

**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

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

目 次

I. はじめに	1
II. 調査の経緯等	2
III. 背景事情	5
(1) 関係部局等	5
(2) 森友学園案件の概略	6
(3) 平成 29 年以降の状況	9
IV. 応接録の廃棄等の経緯	13
(1) 応接録の元々の保存状況	13
(2) 政治家関係者との応接録の廃棄等の経緯	14
(3) 森友学園側との応接録の廃棄等の経緯	16
(4) 廃棄されなかつた応接録の取扱い	18
(5) 売買契約締結後に作成された応接録の取扱い	20
V. 決裁文書の改ざん等の経緯	21
(1) 決裁文書の元々の作成・管理状況	21
(2) 「文書 4（特例申請）」「文書 5（特例承認）」の改ざんの経緯	23
(3) 「文書 1（貸付決議①）」「文書 3（売払決議）」の改ざんの経緯	25

(4) その他の決裁文書の改ざんの経緯	29
(5) 国土交通省大阪航空局と共有していた決裁文書の取扱い	31
(6) 改ざん後の決裁文書の取扱い	32
VII. 一連の問題行為の総括	34
(1) 一連の問題行為の目的等	34
(2) 一連の問題行為の評価	38
(3) 本省理財局における責任の所在の明確化	39
(4) 近畿財務局における責任の所在の明確化	42
(5) 現在の本省理財局の幹部職員の責任	44
(6) 本省理財局職員・近畿財務局職員以外の責任	44
VIII. その他の決裁文書に関する調査	45
(1) 調査の概要	45
(2) 本省に対する調査の結果	46
(3) 財務局に対する調査の結果	47
VIII. 再発防止に向けた取組	48
(1) 国有財産の管理処分手続きの見直し	48
(2) 公文書管理の徹底、電子決裁への移行加速化等	49
(3) コンプライアンス、内部統制の総合的な態勢整備	51

森友学園案件に係る決裁文書の改ざん¹等に関する調査報告書

I. はじめに

- ① 本報告書は、学校法人森友学園（以下「森友学園」という。）を相手方とする国有地処分案件（以下「森友学園案件」という。）に係る決裁文書の改ざん等について、財務省自らの調査によって明らかになった事項をとりまとめたものである。
- ② 決裁を経た行政文書を改ざんし、それを国会等に提出するようなことは、あってはならないことであり、誠に遺憾である。また、決裁文書の改ざんが行われた時期には、各種応接録についても、国会等との関係で極めて不適切な取扱いがなされていたものと認められる。本報告書では、一連の問題行為の経緯や目的等を明らかにしたうえで、責任の所在の明確化を図り、さらに再発防止に向けた今後の取組についても記載している。
- ③ 財務省として、このような事態が生じたことを真摯に反省し、二度とこうしたことが起こらないよう、全省を挙げて取り組んでいく所存である。

¹ 財務省は、平成30年3月12日（月）の公表以降、本件について「決裁文書の書き換え」と表現してきたが、国会審議等において「改ざん」と表現すべきとのご指摘を頂戴している。後述するような経緯や目的等を踏まえれば、本件については「改ざん」と表現することが適當だと考えられることから、本報告書においては「改ざん」との表現を用いることとする。ただし、当時の職員の認識を記載している箇所等においては、「書き換え」等の表現を用いている場合がある。

II. 調査の経緯等

- ① 財務省は、平成 30 年 3 月以降、まずは森友学園案件に係る決裁文書の改ざんの有無について調査を進め、同年 3 月 12 日（月）、本省理財局による改ざんが行われていたことを公表した²。
- ② 具体的には、平成 29 年 2 月に森友学園案件が国会で取り上げられて以降、同年 2 月下旬から 4 月にかけて、
- ・ 貸付決議書①「普通財産決議書（貸付）」（平成 27 年 4 月 28 日）（以下「文書 1（貸付決議①）」という。）
 - ・ 貸付決議書②「普通財産決議書（貸付）」（平成 27 年 5 月 27 日）（以下「文書 2（貸付決議②）」という。）
 - ・ 売払決議書「普通財産売払決議書」（平成 28 年 6 月 14 日）（以下「文書 3（売払決議）」という。）
 - ・ 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）（以下「文書 4（特例申請）」という。）
 - ・ 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）（以下「文書 5（特例承認）」という。）
- の 5 件の決裁文書について、改ざんが行われていたことが確認された³。
- ③ また、主としてこれらの決裁文書の改ざん内容を反映する

² 財務省ホームページ参照。

https://www.mof.go.jp/public_relations/statement/other/search_kessai bunsho.htm

³ これら 5 件のうち「文書 5（特例承認）」は本省理財局が、他は近畿財務局が作成した文書であった。

形で、

- ・ 承諾書の提出について（平成 26 年 6 月 30 日）（以下「文書 6（承諾書提出）」という。）
- ・ 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）
- ・ 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）（以下「文書 8（予定価格決定）」という。）
- ・ 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）
- ・ 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）
- ・ 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）
- ・ 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）
- ・ 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）
- ・ 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）

の 9 件の決裁文書についても改ざんが行われており⁴、計 14 件の決裁文書の改ざんが行われていることが確認された。

④ 本件については大阪地方検察庁による捜査が進められ、財務省としても、捜査に全面的に協力してきたところである。それとともに、国会をはじめ各方面からの厳しいご指摘を踏まえれば、捜査への影響には十分留意しつつ、財務省自らもでき

⁴ これら残り 9 件の文書は、すべて近畿財務局が作成した文書であった。

る限りの調査を進め、一連の経緯や目的等について説明責任を果たすべきことも当然である。このため、平成 30 年 3 月 12 日（月）の公表以降も、本省大臣官房の人事担当部局（秘書課及び同課首席監察官室）を中心に、職員からの聞き取り、関連文書の確認、サーバや各職員のコンピュータ上に残されたファイルの探索等の調査を行ってきたところである。

- ⑤ また、後述するとおり、決裁文書の改ざんが行われた平成 29 年 2 月下旬から 4 月にかけては、保存期間が「1 年未満」と定められた応接録の取扱いが問題となっており、これが決裁文書の改ざんとも密接に関連していたことも判明したことから、本報告書では、その経緯等についても触れている。
- ⑥ 職員からの聞き取り調査においては、職員の記憶が明確でない場合や、複数の職員からの聞き取り内容が整合しない場合もあり、詳細な事実関係を特定することは必ずしも容易ではなかったが、本報告書では、調査を通じて推認された事柄についてもできる限り詳細に盛り込むようにした。
- ⑦ なお、財務省としてできる限りの調査を行ったところであるが、今後、新たな事実関係が明らかになるような場合には、更に必要な対応を行っていくこととなる⁵。

⁵ 森友学園案件をめぐっては、国会審議等において、地下埋設物の撤去費用の算定を含めた価格算定手続の妥当性等について議論がなされているが、財務省としては、森友学園に対する国有地の売払い処分は、小学校開校に向けて校舎の建設工事が進む中で新たな地下埋設物が発見され、相手方からの損害賠償請求のおそれがあるなど切迫した状況の中で行われたものであり、将来にわたって一切の国の責任を免除するよう特約条項を付すことも含めて、ぎりぎりの対応であったと考えている旨を答弁している。本報告書は、平成 29 年 2 月以降の森友学園案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査の結果をとりまとめたものであり、上記の価格算定手続の妥当性等を含め、平成 28 年 6 月 20 日（月）の事案終了前の状況について調査を行ったものではない。

III. 背景事情

(1) 関係部局等

- ① 国有財産行政は、国債管理や財政投融資等の行政分野とともに、財務省の本省理財局が所掌しており、事務方としての最終責任者は「理財局長」である。その下に、国有財産行政を担当する幹部職員として、「理財局次長」が置かれている。また、理財局長の下で理財局の各課室の業務をとりまとめる役割は、「総務課」が担っている。国有財産行政に関する各課室の業務は「国有財産企画課」がとりまとめており、国有財産のうち普通財産⁶の管理処分等に関する財務局への対応は「国有財産業務課」がとりまとめている。国有財産業務課には「国有財産審理室」が置かれ、森友学園案件のような個別案件について財務局との調整窓口となるほか、国会対応を含め、本省において必要となる業務を担っている⁷。
- ② 個別の国有財産の管理処分の業務は「財務局長」に委任されており、「管財部」が担当している。森友学園案件を取り扱っていた近畿財務局では、「管財部長」の下に「管財部次長」が置かれており、さらに、森友学園などの関係者との調整を含む実務対応は「統括国有財産管理官」が担っている⁸。

⁶ 国有財産は、国の行政の用に供するため所有する「行政財産」と、それ以外の「普通財産」とに分類される。「行政財産」は売払い等の処分を行うことはできず、各省各庁の長が管理することとされている。他方、「普通財産」は、原則として財務大臣が管理処分を行うこととされている。

⁷ 平成29年2月から4月に本省理財局の関係部局に在籍していた主な職員は、佐川宣寿理財局長、中尾睦理財局次長、中村稔総務課長、富安泰一郎国有財産企画課長、田村嘉啓国有財産審理室長である。

⁸ 平成29年2月から4月に近畿財務局の関係部局に在籍していた主な職員は、美並義人近畿財務局長、楠敏志管財部長、小西眞管財部次長、池田靖統括国有財産管理官である。

- ③ 国会対応は本省が担当しており、たとえば、国会審議に向けて森友学園案件に関する質問通告があれば、基本的に、本省理財局の担当課室の職員が質問予定者に接触し、必要な説明を行いつつ、想定される質問内容を聞き取った上で、国会答弁資料を作成する。ただし実際の国会審議においては、事前の通告内容を超えた質問が行われる場合もあり、答弁者が、事前に準備された国会答弁資料を参考せずに答弁することも少なくない。国会答弁資料は、答弁予定者が内閣総理大臣や財務大臣等であれば、本省大臣官房文書課の審査を経て、秘書官⁹の確認を受けてセットしている。また、答弁予定者が理財局長であれば、大臣官房文書課は審査をせず、理財局長が内容を確認してセットしている。
- ④ 国會議員等からの資料要求、個別の説明要求、会議出席要求等については、本省大臣官房文書課が窓口となるが、実際の対応は担当課室の職員が行っており、森友学園案件であれば、基本的に本省理財局の職員が行っている。

(2) 森友学園案件の概略

- ① 森友学園を相手方として処分がなされた大阪府豊中市所在の国有地は、元々、大阪国際空港周辺における航空機騒音対策の一環として、国が建物等の移転について補償を行った上で買い受けた土地である。当初は国土交通省大阪航空局所管の行政財産であったが、その後、騒音区域の縮小に伴って普通財

⁹ 内閣総理大臣の国会答弁資料であれば、財務省出身の秘書官及びその配下の職員。

産化され、国として保有し続ける必要が無くなっていた。当該国有地は、同省所管の自動車安全特別会計空港整備勘定に所属しており、売払い等の処分を行えばその対価は当該勘定の収入となる。こうした中、平成 25 年 4 月、同省大阪航空局から近畿財務局に対して、売払い処分の依頼がなされたものである。

- ② 近畿財務局が平成 25 年 6 月に公的取得要望の受付を開始したところ¹⁰、森友学園から、小学校用地として取得したい旨の要望があった。その際、森友学園側は、当該国有地を直ちに買い受けのではなく、小学校の経営が安定するまでの期間は借り受けた上で、その後に買い受けることを要望した。
- ③ 本省理財局の通達「普通財産貸付事務処理要領¹¹」では、公的用途に供するために売払いを前提とする貸付けを行う場合は、貸付期間は 3 年までとすることを原則としつつ、これにより処理することが適当でないと認められる場合の特例として、本省理財局長の承認を経て、別途の処理を行うことが認められている。近畿財務局は、森友学園からの要望を受けて、国土交通省大阪航空局の意向も確認し、さらに本省理財局とも相談を重ねた上で、森友学園に対して 3 年以内に当該国有地を売り払うことは困難である一方、定期借地とすれば将来的な売払いを確実に担保できることから、10 年間の事業用定期借地契約等による貸付けを行うこととした。平成 27 年 2 月 4 日（水）、本省理財局に対して「文書 4（特例申請）」のとおり

¹⁰ 未利用国有地の売払いは、公用・公共用の利用を優先する考え方を基本として、まず 3 か月間、地方公共団体及び公益法人その他の事業者からの取得等要望の受付を行い、当該受付期間中に要望がない場合には、一般競争入札により売却することとされている。

¹¹ 平成 13 年 3 月 30 日財理第 1308 号

申請し、本省理財局は、同年4月30日（木）、「文書5（特例承認）」のとおり承認した。

- ④ 近畿財務局は、森友学園との契約締結に向けて、平成27年4月28日（火）、「文書1（貸付決議①）」のとおり決議したが、契約文言等に関する森友学園側との調整が整わなかつたため、契約書等を改めて作成し、同年5月27日（水）、「文書2（貸付決議②）」のとおり決議した。その上で、同年5月29日（金）、森友学園との間で貸付契約（事業用定期借地契約）等を締結し、その契約内容について、同年6月8日（月）に公正証書を取り交わした。
- ⑤ 森友学園が小学校の校舎建設工事に着手したところ、平成28年3月、森友学園側から、生活ごみ等を含めた大量の地下埋設物が発見された旨の連絡があり、さらにその後、早期に当該国有地を買い受けたいとの提案があった。近畿財務局は、国土交通省大阪航空局とともに対応を検討し、最終的に、不動産鑑定評価による更地価格から地下埋設物の撤去費用を差し引いた価格で売り払うこととして、同年6月14日（火）、「文書3（売払決議）」のとおり決議した。その上で、同年6月20日（月）、森友学園との間で売買契約を締結した。
- ⑥ なお、上記のような森友学園案件の経緯や価格算定手続等については、会計検査院が、平成29年3月6日（月）の参議院予算委員会からの要請を翌日7日（火）に受諾して、会計検査を行っている。この会計検査の結果は、同年11月22日（水）、「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」として公表されている。

(3) 平成 29 年以降の状況

- ① 森友学園との間で売買契約を締結した後、森友学園案件について、豊中市議会議員等からの情報公開請求、国会議員からの資料要求、報道機関からの照会等の動きがあった。本省理財局の国有財産審理室は、森友学園案件について報道が出る可能性を意識して、平成 29 年 2 月初旬、理財局長に案件の概略を説明した。なお、当時の理財局長が森友学園案件について配下の職員から対面での説明を受けたのは、平成 28 年 7 月の着任以降、これが初めてであった。
- ② 平成 29 年 2 月 9 日（木）、森友学園案件について、「近畿財務局が売却額等を非公表にしている」「売却額は同じ規模の近隣国有地の 10 分の 1」「森友学園が買った土地には、今春に同学園が運営する小学校が開校する予定」「同校の名誉校長は首相の妻」等とする報道があった。同日以降、本省理財局に対して、国会議員等からの資料要求、個別の説明要求、会議出席要求が相次ぎ、国有財産審理室の担当者をはじめ、職員は国会関係の対応に追われる状況となった。また、近畿財務局においても、本省理財局からの各種照会や、報道機関への対応等もあり、担当職員は多忙を極めることとなった。
- ③ 近畿財務局は、従来、森友学園側から、小学校に入学する児童やその保護者等への風評リスクが懸念されることから国有地売却価格を非公表扱いとしたいとの要請を受けて、売却価

格を公表していなかったが、上記報道があった平成 29 年 2 月 9 日（木）中に森友学園側の同意を得て、翌日 10 日（金）に公表した。

- ④ 本省理財局は、森友学園案件が国会審議等でも取り上げられることになる可能性を意識して、平成 29 年 2 月 13 日（月）、財務大臣に対して、案件の経緯や、森友学園に対する国有地の売払いは不動産鑑定評価による更地価格から地下埋設物の撤去費用を差し引いた価格により行っていること等を説明した。
- ⑤ 国会審議において森友学園案件が初めて本格的に取り上げられたのは平成 29 年 2 月 15 日（水）の衆議院財務金融委員会であり、さらに内閣総理大臣も出席して行われた同年 2 月 17 日（金）の衆議院予算委員会など、その後の国会審議でも連日取り上げられた。同日には、内閣総理大臣から、本人や妻が、事務所も含めて、この国有地払下げに一切関わっていないことは明確にしたい旨の答弁があった。
- ⑥ 同時期、森友学園の理事長に対する報道機関からの取材も相次いでいた。特に、平成 29 年 2 月 14 日（火）、地下埋設物の実際の撤去費用に関して同理事長が「1 億円くらいかな」と発言したとの報道があり、同理事長の真意を確認すべく、近畿財務局の統括国有財産管理官から同理事長に連絡をとった。さらに、この件が国会審議でも取り上げられたことから、本省理財局の指示により、同年 2 月 16 日（木）から 17 日（金）にかけて、近畿財務局から森友学園側に対して書面により認識を提出するよう要請したが、森友学園側は応じなかつた。

- ⑦ 地下埋設物の撤去費用については、平成29年2月20日(月)の衆議院予算委員会において、本省理財局長が「相手方において適切に撤去したというふうに聞いてございますが、売却後でございますので、具体的な撤去の状況につきましては把握してございません」と答弁した。国会審議においては、この後も地下埋設物の撤去費用に関する質問が相次いだほか、この点も含めた詳細な経緯や、政治家関係者からの働きかけの状況について質問があり、さらには、後述するとおり、応接録の有無等も論点として浮上することとなった。
- ⑧ 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¹²。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、

¹² 「トラック何千台」との表現は、当該職員が発案し、提案したものと認められる。

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。

- ⑨ 平成 29 年 2 月 21 日（火）、国会議員団は、上記現地視察の後、近畿財務局及び国土交通省大阪航空局の職員と面会した。この場には、近畿財務局の管財部長、管財部次長及び統括国有財産管理官らのほか、本省理財局から出張した国有財産審理室長も同席した。あらかじめ本省理財局と近畿財務局との間で相談の上で、当日用の応答要領が作成されており、政治家関係者からの不当な働きかけはなかったこと等のほか、仮に問われれば、政治家関係者から照会を受けた際の応接録は残されていない旨も回答することとされていた。当日は、国会議員団から、政治家関係者の関与の有無について厳しい質問があり、対応者は、その後も引き続き質問を受けることになるだろうと認識した。
- ⑩ 森友学園案件が国会審議で大きな議論となり、内閣官房長官の記者会見でも多数質問がなされる中で、平成 29 年 2 月 22 日（水）には、本省理財局と国土交通省本省航空局から内閣官房長官への説明が行われた。説明者側からは、森友学園案件の経緯のほか、取引価格の算定は適正に行われていることや、総理夫人付や政治家関係者からの照会に対して回答をしたことはあるが特段問題となるものではないこと等について説明した。
- ⑪ 国会審議において財務大臣に対して森友学園案件に関する質問通告があった場合には、逐次、秘書官から、本省理財局が

作成した国会答弁資料を説明していた。他方、個別事案に関する詳細な質問については担当局長等が答弁することが通例であり、森友学園案件についても、取引の経緯や文書管理の状況の詳細に関する質問については、答弁ラインを財務大臣に逐一報告せず、理財局長が責任をもって答弁していた。

IV. 応接録の廃棄等の経緯

(1) 応接録の元々の保存状況¹³

- ① 森友学園案件に係る決裁文書が作成され、その後改ざんが行われた期間にかけて、「財務省行政文書管理規則¹⁴」においては、一定の行政文書についてのみ1年以上の保存期間を列記していた。森友学園案件に係る決裁文書についても、当該規則に則って、たとえば「文書1（貸付決議①）」であれば「運用終了日以後10年」、「文書3（売払決議）」であれば「30年」の保存期間が定められている。他方、応接録など、当該規則に列記されていない文書については、「財務省行政文書管理規則細則¹⁵」に基づき、保存期間は「1年未満」とされ、具体的な終期は「年度末まで」や「事案終了まで」等と定めることとなっていた¹⁶。

¹³ 一般に、応接録については、作成するかどうか、実際のやりとりをどの程度詳細に記録するか、記録する際の表現ぶりをどうするかといった点は担当者の裁量に委ねられる面が大きいことや、相手方に対して、実際のやりとりが正確に反映されていることを逐一確認しているわけでもないことに、留意が必要と考えられる。

¹⁴ 平成23年財務省訓令第10号

¹⁵ 「財務省行政文書管理規則」に基づき、総括文書管理者（大臣官房長）が施行に関し必要な事項を定める細則

¹⁶ 「公文書等の管理に関する法律」（平成21年法律第66号）や「財務省行政文書管理規則」等において、保存期間が終了した文書は、独立行政法人国立公文書館に移管するか、廃棄しなけれ

- ② 森友学園案件に関する応接録は、作成時点で「1年未満保存（事案終了まで）」と定められていた。この保存期間の具体的な終期について、森友学園との間で売買契約が締結された平成28年6月20日（月）をもって事案が終了したと考えていた職員もある一方で、当面は保存し続けるのだろうと考えていた職員もあり、関係者間の認識は必ずしも統一されていなかった。
- ③ 他方で、個別の国有財産の管理処分に従事する職員は、一般に、当該国有地について外部から照会等を受ける場合に備えて、過去に照会等があった際の応接録のうち後日必要になるかもしれないと考えたものを手元に保存しておくことが多い。森友学園案件を担当する近畿財務局の職員も、一連の応接録を保存していたほか、その電子ファイルをサーバ上に保存していた。
- ④ また、近畿財務局において作成された応接録の一部は、隨時、本省理財局の国有財産審理室にも共有されていた。同室の職員は、こうした応接録を紙媒体の形で保存したり、サーバ上の共有フォルダ¹⁷や各職員が使用するコンピュータ上に電子ファイルの形で保存していた。

(2) 政治家関係者との応接録の廃棄等の経緯

- ① 森友学園案件に関する応接録で「1年未満保存（事案終了ま

ばならないこととされている。

¹⁷ 同一部局の複数職員がアクセス権限を有するフォルダ。

で)」と定められていたものについては、平成 29 年 2 月以降、本省理財局において、森友学園との間で売買契約が締結された平成 28 年 6 月 20 日（月）をもって「事案終了」に当たるものと整理し、国有財産審理室長から理財局長まで報告した上で、近畿財務局にも伝達された。

- ② 平成 29 年 2 月 17 日（金）の衆議院予算委員会における内閣総理大臣の上記答弁以降、本省理財局の総務課長から国有財産審理室長及び近畿財務局の管財部長に対し、総理夫人の名前が入った書類の存否について確認がなされた。これに対して、総理夫人本人からの照会は無いことや、総理夫人付から本省理財局に照会があった際の記録は作成し、共有しているが、内容は特段問題となるものではないことを確認したほか、近畿財務局の管財部長からは、その他の政治家関係者からの照会状況に関する記録の取扱いについて相談がなされた。さらに、上記の同年 2 月 21 日（火）の国會議員団との面会の状況も踏まえ、本省理財局の総務課長から近畿財務局の管財部長に対して政治家関係者をはじめとする各種照会状況のリストの作成を依頼し、本省理財局の国有財産審理室長に当該リストが送付された。
- ③ 本省理財局の総務課長は、その後速やかに、国有財産審理室長に対して政治家関係者からの照会状況に絞り込んだリストを作成するよう指示をした上で、当該リストにより理財局長に報告した。その際、理財局長は、応接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、政治家関係者との応接録を廃棄する

よう指示されたものと受け止め、その旨を国有財産審理室長、さらに近畿財務局の管財部長に伝達した。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¹⁸。

- ④ 近畿財務局においては、本省理財局からの指示を受けて、政治家関係者との応接録として存在が確認されたものを紙媒体及び電子ファイルとともに廃棄した。本省理財局内においても、保存されていた政治家関係者との応接録の廃棄を進めたが、サーバ上の共有フォルダに保存されていた電子ファイルについては、廃棄されず残されたものも存在した¹⁹。

(3) 森友学園側との応接録の廃棄等の経緯

- ① 平成 29 年 2 月 22 日（水）、国会議員より、森友学園案件における森友学園側との応接録の存否についての確認があった。また、翌日 23 日（木）には、一部政党より、平成 25 年から平成 26 年にかけての財務省本省及び近畿財務局職員と森友学園関係者との接触記録の存否について、無いならば無い旨を書面で提出するよう要求があった。本省理財局内では、森友学園案件に関する応接録に関して、上記の通り売買契約が締結された平成 28 年 6 月 20 日（月）をもって「事案終了」に当たるものと整理していたことから、こうした記録は無いものと整理し、後者の要求に対して、平成 29 年 2 月 24 日（金）、その旨を記載した書面を提出した。

¹⁸ この際、あわせて、当該リスト自体も廃棄された。

¹⁹ 今回の調査においては、平成 29 年 5 月のシステム更改前に使用されていたコンピュータからも、可能な限りの電子ファイルの復元作業を行い、後述する「廃棄されなかった応接録」とともに公表を行っている。

- ② 平成 29 年 2 月 24 日（金）の衆議院予算委員会において、本省理財局長は、「昨年 6 月の売買契約に至るまでの財務局と森友学園側の交渉記録につきまして、委員からのご依頼を受けまして確認しましたところ、近畿財務局と森友学園との交渉記録というのはございませんでした」「面会等の記録につきましては、財務省の行政文書管理規則に基づきまして保存期間 1 年未満とされておりまして、具体的な廃棄時期につきましては、事案の終了ということで取り扱いをさせていただいております。したがいまして、本件につきましては、平成 28 年 6 月の売買契約締結をもちまして既に事案が終了してございますので、記録が残っていないということでございます」等と答弁した。
- ③ 平成 29 年 2 月 24 日（金）の衆議院予算委員会において上記の理財局長の答弁があるまでに、本省理財局の総務課長及び国有財産審理室長は、森友学園案件関係の各種応接録が実際には残っていることを認識していたものと認められる。他方、理財局長は、各種応接録の実際の存否を確認しないまま、「財務省行政文書管理規則」等に定められている以上、保存期間が終了した応接録は廃棄されているはずであると認識していたものと認められる。
- ④ さらに、上記の本省理財局長の答弁の後には、同局長から総務課長に対して、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、残っている応接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た。

- ⑤ 文書管理を徹底すべきとの趣旨は、速やかに、本省理財局の総務課長から近畿財務局の管財部長に伝達された。管財部長は、部内の職員に対して、森友学園案件に係る応接録を廃棄せよ、といった具体的な指示までは行わなかったが、適切な文書管理を行うべき旨を繰り返し周知した。これを受け、保存期間が終了した応接録について、紙媒体で保存されていたもののはか、サーバ上に電子ファイルの形で保存されていたものについても廃棄が進められた。他方、個々の職員の判断により、廃棄せずに当該職員の手控えとして手元に残された応接録も引き続き存在した。
- ⑥ 本省理財局においては、総務課長から国有財産審理室長に対して、文書管理はルールに従って適正に行うよう話があり、国有財産審理室長から配下の一部の職員にも、この趣旨が伝えられた。国有財産審理室の職員は、文書管理を適切に行うべき旨が周知されたという認識はあっても、応接録を速やかに一斉に廃棄すべき旨の指示を受けたとは認識していない職員もいる状況であった。こうした中、国有財産審理室においては、紙媒体で保存されていた応接録を含め、保存期間が終了した関連文書について廃棄を進めたが、他方、サーバ上の共有フォルダに保存されていた電子ファイルは、多忙であったこともあり、保存されたままとなつた。

(4) 廃棄されなかつた応接録の取扱い

- ① 上記の経緯により、本省理財局及び近畿財務局の一部職員

は、保存期間が終了した応接録が必ずしもすべて廃棄されず、保存されたままとなっている状況を認識していた。ただし、廃棄を徹底すべきとの認識が必ずしも共有されていなかったことに加え、平成 29 年 3 月以降には財務省職員を刑事告発する動きが報道され、さらに同年 5 月には東京地方裁判所に対して証拠保全の申立てが行われるに至り、それ以上の廃棄は行われなかつた。

② 平成 29 年 3 月以降、森友学園案件に関する会計検査院の会計検査が実施に移され、会計検査院から、廃棄していない応接録等を提示するよう繰り返し求めがあつたが、本省理財局においては、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と考え、存在しない旨の回答を続けた。さらに会計検査院からは、行政文書と位置付けているかどうかにかかわらず、個々の職員が手控えとして残している資料や、サーバ及び職員のコンピュータ上に電子ファイルとして残されている資料を提出するよう重ねて求めがあり、同年 10 月から 11 月にかけて、本省理財局の総務課長の判断により、近畿財務局のサーバ上の電子ファイルの構成に関する資料を提示することとした。ただし、当該資料では、廃棄されず残されていた応接録等の電子ファイルの存在には触れなかつた²⁰。

③ 情報公開請求により、森友学園案件に関する一連の応接録

²⁰ 近畿財務局においては、情報公開請求への対応のため、平成 29 年 10 月から 11 月にかけて、管財部にとどまらず他の部門も含めて、森友学園案件の関連文書の探索が行われた。その結果、統括法務監査官部門等において法律相談に関する文書が保存されていることが確認されたことから、同年 11 月 21 日（火）に会計検査院に連絡し、また、情報公開請求に対しては、平成 30 年 1 月 4 日（木）に開示決定をした。

の開示を求められるケースも相次いだが、その都度、「文書不存在」を理由に不開示の決定を行ってきてる。

- ④ 本省理財局では、平成 29 年 7 月、理財局長が交代するなどの定期人事異動があったが、新たに転入してきた幹部職員に対しては、応接録が廃棄されず残っている実態は説明されなかつた。
- ⑤ 今般、決裁文書の改ざんに関する調査を進める過程において、廃棄されず残されていることが確認された応接録や、サーバ及び職員のコンピュータ上に残された電子ファイルの探索等により確認できた応接録については、平成 30 年 5 月 23 日（水）に公表したとおりである²¹。

(5) 売買契約締結後に作成された応接録の取扱い

- ① 平成 28 年 6 月 20 日（月）に森友学園との間で売買契約を締結した後も、近畿財務局と森友学園側とのやりとりについて応接録を作成する場合があった。たとえば、平成 29 年 2 月 9 日（木）に森友学園案件に関する報道があつて以降、同年 2 月 13 日（月）から 14 日（火）にかけて近畿財務局と森友学園側の間で報道機関への対応を相談した際にも、詳細な応接録が作成されていた。こうした応接録も「1 年未満保存」の文書であり、具体的な終期は「平成 28 年度末」とされていた。
- ② 平成 29 年 3 月 15 日（水）の衆議院財務金融委員会におい

²¹ 財務省ホームページ参照。

https://www.mof.go.jp/public_relations/statement/other/search_kessai bunsho.htm

て、国会議員から、同年 2 月 8 日（水）以降数日間の森友学園側との接触記録を同委員会に提出するよう要求があった。これを受け、本省理財局の総務課長から近畿財務局の管財部長に対して、そうした記録については位置づけをよく整理しなければならない旨の相談を行った。近畿財務局側では、進行年度中の応接録を全く作成していない、あるいは全て廃棄済みであると整理することは無理があると考え、近畿財務局長まで相談の上で、売却価格の公表に関する同年 2 月 9 日（木）付の同意書とともに、報道対応に関する同年 2 月 13 日（月）・14 日（火）付の応接録については存在するものとして、提出に応じることとした。ただし、既に作成済みであった応接録は中身が詳細過ぎることから、要旨のみに圧縮した応接録を作成し直すこととし、統括国有財産管理官以下で作業を行った上で、本省理財局経由で提出した。

- ③ 作成し直す前の上記応接録を含め、平成 28 年 6 月 20 日（月）に森友学園との間で売買契約を締結した後に作成された応接録については、平成 30 年 6 月 4 日（月）に公表したとおりである²²。

V. 決裁文書の改ざん等の経緯

（1）決裁文書の元々の作成・管理状況

- ① 森友学園案件に係る決裁文書のうち、本省理財局が作成し

²² 財務省ホームページ参照。

https://www.mof.go.jp/public_relations/statement/other/search_kessaibunsho.htm

たのは「文書5（特例承認）」の1件のみであり、平成27年4月30日（木）、「一元的な文書管理システム²³」上で電子決裁が完了している。残る決裁文書は、近畿財務局において作成されたものであり、紙媒体で決裁が行われ、保存されている。

- ② 近畿財務局が作成した決裁文書の中には、各種経緯等をかなり詳細に記載しているものがあった。また、本省理財局が作成した「文書5（特例承認）」にも各種経緯が詳細に記載されていたが、これは、国有財産審理室の担当者が、近畿財務局において既に決裁済みだった「文書4（特例申請）」と平仄を合わせる形で記載したことによるものであった。
- ③ 「一元的な文書管理システム」上で電子決裁を行う場合、まず担当者が、決裁文書本文のほか各種参考書類等の電子ファイルを当該システムにアップロードし、決裁権者もそれぞれのアカウントで当該システムにログインした上で決裁文書の内容を確認し、コンピュータ上で決裁を行っている。ただし、重要な案件については、担当者からその上司である決裁権者に対して、案件の概要をまとめた紙媒体の資料によってあらかじめ説明を済ませた上で、電子決裁を回すことが一般的であり、そうした場合、決裁権者は、システム上アップロードされている各種添付書類まで逐一目を通さないことも多い。「文書5（特例承認）」の電子決裁に際しても、本省理財局の国有財産審理室の当時の担当者は、別の資料により上司である決裁権者への説明を済ませた上で電子決裁を回しており、決裁

²³ 行政文書の起案・登録から廃棄・移管までのライフサイクルを電子的に管理するためのシステムであり、「公文書等の管理に関する法律」が求める文書管理業務を厳格かつ効率的に実施するために活用されている。総務省行政管理局が整備・管理し、全府省庁で導入済み。

権者の側は、各種添付書類に目を通さぬまま、決裁を行っていたのが実態であった。

- ④ 「一元的な文書管理システム」上で電子決裁が行われた「文書 5（特例承認）」については、改ざんが行われた後も当該システム上に元々の文書が保存されており、その内容は、平成 30 年 3 月 26 日（月）に公表したとおりである²⁴。
- ⑤ 他方、近畿財務局において紙媒体で決裁が行われた文書については、通常の決裁文書には添付しないような資料・メモ等が編綴された状態で管理・保存されていたものがあるなど、必ずしも整然と管理されていない実態であった。改ざん前の管理・保存状況をできる限り復元した内容は、平成 30 年 5 月 23 日（水）に公表したとおりである²⁵。

(2) 「文書 4（特例申請）」「文書 5（特例承認）」の改ざんの経緯

- ① 近畿財務局及び本省理財局の国有財産審理室長が対応した平成 29 年 2 月 21 日（火）の国会議員団との面会を受けて、対応者の間では、「文書 4（特例申請）」「文書 5（特例承認）」等における政治家関係者に関する記載の取扱いが問題となり得ることが認識された。
- ② その後、本省理財局の国有財産審理室長から総務課長に対して、本省理財局が作成した「文書 5（特例承認）」の中にも

²⁴ 財務省ホームページ参照。

https://www.mof.go.jp/public_relations/statement/other/search_kessaibunsho.htm

²⁵ 同上

政治家関係者からの照会状況に関する記載がある旨の問題提起があり、両者から理財局長に対して速やかに報告された。理財局長は、当該文書の位置づけ等を十分に把握しないまま、そうした記載のある文書を外に出すべきではなく、最低限の記載とすべきであると反応した。理財局長からはそれ以上具体的な指示はなかったものの、総務課長及び国有財産審理室長としては、理財局長の上記反応を受けて、将来的に当該決裁文書の公表を求められる場合に備えて、記載を直す必要があると認識した。こうした認識は、国有財産企画課長にも共有された。

- ③ その上で、「文書 5（特例承認）」については、平成 29 年 2 月 26 日（日）に、本省理財局の国有財産審理室長及び配下の国有財産審理室の職員が、国有財産企画課長にも報告の上で、政治家関係者からの照会状況等が記載された経緯部分を削除するなどの具体的な作業を行った。
- ④ 近畿財務局が作成した「文書 4（特例申請）」については、後述するとおり、近畿財務局において若干の書き換え作業に着手していたが、平成 29 年 2 月 26 日（日）、本省理財局から近畿財務局の管財部職員に出勤を要請した上で、国有財産審理室の職員から、上記「文書 5（特例承認）」と同様の書き換えを行うよう具体的に指示をした。近畿財務局においては、管財部次長及び統括国有財産管理官以下の職員が、指示通りの作業を行った。
- ⑤ 本省理財局が作成した「文書 5（特例承認）」は、上記のと

おり「一元的な文書管理システム」上で電子決裁が完了した文書であり、当該システム上で決裁文書の更新を行う権限は、一部職員にしか付与されていなかった。国有財産審理室長らは、上記の書き換え作業を行った平成 29 年 2 月 26 日（日）の時点では、当該システム上の更新処理をどのように行えばよいかが分からなかつたため、同日中はそれ以上の処理は行わなかつた。

- ⑥ その後、本省理財局の国有財産審理室長は、起案部局の課室長級職員が務める文書管理責任者²⁶又はその配下で文書管理担当者権限を設定された職員のアカウントであれば、「一元的な文書管理システム」上で電子決裁が行われた文書を更新できることを知り、平成 29 年 4 月 4 日（火）夜、当該権限を設定された配下の国有財産審理室の職員に対して当該システムにログインするよう依頼した上で、当該職員のコンピュータを借りて作業を行つた²⁷。なお、当該職員は、改ざん作業自体は全く関知していなかつた。

(3) 「文書 1（貸付決議①）」「文書 3（売払決議）」の改ざんの経緯

- ① 上記の通り近畿財務局に対して「文書 4（特例申請）」の書き換えの指示が行われた平成 29 年 2 月 26 日（日）には、当該指示の内容も踏まえつつ、本省理財局の国有財産審理室長及び配下の国有財産審理室の職員が、国有財産企画課長にも

²⁶ 「文書 5（特例承認）」については、国有財産業務課長が該当。

²⁷ 本省理財局の国有財産審理室長は、「一元的な文書管理システム」において「文書 5（特例承認）」の決裁文書の更新処理を行えば、元の決裁文書は上書き保存されて無くなるものと考えていたが、実際には、元々の文書もそのまま保存されていた。

報告の上で、近畿財務局に対して、「文書1（貸付決議①）」や「文書3（売払決議）」等についても、各種経緯が記載された箇所の短縮化などを指示していた²⁸。

- ② 当時、本省理財局においては、遠からず各種決裁文書の公表を求められ、国会審議等における質問の材料となりかねないとの認識が共有されていた。このため、平成29年2月27日（月）、国有財産企画課及び国有財産審理室から理財局長に対して、まずは「文書3（売払決議）」の内容を報告した。この際、理財局長は、このままでは外には出せないと反応したことから、配下の職員の間では、記載を直すことになるとの認識が改めて共有された。また、理財局長から総務課長及び国有財産企画課長に対して、担当者に任せるのではなくしっかりと見るよう、との指示があり、指示を受けた両者は、記載内容を整えた上で理財局長の了解を得ることが必要になると認識した。
- ③ 平成29年3月2日（木）の参議院予算委員会において、国会議員から、森友学園案件に関する決裁文書を同委員会に提出するよう要求があった（なお、同年3月17日（金）にも、別の国会議員から、同様の要求があった。）。このため、同日以降、本省理財局の国有財産審理室の職員から近畿財務局に対して改めて各種決裁文書の送付を求め、近畿財務局側では、同年3月3日（金）以降、各種決裁文書をスキャンして電子ファイル化する作業を行った上で、同年3月6日（月）から8日

²⁸ 平成29年2月下旬、各種応接録の廃棄が進められる中で、近畿財務局において、平成28年3月頃の経緯を裏付ける記録として、「文書3（売払決議）」に「森友学園事案に係る今後の対応方針について（H28.4.4）」と題する参考メモを追加することが検討され、一時期は決裁文書に編綴されていたが、最終的には外されていた。

(水) 頃にかけて、決裁文書の一式を本省理財局側に送付した。

- ④ 本省理財局では、まずは「文書 1（貸付決議①）」と「文書 3（売払決議）」について、総務課長、国有財産企画課長、国有財産審理室長及び配下の国有財産審理室の職員が相談して検討を進め、平成 29 年 3 月 8 日（水）にかけて、理財局次長、さらには理財局長に対して、複数回にわたり、検討状況が報告された。
- ⑤ 平成 29 年 3 月 7 日（火）未明、本省理財局の国有財産審理室の職員から近畿財務局に対して、「文書 1（貸付決議①）」や「文書 3（売払決議）」等の書き換え案が送付されたが、この段階では、小幅な書き換えにとどまっていた。その後、理財局長を含めて行った議論を踏まえ、同年 3 月 8 日（水）にかけて、まずは「文書 3（売払決議）」の作業を先行して行った上で提出・公表するとの方針とともに、貸付契約までの経緯の記述を全て削除するほか、国土交通省大阪航空局の対応状況を削除する等の更なる書き換え案が、近畿財務局に対して示された。
- ⑥ 近畿財務局の統括国有財産管理官の配下職員は、そもそも改ざんを行うことへの強い抵抗感があったこともあり、本省理財局からの度重なる指示に強く反発し、平成 29 年 3 月 8 日（水）までに管財部長に相談をした。また、本省理財局の総務課長と近畿財務局の管財部長との間でも相談がなされた。結論として、近畿財務局においては、統括国有財産管理官の配下職員はこれ以上作業に関与させないこととしつつ、本省理財

局が国会対応の観点から作業を行うならば、一定の協力は行うものと整理された。

- ⑦ 他方、本省理財局においては、国会審議への対応や、国會議員等からの説明要求や資料要求等への対応に追われており、「文書3（売払決議）」の書き換え内容については、平成29年3月20日（月・祝）に、理財局長を含めて改めて議論を行うこととなった。その際、理財局長からは、同年2月から3月にかけて積み重ねてきた国会答弁を踏まえた内容とするよう念押しがあった。遅くともこの時点までには、理財局長も、決裁文書の書き換えを行っていることを認識していたものと認められる。同日の議論を踏まえて、翌日21日（火）までに、売払いに至る経緯を加筆した案が作成され、近畿財務局に共有された。
- ⑧ 「文書3（売払決議）」のほか、「文書1（貸付決議①）」について同様の作業が必要となることは、本省理財局の幹部職員の間で認識されており、平成29年3月20日（月・祝）に理財局長も含めて議論を行った上で、書き換え案が近畿財務局に共有された。
- ⑨ しかし近畿財務局側では、その時期、統括国有財産管理官の配下職員による本省理財局への反発が更に強まっていたため、本省理財局においては、各種決裁文書の書き換え案として近畿財務局に送付した内容が実際にどの程度反映されているのか、確認できない状況が続いた。

- ⑩ 会計検査院による近畿財務局への実地検査の開始が近づいてきた平成 29 年 4 月上旬に、本省理財局の総務課長から局長に対して、近畿財務局側には強い抵抗感があるとの状況が報告された。理財局長は、必要な書き換えは行う必要があるとの反応であったため、総務課長から国有財産審理室長及び近畿財務局の管財部長に対して、最低限、政治家関係者からの照会状況の記載と、それまでの国会答弁との関係が問題となりかねない箇所については書き換えが必要である旨が伝えられた。さらに国有財産審理室長から近畿財務局の管財部次長に対してもこの内容が伝達されるとともに、配下の国有財産審理室の職員がその時点までに作成していた各種決裁文書の書き換え案が改めて送付された。
- ⑪ 近畿財務局においては、管財部次長が、平成 29 年 4 月 8 日（土）、本省理財局の指示を踏まえた作業を行った。その上で、同年 4 月 10 日（月）、会計検査院による実地検査への対応のために近畿財務局に出張してきた本省理財局の国有財産審理室長に状況を伝達するとともに、管財部長にも報告をした。また、国有財産審理室長から本省理財局の総務課長に対しても、報告がなされた。

(4) その他の決裁文書の改ざんの経緯

- ① 財務省が平成 30 年 3 月 14 日（水）に公表したとおり、「文書 8（予定価格決定）」については、平成 27 年 6 月、当初添付されていたメモ「公租公課相当額の取扱いについて（考え方の

整理)」の抜取りが行われていた²⁹。当該文書は、当時、森友学園の理事長から情報公開請求を受けており、本省理財局の国有財産業務課との相談内容が記載された当該メモを開示すると、森友学園側から本省理財局に対して直接働きかけが行われるようになりかねないことを懸念して、当該メモを開示しない扱いとするためのものであった。これは、近畿財務局の当時の統括国有財産管理官及びその配下職員の判断で行われたものであり、当時の管財部長も、さらには本省理財局も、関与していなかった。

- ② 近畿財務局においては、上記の通り、平成 29 年 2 月 21 日（火）の国會議員団との面会を受けて各種決裁文書における政治家関係者に関する記載の取扱いについて問題意識を持ち、本省理財局とも相談の上で、「文書 4（特例申請）」のほか、「文書 6（承諾書提出）」の冒頭に記載があった「鴻池祥肇議員からの陳情案件」との記載の削除を行った。さらに、同年 2 月 23 日（木）以降は、応援の職員を呼び寄せて体制を強化した上で、各種決裁文書において政治家関係者の記載がある箇所を確認する作業を進めていた。
- ③ 他方、本省理財局の国有財産審理室では、国会対応等の業務の必要に応じて、近畿財務局から各種決裁文書の送付を受けていた。その後、国有財産企画課長、国有財産審理室長及び配下の国有財産審理室の職員の間で、近畿財務局が作成した決裁文書を取り寄せた上で問題の有無を確認していくべきとの認識が共有され、まずは森友学園案件に係る行政文書のリス

²⁹ 財務省ホームページ参照。

https://www.mof.go.jp/public_relations/statement/other/search_kessai bunsho.htm

トを作成した上で、近畿財務局との間で共有した。さらに上記のとおり、平成29年3月2日（木）以降、近畿財務局に対して改めて各種決裁文書の送付を求め、同年3月6日（月）から8日（水）頃にかけて一式が送付されたことを受け、書き換え内容の検討を進めた。

- ④ 本省理財局において、一連の改ざん作業の過程で理財局長まで相談を行っていた決裁文書は、「文書1（貸付決議①）」「文書3（売払決議）」であり、事後的に報告していたのは「文書4（特例申請）」「文書5（特例承認）」であった。残る文書については総務課長も十分認識しておらず、上記の文書との整合性を確保するため、国有財産企画課長にも相談しながら、国有財産審理室長及び配下の国有財産審理室の職員によって作業が進められたものであった。

(5) 国土交通省大阪航空局と共有していた決裁文書の取扱い

- ① 森友学園を相手方とする国有地処分の対価は、国土交通省所管の自動車安全特別会計空港整備勘定の収入となるものであることから、その関係の事務を担当する同省大阪航空局との間で、近畿財務局が作成した「文書1（貸付決議①）」等の決裁文書の一部が共有されていた。
- ② 平成29年3月以降、会計検査院が森友学園案件についての会計検査を行うことが決まり、本省理財局の国有財産審理室の職員から国土交通省の本省航空局に対して、同省大阪航空局から会計検査院に対する資料提出の時期や、既に提出して

いるのであれば近畿財務局の文書が含まれているのかについて照会したところ、その時点では未提出である旨の回答があった。さらに、近畿財務局が同省大阪航空局に共有した文書は最終版でないことを伝達した上で、当該文書の所在を確認したところ、同省の本省航空局にあるようだ、との回答があった。

- ③ 平成 29 年 4 月下旬頃、国土交通省本省航空局から近く会計検査院に対して資料を提出する旨の連絡があり、本省理財局の国有財産審理室の職員が国土交通省本省に出向いて、近畿財務局が作成した決裁文書の差し替え作業を行った。しかし国土交通省側では、差し替えを行った資料ではなく、別途準備していた資料（近畿財務局の元々の決裁文書が添付されているもの）を会計検査院に提出したため、結果として、財務省及び国土交通省から、内容の異なる文書が提出されることとなった。

(6) 改ざん後の決裁文書の取扱い

- ① 森友学園案件については、平成 29 年 3 月 6 日（月）に参議院予算委員会において会計検査院に対する会計検査の要請があり、同年 3 月 7 日（火）に会計検査院が受諾した。これに対して、本省理財局では国有財産企画課及び国有財産審理室が準備作業を行った。近畿財務局は、同年 4 月 11 日（火）以降に実地検査を受け³⁰、さらにその後、会計検査院の求めに応

³⁰ 平成 29 年 4 月 11 日（火）に会計検査院による近畿財務局への実地検査が開始された後、翌日 12 日（水）になって、本省理財局の国有財産企画課長が「文書 3（売払決議）」のうちの経緯資料の内容について、それまでの国会等での説明との整合性等の観点から懸念があることに気付き、近畿財務局に出張中の国有財産審理室長に対して、差し替えが可能かどうか相談した。さらに国有財産審理室の職員から近畿財務局側に対しても資料差し替えの指示がなされ、結果的に、同年 4 月 13 日（木）に指示通り差し替えが実行された。

じて、同年4月21日（金）に、改ざん後の決裁文書一式の写しを提出した³¹。

- ② 平成29年5月上旬に、会計検査院から近畿財務局に対して、財務省と国土交通省が提出した「文書1（貸付決議①）」等について、内容の相違や過不足がある旨の照会があった。近畿財務局から照会を受けた本省理財局の国有財産審理室は、国土交通省本省航空局に問合せをするとともに、総務課長及び国有財産企画課長に相談して、財務省から提出したものが最終版である旨を回答するよう、近畿財務局の担当職員に伝達した。
- ③ 情報公開請求に対して改ざん後の決裁文書を開示したのは、平成29年3月3日（金）に請求を受けて同年5月2日（火）に開示した「文書3（売払決議）」が初めてであり、その後も順次対応された³²。
- ④ 国會議員からの資料要求への対応については、平成29年3月2日（木）及び17日（金）の参議院予算委員会における国會議員からの資料提出要求を受けて、同年5月8日（月）に同委員会理事会に対して、改ざん後の「文書3（売払決議）」を提出した³³。

³¹ ただし、平成29年4月13日（木）に差し替えが行われた「文書3（売払決議）」のうちの経緯資料については、当該差し替え前のものを提出しており、後日に国會議員からの資料要求や情報公開請求を受けて本省から提出した文書（当該経緯資料について差し替えを行った後のもの）との間で不整合が生じた。

³² いずれの請求についても、本省では大臣官房文書課の職員、近畿財務局では総務部総務課の職員が対応窓口となったが、当該職員らは改ざんについては全く関知していなかった。

³³ いずれの場合も、本省大臣官房文書課の職員が対応窓口となったが、当該職員は改ざんについては全く関知していなかった。

⑤ 本省理財局では、平成29年7月、理財局長が交代するなどの定期人事異動があったが、新たに転入してきた幹部職員に対しては、決裁文書の改ざんについては説明されなかった。

VI. 一連の問題行為の総括

(1) 一連の問題行為の目的等

- ① 応接録の廃棄や決裁文書の改ざんは、国会審議において森友学園案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ことが、主たる目的であったと認められる。その背景として、国会対応を担当する本省理財局において、森友学園案件を担当する近畿財務局の各種文書の状況を十分把握しきれておらず、それらを精査する時間的余裕がなかったことも影響していたものと考えられる。
- ② 政治家関係者からの照会状況や森友学園との交渉状況に関する応接録は「1年未満保存」の文書であり、当時の「財務省行政文書管理規則」に則り、保存期間が終了した応接録は廃棄することとされていたが、実際には廃棄されず残されているものがあった。国會議員からの確認等を受けて、本来は、応接録の存否を確認した上で、残っている応接録があるならば求めに応じて提出し、その場合に生じ得た1つ1つの質問に対して丁寧に答弁していくべきであったし、そうすることは不可能ではなかったと考えられる。しかしながら、本省理財局の

局長は応接録の存否を確認せず、他の幹部職員も国会審議が相当程度紛糾することを懸念して、保存期間終了後の応接録は廃棄している旨を説明するにとどめることを志向したものと認められる。しかしながら、こうした幹部職員の考えを踏まえて廃棄が徹底されたわけではなく、特にサーバ上には応接録が多く残されていたことが実態だったと認められる。

- ③ 決裁文書については、本省理財局の局長以下の幹部職員としては、それぞれの決裁文書の作成目的に照らして必要な記載は残すことを前提としつつ、
- ・ 政治家関係者からの照会状況に関する記載など、決裁の内容には直接の関係がなく、むしろ国会審議で厳しい質問を受けることとなりかねない記載は、含めないこと、
 - ・ 本省との調整状況に関する記載や了解を得た旨の記載は、単に本省理財局の国有財産審理室など担当部局とのやりとりを記載しているだけであるにもかかわらず、様々な憶測を招きかねないことから、極力含めないこと、
 - ・ 國土交通省大阪航空局の対応状況に関する記載は、地下埋設物等の撤去のための予算確保の調整状況への関心を引き起こし、新たな質問の材料となりかねないことから、極力含めないこと、
 - ・ 森友学園から国に対する損害賠償の可能性に関する検討経緯に関する記載や、標準書式との差異³⁴に関する記載は、森友学園を優遇していたのではないかと誤解され、その理

³⁴ 本省理財局通達「国有地の社会福祉施設の整備を目的とした社会福祉法人等に対する定期借地権の設定について」（平成23年3月31日財理第1539号）において、未利用国有地について公的用途に供するために定期借地権を設定して貸付けを行う場合の契約の標準書式が定められている。森友学園案件における貸付契約においては、当該標準書式では対応できない内容があったことから条項の追加・修正を行っており、こうした差異の内容が、元々の「文書1（貸付決議①）」に盛り込まれていた。

由等について更に厳しい質問を受けるきっかけとなりかねないことから、極力含めないこと、

- ・ さらに、森友学園案件についての国会審議における理財局長の答弁について誤解を生じさせかねないような記載は、極力含めないこと、

といった考え方により、改ざんを行う判断をしたものと認められる。本来は、元々の決裁文書を提出した上で、その場合に生じ得た 1 つ 1 つの質問に対して丁寧に答弁していくべきであつたし、そうすることは不可能ではなかつたと考えられるが、当時の本省理財局の幹部職員は、国会審議が相当程度紛糾するのではないかと懸念し、それを回避する目的で改ざんを進めたものと認められる。

- ④ 本省理財局長本人は、当時、連日の国会審議への対応に追わされており、配下職員との議論も、国会答弁資料を読み込んだ上で、なお空いた時間で担当者等を局長室に呼び、短時間で済ませるしかないので実態であった。こうした状況にあって、平成 29 年 2 月下旬以降、国會議員からの資料要求等への対応に関する配下職員からの相談に対して、国会審議を更に紛糾させかねない対応は避けるべきであり、提出する前に中身をよく精査すべきとの指示をしていたものと認められる。他方で、当初は、近畿財務局等が作成していた文書の全体像や、改ざん対象の文書の位置付けを正確に把握しておらず、そのことが、誤った判断を行った一因になったとも考えられる。さらにその後、決裁文書の書き換えを行っていることを認識したにもかかわらず、進行中の作業を止めるのではなく、むしろ継続させたものと認められる。

⑤ また、決裁文書の改ざんを行うことについて、本省理財局の次長、総務課長、国有財産企画課長及び国有財産審理室長を含めた職員に躊躇がないわけではなかったが、

- ・ 元々の決裁文書は、本省理財局の感覚からすれば、決裁のために必要ではない情報が多く含まれていると考えたこと、
- ・ 虚偽の内容を追加しているわけではなく、また、改ざん後の文書であっても、決裁の本質的な内容が変わるものではないと考えたこと、
- ・ 連日の国会審議への対応のほか、説明要求や資料要求への対応により職員が疲弊しており、それ以上議論の材料を増やしたくなかったこと、

から、最終的には許容範囲だと考えて、改ざん作業を止めるまでには至らなかつたものと認められる。

⑥ さらに、本省理財局において改ざんに関与した職員の一部は、改ざんを行った決裁文書は元々近畿財務局や本省理財局が作成したものであり、決裁権限を有する職員が決裁の本質的な内容を変えない範囲の書き換えを行い、こうした文書を国会や会計検査院等に提出することは、ぎりぎり許される対応ではないか、と考えていたとしている。

⑦ 近畿財務局においては、上記の通り、応接録の廃棄について必ずしも徹底されなかつたほか、決裁文書の改ざんにも多くの職員が反発していたが、主に管財部長や管財部次長の判断により、本省理財局の立場を慮つて、作業に協力したのが実態だと認められる。

(2) 一連の問題行為の評価

- ① 国権の最高機関である国会への対応として、上記のような決裁文書の改ざん作業を行い、改ざん後の文書を提出したことは、あってはならないことであり、不適切な対応だったと言わざるを得ない。さらに、行政府における文書管理のあり方としても、一旦決裁を経た行政文書について、事後的に誤記の修正等の範疇を超える改ざんを行ったことは、「公文書等の管理に関する法律」の趣旨に照らしても不適切な対応だったと考えられる。
- ② 上記のような応接録の取扱いについても、国権の最高機関である国会への対応として、不適切な対応だったと言わざるを得ない。保存期間が終了した応接録を適切に廃棄していくこと自体は法令に基づく取扱いであり、通常であれば、幹部職員からその趣旨を徹底するよう求めることには問題はないが、国会審議等において各種応接録の存否が問題になった後に廃棄を進め、存在しない旨を回答したことは、不適切である。
- ③ 会計検査院による会計検査に対して、廃棄されずに残された応接録の存在を明かさなかったり、改ざん後の決裁文書を提出したことは、不適切な対応である。この会計検査が、参議院予算委員会の要請に基づき行われているものであることを踏まえれば、国権の最高機関である国会との関係でも、問題のある対応だったと言わざるを得ない。

④ 情報公開請求に対して、廃棄されずに残された応接録についても「文書不存在」と回答したり、改ざん後の決裁文書を開示したことは、不適切である。なお、残された応接録や元々の決裁文書については、上記のとおり公表しているところである。

(3) 本省理財局における責任の所在の明確化

① 一連の問題行為は、財務大臣及び事務次官等に一切報告されぬまま、本省理財局において、国有財産行政の責任者であった理財局長が方向性を決定づけたものであり、その下で、総務課長が関係者に方針を伝達するなど中核的役割を担い、国有財産企画課長及び国有財産審理室長が深く関与していたものであると認められる。

② 当時の理財局長【停職・3月相当】

国会や会計検査院等への対応に際して、応接録の廃棄や決裁文書の改ざんの方向性を決定付けたものと認められる。一連の問題行為の全貌までを承知していたわけではないが、国有財産行政の責任者である本省理財局の局長であり、さらに、一連の問題行為が森友学園案件に関する自身の国会答弁との関係に起因していたことも踏まえれば、問題行為の全般について責任を免れるものではない。既に平成30年3月9日(金)付で「減給20%・3月」の懲戒処分を受けた上で辞職しているが、今回の調査により判明した事実を踏まえれば、「停職・3月」の懲戒処分に相当するものと認められる³⁵。

³⁵ 当時の理財局長は、平成30年3月9日(金)の辞職時に、麻生財務大臣からの「今後の調査の結果次第では、更に重い懲戒処分に相当すると判断される可能性もあることから、その場合は

③ 当時の理財局次長【戒告】

一連の問題行為を承知しており、国有財産行政を担当する本省理財局の次長として、監督責任を免れない。これを踏まえ、「戒告」の懲戒処分を実施する。

④ 総務課長【停職・1月】

一連の問題行為について、理財局長に最も近い立場にあって、本省理財局内及び近畿財務局に方針を伝達するなど、中核的な役割を担っていたと認められる。一部の問題行為については関知していなかったが、これも他の問題行為との整合性を確保するために行われていたものであることを考えれば、問題の全般について責任を免れるものではない。さらに、平成29年7月の人事異動後に総務課長の職に留任した後も、後任の理財局長ら転入してきた幹部職員に対して、問題の所在を説明していない。これらを踏まえ、「停職・1月」の懲戒処分を実施する。

なお、配下の当時の総務課職員（課長補佐級）は、一連の問題行為には関与していなかったが、理財局長の国会答弁資料のとりまとめに当たる立場にあり、また、総務課長の直下にあって問題行為が行われていることを認識していたにもかかわ

指示に従うべし」との申渡しを了解している。また、国家公務員退職手当法（昭和28年法律第182号）第2条の3第2項は「(中略) 退職手当は、職員が退職した日から起算して1月以内に支払わなければならない。ただし、死亡により退職した者に対する退職手当の支給を受けるべき者を確知することができない場合その他特別の事情がある場合は、この限りでない。」と定めているが、本人を取り巻く状況がこの規定の後段に定める「特別な事情」に該当するものとして、この規定の前段にかかわらず、退職日から1月以上が経過した後であっても退職手当の支給が留保されることを了解している。その上で、今回の調査結果を踏まえれば、今後支払うべき退職手当から、在職中に「減給20%・3月」ではなく「停職・3月」の懲戒処分を受けていたと仮定した場合における停職期間中の俸給相当額及び当該仮定に基づき退職手当を再計算した場合の減額分を控除することが妥当と考えられる。

らず、有効な対応をとれなかつた。これを踏まえ、「口頭厳重注意」の矯正措置を実施する。

⑤ 当時の国有財産企画課長【減給 20%・3月】

一連の問題行為について、理財局長の下で、総務課長とともに、本省理財局内で国有財産審理室長らが行った作業を事実上監督するなど、深い関与が認められる。これを踏まえ、「減給 20%・3月」の懲戒処分を実施する。

なお、配下の国有財産企画課職員（課長補佐級）は、一連の問題行為には関与していなかつたが、理財局長の森友学園案件に関する国会答弁資料のとりまとめに当たる立場にあり、また、国有財産企画課長の直下にあって問題行為が行われていることを認識していたにもかかわらず、有効な対応をとれなかつた。これを踏まえ、「口頭厳重注意」の矯正措置を実施する。

また、別の当時の国有財産企画課職員（課長補佐級）についても、一連の問題行為には関与していなかつたが、地下埋設物の撤去費用について、森友学園の顧問弁護士に対して事実と異なる説明ぶりを提案したことは、不適切な対応であった。これを踏まえ、「口頭厳重注意」の矯正措置を実施する。

⑥ 当時の国有財産審理室長【減給 20%・2月】

一連の問題行為について、理財局長及び総務課長の下で、国有財産企画課長とも相談しつつ、国有財産審理室の配下職員とともに作業を進めたほか、近畿財務局にも各種の指示を行うなど、深い関与が認められる。また、森友学園案件の事案終了前から在職しており、的確な情報提供を行い得る立場であ

ったにもかかわらず、有効な対応を行えなかつた。これらを踏まえ、「減給 20%・2月」の懲戒処分を実施する。

なお、配下の国有財産審理室職員（課長補佐級）は、一連の問題行為について、本省理財局の幹部職員の指示を受けて作業を進めたほか、近畿財務局にも各種の指示を行うなど、相当程度の関与が認められる。これを踏まえ、「戒告」の懲戒処分を実施する。

また、別の当時の国有財産審理室職員（係長級）についても、一連の問題行為について、本省理財局の幹部職員の指示を受けて作業の一端を担つたほか、近畿財務局にも指示を行うなどの関与が認められる。これを踏まえ、「文書厳重注意」の矯正措置を実施する。

- ⑦ 当時の本省理財局に在籍していたその他の職員は、一連の問題行為が進行していく過程で何らかの情報に接したり、一部作業に形式的に関与することはあるても、問題行為が行われていること自体を認識していなかつたことから、責任は問わないこととする。

(4) 近畿財務局における責任の所在の明確化

① 近畿財務局長【戒告】

一連の問題行為は本省理財局の指示により行われたものであるが、近畿財務局の管財部職員から状況報告を受ける立場にあり、監督責任が認められる。これを踏まえ、「戒告」の懲戒処分を実施する。

② 管財部長【戒告】

一連の問題行為は本省理財局の指示により行われたものであるが、本省理財局の総務課長及び国有財産審理室長との間の調整役を担っていたほか、管財部の配下職員からの状況報告もあって全体像を把握しており、監督責任が認められる。これを踏まえ、「戒告」の懲戒処分を実施する。

③ 管財部次長【戒告】

一連の問題行為は本省理財局の指示により行われたものであるが、本省理財局の国有財産審理室長との間の調整役を担っていたほか、管財部の配下職員からの状況報告もあって全体像を把握し、さらに作業にも従事するなど、相当程度の関与が認められる。これを踏まえ、「戒告」の懲戒処分を実施する。

④ 当時の統括国有財産管理官【口頭厳重注意】

一連の問題行為は本省理財局の指示により行われたものであるが、配下職員とともに一定の作業に従事していた。これを踏まえ、「口頭厳重注意」の矯正措置を実施する。

なお、当時の配下職員は、一定の作業に従事していたものの、本省理財局からの指示に明確に反発して幹部職員にも相談していた経緯を踏まえ、責任は問わないととする。

⑤ 平成27年6月に「文書8(予定価格決定)」に当初添付されていたメモ「公租公課相当額の取扱いについて(考え方の整理)」の抜取りを行った当時の統括国有財産管理官及びその配下職員(課長補佐級)に対して、「職務上の注意」を実施する。

(5) 現在の本省理財局の幹部職員の責任

① 現在の理財局長【文書嚴重注意】

平成 29 年 7 月に着任して以降、平成 30 年 3 月 2 日（金）の報道に至るまで、一連の問題行為を全く認識していなかつたが、国有財産行政の責任者である本省理財局の局長として、この間、配下に問題行為を認識していた職員がおりながら有効な対応を行えず、問題行為の公表が遅れたことの結果責任は免れない。これを踏まえ、「文書嚴重注意」の矯正措置を実施する。

② 現在の理財局次長【口頭嚴重注意】

平成 29 年 7 月に着任して以降、平成 30 年 3 月 2 日（金）の報道に至るまで、一連の問題行為を全く認識していなかつたが、この間、配下に問題行為を認識していた職員がおりながら有効な対応を行えなかった。これを踏まえ、「口頭嚴重注意」の矯正措置を実施する。

(6) 本省理財局職員・近畿財務局職員以外の責任

① 当時の事務次官【減給 10%・1 月相当】

一連の問題行為を全く認識していなかつたが、事務方トップの事務次官として理財局長らを適切に指揮すべき立場にあり、監督責任を免れない。既に平成 29 年 7 月 5 日（水）付で辞職しているが、上記を踏まえれば、「減給 10%・1 月」の懲戒処分に相当するものと認められる³⁶。

³⁶ 在職時の給与 1 月分の 10% に相当する金額を自主返納する。

② 当時の大臣官房長【文書厳重注意】

一連の問題行為を全く認識していなかったが、国会対応や文書管理等に責任を負うべき立場にあり、一定の責任は免れない。これを踏まえ、「文書厳重注意」の矯正措置を実施する。

VII. その他の決裁文書に関する調査

(1) 調査の概要

① 森友学園案件に関する決裁文書の改ざんが明らかになったことを踏まえ、他部局において同様の事例がないかを確認するため、本省及び近畿財務局を含む各財務局において、決裁文書に関する調査を実施した。

② 具体的には、平成 29 年度中に決裁が完了した文書のうち、「一元的な文書管理システム」上で電子決裁を行ったものについては、事後的に更新を行った場合にはシステム上修正履歴が残ることから、まずは修正履歴の有無を全件確認した。当該システムでは、一旦電子決裁を完了した後であっても、誤記の修正や正本への差し替え³⁷等が行われ得ることを想定して、事後的な更新が可能とされているが、そうした範疇を超える改ざんが行われていれば問題であることから、こうした事例があるかどうかを確認した。

³⁷ 実務上、決裁プロセスにおいては対象となる文書の正本が確定しておらず、決裁完了後に差し替えを行う場合がある。

③ さらに、紙媒体で決裁を行った文書も含め、平成 29 年度中に決裁が完了した文書について、事後的に、誤記の修正や正本への差し替え等の範疇を超える改ざんを行ったことがあるか否かについて、聞き取り調査を行った。

(2) 本省に対する調査の結果

① 本省においては、平成 29 年度中に電子決裁が完了していた 20,878 件のうち、124 件（0.6%）について、決裁完了後の更新履歴が確認されたが、このうち 120 件については、誤記の修正や正本への差し替え等を行ったものであった。

② 残る 4 件のうち 2 件は、

- ・ 財務大臣に本省分の年次災害報告書を報告するための決裁について、3 件の労務災害を報告するということで決裁を完了した後、内容に誤りが見つかったため³⁸、件数を 0 件へと修正した事案、
- ・ 国家公務員宿舎の維持等に関する審査結果を各省庁に通知するための決裁について、審査段階で複数の宿舎が対象から漏れていたことから、改めて、漏れていた宿舎の審査を行い、決裁に追記した事案、

であった。いずれの事案も、修正を行う旨及びその内容を最終決裁権者まで報告して了解を得ていたが、改めて決裁を取ることまではしておらず、修正後の内容について決裁権者の了解が得られているかを検証できない状況となっていた。

³⁸ 正しくは休業日数 1 日以上の労務災害を報告すべきであったが、当初は、誤って、休業日数 0 日の労務災害を報告してしまっていた。

③ さらに残る 2 件は、いずれも大臣官房秘書課における事案であり、

- ・ 職員の勤務時間を定めるために必要な決裁について、既に期限を過ぎていたことから、決裁手続を経ることなく、決裁が完了していた他課職員の勤務時間を定める文書に対象職員を追加することで処理した事案
- ・ 職員の出張決裁について、出張日前日まで予定が流動的であったことから、事後的に、同日までに決裁が完了していた別の出張決裁の内容を差し替えることで対応した事案³⁹であった。

④ いずれの事案も、決裁の内容を決裁権者に報告することなく、別の決裁済み案件に事後的に追加・差し替えを行う形で処理していたものであり、不適切な取扱いである。これが財務省職員の服務に関する業務を担当する大臣官房秘書課で生じた事案であることも踏まえ、これらの不適切な行為を行った職員（係員級）2名のほか、行為自体は認識していなかったが直属の上司であり最終決裁権者でもある職員（課長補佐級）及び監督責任を有する秘書課長に対して、「口頭厳重注意」の矯正措置を実施する。

⑤ なお、職員に対する聞き取り調査においては、これ以外の問題は判明しなかった。

(3) 財務局に対する調査の結果

³⁹ 当該差し替えにより上書きされた別の出張決裁については、改めて決裁が取り直されていた。

- ① 財務局においては、平成 29 年度中に電子決裁が完了していた 169,708 件のうち、436 件（0.3%）について、決裁完了後更新履歴が確認されたが、このうち 434 件については、誤記の修正や正本への差し替え等を行ったものであった。
- ② 残り 2 件は、単身赴任届や住居届を財務事務所から財務局本局に届け出る決裁について、実際に申請書類が提出された日付では単身赴任手当や住居手当の支給が翌月になってしまったことから、当月から手当を支払えるようにするため、当該財務局本局の人事担当部局の職員（係長級）から当該財務事務所に指示をして、当該申請書類の提出日を書き換えさせた事案であった。手当の支給に関する不適切な取扱いであり、書き換えを指示した当該職員に対して、「口頭厳重注意」の矯正措置を実施する⁴⁰。
- ③ なお、職員に対する聞き取り調査においては、これ以外の問題は判明しなかった。

VIII. 再発防止に向けた取組

(1) 国有財産の管理処分手続きの見直し

- ① 国有財産の管理処分に係る説明責任の向上を図るために、まず、取引に係る基準の明確化や価格の客観性を確保することが重要である。森友学園案件をめぐる国会審議における指

⁴⁰ 決裁書類の書き換えにより過払いが生じた単身赴任手当や住居手当については、受領者に対して、過払い分を国庫に返納させる。

摘要や会計検査院の検査報告を踏まえた今後の国有財産の管理処分のあり方について、平成 29 年 12 月 11 日（月）、麻生財務大臣から財政制度等審議会に対して諮問が行われ、平成 30 年 1 月 19 日（金）、同審議会国有財産分科会において、「公共随契を中心とする国有財産の管理処分手続き等の見直しについて」がとりまとめられた⁴¹。

② 具体的には、国有財産の管理処分手続きについて、

- ・ 手続きの明確化を図るため、公共随契におけるすべての事案で、契約金額の公表や見積り合わせを実施すること、
- ・ 価格の客観性を確保するため、地下埋設物の撤去費用等は国自らが見積もりることはせず、地下埋設物等による価格の減価が大きい場合には有識者による第三者チェックを実施すること、

等の見直しを行うべきこととされており、これらの内容のほとんどは、既に平成 30 年 3 月末までに、通達改正により、実務に反映させている。残る内容についても、速やかに実務に反映すべく、具体的検討を進める。

(2) 公文書管理の徹底、電子決裁への移行加速化等

- ① 公文書管理については、平成 29 年末に内閣府「公文書の管理に関するガイドライン⁴²」の見直しが行われ、財務省においても、平成 30 年 4 月、「財務省行政文書管理規則」及び「財務省行政文書管理規則細則」の見直しを行った。同年 3 月 23

⁴¹ 財務省ホームページ参照。

http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_national_property/proceedings_np/material/zaisan300119.html

⁴² 平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定

日（金）の閣僚懇談会における内閣総理大臣の指示⁴³も踏まえ、今後、研修等を通じて、職員に対して新ガイドライン等の周知徹底及び確実な実施を図る。

- ② また、これまでの研修は、課長補佐級及び係長級職員向けの実務的な内容が中心であったが、今後は幹部職員も含めて、紙媒体と電子媒体とを問わず、情報及び行政文書の適切な取扱いに関して行うべきことを明確にすべく、総合的な研修を行う。
- ③ 決裁プロセスについては、上記総理指示等を踏まえ、「一元的な文書管理システム」等における電子決裁への移行を加速する。今回の森友学園案件を踏まえ、本省及び財務局において電子化されていない決裁⁴⁴については、電子決裁を原則とすべく、業務フローの見直しを進める。
- ④ 電子決裁が完了した後の文書を更新する場合に、更新履歴は確認できる一方で、修正の経緯や決裁権者が了解していたかどうか等について事後的な検証が困難な場合がある。このため、決裁完了後の文書について事後的な検証が可能となるよう、修正等が必要な場合には決裁を取り直すことを原則とするなど、決裁ルールの見直しを検討する。

⁴³ 「全ての政府職員には、原点に立ち返り、公文書は国民が共有する知的資源であること、公文書を扱う者の立場は、極めて重いこと、を改めて、肝に銘じていただきたい」「幹部職員が先頭に立って、4月からの新ガイドラインによる厳格なルールを全職員に徹底し、確実に運用すること」「更新等の履歴が厳格に管理できる電子決裁システムへの移行を加速すること」等の指示。

⁴⁴ 現在電子化されていない決裁案件としては、例えば、緊急な処理を要する案件、情報の共有者を真に限定する必要がある案件（人事案件等）、紙媒体の書類が大量に添付されている案件等がある。

(3) コンプライアンス、内部統制の総合的な態勢整備

- 上記の取組を直ちに進めるとともに、財務省のコンプライアンス、内部統制に関して、民間企業も含めた内外のベスト・プラクティスを踏まえ、外部の専門家の意見を参考にしつつ、総合的な態勢整備を進める。あわせて、時代にふさわしい財務省の仕事のやり方や価値観の持ち方についての総ざらいを行い、必要な取組を進めることとする。

以上

「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た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」が提出されなかつたため、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、既に退職していて懲戒処分の要求の対象外であつたり、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つたため、交渉記録の提出がなかつたことについては、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)

平成30年11月22日
会計検査院

「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つた。

- 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8,770.43m²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つたこと
- 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つたこと

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つた経緯	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つ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つ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

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ることを受けて、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 見積合せに先立つ貸付料概算額の提示（後述3(1)イ）
- ④ 見積合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	廃棄物混在土壤の残存について	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つた経緯

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、提出されなかつ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つた経緯等は図表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つた経緯等

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つた内容に関して、資料を提出した上で説明を求めた。
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、法律的な検討を行つ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つた。
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つた内容に関して、資料を提出した上で説明を求めた。
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、法律的な検討を行つ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つた。
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つたところ、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つていていた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つていなかつた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つていなかつた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つた内容について、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つ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つていなかつた。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つた。

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つ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つたところ、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つ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つたことにより、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つた。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つたことにより、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つたことは、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つた。

（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つたとしている。

(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つ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つたとしている。

(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つたが、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つ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り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つ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見て、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つ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つたことにより、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つた。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つた森友学園等との交渉内容等が一部明らかとなつた。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つことにより、森友学園等との交渉内容等を正しく把握できなくなつたことは、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、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、公用用、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つたことから、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「不適当」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当と考える。 ・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・公共用利用優先の考え方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用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実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壤汚染等対策工事（「（仮称）森友学園小学校新築工事に伴う土壤改良他工事」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

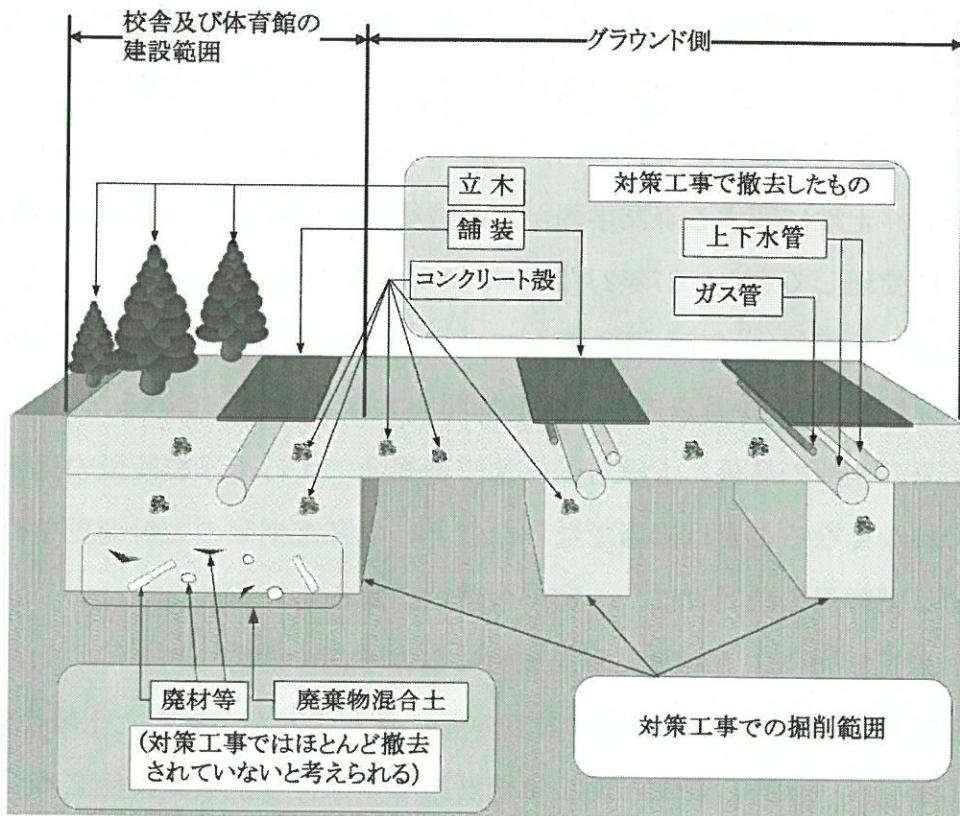
土（以下「廃棄物混合土」という。）の撤去等について、会計検査院は、29年報告において、次のように記述している。

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、土壤汚染対策工事として、土壤汚染区域（471.87m²）の汚染された土壤を掘削撤去し、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9.29tにとどまっていた。一方、地下構造物調査においては68か所の試掘箇所のうち29か所で計347t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「北東部分を土壤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、場内処分の方向をお願いする。 <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ではないとしている。

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つた。

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つた。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つたことについて森友学園から追及される結果となつた。

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つた。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ならないよう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實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つ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つたことから、29年報告においては明らかではなかつ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 校舎建設中に出で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中にごみが大量に出てき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）今すぐにで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ただきたい。 （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探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。 （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らず、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期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でていないが、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。土壤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。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。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ぬ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ぬ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の判断が必要。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こと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。購入価格が高くなると負債比率30%以下が維持できず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 校舎建設工事中に出てき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、校舎建設工事中に出てき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、校舎建設工事中に出てきた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、積み上がりっているごみは、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ぬ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てきた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いたため、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、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る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)と調査委託決裁とで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、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發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。この場合の最有效使用は、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會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徵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、「公共隨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、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つた理由について、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つ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。したがつて、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。

検査に当たつては、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。 <ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>-----</p> <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つたのに、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。 <ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>-----</p> <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」とか言わされた記憶がある。ただし、「8億円程度が目標」という意味のことを言わされた記憶がない。 <p>-----</p> <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、売り払いができると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なってきたという思いであった。 <p>-----</p> <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」とか言わされた記憶について)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。 <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> ・次の2点の見直しを行った。 <ul style="list-style-type: none"> ①仮置きの処分単価について、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あり、また、これを話したとする近畿財務局職員はいなかつたことから、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つた。

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の一人は、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つて、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」との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、ごみが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」との疑惑に関連して、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壤汚染（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され、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

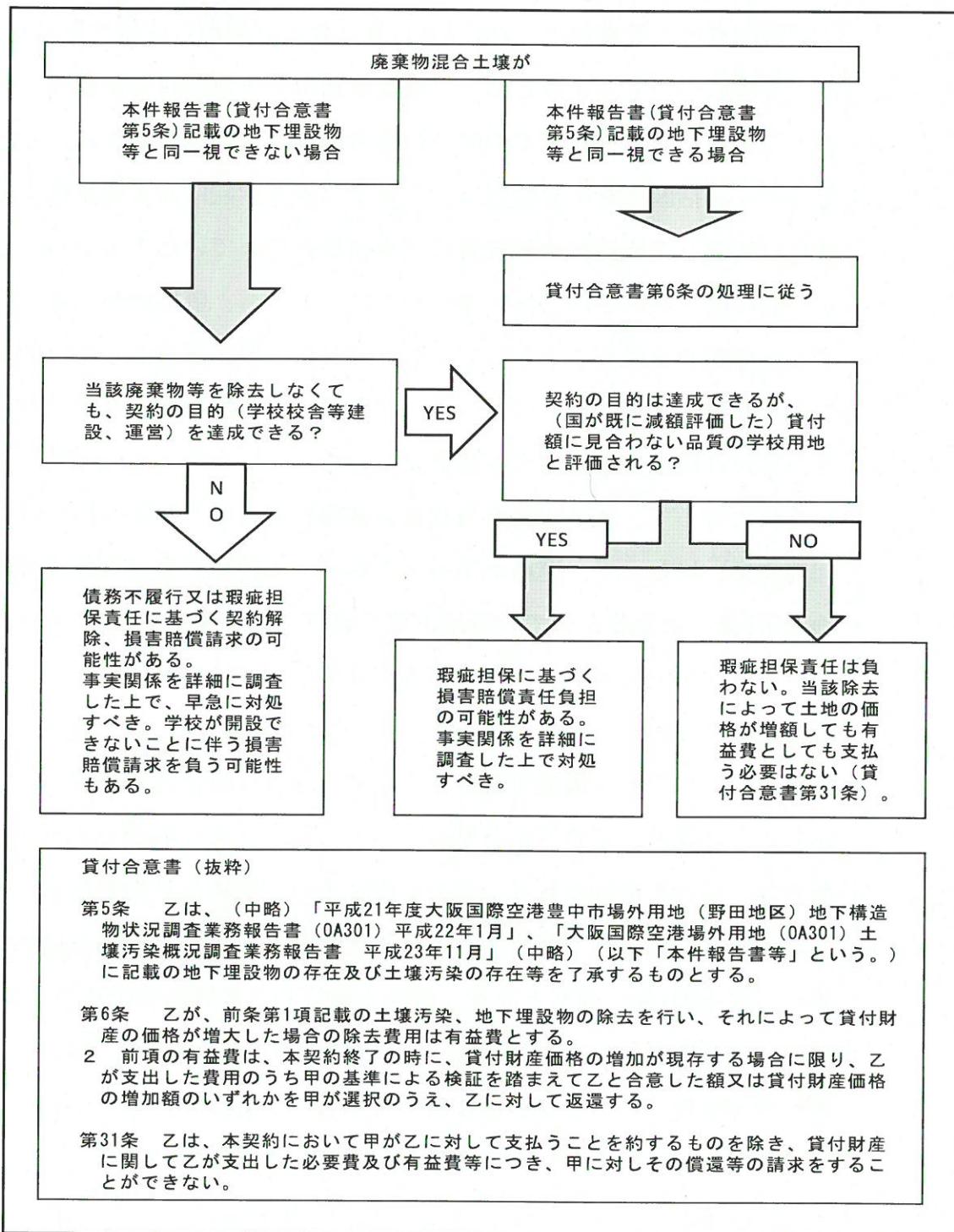
a 森友学園からのごみの処理に関する対応の要請や損害賠償請求の示唆
森友学園は、28年3月11日に森友学園から近畿財務局へ連絡のあったごみの処理について、同日以降、早急に対応するよう国に要請するとともに、森友学園側弁護士を通じて、貸主としての国の法的責任や、同月24日に森友学園から提案があった売買契約がまとまらない場合の損害賠償請求の可能性について、繰り返し言及するなどしていた。

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、連絡があつ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は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、その考え方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 (注2)

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、国の会計事務を処理する職員（以下「会計事務職員」という。）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。）。

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-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事実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、保存していなかつたことなどから、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つたとしている。

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としており、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つ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つたものの、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つ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つたことについて、故意又は重大な過失があつたとは認められない。

したがつて、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つた事態

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關係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つた。

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關係する交渉記録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つ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つ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つ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關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關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つ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つたものの、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つたことについて、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。