**豊洲新市場盛り土問題**

調査レポート

2016年10月5日

　築地市場移転、豊洲新市場整備は、長い間の紆余曲折を経て、2016年11月７日に新市場開場の予定となっていたが、小池百合子新都知事は、8月31日、新市場の環境対策の確認について、２年間のモニタリングの結果の出る2017年１月まで待つべきとして、11月開場の延期を発表した。

その後、晴天の霹靂ともいえる事態が発覚。環境対策として専門家会議が提案したとおり計画地の土壌を浄化し、表土を撤去し、さらに盛り土を実施した上に建てられているはずの建物の地下が、盛り土されておらず、巨大な地下空間となっていることが判明したのである。

知事は９月10日緊急記者会見を開き、これまで全面盛り土により、汚染対策を施していると説明してきたことを訂正し、専門家会議、技術会議の提言の通りになっていなかった原因究明を約束した。

**【豊洲移転と盛り土問題の経緯】**

移転を進めてきた石原都知事から３代にわたる知事のもと、移転先の豊洲の東京ガス工場跡地の土壌汚染が明らかになってからも、徹底的な土壌汚染対策を施すとの条件で、豊洲市場移転を推し進めてきた。

都議会生活者ネットワークは、市場再整備問題の当初こそ、築地市場も数々の環境的問題を抱えており、現地整備は難しいとして移転もやむなしとしていたが、候補地豊洲の土壌汚染が明らかになってからは、食の安全・安心を第一義に、豊洲は適地ではなく、別の道を模索すべきとして、晴海をその候補に提案をしてきた（2008年経済港湾委員会、第2回定例会本会議討論）。

2009年の都議会議員選挙で、民主党が躍進したあと、いったんは見直しの機運が高まり、2010年第１回都議会定例会で市場会計予算が築地現地再整備の再度の検討を行うという付帯決議を付けてかろうじて可決(ネットは、反対)。その後、前年に設置されていた中央卸売市場築地市場の移転・再整備に関する特別委員会で、民主党が提出した築地再整備案などを、異例の長時間にわたる委員会と小委員会（2010年７月設置）を開催し、各党が推薦する関係者のヒアリングなども行い、審議をつくしたが、現地再整備案への合意には至らなかった。

2011年3月予算特別委員会は、与野党拮抗するなか大きく荒れ、生活者ネットは、豊洲の土地取得費も含む市場会計予算に反対し、特別委員会の継続を主張したが、予算は１票差で可決してしまった。その後は、この予算通りの移転準備が粛々と行われてきたこととなる。（生活者ネットは、その後も2012年、2013年の市場会計予算に反対。）

しかし、そこには多大なお金を投じても環境対策を十分に行うとの方針も含まれ、　　　対策についての諮問を受けた専門委員会からの、土壌汚染対策を施したのちに東京ガス工場創業時の地盤（AP＋4.0m）より下2ｍの土を入れ替え、さらにその上に2.5mの盛り土をして、全体をAP＋6.5mとするという提言（専門委員会報告書2008年7月）通りに進めるはずであった。これを実行するために、さらに技術会議を設け（2008年8月設置）、具体的な対策技術、工法を選択し、その実行を見守り、完了を確認するという、提言にとどまらず施策の実施にも外部専門家が参加するこれまでにない画期的な方法での対策がなされたはずであった。2014年11月には、技術会議に対しても、土壌汚染対策工事の完了報告がなされた。

この間、議会でも、何度も環境対策に瑕疵はないか、計画通りに進行しているか、土壌汚染はなくなったかといった質疑がなされたし、生活者ネットの問題発覚直前のヒアリングでも、対策の完了を確認したところであった。

にもかかわらず、実際に建物が立ってみると、その地下は盛り土がされておらず、それどころか、東京ガス操業当時の地盤より下２mの土の入れ替えも行われていなかったのである。実際、東京都が出している汚染対策を説明するパンフレット等広報資料やホームページでの説明にも、建物は盛り土の上に建てるという図面が掲げられていた。「この通りですね」と問い、「そうです」という答えに、まさか行政が議員や市民に嘘をつくということは思いもおよばなかったのである。

いったいどうして、こういう事態となったのか。東京都は知事の厳命により、事実関係を調査し、どこで、どのような決定がなされて、盛り土をするはずの地下が空洞となったのかを明らかにするとのことである。



東京都広報資料等に掲載されていた、豊洲新市場予定地の土壌汚染対策図

また、知事が設置した市場問題プロジェクトチームの9月29日第1回会合の資料には、総事業費の推移についての表が添付されている。調査の中で、土壌対策費、建設費の増額の理由についても、明らかにされることが期待される。

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2009年2月平成21年 | 2011年2月平成23年 | 2013年3月平成25年 | 2015年3月平成27年 | 2016年3月平成28年 |
| 建設費 | 990 | 990 | 1,532 | 2,752 | 2,747 |
| 土壌汚染対策費 | 586 | 586 | 741 | 849 | 858 |
| 用地取得費 | 2,370 | 1,989 | 1,859 | 1,859 | 1,859 |
| その他関連工事費 | 370 | 370 | 389 | 424 | 420 |
| 合計 | 4,316 | 3,926 | 4,521 | 5,884 | 5,884 |

豊洲市場地下空間に関する調査特別チームによる調査結果は、自己検証報告書として、2016年９月30日に出され、いつごろ、どのような経過で、盛り土をしないことが決められたのかが時系列によって整理されたが、いつ、誰がというピンポイントに特定しての原因究明にはいたっていない。部署間、職種間の縦割りや、上下の情報共有不足、意思決定過程の不透明さなどを理由として挙げており、今後、情報公開等、透明性を図り、公益通報制度を活用するなどの改革をすすめるとのことである。

**【土壌汚染対策の方法とその決定過程】**

新市場の予定地としていた豊洲の東京ガスの工場跡地から、工場操業に由来するとみられる土壌汚染が発覚。この対策のため、2007年５月、豊洲新市場予定地における土壌汚染対策等に関する専門家会議が設けられ、2008年７月、報告書において、土壌汚染対策を提言した。

この提言を技術的に実行するため、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が設けられ、対策技術、工法の検討、選択を行った。

汚染対策は、まず、汚染状況を40ヘクタールの敷地全体を10メートルメッシュに分けた4122地点ごと、汚染の原因、有害物質の種類、汚染度合などで評価し、対策をきめ細かく、現位置処理と掘削して汚染除去後に埋め戻す処理に分け、処理方法も、微生物処理、洗浄処理、中温加熱処理、それらの組み合わせの処理など、汚染状況の評価によって地点ごとに選択して行った。また、地下水については、くみ上げての浄化対策を行った。

技術会議では、2008年11月の第6回会議から12月の第8回会議あたりにおいて、地下空間の活用についての言及が議事録に見える。報道によると、石原都知事の地下にコンクリートの箱を埋める案の検討の指示（2008年5月ころ）が影響しているとの見方もある。しかし、市場長の比留間氏は、石原知事にその案は採用できないことを告げたとのことである。事実、技術会議の2009年2月に出された報告書では、専門家会議の提言どおり全域に盛り土と書かれている。

しかし、その間に市場の技術担当者の間では、地下を空間として活用する案が温まり続け、2011年8月の土壌汚染対策工事契約発注時の仕様には、施設建築物の建設エリア以外に盛り土をするとかかれ、前年の2010年11月には、建物の基本設計の起工において、業者にモニタリング空間（地下空間）を含めての検討の指示がなされ、正式に3月に委託契約、実際に業者から2011年6月に出された基本設計の案には、すでに地下空間が書き込まれている。これが、さらに実施設計（2011年9月紀工、10月委託契約）の基となっていく。

東京都の調査報告書では、2011年8月の新市場整備部の部課長会議で、地下にモニタリング空間を整備する方針を確認したとある。さらに、その後の2011年9月の実施設計の紀工が、局における地下空間設置の機関決定と報告している。実施設計は、2013年2月に完了している、

**【土壌汚染対策工事完了報告】**

　土壌汚染対策工事の発注では、2011年8月の工事の契約書に、建物の地下には盛り土をしないことが書き込まれていることが判明した。当然、事業者は、そのとおりに通りに実行し、建物の範囲は盛り土がされていない状態で、完了報告書を出している。2014年11月第18回技術会議において、第16回、第17回に報告された7街区、6街区の対策の完了に続き、5街区も含むすべての土壌汚染対策が2014年10月に完了したことが報告され、質疑も行われた。技術会議の委員は、都の説明を受けて、提言通りの対策がなされたものと確認し、一部盛り土がされていないことには気づかなかったと証言している。

技術会議のこのときの確認には、以下の点で疑問がある。

①議事録では、委員より、埋め戻し土壌の量が少ないのではないかとの質問が出されたが、不十分と見える説明で、それ以上の追及はされなかった。

②さらに、報告時の添付資料には、埋め戻し完了報告図面が添付されており、図面上に建物の部分にはＡＰ＋2.0ｍ、建物以外の部分にはＡＰ＋6.5ｍと書かれており、埋め戻しの範囲がよく見れば見て取れる。

③それよりも何よりも、現場にいって確認すれば、すぐに埋められていないことはわかったのではないだろうか。

この土壌対策工事完了報告資料（技術会議における土壌汚染対策工事完了確認状況のまとめ）は、技術会議だけではなく、土壌汚染対策工事と地下水管理に関する協議会（都庁の市場関係者や市場業界団体や消費者団体も入る）の2015年3月第6回にも報告されている。また、都議会の経済港湾委員会などにも報告されたと思われるが、事情を聴かれた関係者は、ほぼ盛り土がされていないことを知らなかったと証言しているのである。それら知らなかったという都庁職員の誰も、技術会議委員も、都議会議員も、説明と報告資料の図面とのかい離に気づかなかったということになる。

なお、この報告資料は、都のホームページに技術会議の議事録等とともに、掲載され、公開されている。

<http://www.shijou.metro.tokyo.jp/toyosu/pdf/pdf/gijutsu/siryo/18-2.pdf>

これを見抜けなかった、または、現地に赴き確認しなかった技術会議の責任もまた重いと言わざるを得ない。当然、議会にも報告されたはずであり、都議会もそのチェック責任を免れないことはいうまでもない。生活者ネットもまた、同様であり、深く反省するものである。

**【いつから、建物の地下を盛り土しないことに変わったのか】**

2011年8月に発注された土壌汚染対策工事の契約書で、仕様説明に、埋め戻し工の範囲として施設建築物の建設エリア以外、との記述がある。さらに添付図面にも、建物の下は、ＡＰ＋2.0mとなっており、建物の外の6.5ｍの記述と、この境界となる二つの高さの違う地盤の間に傾斜をつけての処理を指示する横断図面まで付されている。すでに、この時点では、発注する市場担当者は、盛り土をしないことを決めていたということになる。契約書には、市場長岡田至氏、石原慎太郎知事の印鑑も押されているが、両者の証言では「知らなかった」とのことであり、担当者が報告しないまま上司がめくら判を押したか、報告を受けたが失念したか、真相は定かではない。

同時期（2011年3月）に、建物の基本設計が、モニタリング空間をつくる前提で日建設計に委託契約されており、2011年6月には、地下空間ありの建物の基本設計が、日建設計から提出されている。 東京都の調査報告書でも、2011年8月の新市場整備部の部課長会議で、地下にモニタリング空間を整備する方針を確認したとあるから、少なくも市場整備部の部課長級メンバーは、知っていたということになる。

さらに驚くことに、契約時の仕様図面は、完了報告図面とも違っている。報告書では、盛り土をしない箇所がさらに増えているのである。契約仕様図面では、管理棟や業者の冷蔵庫等、千客万来棟などの部分は埋めることとなっているが、報告図面では、この箇所も埋めていない報告がされている。これは、発注後に仕様変更が行われたことを意味する。このころ建物の地下空間ありの設計図書が上ってき、建物の設計に合わせて、埋めない区域を増やしたものと思われる。設計が進むにつれて何度も行われたと思われる変更の都度、なんらかの合意形成過程があったはずである。この仕様変更過程で、知りえる機会は何度もあったと思われるにも関わらず、その変更についての情報共用がその都度にもまったくされていない。

もう一つ驚くことは、土壌汚染対策工事の発注や建物の基本設計と同じ時期に行われた環境影響評価書に環境対策として盛り土を行う記述がされていることである。同じ部署が担当しているにも関わらず、知らなかったのか、知っていて虚偽の記述をしたのか。この解明は重要である。（この問題は後述）

知りえる機会は何度もあったと思われるのに、知るべき人たちの多くが「知らなかった」、提言通りに対策がされたかを確認する技術会議メンバーも、都議会議員も気づかなかった、さらに知っていた人も声を挙げなかったということは、驚愕の事実であり、都政にかかわるものとしてじくじたる思いである。

**【盛り土問題の疑問、問題点】**

1. **何年もの間この不祥事が明るみにでなかったのは何故か**

技術会議の報告書が出された2009年2月から、建物の基本設計の指示が出された2010年11月までの間に、建物の地下は埋めない方向が出されたようである。所管部署では、2011年8月の部課長会議で確認されたとのことである。

しかし、このような重要な決定が、市場責任者たる市場長にも報告されず（市場長の知らなかったとの言を信じれば）契約が結ばれ、盛り土がされるものと思っていた大方の関係者に期待された通りの工事完了形態でないのにもかかわらず、それとわかる工事完了報告書が出されていたにもかかわらず、完了報告が承認されて、そのまま建物の建設のフェーズに走りこみ、土壌対策完了から2年間も、盛り土されていないことが明らかにならなかったのである。

勝手に地下空間をつくった担当者らの責任は当然重いが、知ってか知らずかこれを放置した関係者の責任も大きく、気づかなかった技術会議も、協議会メンバーも、都議会議員も、責任は免れない。

また建物の基礎工事から、建設の間、どれだけ多くの人々が、建設工事に係わったかを考えると、誰も気づかなかったとは考えにくく、おかしいなと思った人が声をあげなかったことも、問題とすべきことなのではないかと思われる。公益通報者の保護制度なども活かせていないということになろう。

東京都の調査特別チームによる調査結果でも、いつ、誰がというピンポイントに特定しての原因究明にはいたっていない。部署間、職種間の縦割りや、上下の情報共有不足、意思決定過程の不透明さなどを理由として挙げているが、東京都のような巨大組織で、この解消をどのように図るのか、9月30日の知事の記者会見で新たに作るとした都独自の公益通報制度の在り方も問われる。

**２．環境影響評価書の記述とのかい離**

建物の下は盛り土しないとの仕様で土壌汚染対策工事が発注（2011年8月）、地下空間ありの建物の基本設計が作られた（2011年6月）のとほぼ時を前後して、市場から提出されている環境影響評価書（2011年7月）では、環境対策として盛り土がされると書かれており、明らかに実際に進行している事業と食い違っている。

環境影響評価書の作成は、新市場の施設整備課。土壌汚染対策の発注も、同時期の建物の基本設計も、この課の担当である。埋めない仕様書、図面を契約書に添付し、埋めない前提で建物の基本設計を発注し、一方では、環境影響評価書には埋めると書いている。これらがつくられた時期は、ほとんど前後する時期であり、同じ部署が所管していることでもあり、知らなかったとの言い訳は通じない。

所管の担当部署が埋めないと決めていたのであれば、環境影響評価書に虚偽の記述をしたといわざるを得ない。別の見方をすると、環境影響評価書が技術会議の提言通りになっており、これが東京都がとるべき方針であったと考えると、その通りの工事発注、設計をしていない方が誤りともいえる。

この食い違いを正す環境影響評価書どおりの環境対策を、今からでも追加工事として行うか、やってしまった工事を同等の環境影響を回避できているとして許して、環境影響評価書の方を直すのか、これは、責任追及上、重要なポイントとなると思われる。前者の場合は、今からでも盛り土を盛ることはできよう。幸い（というか、幸か不幸かというか）重機をいれられるマシンハッチも備えられているとのことである。

**３．環境汚染対策の評価**

土壌汚染対策として提言された内容が実行されなかったのであるから、専門家会議が求めた環境対策の水準が達成できていないことが考えられる。専門家会議の座長は審議会の役割は提言を出すまでであり、採用するしないは都側の権限と言っているようであるが、提言した方策が採用されなかったこと、少なくとも報告もなかったことには、怒るべきである。異なる方法でも結果として環境対策の水準が達成されていればよいということで不問に付すべきではない。

土壌汚染対策の結果は、地下水のモニタリングで検証することとなっていたが、この2年間の検証に加え、盛り土のなかった建物の地下は、汚染物質が地下水からも地下空気からも上がってこないことを、随時監視し続ける必要がある。

専門家会議は地下水をＡＰ＋2.0mで管理することを提言していたが、その後技術会議は1.8mで管理することとして、具体的な方法として地下水管理システムを提案している。地下空間の床はＡＰ+2.0ｍ（砕石の分は除いて）にあり、ここに水が溜まっているということは、地下水の管理が提言通りに達成できていないことを意味する。現在試運転中という地下水管理システムが本格稼働しても水が引かないのであれば、問題は大きいと言わざるを得ない。

東京都のモニタリング調査では、対策完了から1年半、7回の調査で、地下水からも、地下空気からも基準値以上の汚染物質は検出されなかったが、2年間は出ないことを確かめるとのことで、今回発端の開場延期の決定がなされていたわけであるが、5街区青果棟のモニタリングポイントから、基準値を上回るベンゼン（0.014mg、0.011mg; 基準値0.01mg/ℓ）とヒ素（0.019mg;基準値0.01mg/ℓ）が検出されたことが、9月29日、明らかになった。また、地下ピットにたまった水についても、東京都の調査では、基準値を超える有害物質は検出されなかったとの報告であったが、共産党、公明党の採取した水からは、基準値に近い微量の汚染物質が検出されているとのことである。食べものを扱うところであるから、汚染をすべて除去し、安心・安全の市場にするとの方針のもと進めてきた市場整備である以上、モニター期間として定めた2年間の間に基準値を超えた汚染が一度でも出たことは、致命的な状況といわざるを得ない。基準値以内の微量な汚染でさえ、消費者・市民は敏感に反応している。撤退も含め、重大な決断を迫られているといえよう。

そもそもの汚染対策が万全でなかったこと、提言どおりでなかったことによる現在の環境対策の水準を十分に把握・評価したうえで、今後、この市場をどうするか、

1. 使うのか、使わないのか
2. 使うとすると追加でどのような環境対策を行うのか、今からでも盛り土を行うのか、対策後の安心・安全の確認をどの時点で行うのか、いつから使う（開場の時期）のか
3. 市場として使わないとすると何に使うのか
4. 使わないとすると市場の再整備はどこでどのように行うのか、生活者ネットが当時主張していた晴海案なども検討の余地があるのか
5. 誰がどのように、これらのことを決めるのか

問題は山積みとなっている。

**４．道路との一体的な開発**

　豊洲新市場は、補助315号線と環状２号線によって、ど真ん中が十文字に分断されている。特に、補助315号線は、水産卸売棟と水産仲卸売棟を分断する。全体の面積が築地より広くなったとしても、道路で分断されているのでは、使い勝手が大きく制限される。街区ごとに計画せざるを得なくなる。

2003年の新市場基本構想では、補助315号線を高架形式にしてこの２つの街区を一体的に利用するとしており、道路計画があるためにせっかくの広さを活かせない中で苦肉の策を考えていたことがわかる。ところが、実際には一体利用とさえならず、ターレのための連絡通路が地下道のようにつけられただけである。

この道路が都市計画決定された1993年には、豊洲に市場をつくることは全く想定されていなかった。これほど大規模な中央卸売市場をつくることは、都にとっても非常に大きなプロジェクトであり、長きにわたって使っていくことを考えると、計画だけで未着工の補助315号線について道路計画自体を見直し、敷地全体が有効に使えるようにすべきであったと考える。

さらに、この道路があったために、建物の高さについて制約があり、盛り土をした上に高床式で建物を建てることが難しくなったのではないか、盛り土をしない設計に変更された理由の一つになったのではないかとも思われるのである。

**5．千客万来施設など民間施設への対応**

　千客万来施設は、市場に併設する民間施設である。市場見学とともに、食事をしたり、買い物をしたり、お風呂にもはいれるよう温浴施設も計画されている。市場が敷地内の用地を入札によって貸し出し、落札した事業者が建設、運営することとなっている。

　当然、その用地は、市場と同じく環境汚染対策を行い、盛り土も施こした上で提供されることになっていたのではないか。その建設仕様・設計については、土地の履歴からの制約がおのずからあるはずだ。参入する事業者には、汚染があり、これを対策し、地下は使わない方針であることを説明し、この制約のもとに設計がなされるようにしなければならない。にもかかわらず、現在の先客万来施設の建設計画は、地下２階建てとなっていることは、理解に苦しむ。

　盛り土問題の発覚から、千客万来施設建設工事はストップしているということだが、汚染履歴を盛り土でふさぐ土地の現行の利用計画は、見直し、作り直しが必須であると考える。もちろん、豊洲市場を撤退するということになれば、そうするまでもなく、事業者との契約は白紙に戻すということである。

　その他の民間施設は、すでに建設が終わっているものもある。これらの建設に対して、どのような対応がなされたのかも追及すべき問題の一つであろう。

以上