

最近の国有財産行政の課題

村田 和彦

(財政金融委員会調査室)

《要旨》

平成29年2月以降、学校法人森友学園への国有地売却をめぐる、国会において質疑が行われ、また多くの報道がなされるなど、様々な問題点が指摘された。同年3月には、参議院予算委員会から会計検査院に対し、国会法（昭和22年法律第79号）第105条に基づく検査要請が行われ、同年11月には、会計検査院から「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」が参議院に報告された。

財務省において、国有財産の管理処分手続き、決裁文書の保存期間等の見直しが進められていた30年3月、森友学園との国有地取引の際に財務省が作成した決裁文書の改ざんが発覚し、国会においても、その経緯、目的等について多くの質疑がなされた。同年6月、財務省は、省内調査の結果をまとめた「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」を公表するとともに、文書改ざんに関与した職員に対する処分を実施した。

森友学園に売却された国有地は、所有権が国に戻ったものの、施工業者がその留置権を主張して占有する中、事実上、国が管理権を行使し得ない状態とされる。森友学園案件が目ざされてから1年6か月以上が経過するが、その国有地が再び処分可能な状態となるまでにはしばらくの時間が必要になるものと思われる¹。

1. 国有地等の現状

国の所有する財産には、現金や預金のほか、土地・建物等の不動産、船舶・自動車・航空機等の動産、貸付金等の債権、著作権・特許権等の知的財産権、地上権・鉱業権等の用益物権等多種多様なものがある。そのうち、国有財産行政の対象となる財産は、国有財産法（昭和23年法律第73号。以下「法」という。）第2条及び附則第4条に規定されている財産をいい、具体的には不動産、船舶・航空機等の動産、有価証券などがある。

法では、国有財産を「行政財産」と「普通財産」に分類している（法第3条第1項）。行

¹ 本稿は、平成30年8月24日現在の情報に基づき執筆している。

政財産は、①庁舎、国家公務員宿舎、刑務所などの「公用財産」、②国道、河川、公園などの「公共用財産」、③皇居、御所などの「皇室用財産」、④国有林野事業のための国有林野の「森林経営用財産」の4種類に分けられており、各省各庁の長が管理することとされている（法第3条第2項、第5条）。また、行政財産は、原則として売払い、貸付け等の処分を行うことはできず、行政財産が不要となった場合は、各省各庁の長はその用途を廃止して普通財産とし、財務大臣に引き継ぐこととされている（法第18条第1項、第8条第1項）。

普通財産は、行政財産以外は一切の国有財産をいい（法第3条第3項）、原則として特定の行政目的に直接供されることのないものであり、例えば庁舎などの跡地、物納された土地、政府保有株式などがあり、原則として財務大臣が管理処分することとされている（法第6条）。一部の各省庁所管の特別会計所属の国有地は、所管省庁が自ら処分する権限が認められている（法第8条第1項ただし書、同条第2項）。近年は、国有財産の有効活用を図る観点から、財務省への事務委任を積極的に推進することにより、統一的ルールによる処分等が進められている²。後述の学校法人森友学園（以下「森友学園」という。）への国有地売却もその一例である。

国有財産台帳で管理されている国有財産の現在額は、毎年度、国会に報告することとされており、平成28年度末の国有財産現在額は106兆79億円であり、そのうち、行政財産は23兆4,645億円、普通財産は82兆5,434億円となっている。また、国有財産のうち、土地の総額は17兆9,693億円であり、そのうち行政財産が13兆932億円、普通財産が4兆8,761億円となっている。普通財産の土地のうち、在日米軍施設、地方公共団体等の公園用地等がその多くを占め、処分対象となる未利用国有地は4,234億円となっている³。

土地の面積で見た場合、国有地の面積は87,650千㎡、国土面積377,971千㎡の約23.2%に相当する。そのうち、行政財産は86,633千㎡とその約99%を占め、普通財産は1,017千㎡となっている。普通財産のうち、山林原野等が845千㎡と83%を占め、未利用国有地は9千㎡と普通財産の土地の1%程度を占めるにすぎない⁴。

なお、普通財産の土地のうち特別会計所属のものは、1,502億円、2千㎡となっている⁵。

2. 未利用国有地の売却等

国有財産は、国民共有の貴重な資産であり、法令に従って適正な方法による管理処分を行うことが求められている（法第9条の5）。国として保有する必要がない未利用国有地は、我が国の財政が主要先進国で最悪の状況にある中、売却等を通じて国の財政に貢献するとともに、地域や社会のニーズに対応した有効活用を図っていく観点から、速やかに売却等の処分を行う方針とされている⁶。

² 各省各庁所管特別会計所属普通財産の処分等に係る事務取扱要領について（平成23年6月27日財理第3002号）（平30年6月29日財理第2235号最終改正）

³ 財務省財務総合政策研究所編『財政金融統計月報』第790号（平30.3）

⁴ 前掲注3

⁵ 前掲注3

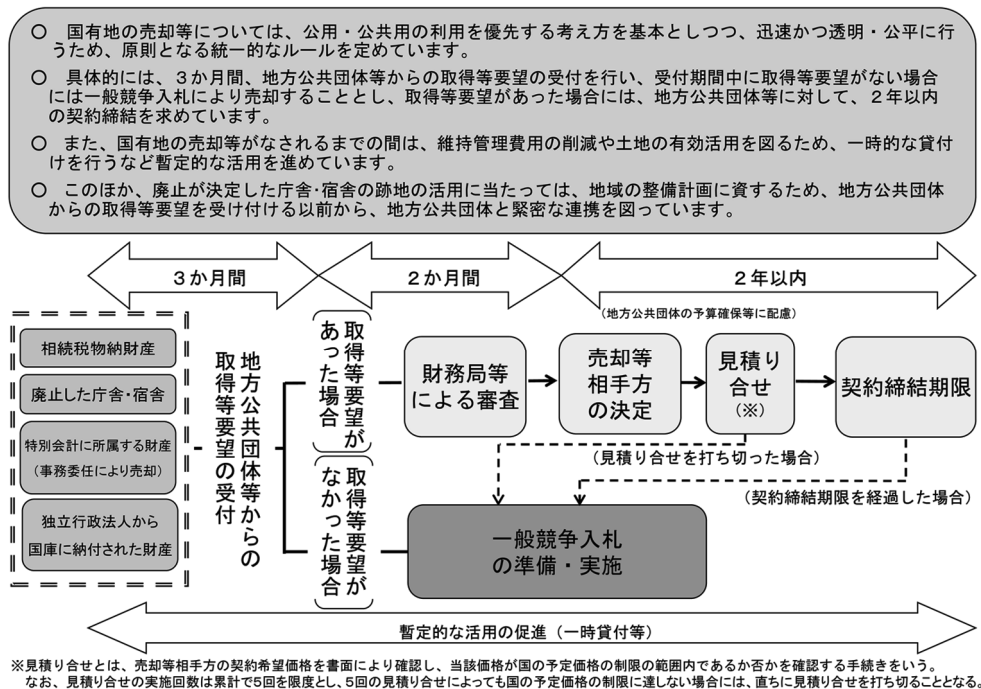
⁶ 財務省所管一般会計所属の未利用国有地等の売却促進について（平成21年2月27日財理第814号）（平30年6月29日財理第2235号最終改正）

未利用国有地は、公用・公共用利用を優先する考え方を原則として、透明で公平な手続きに従って売払い又は貸付けを行うこととされている⁷。具体的には、3か月間、地方公共団体、公共用、公用又は公益事業の用に供する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、受付期間中に取得等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⁸。

取得等要望があった場合は、①事業の必要性、②事業の緊急性、③事業計画の実現性、資金計画（予算措置、資金調達等）の確実性などの事業の実現性等について、審査を行い、受付期間終了後2か月以内に処分等の相手方を決定した後、見積り合わせを実施した上、2年以内に契約を締結することとされている⁹。（図表1参照）

普通財産を売り払う場合は、原則として、購入者に対し、用途を指定し（法第29条）、当該財産の引渡前に代金を納付させなければならない（法第31条）とされている。

図表1 国有地の売却等手続き



（出所）財務省理財局『国有財産レポート』（平30.8）

未利用国有地は、資産額ベースでは平成15年度末の9,157億円から平成28年度末の4,234億円へ、また、土地売払代も15年度の3,669億円から28年度は1,638億円へと長期的には減少傾向にある¹⁰。主な要因としては、地価下落等に伴う物納の減少や宿舍削減計画の達成などもあり、未利用国有地のストックが減少してきたことによるとされている。

⁷ 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）（平30年6月29日財理第2235号最終改正）

⁸ 前掲注7。なお、未利用国有地の更なる有効活用を推進するため、受付期間の延長が検討されている。

⁹ 前掲注7

¹⁰ 財務省理財局『国有財産行政の最近のトピックス』（平29.12）

22年8月に社会福祉分野における定期借地制度を利用した貸付制度が導入され、保育・介護・医療などの分野での国有地の活用が進められている。「一億総活躍国民会議」での議論、「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）等において、介護離職ゼロ、待機児童解消の実現に向け、未利用国有地の優先的売却、定期借地貸付を通じて国有地を積極的に活用する方針が示されている。人口減少・少子高齢化の進展に伴い地域社会での介護・保育等へのニーズが大きくなる一方、未利用国有地のストックの減少により、地域によっては国有財産に対する希少性が高まってきているとされる。

このような状況の下、森友学園への国有地売却等の契約の適正性、交渉記録の廃棄、更には決裁文書の改ざん¹¹がなされていた事実が判明するなど、国有財産行政のみならず政府に対する信頼を揺るがす事態に至っている。

3. 学校法人森友学園への国有地売却等の概要¹²

森友学園への売却に係る国有地（以下「豊中市国有地」という。）は、大阪府豊中市野田町に所在する8,770.43㎡の土地であり、国土交通省所管自動車安全特別会計空港整備勘定に所属している。この土地は、野田町周辺地区が昭和49年に公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律（昭和42年法律第110号）等に基づき、大阪国際空港周辺における航空機の騒音により生ずる障害が特に著しい区域として指定されて以降、当時の土地所有者から買入れたものであり、大阪航空局所管の行政財産（移転補償跡地）として管理されていた。平成元年3月に騒音対策区域の指定が解除され、5年1月、同地は行政財産（移転補償跡地）から普通財産に変更されている。

21年から24年にかけて、大阪航空局において、地下構造物調査、土壌汚染調査が実施され、その際、土壌汚染（鉛、砒素）、廃材・コンクリートガラ等の地下埋設物が発見されている。その間、22年3月、森友学園に売却した土地の隣地が豊中市に公園用地として、約14億2,300万円で売却されている。

24年1月、森友学園とは別の学校法人は、約7億円（当時の不動産鑑定評価額は9億300万円）¹³で取得を要望していたが、同年7月、経済状況の悪化による学生の減少等を踏まえて、買受要望を取り下げたとしている。

25年6月、近畿財務局は大阪航空局からの土地売払い等処分の依頼を受けて、大阪府及び豊中市に対して取得等要望の有無の確認を経て、同年9月に森友学園から小学校用地としての取得等要望書が提出された。27年5月、近畿財務局は、買受特約を付した貸付期間10年間（貸付料年額2,730万円）の定期借地権を設定する国有財産有償貸付合意書等を森友学園と締結した。貸付合意書を踏まえて、27年に森友学園が実施した土壌改良工事等に

¹¹ 当初、財務省は、「決裁文書の書き換え」と表現し、国会審議においても「改ざん」と表現すべきとの指摘がなされてきた。「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」の取りまとめに当たり、決裁文書が書き換えられた経緯や目的等を踏まえ、「改ざん」との表現を用いるとした。（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』（平30.6.4）参照）

本稿では一部を除き「改ざん」と表記することとしている。

¹² 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29.11）を基に記述している。その他の箇所の事実関係の記述も、注釈のあるものを除き、同報告を基にしている。

¹³ 第193回国会参議院予算委員会会議録第7号45頁（平29.3.6）

ついて、大阪航空局は、28年4月に当該工事等に係る有益費として空港整備勘定から1億3,176万円を森友学園へ支払っている。

28年3月、森友学園から近畿財務局に貸付合意書で対象としていた地下埋設物に該当しない新たな地下埋設物が小学校建設工事中に発見されたとの連絡があった。そして、同月、森友学園から豊中市国有地を購入したい旨の提案があった。これを受け、大阪航空局は、近畿財務局からの地下埋設物の処分等費用の見積り依頼に基づき、同年4月に当該費用を8億1,974万円とする見積額を算定した。近畿財務局は、不動産鑑定評価を不動産鑑定業者に委託した。その結果、鑑定評価額を9億5,600万円、参考として近畿財務局が提示した地下埋設物の処分等費用を反映した場合の意見価額1億3,400万円が示された。同年6月、近畿財務局は、意見価額をそのまま予定価格とし、見積り合わせを行わないまま1億3,400万円で森友学園に売却した。

森友学園に売却する際、即納金(2,787万円)を差し引いた1億613万円について10年年賦払の延納を認めた。一方、豊中市国有地は、29年3月31日までに小学校を開設しなかったときは国が買い戻すことができることとし、国が買戻権を行使したときは、森友学園は原状回復して返還(国が認めた場合は現状のまま返還)することとされた。加えて、一切の瑕疵について瑕疵担保責任を免除することとされた。

豊中市国有地の売却価格が非公表となっているとの報道を契機に国会で質疑が行われる中、29年3月10日、森友学園は小学校の設置認可申請を取り下げ、同年6月29日、近畿財務局は買戻権を行使し、土地の所有権が国(大阪航空局)に返還された。

4. 国有財産の管理処分手続きの見直し

森友学園案件¹⁴をめぐり国会において議論がなされる中、平成29年3月6日、参議院予算委員会から会計検査院に検査要請がなされた。同年11月22日、会計検査院から「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「検査報告」という。)が参議院に報告された。その後、いわゆる公共随契(以下「公共随契」という。)で処分する場合の国有財産の管理処分手続き等に関する見直しも含め、同年12月11日、財務大臣から財政制度等審議会に対し、「最近の国有財産行政を巡る状況を踏まえた、今後の国有財産の管理処分のあり方について」の諮問がなされた。30年1月19日、財政制度等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」(以下「取りまとめ」という。)が取りまとめられた。

取りまとめを踏まえ、財務省は、30年3月末までに、①一般競争入札、公共随契を行う場合における売払い等結果の情報開示、②全ての公共随契における見積り合わせの実施とその実施回数の制限、③売払い前提での貸付けの廃止、④公共的用途での売払いにおける延納を認める対象を売払金額2億円以上の地方公共団体に限定、⑤貸付財産の必要費及び有益費の償還請求には応じない取扱いを契約上明確にするとともに、財産の維持管理上、必要な場合の国における対応等、国有財産の管理処分手続きの見直しを受けた通達等の改

¹⁴ 『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』では、学校法人森友学園を相手方とする国有地処分案件を総称して森友学園案件としており、本稿もそれに倣っている。

正を行った。今後とも検討の上、関連する通達を改正していくとしている。

以下、森友学園案件を契機として見直しが進められている国有地の管理処分手続きをめぐる課題を整理することとしたい。

5. 主な課題

(1) 事業者の選定

森友学園案件では、売払いを前提とした10年間の事業用定期借地契約の締結に当たり理財局長の承認による特例処理が行われ¹⁵、その後の売買契約の締結に際し売買代金の10年間の延納特約の付与¹⁶が行われている。売払い前提の貸付件数は24年度から28年度の5年間で4件、公共用途での売払い代金の延納については28年度の1件のみとされ、森友学園に対する取扱いについて議論がなされた。

検査報告によると、森友学園は、土地購入資金を金融機関から借り入れると、「大阪府私立小学校及び中学校の設置認可等に関する審査基準」に定められた負債比率の制限に抵触するため、学校経営の安定が見込まれる当初8年間は豊中市国有地の貸付けを要望し、その後の購入時に10年間の延納を申請したのに対し、近畿財務局は、いずれも認めていた。しかし、森友学園から提出された収支計画には資料の記載に不備が見受けられ、また、近畿財務局は、キャッシュフローベースで示されている借入返済計画について森友学園に対し変更内容等の確認をしていなかったとされ、さらに、借入返済計画における小学校建設工事費等についても、契約書等の根拠資料を徴するなどして計画の妥当性のより正確な検証を行っていなかったとされる。

第123回国有財産近畿地方審議会において、少子化の中、私立の小学校の経営環境の改善が期待できない一方、地価が上昇して、10年後に売却する段階で相手方が買えないと言い出すリスクを指摘する委員の意見が示されていた¹⁷。また、財政制度等審議会国有財産分科会においても委員から、信用力、健全性、事業継続性の観点から適正な相手だったのか、身体検査をきちんと行っておくべきであった等の指摘がなされている¹⁸。

豊中市国有地は、阪急梅田駅から宝塚本線普通電車で約10分の庄内駅から北西約800m（徒歩10分程度）に位置しており、周辺は、東側に野田中央公園が整備されているほか、中高層の共同住宅、一般住宅等が立ち並び、さらに、保育所、幼稚園、小・中学校、大学が存在する文教エリアとなっている。森友学園が購入する以前には別の学校法人の希望があり、また、複数の不動産業者等から引き合いがあったとされる¹⁹。

¹⁵ 普通財産貸付事務処理要領（平成13年3月30日財理第1308号）

現在は、売払い前提での貸付けの規定は削除されている。（平成30年6月29日第2235号最終改正）

¹⁶ 国有財産特別措置法（昭和27年法律第219号）第11条第1項第1号

現在は、延納を認める対象として、公共随契により地方公共団体に対し2億円以上で財産を売却する場合等に限定されている。（普通財産取扱規則（昭和40年4月1日大蔵省訓令第2号）（平成30年3月30日財務省訓令第6号最終改正））

¹⁷ 財務省近畿財務局『第123回国有財産近畿地方審議会議事録』（平27.2.10）

¹⁸ 財務省『財政制度等審議会第37回国有財産分科会議事録』（平29.12.11）

¹⁹ 平成30年5月23日に財務省から国会に提出された「本省相談メモ」のうち、例えば2014年5月9日付けの「取得等要望相手方への対応について」には、審査期間の延長が望ましくない理由として挙げられている。

途中の段階までは、いたずらに審査期間を延長することは望ましくなく、「不適當」との審査結果を伝えることも検討されていた²⁰。新たな地下埋設物の存在に伴い、近畿財務局が瑕疵に対応しない場合、森友学園が小学校建設を断念して損害賠償を請求する考えも示されていたこともあり、不動産鑑定評価額から85%減額した価格で森友学園と国有地売却契約を締結するに至っている。

随意契約は、相手が特定のものであるため、競争によるときよりも、資力信用及び技術等の能力を熟知したうえ選定することができる長所があるが、反面私曲に陥り公正な契約の締結が確保されないおそれがあり、ややもすると、いわゆる官商結託の弊を招き、不利な価格で契約を締結することとなる等の短所を有する²¹とされる。

取りまとめでは、「国有地の処分に係る審査に当たり、事業の許認可主体において事業者に関する審査が行われる場合には、事業の必要性や利用計画の妥当性等について、事業の許認可主体に文書で照会し、確認を行うべきである。また、財務局においては、随意契約の適格性の審査に加えて、事業者の財務状況、資金調達の確実性及び将来の資金計画など支払の確実性確保の観点からの審査を重点的に行うべきである」旨提言されている。社会福祉法人、学校法人を対象に公共随契にて処分する上で、相手方の選定に当たり、透明性を向上させ、公正性を確保する観点から、具体化された際には、厳格な運用が望まれる。

(2) 国有地売却契約の適正性

ア 処分価格の妥当性

財政法（昭和22年法律第34号）第9条第1項では、「国の財産は、法律に基く場合を除く外、これを交換しその他支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し若しくは貸し付けてはならない」とされている。ここにいう適正な対価とは、通常、時価を指すとされている。森友学園への売却額についての適正性、特に、不動産鑑定評価額からの大幅減額の原因となった、新たに発見されたとする地下埋設物量及びその撤去・処分概算額の妥当性について多くの議論がなされた。

検査報告では、大阪航空局が算定した豊中市国有地における地下埋設物処分量19,520トン及びその撤去・処分概算額（約8.2億円）は、算定に用いている深度、混入率について十分な根拠が確認できず、また、処分費の単価の詳細な内容等を確認することができなかったと指摘している。

平成29年2月20日に理財局の職員が森友学園側の弁護士に電話で連絡をして、森友学園が地下埋設物の撤去に実際に掛けた費用に関して、「相当掛かった気がする、トラック何千台も走った気がする」といった言い方をしてはどうかという話をした²²とされている。加えて、地下埋設物の撤去・処分概算額について、大阪航空局は近畿財務局に対し、検討段階のたたき台として約6.7億円との金額を示したのに対し、近畿財務局から

²⁰ 「本省相談メモ」のうち、2014年5月8日、9日、14日付けの「取得等要望相手方への対応について」には、「不適當として回答する」との文言がある。

²¹ 青木孝徳編『平成27年改訂版 会計法精解』（大蔵財務協会、平成27年）434頁

²² 第196回国会参議院決算委員会会議録第1号4頁（平30.4.9）

将来にわたって瑕疵があると言われたいよう、もう少し広げた方がよい旨の話があり、改めて大阪航空局から近畿財務局に 8.2 億円の見積りを示した²³とされる。特に、森友学園側の弁護士は、国有地の購入価格として負債比率との関係で 1.6 億円が上限との認識を示していたとされ²⁴、そのため地下埋設物の撤去費用が 8.2 億円になったのではないかと指摘がなされている²⁵。

財務省理財局は、処分価格等を明確化させるため、対象財産について、金額基準として、①対策費用の見積額が 3,000 万円以上、②財産価額 2,000 万円以上かつ対策費用の見積額が財産価額の 50%以上、定性基準として、汚染状況や埋設物の存在範囲が未確定な場合、土壤汚染と廃棄物等の汚染が複合的でリスクの把握が困難な場合等の財産を対象に、不動産鑑定士、コンサルタント、弁護士等の第三者チェックを求めるなどの具体策を示している。森友学園案件における処分価格等の決定に至った経緯、背景等が必ずしも明らかになったとは言い難い状況の下、同種の問題の再発防止にどの程度有効に機能するのか、今後の推移を注目していく必要がある。

イ 価格決定の在り方

国有財産の売却等の結果については、一般競争入札、公共随契の契約方式に関係なく、契約後原則として 1 か月以内に財務局等のウェブサイトにおいて公表することを契約の要件とされた。情報開示に当たり、建物解体撤去、地下埋設物等の減価要因等も合わせて公表することとされた²⁶。しかし、森友学園案件では、定期借地契約時の予定価格の事前公表、売却時の価格の事前交渉の可能性など、契約成立に至る過程での問題点の指摘がなされていた。

一般競争入札や随意契約により国有地の貸付け・売払いを行う際、不動産鑑定士による鑑定評価額に基づき、予定価格（最低売却価格）が決定される²⁷。国有地を公共随契により貸付け・売払いを行う場合の処分等価格の決定方法は、国にとってより有利な価格を追求すべく、会計法令に基づきなるべく相手方から契約希望価格を確認し、その価格が予定価格以上の場合に契約価格とすることとされている²⁸。これがいわゆる見積り合わせと呼ばれる方法である。なお、見積り合わせは、相手方自らが価格を見積もることが困難な場合には、省略して契約価格を相手方に通知することも許容されていた。森友学園案件を受け、処分等価格の決定手続きの見直しにおいて、随意契約における見積り合わせに際して、例外を設けず、専門家（不動産鑑定士）を通じた価格による見積り合わせを実施するとしている²⁹。

森友学園案件では、定期借地契約において、貸付時の予定価格は 27,251,706 円とされていたが、1 日に 8 回の見積り合わせを行った上で、最終的に予定価格を上回る

²³ 第 196 回国会衆議院予算委員会議録第 26 号 9 頁（平 30.5.28）

²⁴ 第 196 回国会参議院財政金融委員会議録第 14 号 13 頁（平 30.5.29）

²⁵ 第 196 回国会参議院財政金融委員会議録第 15 号 12 頁（平 30.6.5）

²⁶ 国有財産の処分等結果の公表について（平成 11 年 12 月 21 日蔵理第 4832 号）（平 30 年 6 月 29 日財理第 2235 号最終改正）。

²⁷ 予算決算及び会計令（昭和 22 年勅令第 165 号）第 80 条、第 99 条の 5

²⁸ 予算決算及び会計令第 99 条の 6、前掲注 7

²⁹ 前掲注 7

27,300,000円になったとされる。両者の金額を比較するとわずか48,294円の差（予定価格と0.2%の差）でしかなく、森友学園はほぼ予定価格どおりの見積り価格を提示したことになる。

また、土地の価格についても、貸付段階で国の依頼により算定された再鑑定基礎価格は9億2,966万円³⁰であったのに対し、森友学園側が算定した不動産鑑定評価額は7億4,000万円³¹であったとされ両者の間に2億円程度の乖離がある。また、森友学園との契約以前に購入を検討していた学校法人の場合も国側の不動産鑑定評価額との間で2億円程度の乖離がある。

森友学園案件を受け、見積り合わせの実施回数を累計で5回を限度とするとされた³²。国と購入希望者との間で算定額に大幅な乖離が生じ得る状況を踏まえると、森友学園案件で問題視された反復継続による見積り合わせを通じて予定価格に近い価格での契約を招来するとの懸念が払拭できない。見積り合わせの実施回数については、見直しによる効果を適宜検証の上、必要に応じ、見直していくことが求められる。

国の契約においては、あらかじめ決定された予定価格を基準として、価格競争を通じて契約の相手方を決定することにより公正性を維持している。競争を通じて国にとり最も有利な条件を見いだす等の観点から予定価格は原則として公表されていない³³。森友学園案件では、価格情報が不透明であることも混乱を大きくした側面もあると思われる。そのため、あらかじめ購入希望者が自己の経済事情を考慮した上で契約締結の可否を判断できるよう、周辺地域の地価水準を提供するなど価格情報面における透明化を図っていくことも考えられるのではないかと。

国有地は、国民共有の貴重な財産であることを踏まえると、売却等に当たり、国民の機会均等を確保し公正な処理が求められることは言うまでもないが、合わせて、より多くの歳入の確保につなげていくためには未利用国有地の売却を促進する必要がある、その両立が可能となる契約方式について検討が望まれる。

ウ 政治家関係者と公務員との関係

国有地の取引については、個々の国有財産の管理状況、購入する場合の手続、入札時期、その方法など、政治家も含めた様々な問い合わせがある³⁴とされる。国有地の売却等に対する政治家関係者³⁵を始めとする第三者の関心の高さが、場合によっては契約に影響を及ぼす可能性も懸念される。

³⁰ 「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）」（書き換え前の決裁文書）（平成30年5月23日財務省資料）

同額は、年額貸付料（予定価格）の算定に当たって不動産鑑定業者により査定された土地の所有権価格

³¹ 「豊中市野田町1501番地に係る応接記録（平27.1.9）」（平成30年5月23日財務省資料）

なお、7億4,000万円は土壌汚染処理後の評価額であり、処理前は8億7,000万円であったとし、これと比較しても6,000万円程度の乖離がある。

³² 前掲注7

³³ 前掲注21 470、473～476頁参照

³⁴ 第193回国会参議院予算委員会会議録第5号29頁（平29.3.2）

³⁵ 『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』の中で使用されており、具体的な定義はなされていないが、国有地処分について照会等のあった政治家を始めとした関係者を広く指し示しているものと思われる。

当時の理財局長は、森友学園への国有地処分について、不当な働きかけは一切なかった³⁶と述べている。しかし、平成 30 年 3 月 12 日に財務省が発表した「決裁文書についての調査の結果」に資料として添付されている改ざん前の特例承認の経緯には、総理夫人や多くの政治家の名前が記されている。29 年 2 月 17 日の衆議院予算委員会での安倍内閣総理大臣の「私や妻が森友学園の小学校設置認可や国有地払い下げに関わっておれば、総理大臣を辞める」との発言以降、森友学園案件への安倍総理夫妻の関与をめぐり多くの質疑がなされた。

30 年 6 月 4 日に財務省から公表された「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」（以下「調査報告書」という。）では、総理夫人の名前が入った書類の存否について確認を行った結果、総理夫人本人からの照会はないこと、総理夫人付き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、内容は特段問題になるものではないことが確認されたとしている。

一方、決裁文書に総理夫人や多くの政治家の名前が記されていた理由として、本省は国会対応が仕事との観点から、近畿財務局から政治関係のことも非常に詳しく書いて上げてきたため³⁷としている。森友学園案件を踏まえ、国有地の処分等の個別案件における政治家関係者と担当職員との関係の在り方について議論していくことが望まれる。

（3）文書管理の在り方

森友学園案件では、売却に至るまでの森友学園側との具体的なやりとりなどの記録が改正前の財務省行政文書管理規則に基づき、1 年未満で廃棄されたとしている。検査報告では、「売却に至る森友学園側との具体的なやり取りなどの内容や、有益費の確認、支払等に関する責任の所在、地下埋設物の撤去・処分費用における本件処分費の単価の詳細な内容等が確認できず、会計経理の妥当性について検証を十分に行えない状況となっていた」との指摘がなされている。また、「国有地の売却等に関する会計経理の妥当性の検証が十分に行えるよう、必要な措置を講ずること」が求められた。

内閣府公文書管理委員会での議論を経て、平成 29 年 12 月には「行政文書の管理に関するガイドライン」が改正され、これを受けて、財務省行政文書管理規則が改正され、30 年 4 月 1 日に施行された。その中で、①国有財産の管理処分について、「政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす」打合せ記録については、作成することを徹底するとともに、「意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる」打合せ記録については、1 年以上の保存期間を設定することとされ、②決裁文書に編綴する資料や、契約に関して記載すべき内容を明確化し、決裁文書として保存される文書の充実化を図るとともに、事後的に経緯を検証できるよう、重要な打合せの内容について、調書の記載を充実させること等によって、決裁文書において、その内容がより適切に集約されるようにすることとされた。

決裁文書の保存期間等の見直しが進められている中、30 年 3 月、新たに貸付決議書、売

³⁶ 第 193 回国会参議院予算委員会会議録第 4 号 42 頁（平 29. 3. 1）

³⁷ 第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 13 頁（平 30. 3. 16）

払決議書、特例承認の決裁文書等合計 14 の決裁文書の書換えが行われていたことが公表されるなど、国民の行政に対する信頼を揺るがす、あってはならない事態が明らかとなった。具体的には、29 年 2 月下旬から 4 月にかけて、本省理財局において決裁文書の改ざんが行われたとし、その目的は国会での答弁が誤解を受けることにならないようにするためとされる³⁸。

決裁文書の改ざん発覚以降、財務省は、大臣官房を中心に内部調査を進め、6 月 4 日、調査報告書を取りまとめた。その中で、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している。そこで、①決裁の内容には直接の関係がなく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、②本省との調整状況に関する記載や了解を得た旨の記載、③国土交通省大阪航空局の対応状況に関する記載、④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に関する記載、⑤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、について極力含めないとの考え方により改ざんを行う判断をしたとされる。しかし、近畿財務局において、理財局幹部職員が示した方針に対し、多くの職員が反発していたとされる一方、文書廃棄が徹底されていたわけではなく、特にサーバ上には応接録が多く残されていたとされる。

調査報告書の公表に先立つ 5 月 23 日に、「書き換え前の決裁文書」、「資料」（森友学園等との交渉記録（売却まで））、「本省相談メモ」の 3 種類の文書が公表された。これらについて、職員の手控えとして保存されていたもの、捜査当局が押収した資料から返却されたものから集めたとされ、見つかっていないものも一部にはあるものの、見つかっているものは全て国会に提出したとしている³⁹、⁴⁰。しかし、行政機関間、行政機関組織内部間のやり取りについては、今後の意思決定等に支障が生じるため、国会への提出は差し控えたいとしている⁴¹。

決裁文書の改ざんは、公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号）に罰則はないものの、刑法（明治 40 年法律第 45 号）に公文書偽造罪、虚偽公文書作成罪等の刑罰があり、非常にリスクの高い行為と言える。麻生財務大臣は、調査報告書を発表した際の記者会見にて、「書き直すのではなくて、言い直すということができたはずなのに、どうし

³⁸ 第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 12 号 2、22 頁（平 30.3.14）

³⁹ 第 196 回国会参議院財政金融委員会会議録第 14 号 2～3 頁（平 30.5.29）

⁴⁰ 見つからないなどの理由で国会に未提出のものに、森友学園側の「安倍総理夫人から『いい土地ですから、前に進めてください』との説明を受けた」との発言がある平成 26 年 4 月 28 日の応接録、平成 28 年 4 月 14 日に大阪航空局から近畿財務局に報告されるまでの地下埋設物撤去・処分概算額の算定に関する応接録、平成 30 年 5 月 29 日の参議院財政金融委員会での太田財務省理財局長の「（平成 28 年）3 月下旬頃に森友側の弁護士から負債比率との関係で上限があり、金額でいえば 1 億 6 千万円ぐらい…」との答弁を裏付ける応接録など、国会論議にて焦点となっていたものもある。なお、貸付価格を決定する際の見積り合わせについて、平成 27 年 3 月 13 日に不調となった際のもものは、3 回行った見積り合わせの相手方提示額が全て記述されているが、同年 4 月 28 日に 1 日に 8 回実施したとされるものについては、同日の応接録は国会に提出され、実施した事実は記述されているが、3 月 13 日の時と異なり相手方の毎回の提示額の記述がない。

⁴¹ 第 196 回国会参議院財政金融委員会会議録第 15 号 11 頁（平 30.6.5）

てそうってしまったのかよく分からない」⁴²とし、「電子決裁化されても完全に決裁文書の改ざんをなくすことは簡単ではない」⁴³と述べている。

図表 2 森友学園案件に係る決裁文書の改ざん等に関する主な動向

| | |
|----------------|---|
| ○平成29年2月9日 | 森友学園案件について、近畿財務局における売却額の非公表の事実、森友学園が同年に開校予定の小学校の名誉校長が総理夫人等との報道がなされ、以降、国会審議において取り上げられる |
| ○平成29年3月6日 | 参議院予算委員会から会計検査院に対する検査要請 |
| ○平成29年2月下旬から4月 | 本省理財局を中心に各種決裁文書の改ざん、応接録の廃棄等が進められる |
| ○平成29年11月22日 | 会計検査院は「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」を参議院に報告 |
| ○平成30年3月2日 | 森友学園案件に係る決裁文書の改ざん疑惑についての報道がなされる |
| ○平成30年3月9日 | 森友学園との国有地取引の交渉・契約を担当したとされる近畿財務局職員の死体が自宅にて発見された旨の報道がなされる 佐川国税庁長官（前理財局長）辞職、減給20%3か月の懲戒処分 |
| ○平成30年3月12日 | 財務省は、「決裁文書に関する調査の結果」、「決裁文書の書き換えの状況」を公表 |
| ○平成30年3月27日 | 佐川氏証人喚問（午前：参議院予算委員会、午後：衆議院予算委員会） |
| ○平成30年5月23日 | 財務省は、「書き換え前の決裁文書」、「資料」（森友学園等との交渉記録）、「本省相談メモ」を公表 |
| ○平成30年5月31日 | 大阪地検特捜部は、森友学園案件に係る決裁文書に対する虚偽公文書作成などの嫌疑で告発された佐川前国税庁長官を不起訴（嫌疑不十分）、売却額を約8億円値引きし損害を与えたとして背任容疑で告発された迫田元理財局長を不起訴（嫌疑なし）とした |
| ○平成30年6月4日 | 財務省は、「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」、「資料（売却後）」（森友学園等との交渉記録）を公表 合わせて、当時の理財局長を停職3月相当、総務課長を停職1月を始め、本省理財局、近畿財務局、当時の事務次官、当時の大臣官房長など合計20名の職員に対する処分の実施。財務大臣も閣僚給与の12か月分を自主返納 |

（出所）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』（平30.6.4）、各種報道より作成。

会計検査に際し改ざんされた決裁文書が提出されたことについて、会計検査院は、国の会計事務を処理する職員に故意又は重大な過失がある場合には懲戒処分の要求の対象とな

⁴² 「麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣記者会見の概要」（平30.6.4 <[https:// www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20180604.htm](https://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20180604.htm)>（平30.8.24最終アクセス）

⁴³ 前掲注42

り得る⁴⁴としている。会計検査院は、現在、事実関係を踏まえ、法に定められた要件に該当するかについて検討を進めているとされる。安倍内閣総理大臣も「会計検査院の検査に協力することは重要と考えており、政府としても全面的に協力をしてまいります」⁴⁵との協力姿勢を示している。会計検査院においては、速やかに結論を出し、その内容に応じて政府に対し必要な措置を求めていくことが望まれる。

平成 30 年 7 月 20 日、行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議は、「公文書管理の適正の確保のための取組について」を決定した。その中で、財務省における再発防止策の着実な実行等の取組に加え、人事制度面での取組として、文書管理の状況の人事評価への反映、決裁文書の改ざんなど悪質な事案における免職を含む重い処分の実施の明確化が盛り込まれている。森友学園案件では、各種経緯等の内容が改ざんされた目的が更なる質問につながり得る材料を極力少なくすることにあつたことを踏まえると、情報が公開された場合に問題点として指摘される可能性がある事項に関する記録の作成・保存に対する消極姿勢の助長が懸念されることであり、公文書管理の実効性を高めるため引き続き検討が望まれる。

（４）国有地売却における責任体制

昨今、民間企業、地方公共団体において、違法行為や不正、ミスやエラーなどが行われることなく、組織が健全かつ有効・効率的に運営されるよう各業務で所定の基準や手続を定め、それに基づいて管理・監視などを行う内部統制の改革が進められている。平成 17 年に制定された会社法（平成 17 年法律第 86 号）では、大会社に内部統制システムの基本方針の策定が義務付けられ、また、18 年に証券取引法から改組された金融商品取引法（昭和 23 年法律第 25 号）では上場会社等に対して内部統制報告書の作成と開示を義務付けるなどの仕組みが設けられた。さらに、地方公共団体においても、29 年改正の地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）により、内部統制に関する方針の策定、監査制度の充実強化等の仕組みが設けられた。

国については、予算の執行や、それに伴い取得した資産及び発生した負債の管理に関する会計処理の原則及び手続について基本的な事項が法律で定められ、実務的な事項が政省令等により定められているが、法律上の制度としての内部統制システムは設けられていない。27 年 4 月、公務員の不正経理等の発生を抑制し、また、国の厳しい財政状況に対応し、各府省が内部監査として実施する会計監査の充実・強化を図るため、財務省は主計局、理財局の連名で「内部監査（会計監査）充実・強化のためのガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を公表している。

政府から独立した機関である会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から常時検査を行う権限が認められている。ガイドラインにおいても、各府省等が自ら実施する内部監査に対し、会計検査院の会計検査を外部監査に相当するものと位置付けている。

⁴⁴ 第 196 回国会参議院決算委員会会議録第 2 号 36 頁（平 30. 4. 16）

⁴⁵ 第 196 回国会参議院本会議録第 24 号（平 30. 6. 1）

会計検査院は、検査の手段として土地を掘削して廃棄物混合土の確認を行う必要性を認識していなかった⁴⁶として実地検査を行っていない。また、会計検査院は、国損額を明確に算定することができなかったとしている⁴⁷。一方、検査報告の作成過程において、財務省理財局長と国土交通省航空局長が検査内容等について情報交換を行い⁴⁸、会計検査院が検査対象機関との間で事前に検査報告の内容を調整していた可能性も指摘されている⁴⁹。

株式会社商工組合中央金庫の危機対応業務における不正行為事案では、内部監査で不正の一部が発覚していたにもかかわらず、その事実が隠蔽されていたとされる。このように、内部統制は組織ぐるみの不正に対しては有効に機能しないこともあり得るとされる。そのため、国の行政機関に外部の専門家を加えた経営会議を設置し、その中に外部の専門家を委員長とする監査委員会を設置することを求める意見もある⁵⁰。

他方、予算執行職員等の責任に関する法律（昭和 25 年法律第 172 号）第 3 条第 2 項において、予算執行職員の故意又は重大な過失による違法な支出等の行為により国に損害を与えたときの弁償責任を規定し、第 8 条において、上司の命により違法な支出等の行為を行った場合、上司の弁償責任を定めている。国有財産の管理処分を担当する職員については、予算執行職員のように弁償責任の規定が国有財産法に設けられていない⁵¹。現在の国有財産の管理処分を担当する職員に対する責任体制が、森友学園との契約において、どの程度影響したのか検証していくことが求められよう。

財務省は、調査報告書において森友学園案件、決裁文書の改ざん等の再発防止と合わせて、コンプライアンス、内部統制の総合的な態勢整備を進めるとし、省内にコンプライアンス推進会議を立ち上げた⁵²。今後、財務省の対応に加え、会計検査院の検査機能の強化、国有財産の管理処分を担当する職員の責任体制の在り方を始めとして、政府全体としての取組が求められる。

（５）所有権返還後における国有地の処分の行方

平成 29 年 3 月 10 日に森友学園は、小学校の設置認可申請を取り下げ、国有地売却契約における期日指定日（29 年 3 月 31 日）までに、指定用途である小学校の開設が実現でき

⁴⁶ 第 196 回国会参議院財政金融委員会会議録第 8 号 10 頁（平 30. 3. 29）

なお、会計検査院法（昭和 22 年法律第 73 号）第 25 条に実地検査の規定がある。

⁴⁷ 第 195 回国会衆議院財務金融委員会会議録第 2 号 2 頁（平 29. 12. 1）

⁴⁸ 第 196 回国会参議院財政金融委員会会議録第 14 号 8～9 頁（平 30. 5. 29）

⁴⁹ 第 196 回国会参議院財政金融委員会会議録第 14 号 13 頁（平 30. 5. 29）

⁵⁰ 東信男「国の行政機関への内部統制制度の導入－欧米諸国の現状と我が国への示唆－」『会計検査研究』No. 41（2010. 3）

⁵¹ その理由として、①国有財産の大宗を占めるのは、土地、建物等の不動産であり、したがって、その管理も、現金、物品のように直接、具体的にこれを支配するという方法で行うことはできないこと、②国有財産特に土地、建物等の管理方法からいって、国有財産の滅失損傷等に対する予防措置に限度があり、その実効性を期することは困難であること、③一般経済社会においても、事業財産の規模（価額）が増大するに伴い、事故等の発生により生じた損害については、一管理者の責任とせず、事業主体の損害として処理するものが多くなってきていること、とされている。なお、国有財産法上、弁償責任に関する規定がないからといって、国有財産の管理者又は関係職員は、故意又は重大な過失による責任を免れるわけではなく、それに伴う民法上の不法行為責任を追及されることがありうる。（中村稔編『平成 27 年改訂 国有財産法精解』（大蔵財務協会、平成 27 年）710 頁）

⁵² 『日本経済新聞』（平 30. 7. 28）

なくなった。それに伴い、豊中市国有地の所有権が国（大阪航空局）に戻されている。

豊中市国有地については、その有効活用等の観点から速やかに処分されることが求められるが、建物の建築代金が未払のため施工業者が留置権を主張し土地を占有していることから、事実上、国が土地の管理権を行使し得ない状態とされる⁵³。そのため、国有地の売却ができず、また、ボーリング調査を行うこともできない状況とされる⁵⁴。

国有地及び建物について権利を主張する施工業者との調整が付き、国有地を売り払うことが可能となっても、その場合の売却価格が焦点となる。森友学園への売却価格である1億3,400万円は、当事者間で合意された金額であることを踏まえると、新たに売却する場合においても、一つの基準になるものと思われる。不動産鑑定評価額に対する大幅な減額要因となった新たな地下埋設物の撤去・処理概算額について疑問がある中、麻生財務大臣は、購入希望者が現れた場合に希望があれば土地の調査を行い、その状況に応じて売却額を交渉することになるとの姿勢を示している⁵⁵。

建物については、森友学園側は施工業者に対し建築代金を支払っていないことに加え、29年12月、大阪地方裁判所において、森友学園の民事再生計画が決定されている状況にあり、森友学園が自らの資力で取り壊すことは困難な状況と考えられる。現状が長期間継続することになると、防災上、防犯上の問題に加えて、広大な国有地の有効活用を図る観点からも問題がある。速やかに建物の処分を決める必要があるものの、具体的に実施するに当たっては、施工業者に対する建築代金の取扱い、建物を撤去する場合には誰が誰の費用で実施するのか、また、建物を別の用途で活用するとしても、その際の建物の買取費用の算定、支払等、多くの課題がある。

適正な対価に基づき算定された価格で国有地の売却が求められる趣旨は、対価が不当に低く評価されると国が損失を受ける反面、相手方に不当な利益を与える結果となり、逆に不当に高く評価されると未利用国有地の円滑な処分を阻害するとの弊害を招くだけでなく、適正な対価での売買がなされないことにより、周辺の不動産の市場価格に悪影響をもたらすためとされている⁵⁶。特に森友学園案件では、国民の貴重な財産の一つである豊中市国有地の有効活用を阻害する結果を招いたと言え、適正な対価に基づいた公正な契約の重要性を改めて認識させられた。

国有財産行政の信頼を一刻も早く回復させる観点から、森友学園案件のような事案の再発防止に向け、政官一体となった積極的な取組が期待される。

(むらた かずひこ)

⁵³ 前掲注18

⁵⁴ 第196回国会参議院予算委員会会議録第18号13頁（平30.5.14）、第196回国会参議院財政金融委員会会議録第14号7頁（平30.5.29）

⁵⁵ 第196回国会参議院予算委員会会議録第18号13頁（平30.5.14）

⁵⁶ 中村稔編『平成27年改訂 国有財産法精解』（大蔵財務協会、平成27年）417頁