

「学校法人森友学園に対する国有地の売却等に関する会計検査の結果について」
(平成29年11月報告)に係るその後の検査について(概要)

1 本資料について

改ざんされた決裁文書が提出されたことなどによる29年報告への影響等、参議院予算委員会理事懇談会(30年6月19日)において検査結果の取りまとめが出来次第報告するとして各事項及び懲戒処分の要求の検討結果について報告するもの。

2 29年報告への影響

検査の過程で「改ざん前の決裁文書」「法律相談文書」「交渉記録」が提出されなかったため、会計経理に係る意思決定の経緯、法律的な検討の状況、森友学園等との交渉内容等を正しく把握できなくなった。これらが提出されていれば、29年報告には、把握できた意思決定の経緯等を記述していた。

○改ざん前の決裁文書により明らかになった事態に関する所見及び検査結果：

- ・近畿財務局は、異なる回答がある中で、本件土地が軟弱地盤であるとして鑑定評価の決裁を行っていたものの、鑑定評価結果には影響していないと認められた。
(31～34ページ)
- ・近畿財務局が公表情報から推測できないような精度の貸付料概算額を提示したことは、有利な価格による契約締結の支障となり得るため適切とは認められない。
(34～35ページ)

○交渉記録により明らかになった事態に関する所見：

- ・対策工事で発生するガラスくず等が混入した土を存置するかどうか、学園に打合せの内容が正確かつ確実に伝達されるようにしていれば、打合せ内容に関する連絡がなかったとの追及を受けることなく協議開始が可能であったと認められる。
(18～23ページ)

3 「29年11月以降国会において取り上げられるなどした主な事項」の確認結果

○近畿財務局から大阪航空局に対して、地下埋設物撤去・処分費用の見積を増額するよう依頼したかについて、発言が行われたかどうかを確定できなかった。
(37～40ページ)

○売却価格が有益費を下回る金額となることはないと伝えることは、相手方が有益費の額に限りなく近くなるよう見積額を算出する誘因となり得るもので、価格に関する要求に対する回答として伝えるに当たっては慎重を期すべきであった。
(40～41ページ)

○理財局が、学園にごみ処分量の口裏を合わせるよう依頼したことは、会計経理の妥当性の検証に影響を及ぼしかねない。
(42～43ページ)

4 懲戒処分の要求の検討結果

○財務省において、会計検査院法第26条の規定に違反すると認められる事態に関与した会計事務職員については、既に退職して懲戒処分の要求の対象外であったり、既に本件事態について任命権者から懲戒処分を受けていたりなどしているため、懲戒処分の要求は行わない。
(57～58ページ)

○国土交通省において、行政文書として保存されていないものも含めて交渉記録を提出するよう要求を受けていたことを認識していなかったため、交渉記録の提出がなかったことについては、同法第26条の規定に違反するとは認められない。
(59ページ)

「学校法人森友学園に対する国有地の売却等に関する会計検査の結果について」
(平成29年11月報告)に係るその後の検査について

<はじめに>

会計検査院は、平成29年11月22日に、参議院に対して、「学校法人森友学園に対する国有地の売却等に関する会計検査の結果について」（以下「29年報告」という。）を報告した。

その後、29年報告に係る検査の過程における①、②、③の事態が明らかになった。

- ① 財務省が、決裁文書の改ざんを行った上で改ざん後の決裁文書を会計検査院に対して提出していたこと
- ② 大阪府豊中市野田町に所在する面積8,770.43㎡の国有地（以下「本件土地」という。）の貸付け及び売却に当たり作成した法律相談文書を会計検査院に対して提出していなかったこと
- ③ 財務省及び国土交通省が、学校法人森友学園（以下「森友学園」という。）等との交渉記録を会計検査院に対して提出していなかったこと

このような状況を踏まえ、会計検査院は、30年6月19日の参議院予算委員会理事懇談会において、決裁文書の改ざんの内容及びその経緯を確認するなどして、改ざんが行われたことによる29年報告への影響、改ざんの対象となった決裁文書の記述内容に係る会計経理の適否等について検査して、その結果については取りまとめが出来次第報告すると説明したところである。

検査は、29年報告の報告後に、財務省及び国土交通省が公表した文書、29年11月21日以降に財務省から会計検査院に対して提出された法律相談文書等の内容を

確認するとともに、財務省及び国土交通省からこれらの内容について説明や関係資料の提出を受けたり、業務を担当するなどした職員からの聞き取りを行ったりするなどして実施した。

なお、検査に当たっては、新たに存在していることが明らかになった交渉記録について、その多くは職員の手控えであるとされていることから、事実と異なる内容を記録する蓋然性は低いものの、交渉の内容を一方の当事者の側から記録したものであることに留意して取り扱うこととした。

さらに、会計検査院法第28条の規定により、工事関係者等から聞き取りを行ったり、資料の提出を受けたりするなどして調査した。

目次

1	29年報告の報告後に判明した決裁文書の改ざん等の事態等	1
	(1) 決裁文書の改ざん	1
	ア 決裁文書の改ざんの概要	1
	イ 改ざんが行われた決裁文書に係る検査の状況等	2
	ウ 改ざんされた決裁文書が提出されたことによる会計検査への影響等	6
	(2) 29年報告に係る検査の過程で提出されなかった法律相談文書	6
	ア 法律相談文書の概要	6
	イ 29年報告に係る検査の過程で法律相談文書が提出されなかった経緯	9
	ウ 29年報告に係る検査の過程で法律相談文書が提出されなかったことによる会計検査への影響等	11
	(3) 森友学園等との交渉記録の存在	11
	ア 交渉記録の公表に至った経緯	11
	イ 交渉記録が提出されなかったことによる会計検査への影響等	13
2	大阪府豊中市の国有地の貸付及び売却の経緯	15
	(1) 本件土地の貸付けの経緯	15
	ア 本件土地に係る処分等相手方の決定手続等（取得等要望の受付、審査等）	15
	イ 森友学園による対策工事実施時における国の対応	18
	(2) 本件土地の売却の経緯	23
	ア 森友学園の購入要望の経緯等	23
	イ 校舎建設工事途中に出てきた大量のごみの処分に関する国の対応	28
	ウ 森友学園から損害賠償請求の可能性や購入要望を伝えられたことに関する国の対応	28
3	貸付価格及び売却価格並びに価格算定手続の適正性	31
	(1) 貸付価格及び貸付価格算定手続の適正性	31
	ア 本件土地の地盤に関する決裁文書の記述等	31
	イ 見積合わせに先立つ貸付料概算額の提示	34
	(2) 売却価格及び売却価格算定手続の適正性	35

ア	見積合わせを実施しない理由	35
イ	「近畿財務局が大阪航空局に地下埋設物撤去・処分費用の見積りを増額するよう依頼していたのではないか」との疑義に関する事実関係の確認結果	37
ウ	その他の事項	40
(3)	国の法的責任等についての検討状況	43
ア	近畿財務局及び大阪航空局において法的検討を行う場合の態勢	43
イ	近畿財務局及び大阪航空局における国の法的責任等の検討状況	44
4	懲戒処分の要求の検討結果	50
(1)	会計検査院法第31条第2項の規定による懲戒処分の要求	50
(2)	検討の結果	51
ア	財務省について	51
イ	国土交通省について	58

1 29年報告の報告後に判明した決裁文書の改ざん等の事態等

(1) 決裁文書の改ざん

ア 決裁文書の改ざんの概要

財務省は、「決裁文書についての調査の結果」（平成30年3月12日財務省）を公表して、29年2月下旬から4月までの間に、14件の決裁文書の改ざんが行われていたとした上で、改ざんを行った経緯や目的について同省として更なる調査を進めることなどを明らかにした。そして、30年5月23日に14件の決裁文書に関して3,042枚にわたる添付資料等を公表し、さらに、決裁文書の改ざんが行われた経緯等について「森友学園案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査報告書」（平成30年6月4日財務省。以下「内部調査報告書」という。）を公表した。

これらの公表資料によると、財務省理財局（以下「理財局」という。）及び財務省近畿財務局（以下「近畿財務局」という。）が、決裁文書の改ざんを行ったとされており、その主たる目的は、国会審議において、本件が大きく取り上げられる中で、更なる質問につながり得る材料を極力少なくするためであったとされている（図表1参照）。

図表1 改ざんが行われた決裁文書の一覧

No.	作成者	文 書 名
1	近畿財務局	貸付決議書①「普通財産決議書（貸付）」（平成27年4月28日）
2	近畿財務局	貸付決議書②「普通財産決議書（貸付）」（平成27年5月27日）
3	近畿財務局	売払決議書「普通財産売払決議書」（平成28年6月14日）
4	近畿財務局	特例承認の決裁文書①「普通財産の貸付けに係る承認申請について」（平成27年2月4日）
5	理財局	特例承認の決裁文書②「普通財産の貸付けに係る特例処理について」（平成27年4月30日）
6	近畿財務局	承諾書の提出について（平成26年6月30日）
7	近畿財務局	未利用国有地等の処分等の相手方の決定通知について（平成27年2月20日）
8	近畿財務局	予定価格の決定について（年額貸付料（定期借地））（平成27年4月27日）
9	近畿財務局	特別会計所属普通財産の処理方針の決定について（平成27年4月28日）
10	近畿財務局	有益費支払いに関する意見について（照会）（平成28年2月25日）
11	近畿財務局	有益費支払いに関する三者合意書の締結について（平成28年3月29日）
12	近畿財務局	国有財産の鑑定評価委託業務について（平成28年4月14日）
13	近畿財務局	予定価格の決定（売払価格）及び相手方への価格通知について（平成28年5月31日）
14	近畿財務局	特別会計所属普通財産の処理方針の決定について（平成28年6月14日）

イ 改ざんが行われた決裁文書に係る検査の状況等

会計検査院は、29年4月3日に近畿財務局に対して、森友学園への売却等に係る決裁文書一式の提出を求めて、近畿財務局から同月下旬に決裁文書一式の提出を受けており、この中に、改ざんが行われた14件の決裁文書のうち理財局が作成した「普通財産の貸付けに係る特例処理について」（No. 5）を除く13件が含まれていた。

また、会計検査院は、本件土地の貸付けに係る特例承認の妥当性を確認するために、同年6月13日に理財局に対して特例承認の決裁文書の提出を求めており、同月下旬に改ざん後の「普通財産の貸付けに係る特例処理について」（No. 5）の提出を受けた。

このように、会計検査院は、29年報告に係る検査の過程で、14件の決裁文書について理財局及び近畿財務局から真正な文書ではない改ざん後の決裁文書の提出を受けた。

一方、会計検査院は、同年4月6日に国土交通省航空局（以下「航空局」

という。) に対して、貸付料の徴収状況を確認するためにその状況が記載された書類の提出を求めて、航空局から同月下旬に当該書類として債権発生通知等の提出を受けており、債権発生通知の添付書類の中に、改ざん前の貸付決議書2件の一部の写しが含まれていた。すなわち、債権発生通知には、徴収決定の内容を明らかにするために、添付書類として国土交通省大阪航空局（以下「大阪航空局」という。）が近畿財務局から提出を受けた「普通財産決議書（貸付）」（No. 2）の一部（決裁鑑及び説明文書）の写し及び「普通財産決議書（貸付）」（No. 1）の一部（説明文書（経緯に係る部分を除く。））の写しが含まれていた。

会計検査院は、同年5月上旬に、近畿財務局から提出された貸付決議書と航空局から提出された債権発生通知の添付書類の中に含まれていた近畿財務局の貸付決議書の一部（説明文書）の写しの内容が一部異なっていることに気付いた。そして、貸付決議書は近畿財務局が作成したものであり、航空局はその写しを債権発生通知の添付書類として保管していたに過ぎないことなどから、航空局に問い合わせることなく、同月上旬に貸付決議書の作成者である近畿財務局に対して、貸付決議書の内容が近畿財務局から提出されたものと航空局から提出されたものとで異なっている理由等を問い合わせた。これに対して、近畿財務局から、同月下旬頃に、近畿財務局が提出したものが最終版の決議書であり、航空局から提出されたものは最終確定前のドラフトである旨の回答を受けた。

会計検査院は、図表2のとおり、30年3月12日に財務省が公表した決裁文書の改ざんに関する調査結果を受け、近畿財務局から提出を受けた貸付決議書は改ざん後のものであったこと、また、会計検査院からの当該文書に係る問合せに対して近畿財務局が虚偽の回答を行っていたことを認識した。そこで、今回の検査において、上記の回答に至った経緯に関して、理財局及び近畿財務局並びに航空局及び大阪航空局に説明を求めるなどしたところ、次のとおりであった。

すなわち、近畿財務局は、29年5月上旬の会計検査院からの問合せについ

て、問合せがあったことを理財局の国有財産業務課国有財産審理室（以下「審理室」という。）に連絡し、連絡を受けた審理室は、航空局に問い合わせをするとともに、理財局総務課長及び国有財産企画課長に報告した上で、近畿財務局が会計検査院へ提出したものが最終版の貸付決議書として取り扱われるよう、虚偽の内容の回答案を作成したとしている。そして、審理室は、近畿財務局にその内容を伝達し、近畿財務局は、この回答案に沿って、近畿財務局が提出したものが最終版の貸付決議書であり、航空局から提出されたものは最終確定前のドラフトである旨の回答を会計検査院に対して行い、回答した旨を審理室に対して報告した。

図表2 改ざんが行われた決裁文書の提出等に係る時系列による整理

年月日等	概要
平成29年 4月 3日	会計検査院は、近畿財務局に対して、森友学園への売却等に係る決裁文書一式の提出を求めた。
6日	会計検査院は、航空局に対して、貸付料の徴収状況が記載された書類の提出を求めた。
下旬	会計検査院は、近畿財務局から、改ざんされた決裁文書13件（図表1のNo. 1～4及びNo. 6～14）が含まれた決裁文書一式の提出を受けた。
下旬	会計検査院は、航空局から、改ざん前の決裁文書2件の一部の写しが含まれた債権発生通知等の提出を受けた。
5月上旬	会計検査院は、近畿財務局から提出された貸付決議書と航空局から提出された債権発生通知の添付書類の中に含まれていた貸付決議書の一部（説明文書）の写しの内容が一部異なっていることに気付き、近畿財務局に対して、書類の内容が異なっている理由等を問い合わせた。
下旬頃	5月上旬の問合せに対して、会計検査院は、近畿財務局から、航空局から提出されたものは最終確定前のドラフトである旨の回答を受けた。
6月13日	会計検査院は、理財局に対して、本件土地の貸付けに係る特例処理について、特例承認の決裁文書の提出を求めた。
下旬	理財局から、決裁文書「普通財産の貸付けに係る特例処理について」（No. 5）の提出を受けた。
30年 3月12日	会計検査院は、財務省が公表した調査結果を受け、近畿財務局が、改ざん後の貸付決議書を提出した上で、会計検査院からの当該文書に係る問合せに対して虚偽の回答を行っていたことを認識した。

（注） 具体的な日付を特定することが困難なものについては、そのおおよその時期を記載している。

また、貸付決議書の一部について、近畿財務局及び航空局から内容の異

なるものが会計検査院へ提出されるようになった経緯に関して、内部調査報告書や「森友学園案件に係る決裁文書の改ざん等の依頼に関する事実確認について」（平成30年6月4日国土交通省航空局）の記載内容を踏まえて、理財局及び近畿財務局並びに航空局及び大阪航空局に説明を求めたところ、次のとおりであった。

すなわち、審理室は、会計検査院が近畿財務局及び航空局に対して資料の提出を求めたことを受けて、近畿財務局が大阪航空局に提出した貸付決議書の一部の写しは最終版ではない旨を航空局へ伝えるなどした。そして、審理室は、29年4月下旬頃に、航空局から、会計検査院に対して資料を提出する旨の連絡を受けて、航空局が保管している近畿財務局から提出を受けた貸付決議書の一部の写しを含んだ資料が会計検査院に提出されると、改ざん前と改ざん後の二つの貸付決議書が会計検査院へ提出されることになるが、近畿財務局が提出したものが最終版の貸付決議書として取り扱われるよう、航空局が保管していた改ざん前の貸付決議書の一部の写しを改ざん後のものに差し替えることにしたとしている。その後、同月下旬頃に、審理室の職員が、近畿財務局から提出を受けて航空局が保管している貸付決議書の一部の写しの確認作業を行うことを名目として航空局に出向いて、航空局が準備した書類のファイルから近畿財務局が作成した改ざん前の貸付決議書の一部の写しを抜き出して、これを改ざん後のものに差し替える作業を行った。

一方、航空局は、大阪航空局が近畿財務局から提出を受けた貸付決議書の一部の写しに別途の最終版があることを審理室から聞かされていたことなどから、部外者に原議の文書に触れさせるべきではないと考えて、航空局に出向いてきた審理室の職員に対して貸付決議書の原議ではなく、原議の写しをつづったファイルを準備した。そして、審理室の職員は原議の写しであることを認識しないまま、航空局が準備していた原議の写しをつづったファイルについて差替作業を行った。なお、航空局は、差替作業には立ち会っておらず、差替えが行われたことを認識していなかったとしてい

る。その後、航空局は、差替作業が行われていない原議をつづったファイルに保管されていた改ざん前の貸付決議書の一部の写しを含む債権発生通知とその添付書類の写しを取り、会計検査院に資料として提出した。

このように、航空局が改ざん前の貸付決議書の一部の写しを資料として会計検査院に提出したため、近畿財務局及び航空局から会計検査院に提出された貸付決議書に係る文書は本来同一であるはずなのに、実際には貸付決議書の一部について内容の異なるものが会計検査院へ提出されることになった。

ウ 改ざんされた決裁文書が提出されたことによる会計検査への影響等

理財局及び近畿財務局が行った決裁文書の改ざんにより、会計検査院は、29年報告に係る検査の過程において会計経理に係る意思決定の経緯等を正しく把握できなくなった。そして、会計検査院は、改ざん前の決裁文書の内容等を踏まえて、次の4事項が29年報告の記述に影響を与え得ると判断したところであり、次の各事項の末尾に示す括弧書きの記載箇所において、29年報告の記述への影響についての検査の結果を記述している。

- ① 本件土地に係る処分等相手方の決定手続等（取得等要望の受付、審査等）（後述2(1)ア）
- ② 本件土地の地盤に関する決裁文書の記述等（後述3(1)ア）
- ③ 見積合わせに先立つ貸付料概算額の提示（後述3(1)イ）
- ④ 見積合わせを実施しない理由（後述3(2)ア）

このように、29年報告に係る検査の過程において、決裁文書が改ざんされて真正でない資料が提出されたり、これに基づき説明が行われたりしたことにより、実際に行われた会計経理に係る意思決定の経緯等を正しく把握できなくなったことは、検査の実施に支障を生じさせたものである。

(2) 29年報告に係る検査の過程で提出されなかった法律相談文書

ア 法律相談文書の概要

財務省は、近畿財務局が本件土地の貸付け及び売却に当たり、法的論点の検討や契約書面の妥当性の確認等を行った結果等を記載した法律相談文

書について、30年1月14日に、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）に基づく開示請求の対象となっていた5件の文書を公表し、同年2月9日に、開示請求の対象となっていなかった20件の文書を公表した。その一覧は図表3のとおりとなっている。

図表3 法律相談文書の一覧

No.	文 書 名	照会年月日	回答年月日	備考
1	売払前提の土地賃貸借契約について	平成25年 8月28日	平成25年 9月10日	
2	開発行為に係る承諾書について	26年 5月20日	26年 5月22日	
3	売り払い前提の土地賃貸借契約について	26年 9月 1日	26年 9月 5日	
4	定期借地契約の契約条項等について	26年 9月30日	26年10月 3日	
5	定期借地契約の契約条項等について	26年 9月29日	26年10月10日	
6	事業用定期借地契約書等のリーガルチェックについて	26年 9月29日	26年10月10日	
7	定期借地契約書リーガルチェック依頼等について	26年10月10日	26年10月21日	
8	定期借地契約書等のリーガルチェックについて	26年10月10日	26年10月21日	
9	有益費に関する合意書等について	26年11月25日	26年12月 2日	
10	(早期買受けの) 確認書について	(26年12月 1日)	26年12月 2日	
11	有益費の合意書について	(27年 1月 5日)	27年 1月 6日	
12	定期借地契約書等について	27年 1月26日	27年 1月27日	
13	短期賃貸借契約等の検討について	27年 1月27日	27年 1月29日	
14	定期借地契約書について	(27年 1月28日)	27年 1月29日	
15	定期借地契約書について	(27年 1月30日)	27年 1月30日	
16	定期借地契約の想定問答等について	(27年 2月 5日)	27年 2月 6日	
17	売買予約契約書について	27年 2月12日	27年 2月17日	
18	軟弱地盤による各種の要請について	27年 3月31日	27年 4月 2日	
19	軟弱地盤による各種の要請について	27年 4月 6日	27年 4月 9日	
20	定期借地契約にかかる特約条項の追加について	27年 4月17日	27年 4月20日	
21	貸付料の増額請求について	27年 6月 5日	27年 6月10日	開示請求の対象
22	用途指定期日の延長について	27年 8月20日	27年 8月25日	開示請求の対象
23	予約完結権の行使にかかる書面について	27年12月 1日	28年 1月12日	開示請求の対象
24	廃棄物混在土壌の残存について	28年 3月24日	28年 3月31日	開示請求の対象
25	将来の損害賠償請求等を防止する手続きについて	28年 4月22日	28年 5月19日	開示請求の対象

注(1) 「照会年月日」欄は、近畿財務局管財部統括国有財産管理官が近畿財務局統括法務監査官に対して文書による照会を行った日であり、「回答年月日」欄は、それに対する文書による回答が行われた日である。なお、照会が口頭により行われたものは、回答文書に記載された依頼年月日を()書きで記載している。

注(2) 近畿財務局が平成29年9月15日に開示請求を受けた法律相談文書を「開示請求の対象」としている。なお、No.1からNo.20までの法律相談文書についても、30年1月29日に開示請求を受けている。

イ 29年報告に係る検査の過程で法律相談文書が提出されなかった経緯

上記の法律相談文書には、会計検査院が29年報告に係る検査の過程において要求していたものの、提出されなかった文書が含まれている。これらの法律相談文書が29年報告に係る検査の過程で提出されなかった経緯等は図表4のとおりである。

図表4 法律相談文書が29年報告に係る検査の過程で提出されなかった経緯等

年月日等	概 要
平成29年 4月3日	会計検査院は、近畿財務局に対して、森友学園からの損害賠償請求の可能性について法律的な検討を行った内容に関して、資料を提出した上での説明を求めた。
中旬	上記の点について、近畿財務局から会計検査院に対して、法律的な検討を行っていたこと及びその内容についての説明はあったものの、法律相談文書は提出されなかった。
5月26日	会計検査院は、近畿財務局に対して、本件で有益費として処理した工事費等が必要費となる可能性について法律的な検討を行った内容に関して、資料を提出した上での説明を求めた。
6月中旬	上記の点について、近畿財務局から会計検査院に対して、法律的な検討を行っていたこと及びその内容についての説明はあったものの、法律相談文書は提出されなかった。
9月15日	近畿財務局が、森友学園への本件土地の売却について、管財部以外も含めた近畿財務局内で作成された文書について開示請求を受けた。
10月27日 ～ 11月 2日	近畿財務局内全体で調査を行ったところ、近畿財務局統括法務監査官に法律相談文書が保存されていることが判明した。
11月21日	会計検査院は、理財局から、法律相談文書のうち、開示請求の対象となっていた5件について提出を受けた。
12月21日	会計検査院は、理財局から、法律相談文書のうち、開示請求の対象となっていなかった19件（図表3のNo.2以外）について提出を受けた。
30年 2月 5日	会計検査院は、理財局から、法律相談文書のうち、開示請求の対象となっていなかった1件（図表3のNo.2）について提出を受けた。

(注) 具体的な日付を特定することが困難なものについては、そのおおよその時期を記載している。

会計検査院は、29年4月3日及び同年5月26日に近畿財務局に対して、森友学園からの損害賠償請求の可能性及び民法（明治29年法律第89号）第608条第2項に定める有益費として処理した工事費等が同法第608条第1項に定める必要費となる可能性に関する法律的な検討を行った内容について、資料を提出した上で説明するよう文書により求めていたが、近畿財務局からは、

法律的な検討の内容についての説明はあったものの、法律相談文書は提出されなかった。今回の検査において、法律相談文書の提出がなされなかった経緯について近畿財務局に説明を求めたところ、次のとおりであった。

- ① 法律相談を担当する組織である近畿財務局統括法務監査官（以下「統括法務監査官」という。）から法律相談文書に係る回答文書を受け取った本件事案を担当する組織である近畿財務局管財部統括国有財産管理官（以下「統括国有財産管理官」という。）においては、自らが照会した文書や統括法務監査官から受け取った回答文書等の法律相談文書について、財務省行政文書管理規則細則に基づき保存期間を1年未満としていたことから廃棄しており、統括国有財産管理官には当該文書が存在していなかった。
- ② 近畿財務局においては、原則として文書を紙媒体で保存しており、一覧性のある文書のリストはないことから、近畿財務局管財部の職員が他の部署において保存している文書を容易に把握できるような仕組みになっていなかった。このため、会計検査に主として対応していた近畿財務局管財部の担当者は、会計検査への対応の中で統括法務監査官に法律相談に関する文書が保存されていることに気付かず、会計検査院からの要求に対して29年報告に係る検査の過程で法律相談文書を提出できなかった。

一方、同年11月21日に法律相談文書の一部を会計検査院に提出するなどに至った経緯について説明を求めたところ、次のとおりであった。

- ① 同年9月15日に近畿財務局に対して、森友学園への本件土地の売却に関連して、管財部以外も含めた近畿財務局内で作成された文書について開示請求が行われたことに対応するために、同年10月27日から同年11月2日にかけて近畿財務局内全体で該当文書の調査を行ったところ、統括法務監査官に法律相談文書が保存されていることが判明した。
- ② ①を受けて、理財局は、同年9月15日に開示請求を受けた5件を同年11月21日に会計検査院に提出した。その際に、5件以外の法律相談文書は分量が多く、その内容を把握する必要もあることから、改めて提出する旨を伝えた。

③ 理財局は、提出済みの法律相談文書5件以外についても内容の確認を行った上で、19件の法律相談文書について同年12月21日に会計検査院に提出した。

④ 理財局は、法律相談文書について国会から提出するよう要請を受けたことから、改めて提出済みの法律相談文書以外の法律相談文書が残されていないか確認したところ、更に1件（図表3のNo.2）存在していることが判明したことから、30年2月5日に会計検査院に提出した。

ウ 29年報告に係る検査の過程で法律相談文書が提出されなかったことによる会計検査への影響等

法律相談文書の提出を受けられなかったことにより、会計検査院は、29年報告に係る検査の過程において、本件に関して近畿財務局が行った法律的な検討の状況等を正しく把握できなくなった。そして、会計検査院は、提出を受けた法律相談文書の内容等が29年報告の記述に影響を与え得ると判断したところであり、後述3(3)「国の法的責任等についての検討状況」において29年報告の記述への影響についての検査の結果を記述している。

このように、29年報告に係る検査の過程において、提出を求めていた法律相談文書が提出されなかったことにより、実際に行われた会計経理と関連する法律的な検討の状況等を正しく把握できなくなったことは、検査の実施に支障を生じさせたものである。

(3) 森友学園等との交渉記録の存在

ア 交渉記録の公表に至った経緯

近畿財務局と森友学園との交渉記録について、会計検査院は、29年報告において、次のように記述している。

近畿財務局は、国自らが撤去工事を実施すると予算措置や発注業務等に時間を要することとなり、これにより学校設置に影響が生じた場合、損害賠償請求を受ける可能性があることなどを考慮して森友学園の要望に応じ、本件土地を売却する方向で事務を進めたとしている。そして、詳細な日付等は不明であるものの森友学園側と数回やり取りをしたとしているが、具体的な資料はなく、その内容は確認することができなかった。

(29年報告41、42ページ)

更に本件土地の処分等に係る協議記録等について提出を求めたところ、近畿財務局は、本件土地の処分等に係る大阪航空局や森友学園との協議記録等については、保存期

間を1年未満としており、協議記録等を作成していたとしても、本件土地の森友学園との売買契約終了後等に廃棄することとしていたことから確認することができなかったとしている。
(29年報告87ページ)

しかし、財務省は、30年5月23日に、森友学園に対する本件土地の売却等に関する交渉記録957枚について、行政文書としては廃棄されたものが、一部の職員の手控え等として残されていたことが確認できたとして、これらを公表した。

29年報告に係る検査の過程において会計検査院が近畿財務局及び理財局に対して職員が個人で保管している交渉記録も含めて提出を求めていたにもかかわらず、この提出要求に対して交渉記録の存在を確認することができなかったとしていた理由について理財局に説明を求めたところ、理財局は、国会審議等において存在を認めていない文書の提出に応じることは妥当ではないなどと考え、会計検査院に対して、交渉記録が存在しない旨の回答をしたとしている。

また、大阪航空局と近畿財務局や森友学園との交渉記録について、会計検査院は、29年報告において、次のように記述している。

大阪航空局に近畿財務局との協議記録等について提出を求めたところ、空港場外用地に関する処分依頼については、補償課文書基準において保存期間が5年となっているものの、大阪航空局は、本件土地の処分依頼に係る近畿財務局や森友学園との協議記録については、処分依頼関係文書に含まれないとして、保存期間を1年未満としており、協議記録を作成していたとしても、本件土地の売買契約終了後等に廃棄することとしていたことから確認することができなかったとしている。
(29年報告90ページ)

しかし、国土交通省は、30年6月4日に、森友学園に対する本件土地の売却等に関する大阪航空局の交渉記録30枚について、行政文書としては保存されていなかったが、一部の職員の手控えとして残されていたことが確認できたとして、これらを公表した。

29年報告に係る検査の過程において大阪航空局が会計検査院に対して交渉記録の存在が確認できなかった旨を回答していたにもかかわらず、交渉記録の存在を確認し、それらを公表した理由について、今回の検査におい

て航空局に説明を求めたところ、次のとおりであった。

すなわち、航空局は、森友学園への本件土地売却をめぐる国会等で議論が行われる中、背任等の疑いもあり得ることから、森友学園に対する本件土地の売却等に関係する書類について、散逸防止や証拠保全を図るため、29年2月に、行政文書にとどまらず職員の手控えも含めた関係書類一式を、大阪航空局から航空局に搬送し、保管していた。しかし、航空局は、保管していた関係書類一式のうち、職員の手控えについてはその内容を確認しておらず、当該手控えの中に交渉記録が含まれていることを認識していなかったとしている。また、会計検査院から具体的に「行政文書だけでなく職員の手控え等として残っている交渉記録」の提出を要求されたわけではなく、職員が手控えとして保管しているなどの交渉記録の提出を求められていたとの認識がなかったことから、航空局に保管していた関係書類一式の中に職員の手控え等として残っている交渉記録があるか確認せず、行政文書として管理されている交渉記録は確認できなかった旨を回答したとしている。そして、30年6月4日に公表した交渉記録については、財務省が同年5月23日に職員の手控えとなっていた交渉記録を公表したことを受けて、航空局内で保管していた森友学園案件に関する書類を確認したところ、大阪航空局職員の手控えの資料の中に残されていたことが判明したことから当該交渉記録を公表したとしている。

イ 交渉記録が提出されなかったことによる会計検査への影響等

財務省及び国土交通省から交渉記録が提出されなかったことにより、会計検査院は、29年報告に係る検査の過程において、森友学園等との交渉内容等を正しく把握できなかった。今回、財務省及び国土交通省が森友学園等との交渉記録を公表したことにより、29年報告に係る検査の過程において確認できなかった森友学園等との交渉内容等が一部明らかとなった。そして、会計検査院は、公表された交渉記録の記載内容等を踏まえて、次の2事項が29年報告の記述に影響を与え得ると判断したところであり、次の各事項の末尾に示す括弧書きの記載箇所において、29年報告の記述への影響

についての検査結果を記述している。

① 本件土地の貸付けの経緯（後述2(1)）

② 本件土地の売却の経緯（後述2(2)）

会計検査院は、行政文書のみでは会計経理の妥当性の検証等が十分に行えない場合、職員が個人で保管している資料等の行政文書以外の文書についても、検査上の必要に応じて提出を求めている。

しかし、29年報告に係る検査の過程において、会計検査院が検査上必要であるとして要求した交渉記録について、財務省は、国会審議等において存在を認めていない文書の提出に応じることは妥当でないと考えたとしている。また、国土交通省は、会計検査院から具体的に「行政文書だけでなく手控え等として残っている交渉記録」の提出を要求されたわけではなく、職員の手控え等まで求められていることを認識していなかったとして、航空局に保管されていた関係書類一式の中に手控え等として残っているか確認しなかったとしている。このように、29年報告に係る検査の過程において、交渉記録が提出されなかったことにより、森友学園等との交渉内容等を正しく把握できなくなったことは、検査の実施に支障を生じさせたものである。

2 大阪府豊中市の国有地の貸付及び売却の経緯

(1) 本件土地の貸付けの経緯

ア 本件土地に係る処分等相手方の決定手続等（取得等要望の受付、審査等）

本件土地に係る処分等相手方の決定について、会計検査院は、29年報告において、次のように記述している。

そして、25年9月2日に森友学園から近畿財務局に対して小学校用地としての取得等要望書が提出された。これを受けて、近畿財務局は小学校の設置計画書を徴するなどして、事業の実現性や公共随契の適正性等の審査を行い、27年2月20日に処分等相手方として森友学園を決定していた。処分方針通達によれば、原則として、受付期間終了後2か月以内に財務局等における審査を行った後、速やかに処分等方針案を諮問し、処分等相手方を決定するとされているが、本件土地の場合、近畿財務局は、25年10月31日に大阪府に対し、森友学園の小学校設立の認可等に関する前記③の意見照会を行い、27年2月9日に大阪府から、大阪府私立学校審議会が私立小学校設置について条件付で認可適当と答申した旨の回答を受領するなどしており、処分等相手方の決定までに1年5か月を要していた。

(29年報告31、32ページ)

注(1) 「公共随契」とは、会計法（昭和22年法律第35号）第29条の3第5項及び予算決算及び会計令（昭和22年勅令第165号）第99条第21号の規定に基づき、公共用、公用又は公益事業の用に供するために必要な物件を直接に地方公共団体又は事業者に売り払うなどの場合等に該当するものとして、随意契約として締結した売払い又は貸付けの契約のことである。

注(2) 「前記③の意見照会」とは、事業の許認可の可能性等について権限を有する地方公共団体から文書等により意見を徴することである。

未利用国有地等の取得等要望書が財務局、財務支局及び沖縄総合事務局に提出された場合、「未利用国有地等の管理処分方針について」（平成23年5月23日財理第2199号。以下「処分方針通達」という。）によれば、原則として、受付期間終了後2か月以内に財務局等における審査を行い、処分等相手方を決定することとされている。

そこで、本件土地に係る処分等相手方の決定手続等について、財務本省が30年5月23日に公表した近畿財務局と森友学園等との交渉記録及び本省相談メモの内容を確認するとともに、理財局に対して説明を求めるなどして理財局や近畿財務局における対応状況等をみたところ、次のとおりとなっていた。なお、本省相談メモは、29年報告に係る検査の過程においては決裁文書の改ざんによりその存在を把握できなかったものである。

- ① 近畿財務局は、取得等要望書の受付期間を25年9月2日までの3か月間としていた。そして、近畿財務局は、同日に森友学園から取得等要望書を受理した後、同要望書の添付資料は審査に当たって詳細な内容の把握ができないものであるとして、森友学園に対して差替えや追加の資料を提出するよう、複数回にわたって要請した。
- ② 近畿財務局は、26年1月9日に、処分等相手方の決定手続の目途を同年2月初めと考えていることを森友学園に伝えた上で、同年1月下旬を目途に差替資料を提出することを求めた。その後、森友学園から差替資料等が提出されたものの、それも審査に当たって十分な内容ではなかった。
- ③ 近畿財務局は、同年4月15日に、最終的な資金計画、収支計画、スケジュール資料、それらの実現性についての説明資料等の提出を必要書類の一覧表として提示した上で、同月末までに提出することを森友学園に求めた。
- ④ 近畿財務局は、大阪府に森友学園の小学校設置の認可手続の進捗状況を複数回にわたって確認し、同月18日には、森友学園から大阪府に提出された資金計画等に問題があり、大阪府私立学校審議会への諮問に当たって必要となる設置計画書を受理できる段階に至っていないとの認識を大阪府側が持っていることを確認していた。
- ⑤ 近畿財務局は、取得等要望書を受領してから7か月が経過した同月末時点において、依然、森友学園から十分な書類の提出を受けられていなかったことから、本件の審査スケジュール等について対応案等を作成して、森友学園の取得等要望書の審査について明確な期限を設けることとするなどの対応方針等について、理財局に相談した。

また、理財局が近畿財務局からの相談を受けて審査期限等に関する検討を行った状況等を本省相談メモに基づいて整理すると、図表5のとおりである。

図表5 本省相談メモに基づく理財局における審査期限等に関する検討状況等

本省相談メモ の日付	概 要
平成26年5月 8日	<ul style="list-style-type: none"> ・26年8月末で設置認可に係る見極めができない場合は、審査結果を「不適當」として回答する。 ・期限までに必要な書類を提出できない場合は、要望に係る実現性がないものとして処理する。
9日	<ul style="list-style-type: none"> ・26年8月末時点での設置認可に係る見極めが困難と認められる場合には、本件要望については「不適當」であるとの審査結果を伝えることが適當と考える。 ・期限までに必要な書類を提出できない場合は、要望に係る実現性がないものとして処理する。
14日	同上
23日	<ul style="list-style-type: none"> ・26年7月末までに資金計画等の資料を相手方から提出させ、補完が必要であれば、9月末までに提出させる。 ・大阪府が私立学校審議会へ付議するためには26年9月末までに設置計画書の提出が必要としていることを踏まえ、9月末における相手方の設置計画書の提出状況を見定めた上で、改めて対応を検討することとする。 ・検討に当たっては、本財産は1年近く審査期間を延長して対応してきたものであること、また、複数の不動産業者等から引き合いがある財産であることを踏まえ、改めて相手方の意向を確認した上で、大阪府とも連携し対応することとする。

注(1) 「本省相談メモ」は、審理室が作成したものである。

注(2) 理財局は、平成26年5月23日付けのメモについて、理財局国有財産業務課長の了解を得たものであるとしている。

上記のとおり、26年4月末時点において、①原則、受付期間終了後2か月以内とされている取得等要望書の審査期間を大幅に超過していたこと、②森友学園から提出を受けた取得等要望書の審査に当たって必要な書類について、資金計画等の実現性に関する説明資料が不足していたこと、③本件土地について複数の不動産業者から引き合いがあったとされることなどを踏まえると、図表5のとおり理財局が取得等要望書の審査期間を延長することに方針を変更したことについては、国の財政に貢献することなどを目的として、公用・公共用利用優先の考え方を原則としつつ、未利用国有地を速やかに、かつ、透明で公平な手続に従って貸付け等を行っていくという処分方針通達の趣旨に照らして適切な判断であったのかについて検討の要があると考えられる。このため、理財局に対して、審査期限の方針変更を行った判断の根拠等について説明を求めたところ、次のとおりであった。

すなわち、方針変更を行った理由について、理財局は、小学校設置に関する大阪府の事前審査が続いている途中で森友学園の取得等要望書の審査を打ち切った場合、森友学園が小学校用地を確保できなくなることになり、

事実上、近畿財務局の判断で小学校設置が不可能になることから、これは適当でないと考えて検討した結果、大阪府の事前審査が継続している間は近畿財務局においても審査を継続することにしたものであるとしている。

また、理財局は、本件土地について複数の不動産業者から引き合いがある中で審査期間を延長したことについて、処分方針通達において公用・公共利用優先の考え方が原則とされている中、審査期間を延長しない場合には公共利用である森友学園に対する処分を断念することにつながることの是非、審査期間を延長する場合には他の買受希望者が本件土地を買い受ける機会を損なうことになることなどを検討した上での判断であったとしている。

なお、改ざん前の決裁文書「普通財産の貸付けに係る承認申請について」（図表1のNo.4）において、近畿財務局は、26年6月2日に森友学園に対して、審査期間を延長すること、売払いを前提とした貸付けに協力することなどを伝えていたと記載されていたが、改ざん後の決裁文書において、この記述は削除されていた。

本件土地に関する森友学園からの取得等要望書を近畿財務局が25年9月2日に受理してから、27年2月20日に森友学園を処分等相手方として決定するまで、結果的に1年5か月を要していて、これは、処分方針通達が定める「原則として2か月以内」とする期間を大きく超過している。一方、近畿財務局の判断の結果、大阪府私立学校審議会による小学校設置の認可が受けられなくなることは適当でないなどとして審査期限の方針変更を行ったとする理財局の説明には、一定の合理性が認められる。

イ 森友学園による対策工事实施時における国の対応

27年6月30日から12月15日までの間に森友学園が実施した土壌汚染等対策工事（「（仮称）森友学園小学校新築工事に伴う土壌改良他工事」及び「（仮称）森友学園小学校新築工事に伴う敷地南側地中埋設物撤去工事」のことをいい、以下、これらを合わせて「対策工事」という。）による廃材、廃プラスチック、陶器片、生活用品等のごみが土砂と混ざった状態の

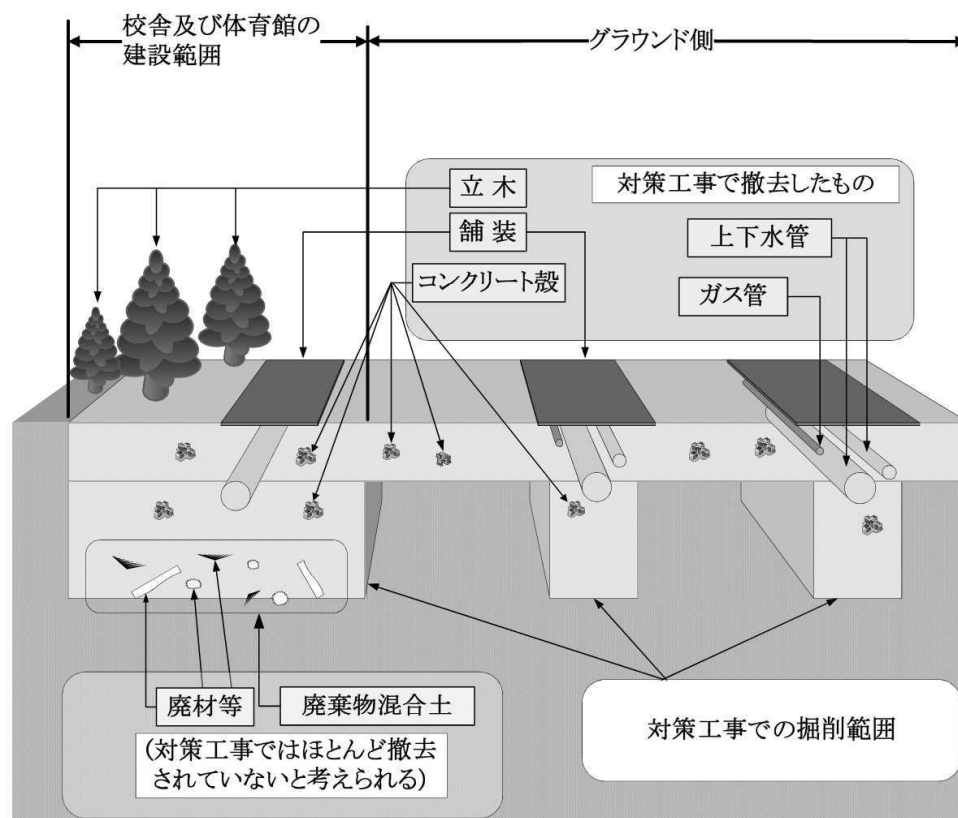
土（以下「廃棄物混合土」という。）の撤去等について、会計検査院は、29年報告において、次のように記述している。

対策工事として実施された内容は、対策工事を実施した業者（以下「対策工事業者」という。）から森友学園に提出された報告書によれば、土壌汚染対策工事として、土壌汚染区域（471.87㎡）の汚染された土壌を掘削撤去し、敷地内の汚染されていない土で埋め戻すなどし、また、地下埋設物の撤去工事として、地下構造物等を撤去したとされている。

しかし、同報告書に添付されていた産業廃棄物管理票等によれば、廃材等及び廃棄物混合土の処分量は、地下構造物等の撤去の際に掘削機のバケット等に付着するなどして掘り出した9.29 tにとどまっていた。一方、地下構造物調査においては68か所の試験掘箇所のうち29か所で計347 tの廃棄物混合土が確認されていることなどを考慮すれば、対策工事では廃棄物混合土のほとんどを撤去していなかったと思料される（図表2-8参照）。

なお、対策工事業者に廃棄物混合土の処分の状況について質問したところ、対策工事業者は、対策工事の請負範囲には廃棄物混合土の処分は含まれていなかったとしている。

図表2-8 対策工事における地下埋設物撤去の概念図



(29年報告38、39ページ)

注(1) 「地下構造物等」とは、舗装の材料、埋設されていた上下水管やガス管、また、児童遊園内のコンクリート構造物等をいう。

注(2) 「廃材等」とは、廃材、廃プラスチック、陶器片、生活用品等のごみをいう。

注(3) 「地下構造物調査」とは、「大阪国際空港豊中市場外用地（野田地区）地下構造物状況調査業務」をいう。

そこで、対策工事による廃棄物混合土の撤去等について、交渉記録や職員からの聞き取り等によりその状況をみたところ、次のとおりとなっていた。

財務省等が作成した交渉記録によると、27年8月26日に、対策工事を実施した業者（以下「対策工事業者」という。）から近畿財務局へ「北東部分を土壌改良工事のため掘削したところ、大量のガラスくずが出てきた」などの電話連絡があり、同月27日に、近畿財務局及び大阪航空局による現地確認が行われた後、同年9月4日に、近畿財務局において、近畿財務局、大阪航空局、小学校校舎の設計業者（以下「設計業者」という。）及び対策工事業者による打合せが実施されたとされている。

この打合せの内容について、近畿財務局が作成した交渉記録の記載内容と対策工事業者が作成した打合せ記録の記載内容とを対比すると、図表6のとおりとなる。

図表6 平成27年9月4日に実施された対策工事に関する打合せの状況

近畿財務局が作成した交渉記録に記載されていた主な内容	対策工事業者が作成した打合せ記録に記載されていた主な内容
<p>(対策工事業者)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 施主である森友学園に説明し了解を得ていない段階ではあるが、ガラスくず等の産業廃棄物が含まれた発生土を場外処分する場合には、多額の処分費用が発生することとなるが、国としても有益費の対象として支払ができないことを踏まえると、一つの方法として、地下埋設物撤去後の埋戻し等に使用して、できるだけ処分費用を抑えることができないか検討したい。 <p>(設計業者)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 建築においては、今回のガラスくず等の産業廃棄物があっても、基礎工事等には支障がなく、特に問題はない。 <p>(近畿財務局)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 対策工事業者と設計業者で発生土の場内処分について、他の方法も含め、良い方法がないかを検討していただきたい。 <p>(対策工事業者)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 本日の打合せを受けて、ガラスくず等の発生土はそのまま存置としておく。 <p>(近畿財務局)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 了解。(27年)9月10日より地下埋設物撤去の工事に入るまでに、本日の話を受けて一度現地を確認しておきたい。 	<p>(設計業者)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 産廃処分費に予算がつかないのであれば、基本的に建築工事に支障はないので、場外に出さない方法で考えるしかないと思われる。 <p>(近畿財務局)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ できれば設計業者に場外処分を極力減らす方法を考えてもらえないか。 ・ 建築に支障のある産廃及び汚染土は瑕疵に当たるため、費用負担義務が生じるが、通常の(処分単価の)10倍では到底予算がつかないが、借主との紛争も避けたいので、場内処分の方向でお願いする。 <p>(設計業者)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 小学校の開校も延びたので、設計段階で可能な限りの場内処分計画を検討する。 <p>(対策工事業者)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ (27年)9月10日より東側から埋設物撤去作業に入るので、契約どおり3mの掘削を実施し、ガラ^{かし}のふるい分けを行い、残土は埋め戻すこととする。

(注) 財務省が平成30年5月23日に公表した交渉記録(近畿財務局作成)及び当該交渉記録に添付されていた対策工事業者が作成した打合せ記録を基に、会計検査院において打合せの主な内容を抽出した。

図表6によると、「ガラスくず等の産業廃棄物が含まれた発生土」に関して、「場内処分について、他の方法も含め、良い方法がないかを検討していただきたい。」と近畿財務局職員が発言したとする近畿財務局作成の交渉記録の記載内容と、「場内処分の方向でお願いする。」と近畿財務局職員が発言したとする対策工事業者作成の交渉記録の記載内容に食い違いがある。

今回の検査において、上記の食い違いに関して近畿財務局職員から聞き取りを行ったところ、当該職員は、①打合せが行われた同年9月4日時点においては、汚染物質除去工事のみが実施されていて、地下埋設物撤去工事は開始されておらず、工事対象箇所は掘削されていなかった、②同年8月27

日の打合せにおいて、地下埋設物を撤去するかどうかは森友学園の判断によるという前提を対策工事業者へ伝えていた、その上で、同年9月4日の打合せにおいて、③地下埋設物撤去工事が開始された場合に生じる校舎の建設に支障とならない細かなガラスくず等が混入した土について、対策工事業者等から、そのまま場内に存置することを検討したい旨の話があり、他の方法も含めて対策工事業者等において良い方法を検討するように伝えた、④埋め戻しを指示したことはないとしている。

一方、対策工事業者から聞き取りを行ったところ、対策工事業者は、「校舎の建設に支障のないところは（ごみを）残す。」と国から伝えられたとしている。

したがって、聞き取りによっても、ガラスくず等が混入した土の処分に関する交渉記録の記載内容の食い違いを解消できなかった。

なお、対策工事による廃棄物混合土の撤去状況については、29年報告に記述しているとおりであり、これに追加すべき新たな事項は見受けられなかった。

また、同日の打合せの内容には、前記のとおり、ガラスくず等が含まれた土をどのように処分するかという事項が含まれていて、国有財産有償貸付合意書（以下「貸付合意書」という。）に基づき国が費用を負担する地下埋設物の撤去等に関する内容を含むものであったと認められるが、森友学園から対策工事を請け負った対策工事業者が森友学園に対して打合せ内容を伝えていなかった。このため、本件打合せを実施してから約6か月後の28年3月11日以降、国は、打合せの内容に関する連絡がなかったことについて森友学園から追及される結果となった。

本件打合せについては、前記のとおり、打合せの相手方に森友学園と請負関係にある者が含まれていたが、森友学園は不在のまま行われたものであった。そのような場合、森友学園と請負関係にある者を通じて打合せ内容が森友学園に伝えられるべきであったとしても、本件土地の貸主である国側として、伝達内容が一方的な内容とならないようにその内容について打

合せ相手方と相互に確認を行うとともに、森友学園に正確かつ確実に打合せ内容の伝達が行われるようにしていれば、同日以降、打合せの内容に関する連絡がなかったとの追及を森友学園から受けることなく、校舎建設中に出てきたごみの処分に関する協議を開始することが可能であったと認められる。

(2) 本件土地の売却の経緯

ア 森友学園の購入要望の経緯等

森友学園から本件土地の購入要望があった経緯について、29年報告において、会計検査院は、次のように記述している。

本件土地について、平成28年3月14日の現地確認後、近畿財務局は、大阪航空局と協議を開始するとともに、財務本省にも現地確認の状況等を報告しており、同月15日に、財務本省は森友学園から地下埋設物の撤去等に関する要請を受けた。そして、近畿財務局の決裁文書によれば、同月24日に森友学園から近畿財務局に対して「早期に学校を整備し開校するために、埋設物の撤去及び建設工事等を実施する必要」があり、本件土地を購入したい旨の要望があったとされている。

近畿財務局は、国自らが撤去工事を実施すると予算措置や発注業務等に時間を要することとなり、これにより学校設置に影響が生じた場合、損害賠償請求を受ける可能性があることなどを考慮して森友学園の要望に応じ、本件土地を売却する方向で事務を進めたとしている。そして、詳細な日付等は不明であるものの森友学園側と数回やり取りをしたとしているが、具体的な資料はなく、その内容は確認することができなかった。

(29年報告41、42ページ)

今回、29年報告に係る検査の過程で提出されなかった購入要望の経緯等に関する交渉記録の存在が明らかとなったことから、29年報告においては明らかではなかった近畿財務局及び大阪航空局と森友学園等とのやり取りの概要を時系列で示すと、図表7-1及び7-2のとおりである。

図表7-1 校舎建設中に出てきた大量のごみの処分に関する主なやり取りの概要

年月日、打合せの参加者等	作成	(発言者) 主なやり取りの概要
平成28年3月11日 電話（森友学園から近畿財務局へ）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> ・（森友学園）校舎建築の基礎工事にごみが出すぎて工事の進捗に著しく支障を生じていることから、現地を早急に確認の上、今後の処分について協議したい。
28年3月14日 打合せ（近畿財務局、大阪航空局、森友学園、校舎建設工事業者、設計業者）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> ・（森友学園）大量のごみが出てきて、工期にも支障が出る。どうしてくれるのか。早急に結論を出してほしい（以下、森友学園退席）。 ・（設計業者）今すぐにも積み上げているごみを処分しなければ工事を進められないし、撤去自体に時間を要することから工期は遅れることになる。 ・（校舎建設工事業者）工事を進めるとしても、現状積み上げている土をすぐに場外処分とするのか、あるいは南側の空きスペースにとりあえず仮置きして後日処分するかにより、内容や費用も変わってくる。早急に処分の方向性を示していただきたい。 ・（設計業者）工期が迫っているので、工事をできるだけ遅らせないよう、一時仮置きあるいは即時撤去等の仕様を早期に検討の上、支払の可否についても国からの回答がほしい。
28年3月16日 打合せ（近畿財務局、大阪航空局、森友学園、校舎建設工事業者、設計業者）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> ・（森友学園）現地にごみがあり、工事がストップしている。これをどうしてくれるのか。 ・（大阪航空局）ごみの存在により工事がストップしている状況は問題であると認識。国において直接にごみの処分を行うことも含めて対応策を検討したいが、必要な工事範囲と概算金額を押さえなければ予算措置もできない。 ・（大阪航空局）工期の遅れを回避するためにも、ごみを一旦、場内の別の場所に移動させて、校舎建設を進める方法などを検討していきたい。 ・（設計業者）工事を進捗させながらごみ撤去に対応しようとすると、場内別地に仮置きする方法を採るしかないと考える。また、国が措置するとしても業者選定から開始すると相当な時間を要するのではないかと。 ・（大阪航空局）入札手続を行うと、相当な期間を要するため、校舎建設工事業者に直接発注する方法を検討したい。 ・（近畿財務局）報告書で読み取れる内容は隠れた瑕疵とは言えないと思うし、報告書で読み取れない内容は隠れた瑕疵と言えるかもしれない。瑕疵の判断を行うとした場合には法的に確認する必要がある。
	大阪航空局	<ul style="list-style-type: none"> ・（大阪航空局）今回のごみについては、国に瑕疵があると考えており、国で処分をしたいと考えている。 ・（大阪航空局）ごみを敷地内で仮置きして、その後処分することの了承を得たいと考えている。国側で契約する必要があるので、4月に入って3週間程度必要である。 ・（森友学園）住民側に移動することになるので、安易に考えるといけない。 ・（設計業者）工事をしている中で処分するとなれば、仮置きするしかないと思う。仮置き計画の検討が必要になるが、グラウンドしかないと思う。 ・（近畿財務局）大阪航空局と業者で直接調整することの了承をお願いしたい。 ・（設計業者）敷地内で仮置きし、処分する方法が一番である。
28年3月18日 電話（近畿財務局から森友学園へ）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> ・（近畿財務局）3月16日に、大阪航空局が校舎建設工事業者へごみの処分に関する見積書を依頼していたと思うので、その見積書の確認をさせていただきたい。 ・（森友学園）ごみを全部撤去する場合の見積書は確認しているが、当面の対応に係る見積書の提出はまだである。校舎建設工事業者と連絡をとり、日程調整させていただく。

年月日、打合せの参加者等	作成	主なやり取りの概要
28年3月18日 電話（森友学園から近畿財務局へ）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> （森友学園） 昼には見積書を出してもらえたことになったので、本日、近畿財務局へ行きたいと考えている。 （森友学園） ごみ処分費用は、大阪航空局自ら負担するとの理解で間違いはないのか。 （近畿財務局） 先日、大阪航空局が発言したとおりであり、当方が申し上げることのできない事項である。
28年3月24日 打合せ（近畿財務局、大阪航空局、森友学園、森友学園側弁護士）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> （森友学園） 校舎建設予定箇所のごみをどうするか、これを解決しなければ結局工事が前に進めない。先日の打合せで大阪航空局から国による直接撤去を検討するとの話があったがどうなっているのか。 （大阪航空局） 検討中である。必要な金額についても把握する必要がある。工期を遅らせないためには一旦、学園に立て替えていただき、有益費で支払う方法も考えなければならない。 （森友学園） 校舎建設工事業者から提出された見積書（注）を渡す。早く検討せよ。 <p>（注） 校舎建設に支障となるごみを撤去・処分する場合の見積金額が1億5629万余円、校舎及びその外周部分（深さ1m）のごみを撤去・処分する場合の見積金額が2億6614万余円、深さ3m又は5mまでの土を撤去して客土することにより敷地全体のごみを撤去・処分する場合の見積金額が10億6372万余円又は17億6547万余円であることなどが記載されている。</p>
	大阪航空局	<ul style="list-style-type: none"> （森友学園） 現在工事がストップしたままであるので、今のごみを早く処分して工事を進めたい。 （近畿財務局） 有益費で処理するとしても予算措置が必要である。
28年3月28日 打合せ（近畿財務局、森友学園側弁護士）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> （森友学園側弁護士） 本日入ってきた話であるが、南側グラウンド整備予定部分を数箇所ボーリングしたところ、コンクリガラやごみなどは出ていないが、真っ黒な層が現れ汚泥土のようであり臭いも発生しているとのこと。土壌汚染のようなものであるといえ、除去等をする必要があるのではないかと。そうなれば、北側校舎建設部分に出ているごみ等を南側部分へ一時仮置きといった方法は採れなくなり、場外処分が必要になってくる。
28年3月29日 打合せ（近畿財務局、大阪航空局、森友学園側弁護士）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> （森友学園側弁護士） 現状のごみ撤去については、校舎建設工事業者が撤去作業に着手せざるを得ないタイミングにきている。 （大阪航空局） 国での直接撤去には時間を要することとなるのが現状である。 （森友学園側弁護士） 現状で積み上がっているごみは、土地の貸し手として撤去すべきものであることは明白なものである。一旦、学園側が撤去して立て替えたとしてもその支払がいつになるか分からないようでは話にならない。
	大阪航空局	<ul style="list-style-type: none"> （森友学園側弁護士） 森友学園から工事を進めると話があった。ごみの処分を校舎建設工事業者が行い、建設工事を再開することになる。 （大阪航空局） 建設工事を進めることで出てきたごみ処分の費用負担を求められても、国としては予算が確保できていない以上は、確約することができない。予算確保ができれば処分費用を支払うことができる。 （森友学園側弁護士） ごみの処分を国の直轄工事で実施することは工期的に困難。国の直轄工事では平成29年4月開校が難しくなる。

年月日、打合せの参加者等	作成	主なやり取りの概要
28年3月30日 打合せ（近畿財務局、大阪航空局、森友学園、森友学園側弁護士、校舎建設工事業者）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> ・（森友学園）現状で積み上がっているごみの処分を国はどう考えるのか。土地所有者として処分すべき内容である。 ・（大阪航空局）工期を遅らせないように今すぐ国が発注することは困難。 ・（森友学園側弁護士）それでは、森友学園が撤去するとして、所要額をすぐに支払ってもらえるのか。 ・（大阪航空局）予算が確保できていないため、今回の有益費の支払と同様に次の年度（平成29年度）の予算になる可能性がある。 ・（森友学園側弁護士）それは国の都合であり、全く理由にならない。実際にもう撤去を始めなければ開校できない状況。予算がない、いつ払えるか分からないということであれば、これを解決するための最も合理的な方法は、売却価格から減額することである。それができないのであれば、森友学園が撤去した上で、損害賠償請求とならざるを得ない。

（注） 財務省が平成30年5月23日に公表した交渉記録（近畿財務局作成）及び国土交通省が同年6月4日に公表した交渉記録（大阪航空局作成）を基に、会計検査院において校舎建設中に出てきた大量のごみの処分に関する主なやり取りを抽出し、その内容を要約した。

図表7-2 損害賠償請求の可能性や購入要望等に関する主なやり取りの概要

年月日、打合せの参加者	作成	主なやり取りの概要
平成28年3月24日 打合せ（近畿財務局、大阪航空局、森友学園、森友学園側弁護士）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> ・（森友学園側弁護士）最初から土地を買い取る方法による問題解決を森友学園に提案した。これまでの複雑な経緯を踏まえた土地価格を設定していただくことにより問題解決が図れないか。安価な土地価格を提示していただくことで、こちらとしても将来の地下埋設物リスク等を今後問題にしない形で契約し、問題解決する方法は採れないか。 ・（近畿財務局）定期借地期間中、森友学園はいつでも土地を買い受けできることとなっているため、例えば次年度に売り払うことも可能であるが、価格は適正に算出する必要がある。 ・（森友学園側弁護士）今、事業を進めるか中止するか判断が必要。工期の問題だけではない。平成29年度の開校に向けて、教員の採用等も開始するタイミングにきている。決断が遅れた結果、事業中止となれば別の損害も発生する。そもそも問題のない状況で貸し付けていれば何もなかった話である。森友学園が事業中止をした場合は、損害賠償請求を行うこととなる。
28年3月28日 打合せ（近畿財務局、森友学園側弁護士）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> ・（森友学園側弁護士）本件は借地であることから売買と異なり、国側が使用目的に沿った使用収益ができる状態にする責任がある。現状はその責任を果たせていない状況となっており、このままでは債務不履行となるおそれがある。その場合の損害賠償範囲や金額は広範囲かつ高額となることも予想される。本件については、売買を早急にまとめることが当事者双方にとって良い解決方法と考えている。売買がまとまらなければ森友学園による損害賠償請求は避けられないものとなる。
28年3月29日 打合せ（近畿財務局、大阪航空局、森友学園側弁護士）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> ・（森友学園側弁護士）本件を収束させる方法として、国側においてごみの実態や様々な事情を勘案した売払価格を出していただき、森友学園が土地を買い取るにより問題解決を行いたいと考えている。その場合、今後の損害賠償請求は行わないという整理をしたい。 ・（近畿財務局）国としても土地を売却することにより問題解決ができれば理想であるが、評価は適切に行う必要がある。国として何もせずに損害賠償請求を受けるというスタンスではない。問題解決のために進んでいきたい。そのためには売払いの検討を進めるしかないと考えている。
	大阪航空局	<ul style="list-style-type: none"> ・（森友学園側弁護士）国と争うか、土地を買い取り、国との縁を切って事業を進めるか、どちらかの選択しかないと森友学園には話をしている。国は、学校敷地として適していない土地を貸し付けているので、そこを争点に損害賠償金を請求することもできる。土地を借りていると、何かあるたびに、国とやり取りすることに時間がかかり、工期的に間に合わなくなるので、抜本的に解決する方法として土地を買い取るしかないと考えている。
28年3月30日 打合せ（近畿財務局、大阪航空局、森友学園、森友学園側弁護士、校舎建設工事業者）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> ・（森友学園側弁護士）売払いによる解決ができなければ、泥沼になる。森友学園もそれを望んでいない。土地の現状は当初考えていたよりも相当にひどいもの。これを鑑定価格に反映させるよう国としても知恵を絞ってほしい。 ・（森友学園側弁護士）売払いによる問題解決ができるかどうかを判断する必要があるため、早期の価格提示をお願いしたい。 ・（近畿財務局及び大阪航空局）今、考えられる唯一の解決策であることは認識しているため、近畿財務局と大阪航空局で協議して検討を進めたい。
28年3月31日 打合せ（近畿財務局、森友学園側弁護士）	近畿財務局	<ul style="list-style-type: none"> ・（森友学園側弁護士）大阪府の認可基準の関係で、開校まで負債比率を30%以下にする必要があり、大きな借金ができない事情があると聞いている。購入した土地は資産計上できると思うが、その評価額と新たな借入金の額とを総合的に考える必要があると思う。土地購入のためには借入金によらざるを得ないと思うので、結局は購入価格の問題になるのではないかと。購入価格が高くなると負債比率30%以下が維持できずに買受けが不可能になると思う。

（注） 財務省が平成30年5月23日に公表した交渉記録（近畿財務局作成）及び国土交通省が同年6月4日に公表した交渉記録（大阪航空局作成）を基に、会計検査院において損害賠償請求の可能性や購入要望等に関する主なやり取りを抽出し、その内容を要約した。

イ 校舎建設工事に出た大量のごみの処分に関する国の対応

交渉記録によると、大阪航空局は、28年3月16日の打合せにおいて、校舎建設工事に出た大量のごみについて「国において直接にごみの処分を行うことも含めて対応策を検討したいが、必要な工事範囲と概算金額を押さえなければ予算も確保できない。」旨を森友学園に伝えて、校舎建設工事に出た大量のごみの処分に係る見積書の提出を依頼していた。

その後、大阪航空局による上記の見積書提出依頼を受けて、森友学園は、同月24日に、校舎建設工事業者作成のごみ処分費用の見積書を提出し、ごみを早く撤去して工事を進めたい旨を近畿財務局及び大阪航空局に伝えた。これに対して、大阪航空局は、同月29日に、予算が確保できていない以上、ごみの処分に要する費用の負担を確約することはできないため、その旨を森友学園側弁護士に伝えたが、森友学園側弁護士は、「現状では、積み上がっているごみは、土地の貸し手として撤去すべきものであることは明白なもの。一旦、学園側が撤去して立て替えたとしてもその支払がいつになるか分からないようでは話にならない。」と対応した。さらに、同月30日の打合せの際に、大阪航空局は、森友学園から「現状で積み上がっているごみの処理をどう考えるか」と問われて、工期を遅らせないように今すぐ国が出た大量のごみの処分を発注することは困難であることなどを改めて森友学園に伝えた。

ウ 森友学園から損害賠償請求の可能性や購入要望を伝えられたことに関する国の対応

29年報告に係る検査の過程においては、近畿財務局及び大阪航空局が森友学園からどのような購入要望を受けて、どのようなやり取りを経て、本件土地を売払いにより処分する方針を示すに至ったかが示されず、その詳細は明らかでなかった。今回、交渉記録が公表されたことで、図表7-2に示すとおり、森友学園からの購入要望があった際の状況が明らかになった。すなわち、森友学園は、28年3月24日に、校舎建設工事業者が作成したごみ処分費用の見積書を提出するとともに、近畿財務局及び大阪航空局に対し

て、「これまでの複雑な経緯を踏まえた土地価格を設定していただくことにより問題解決が図れないか」などとして、森友学園側弁護士を通じて本件土地の購入要望を示した。これに対して、近畿財務局及び大阪航空局は、同月30日に本件土地を売払いにより処分する方針を伝えた。その際、森友学園側弁護士から、実際にもう撤去を始めなければ29年4月の開校に間に合わず、国にそのための予算がないということであれば、これを解決するのに最も合理的な方法は、「売却価格から減額する」ことであるとして、売却価格からごみの処分に要した費用を差し引くという提案を受けていた。

29年報告において、会計検査院は、国自らが撤去工事を実施すると予算措置や発注業務等に時間を要することとなり、これにより学校設置に影響が生じた場合、損害賠償請求を受ける可能性があることなどを考慮して森友学園の要望に応じ、本件土地を売却する方向で事務を進めたと記述していたところであるが、交渉記録の公表を踏まえた今回の検査においても、同様の経緯を経ていることを確認した。

今回、交渉記録の公表を踏まえて、職員からの聞き取りを行うなどしたところ、近畿財務局及び大阪航空局は、森友学園からの購入要望を受けて本件土地を売払いにより処分する方針を伝えた当時の状況について、次のように認識していたと認められた。

(ア) 大量のごみが出たことにより、校舎建設工事のスケジュールに遅れが生じていて、直ちにごみの処分を開始しない場合、29年4月の小学校開校予定が危ぶまれる状況にあった。

(イ) (ア)により森友学園が開校を断念する場合には、事業中止に伴う賠償請求を国として受けることが想定される中で、森友学園からの提案を受け入れて、本件土地に関する国の責任を一切免除する特約を付して本件土地の売却を行うかどうかの判断を必要とする状況にあった。

そして、本件土地の購入要望等を受けた国の対応等について整理すると、次のとおりである。

すなわち、本件土地については、国有財産売買予約契約が締結されてい

ることから、28年3月24日の近畿財務局職員の発言にあるように、「定期借地期間中、森友学園はいつでも土地を買い受けることができる」こととなっていた。

また、大阪航空局は、校舎建設の途上で出た大量のごみについて、すぐに予算を確保することが困難であったことなどから森友学園の求めに応じた処分の見通しを立てることができずにしたため、近畿財務局及び大阪航空局は、国自らが撤去工事を実施すると予算措置や発注業務に時間を要することとなり、これにより学校設置に影響が生じた場合、森友学園から債務不履行等による損害賠償請求を受けるなどの可能性があると考えていた。このため、近畿財務局及び大阪航空局は、森友学園からの購入要望を受けて、本件土地の状況を鑑定評価額に反映させることとして、本件土地に関する一切の瑕疵について国の瑕疵担保責任を免除するなどの特約条項を付して、本件土地を売り払うことが国としての解決策であると考えてに至ったとしている。

3 貸付価格及び売却価格並びに価格算定手続の適正性

(1) 貸付価格及び貸付価格算定手続の適正性

ア 本件土地の地盤に関する決裁文書の記述等

(ア) 決裁文書の記述内容及びその根拠

森友学園から提出されたボーリング調査結果を踏まえた貸付料予定価格の決定のために近畿財務局が行った価格等調査業務の委託の経緯等について、会計検査院は、29年報告において、次のように記述している。

その後、同月26日に、森友学園から近畿財務局に対して、本件土地が地耐力の劣る地盤であることを示すボーリング調査結果が提出された。これを踏まえ、近畿財務局は、①本件土地が軟弱地盤であることは、国が1回目の予定価格決定のために行った鑑定評価業務委託時には認識していなかった事実であること、②10年間の定期借地契約であっても売払い前提であり、学校の校舎という長期間の使用に耐え得る建物の建設を目的とする実情があることなどの理由から、本件土地が軟弱地盤であること及び長期間（50年）の定期借地契約を前提とすることを鑑定評価条件に追加するなどして、同年4月16日に不動産鑑定評価基準に準拠した価格等調査業務を、随意契約により、1回目と同じ不動産鑑定業者に委託していた。（29年報告57ページ）

注(1) 「同月」は、平成27年3月である。

注(2) 「1回目の予定価格決定のために行った鑑定評価業務」とは、近畿財務局が平成26年11月28日に委託した10年間の定期借地を前提とした本件土地に係る鑑定評価業務のことである。

「普通財産決議書(貸付)」(図表1のNo.1)において、本件土地の地盤に関する記述内容が改ざんされていた。すなわち、改ざん前には「地質調査会社に、当該ボーリング調査結果を基に本地の地盤について意見を求めたところ、特別に軟弱であるとは思えないとした上で、通常と比較して軟弱かどうかという問題は、通常地盤の定義が困難であるため回答は難しいとの見解であった。」と記述されていた箇所が、改ざん後には「ボーリング調査結果について、専門家に確認するとともに、不動産鑑定評価を依頼した不動産鑑定士に意見を聴取したところ、新たな価格形成要因であり、賃料に影響するとの見解があり、価格調査により、鑑定評価を見直すこととした。」と記述されていた。

一方、上記の決裁文書とは別の決裁文書である、27年4月15日付けの価格等調査業務の委託に係る決裁文書(以下「調査委託決裁」という。)には、本件土地の地盤について、「本件土地が軟弱地盤である事実が判明」

したと記述されていた。

このように、本件土地が軟弱地盤であるか否かという決裁を行う上で前提となる点についての記述が、改ざん前の「普通財産決議書(貸付)」(図表1のNo. 1)と調査委託決裁とは全く異なっていることから、両決裁の記述の根拠について、今回の検査において近畿財務局に説明を求めたところ、次のとおりであった。

a 「普通財産決議書(貸付)」(図表1のNo. 1)の改ざん前の記述の根拠

近畿財務局は、国有地処分の際に、地盤の状況を把握するためのボーリング調査は通常行っていないことから、職員はボーリング調査結果の見方が分からない状況であった。このため、森友学園から提出されたボーリング調査結果の内容について理解するために、業務を委託した実績のあった地質調査会社から聞き取りを行い、改ざん前の決裁文書に記述されていたような回答を得て決裁文書の記述を行ったとしている。

なお、地質調査会社からの上記の聞き取りに関して、30年5月23日に財務省が公表した交渉記録(27年4月2日分)において、「表層部分はガラ等が存在するため、地盤改良が必要となるものであるが、3m以深は自然地盤であり、周辺地質も同じような状況である」、「法律的にはわからないが、自然に堆積した地層の強度まで、土地所有者が補償しなければならない理由はないと思われるし、土地の瑕疵とは言えないのではないか」などの回答を地質調査会社から得ていた旨が記述されていた。

b 調査委託決裁の記述の根拠

一方、近畿財務局は、調査委託決裁において軟弱地盤であるとの事実が判明した旨の記述の根拠について、価格等調査業務の委託前である27年4月3日に、貸付料に係る不動産鑑定評価を行った不動産鑑定士に正式な依頼ではない実務上の相談を行ったところ、長期間使用できる建物を建築する場合にはボーリング調査結果に基づく地耐力不足は減価要素になるとの回答を得たことなどであるとしている。

このように、近畿財務局は、地質調査会社から得た回答と不動産鑑定士から得た回答とが整合していない状態のまま、「普通財産決議書（貸付）」（図表1のNo.1）については地質調査会社からの回答に基づいて、また、調査委託決裁については不動産鑑定士からの回答に基づいて、それぞれ記述を行った結果、本件土地の地盤に関して、両決裁間で整合しない情報を記載していた。

(イ) 調査委託決裁の記述内容が価格等調査業務に与えた影響

本件土地が軟弱地盤であることを前提に価格等調査業務の委託に係る決裁を行っていたことが、不動産鑑定評価結果に影響を与えたかどうかについて、会計検査院が近畿財務局に説明を求めたところ、次のとおりであった。

① 1回目の予定価格決定のために行った不動産鑑定評価委託では森友学園から提出されたボーリング調査結果は考慮されていなかったことから、価格等調査業務の委託を行うに当たり、ボーリング調査結果に基づき鑑定評価するという条件を仕様書に設定したものに過ぎない。

② 価格等調査業務の仕様書に記載された不動産鑑定評価の条件は、ボーリング調査結果に基づき鑑定評価することとなっており、軟弱地盤であると判断するか否かという点も含めて、近畿財務局の認識が入り込む余地が全くなく、不動産鑑定士が独自に判断することとされている。

そして、価格等調査業務の報告書を検討したところ、次のとおりとなっていた。

① 「複数の専門家（構造設計一級建築士等）に聴聞したところ、対象不動産の柱状図から確認される支持層の深度は大阪市内や豊中市南部では一般的であり、^(注1) 最有効使用の高層共同住宅の建築を想定した場合において、特に建設工事費が上昇するような土地ではない旨の回答を得た。」とされていて、ボーリング調査結果について、不動産鑑定士の判断により複数の専門家の意見を徴していた。

(注1) 最有効使用 その不動産の効用が最高度に発揮される可能性に最も富む使用のこと。不動産の価格は、最有効使用を前提として把握される価格を標準として

形成される。この場合の最有効使用は、現実の社会経済情勢の下で客観的にみて、良識と通常の使用能力を持つ人による合理的かつ合法的な最高最善の使用方法に基づくものであるとされている。

- ② 「本件土地はもと池沼部分が存在すること並びにボーリング調査結果により、表層付近が軟弱であるため表層から深度1m程度の地盤改良工事を要するものと判断し、当該工事費の発生による減価について価格形成要因として考慮する。」とされていて、不動産鑑定士が、ボーリング調査結果に基づいて本件土地の減価要因についての判断を行っていた。
- これらのことから、近畿財務局において、本件土地が軟弱地盤であることを前提に価格等調査業務の委託に係る決裁を行っていたことが、不動産鑑定評価結果へ影響を与えていたとは認められなかった。

イ 見積合わせに先立つ貸付料概算額の提示

改ざん前の決裁文書「特例承認の決裁文書①」（図表1のNo. 4）においては、27年3月13日の見積合わせに先立つ同年1月9日に森友学園に国の貸付料概算額を伝えた旨及び貸付料概算額が高額であるとの相談を複数の国会議員の秘書等から受けていた旨が記述されていたが、改ざん後の決裁文書においては、これらの記述が削除されていた。

一方、会計検査院は、29年報告に係る検査の過程において、①改ざん後の決裁文書の提出を受けていたこと、②近畿財務局に対して貸付けに至る経緯の説明を求めたところ、見積合わせ前の貸付料概算額の提示についての説明はなかったことから、29年報告において、見積合わせ前に貸付料概算額が提示されていたことについて記述していなかった。

そこで、財務省が30年5月23日に公表した近畿財務局と森友学園との交渉記録（27年1月9日分）において、近畿財務局が貸付料概算額について「3,000万円代半ば（3,400万円）程度となる」と伝えた旨が記述されていることを踏まえて、貸付料概算額を提示した事実関係等について近畿財務局に説明を求めたところ、近畿財務局は27年1月9日に、森友学園に対して貸付料の水準が3400万円という金額であることを伝えていたとしている。

一方、財務省は、貸付料概算額を提示したことについて、①予定価格そ

のものではなく、貸付料の水準なり相場観を伝えたものであるが、予定価格であったとしても随意契約において予定価格を相手方に伝えることは会計法令上許容されている、②見積合わせが成立する可能性がない状況下において概算額の提示がより有利な価格の見積書が提出される機会を逸してしまうとは言い難い、③公示価格等を用いて貸付料等の水準なり相場観を伝えることは他の国有地の管理処分業務においても必要に応じて行っており、それらを一切伝えてはならないとすると、成立する見込みがない見積合わせを機械的に実施するといった非効率な事務を助長することになる、④本件特有の事情として、森友学園側が大阪府に提出していた収支計画の貸付料の水準（2000万円台）と近畿財務局が想定する貸付料とが大きくかい離しており、このままでは、大阪府私立学校審議会において適切に小学校設置に係る認可の判断をしてもらうことができないと考えられたという相応の理由を有する行為であるとしている。

しかし、会計法令上、随意契約に関して予定価格及びこれを類推させるような情報を相手方に伝える行為を禁止する規定はないものの、国としてできるだけ有利な価格により契約を締結するよう努めるべきである。そして、前記のとおり、見積合わせに先立って、貸付料の水準が3400万円という金額であると伝えることは、相続税路線価等の公表されている情報からは推測できないような精度の貸付料概算額の提示であると認められ、このことは、森友学園側が貸付料の予定価格を類推することを容易にし、近畿財務局が有利な価格で契約を締結することの支障となり得るものであることから、適切とは認められない。なお、貸付料概算額を提示した後に行われた1回目の見積合わせは、予定価格を大きく下回る金額が複数回提示されて不調に終わっていた。その後、近畿財務局は、予定価格を再度決定して2回目の見積合わせを行い、貸付価格を決定していた。

(2) 売却価格及び売却価格算定手続の適正性

ア 見積合わせを実施しない理由

本件土地の売却に当たり、近畿財務局が見積合わせを行うことなく価格

を通知した理由について、改ざん後の決裁文書の記述及びそれに基づく近畿財務局の説明を受けて、会計検査院は、29年報告において、次のように記述している。

近畿財務局は、見積合わせを行わなかった理由について、予決令等において見積書の徴取を省略することも許容されており、本件の予定価格は、「大阪航空局が公共事業に適用される工事積算基準を用いて、面積や深さ、混入率、単価等についてそれぞれ検討し、地下埋設物撤去・処分費用を見積もったもので、学校開設時期が迫る中で小学校建設工事を進め生徒を募集しようとしていた森友学園がこのような見積りを短期間で行うのは難しい」と考えられたためであるとしているが、森友学園には、本件の有益費の返還に係る地下埋設物撤去工事を行った実績等があり、当該費用を見積もることが困難であったと近畿財務局が判断するに至った具体的な根拠は確認することができなかった。したがって、予定価格よりも有利な価格で契約する可能性を追求するためには、予決令第99条の6及び見積事務連絡に基づき、適切に見積合わせなどを行うことについて更に検討すべきであったと認められた。
(29年報告84、85ページ)

(注) 「予決令等」とは、予算決算及び会計令(昭和22年勅令第165号)第99条の6の規定等のことである。また、「見積事務連絡」とは、「公共随契にかかる売払価格の決定方法について」(事務連絡管総2第265号)のことである。

一方、改ざん前の決裁文書「普通財産売払決議書」(図表1のNo.3)においては、「本件は定期借地による貸付中の財産であるため、相手方への価格通知が可能なものである」とされていたものが、改ざん後の決裁文書では「本地については、学園において地下埋設物の撤去費用を積算することが困難であると考えられたことから」という理由に変更されていた。

これを受けて、29年報告に係る検査の過程における説明と改ざん前の決裁文書の記述が異なる理由等について近畿財務局に説明を求めたところ、近畿財務局は、森友学園において地下埋設物の撤去費用を短期間に積算することが困難であると考えられたことのほか、「貸付中の財産の売却促進について」(平成21年財理第584号)において、貸付中の財産を貸付相手方に買受勧奨を行って売却する場合に見積合わせを省略できる旨が規定されており、同通達を定めた理財局に対しての確認は行っていないものの、本件のような定期借地権を設定した売払いを前提とする貸付財産にも適用される余地があると考えていたことから決裁文書には「定期借地による貸付中の財産であるため、相手方への価格通知が可能」との理由のみを記載し

ていたとしている。

そして、近畿財務局は、当該箇所を改ざんした理由は次の2点によるとしている。

- ① 森友学園において地下埋設物の撤去費用を短期間に積算することが困難であると考えられたことを示すため
- ② 国会審議において当時の理財局長が見積合わせを行わなかった理由について、地下埋設物の撤去費用を短期間に見積もることが困難であると考えられたためであるという旨の答弁を行ったこととの整合性を図るため
また、近畿財務局の行った同通達の解釈の妥当性を確認するために、同通達を定めた理財局に本件財産への同規定の適用が可能であるかについて説明を求めたところ、理財局は、貸付相手方に早期売却することで将来かつ長期にわたり負担する管理コストを可能な限り回避するという同規定の趣旨を考えれば、定期借地権を設定した売払い前提の貸付財産である本件財産にも同通達が適用されるとしている。したがって、改ざん前の決裁文書に記述されていた「本件は定期借地による貸付中の財産であるため、相手方への価格通知が可能」との近畿財務局の解釈は、妥当性を欠くとはいえないと認められる。

イ 「近畿財務局が大阪航空局に地下埋設物撤去・処分費用の見積りを増額するよう依頼していたのではないか」との疑義に関する事実関係の確認結果

会計検査院は、「近畿財務局が大阪航空局に地下埋設物撤去・処分費用の見積りを増額するよう依頼していたのではないか」との疑義について、30年6月19日の参議院予算委員会理事懇談会において、本件土地に係る地下埋設物撤去・処分費用の見積り等に関する事実関係を確認して、その適否等について検討を進めるとしたところである。

検査に当たっては、財務省から会計検査院に対して改ざんされた決裁文書が提出されたことなどを踏まえて、既存資料に基づく説明を徴するなどの方法だけではなく、本件見積りが行われるなどした28年4月に、近畿財務

局で予定価格の作成に関連する業務に従事するなどしていた職員及び大阪航空局で地下埋設物撤去・処分費用の見積りに関連する業務に従事するなどした職員から個別に聞き取りを行ったり、30年6月4日に国土交通省が公表した地下埋設物撤去・処分費用の算出根拠資料の分析を行ったりなどした。検査したところ、当該事項に関する事実関係の確認結果は次のとおりであった。

28年4月12日に、近畿財務局内で、近畿財務局と大阪航空局との間で、地下埋設物撤去・処分費用の見積りに関する打合せが行われ、大阪航空局は、その時点における見積途上の金額6億7734万余円を近畿財務局に伝えていた。

この打合せの際に、地下埋設物撤去・処分費用の見積りに関して、近畿財務局から大阪航空局へ伝達された事項等について、職員から個別に聞き取った主な内容は、図表8のとおりである。

図表8 近畿財務局職員及び大阪航空局職員からの聞き取り内容

項目	主な聞き取り内容 (項目内は、同じ職員からの聞き取りごとに点線で区切っている。)
近畿財務局が大阪航空局へ伝達した事項に関する近畿財務局職員からの聞き取り	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪航空局に話したことは、次の2点である。 ①売却によって瑕疵担保責任を免責とする売却を行うのであれば、撤去費の積算根拠は必ず確認され、既にごみの存在が判明している部分が対象範囲に含まれていないと相手が納得しないのは明らか。 ②鑑定額及び地下埋設物撤去費の積算額によっては、売却が不調になる可能性もあり、その場合には、損害賠償請求の訴訟を提起されることになるだろうから、その対応は大阪航空局で考えていただきたい。 ・8億円の増額要求は行っていない。 <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> ・大阪航空局に対する近畿財務局側の発言として、ごみがあると思われる場所があったのに、その場所が積算の対象範囲に含まれていないという趣旨の話を聞いたと記憶している。具体的には、「範囲がこれで大丈夫か」というような言い方であり、「こういう範囲にするべき」という言い方ではなかったと思う。
大阪航空局が近畿財務局から伝達された事項に関する大阪航空局職員からの聞き取り	<ul style="list-style-type: none"> ・近畿財務局からは大きく次の2点について話があった。 ①試掘結果で、撤去費の対象範囲を広げられるのではないか。 ②金額的には8億円程度が目標である。 <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> ・大阪航空局が作成した積算について、近畿財務局から「もう少し」とか「もうちょっと」とか言われた記憶がある。ただし、「8億円程度が目標」という意味のことを言われた記憶がない。 <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> ・打合せの内容は記憶になく、全体を覚えていない。
大阪航空局が近畿財務局から伝達された事項についての受け止めに関する大阪航空局職員からの聞き取り	<ul style="list-style-type: none"> ・森友学園と折り合いをつけて売り払うという話があって、売払いができないと10億円以上の損害賠償請求を受けるとも言われていたので、金額を増額するように言ってきたという思いであった。 <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> ・(近畿財務局から「もう少し」とか「もうちょっと」とか言われた記憶について)面積や推定量のことを言っているのだと思った。それが結果的に金額につながるのだと思った。
大阪航空局が行った見積りの変更に関する大阪航空局職員からの聞き取り	<ul style="list-style-type: none"> ・近畿財務局から対象範囲の拡大を指示されたので、工事関係者から送付された写真を改めて確認したところ、対象範囲の拡大を指示された部分の試掘箇所についてもごみが写り込んでいたので、それをもって対象範囲を拡大する根拠とした。 <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> ・次の2点の見直しを行った。 ①仮置き処分単価について、業者見積りによる単価に置き換えた。 ②地下埋設物撤去の対象とする範囲を見直して、校舎の南西に位置する部分を追加した。

近畿財務局から大阪航空局へ伝達された事項等について、職員から個別に聞き取りを行った結果によれば、「金額的には8億円程度が目標」と聞いたとする大阪航空局職員がいる一方で、打合せでこの発言を聞いていないとする職員もおり、また、これを話したとする近畿財務局職員はいなかったことから、発言に関する食い違いを解消することができず、増額依頼に関する発言が行われたかどうかを確定することができなかった。

一方、この打合せの場で、近畿財務局職員は、売却が不調になった場合の善後策についてあらかじめ大阪航空局に考えておいてもらう必要があるとして、「地下埋設物撤去費の積算額によっては、売却が不調になる可能性もあり、その場合には、損害賠償請求の訴訟を提起されることになるだろうから、その対応は大阪航空局で考えていただきたい。」と伝えたとしている。そして、大阪航空局職員のうち一人は、この発言を聞いて、「森友学園と折り合いをつけて売り払うという話があって、売払いができないと10億円以上の損害賠償請求を受けるとも言われていたので、金額を増額するように言ってきた」と受け止めたとしている。

これは、大阪航空局職員が、近畿財務局職員の発言に、これまで森友学園等との間で行ったやり取りと重ね合わせるなどして、そのような受け止めをしたものと推定される。その一方で、大阪航空局職員は、そのような受け止めはしたものの、地下埋設物撤去・処分費用の見積りを見直すに当たっては、過去の調査報告書や地歴等の資料、工事関係者から送付された資料等の根拠を積み上げながら行ったとしていて、実際に工事関係者から送付された試掘調査資料等に基づいて対象範囲の拡大を行うなどしており、見積金額を増額するような作為があったとは認められなかった。

ウ その他の事項

イで記述した事項のほか、30年6月19日付けの参議院予算委員会理事会提出資料において、改めて財務省から内部調査結果の内容等について説明を受けるなどして、引き続き検査を実施するとした「29年11月以降国会において取り上げられるなどした主な事項」に関する事実関係の確認結果は次のとおりであった。

(ア) 「本件土地の鑑定評価額が示される前に、売却価格についておよそ1億3000万円を下回るようなことはない」と森友学園側に説明したのではないかと報道等を踏まえた事実関係の確認結果

「近畿財務局が本件土地の鑑定評価額が示される前に、売却価格についておよそ1億3000万円を下回るようなことはない」と森友学園側に説明した

のではないか」との報道が29年8月になされ、その後、国会においても取り上げられた。

そこで、近畿財務局にその事実関係について説明を求めたところ、近畿財務局は、28年5月中旬頃、森友学園側に売却価格が有益費の支払額である1億3200万円を下回ることにはならない旨の発言を行ったとしている。また、交渉記録によれば、近畿財務局は、同月18日に、森友学園からの「金額は限りなくゼロに近いものであるべき」との要求に対して、「鑑定評価中であるが、そのような金額にはならない。少なくとも国が支払った有益費を下回るような金額が出ることはない」と森友学園に伝えたとされていた。なお、近畿財務局は、同月31日に予定価格を決定してその価格を森友学園へ通知することを決裁し、見積合わせを行うことなく価格を通知することとしていた。

近畿財務局は、1億3200万円を下回ることはない旨を伝えた趣旨について、一般論として、有益費の支払額も勘案して土地に関する収支がマイナスとなるような鑑定評価が出た場合には、売却により国損が生ずるため、そのままの状態でも国有地を売却することは難しいと考えられることを説明したものであるとしている。

しかし、本件の場合、相手方が上記のとおりゼロに近い価格での売却を強く要求してきており、相手方の要求に対する答えとして、売却価格が有益費を下回る金額となることはないと伝えることは、相手方をして有益費の額に限りなく近くなるよう見積額を算出する誘因となり得るものであり、結果的に見積合わせを行うことなく価格が通知されたところであるが、回答として説明する内容については慎重を期すべきであったと認められる。

(イ) 「地下埋設物の存在する深度について虚偽報告の働きかけが行われたのではないか」との報道等を踏まえた事実関係の確認結果

「校舎建設工事業者が森友学園や近畿財務局から働きかけを受け、ごみを実際よりも多く埋まっているとするために深さ3.8mまでごみが混入しているとの虚偽の報告を国側にしたのではないか」との報道が30年3月に

なされ、国会においても取り上げられた。

そこで、働きかけを行ったとされる近畿財務局及び働きかけを受けたとされる校舎建設工事業者にその事実関係について説明を求めたところ、両者とも、報道のような事実はないとのことであった。また、財務省が同年5月23日に公表した近畿財務局と森友学園等との交渉記録においても、そのような働きかけが行われたことを類推させる記録は確認できなかった。

(ウ) 「ごみ処分量について森友学園側に対する口裏合わせの依頼が行われたのではないか」との報道等を踏まえた事実関係の確認結果

「森友学園が小学校校舎建設に当たり実際に処分した地下埋設物の処分量について、理財局が森友学園側に対して、トラックを何千台も使ってごみを撤去したことにして欲しいとの口裏合わせの依頼をしたのではないか」との報道が30年4月になされ、国会においても取り上げられた。

その後、財務省は、同年6月4日に内部調査報告書を公表して、「ごみ処分量について森友学園側に対する口裏合わせの依頼が行われたのではないか」との疑義に関連して、内部調査報告書において、次のように記載している。

「当時、国会審議のほか、一部政党において本省理財局等からヒアリングを行うための会議が繰り返し開催されており、さらに同政党の国会議員団は、森友学園に売り払われた国有地を平成29年2月21日（火）に視察することとなった。本省理財局では、当日の森友学園の理事長らの発言次第では国会審議が更に混乱しかねないことを懸念し、局長以下で議論を行った結果として、国有財産企画課の職員に対して、対外的な説明を森友学園の顧問弁護士に一元化するなど、当該顧問弁護士との間で対応を相談するよう指示がなされた。この指示を踏まえ、当該職員が同年2月20日（月）にかけて当該顧問弁護士と相談を行う中で、同理事長は出張で不在であるとの説明ぶりを提案したり、さらには『撤去費用は相当かかった気がする、トラック何千台も走った気もする』といった言い方も提案した。結果的には、翌日21日（火）の国会議員団による現地視察には同理事長も顧問弁護

士も同席せず、その後も、国有財産企画課の当該職員が伝えたような内容を森友学園側がコメントすることは無かった。」

そこで、本件疑義に関して、内部調査報告書の記載内容を踏まえて、理財局や近畿財務局に対して説明を求めるなどしたところ、次のとおりであった。

- ① 森友学園側弁護士に対する連絡を担当した理財局職員は、森友学園側弁護士に対して、国会議員団が森友学園に売り払われた本件土地を視察する際に、「撤去費用は相当かかった気がする、トラック何千台も走った気もする」などの発言をするように働きかけを行った。
- ② 当該職員が近畿財務局職員に対して、近畿財務局からも森友学園側に対して同様の働きかけをするよう依頼した。
- ③ 依頼を受けた近畿財務局職員は、事実と異なる説明を求めることになるとして、森友学園側弁護士に対する働きかけを行わなかった。

理財局職員によるこのような行為は、売買契約等に関連して事実と異なることを売買契約等の相手方に発言させようとするものであり、会計経理の妥当性の検証に影響を及ぼしかねないものであった。

(3) 国の法的責任等についての検討状況

29年11月以降、財務省は、それまで会計検査院に対して存在しないと説明していた法律相談文書が存在していたとして、25件の法律相談文書を会計検査院に提出した。そこで、近畿財務局及び大阪航空局において法的検討を行う場合の態勢を確認した上で、本件土地の貸主としての国の法的責任等の検討状況を確認した。

ア 近畿財務局及び大阪航空局において法的検討を行う場合の態勢

近畿財務局及び大阪航空局において、法律相談等の法的検討を行う場合の態勢についての説明を求めたところ、次のとおりであった。

(ア) 近畿財務局において法的検討を行う場合の態勢

近畿財務局が定めた「管財業務に係る法律相談要領について」（平成23年4月21日事務連絡）によれば、局内の管財部に所属する各課は、国有財

産の管理処分事務において法律上の懸念や疑義が生じた場合、法律上の解釈を確認するため、管財部等の事務に係る訴訟及び非訟事件に関する事務を所掌する訟務課に法律相談を行うこととされている。また、同事務連絡によれば、訟務課は、質問又は照会内容を踏まえて、必要に応じて、任期を定めて採用された専門的な知識や経験を有する法曹有資格者が配属されている統括法務監査官を活用すること、統括法務監査官が対応できない場合は外部弁護士を活用することなどとされている。なお、各財務局において解決が困難な国有地処分に係る相談は、審理室において対応する体制を執っており、審理室は、必要に応じて、理財局において法律顧問契約を結んでいる外部弁護士に、法律相談を行っている。

また、近畿財務局が定めた「訴訟リスク等を伴う事案の処理要領について」（平成23年4月6日事務連絡）によれば、法令の解釈及びその遵守に関する事務等を所掌する統括法務監査官は、訴訟や契約上のトラブルにつながるおそれのある事案として各課長が認める事案について照会を受けて、法令面等からの判断の適切性に関する事前検証を行うこととされている。そして、統括法務監査官は、各課からの照会に対する検討結果をまとめた回答を原則書面で作成して送付し、当該検討結果は、各課において最終判断を行うに当たっての参考意見として位置付けられるものとされている。このため、意見の採否を含めた処理方針策定の最終判断は、各課がその責任において行うこととされている。

(イ) 大阪航空局において法的検討を行う場合の態勢

大阪航空局には、法的検討等を専門に行う組織はなく、法曹有資格者の見解を徴する必要がある場合には、外部弁護士と個別に契約するなどしている。

イ 近畿財務局及び大阪航空局における国の法的責任等の検討状況

28年3月11日に、本件土地の貸付けを受けている森友学園から近畿財務局に対して大量のごみが発生したとの連絡があったことに関連して、会計検査院は、近畿財務局及び大阪航空局における国の法的責任等の検討状況に

ついて、提出された法律相談文書の内容を基に、近畿財務局及び大阪航空局に改めて説明を求めるなどしたところ、次のとおりであった。

(ア) 地下埋設物に係る貸付合意書における合意内容

本件土地は、大阪航空局が21年10月に実施した地下構造物調査の報告書等により、地下埋設物が存在することが明らかとなっていたことから、貸付合意書第5条において、森友学園は、地下構造物調査の報告書等に記載された地下埋設物及び土壌汚染（以下「明示された瑕疵」という。）の存在等を了承するものとするとして、明示された瑕疵の存在を理由として、瑕疵担保責任に基づく契約解除及び損害賠償請求、貸付料の減免請求等を行わないことを国に対して約するとされていた。

そして、貸付合意書第6条において、国は、森友学園が明示された瑕疵の除去を行うことによって貸付財産の価格が増加した場合の除去費用を有益費として森友学園に支払うとされており、具体的には、森友学園が支出した費用のうち国と森友学園とが合意した額又は貸付財産価格の増加額のいずれかを国が選択の上、森友学園に対して支払うとされていた。

したがって、明示された瑕疵については、有益費の支払により対処することが合意されていた。なお、貸付合意書に明示されていない瑕疵（以下「隠れた瑕疵」という。）の取扱いについては、貸付合意書に特段の定めは設けられていなかった。

(イ) 28年3月11日に森友学園から近畿財務局へごみの発生について連絡があった後における近畿財務局及び大阪航空局における国の法的責任等の検討状況

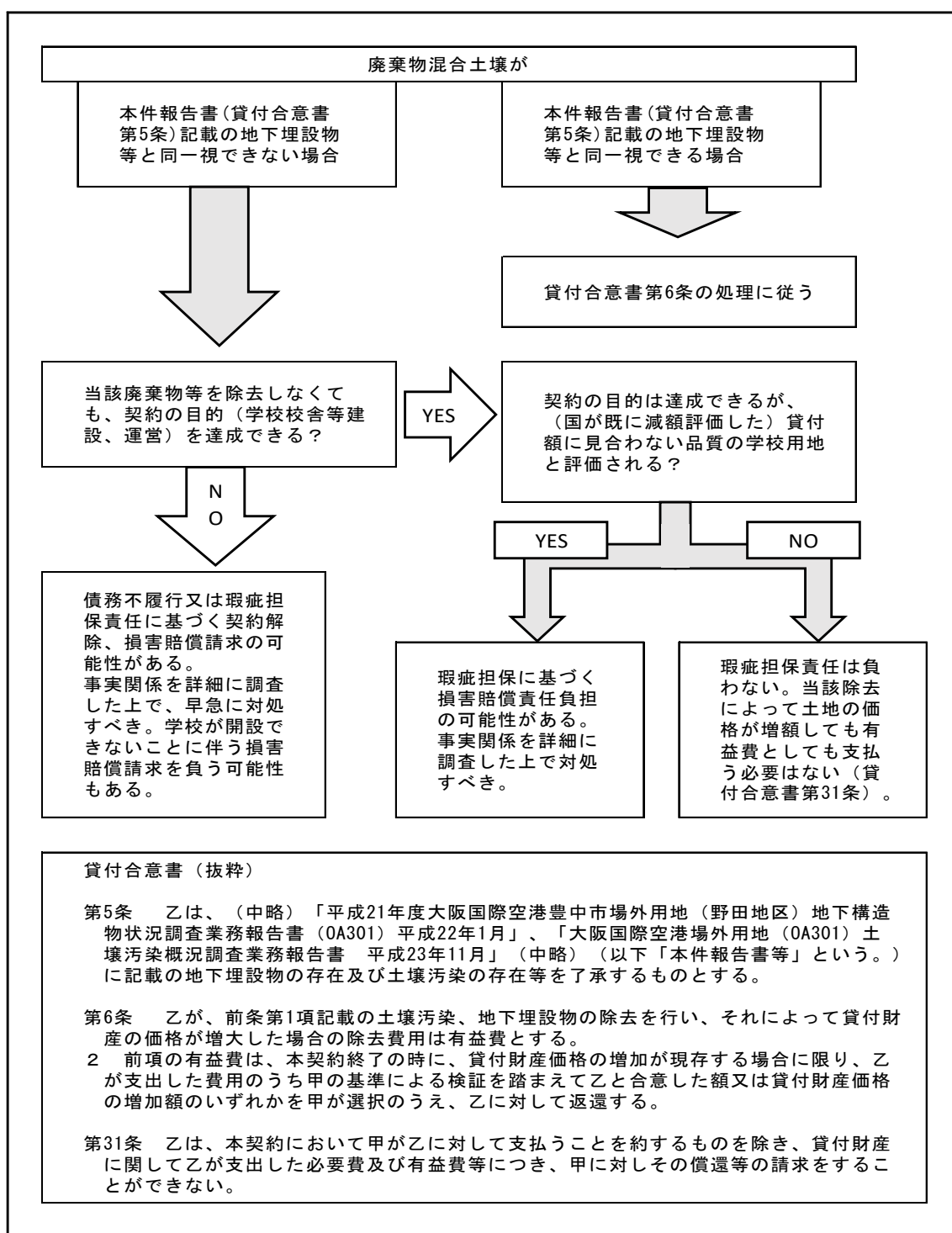
- a 森友学園からのごみの処理に関する対応の要請や損害賠償請求の示唆
- 森友学園は、28年3月11日に森友学園から近畿財務局へ連絡のあったごみの処理について、同日以降、早急に対応するよう国に要請するとともに、森友学園側弁護士を通じて、貸主としての国の法的責任や、同月24日に森友学園から提案があった売買契約がまとまらない場合の損害賠償請求の可能性について、繰り返し言及するなどしていた。

b 近畿財務局における国の法的責任等の検討状況

統括国有財産管理官は、28年3月11日に森友学園から連絡のあったごみの処理について、aのとおり、森友学園から早急な対応を要請されたことなどから、貸主としての国の法的責任等を検討する必要に迫られた。そこで、統括国有財産管理官は、これまで森友学園に対する本件土地の貸付けに関して統括法務監査官に法律相談を行っていたことから、ごみの処理に関する国の法的責任等の検討についても、統括法務監査官に対する法律相談を行うこととして、同月24日に、国が貸主として法的にどのような責任を負うことになるのかなどについて法律相談文書（28年3月24日付け照会文書）により照会していた。

これに対して、統括法務監査官は、法律相談文書（28年3月31日付け回答文書）において、連絡があったごみが「本件報告書（本件賃貸借契約書第5条）に記載されている地下埋設物等と同一視できる否か」などの事実関係が上記照会文書記載の事実関係のみでは不明であるため、明確な回答は困難であるとした上で、国の法的責任について、連絡があったごみが明示された瑕疵であるとみなせる場合は貸付合意書第6条に規定した有益費としての支払で足りること、明示された瑕疵であるとみなせない隠れた瑕疵であり、その存在によって契約の目的を達成することができない場合は「貸し主としての使用収益に適した用地を提供する義務（民法601条）違反となり、債務不履行又は瑕疵担保に基づく契約解除、損害賠償請求（民法415条、541条から543条、570条、566条、559条）の可能性」があることなどを回答するとともに、これらの場合分けについて、フローチャートにより図示していた（図表9参照）。

図表9 国の法的責任についてのフローチャート



注(1) 統括法務監査官が作成した法律相談文書（平成28年3月31日付け回答文書）に記載されていた図及び回答の内容に基づき、会計検査院が作成した。

注(2) 貸付合意書の条文中の「甲」は貸主である国、「乙」は借受人である森友学園を示す。

そこで、統括国有財産管理官が統括法務監査官に法律相談を行った前後の状況について、財務省が30年5月23日に公表した交渉記録に基づく

などして整理すると、次のとおりであった。

- ① 近畿財務局は、このような大量のごみが存在する場合、校舎の建設等に著しく支障を生じると森友学園側から説明があったことから、これらのごみを除去することなく校舎を建設することは困難であると考えて、その考えを大阪航空局にも伝えて、大阪航空局とともに、28年3月30日に、本件土地を売払いにより処分する方針であることを森友学園に伝えた。
- ② 統括国有財産管理官は、前記のとおり、同月24日に統括法務監査官に文書による照会を行い、①の伝達を行った同月30日までの間に、統括法務監査官との間で複数回のやり取りを行った。そして、図表9に示すフローチャートを含む回答文書を同月31日に統括法務監査官から受領した。
- ③ 統括国有財産管理官は、②のとおり、統括法務監査官から法律相談文書（28年3月31日付け回答文書）を受領し、これを法令面における参考意見として取り扱った上で、同年4月14日に、大阪航空局から提出された本件土地の処分依頼を受けて、本件土地の売却に向けた手続を開始した。

c 大阪航空局における国の法的責任等の検討状況

大阪航空局は、本件土地の処分に関する契約及び契約事務は全面的に近畿財務局に委任しているとして、貸主としての国の法的責任等について、外部弁護士等の法曹有資格者の見解を徴することはしていなかった。

このように、近畿財務局においては、28年3月11日に森友学園から連絡があったごみの処理に関して、貸主としての国の法的責任等について、統括国有財産管理官から統括法務監査官に対する法律相談が行われていた。そして、法律相談が行われていた時期と並行して、森友学園から本件土地に関する購入要望があり、前記のとおり、近畿財務局は、大阪航空局からの処分依頼を受けて本件土地の売却に向けた手続を開始したことから、それ以降、貸主としての国の法的責任等に関する検討ではなく、本件土地の

売払いに係る瑕疵担保責任を一切問われないようにするための具体的な手法に関する新たな法律相談を行っていた。

4 懲戒処分の要求の検討結果

(1) 会計検査院法第31条第2項の規定による懲戒処分の要求

会計検査院は、会計検査院法第31条第2項の規定に基づき、国の会計事務(注2)を処理する職員(以下「会計事務職員」という。)(注2)が同法第26条の規定による要求を受けこれに応じない場合に、同法第31条第1項の規定を準用して「本属長官その他監督の責任に当る者に対し懲戒の処分を要求することができる」こととなっている(以下、会計事務職員が同法第26条の規定による要求を受けこれに応じない場合に、同法第31条第1項の規定を準用することを定めた同法第31条第2項の規定を「会計検査院法第31条第2項後段」という。)(注2)。

会計検査院法第31条第2項後段は、会計事務職員をして会計検査院の職務遂行に必要な要求に応じさせるために規定されたものと解されており、これにより、会計検査の実効性が確保されているといえる。

同法第26条の「応じなければならない」とする規定に違反して「応じない」場合とは、会計事務職員であるか否かを問わず、「検査を受けるもの」の職員に故意又は重大な過失が認められるなどの場合を意味しているものと解されている。

また、会計検査院法第31条第2項後段は、上記の場合において会計事務職員についてのみ適用される規定であり、「要求を受けこれに応じない」場合とは、個々の会計事務職員に故意又は重大な過失が認められる場合を意味しているものと解されている。

そして、個々の会計事務職員に故意又は重大な過失が認められた場合、会計検査院は、「懲戒処分の指針について」(人事院事務総長発平成12年3月31日職職一68)において示された取扱いを参考にするなどして、懲戒処分の要求の必要性について判断している。

また、国家公務員法(昭和22年法律第120号)に基づく懲戒処分は、行政上の処分であるから憲法第39条が刑罰について規定した一事不再理の原則がそのまま適用されるわけではないが、不利益を課する罰であるからできるだけその趣旨は取り入れられるべきであると解されており、人事院によれば、

懲戒処分について、法の適用を誤った場合、著しく客観的妥当性を欠き明らかに条理に反する場合、重大な事実の誤認のあることが処分後に明らかになった場合等、特殊な事情があるときを除いて、単にその裁量において軽きに失したことを理由としてこれを取り消し、または取り消すことなく同一事件について再度懲戒処分を行うことはできないものと解するとされている。したがって、会計事務職員が同一事件について任命権者から既に懲戒処分を受けていて、その懲戒処分について上記の特殊な事情があるとは認められない場合には、会計検査院は、当該会計事務職員について改めて懲戒処分の要求は行わない。

なお、懲戒処分は、公務員関係における秩序を維持するため公務員関係からの排除を限度として行う秩序罰であり、職員としての身分の保有を前提として行われる処分であるから、既に退職して職員としての身分がない者に対して懲戒処分を行うことはできないと解されている。

(注2)

会計検査院法

第26条 会計検査院は、検査上の必要により検査を受けるものに帳簿、書類その他の資料若しくは報告の提出を求め、又は関係者に質問し若しくは出頭を求めることができる。この場合において、帳簿、書類その他の資料若しくは報告の提出の求めを受け、又は質問され若しくは出頭の求めを受けたものは、これに応じなければならない。

第31条第1項 会計検査院は、検査の結果国の会計事務を処理する職員が故意又は重大な過失により著しく国に損害を与えたと認めるときは、本属長官その他監督の責任に当る者に対し懲戒の処分を要求することができる。

第31条第2項 前項の規定は、国の会計事務を処理する職員が計算書及び証拠書類の提出を怠る等計算証明の規程を守らない場合又は第26条の規定による要求を受けこれに応じない場合に、これを準用する。

(2) 検討の結果

ア 財務省について

(ア) 当局の対応、違法性等

a 改ざんされた決裁文書が会計検査院に提出された事態

① 当局の対応等

財務省は、30年3月12日に公表した調査結果において、29年2月下旬から4月までの間に、14件の決裁文書において改ざんが行われて

いたとした上で、改ざんが行われた経緯や目的について同省として更なる調査を進めることなどを明らかにした。そして、30年5月23日に、14件の決裁文書に関して3,042枚にわたる添付資料等を公表し、さらに、同年6月4日に、決裁文書の改ざんが行われた経緯等について内部調査報告書を公表した。

上記14件の決裁文書については、国会議員等からの照会状況等に関する記述を削除するなどの改ざんが行われており、個々の決裁文書ごとに改ざんの実施時期、関与者等は異なるものの、おおむね、理財局においては、総務課長（28年6月から30年6月まで在職していた者をいう。以下同じ。）、国有財産企画課長（28年6月から29年7月まで在職していた者をいう。以下同じ。）及び国有財産審理室長（26年7月から29年7月まで在職していた者をいう。以下同じ。以下「審理室長」という。）が理財局長（28年6月から29年7月まで在職していた者をいう。以下同じ。）の方針に従い、審理室長の部下職員に指示を行って実施させるなどし、近畿財務局においては、理財局の職員が、近畿財務局管財部長（28年7月から30年7月まで在職していた者をいう。以下同じ。以下「管財部長」という。）、近畿財務局管財部次長（28年7月から30年7月まで在職していた者をいう。以下同じ。以下「管財部次長」という。）及び統括国有財産管理官（27年7月から29年7月まで在職していた者をいう。以下同じ。）に指示を行って実施させるなどしたとしている。しかし、29年3月上旬までに、統括国有財産管理官の部下職員が、理財局からの度重なる改ざんの指示に反発するようになっていたことから、管財部長は同月に総務課長と相談し、その後は、統括国有財産管理官の部下職員に関与させないことにしたとしている。一方、管財部次長は、同年4月上旬に審理室長の指示を受けて決裁文書の改ざん作業を行い、管財部長に報告及び相談を行うとともに、同月11日からの会計実地検査への対応のために近畿財務局に出張してきた審理室長に状況を

説明したとしている。

そして、会計検査院は、近畿財務局及び理財局に対して、それぞれ29年4月3日及び6月13日に決裁文書の提出を要求したが、近畿財務局及び理財局からは、上記14件の改ざんされた決裁文書が提出された。

また、近畿財務局及び理財局の職員は、29年報告に係る検査の過程で、改ざん前の真正な決裁文書を提出し直すことはなかったが、在職期間を示して記載した前記の近畿財務局及び理財局の各職員の後任者は、決裁文書の改ざんの実態について引継ぎを受けていなかったことなどから、29年報告に係る検査の過程では当該事実について認識していなかったとしている。

② 違法性

会計検査院が会計検査院法第26条の規定に基づいて検査上の必要により決裁文書の提出を要求したにもかかわらず、財務省において、故意に改ざんした決裁文書を提出するなどしてこれに応じなかった事態は、会計検査院法第26条の規定に違反すると認められる。

③ 懲戒処分の要求の検討対象となる会計事務職員

上記の事態について、会計検査院法第31条第2項後段の規定に基づく懲戒処分の要求の検討対象となる会計事務職員は、会計検査院に提出された決裁文書の改ざんに関与した会計事務職員、改ざんされた決裁文書であることを認識しながら又は重大な過失により認識せずに、当該文書の会計検査院への提出に関与した会計事務職員等である。

b 29年報告に係る検査の過程で法律相談文書が会計検査院に提出されなかった事態

① 当局の対応等

会計検査院が29年4月3日及び5月26日に近畿財務局に対して提出を要求していた法律相談文書については、29年報告に係る検査の過

程では提出がなかった。

一方、近畿財務局は、同年9月15日の情報公開請求への対応において当該請求の対象文書の調査を行ったところ、同年11月に法律相談文書が保存期間5年として統括法務監査官の行政文書として登録されていることが判明したため、同年11月21日、12月21日及び30年2月5日に、会計検査院に対して法律相談文書を提出した。

前記の要求については、近畿財務局管財部管財総括第1課（以下「管財総括第1課」という。）の職員が、本件土地の売却等を担当した統括国有財産管理官に対応するよう求めたことから、統括国有財産管理官で対応したとしている。そして、統括法務監査官においては、法律相談文書の保存期間を5年として引き続き保存していたが、統括国有財産管理官においては、同保存期間を1年未満としていて、保存していなかったことなどから、29年報告に係る検査の過程で法律相談文書を提出できなかったとしている。

② 違法性

近畿財務局に対する会計検査院からの資料提出要求等について、その対応の割振りを行う管財総括第1課の職員は、一義的には各契約等の担当部署に対応を求めることにしており、本件土地の売却等に係る資料提出要求について、その担当部署である統括国有財産管理官に対応するよう求めたことには、故意又は重大な過失があったとは認められない。

また、統括国有財産管理官においては、法律相談文書が保存期間5年として統括法務監査官において保存されていたことに気付かず、29年報告に係る検査の過程で提出できなかったものの、通常、他の部署の行政文書の保存状況を確認することはないこと、事務的に多忙を極める中で会計検査の対応をしていて、法律相談文書の探索範囲の拡大を検討することには思い至らず統括法務監査官に確認しなかったことなどを考慮すると、29年報告に係る検査の過程で法律相

談文書が提出されなかったことについて、故意又は重大な過失があったとは認められない。

したがって、会計検査院法第26条の規定に違反するとは認められない。

c 29年報告に係る検査の過程で交渉記録が会計検査院に提出されなかった事態

① 当局の対応等

会計検査院は、理財局及び近畿財務局に対して本件土地の売却等に関する交渉記録について提出を要求していたが、交渉記録のうち、行政文書として保存されていないものについては、29年報告に係る検査の過程では提出がなかった。

一方、財務省は、30年5月23日に、行政文書としては廃棄されていたが、一部の職員の手控え等として残されていたことが確認できたとして、本件土地の売却等に関する交渉記録957枚を公表した。さらに、同年6月4日に交渉記録の廃棄の経緯等について a ①のとおり内部調査報告書を公表した。

財務省は、交渉記録の保存期間に関して、作成時点で「1年未満保存（事案終了まで）」と定めるなどしていた。そして、29年2月以降、理財局において、森友学園との間で売買契約が締結された28年6月20日をもって「事案終了」に当たるものと整理し、近畿財務局にも伝達したとしている。

そして、29年2月に、総務課長が、国会議員等からの照会状況のリストを用いて理財局長に報告した際、理財局長は交渉記録の取扱いは文書管理のルールに従って適切に行われるものであるとの考えであったことから、総務課長は、国会議員等との交渉記録を廃棄するよう指示されたものと受け止め、その旨を審理室長及び管財部長に伝達したとしている。こうした状況は、理財局次長や国有財産企画課長にも共有されたとしている。

また、森友学園側との交渉記録についても、理財局長から、同年2月24日の衆議院予算委員会での答弁の後、総務課長に対して、国会において財務省行政文書管理規則どおり対応している旨を答弁したことを踏まえ、文書管理の徹底について念押しがあり、総務課長は残っている交渉記録があるならば適切に廃棄するよう指示されたものと受け止め、その趣旨を審理室長及び管財部長に伝達したとしている。

しかし、上記の伝達後も、実際には、保存期間が終了した交渉記録の全てが廃棄されたわけではなかった。

行政文書として保存されていないものも含めて交渉記録を提出することを求めた会計検査院からの要求に対して、理財局の職員は、国会審議等において存在を認めていない文書を提出することは妥当ではないと考えるなどして、存在しない旨を回答したとしている。

② 違法性

行政文書として保存されていないものも含めて交渉記録を提出するよう、会計検査院が会計検査院法第26条の規定に基づいて要求していたことを認識していたにもかかわらず、国会審議等において存在を認めていない文書を提出することは妥当ではないと考えるなどして、財務省において、故意に提出の求めに応じなかった事態は、会計検査院法第26条の規定に違反すると認められる。

③ 懲戒処分の要求の検討対象となる会計事務職員

上記の事態について、会計検査院法第31条第2項後段の規定に基づく懲戒処分の要求の検討対象となる会計事務職員は、会計検査院から行政文書として保存されていないものも含めて交渉記録を提出するよう要求されていることを認識していた又は重大な過失により認識していなかった会計事務職員のうち、交渉記録の廃棄に関与した会計事務職員、交渉記録を保管するなどしていたのに会計検査院に提出しなかった会計事務職員等である。

(イ) 懲戒処分の要求の検討

(ア) a 及び c のとおり、財務省において、決裁文書の提出要求に対して改ざんした決裁文書を提出するなどしてこれに応じなかった事態及び交渉記録の提出の求めに応じなかった事態（以下、これらを合わせて「本件事態」という。）は、会計検査院法第26条の規定に違反すると認められる。

そこで、本件事態に関与した会計事務職員について確認したところ、理財局では理財局長が、近畿財務局では管財部長、管財部次長及び統括国有財産管理官が、それぞれ該当していた。そして、これらの会計事務職員について会計検査院法第31条第2項後段の規定に基づく懲戒処分の要求の検討を行った結果は、次のとおりである。

a 理財局の会計事務職員

① 理財局長

理財局長は、本件事態について方向性を決定付けた者であるが、既に退職していることから、懲戒処分の要求の対象外である。

b 近畿財務局の会計事務職員

① 管財部長及び管財部次長

管財部長は、部下職員に対して理財局からの決裁文書の改ざんの指示を伝達するなどした。また、管財部次長は、理財局からの指示等を受け、自ら決裁文書の改ざん作業を行うとともに、部下職員に対して理財局からの指示を伝達するなどした。しかし、管財部長及び管財部次長は、本件事態について任命権者から既に戒告の懲戒処分を受けていて、その懲戒処分について前記の特殊な事情があるとは認められないことから、改めて懲戒処分の要求は行わない。

② 統括国有財産管理官

統括国有財産管理官は、本件土地の売却等に係る契約の担当者としての立場で、会計実地検査に対応していた。そして、統括国有財産管理官は、理財局からの指示等を受け、改ざんした決裁文書の提

出に関与した。また、統括国有財産管理官は、交渉記録についても保管していた。

統括国有財産管理官が、改ざんした決裁文書の提出に関与したこと及び行政文書として保存されていないものも含めて交渉記録を提出するよう要求されていたにもかかわらず、これを提出しなかったことについて、故意又は重大な過失の有無を検討したところ、統括国有財産管理官は、交渉記録については、行政文書として保存されていないものも含めて提出するよう会計検査院から要求されていたことを認識していなかったとしているものの、改ざんした決裁文書の提出に関与したことについては、その認識があったとしていることから、故意があったと認められる。また、本件事態について、任命権者から口頭厳重注意は受けているものの、懲戒処分は受けていない。

しかし、本件事態については、そもそも理財局からの指示等によるものであること、統括国有財産管理官から上司に対して理財局からの改ざんの指示を拒否するよう意見を述べていたこと、会計実地検査に対応するために理財局から近畿財務局に審理室長が出張してきていたことなどを考慮すると、統括国有財産管理官について、会計検査院から懲戒処分の要求を行うべき事態とは認められないことから、懲戒処分の要求は行わない。

イ 国土交通省について

(ア) 当局の対応等

会計検査院は、国土交通省に対して本件土地の売却等に関する交渉記録について提出を要求していたが、国土交通省から、行政文書として管理している交渉記録は確認できなかったなどとする回答があり、29年報告に係る検査の過程では提出がなかった。

一方、国土交通省は、30年6月4日に、行政文書としては保存されていなかったが、職員の手控えとして残されていたことが確認できたとして、

本件土地の売却等に関する森友学園等との交渉記録30枚を公表した。

航空局は、大阪航空局において保管されていた本件土地の売却等に係る関係書類一式について、散逸防止や証拠保全を図ることを目的として、29年2月に、航空局に搬送することにしたとしている。関係書類一式の中には交渉記録も含まれていたが、大阪航空局から航空局に搬送するよう指示した国土交通省航空局航空ネットワーク部空港業務課（29年3月31日以前は環境・地域振興課。以下「空港業務課」という。）の職員は、関係書類一式は上記目的のために航空局に搬送し、保管したものであり、業務に使用するために航空局で保管していたものではないとしている。

そして、前記のとおり、会計検査院は交渉記録について提出を要求していたが、当該要求に対応した空港業務課の職員は、会計検査院から行政文書として保存されていないものも含めて交渉記録を提出するよう要求を受けていたことを認識していなかったとしている。そのため、実際には航空局で上記目的のために保管していた関係書類一式の中に職員の手控えとして残されていた交渉記録が含まれていたものの、これを確認せずに、交渉記録の行政文書としての保存期間は1年未満となっており、これを作成していたとしても、本件土地の売買契約終了後等に廃棄することとされていたことから、行政文書として管理している交渉記録は確認できなかった旨を会計検査院に回答したとしている。

(イ) 違法性

交渉記録の提出要求に対応した空港業務課の職員は、会計検査院に対して上記の回答を行って交渉記録を提出しなかったものの、会計検査院が提出を要求した時点で、交渉記録が行政文書としては存在しないと考えていたこと、会計検査院への対応は行政文書に基づいて行うことが航空局内において一般的な基本認識であったことなどを考慮すると、交渉記録を会計検査院に提出しなかったことについて、故意又は重大な過失があったとは認められない。

したがって、会計検査院法第26条の規定に違反するとは認められない。