

豊洲市場の地下空間設置と
盛土がなされなかったことに関する
自己検証報告書

平成28年9月30日

豊洲市場地下空間に関する調査特別チーム

I はじめに

本報告書は、小池知事の命(平成28年9月12日)により、中央卸売市場、政策企画局、総務局、都市整備局が合同で実施した豊洲市場の地下空間設置と盛土がなされなかったことに関する自己検証の結果をとりまとめたものである。

検証に際しては、監察手続の一環として、前田(前)副知事、歴代市場長をはじめ、当時及び現在の幹部職員に対するヒアリングを実施するとともに、過去の契約関係書類、議会答弁、部内資料の精査等を行った。

検証の最重要ポイントは、

『いつ、どの時点で誰が決定して盛土をしないことになったのか』

『なぜ、都議会、都民等への説明責任を果たしてこなかったのか』

の2点である。

加えて、環境影響評価の変更手続を行わなかったこと、専門家会議・技術会議に報告しなかったことに関しても調査を行った。

II 豊洲市場の主要施設に地下空間が設置され、盛土がなされなかったことに関する経緯

1 専門家会議の結論「全体に盛土」

- 平成20年7月26日、市場長の諮問機関である専門家会議(平田座長)は豊洲の土壤汚染対策として、主要施設下を含め、敷地全体に盛土を行うよう提言を行った。
- 具体的な土壤汚染対策として、①土については、ガス工場操業時盤面の下2メートルより下は汚染物質を取り除き、AP+2.0から2mはきれいな土と入れ替え、その上に2.5mのきれいな土を盛る、②地下水については、建物建設地は環境基準以下、その他は排水基準以下に浄化する、③地下水管理を行い地下水の上昇を防止することとした。
- 上記の対策は合わせて実施するものとされており、盛土も必要な対

策と位置付けられた。

- また、議論の過程ではリスクコミュニケーションの重要性についても取り上げられ、地下水位と水質を継続的に監視すべきと提言された。
- 食の安全性確保を責務とする中央卸売市場は、専門家会議の提言を重く受け止め、豊洲移転の大前提として認識していた。岡田市場長(当時)も、「専門家会議の提言の通りにやらないということは、憲法を守らないのと同じだと考えていた」と証言している。

2 技術会議の議論「建物下に作業空間が必要」

- 専門家会議の提言を実現するための具体的な工法を検討する場として、市場長の諮問機関である技術会議(原島座長)が設置され、広く民間から工法案を公募し、同会議において審査した。
- 民間からの提案には「市場の建物と一体になった地下空間(地下駐車場)の利用案」があったが、本案は第9回技術会議(平成20年12月25日)において経費・工期の面から不採用となった。
- 同時期には、市場関係者から建物下の空間をターレ(市場内の小型運搬車両)の置き場として利用したいとの要望があったが、中央卸売市場は「利用できない」旨の対応を行った。
- 一方、技術会議では、土壌汚染に係る複合的な安全対策の拡充が検討されていた。
- 第4回技術会議(平成20年10月21日)において、「(地下水に関して)長期モニタリング、処理についても考えておく必要がある」と委員から発言があった。
- 第8回技術会議(平成20年12月15日)において、都は「土壌汚染対策と地下水浄化の対策をした後、地下水質のモニタリングを行い、さらに万一、地下水中から環境基準を超える汚染物質が検出された場合には、汚染地下水の浄化が可能となるよう、建物下にこれらの作業空間を確保する」と説明した。

※ 以下、モニタリング用及び万一の際の作業用の空間のことを「モニタリング空間」という。

※印部分については、不正確な表現のため、後日訂正いたします。

(平成28年10月7日)

※印部分については、第二次自己検証報告書の公表に伴い、訂正しました。

(平成28年11月1日)

- ※ 「技術会議報告書の構成」案を事務局から
- 第9回技術会議(平成20年12月25日)では、~~技術会議が独自に~~ 提案したが、その中で
~~提案した事項として~~、汚染物質の除去・地下水浄化の確認のため、
「国が検討している土壌汚染対策法改正が行われ、豊洲新市場予定地が同法の対象となった場合にも、地下水質のモニタリングができるよう観測井戸を設置し、指定区域の解除が可能となるような対策とする。なお、仮に地下水中から環境基準を超える汚染物質が検出された場合には、汚染地下水の浄化ができるよう建物下に作業空間を確保する必要がある」とした。ただし、地下とするか否かについての言及はない。
 - また、技術会議は「地下水をすべて環境基準以下にする」という、専門家会議を上回る提言(第12回平成21年2月3日)を行っており、この提言が実施されれば、基本的には地下水汚染はなくなり、専門家会議の土壌汚染対策と合わせ、地下は全てきれいになると考える職員も少なからずいたと思われる。

3 石原知事(当時)のケーソン活用指示

- 平成20年5月頃、比留間市場長(当時)は専門家会議の最終提言案を石原知事(当時)に説明したが、知事からはコスト削減のために地中にケーソン(空洞のコンクリート製の箱)を埋める案を検討するように指示された。
- 平成20年5月30日、石原知事(当時)は定例記者会見で「新しい工法について指示した」と発言した。
- 翌21年1月中旬、比留間市場長(当時)は技術会議の最終提言案を石原知事(当時)に説明したが、その際、ケーソン案についてコスト面で割が合わない旨を報告し、石原知事(当時)から了承を得た。
- 比留間市場長(当時)の証言によれば、工事費は当初の670億円から586億円に縮減したのに対してケーソン案はそれよりも数百億円高かったという。
- こうした経緯と合わせ、問題となっている地下空間と石原知事(当時)発言との関係性はないとの証言が複数あった。

4 土壌汚染対策法改正への対応「モニタリング空間が必要」

- 土壌汚染対策法の改正(平成21年4月)が予定される中、法改正により豊洲市場では新たに2年間の地下水モニタリングが必要となることが見込まれた。モニタリングについては技術会議の場でも議論されていた。
- ただし、法改正前の段階では、具体的にどのような空間が必要か、高さはどの程度かといったところまでは明確にはなっていなかった。
- またこの時期、モニタリング空間を確保するためには地下に空間を作ることが前提となるとの認識があったという土木部門の証言もある。
- 平成22年4月、改正土壌汚染対策法が施行された。これにより、2年間の地下水モニタリングが必要との認識が定着し、モニタリング空間の必要性が中央卸売市場の内部でさらに認識されるようになった。

5 技術部門における内部検討

- こうした中、技術部門においては、かなり早い段階(技術会議開催前後)から、モニタリング空間の活用に関する内部検討が始まっていた。
- 検討に当たっては、市場の使い勝手や想定される建物規模及び構造を勘案し、地下設置を前提に検討が進められた。
- 平成21年1月13日の日付が入った資料には、地下空間が明確に描かれており、小型重機が地下空間に置かれたイメージ図も存在する。この段階で既にマシンハッチが図示されていたことも確認された。ただし、地下を活用した場合の簡単なポンチ絵として描いたとの証言がある。
- なお、この段階でいわゆる高床式をイメージしていた職員もいたが、高床式に関しては、建築部門では取付け道路が急勾配になるなど、外構部を含む豊洲市場全体の計画を抜本的に見直さざるを得なくなり、使い勝手などからも現実的ではないとの証言がある。
- ちなみに、建物を建築する際には基礎部分の地盤を掘り下げてピットを設け、各種ライフラインなどを設置・管理することは基本的な措置

である。また、市場関係者との調整により、1階床のレベルは地上地盤面から0～1メートル程度の位置に設定することが想定されていたことと併せて考えると、モニタリング空間は当然地下に設置するとの考えが共有化されていったと推定される。

6 具体的な検討ステージへ 基本設計

- 平成21年の秋から約1年間、築地現在地再整備の検討が行われ、豊洲への移転計画は滞りがちだった。
- 平成22年10月、石原知事(当時)は豊洲への移転を改めて表明したが、計画はコスト縮減と工期短縮に直面し、これが最大の懸案事項となっていた。市場長も技術部門もそのように強く認識していた。
- 平成22年11月、中央卸売市場に新市場整備部が新設された。同月、基本設計発注時の特記仕様書には、「モニタリング空間設計等は本設計に含む」と、初めてモニタリング空間が公式文書に明記された。ただ、地下空間であるか否かを含めて詳細は示されなかった。
- 平成23年3月、日建設計との間で基本設計の契約が交わされた。都と日建設計の打ち合わせにおいて、都は同社に対し地下にモニタリング空間を入れるよう検討を指示した。
- 翌4月の実務者打ち合わせでは、都から検討素材として、地下空間が記載された断面図及び地下空間に小型重機が入った図面(平成21年1月13日作成との証言あり)が提示された。
- こうした経緯を経て、平成23年6月に納品された基本設計では地下空間が建物下全体に広がる断面図が示された。なお、この時点では、地下空間の底面の深さなど寸法については記載されていないが、地下空間に盛土の記載は認められない。

7 平成23年8月の新市場整備部・部課長会

- コスト縮減が必至な状況にあって、基本設計完了後、実施設計を進めるにあたって与条件を確認するため、平成23年8月18日、新市場整備部長のもと開催された部課長会の場で、地下にモニタリング空間を設置することが議論された。

- この会議では、建築部門からコスト圧縮のため地下空間を埋めてはどうかとの提案もなされたが、結局、新市場整備部として地下にモニタリング空間を設置することを確認したとの多くの証言がある。
- その後、新市場整備部は、市場長及び管理部長に対して説明を行った。コスト・工期を抑えるための方策の一つとして、地下に設置するモニタリング空間の高さをできるだけ低くするよう検討を進めたい旨の報告があった。しかし、モニタリング空間を設置することにより盛土がなくなるとの説明はなされなかった。
- なお、平成23年8月30日、土壌汚染対策工事の契約が締結された。これに先立つ同年6月30日の「土壌汚染対策工事起工書」では主要施設の下に盛土を行わない内容となっているが、これは、二度手間を避け盛土を行わない状態で建築工事に引き継ぐための措置であった。

8 実施設計から建設工事契約へ

- 新市場整備部において地下空間設置が確認された翌月の平成23年9月6日、実施設計の起工決定が行われた。仕様書に、基本設計の成果物として作成された、地下空間が建物全体に広がっている断面図が添付された。本起工決定が、地下のモニタリング空間設置に係る局における機関決定であったと判断される。決定権者は中西市場長(当時)であった。
- 実施設計の契約は平成23年10月14日に行われ、その後、コスト削減の観点から建物下で一部埋戻しを行うことについて議論されるなど、地下空間の高さの設定に関しても調整を行いながら、実施設計作業が進められた。
- 平成25年2月28日、実施設計が完了した。断面図には、碎石層の上面の高さAP+2.5メートルの寸法が明記された地下空間が建物下全体に示されており、盛土されることにはなっていない。本実施設計の完了をもって建物下に盛土を行わないことが確定したと判断される。
- この実施設計に基づき施設建設に着工し、現在に至っている。(平成26年2月14日、5・6・7街区の建設工事契約締結)
- なお、平成24年8月23日、新市場建設懇談会を開催し、市場関

係者に地下空間を含む設計の概要を説明した。説明の中心は市場の地上部本体の事項であった。提示した図面には地下空間が描かれた断面図も含まれていたが、直接の説明は行われなかった。

- 現在、モニタリングのための観測井戸が全体で201か所設けられている。そのうち104か所が建物の地下空間に設置されている。

9 環境影響評価手続の齟齬

- 平成22年11月18日、事業者としての中央卸売市場から、「汚染土壌はすべて掘削除去し、計画地全体にわたりAP+4.0メートルまで購入土などのきれいな土で埋め戻す」という内容の環境影響評価書案が環境局に提出された。
- 平成22年12月から翌23年4月の期間、評価案は環境影響評価審議会において審議されたが、盛土をしないとの説明はなかった。
- 平成23年11月から平成28年8月にかけて、変更届が11回、事後調査報告書が4回、中央卸売市場から環境局に提出されたが、建物下盛土についての変更報告は行われなかった。
- 実施設計が起工決定された平成23年9月6日の時点で、変更届が提出されていないという齟齬が生じている。

10 盛土に関する歴代市場長の認識（ヒアリングを踏まえた要約）

【比留間英人】平成18年7月～21年7月在籍

- 全面盛土されていると認識、地下空間の存在は知らなかった。
- 土壌汚染対策法の改正が見込まれており、モニタリング空間を建物下に設ける必要性については認識していたが、具体的な検討は将来のことと考えていた。

※ 技術会議でモニタリング空間の議論がされていた時期の市場長である。

【岡田至】平成21年7月～23年7月在籍

- 地下空間利用の議論が行われていたとの認識はなく、全面盛土だと考えていた。

- ※ 就任2年目後半は基本設計の契約完了の時期と重なる。
- ※ 技術部門が地下空間を検討していた時期であり、トップとして事業を掌握すべき立場にあった。

【中西充】平成23年7月～24年6月在籍

- 建物下にモニタリング空間が設置されることは認識していたが、盛土の上に建設されるものと考えていた。
- ※ 実施設計の起工決定者である。
- ※ 基本設計の内容を部下に対して説明させ、盛土の有無を明確にする立場にあった。

【塚本直之】平成24年7月～26年7月在籍

- 地下空間の存在と盛土が行われていないことについて認識していたが、矛盾を感じていなかった。
- ※ 実施設計の期間中に就任、建設工事契約の時期にあたる。
- ※ 地下空間について認識があったことから様々な対応を取り得る立場にあった。

【岸本良一】平成26年7月～（在籍中）

- 地下ピットを視察したが、盛土の上に建設されていると理解していた。
- ※ 本件が発覚した時の市場長である。
- ※ 現地視察の際に盛土の有無について確認すべき立場にあった。

Ⅲ 自己検証のまとめ

1 いつ、どの時点で誰が決定して盛土をしないことになったのか

- 地下空間を設置し盛土をしない決定プロセスについて、以下、系列的に5段階に分けて整理する。
- 端緒となる第1段階は、技術会議においてモニタリング空間に関連

※印部分については、不正確な表現のため、後日訂正いたします。

(平成28年10月7日)

※印部分については、第二次自己検証報告書の公表に伴い、訂正しました。

(平成28年11月1日)

する議論が行われていた時点である。第4回技術会議(平成20年10月21日)では、委員から地下水の長期モニタリング及び処理の必要性についての発言があり、第8回技術会議(平成20年12月15日)において都は、モニタリング空間の必要性を説明している。第9回技術会議(平成20年12月25日)においても、技術会議の独自提案としてモニタリング空間が提示された。土壌汚染対策に万全を期す機運がこのころから醸成されていった。

※

事務局の案として

- これと並行して技術部門では、モニタリング空間を地下に設ける場合の技術面での可能性と課題について検討が進められていた。
- 平成21年1月には、小型重機が地下空間に置かれたイメージ図が作成されている。これは土壌や地下水の安全についてさらに万全の対策を講じる必要性に因るものだったが、この段階で地下設置が決定していたわけではない。
- 第2段階は、基本設計を進めていた時点である。平成22年11月12日、基本設計が起工された。関係部課長の協議を経て、建設技術担当部長が決定した。発注時の特記仕様書に、「モニタリング空間設計等は本設計に含む」と明記された。これに関しては特記仕様書上「地下に」との明示はないが、その後の設計事務所とのやり取りでは、参考資料として地下空間の図面が都から提示されるなど、地下を想定していたものと推察される。平成23年3月、基本設計が契約され、同年6月に完了した基本設計には、地下空間が記載された断面図(寸法なし)が示され、その部分には盛土の記載は認められない。
- 第3段階は、平成23年8月18日、新市場整備部において部課長会が開催された時点である。実施設計及び土壌汚染対策工事を進めるに当たっての与条件を確認するため、部課長会を開催し、コスト縮減の議論があるなか、地下にモニタリング空間を設置する方針が部として確認された。その後の管理部長・市場長への説明は十分ではなかった。
- 第4段階は、平成23年9月6日に実施設計の起工決定が行われた時点である。新市場整備部などの関係部課長の協議を経て、中西市場長(当時)が決定した。本決定が局における地下空間設置の機関決定であると判断される。

- そして第5段階は、実施設計完了の時点である。実施設計は平成23年10月14日に契約、平成25年2月28日に完了した。市場長は、塚本市場長(当時)だった。この間、地下空間の高さ設定に関する調整を含めて実施設計が進められ、断面図には高さ寸法が明記された地下空間が建物下全体に示された。実施設計完了をもって、建物下に盛土を行わないことが最終的に確定したと判断される。
- 平成22年11月から翌23年9月にかけての意思形成期間を経て、モニタリング空間を地下に設置することが段階的に固まっていき、最終的には実施設計完了をもって、地下にモニタリング空間があり建物下に盛土を行わないことが確定した。
- 組織決定のポイントは、①平成22年11月に基本設計の起工書を決定し、地下を想定して検討が行われ、平成23年6月に成果物として提示された建物下全体に地下空間が記載された断面図(寸法なし)を認めたこと《盛土の記載のない地下空間の明示化》、②平成23年8月、新市場整備部の部課長会において部として地下空間設置を確認したこと《所管部としての方針確認》、③同年9月実施設計の起工決定が市場長によりなされたこと《局としての機関決定》、④実施設計における調整を経て、最終的に平成25年2月の実施設計完了により、建物下に盛土を行わないこととして着工に至ったこと《建設の条件として建物下に盛土を行わないことの確定》である。

2 なぜ、都議会、都民等への説明責任を果たしてこなかったのか

- 豊洲市場の土壌汚染対策に関わる議会答弁については、土壌汚染対策を担当する土木担当ラインが所管しており、議会の本会議においては市場長が、委員会においては土木担当部長が答弁を行ってきた。
- 平成23年9月に実施設計を起工(局における地下空間設置の機関決定)して以降、経済港湾委員会で15回、予算特別委員会で3回、公営企業会計決算特別委員会分科会で3回、関連する答弁が行われた。

- 盛土に係る議会答弁の多くは土壌汚染対策の一環として行われてきたが、現在に至るまで、建物下には盛土がない旨の答弁はなされていない。
- 歴代の土木担当部長は、建物下に盛土がないとの認識がなかったこと及び土壌汚染対策の基本的な考え方を述べるものとの認識があったことから、事実と異なる議会答弁を行っていたという認識はなかった。このため、前例に沿って答弁を行い、部内でもそうした問題意識を持つ者はいなかった。
- また、建築担当部長等は、特に実施設計以降については建物下には盛土が無く地下空間となっていることを認識していたが、盛土に関する答弁は自らの所管ではなく、答弁は土木担当部長が土壌汚染対策の基本的な考え方を述べているものと考えたため、議会答弁の場などで同席していたにも拘らず、このことに違和感を覚えることなく、修正の意見を述べることもなかった。
- すべての答弁は局レベルの対策会議で市場長の下承を得ることになっていた。歴代市場長の地下空間と盛土に関する認識はそれぞれ異なるが、議会答弁が事実と異なるとの認識がなく、所管から上がってきた答弁案の盛土部分を修正させることはなかった。
- 総じて、虚偽と認識しての答弁であったとは認められなかったものの、事実と異なる答弁を行っていたことは明白であり、結果として都議会、都民、市場関係者に対する説明責任を果たしたとは到底言えない。
- 次に、対外説明用冊子及びホームページに関してである。
- 平成21年2月、「築地市場の移転整備 疑問解消BOOK なぜ移転が必要なの？」が発行された。これは、第12回技術会議(平成21年2月3日)が終了した時期に当たる。
- 当該冊子中「土壌汚染対策の具体的な技術・工法」(P13)において、土壌汚染対策を説明する概念図として、盛土された上に市場建物が乗った図が示された。その図が中央卸売市場のホームページにもアップされた。
- 盛土の上にコンクリートが敷かれ、その上に「市場建物」が乗った概念図は、専門家会議報告書(最終回)の「対策実施後の市場予定地の状況」で示された図が元になっている。このイメージ図はその後、第1回技術会議でもほぼ同じ形で図示され、上記概念図に引き継がれた。

- ホームページは本年9月まで変更されなかった。
- 盛土の上に建物が乗る図は、土壌汚染対策の基本的考え方を示す概念的なものとして掲示していたとしているが、正確性を欠き説明も不十分である。
- 当該図の掲示を漫然と継続することで、都民や市場関係者に誤解を生じさせる恐れがあることは当然予見できたはずであり、都民に対する説明責任を果たしていない。

3 なぜ、環境影響評価の前提が変わったにもかかわらず、変更手続を行わなかったのか

- 通常の変更届は工法の変更等軽微なものが大半であり、豊洲市場の場合も計11回変更届が提出されている。
- 遅くとも工事着工までに必要な手続を完了させておくよう、盛土を行わなくなった旨を環境局に届け出て、審議を仰ぐべきであった。
- 豊洲市場の環境影響評価の所管は新市場整備部であるが、当該担当部署が変更の必要性を認識していたかどうか、単なる失念だったのか、なんらかの考えがあったのか、いくつかの可能性が考えられるが、今回の調査では十分に解明できなかった。
- 実施設計が起工決定された平成23年9月以降であれば変更手続を行うことができたにも拘らず、盛土を行わないという重大な変更事項を環境局に報告しなかった事実は重い。

4 なぜ、盛土を行わず地下空間を設けることを専門家会議・技術会議に報告しなかったのか

- 地下空間の設置を判断する際の安全性については、①法の義務を超える二重三重の対策を講じていたこと、②建物下と地下空間との間の1階部分のコンクリートの厚さを確認していたこと、などで十分対応できているとの認識があった。
- また、地下空間を設置することが基本設計に盛り込まれた平成23年の段階では、第8回技術会議(平成20年12月15日)において地下空間を設けることを報告済みであると思い込んでいた(実際は、建

物下と表記)という証言もあり、専門家会議や技術会議に報告するという発想に至らなかった。

5 要因分析

本件を招いた要因を探っていくと、意思決定プロセスの不備や連携不足、ガバナンスの欠如など、組織運営上の問題が浮かび上がってきた。

- 地下空間の設置に伴い盛土がなくなることに関して、明確な形で局としての意思決定を行っていなかった。基本設計や実施設計の段階で市場長に情報を上げて意思統一を図る機会は何度かあったはずだが、今回の調査ではそうしたことは確認できなかった。
- 部課長はこの軽重を斟酌し要所要所で市場長に判断を仰ぐ必要があり、市場長は部下とのコミュニケーションをいっそう密にして風通しの良い組織風土を作るべきであった。
- 今回の事態を招いた背景には、縦(上司と部下)、横(職種間:土木と建築、技術と事務)、前後(異動や組織改正に伴う前任者と後任者)の連携不足が、組織内の様々な場所で生じていたことがまず挙げられる。
- また、土木部門と建築部門は職員レベルでは一つの目標に向かって密接に連携していたが、課長間、課長・部長間、部長間のコミュニケーションが十分ではなかった。
- 市場長をはじめとする官房部門(事務系)と技術部門との情報共有が不十分だったことも大きい。本庁(官房部門)と築地(技術部門)とが分かれていたことが背景の一つにあったと証言する者もいた。
- 加えて、事業の進捗に合わせて、ライン部長のほかに土木担当の部長及び建築担当の部長が新たに設置されるなか、縦割りが助長された。さらに、全体を統括する機能の所在が明確ではなかった。

IV おわりに

- 本調査を通じて明らかになった課題は、決して中央卸売市場だけ

の問題ではない。都政全体に突き付けられた重い課題である。

- 前例ありき、決まったことだからと漠然と仕事に取り組んでいないか。今一度基本に立ち返り、立ち止まって考えるプロセスが、東京都職員一人ひとりに求められている。
- 本件の調査・分析を自律改革に直結させなければ、失敗は再び繰り返される。そうしないための努力を直ちに始めなければならない。
- 今後、組織全体のあり方、技術職と事務職の円滑な意思疎通、ラインとスタッフの関係など、組織運営全般について抜本的見直していく。

＜参考＞豊洲市場地下空間に関する調査特別チーム名簿

職	氏 名
政策企画局長	長谷川 明
政策企画局次長	潮田 勉
総務局長	多羅尾 光睦
都市整備局長	邊見 隆士
都市整備局技監	上野 雄一
中央卸売市場長	岸本 良一
中央卸売市場次長	澤 章
総務局主席監察員	安藤 博

(事務局)総務局行政監察室

