく薬

事承認申請の中で、新型コロナウイルス感染症に対する有効性が示されており、薬機法第14条の3第1項の規定による特例承認を受けている。

(3) 広報さがみはら等における周知について

広報さがみはらや市ホームページにおける周知については、上述の内容を踏まえ、適切に行っていることから、薬機法第66条第1項に規定する誇大広告等に該当しない。

(4) 結語

以上の理由から、本市が実施している新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種事業は、請求人が主張する違法行為には該当せず、当該事業に係る経費においても違法又は不当ではないので、本請求は棄却されるべきである。

2 関係法令等

本件監査請求における新型コロナウイルス感染症及びそのワクチン接種に関する主な法令等の定めは、次のとおりとなっている。

(1) 新型コロナウイルス感染症

感染症法や予防接種法等を改正する、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律等の一部を改正する法律(令和4年法律第96号。以下「令和4年改正法」という。)附則第2条第1項において、「新型コロナウイルス感染症」は、「病原体がベータコロナウイルス属のコロナウイルス(令和2年1月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたものに限る。)であるものに限る。以下同じ。」としている。

(2) ワクチン接種の法的根拠等

ア 令和4年改正法附則第14条(予防接種法の一部改正に伴う経過措置)において、「新型コロナウイルス感染症に係る予防接種については、改正前の予防接種法(以下「旧予防接種法」という。)附則第7条第1項の規定による厚生労働大臣の指定及び指示は(中略)改正後の予防接種法(以下「新予防接種法」という。)第6条第3項の規定により行われた厚生労働大臣の指定及び指示とみなし、かつ、附則第1条第1号に掲げる規定の施行の日(令和4年12月9日)前に行われた当該感染症に係る旧予防接種法附則第7条第1項の規定による予防接種は新予防接種法第6条第3項の規定により行わ

れた予防接種とみなして、新予防接種法の規定を適用する」としている。

イ また、新型コロナウイルス感染症に係る予防接種の実施について(指示)(令和3年2月16日付け厚生労働省発健0216第1号。各市町村長・各特別区長あて厚生労働大臣通知。以下「指示通知」という。)において、厚生労働大臣は、「予防接種法附則第7条第1項の規定に基づき、下記のとおり新型コロナウイルス感染症に係る臨時の予防接種を行うことを指示する」とし、コロナウイルス修飾ウリジンRNAワクチン(SARS-CoV-2)を使用するワクチンとして、「貴市町村(特別区を含む。)の区域内に居住する16歳以上の者」に臨時の予防接種を求めている。

つまり、厚生労働大臣は、市町村に対し、新予防接種法第6条第3項(旧予防接種法では附則第7条第1項。以下同じ。)の規定に基づき、SARS-CoV-2ワクチンを使用して新型コロナウイルス感染症に対する予防接種を実施するよう指示している。

この予防接種は、地方自治法第2条第9項第1号に規定する第1号法定受託事務であると規定されている(新予防接種法第30条)。

ウ 厚生労働大臣が地方自治法第245条の9第3項の規定に基づき、市町村が第1号法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準として定めた「新型コロナウイルス感染症に係る予防接種の実施に関する手引き(以下「手引き」という。)」において、ワクチン名は「新型コロナウイルスワクチン」、「新型コロナワクチン」、「コロナウイルス修飾ウリジンRNAワクチン(SARS-CoV-2)」等と示されている。

(3) 広報活動の法的根拠

厚生労働大臣は手引きにおいて、市町村の役割として新型コロナウイルス感染症に係る予防接種の実施について、住民への接種勧奨、情報提供、相談受付を行うことを示していることから、市町村は手引きに基づいて、各広報活動を実施するものである。

(4) 医薬品等の誇大広告の禁止

薬機法第66条第1項において、「何人も、医薬品、医薬部外品、化粧品、医療機器又は再生医療等製品の名称、製造方法、効能、効果又は性能に関して、明示的であると暗示的であるとを問わず、虚偽又は誇大な記事を広告し、記述し、又は流布してはならない」と規定されている。

3 関係書類の事実確認

市が本件監査請求の監査対象期間中(令和4年6月22日から令和5年6月21日までの間)に発行した「広報さがみはら」においては、ワクチン名を「新型コロナウイルスワクチン」と表記していた。

また、ワクチン接種に係る接種券(クーポン券)においては、「新型コロナウイルスワクチン」と表記し、接種券(クーポン券)の発送に際して同封したワクチンの説明書においては、「新型コロナウイルスワクチン」、「新型コロナワクチン」又は「新型コロナウイルス(SARS-CoV-2)ワクチン」と表記していた。

第4 監査委員の判断

1 請求人が主張する財務会計行為の違法性判断について

(1) 請求人は、市が新型コロナウイルス感染症に対する予防接種に使用しているワクチンは、感染症法に規定された新型コロナウイルス感染症に対する有効性が確認されていないのであるから、市が広報紙等でワクチン名を表記したことは、感染症法に規定される新型コロナウイルス感染症に対する有効性を保証しているかのような印象を与えるため、薬機法第66条第1項で禁じられている誇大広告に該当する違法行為に当たり、また、有効性が確認できていないワクチンの接種は、予防接種法第6条第3項の規定に基づく予防接種に該当しないため、同条に違反する行為に当たるとして、市はこれらの違法行為により多大な公金を支出していると主張している。

(2) つまり、請求人は、本件監査請求において、公金の支出という財務会計行為を監査対象としながら、当該財務会計行為である公金の支出自体の違法性について言及することなく、その前提又は原因となっているワクチン名を表記したワクチン接種勧奨行為やワクチン接種事業という非財務会計行為に違法性が存することをもち、これらの非財務会計行為に伴う公金の支出が違法であると主張しているものと解される。

2 財務会計行為の違法性判断について

(1) しかし、そもそも地方自治法第242条に規定する住民監査請求は、普通地方公共団体の長等の執行機関又は職員による公金の支出、財産の管理、契約の締結等の財務会計上の行為又は怠る事実(以下「財務会計行為」という。)が違法又は不当であると認められるとき、これらを証する書面を添えて、監

査委員に対し監査を求め、必要な措置を講ずることを請求するものであり、当該財務会計行為自体が違法又は不当であるかを監査の対象とするものである。

(2)したがって、財務会計行為が先行する原因行為(原因行為である非財務会計行為)を前提としてなされた場合、先行する原因行為に違法又は不当事由があっても、それだけで直ちに後行行為(財務会計行為)が違法又は不当となるものではないことから、原則として、監査請求においては、先行行為である原因行為の違法又は不当とは関係なく、後行行為である財務会計行為自体に違法又は不当が存するか問題になるものと解すべきである。

(3)しかしながら、先行行為が適法であることが後行行為を適法に行うべき要件となっている場合、先行行為を行うことの主たる目的が実質的に見て後行する公金の支出に向けられていると評価できる場合、あるいは先行行為を行うことによって手続上他に何らの支出決定を要せず当然に地方公共団体が後行する公金の支出義務を負担することになる場合など、先行行為と後行行為が密接かつ一体的な関係にあるときは、先行行為と後行行為を一体のものとして把握することが可能であることから、先行行為が違法であることのゆえに、後行行為たる公金の支出もまた違法となるものと解すべきである。

3 本件監査請求における財務会計行為の違法性判断について

そこで、本件監査請求について、市が広報紙等でワクチン名を表記したこと又はワクチン接種事業といった先行行為に違法事由があるか、先行行為に違法事由があるとして、こうした先行行為と後行行為たる公金の支出が密接かつ一体的な関係にあるかについて検討する。

(1) ワクチン接種事業について

既に記載したとおり、新型コロナウイルス感染症は、予防接種法において「病原体がベータコロナウイルス属のコロナウイルス(令和2年1月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたものに限る。)であるものに限る。」と定義されており、そのワクチン接種事業については、予防接種法の規定による厚生労働大臣の指示に基づき実施されるものである。

また、使用するワクチンについても、指示通知及び手引きにおいて示されている。

よって、市は、新予防接種法第6条第3項(臨時に行う予防接種)による厚生労働大臣の指示に基づく第1号法定受託事務として、mRNAワクチンを使用する新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種事業を義務付けられて実施しているものであり、当該ワクチン接種事業を行うことについて違法性は認められない(市が当該ワクチン接種事業を実施しないことがむしろ法定受託事務に違反して違法となる。)。

(2) 市の広報紙等におけるワクチン名の表記について

ア 既に記載したとおり、厚生労働大臣は手引きにおいて、ワクチン接種事業を実施するに当たり、市町村の役割として住民への接種勧奨及び住民に対する情報提供を挙げていることから、市町村が行う広報活動は、厚生労働大臣の指示に基づいて実施する事務であると解される。

このことからすると、市町村は、指示通知及び手引きにおいて示される内容を用いて接種勧奨及び情報提供すべきであり、その際に用いるワクチン名の表記についても、指示通知及び手引きに示されるものに準拠すべきであると考えられる。

イ 他方、厚生労働大臣の指示通知及び手引きで示された上記ワクチンについては、薬機法第14条に基づく薬事承認申請の中で、新型コロナウイルス感染症に対する有効性が示されており、また薬機法第14条の3第1項の規定による特例承認を受けている。

ウ とすれば、市が広報紙等で上記ワクチン名を表記することは、上記ワクチンの効能、効果又は性能に関して虚偽又は誇大な記事を広告したものとはいえず、薬機法第66条第1項に規定する誇大広告に該当しないことから、違法性は認められない。

4 結論

このように、市のワクチン接種事業又は市の広報紙等へのワクチン名の表記といった先行行為に違法性は認められないのであるから、これらの先行行為と後行行為たる公金の支出とが密接かつ一体的な関係にあるかについて検討するまでもなく、後行行為たる公金の支出に違法性は認められない。

よって、市のワクチン接種事業及び広報紙等へのワクチン名表記に伴う公金の支出が違法な財務会計行為であるとする請求人の主張には理由がないため、本件監査請求を棄却する。

(令和5年6月21日付けで提出された住民監査請求書)

相模原市職員措置請求書

相模原市市長に関する措置請求の要旨

【請求の要旨】

新型コロナウイルス感染症に関して、「新型コロナ」「新型コロナウイルス感染症」という名称で、広報誌やホームページ等により市民に広報されている。

平成十年法律第百十四号 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律(以下、感染症法とする)に規定された新型コロナウイルス感染症の病原体は、ベータコロナウイルス属のコロナウイルス(令和二年一月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたものに限る。)である。

新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種事業は、「新型コロナウイルスワクチン」という名称で広報誌等により市民に広報されている。

接種事業で使われている mRNA ワクチンは「SARS-CoV-2 ワクチン」であり、SARS-CoV-2 感染に対する発症予防効果があるということで厚生労働省から特例承認を受けている。

「新型コロナウイルスワクチン」「SARS-CoV-2」という表記は、市が行っている接種勧奨事業のSARS-CoV-2 ワクチンが、法律に規定された新型コロナウイルス感染症の病原体に対して有効性があるという誤解を市民に与えている。

その結果、本来は必要のないワクチン接種を受けた市民が多く、これらの事業に多大な公金が使われた。

接種努力義務があるとされた予防接種法(令和二年一二月九日法律第七五号)第九条に規定された同法第六条1項の規定による予防接種とみなされるのは、「新型コロナ

ナウイルス感染症(病原体がベータコロナウイルス属のコロナウイルス(令和二年一月に、中華人民共和国から世界保健機関に対して、人に伝染する能力を有することが新たに報告されたものに限る。)であるものに限る)のまん延予防上緊急の必要があると認めるときであって、SARS-CoV-2を病原体とするものではない。

SARS-CoV-2ワクチンは、感染症法に規定された新型コロナウイルス感染症に対する有効性のデータは存在しない。それにも関わらず、「新型コロナウイルスワクチン」という紛らわしい名称を使用して、市の広報誌を利用して市民にワクチンの有効性を広告してきた。さらに無料のワクチン接種クーポンにおいては「新型コロナウイルス感染症に係るワクチン」(SARS-CoV-2))などの名称を使うことにより、法律に規定された新型コロナウイルス感染症に対してワクチンの有効性が確認されているという印象操作をしながら、市民に対して接種勧奨活動を行ってきた。

広報誌やホームページ等のワクチン名の表記は、医薬品の効果効能が確認されていないにも関わらず、行政が有効性を保証しているかのような印象を与えるために、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律(昭和三十五年法律第百四十五号)(以下、薬機法とする)で禁じられている誇大広告に該当する違法行為である。また、有効性の確認できないワクチン接種は、予防接種法に規定された予防接種に該当しないので、予防接種法に違反する行為である。

このような違法行為に多大な公金を支出し、この違法行為によって住民の健康被害を出している。

措置の対象者

市長

【請求する措置】

以下を関連部署や責任者に促す。広報誌に、市民に感染症の正しい名称を記載

するとともに過去の記事に対する訂正と謝罪の記事を掲載する。また、新型コロナウイルスワクチンの正式な名称「SARS-CoV-2ワクチン」と法律上の正しい感染症の名称との関係を記載し、「SARS-CoV-2ワクチンの法律上の新型コロナウイルス感染症に対する有効性のデータは存在しない」または、「SARS-CoV-2ワクチンの法律上の新型コロナウイルス感染症に対する有効性は不明である」とする記事を掲載する。

以下を関連部署や責任者に促す。学校教育の場や生涯学習の場において、感染症の正しい名称と必要となる措置、SARS-CoV-2ワクチンとの関係や有効性に関する知見とこれまでの経緯とその原因について周知を行う。

新型コロナウイルスワクチン接種にかかった費用をすべて返還する。

請求者

住所 神奈川県相模原市(略)

氏名 (略)

電話番号 (略)

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

令和5年6月21日

相模原市監査委員あて

(書面の内容は、令和5年6月21日に提出された住民監査請求書を原文のまま記載した。)

事実証明書類(添付省略)

- 1 新型コロナウイルスワクチンとして使用されているSARS-CoV-2ワクチンは、感染症法に規定された新型コロナウイルス感染症の病原体に対する有効

性が証明されたものではないとの主張を裏付ける資料

2 市がワクチン接種費用を全額公費で負担していることを証する書面