

第二次自己検証報告書

いつ、どの時点で誰が
「建物下に盛土をせず地下にモニタリング空間を設置する」
ことを決定したのか

平成28年11月1日

豊洲市場地下空間に関する調査特別チーム

本報告書は、「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」(以下、「第一次報告書」という)を公表した平成28年9月30日以降、新たな関係資料の分析や追加で実施した事情聴取などに基づき、いつ誰が盛土をせず地下空間を設置することを決定したのかについて、改めて検証した結果をまとめたものである。

今回の事情聴取は、範囲を当時の係長等にまで広げ、また部課長級に関しては必要に応じて再度実施するなど、規模を拡大して行った。加えて、設計事務所に対して任意のヒアリングを実施するとともに、技術会議の委員の方々に対しても聞き取りを行った。

本報告書は、中央卸売市場の組織としての責任及び各幹部職員の職務に応じた責任の所在をより明確にすることを主眼としている。

I 第一次報告書の自己検証まとめ

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

第一次報告書では、建物下に盛土をせず地下にモニタリング空間を設置した決定プロセスを時系列的に5段階に分けて整理したうえで、「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」と結論付けた。

- ① 第1段階:技術会議において議論が行われていた時点
- ・ 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
 - ・ これと並行して技術部門で、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(地下空間に小型重機が置かれたイメージ図を作成)
- ② 第2段階:基本設計を進めていた時点
- ・ 平成22年11月、基本設計が起工、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
 - ・ 平成23年3月、基本設計契約(設計事務所とのやり取りで参考資料として地下空間の図面を都から提示)
 - ・ 同年6月に完了した基本設計に、地下空間が記載された断面図(寸法なし)が添付
- ③ 第3段階: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
- ・ 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
 - ・ 地下にモニタリング空間を設置する方針を部として確認
- ④ 第4段階: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
- ・ 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
 - ・ 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

⑤ 第5段階:実施設計が完了した時点

- ・ 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(完了時の市場長は、塚本市場長(当時))
- ・ 実施設計に添付された断面図には高さ寸法を明記した地下空間が建物下全体に表示
- ・ 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

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

- 第一次報告書では、まず歴代の土木担当部長について、「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ってきた」とした。
- また、建築担当部長については、「実施設計以降については、建物下には盛土がなく地下空間となっていることを認識していたが、(省略)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、(省略)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」とした。
- 歴代市場長については、「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」とした。

- 結論として、「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」とした。
- 次に、対外説明用冊子及びホームページに関しては、「当該の図（盛土の上に建物が乗る図）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」とした。

.....

Ⅱ 新たな資料と証言に基づく検証結果

～ いつ、どの時点で誰が決定したのか ～

- 第一次報告書では、今回の事態を招いた要因を、責任の所在が曖昧な日本型組織のあり方に求めた。
- その後、数多くの証言を幅広い職層の職員（OBを含む）から得るとともに、基本設計及び実施設計に係る打合せ記録等が見つかったことにより、さらに詳細な分析が可能となった。
- その結果、これまで不鮮明だった部分にも光が当たり、「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」、その実情に迫ることができたと考える。

- 今回の検証に当たっては、当時役職にあった者の責任を明確にするため、以下の2つの視点を重視して責任者を特定した。

- ① 実務上の決定者は誰か

- ② 事実を知り得る立場にあった者は誰か

- 第一次報告書の段階では、「知らない」「覚えていない」などの証言が多く、責任の所在を明らかにするには至らなかったが、本報告書では、知り得る立場にあった管理職は知らなかったことをもって免責されるものではないと判断した。

1 豊洲新市場整備方針の策定(平成21年2月6日)

【概要】

平成21年2月6日、石原知事決定の「豊洲新市場整備方針」(以下、「整備方針」という)が策定された。技術会議の提言内容(敷地全面 A.P.+6.5m まで埋め戻し・盛土)をもって都の土壌汚染対策とすることが明記された。これにより、専門家会議、技術会議の提言は、都の方針となった。

- 平成21年2月3日、第12回技術会議が開催され、「豊洲新市場予定地の土壌汚染対策工事に関する技術会議報告書」

が取りまとめられた。

- 同月6日、石原知事決定の整備方針が策定された。整備方針では、「技術会議から報告を受けた土壌汚染対策の具体的内容、経費及び工期をもって、都の土壌汚染対策とする。」と明記された。内容は技術会議報告書の提言に等しいものであった。
- 「埋め戻し・盛土」の項には、「敷地全面にわたり、A.P.+2.0mの位置に厚さ 50cmの砕石層を設置する。」「砕石層設置後、計画地盤高(A.P.+6.5m)まで埋め戻し・盛土を行う。」と明記された。
- 同月13日、東京都議会経済・港湾委員会において、中央卸売市場新市場担当参事が整備方針を報告した。
- 平成21年2月6日の整備方針の決定により、土壌汚染対策として「敷地全面に盛土を行う」ことは、専門家会議や技術会議の提言としてではなく、知事決定の整備方針の内容として位置付けられた。
- 整備方針の決定以降、状況の変化等により、仮に整備方針と異なる意思決定を行うことを迫られた場合には、上司等への報告はもとより、整備方針の変更や専門家会議、技術会議への報告など必要な措置を講じるべき状況となった。

2 基本設計の起工から完了まで

(平成22年11月～23年6月)

【結論】

基本設計の起工から完了に係わった中央卸売市場新市場整備部の部長級職員は、整備方針に反して、建物下に盛土をせず地下にモニタリング空間を設置することを前提に基本設計の作業を進めた。

特に新市場整備部長は、整備方針の遵守や上司への報告・説明、技術会議等への確認等を行うべき立場にあったにもかかわらず、職責を全うしていない。

また、管理部長は当然このことを知り得る立場にあり、新市場整備部に対して必要な措置をとるよう調整する立場にあったにもかかわらず、職責を全うしたとはいえない。

市場長も同様であり、かつ、建築だけでなく土壌汚染対策工事にも責任を有しており、事務方の最高責任者としての責を免れ得ない。

【経緯】

- 平成22年11月12日、基本設計の起工書が決定され(決定者は中央卸売市場管理部の新市場建設技術担当部長)、特記仕様書に「モニタリング空間設計等は本設計に含む」と記載された。

- 平成22年11月16日、新市場整備部が発足し、豊洲市場の

整備体制が強化された。

- これに前後するが、中央卸売市場は「中央卸売市場設計等業務プロポーザル技術審査委員会」を設置し(平成22年10月25日)、平成22年11月8日から23年2月4日までの間に3回開催した。当該委員会において、豊洲新市場建設工事基本設計に係る技術提案書の審査及びヒアリングを実施した。
- 平成23年2月15日、基本設計プロポーザルの採用決定が(株)日建設計に通知された。(株)日建設計は翌16日、中央卸売市場から2枚の図を示され、これをもって「(地下空間を)検討してください」と受け止めたと証言している。
- 当該図のうち1枚は、「地下空間に小型重機が描かれた簡易な図」であり、平成20年11月、新市場建設調整担当部長が技術担当副参事らに指示して作成させたとの証言がある。(新市場建設調整担当部長は否定)
- もう1枚は、平成21年1月13日の日付が入った「建屋下の構造について(案)」という図であり、4本の柱を描いた平面図の下に、高さ2mの地下空間が書き込まれた断面図が記載されていた。当該図も、新市場建設調整担当部長が技術担当副参事らに指示して書かせたとの証言がある。(新市場建設調整担当部長は否定)
- 平成23年3月4日、基本設計契約が中央卸売市場と(株)日建設計で交わされ(決定者は中央卸売市場新市場整備部の施設整備担当部長)、同月7日から実務者レベルの打合せが開

始された。

- (株)日建設計との打合せ記録に「モニタリング空間」が初めて記載されたのは、3月8日である。この日の配布資料として、「豊洲新市場基本設計 検討事項(5、6、7街区共通)」が新市場整備部から提示された。
- 当該資料では、課題の一つに「構造計画(モニタリング空間)について」を挙げており、「モニタリング空間は、土壌(汚染)対策後2年間の土壌汚染確認を行うスペースである。もし汚染が確認された場合、土の入れ替えも考えているため、小型ユンボ(重機)の稼働ができる空間を設置する。」とした。
- また、検討の方向性として、「小型ユンボ(重機)の搬出入は建物外から出入りできるように出入口を設計する」「施設内1階床にマシンハッチを設置することは極力避ける。(揮発性物質がマシンハッチの目地から室内に漏れるのを防ぐため)」「将来的に地下空間を有効利用することが可能かどうかの検討を併せて行うこと」と、地下に設置することが明確に示されるとともに、マシンハッチに関する具体的な指示もなされた。
- 続く3月14日の打合せ記録には、「モニタリング空間の底部(地盤表層)を砂利・碎石等とするかコンクリート等で覆うかは、土壌汚染対策工事設計の対象外であるため建築設計側から提案する。また、モニタリング空間の範囲設定も土壌汚染対策工事設計の対象外」との記述がある。
- こうした実務者レベルの打合せ内容から推測すると、新市場

整備部は地下にモニタリング空間を設置するという基本的な考え方をはっきりと持ったうえで、㈱日建設計との打ち合わせに臨んでいたと判断される。一方で、具体的な規模や仕様等はまだ固まっておらず、㈱日建設計に提案を促している様子が伺える。

- 3月29日の打合せでは、地震による液状化について議論されたが、これは同月11日に発生した東日本大震災の影響によるものと考えられる。「建物直下の液状化を許容した理由は、1階床を40cm厚以上確保すれば噴砂を止められるからである」と、新市場整備部の施設整備担当部長及び基盤整備担当課長が発言している。
- ちなみに、同日(3月29日)の打合せにおいて、建築担当である施設整備担当部長が、土木の所管である土壤汚染対策工事に言及し、「土木と連携してモニタリング空間の盛土を中止することなどを考えている」と発言した。その際、土木の基盤整備担当課長も出席しており、地下にモニタリング空間を設置することの検討が、建築ラインだけでなく土木ラインも含めた新市場整備部全体で進められていたと判断できる。
- なお、「土木と連携してモニタリング空間の盛土を中止することなどを考えている」の意味は、建物下にモニタリング空間を設置するため、土壤汚染対策工事における盛土を建物の部分では行わない、たとえ盛土をしても建物建設の際に再び掘り返すことになるので二重の経費を回避する必要がある、という趣旨であったとのことである。中央卸売市場も㈱日建設計も同じ証言を行っている。

- 平成23年4月1日、人事異動により新市場整備部施設整備担当部長が交代した。後任の担当部長は「モニタリング空間が計画されたのは基本設計の前で、部下の施設整備担当課長に確認したところ、モニタリング空間の画があって設計の与条件だと思った」と証言している。
- 同年5月25日の打合せにおいて、「モニタリング空間床レベルは全棟共通で A.P.+2.5mとする。その結果、建物によっては梁下有効高さ2mを超える過剰な部分が生じるが、いざという時のため掘削土の場内堆積スペースとして確保する」と、新市場整備部から(株)日建設計に対して、より具体的な指示がなされた。(なお、この時点ではまだ、床レベル A.P.+2.5mを含めモニタリング空間の内容は確定していなかったと、新市場整備部も(株)日建設計も証言している。)
- これに対し、(株)日建設計は「1階床下に水槽などを吊り下げる部分は、有効高さが確保できずバックホー(小型重機)による掘削が困難である」と発言したが、新市場整備部は「バックホーでなくとも人力掘削が可能な小空間があればよい」と返答している。
- また、「便所・スロープなど非常に小さい建物にもモニタリング空間が必要なのか」との(株)日建設計からの質問に対して新市場整備部は、「1階で食品を直接ハンドリングする建屋のみ、モニタリング空間を設ける方針とする」と回答している。
- 全棟共通 A.P.+2.5mとは碎石層がむき出しになるレベルで

あり、今回問題となっている主要3棟（水産卸売場棟、水産仲卸売場棟、青果棟）地下の現況と合致する。

- 建物によって2m超の高さの空間が生じることに関して、「いざという時のため掘削土の場内堆積スペースとして確保する」としているが、これは第8回技術会議（平成20年12月15日）において事務局（中央卸売市場）が提案した内容とも合致する。
- すなわち、当該提案では「万が一、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」としているからである。
- 第8回技術会議（平成20年12月15日）での事務局提案と、基本設計プロポーザル採用決定の翌日（平成23年2月16日）に㈱日建設計に提示した2枚の図、そして、5月25日の打合せでの「掘削土の場内堆積スペース」発言を一本につなげて読めば、「万が一の場合には、小型重機を地下空間に入れて、あるいは人力掘削して、掘削した土をそこに仮置きする」ということになり、辻褄が合う。
- さらに、「1階で食品を直接ハンドリングする建屋」とは、現に地下空間が存在している主要3棟を指していることは明らかであり、5月25日の打合せで示されたモニタリング空間の設置の考え方と合致する。
- その後も新市場整備部と㈱日建設計との基本設計に関する打合せは続けられ、基本設計は平成23年6月30日に完了した。

(株)日建設計から提出された主要3棟の断面図には、寸法の記載はないものの、建物下全体に地下空間が描かれていた。

- 同じ6月30日、土壌汚染対策工事(5、6、7街区)が起工決定された(決定者は岡田市場長)。5、6、7街区の建物下は、その後の二重の経費を回避するため、A.P.+2.5mで建築工事に引き渡される内容となっていた。

3 新市場整備部の部課長会(平成23年8月18日)

【結論】

平成23年8月18日に行われた新市場整備部の部課長会では、建物の地下にモニタリング空間を設置することが部の方針として確認された。部課長会のメンバーである部長級職員は当日に出席したか否かにかかわらず、当該部課長会において、整備方針に反して、建物下に盛土をせず地下にモニタリング空間を設置することを了解したと判断する。

特に新市場整備部長については、この重要な方針を市場長に報告し判断を仰ぐべき立場にあり、さらに言えば、技術会議の事務局を担っていた部のトップとして当該会議に確認等を行うべき立場にあったにもかかわらず、職責を全うしていない。

また、市場長及び管理部長は、新市場整備部に対して報告を上げるよう指示・調整する立場にあり、その上で新市場整備部に必要な措置をとるよう指示・調整する立場にあったにもかかわらず、職責を全うしていない。

【経緯】

- 平成23年8月18日、新市場整備部長の主催により、施設整備担当部長のほか事務系部長も出席し、新市場整備部の部課長会が開催された。(基盤整備担当部長は欠席)
- 当該部課長会でモニタリング空間について議論したことは、会議に出席した複数の管理職の証言から確認されている。
- 当日の新市場整備部長の発言に関しては以下のような複数の証言を確認した。

「モニタリング空間を本当に作るのかということを、新市場整備部長の部屋で技術の管理職が集まって確認して、作るということになった」

「(地下にモニタリング空間を設けるとすれば)このような形になるが、このまま建設の設計を進めてよいかと話したところ、(新市場整備部長は)建設機械を投入するピットのようなものが必要、そういった空間を作ると発言し、この方向が明確になった」

「万が一汚染が出たら掘削除去しに行く準備をしておこうという力強い発言が(新市場整備)部長からあった」

- 一方、新市場整備部長は当該部課長会を「打合せだった」と証言しており、モニタリング空間に関して「作らないのはダメだと言っただけである」としている。
- 当該部課長会に係る複数の証言から判断すれば、当該部長は新市場整備部を統括する立場にあったと認められることから、

当該部課長会を機に地下にモニタリング空間を設置することを部の方針として確認し、これを進めることになったと判断するのが妥当である。

- また、議会答弁の観点から見ると、平成23年8月18日の部課長会は重要な意味を有している。土木、建築の区別なく「建物下には盛土せず地下にモニタリング空間を設置する」ことが新市場整備部全体に共有されたと考えられる。
- したがって、土木の担当部長は、「建物下に盛土がないことを知らずに答弁していた」、建築の担当部長は、「建物下に盛土がなく地下空間となっていることを知っていたが土壤汚染の基本的な考えを述べていると思っていた」という証言（第一次報告書）はあったにせよ、新市場整備部の部長級であるなら誰もが知り得る立場にあったといえる以上、責任を免れるものではない。
- 土壤汚染対策（盛土）に関する都議会質疑における直接の答弁者は市場長及び土木の担当部長であるが、建築の担当部長はもとより、新市場整備部長も同様の責任を負っていたと判断する。

4 実施設計の起工・調整(平成23年9月～24年5月)

【結論】

実施設計の起工及び実務調整に係わった中央卸売市場新市場整備部の部長級職員は、整備方針に反して、建物下に盛土をせず地下にモニタリング空間を設置することを与条件として、より具体的な検討を実施設計の作業を通じて行った。

特に新市場整備部長は、整備方針の遵守や上司への説明、技術会議等への確認等を行うべき立場にあったにもかかわらず、職責を全うしていない。

また、管理部長は当然このことを知り得る立場にあり、新市場整備部に対して必要な措置をとるよう調整する立場にあったにもかかわらず、職責を全うしたとはいえない。

市場長も同様であり、かつ、実施設計の起工を決定した責任者としての責を免れ得ない。

【経緯】

- 平成23年9月6日、実施設計の起工書が決定した(決定者は中西市場長)。特記仕様書には、基本設計で作成された、建物地下全体に地下空間が描かれた断面図(寸法の記載なし)が添付された。
- 平成24年5月16日の(株)日建設計との打合せ記録によれば、新市場整備部は「建物下の埋土については不要とし、砕石層あらわしで良しとする。また、同内容は土木ラインにも伝達」と発

言した。

- 同月30日の打合せでは、新市場整備部が「5月16日に建物下の埋土はなしとの指示を出したが、以下の理由から埋土ありで変更は可能か」と、(株)日建設計に前言を撤回するような質問を行っている。
- 新市場整備部は、埋土ありへの変更理由として、竣工後10年以降は地下水のポンプアップを中止する可能性があり、その場合遮水壁上端レベルである A.P.+4.0m程度まで地下水が上昇する可能性があり、建物下がプールになるのは避けたいこと、揮発した汚染物質が湧いてくる場合、埋土を施せば拡散効果が得られることなどを挙げている。
- これに対して(株)日建設計は、「既に6街区は図面がフィックスし、社内では実施設計図を描き始め、後戻りできない状況である。さらに埋土分の工期延長の懸念があることから、埋土なしの与条件で進めていきたい」と返答し、後戻りする場合の工期延長の可能性を示唆した。
- この返答に対して新市場整備部は、「設計方針と作業状況については理解した。当面は、5月16日の指示内容通りで設計を進めてよい。今後、土壌汚染対策ラインと確認のうえ、変更が必要な場合は改めて指示する」と発言し、結果的に、5月16日の指示内容(建物下の埋土不要、碎石層あらわし)が確定した。
- 以上のように、実施設計調整期間においても、地下にモニタリ

ング空間を設置するか盛土するかで揺れ動いていた様子が伺えるが、結局、平成25年2月28日、基本設計の断面図で示されていたとおり、建物地下全体にモニタリング空間が広がる寸法入りの図面が完成し、これをもって実施設計が完了した。

.....

Ⅲ なぜ地下にモニタリング空間を設置したのか

～ 土壌汚染対策法の改正を巡る検討の経緯から ～

第Ⅱ章で認定したとおり、今回の事態を招いた実務上の決定者、関与者は、基本設計及び実施設計に係わった当時の管理職である。

ただし、ここに至るまでの過程において、中央卸売市場の技術部門を中心に様々な動きがあったことを踏まえなければ、「いつ、どの時点で誰が」は解明できても、「なぜ」そうしたのかを突き止めることは困難である。

以下、整備方針の策定以前、平成20年に遡り、当時の状況を概観する。キーワードは、土壌汚染対策法の改正である。

1 土壌汚染対策法の改正を見据えた対応策の内部検討

- 平成20年当時、国においては土壌汚染対策法の改正が議論され始めていた。改正は平成21年4月、施行は翌22年4月

であったが、中央卸売市場では平成20年当時から法改正の動きを注視していた。

- 法改正の内容が明らかにならない中、中央卸売市場の幹部の間で、豊洲が法の対象となった場合の対策について鋭意検討が行われていた。
- こうしたなか、前述したとおり、新市場建設調整担当部長の指示によって2枚の図が相次いで作成された。当該担当部長が技術担当副参事らに指示して作成させた「地下空間に小型重機を描いた簡易な図」と、平成21年1月13日の日付が入った「建屋下の構造について(案)」という図(高さ2mの地下空間が書き込まれた断面図を含む)である。
- 実際に2枚の図の作成に係わった技術担当副参事の証言によれば、新市場建設調整担当部長が「万が一土壌汚染が発生した場合に掘り返し、地下水を浄化するスペースが必要なので検討するよう」指示したものであり、あくまで「ポンチ絵」として試しに作成したレベルに止まっていたとしている。
- 2枚の図はあくまでイメージ図ではあったが、地下のモニタリング空間に直結するアイデアの源泉であったと推察できる。
- また、(モニタリング空間は)建物下空間のため土留めについて検討するように、新市場建設調整担当部長から明確に指示を受けたとの証言もあり、当初から、土留めを施し、地下に空間を作る想定で検討されていたと考えられる。(仮に盛土の上にモニタリング空間を設置するなら、土留めを施す必要はない。)

- 専門家会議の提言から半年も経過しないこの時期に、建物の地下を想定して空間を設けることが検討されていたという事実は、如何に当時の中央卸売市場が土壤汚染対策法の改正に神経を尖らせていたかを物語っている。
- このような動きをみると、平成20年後半から21年はじめにかけての時期、土壤汚染対策法改正への対応を迫られた中央卸売市場管理部新市場建設課において、地下にモニタリング空間を設置することによって万が一の場合に備える必要があるとの基本的な認識が生じ、新市場建設調整担当部長の指示のもと具体的な内部検討に入っていたと推察できる。
- ちなみに、この「地下空間に小型重機が描かれた簡易な図」及び「建屋下の構造について(案)」という図は、平成23年2月、基本設計プロポーザルで採用された㈱日建設計に対して中央卸売市場から提示されたものと同一の図である。
- 2枚の図が作成された平成20年11月～21年1月と基本設計プロポーザルが採用決定された平成23年2月の間には2年以上のブランクがある。この間に築地現在地再整備の議論が行われていたが、中央卸売市場の技術部門(管理部新市場建設課及び組織改正後の新市場整備部)には、「地下にモニタリング空間を設置する」という基本的な方向性が、新市場建設調整担当部長(及び組織改正後の新市場整備部長)のもとで脈々と受け継がれていたと考えられる。
- 平成20年11月から23年2月までの期間全体を通じて中央卸

売市場の技術部門に在籍していた管理職は、当該新市場建設調整担当部長ただ一人である。(途中、4か月間、他局に異動していた期間あり)

- 以上のことから明らかなように、地下モニタリング空間は、土壤汚染対策法改正という状況の変化に対応して、それと新市場の建設を両立させるための合理的な解決策として考え出された案ではあった。
- しかし、そうであれば、技術会議に対しても、建物地下に盛土を行わずモニタリング空間を設けるという案を明確に提案し、了解を得るべく努力するべきであった。
- さらに、土壤汚染対策として万全の方策であるかについて専門家会議にフィードバックして審査し、都の方針となっていた整備方針の変更の手続をとるべきであった。
- これらを行わず、知事が決定した整備方針に反して、技術会議の了解も得られなかった地下モニタリング空間の建設を独断的に行い、さらに、事実と異なる説明を長期にわたって続け、都民、市場関係者、都議会、関係区議会を欺いてきたことは言語道断である。
- なお、一連の事情聴取を通じて、係長級の次のような証言もなされている。

「日本で初めてこれだけ大きな、誰もやったことのない土対(土壤汚染対策)工事を、土日働き短期間のうちに仕上げた。」

- こうした証言があるにもかかわらず、責任者である管理職が、専門家会議、技術会議などにフィードバックし了解を得て、「建物下に盛土をせず、地下にモニタリング空間を設置すること」を都の正式な方針とするための努力を怠り、対外的にも説明責任を果たしてこなかったことは残念でならない。

2 地下のモニタリング空間の検証、 及び専門家会議、技術会議へのフィードバックの必要性

- 地下にモニタリング空間を設置することが土壌汚染対策法改正への対応策として必要不可欠だったとしても、中央卸売市場は、盛土に代えて地下にモニタリング空間を設置した場合の土壌汚染対策上の検証を実施しておらず、専門家会議、技術会議へのフィードバックを行わないままに物事を独断的に進めてしまったことは、決定的な落ち度であったと言わざるを得ない。
- 専門家会議、技術会議に報告し判断を仰ぐタイミングは、基本設計の起工(平成22年11月)から実施設計完了(平成25年2月)までの間、いくらでもあったはずである。その間に何人もの管理職が豊洲市場に携わってきたにもかかわらず、誰一人として検証を進言し報告を実行した者はいなかった。少なくとも、事情聴取でそう証言した管理職は皆無であった。
- どのタイミングであっても、その時点で専門家会議や技術会議を再開して「建物下に盛土をせず地下にモニタリング空間を設置する」意義を中央卸売市場がしっかりと説明し、土壌汚染対

策上必要な対策を専門家が検討することは十分に可能であった。

- 専門家の検討を踏まえたうえで中央卸売市場が対策を適切に講じていれば、今回の事態は起こり得なかったのではないかと推察する。報告を行わなかったという不作為がもたらした影響はあまりに大きいと言わざるを得ない。

.....

IV その他の懸案事項

1 経済・港湾委員会での議論に関連して

～ 技術会議への提案(平成20年12月～21年2月) ～

- 中央卸売市場長の諮問機関である技術会議が平成20年8月に設置され、報告書を取りまとめる21年2月までに計12回開催された。

技術会議の設置目的(「技術会議報告書」(平成21年2月)より)

専門家会議の提言を踏まえ、豊洲新市場予定地における土壌汚染対策を具体化するにあたり、民間企業等から広く新技術や新工法を公募し、その評価及び検証を経て、実効性や経済性に優れた土壌汚染対策を策定することを目的として設置した。

- 第8回技術会議(平成20年12月15日)において、中央卸売市場は地下水管理について以下のように説明を行った。(説明者は、中央卸売市場管理部建設調整担当副参事)

「国では、土壤汚染対策法改正に向け、検討が進められているが、新市場予定地が同法の対象となり、土壤が汚染されている土地である指定区域に指定されたとしても、土壤や地下水の汚染物質を除去、浄化した後、地下水質のモニタリングを行うとともに、万が一、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などの措置を講じていくことで、指定区域の解除が可能と考えている」

- 第9回技術会議(平成20年12月25日)では、技術会議報告書の構成について検討が行われた。提出資料の中に、「技術会議が独自に提案した事項」というタイトルのページが含まれていた。

- このページには、「汚染物質の除去・地下水浄化の確認」という項目が設けられ、「国が検討している土壤汚染対策法の改正が行われ、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」との記述があった。

- 事務局(中央卸売市場)はこのページについて、「処理土量

の低減や地下水の早期浄化、これは技術会議が独自に提案した事項と捉えている」と事務局案として説明した。内容的には、第8回技術会議での発言とほぼ同様である。(説明者は、中央卸売市場管理部特命担当副参事)

- しかし、建物下の作業空間の必要性などの事項に関しては詳細な説明を行っておらず、議事録にもこの件に関して議論を行った記録はない。また、技術会議の委員も説明を受けた記憶はないことを聞き取りの際に確認した。
- 技術会議報告書(平成21年2月)において、当該箇所に関連した記述は、「土壌汚染対策法改正の動向を考慮した対策：土壌汚染対策の実施後、地下水質のモニタリングができるよう観測井戸を設置するなど、国が検討している土壌汚染対策法の改正も視野に入れて対策を策定している」という箇所であるが、地下のモニタリング空間につながっていく「建物下に作業空間を確保する必要」の部分は明記されなかった。
- 以上のことから、「技術会議が独自に提案した事項」の内容は、事務局(中央卸売市場)が第8回技術会議での発言などを踏まえて技術会議に対して提案したものの、十分な説明がなされず、また議論も行われないうまま、結果、技術会議報告書には明記されなかったと判断する。
- なお、「技術会議が独自に提案した事項」というタイトルとした経緯については具体的には明らかにできなかった。

2 環境影響評価の変更手続はいつ行うべきだったのか

- 平成22年11月、全面盛土を前提とした環境影響評価書案が中央卸売市場から環境局に提出された。その後、環境影響評価審議会への諮問、評価書案の公示・縦覧等の手続を経て、平成23年7月に環境影響評価書が環境局に提出された。
- 評価書案が提出された頃は、ちょうど、基本設計プロポーザルの直前の時期に当たり、第Ⅱ章で記述したように、既に新市場整備部では、地下にモニタリング空間を設置することを想定した検討が進められていた。
- 評価書が提出されたのは、基本設計が完了した直後にあたるが、盛土に関する細部の詰めは、基本設計に基づく実施設計に委ねられており、環境影響評価を変更するタイミングとしては、さらに先の時期であったと考えられる。
- 環境局の一般的な見解によれば、「変更届については、具体的な工事に着手する前に出さなければ条例違反となる。」としている。
- これを踏まえると、変更届を出すべき時期は、実施設計完了時点(平成25年2月28日)から施設建設工事着手時点(平成26年2月14日建設工事契約締結)までの間であると考えられる。
- 事実と異なる環境影響評価をそのまま放置して変更手続を怠ってきたことは、ミスの一言では済まされず、重大な手続違反と

捉える以外にない。

.....

V 結語

- 第Ⅱ章の項目ごとに詳述したとおり、①基本設計の起工から完了の期間（平成22年11月～23年6月）、②新市場整備部の部課長会開催時点（平成23年8月18日）、③実施設計の起工及び実務調整の期間（平成23年9月～24年5月）に、中央卸売市場新市場整備部に在籍していた部長級職員は、整備方針に反して、建物下に盛土をせず地下にモニタリング空間を設置することを進めていたと判断する。
- 特に新市場整備部長は、整備方針の遵守や上司への報告・説明、技術会議等への確認等を行うべき立場にあったにもかかわらず職責を全うしていない。
- また管理部長は、建物下に盛土をせず地下にモニタリング空間を設置することを知り得る立場にあり、また、新市場整備部に対して必要な措置をとるよう調整する立場にあったにもかかわらず、職責を全うしたとはいえない。
- 市場長も同様であり、かつ、建築だけでなく土壤汚染対策工事にも責任を有しており、実施設計の起工の決定者であるなど、事務方の最高責任者としての責を免れ得ない。

○ よって、以下の者は、「建物下に盛土をせず、地下にモニタリング空間を設置した」ことに対しての責を負う。

① 基本設計の起工から完了の期間(平成22年11月～23年6月)

- ・市場長
 - ・管理部長
 - ・新市場建設調整担当部長* ・新市場建設技術担当部長*
 - ・新市場整備部長**
 - ・基盤整備担当部長** ・施設整備担当部長**
- *平成22年11月15日まで **平成22年11月16日から

② 新市場整備部の部課長会開催時点(平成23年8月18日)

- ・市場長
- ・管理部長
- ・新市場整備部長
- ・基盤整備担当部長 ・施設整備担当部長

③ 実施設計の起工及び実務調整の期間(平成23年9月～24年5月)

- ・市場長
- ・管理部長
- ・新市場整備部長
- ・基盤整備担当部長 ・施設整備担当部長

○ 状況の変化に応じて、職員自ら組織内で議論を行うことは、都政の自律改革の視点からも意義あることである。しかしながら、

既定方針を変更する場合や新しい決定を行う場合には、組織のシステムに沿って各段階で明確に意思決定を行いながら、組織内での議論を進めることが重要であることを忘れてはならない。

- 本報告書においては、建物下に盛土をせず地下にモニタリング空間を設置したことに関する経緯と責任の所在を明らかにした。
- 今後は、都議会において事実と異なる答弁を行ってきた責任等を含め、懲戒処分等の手続に委ねることとなるが、毀損された都民の信頼を取り戻すには長い時間と多くの努力が必要であり、今回の事態を契機として、東京都の組織が元来持っていた自浄機能を一刻も早く回復できるよう、東京都が一丸となって取り組まなければならない。

市場長	管理部長	—	新市場 建設調整 担当部長 (土木)	新市場 建設技術 担当参事 担当部長 (建築)	年	月	経緯				
平成18年7月～ 比留間 英人	平成20年4月～ 後藤 明		平成19年4月～ 宮良 眞	平成20年7月～ 株木 孝男	2008	H20	7/26 専門家会議報告書取りまとめ				
					2009	H21	2/3 技術会議報告書取りまとめ				
							2/6 「豊洲新市場整備方針」策定				
							4/24 土壌汚染対策法改正（公布）				
				平成21年7月～ 砂川 俊雄		4/1 土壌汚染対策法施行					
平成21年7月～ 岡田 至			平成22年7月～ 白田 仁	平成22年11月～ 砂川 俊雄	2010	H22	11/12 建設工事基本設計起工【建築】				
			新市場 整備部長				基盤整備 担当部長 (土木)	施設整備 担当部長 (建築)	11/16 新市場整備部設置		
			平成23年7月～ 中西 充	平成22年7月～ 塩見 清仁	平成22年11月～ 宮良 眞	平成22年11月～ 白田 仁	平成22年11月～ 砂川 俊雄	2011	H23	3/4 基本設計契約締結【建築】 基本設計作業期間	
										6/30 基本設計完了【建築】	
6/30 土壌汚染対策工事起工【土木】											
8/18 新市場整備部部課長会											
平成23年7月～ 中西 充				平成23年4月～ 久保田 浩二	2011	H23	8/30 土壌汚染対策工事契約締結【土木】				
							9/6 建設工事実施設計起工【建築】				
							10/14 建設工事実施設計契約【建築】 実施設計作業期間				
							2/28 実施設計完了【建築】				
平成24年7月～ 塚本 直之					2013	H25	3/15 土壌汚染対策工事完了【土木】				
							2/14 施設建設工事契約（5・6・7街区） 【建築】				
					平成25年7月～ 坂巻 政一郎			平成25年4月～ 中山 衛	2014	H26	

＜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
東京都技監（都市整備局長）	邊見 隆士
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
都市整備局技監	上野 雄一
中央卸売市場長	岸本 良一（平成 28 年 10 月 14 日まで）
	村松 明典（平成 28 年 10 月 15 日から）
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