

平成24年4月27日
監査事務局

問い合わせ先
監査事務局総務課
電話 03-5320-7011

中央卸売市場築地市場の移転予定地の取得に係る一連の財務会計行為を違法・不当として
都が被った損害を都知事に請求するよう求める住民監査請求の監査結果について

東京都監査委員	石毛 しげる
同	林田 武
同	友淵 宗治
同	筆谷 勇子
同	金子 庸子

第 1 請求の受付

1 請求人

559人（法人4社を含む。請求人名簿は省略。）

2 請求の提出

平成24年3月2日

3 請求の内容

(1) 主張事実

都知事石原慎太郎は、都中央卸売市場築地市場の移転予定地とされる江東区豊洲の東京ガス工場跡地等（以下「本件各土地」という。）を取得するために各契約を締結し、公金を支出した（以下、これらの一連の行為を「当該行為」という。）。

当該行為は、本件各土地には有害物質による重大な汚染が存するにもかかわらず、これを築地市場の移転予定地として購入したもので食の安全及び経済的合理性にも反するものである。さらに当該行為は、本件各土地における土壌汚染を価格に反映させず著しく高い価格で購入したものである。したがって、当該行為は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第2条第14項、地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項、東京都公有財産規則（昭和39年東京都規則第93号）第47条に反し、違法である。

当該行為により都が被る損害額は、食の安全を確保できず経済合理性に反する

本件各土地の取得自体が不当かつ違法であるため土地取得額の合計1, 162億1, 318万5, 000円である。もし仮に本件各土地の取得自体が違法でないとしても、損害額は汚染された土地を土壌汚染なしの高い価格で購入したのであるから都が負担する汚染対策費を購入予定の土地の購入予定地全体に占める割合で按分した額である292億4, 855万4, 825円を下らない。

よって、請求者らは、当該行為について監査を求める。

(2) 措置請求

当該行為により都が被った損害を回復するように都知事石原慎太郎に対し損害額の返還を求めるように請求する。

4 請求の要件審査

本件請求において請求人は、中央卸売市場築地市場の移転予定地の取得に係る平成22年度並びに平成23年度の契約の締結及び費用の支出を違法・不当と主張しているものと解される。

ところで、法第242条第1項に定める住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員について、違法・不当な契約の締結等の財務会計上の行為があると認めるとき、当該普通地方公共団体の住民が監査を求め、損害補填の措置等を請求できるものであり、住民監査請求が適法となるためには、執行機関又は職員の違法・不当な財務会計上の行為により、当該地方公共団体に現に損害が生じているか、または将来損害が生じるおそれがあることが要件となるものである。

本件請求についてみると、中央卸売市場築地市場の移転予定地の取得に係る平成22年度並びに平成23年度の契約の締結及び費用の支出のうち、港湾局からの有償所管換に係る部分は、都内部における財産の異動にすぎず、都に損害は生じていないものと認められる。

したがって、本件請求のうち、東京瓦斯株式会社、東京ガス豊洲開発株式会社（以下、この2社を合わせて「東京ガス等」という。）、東京電力株式会社（以下「東電」という。）及び国からの土地の取得に係る平成22年度並びに平成23年度の契約の締結及び費用の支出について、法第242条所定の要件を備えているものと認め、監査を実施した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

中央卸売市場築地市場の移転予定地のうち東京ガス等、東電及び国からの土地の取得に係る平成22年度並びに平成23年度の契約の締結及び費用の支出を監査対象とした。

2 監査対象局

中央卸売市場及び財務局を対象とした。

3 証拠の提出及び陳述等

法第242条第6項の規定に基づき、平成24年4月5日に、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、新たに証拠として築地市場の移転予定地に係る汚染調査結果位置図等の資料を提出し、陳述において同予定地の購入の経緯から本件請求に係る問題点等について述べ、本件請求の趣旨を補足した。その際、法第242条第7項の規定に基づき、監査対象局の職員を立ち会わせた。

また、同日、監査対象局職員の陳述の聴取を行った。その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わせるとともに、監査対象局職員の陳述に対する意見の聴取を行った。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 本件請求に係る土地について

平成 22 年度及び平成 23 年度に都が東京ガス等、東電及び国から取得した土地（以下、東京瓦斯株式会社から取得した土地を「本件土地 1」、東京ガス豊洲開発株式会社から取得した土地を「本件土地 2」、東電から取得した土地を「本件土地 3」、国から取得した土地を「本件土地 4」といい、これらと港湾局から取得した土地を総称して「本件各土地」という。）は、表 1 のとおりである。

(表 1) 平成 22 年度及び平成 23 年度に都が取得した土地

区分	所在地	地積 (㎡)
本件土地 1	東京都市計画事業豊洲土地区画整理事業施行地区内 第 6-1 街区豊六 21-5	6,453
本件土地 2	東京都市計画事業豊洲土地区画整理事業施行地区内 第 5 街区豊六 21-3 外 3 筆	98,740
本件土地 3	東京都市計画事業豊洲土地区画整理事業施行地区内 第 5 街区豊六 10-3	2,494
本件土地 4	東京都市計画事業豊洲土地区画整理事業施行地区内 第 5 街区豊二 10-16 外 1 筆	254

(2) 中央卸売市場における土地取得の手続について

ア 土地取得の事前協議

土地の効率的取得及び取得後の管理の適正を図るため、中央卸売市場は、市場事業の用に供する土地を取得しようとするときは、取得しようとする土地の所在、地目、面積、都市計画の概況等について、あらかじめ財務局財産運用部総合調整課長（以下「総合調整課長」という。）に協議する。総合調整課長は、事前協議を受けたときは、地形、立地条件、法的権利関係、既存公有財産の転活用の可能性等について調査し、必要な調整を行う（東京都公有財産規則第 6 条、公有財産関係の条例及び規則の施行について（昭和 39 年 4 月 1 日付 39 財管一発第 149 号）第一 四（三）及び公有財産取得事前協議事務取扱要綱

(昭和56年3月30日付55財管総第139号))。

イ 土地取得依頼

中央卸売市場には土地取得に関する権限がないため、協議に対する総合調整課長の所見を受けて、中央卸売市場長は、財務局長に土地取得を依頼する(東京都組織規程(昭和27年東京都規則第164号)第21条)。

ウ 土地鑑定評価

土地取得依頼を受けた財務局財産運用部管理課において、同部評価測量課に当該土地の評価を依頼する。評価に際して、高度の公正性、客観性が求められる等の場合は、中央卸売市場は、不動産鑑定業者に鑑定評価を委託する(東京都土地評価事務処理要領(昭和63年3月31日付62財用評第30号)第10条)。

エ 東京都財産価格審議会付議

中央卸売市場は、土地取得に当たり、適正な時価を評定するために、東京都財産価格審議会に取得予定価格を付議する(東京都公有財産規則第48条及び東京都財産価格審議会条例(昭和28年東京都条例第26号))。

オ 土地売買契約の締結

東京都財産価格審議会の評定に基づいて、財務局において、土地の売買契約を締結する(東京都組織規程第21条)。

カ 代金の支払い

土地売買契約の履行後、代金を支払う(東京都中央卸売市場財務規則(昭和39年東京都規則第122号))。

(3) 本件土地1から本件土地4までの取得に係る契約(以下「本件各契約」という。)

の締結及び費用の支出について

本件各契約の締結及び費用の支出については、表2のとおりである。

(表2) 本件各契約の締結及び費用の支出について

区分	契約締結日	契約金額	支出日
本件土地1	平成23年3月31日	3,226,500,000円	平成23年4月19日
本件土地2	平成23年3月31日	52,727,564,000円	平成23年4月19日
本件土地3	平成23年4月5日	1,725,848,000円	平成23年4月25日
本件土地4	平成23年4月20日	134,366,000円	平成23年4月25日

(4) 都と東京瓦斯株式会社等との取決めについて

ア 「豊洲地区開発整備に係る合意（以下「14年合意」という。）」及び「豊洲地区開発整備に係る合意」に当たっての確認（以下「14年確認」という。）」（平成14年7月31日）

都と東京ガス等の民間地権者が、豊洲地区の開発を着実に推進していくために、築地市場を豊洲土地区画整理事業の第5、第6及び第7街区に移転すること、土壌汚染対策については、都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（平成12年東京都条例第215号。以下「環境確保条例」という。）に基づき、従前の所有者が土壌汚染に関わる調査と必要な処理対策を実施すること等を合意した。

イ 「豊洲地区用地の土壌処理に関する確認書（以下「17年確認書」という。）」（平成17年5月31日）

都及び東京ガス等が、豊洲新市場建設予定地である東京ガス等の所有地における汚染土壌の処理方法等について、東京ガス等が以下のことを行うことを確認した。

(ア) 東京ガスの工場操業地盤面である荒川工事基準面（以下「AP」という。）+4m程度から、AP+2mまでの範囲で、環境確保条例施行規則別表第12に規定する汚染土壌処理基準（以下「処理基準」という。）を超える操業由来の汚染土壌は処理基準以下となる対策を行うこと。

(イ) 環境確保条例に基づいて平成14年11月に都に提出した汚染拡散防止計画書に記載する計画（処理基準の10倍を超える操業由来の汚染土壌は、深さに関わらず全て処理基準以下に処理することを含む。）を実施すること。

ウ 「豊洲地区用地の土壌汚染対策の費用負担に関する協定書（以下「23年協定書」という。）」及び「豊洲地区用地の土壌汚染対策の費用負担に関する協定書」についての確認（以下「23年確認」という。）」（平成23年3月31日）

都及び東京ガス等が、別紙に示された「豊洲地区用地の開発に関わる経緯（以下「過去の経緯」という。）」を確認した上で、東京都市計画事業豊洲土地区画整理事業施行区域内の豊洲新市場予定地において、都が実施する土壌汚染対策における東京ガス等の費用負担について、東京瓦斯株式会社が2億4,000万円、東京ガス豊洲開発株式会社が75億6,000万円とすること等を合意した。

なお、過去の経緯には、築地市場移転予定地を含む豊洲地区の開発整備、築地市場の豊洲地区への移転整備への転換、東京ガス等が平成19年4月まで実施してきた土壌汚染対策、平成19年4月以降に都の調査により確認された土壌汚染についての対応等について記されている。

また、23年確認には、東京ガス等の負担に係る対象土量、負担額の詳細が記されている。

2 監査対象局の説明

(1) 中央卸売市場

ア 概要

請求人は、土壌汚染のある土地を市場用地として購入したことは、食の安全及び経済的合理性に反すると主張するが、以下のとおりあたらない。

築地市場の豊洲地区への移転については、必要な敷地面積や交通アクセス、築地の商圈との継続性等の条件をもとに5地区を移転候補地として比較検討を行い、東京ガスの工場跡地に存在する土壌汚染への対策実施を前提として、すべての条件を満たす場所として決定した。本件土地について、都は、専門家の提言による万全の土壌汚染対策を実施（詳細は後述）し、生鮮食料品を扱う市場用地としての安全性を高いレベルで確保した上で、市場施設の建設を行っていくこととしており、食の安全及び経済的合理性に反するとの請求人の主張はあたらない。

また、請求人は、土壌汚染を価格に反映させず著しく高い価格で購入したと主張しているが、以下のとおりあたらない。

まず、土地価格における土壌汚染の取扱いについては、本件各土地は土地区画整理事業の施行地区であり、従前の地権者が必要な処理対策を実施することとし、対策費用の負担については、都と従前地権者である東京ガス等とで協議の上別途解決を図ることとしていた（詳細は後述）。このことから、土地の評価にあたっては、土壌汚染を考慮外として評価したものであり、土地価格として適正である。

次に、東京ガス等が実施した土壌汚染対策については、都と東京ガス等が平成17年5月に締結した17年確認書で定められている東京ガス等が実施する対策は、当時の国の指針や環境確保条例が求める対策に加え、地表面近くの土壌をより安全なものとする追加の対策を実施するなど、市場用地であることを

十分考慮した手厚い対策内容である。東京ガス等は平成19年までに対策を実施し条例上の手続きを完了している。

その後、平成20年に、都は、市場用地の安全性をより高いレベルで確保するため、法令を上回る詳細な調査を実施し、その結果、ガス工場の操業に由来する汚染物質が検出された。このため、都と東京ガス等は協議を行い、東京ガス等としては、法的責任はないものの、卸売市場が公益性の高い施設であること、操業由来の汚染物質が検出された事実を踏まえ、その社会的責任を果たすため、平成23年3月、都が実施する土壌汚染対策費用の一部を負担することとなった。

負担額の考え方は、都が実施する土壌汚染対策のうち、都と東京ガス等が17年確認書で定めた、市場用地であることを十分考慮した対策内容を実施すると想定した経費を、東京ガス等が負担するものであり、負担額として適正である。

以下、詳細な内容について説明する。

イ 用地取得に至る経緯

昭和10年に開場した築地市場は老朽化・狭隘化が著しいことから、平成3年に現在地での再整備工事に着手したが、工事の長期化や整備費の増大、営業活動への深刻な影響など多くの問題が発生し、平成8年頃に工事が中断した。その後も、築地市場の再整備に向けて、様々な案の検討・協議を重ねたものの、平成11年に現在地での再整備は困難という結論に至った。

このため、平成12年から、40ヘクタールの敷地の必要性、良好な交通アクセス、築地の商圈との継続性等の条件のもとに、晴海、有明北など5地区を移転候補地として比較検討した。その結果、豊洲地区以外にすべての条件を満たす場所はなく、平成13年、東京ガスの工場跡地に存在する土壌汚染への対策実施を前提として、都は築地市場の豊洲地区への移転を決定した。

その後、都は、生鮮食料品を取り扱う市場として、市場用地の安全・安心をより高いレベルで確保するため、平成19年から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（以下「専門家会議」という。）、平成20年から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（以下「技術会議」という。）を設置し、我が国を代表する専門家の方々の提言を踏まえ、法令を上回る詳細な調査を行った上で、総合的な土壌汚染対策をとりまとめた。

平成22年度予算には用地取得費を計上し、都議会で①築地における現在地

再整備の検討、②土壌汚染対策の有効性の確認などの付帯決議が付された。現在地再整備については、都議会において検討が行われ、仮にすべて順調に進んでも10数年かかり、その前提となる晴海への仮移転が二重投資となることなどの問題が明らかとなった。土壌汚染については技術会議において現地での実験で処理技術の有効性を確認でき、対策の実施により市場用地としての安全性の確保は十分に可能であることが確認された。

都は、こうした状況を踏まえ、老朽化が著しい築地市場の現状や長年にわたるこの問題の経緯、移転を望む業界の声、都民・国民生活への影響などを総合的に判断し、平成22年10月、築地市場の豊洲移転を進めることとし、平成23年3月から4月にかけて、本件各土地の取得を行ったものである。

ウ 都が実施する土壌汚染対策

土壌汚染対策法（平成14年法律第53号）では、調査区画について、土地の利用状況及び有害物質の使用状況などを踏まえ、汚染のおそれがない区域を除き、汚染のおそれの大小により、10mあるいは30mメッシュに設定し、調査手法については、揮発性物質については表層ガスを、気体の採取が困難な場合は地下水を調査し、重金属などについては表層土壌を調査するというものである。

これに対し、平成20年に都が実施した調査は、調査区画として、土地の利用状況に関わらず、敷地全域を法が定める最小調査区画である10mメッシュに区分し、調査手法として、ガス工場の操業に由来する汚染物質すべてについて、工場操業時の地盤面近くの土壌を採取するとともに、汚染物質が程度の差はあれ地下水に溶け出すことから、地下水も採取分析し、汚染物質が検出された箇所では深さ方向の調査を行うなど、法を上回る詳細な内容となっている。

また、土壌汚染対策法では、周囲に地下水の飲用がない場合、盛土や封じ込めなどにより汚染土壌の摂取経路を遮断する対策が掲げられており、具体的な内容は、50cm以上の盛土を行うか、厚さ10cm以上のコンクリート、あるいは厚さ3cm以上のアスファルトで舗装するというものである。

これに対して、都が実施する土壌汚染対策は、工場操業地盤面から深さ2mより深い場所について、操業に由来する汚染土壌をすべて掘削除去する。地下水についても処理基準以下に浄化し、予定地とその周辺地域との間で地下水の出入りを遮断するため、街区周縁部に遮水壁を設置する。また、封じ込め対策としては、ガス工場操業時の地盤面から深さ2mまでの土壌は、すべてきれい

な土で入れかえ、その上に2.5mの盛土とアスファルトの舗装などを行うなど、二重、三重に土壤汚染の摂取経路を完全に遮断するものである。このように、汚染物質の除去は、法が求める対策水準をはるかに上回る内容で実施する。

さらに、震災時に地下水や液状化した砂が地上に噴出することがないように、阪神・淡路大震災においても実績のある液状化対策を実施するとともに、新市場開場後にも、最先端の地下水管理システムを構築し、敷地全体にわたり地下水位と水質を適切に管理する。

このように、新市場予定地で都が行う土壤汚染対策は、土壤、地下水、そして液状化対策にも及ぶ総合的な対策となっており、市場用地としての安全・安心の確保という要求に十分応える対策である。

エ 土地評価における土壤汚染の取扱

本件各土地は土地区画整理事業の施行地区であるため、ガス工場跡地が東京ガス等以外の権利者の換地先となることも想定できる。このため、土壤汚染対策については、平成14年7月に都と地権者の間で締結した14年合意において、従前地の地権者が環境確保条例に基づき、責任をもって土壤汚染に関わる調査を行い、汚染が判明した場合には、必要な処理対策を実施することを取り決めている。本件各土地の土壤汚染については、対策費用の負担について、都と従前地権者である東京ガス等とで協議の上、別途解決を図ることとしていた。

このことから、土地の評価にあたっては、土壤汚染を考慮外としたものであり、土地価格は、鑑定評価の上、東京都財産価格審議会において評定を受けた適正な価格である。

オ 東京ガス等による土壤汚染対策と、都の土壤汚染対策に対する東京ガス等の負担

(ア) 東京ガス等による土壤汚染対策

東京ガス等は、前述の14年合意により、当時の国の指針及び環境確保条例に基づき土壤汚染対策を実施し、また、平成17年5月に、都と東京ガス等との間で合意した前述の17年確認書に基づき、土壤汚染対策を実施した。

その内容は、ガス工場の操業に由来する汚染物質について、処理基準の10倍を超える土壤を深さに関わらず処理することに加え、地表面近くの土壤をより安全なものとする追加の対策を実施するなど、市場用地であることを十分考慮した手厚い対策である。東京ガス等は、この内容により土壤汚染対策を実施し、平成19年4月、環境確保条例上の手続きを完了した。

(イ) 都の土壤汚染対策に対する東京ガス等の負担

その後平成20年に、都は、市場用地としての安全性をより高いレベルで確保するため、専門家会議の提言に基づいて、前述の法令を上回る詳細な調査を実施し、その結果新たに操業由来の汚染物質が検出された。このため、平成21年2月、都は東京ガス等に対して、都が実施する土壤汚染対策経費の一部負担について、協議の申入れを行った。

東京ガス等は、17年確認書に基づき、既に対策を実施し条例上の手続を完了しており、新市場予定地における土壤汚染対策に関する責務は履行済みであり、負担に応じる法的責任はないが、卸売市場が公益性の高い施設であること、操業由来の汚染物質が検出された事実を踏まえ、その社会的責任を果たすため、都との協議に応じることとし、平成23年3月、都が実施する土壤汚染対策費用の一部を負担することで合意した。

負担額の考え方は、都が実施する土壤汚染対策のうち、都と東京ガス等が17年確認書で定めた、市場用地であることを十分考慮した対策内容を実施すると想定して算出した経費78億円を、東京ガス等が負担するものであり、負担額として適正である。

なお、都の土壤汚染対策費全体との関係については、経費全体586億円を対策内容で分けると、土壤処理に要する経費が約338億円、地下水対策に要する経費が約190億円、液状化対策に要する経費が約45億円、調査に係る経費が約13億円となる。このうち、地下水対策や液状化対策、調査については、市場用地としての安全性をより高いレベルで確保するための都独自の対策であり、都が負担すべきものである。残りの土壤処理に要する経費のうち、ガス工場の操業地盤面から深さ2mまでの土壤をすべてきれいな土で入れ替える経費約100億円も、市場用地の安全性を確保するための都独自の対策であり、これを除いた土壤処理経費238億円の一部を、東京ガス等の負担としたものである。

具体的には、操業地盤面から深さ2mまでの処理基準を超える汚染土壤処理、及び、深さ2mより深い部分での処理基準の10倍を超える汚染土壤処理に係る経費を算出したものが、今回の負担合意額78億円である。

以上説明したとおり、請求人の主張はいずれもあたらないものである。

(2) 財務局

本件土地1から本件土地4までの価格は、土壤汚染対策費用については別途協議するため、「土壤汚染については評価上考慮外とする。」という評価条件で評価を行い、東京都財産価格審議会の評定を受けた適正な時価である。

本件用地取得では、契約書において、評価を行い東京都財産価格審議会の評定を受けた金額を取得価格とし、また、土壤汚染の取扱いについては、別途締結された23年協定書に基づくこととしており、適正になされている。

3 判断

本件請求において請求人は、本件各契約の締結及び費用の支出を違法・不当として、都が被った損害を都知事に請求するよう求めているものと解される。

このことについて、前記事実関係の確認及び監査対象局の説明並びに関係資料の調査等に基づき、次のように判断する。

- (1) 平成14年7月に都と東京ガス等との間で結ばれた14年合意において、「豊洲地区内の汚染土壌対策については、・・・環境確保条例・・・に基づき対応を行う。」と記載され、さらに、14年確認において、「各地権者は、条例に基づき従前の所有地に対して、責任を持って土壌汚染に関わる調査を行う。調査の結果、汚染が判明した場合には、必要な処理対策を実施し、措置完了の届け出を行い、従後の地権者に記録の承継を行う。」と記載されており、地権者間において従前所有地について責任を持って、環境確保条例に基づく対策を行うことを取り決めている。
- それを受けて、東京ガス等は、環境確保条例に基づいて平成14年10月に土壌汚染状況調査報告書を、同年11月には、汚染拡散防止計画書を都に提出した。

- (2) その後、平成17年5月に、都と東京ガス等が17年確認書を取り決め、その中で「平成14年11月に東京都あてに提出した（処理基準の10倍を超える土壌については、深さにかかわらず、処理基準以下とするとの対策が盛り込まれた）汚染拡散防止計画書に記載する計画を実施することに加え、・・・処理基準・・・を超える操業由来の汚染土壌については、道路（幹線街路及び補助線街路）の区域の下となる箇所及びAP+2mより下部に存するものを除き、除去するか又は原位置での浄化等により処理基準以下となる対策を行う。また、土壌処理に伴って掘削した土壌については、埋立由来の汚染についても適切に処理を行う。」との確認を行った。このことを踏まえ、東京ガス等は新たな土壌汚染対策を行うべく、

平成14年11月に提出した汚染拡散防止計画書に加え、平成17年9月に追加の汚染拡散防止計画書を提出し、同防止計画に基づく処理対策に着手し、第5街区について平成18年3月までに、第6街区について平成18年10月までに、第7街区について平成19年4月までに、それぞれ土壤汚染対策を実施し、汚染拡散防止完了届を都に提出した。

- (3) しかし、平成19年5月には、都は、生鮮食料品等を扱う豊洲新市場において、食の安全・安心を確保する観点から、都の土壤汚染対策の妥当性等について検討し、評価・提言を行うことを目的として、専門家会議を設置し、①汚染土壤の追加調査の必要性、②土壤汚染対策の妥当性、③土壤を含めた環境管理方法、④その他必要な事項、について検討を行い、平成19年8月から土壤・地下水・表層土壤ガスの追加調査を、さらに平成20年2月から地下水・土壤の詳細調査を実施し、その結果を踏まえて今後都がとるべき対策のあり方を明らかにした。
- (4) 平成22年度に至り、市場は、新市場予定地として本件各土地の取得手続を進めるが、その過程において、土壤汚染対策については本件では考慮外とするとの条件を付して平成22年10月29日付けで財務局に取得を依頼し、その後、不動産鑑定士による不動産鑑定を行った上、財務局と連名で東京都財産価格審議会に付議し、平成23年3月10日に同審議会から「本件土地の土壤汚染については、処理費用の負担について、都と従前地権者との間で協議の上、別途取り扱うこととしていることから、本件評価に当たっては考慮外とする。」との条件のもとでの評定を得て、その評定額を取得価格として各地権者から土地を取得している。
- (5) 一方、この土地取得に当たっては、都は東京ガス等と交渉を進め、平成23年3月31日付けで23年協定書及び23年確認を併せて締結している。同協定書は、都と東京ガス等・東電との土地売買契約書の第8条（土壤汚染の取扱い等）で引用されており、東京ガス等が78億円（新市場予定地全体に係る土壤汚染対策費用の負担分。本件各契約の土地に係る面積による按分後は、22億余円。以下同じ。）を負担すること、同負担額は取得代金と相殺すること、売買契約が解除等により効力を失った場合には、同協定書も効力を失うことが規定されている。
- (6) 本件請求は、平成23年3月及び4月の本件各契約において土壤汚染のある土

地を土壤汚染がないものとして取得している旨を違法と主張しているが、取得手続については、(4)で述べたとおり、価格の評定に当たって条件を付してはいるものの、東京都財産価格審議会から価格の評定を得て、その価格において取得していることから、違法・不当の問題は生じない。一方、(5)の事情を踏まえると、本件各契約と23年協定書は密接に関連し、実質的な土地取得額は、売買代金から23年協定書に基づく東京ガス等の負担額78億円を控除した金額であると考えらることに合理性が認められる。

(7) この78億円について、市場は、「負担額の考え方は、都が実施する土壤汚染対策のうち、都と東京ガス等が17年確認書で定めた、市場用地であることを十分考慮した対策内容を実施すると想定して算出したものであり、負担額として適正である。」と主張している。17年確認書においては、平成14年11月に提出した汚染拡散防止計画書における処理基準の10倍を超える土壤は処理基準以下に処理することに加えて、「AP+2mより下部に存するものを除き、除去するか又は原位置での浄化等により処理基準以下となる対策を行う。」とされている。つまり、都が平成19年及び平成20年に前述の専門家会議の提言に基づき行った調査で新たに発見された汚染土壤について、17年確認書における土壤汚染対策の水準を実現するために必要な費用である旨を述べているものと解され、このことは、23年確認の別表1及び別表2からも読み取れる。

そして、市場は、17年確認書の水準は、当時の国の指針や環境確保条例が求める対策に加え、地表面近くの土壤をより安全なものとする追加の対策を実施するなど、市場用地であることを十分考慮した手厚い対策内容であり、これをもって78億円は適正な負担であったと主張している。

(8) しかしながら、本件各契約に係る東京都財産価格審議会での土地評価に当たって、土壤汚染対策については別途協議に委ねるものとして、土壤汚染を土地の評価要素の考慮外としていることから、土壤汚染対策に係る負担額を78億円とすることが適正であることまでは、東京都財産価格審議会により担保されているとはいえない。

(9) そこで、本件における78億円の負担額が適正であったかを検討すると、新市場予定地全体において都が負担する土壤汚染対策費は541億余円（平成23年

8月締結の契約額)であり、本件各契約の土地に係る対策費は、仮に面積比で按分すると156億余円となるが、請求人は、汚染原因者負担の考え方にに基づき、同対策費を非汚染土壌として評価した本件各契約の土地の価格から全額控除するか、又は東京ガス等が全額負担すべきものと主張していると解される。

しかしながら、土地売買においては、不動産取引における経済合理性やその他の事情を総合的に判断して土地の価格又は費用の負担が決定されるものである。

(10) 新市場予定地については、(7)で述べたように、東京ガス等が14年合意及び17年確認書に基づき平成19年4月までに実施した土壌汚染対策並びに23年協定書により東京ガス等の費用負担で実施される土壌汚染対策(都が自らの負担に基づいて追加して行う対策は除く。)により、操業由来の土壌汚染は、AP+2mからAP+4m程度までの土壌については処理基準以下に、AP+2m以下の土壌については処理基準の10倍以下となる。

(11) ところで、土壌汚染対策法及び環境確保条例においては、同様の汚染土壌処理基準を設定しているが、その基準値については、土壌汚染対策の新たな施策のあり方を検討するために設けられた中央環境審議会の「土壌環境施策に関するあり方懇談会」第6回(平成20年1月開催)における資料によれば、土壌溶出量基準では、人が一生涯を通じて70年間、1日2リットルの地下水を飲むことを想定し、地下水の環境基準や水道水の水質基準と同様の考え方により基準値を設定したとされている。また、土壌含有量基準においても、特定有害物質が含まれる汚染土壌を直接摂取することによる健康リスクに関し、摂取期間を、一生涯70年間を通じて汚染土壌のある土地に居住した場合の一日当たりの土壌摂取量、子ども200ミリグラム、大人100ミリグラムを摂取した場合をもとにして、基準値を設定したとされている。

(12) また、「公共用地の取得における土壌汚染への対応に係る取扱指針」(平成15年4月30日付国総国調第14号国土交通省総合政策局国土環境・調整課長通知)によれば、土壌汚染地の土地の取得に当たっての土地の価格の算定では、「土壌汚染による具体的な減価額は、(中略)当該土地の属する用途的地域における通常の利用方法を可能とするために最低限必要となる、想定上の土壌汚染対策費用とすることとする。」とされている。

そこで、新市場予定地の用途について見ると、14年確認において添付されている別紙2の土地利用計画図において新市場予定地は工業系と商業系と記載され、近隣環境等も踏まえると、通常の土地利用としては、商業施設や中層のマンションなどが建設されることが想定され、一方、新市場予定地の土壌汚染対策を見ると、東京ガス等の負担によりなされる追加の対策で、前述のようにAP+2m以上では操業由来の土壌汚染は基準値以下に、AP+2m以下の土壌汚染は基準値の10倍以下に抑えられ、新地表面から基準値を超える土壌が存する場合はAP+2mまでは盛土を合わせて4.5mの土壌が存することとなる。

(13) 上記に述べた基準値の設定の考え方、新市場予定地の土地利用の想定及び土壌汚染対策の状況から判断すると、本件各土地の取得価格から23年協定書による東京ガス等の負担額を控除した実質的な土地取得額は、高額であるといえない。

以上のことから、本件各土地の取得価格について、別途都と東京ガス等との協定に委ねるとし、土壌汚染を考慮外とした評定額で現所有者から取得し、併せて同日付けの協定書に基づき東京ガス等から78億円の負担を得た一連の行為が、違法・不当であるといえない。

4 結 論

本件各契約の締結及び費用の支出が違法・不当であるとして、都が被った損害を都知事に請求するよう求める請求人の主張には理由がない。

東京都職員措置請求書

＜築地市場移転予定地の取得に関する監査請求＞

1. 請求の要旨

東京都知事石原慎太郎は、東京都中央卸売市場築地市場の移転予定地とされる江東区豊洲の東京ガス工場跡地等（以下、「本件各土地」という。（別紙1））を取得するために各契約を締結し、公金を支出した（以下、これらの一連の行為を「当該行為」という。（別紙2））。

当該行為は、本件各土地には有害物質による重大な汚染が存するにもかかわらず、これを築地市場の移転予定地として購入したもので食の安全及び経済的合理性にも反するものである。さらに当該行為は、本件各土地における土壌汚染を価格に反映させず著しく高い価格で購入したものである（別紙3）。したがって、当該行為は、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項、東京都公有財産規則第47条に反し、違法である。

当該行為により東京都が被る損害額は、食の安全を確保できず経済合理性に反する本件各土地の取得自体が不当かつ違法であるため土地取得額の合計1162億1318万5000円である。もし仮に本件各土地の取得自体が違法でないとしても、損害額は汚染された土地を土壌汚染なしの高い価格で購入したのであるから東京都が負担する汚染対策費を購入予定の土地の購入予定地全体に占める割合で按分した額である292億4855万4825円を下らない（別紙4）。

よって、請求者らは、当該行為について監査を求め、当該行為により東京都が被った損害を回復するように東京都知事石原慎太郎に対し損害額の返還を求めるように請求する次第である。

地方自治法242条1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

（以上、原文のまま掲載）

事実証明書

ア 別紙1ないし別紙4と記された資料

- イ 「H24年3月2日提出「築地市場移転予定地の取得に関する監査請求」に関する住民監査請求に基づく監査における陳述（概要）」と題する資料
- ウ 資料0ないし資料9と記された資料
- エ 「110327 財務省 開示資料より、土壌汚染の評価に関するマニュアル 評価部分の抜粋」と記された資料
- オ 選択2012年4月1日号の抜粋の写し