

土壤汚染対策法と 環境アセスメント条例について

平成 29 年 8 月 10 日

専門委員

（氏名）小島 敏郎

1. 豊洲市場の土壤汚染対策の法的評価

(1) 土壤汚染対策法の構成

1) 土壤汚染対策法の目的

○土壤汚染対策法の目的は、次のように規定している。

「第一条 この法律は、土壤の特定有害物質による汚染の状況の把握に関する措置及びその汚染による人の健康に係る被害の防止に関する措置を定めること等により、土壤汚染対策の実施を図り、もって国民の健康を保護することを目的とする。」

2) 要措置区域

○土壤汚染対策法は、措置が必要な区域を「要措置区域」として指定することとしている。

「要措置区域」は、「土壤の特定有害物質による汚染により、人の健康に係る被害が生じ、又は生ずるおそれがある」区域である。

「第六条 都道府県知事は、土地が次の各号のいずれにも該当すると認める場合には、当該土地の区域を、その土地が特定有害物質によって汚染されており、当該汚染による人の健康に係る被害を防止するため当該汚染の除去、当該汚染の拡散の防止その他の措置（以下「汚染の除去等の措置」という。）を講ずることが必要な区域として指定するものとする。

一 土壤汚染状況調査の結果、当該土地の土壤の特定有害物質による汚染状態が環境省令で定める基準に適合しないこと。

二 土壤の特定有害物質による汚染により、人の健康に係る被害が生じ、又は生ずるおそれがあるものとして政令で定める基準に該当すること。」

○土壤汚染対策法は要措置区域に関して汚染の除去等の措置を講ずることとしている。

「第七条 都道府県知事は、前条第一項の指定をしたときは、環境省令で定めるところにより、当該汚染による人の健康に係る被害を防止するため必要な限度において、要措置区域内の土地の所有者等に対し、相当の期限を定めて、当該要措置区域内において汚染の除去等の措置を講ずべきことを指示するものとする。ただし、当該土地の所有者等以外の者の行為によって当該土地の土壤の特定有害物質による汚染が生じたことが明らかな場合であって、その行為をした者（相続、合併又は分割によりその地位を承継した者を含む。以下この項及び次条において同じ。）に汚染の除去等の措置を講じさせることが相当であると認められ、かつ、これを講じさせることについて当該土地の所有者等に異議がないときは、環境省令で定めるところにより、その行為をした者に対し、指示するものとする。」

○土壤汚染対策法は、要措置区域内における土地の形質の変更の禁止をしている。

「第九条 要措置区域内においては、何人も、土地の形質の変更をしてはならない。た

だし、次に掲げる行為については、この限りでない。

- 一 第七条第一項の規定により都道府県知事から指示を受けた者が指示措置等として行う行為
- 二 通常の管理行為、軽易な行為その他の行為であつて、環境省令で定めるもの
- 三 非常災害のために必要な応急措置として行う行為

3) 形質変更時要届出区域

○土壤汚染対策法は、その区域に係る土壤汚染対策は不要だが、形質を変更する場合は届出を行う区域を「形質変更時要届出区域」として指定することとしている。「形質変更時要届出区域」は、法に定める「土壤汚染」はあるが、「土壤の特定有害物質による汚染により、人の健康に係る被害が生じ、又は生ずるおそれ」がない区域である。

「第十一条 都道府県知事は、土地が第六条第一項第一号に該当し、同項第二号に該当しないと認める場合には、当該土地の区域を、その土地が特定有害物質によって汚染されており、当該土地の形質の変更をしようとするときの届出をしなければならない区域として指定するものとする。

2 都道府県知事は、土壤の特定有害物質による汚染の除去により、前項の指定に係る区域（以下「形質変更時要届出区域」という。）の全部又は一部について同項の指定の事由がなくなつたと認めるときは、当該形質変更時要届出区域の全部又は一部について同項の指定を解除するものとする。」

○形質変更時要届出区域については、その区域内における土地の形質の変更の届出及び計画変更命令に関する規定がある。

「第十二条 形質変更時要届出区域内において土地の形質の変更をしようとする者は、当該土地の形質の変更に着手する日の十四日前までに、環境省令で定めるところにより、当該土地の形質の変更の種類、場所、施行方法及び着手予定日その他環境省令で定める事項を都道府県知事に届け出なければならない。ただし、次に掲げる行為については、この限りでない。

- 一 通常の管理行為、軽易な行為その他の行為であつて、環境省令で定めるもの
- 二 形質変更時要届出区域が指定された際既に着手していた行為
- 三 非常災害のために必要な応急措置として行う行為

○これは、汚染土壤の飛散防止や区域外に汚染土壤が搬出された場合に搬出先での土壤汚染を防止するための措置を講じる必要があるからである。

「(汚染土壤の搬出時の届出及び計画変更命令)

第十六条 要措置区域又は形質変更時要届出区域（以下「要措置区域等」という。）内の土地の土壤（指定調査機関が環境省令で定める方法により調査した結果、特定有害物質に

よる汚染状態が第六条第一項第一号の環境省令で定める基準に適合すると都道府県知事が認めたものを除く。以下「汚染土壌」という。)を当該要措置区域等外へ搬出しようとする者(その委託を受けて当該汚染土壌の運搬のみを行おうとする者を除く。)は、当該汚染土壌の搬出に着手する日の十四日前までに、環境省令で定めるところにより、次に掲げる事項を都道府県知事に届け出なければならない。ただし、非常災害のために必要な応急措置として当該搬出を行う場合及び汚染土壌を試験研究の用に供するために当該搬出を行う場合は、この限りでない。」

「(運搬に関する基準)

第十七条 要措置区域等外において汚染土壌を運搬する者は、環境省令で定める汚染土壌の運搬に関する基準に従い、当該汚染土壌を運搬しなければならない。ただし、非常災害のために必要な応急措置として当該運搬を行う場合は、この限りでない。」

「(汚染土壌の処理の委託)

第十八条 汚染土壌を当該要措置区域等外へ搬出する者(その委託を受けて当該汚染土壌の運搬のみを行う者を除く。)は、当該汚染土壌の処理を汚染土壌処理業者に委託しなければならない。ただし、次に掲げる場合は、この限りでない。

- 一 汚染土壌を当該要措置区域等外へ搬出する者が汚染土壌処理業者であって当該汚染土壌を自ら処理する場合
- 二 非常災害のために必要な応急措置として当該搬出を行う場合
- 三 汚染土壌を試験研究の用に供するために当該搬出を行う場合」

4) まとめ

- ① 土壌汚染対策法上は、「要措置区域」(土壌汚染がある+地下水飲用、直接接触、公共用水域漏出の区域)は「健康被害のおそれがある区域」として、汚染土壌の除去などの対策を講じなければならない。
- ② 「形質変更時要届出区域」(土壌汚染があるが、有害物質への暴露経路(飲む・触る、公共水域の漏出)が無い区域。)は「健康被害のおそれがない区域」であり、特段の対策は必要なく、土壌をいじるとき(形質を変更するとき)に汚染土壌が飛散しないようにすることが定められている。
- ③ 「地下水を飲まない、コンクリートで覆われているから安全」というのは、土壌汚染対策法で定められている安全の確保である。これは、どこの市場においても共通である。築地も豊洲も、土壌汚染対策法上の安全は確保されている。
- ④ 他方、実際の土地の売買に当たっては「形質変更時要届出区域」でも汚染土壌の掘削除去が行われているように、関係者の信頼を得るために土壌汚染対策法で義務付けられていない対策が行われている。その対策の程度は、一律ではなく、それぞれの事情を踏まえて判断されている。

(2) 豊洲市場の「形質変更時要届出区域」の指定

1) 豊洲市場の土壤汚染の状況

○豊洲市場用地は、「当該土地の土壤の特定有害物質による汚染状態が環境省令で定める基準に適合しないこと」の要件に該当する。

①東京ガスの工場跡地で、平成 20 年に 10m メッシュで詳細調査が行われた豊洲では合計 4122 の調査地点のうち、ベンゼンの基準超過は表層土壤で 35 地点（超過割合 0.8%）、地下水で 561 地点（超過割合 13.6%）、シアン化の基準超過は表層土壤で 90 地点（超過割合 2.2%）、地下水で 966 地点（超過割合 23.4%）となっている。また、最高値は、ベンゼン環境基準の 4 万 3000 倍、シアン化合物環境基準の 860 倍である。

表 5.2.2 詳細調査の調査地点の内訳

街区等	調査地点数		
	全調査地点	先行ボーリング実施地点	既実施地点
5 街区	1,261	19	18
6 街区	1,242	21	18
7 街区	1,311	22	17
道路用地内	308	—	—
合計	4,122	62	53

注) 追加調査の地下水質調査実施地点 60 箇所内、7 箇所は目詰まり等により地下水試料が採取できなかったため、再度ボーリングを実施した。このため、表中では既調査地点は 53 箇所となっている（図 5.2.1 も同様）。

（東京都より）

表 5.5.1 詳細調査における表層土壌調査結果の概要

	項目	基準超過		基準 10 倍以上		基準 100 倍以上		最高濃度		汚染土壌処理基準
		地点数 (地点)	割合 (%)	地点数 (地点)	割合 (%)	地点数 (地点)	割合 (%)	濃度	超過倍率 (倍)	
溶出量	ベンゼン	35	0.8	8	0.2	3	0.1	430 mg/L	43,000	≤0.01 mg/L
	シアン化合物	90	2.2	8	0.2	1	<0.1	86 mg/L	(860)	検出されないこと (<0.1 mg/L)
	ヒ素	307	7.4	0	0	0	0	0.071 mg/L	7.1	≤0.01 mg/L
	鉛	13	0.3	0	0	0	0	0.096 mg/L	9.6	≤0.01 mg/L
	水銀	10	0.2	3	<0.1	0	0	0.012 mg/L	24	≤0.0005 mg/L
	六価クロム	10	0.2	0	0	0	0	0.18 mg/L	3.6	≤0.05 mg/L
	カドミウム	7	0.2	0	0	0	0	0.039 mg/L	3.9	≤0.01 mg/L
含有量	シアン化合物	1	<0.1	0	0	0	0	70 mg/kg	1.4	≤ 50 mg/kg
	鉛	42	1.0	0	0	0	0	1000 mg/kg	6.7	≤150 mg/kg

注) 超過確率の () は、基準が「検出されないこと」となっている物質について、定量下限値に対する倍率を示している。

（東京都より）

表 5.5.2 詳細調査における地下水調査結果の概要

	項目	基準超過		基準 10 倍超過		基準 100 倍以上		最高濃度		地下水環境基準
		地点数 (地点)	割合 (%)	地点数 (地点)	割合 (%)	地点数 (地点)	割合 (%)	濃度 (mg/L)	超過倍率 (倍)	
地下水 濃度	ベンゼン	561	13.6	188	4.6	54	1.3	100	10,000	≦0.01 mg/L
	シアン化合物	966	23.4	129	3.1	2	<0.1	13	(130)	検出されないこと (<0.1 mg/L)
	ヒ素	177	4.3	6	0.1	0	0	0.43	43	≦0.01 mg/L
	鉛	37	0.9	2	<0.1	0	0	0.22	22	≦0.01 mg/L
	水銀	1	<0.1	0	0	0	0	0.0006	1.2	≦0.0005 mg/L
	カドミウム	2	<0.1	0	0	0	0	0.067	6.7	≦0.01 mg/L

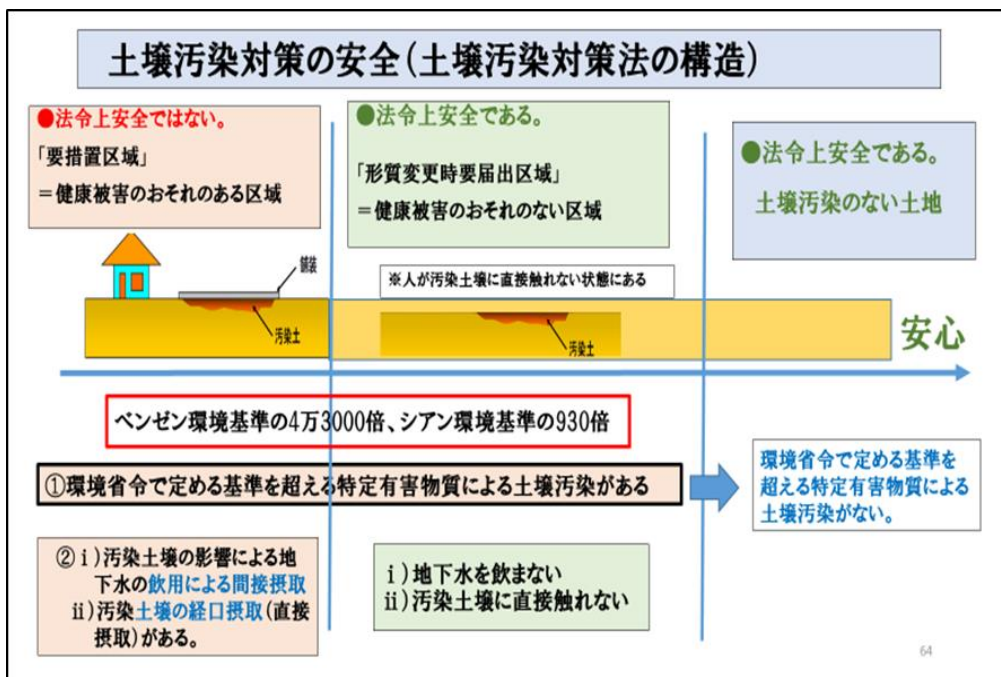
注) 超過確率の () は、基準が「検出されないこと」となっている物質について、定量下限値に対する倍率を示している。

(東京都より)

2) 汚染土壌による人への暴露の状況

○豊洲市場用地は、「土壌の特定有害物質による汚染により、人の健康に係る被害が生じ、又は生ずるおそれがあるものとして政令で定める基準に該当すること。」の要件に該当しない。よって、豊洲市場用地は、土壌汚染対策法上は、豊洲市場は安全である。

○豊洲市場の用地は、2011 年（平成 23 年）11 月に、土壌汚染対策法上「形質変更時要届出区域」に指定（土壌溶出基準を超える汚染土壌は存在するが、地下水を飲む、直接汚染土壌に触れるという暴露経路がなく、公共水域にも汚染が漏れ出していない区域として「健康被害のおそれがない区域」と指定）されている。



●東京都当局の見解

①溶出量基準不適合に関して

②土壤含有量不適合に関して

③公共用水域への漏出については、「豊洲市場用地で確認された有害物質について、公共用水域の運河測定地点を確認しました。その結果、環境基準を超過する事象は確認されていませんでした。(H20～23 年の東京湾の調査結果より)。」

[illegible]

7

（３）安全と安心：土壌汚染対策法上の「形質変更時要届出区域」の指定と上物の制限

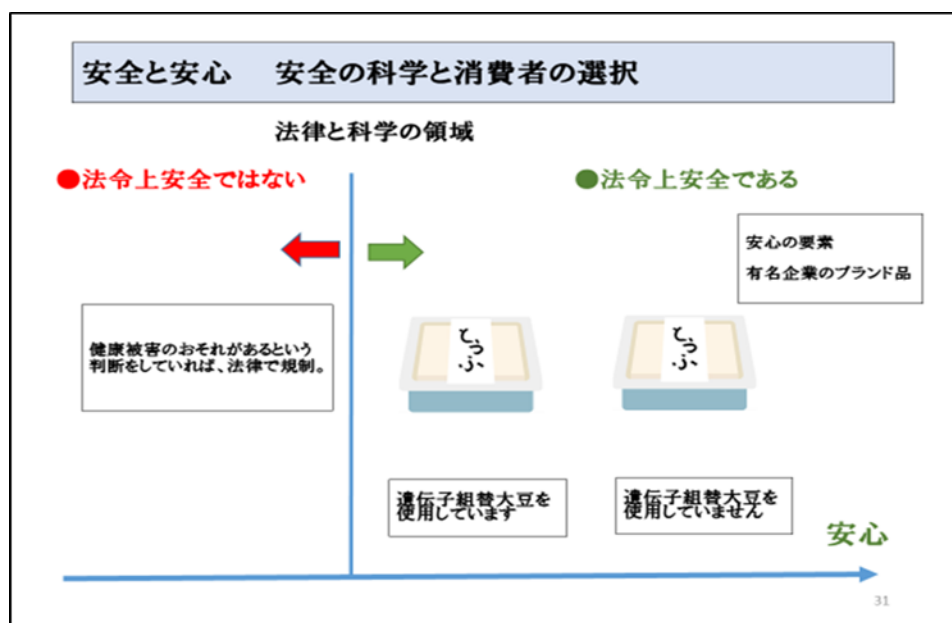
１）土壌汚染対策法上、「形質変更時要届出区域」の土地における使用制限はない。

○土壌汚染対策法上、「形質変更時要届出区域」の土地における使用制限はない。よって、豊洲市場用地の上に中央卸売市場を建設することについて、法令上は許容されている。

２）安全と安心の違い、法令・科学と消費者の選択

○豊洲市場では、法令上安全である（「形質変更時要届出区域」＝「健康被害のおそれのない区域」）であるとの前提の上で、新たに卸売市場を設置する上で安全・安心な場所として営業していけるかという観点から土壌汚染対策が行われた。

○法令上安全であっても、消費者は商品を選択できる場合は、「安心」という価値を選択することがある。例えば、「遺伝子組み換え大豆を使用している豆腐」も、「遺伝子組み換え大豆を使用していない豆腐」も、販売が禁止されていないので共に「安全」であるが、日本の消費者は「遺伝子組み換え大豆を使用していない豆腐」を選択して買う。この場合、「遺伝子組み換え大豆を使用している豆腐」は「安全」だが、「安心」な商品として消費者に選択されなければ、営業としては成り立たない。



３）「無害化した状態での開場」という「安心基準」

○豊洲市場用地は、土壌汚染対策法上「形質変更時要届出区域」として区域指定された。

これを前提とすれば、豊洲市場用地は、「土壌の特定有害物質による汚染により、人の健康

に係る被害が生じ、又は生ずるおそれがあるものとして政令で定める基準に該当すること。」に該当しないのだから、「安全」である。

○しかし、豊洲市場の個別の事情は、高濃度かつ広範囲の土壤汚染が確認された土地に生鮮食料品を扱う卸売市場を「新規に」設置することである。

○そこで、市場として市場利用者の信頼（安全・安心）を得るためには、「形質変更時要届出区域」で行われる通常の土壤汚染対策以上の「徹底した対策」が必要との判断をした。それが後に説明する「無害化した状態での開場」である。

○すなわち、豊洲市場の土壤汚染対策では、「豊洲市場で商売ができるか」という業者の判断、「豊洲市場の商品を買うか」という消費者の選択に対する回答が求められ、それが「無害化された状態での開場」ということに結びついた。

4) 「法令上の安全、科学的な安全」基準と既に支出された 860 億円の土壤汚染対策費

○仮に、土壤汚染対策法の安全で「事足れり」とするなら、それは「形質変更時要届出区域」に指定された時点で、「健康被害のおそれのない区域」として法的に認定されたのであって、860 億円もかけて、地中に埋まった「ベンゼン環境基準の 4 万 3000 倍、シアン化合物環境基準の 860 倍、シアン化合物同 930 倍」の汚染土壌も除去する必要がなかったという立論になる。

○法令上安全であることは「形質変更時要届出区域」の指定により明らかであるため、区域指定以後になされた土壤汚染対策は無駄であり、無駄な支出を命じた石原元都知事や東京都職員への損害賠償責任の追及も検討課題となる。

○それも一理であるが、その場合、科学者が安全だと説き、石原都知事が「安全宣言」をしても、豊洲市場で商売をしようという業者も豊洲市場で買い物をしようという買受人もおらず、中央卸売市場が設置できないということになる。それは「科学への冒涇」ではなく、「生鮮食料品を取引する商売の話」である。

（4）土壤汚染がある土地の売買契約における瑕疵担保責任

1) 「法令上安全・科学的に安全」（地下水は飲まないから安全、コンクリートで覆われているから安全）だから豊洲市場の土壤汚染問題はない、よって直ちに移転すべきだという見解について

○豊洲市場開場の判断条件を「法令上安全・科学的に安全」という「安全性」に求め、「安心」は不要であるという見解に立てば、2011 年 11 月には、豊洲市場について改めて土壤汚染対策を実施する必要があることは明らかであり、「形質変更時要届出区域」指定後の一切の土壤汚染対策工事は必要なかったということになる。

○この場合は、当時 586 億円といわれ、現在は 860 億円にのぼっている土壤汚染対策費用の支出は当初から必要なかったということになる。また、これから実施しようとしている

地下ピットの工事も不要な支出ということになる。

○舛添知事定例記者会見（平成 26 年 12 月 9 日）での「安全宣言」は、趣旨が明確ではないが、①土壤汚染対策法上は形質変更時要届出区域の用地に市場を開設できないとは規定していないという法律の見解、②土壤汚染対策の効果を 2 年間モニタリングによって確認しないまま、安全だと述べているにすぎない。

○豊洲市場の土壤汚染対策と「形質変更時要届出区域」指定の経過は次のとおりである。この経過に鑑みても、土壤汚染対策法の「安全」で良いとするならば、無駄な支出であった 860 億円の土壤汚染対策費用の責任を明確にしなければならない。

①2002 年 5 月に土壤汚染対策法が公布（施行は 2008 年 2 月）されたが、豊洲用地は既に操業が終了していたので、同法の附則により土壤汚染対策法の対象から外れた。

②2007 年 4 月、東京ガスは東京都環境確保条例土壤汚染対策指針に従って、土壤汚染対策を終了した。同月、東京都は専門家会議を設置し、土壤汚染調査を開始し、2008 年 5 月に豊洲用地の土壤汚染の状況を発表した。最高値はベンゼンが環境基準の 4 万 3000 倍、シアン化合物が環境基準の 860 倍で、高濃度汚染が広範囲にわたっていた。

③2009 年 4 月改正土壤汚染対策法が公布（施行は 2010 年 4 月）され、土壤汚染調査の範囲が従来の 30m×30m（約 90 坪）から 10m×10m（約 30 坪）の細かさになった。

④2010 年 3 月 28 日の都議会予算特別委員会において、「無害化された安全な状態での開場を可能とすること」を内容とする「平成 22 年度東京都中央卸売市場会計予算に付する付帯決議案」が都議会議員 36 人により提出され、採択された。同年 8 月技術会議報告（その 2）が提出され、10 月 石原知事が記者会見で豊洲移転決断の表明、11 月に土壤汚染対策工事設計契約が締結された。

⑤2011 年 2 月 23 日の予算特別委員会では、前年の都議会付帯決議に関して、岡田市場長が「無害化 3 条件」を示した。同年 3 月に土壤汚染対策費 586 億円のうち東京ガスが 78 億円を負担することで最後の土地の売買契約が成立、同年 8 月に土壤汚染対策工事契約を締結した。

⑥同 2011 年 11 月に豊洲市場用地が「形質変更時要届出区域」に指定された。

⑦「形質変更時要届出区域」に指定された後も、土壤汚染対策は実施され、2014 年 6 月から 7 月にかけて 5・6・7 街区全ての土壤汚染対策工事が完了した。

2) 東京都が講じてきた土壤汚染対策の理由

○ただし、これまで東京都が行ってきた土壤汚染対策のように、「形質変更時要届出区域」であっても、更なる土壤汚染対策を講じることには、次のような理由がある。

①豊洲用地は、生鮮食料品を扱う中央卸売市場の設置が予定されていた。

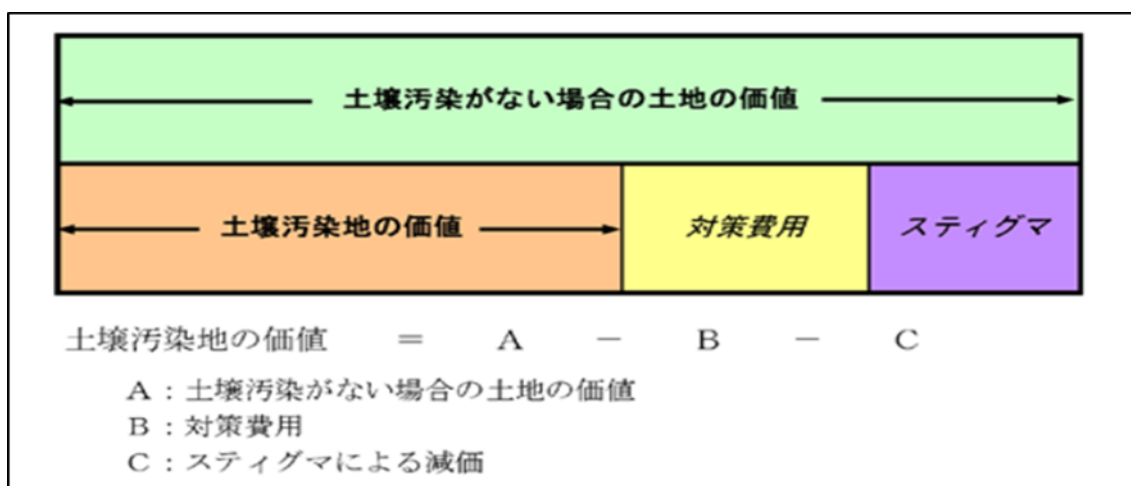
②豊洲用地には、高濃度の汚染が広範囲に存在していることが判明しており、コンクリートで覆ったとしても、環境基準の 4 万 3000 倍のベンゼン、環境基準の 860 倍のシアン化合物の土地の上で、売主も買主も生鮮食料品を取り扱う商売を忌避するおそれがあり、

市場が成り立たない可能性が高かった。

- ③どの程度の土壤汚染対策を実施するかは、その用地上で行われる事業、汚染の程度と範囲などによって判断される。土壤汚染対策法は、行政法規としての最低基準を定めたものである。汚染土壤が存在する土地の取引に当たっては、商慣行上も土壤汚染対策法に規定されていない汚染土壤の掘削除去が行われており、むしろ土壤汚染対策が行われていないと瑕疵担保責任を問われることがありうるため、土壤汚染対策法を超える土壤汚染対策が行われることは理由がある。

3) 汚染土壤がある土地に売買価格決定の要素

- 汚染土壤がある土地の売買の価格は、i) 土壤汚染地の価値、ii) 安全のための費用、iii) 卸売市場としての用途として適切な土壤汚染対策費用（安心のための費用）、例えば卸売市場として用いる場合の風評被害・スティグマ（心理的嫌悪感）克服のための土壤汚染対策その他の費用などを考慮して決定される。



(DOWAエコジャーナルHPより)

4) 土壤汚染対策費の瑕疵担保責任に係る請求権の放棄

- 東京都が東京ガス株式会社から豊洲用地を購入するに当たっては、卸売市場を立地することが明示されており、東京ガスも、オフィスビルや商業ビルと違って卸売市場の立地にはより費用がかかる土壤汚染対策が必要となるという認識を持っていたことがうかがわれる。

○そこで、土壤汚染対策費 860 億円は、本来、東京ガスが負担するべきであったにもかかわらず、東京都がその請求権を放棄したことによって、市場会計に損害を与えたのではないかという問題が発生する。このことについては、現在、東京都は石原慎太郎元都知事に損害賠償を求めるべしという住民訴訟が提起されているので、その帰趨を見守ることとする。

5) 不適切な立地上の選択

○あらかじめ土壤汚染があることが判明している場所に、新たに卸売市場を立地することは、市場関係者に不安を招来する。特に臨海部の工業専用地域では、土壤汚染のおそれが高いため、通常は、そこに卸売市場を立地する選択をすることはない。

○臨海部の工場跡地については、平成 29 年度の土壤汚染対策法の改正に当たって、経団連から「工場建設や建替えが進まず、遊休地化する事例が増加している。土地の取引および利活用が萎縮している」などの意見が寄せられ、中央環境審議会答申でも、臨海部の工業専用地域に関する特例が提言されている。

○築地市場の移転先を決定する際に、5 つの代替案を検討したと言われている。その選択肢は、40ha の土地が必要であるという条件を付した上での代替案の検討であり、「豊洲ありき」の代替案の例示である。その際、臨海部の工場跡地における土壤汚染対策が著しく軽視されており、豊洲を移転先としたことは、立地上の選択として不適切であったと言わざるを得ない。

(5) 豊洲市場の土壤汚染対策の目標としての「無害化」

1) 安心基準としての「無害化」条件

○豊洲市場の土壤汚染対策の「安全・安心の基準」は明確で、「無害化 3 条件」の達成である。

○平成 22 年 3 月 28 日に都議会予算特別委員会は、土壤汚染対策について次のように決議している。

「2 土壤汚染対策について、効果確認実験結果を科学的に検証し有効性を確認するとともに、継続的にオープンな形で検証し、無害化された安全な状態での開場を可能とすること。」

○平成 23 年（2011 年）2 月 23 日の平成 23 年予算特別委員会での岡田中央卸売市場長答弁は、次のとおりである。

「汚染土壤が無害化された安全な状態とは、

- ①技術会議により有効性が確認された土壤汚染対策を確実に行うことで
 - ②操業に由来いたします汚染物質がすべて除去、浄化され、
 - ③土壤はもちろん、地下水中の汚染も環境基準以下になること
- であると考えてございます。」

2) 無害化 3 条件の論理構成

○無害化 3 条件は、土壤汚染対策法の観点から、論理的には筋が通った条件設定である。

①「操業由来の汚染土壤はすべて除去する」（無害化 3 条件の第 2 条件）ことにより、行政的には「形質変更時要届出区域（一般管理区域）」から「形質変更時要届出区域（自然由

来特例区域)」への変更、または「形質変更時要届出区域（一般管理区域）」の区域指定の解除が行われる。

- ②区域指定の変更または解除は、2年間地下水モニタリングの測定値が環境基準を満たしていれば（無害化3条件の第3条件）、土壌汚染対策（無害化3条件の第1条件）の効果があったと判断される。

3)「無害化」条件と「形質変更時要届出区域」の指定解除・区分変更

○豊洲市場用地では、高濃度・広範囲の土壌汚染が認められたため、卸売市場の新規立地に当たって「無害化した状態での開場を可能とする」ことを目標とした。

- ①土壌汚染対策法の調査は、10mメッシュ（30坪）区画でボーリング調査を行い、判明した汚染土壌は除去できる。しかし、全ての汚染土壌を除去できているかは確認できないため、土壌汚染対策の効果を地下水の2年間モニタリングでモニターする。対策効果を測定する基準として環境基準を用いている（老婆心ながら、地下水モニタリングの水は飲むわけではない）。これが土壌汚染対策法の仕組みである。

- ②「操業由来の汚染土壌をすべて除去する」とは、行政措置としては、「形質変更時要届出区域（一般管理区域）」（操業由来の土壌汚染アリ）を、「形質変更時要届出区域（自然由来特例区域）」（操業由来の土壌汚染ナシ）への変更、または「区域指定の解除」（汚染土壌ナシ）とすることを意味する。

○ところが、市場当局は、無害化3条件が達成できなければ豊洲市場が開場できないことを危惧し、土壌汚染対策法上は、「形質変更時要届出区域」の指定と市場開設とは連動しないという土壌汚染対策法の考え方に回帰することも主張し始める。

豊洲市場における区域指定について

経緯		都の考え方			
		区域指定	2年間モニタリング	開場	
平成15年2月	土壌汚染対策法施行 ・操業由来の汚染がある区画のみが「指定区域」に指定	—	?	—	
平成21年4月	改正土壌汚染対策法公布 ・操業由来・自然由来いずれかの汚染がある区画を「形質変更時要届出区域」に指定 ・附則第3条の規定により、土地改変を行う場合に区域に指定				
平成22年3月	<改正土壌汚染対策法の豊洲市場用地への適用>				
平成22年4月	改正土壌汚染対策法施行 ・自然由来の汚染のある区画も形質変更時要届出区域に指定	「形質変更時要届出区域」を解除	「形質変更時要届出区域」解除のために実施	開場までに区域指定を解除	
平成22年11月	<経済的観点から自然由来の残量を決定>	「形質変更時要届出区域」の一部区域を解除	「形質変更時要届出区域」の一部区域解除のために実施	区域指定の解除は開場の要件とせず	
平成23年7月	改正土壌汚染対策法施行規則公布・施行 ・自然由来特例区域等を新たに規定				
平成23年8月	<土壌汚染対策工事着手>				
平成23年11月	「形質変更時要届出区域(一般管理区域)」に指定				
平成24年9月	<不透水層(有楽町層)内で自然由来の汚染を確認> ・市場用地全域にわたり自然由来の汚染があると確認	全区画で「形質変更時要届出区域」が解除できず	○形質変更時要届出区域の解除のためではなく、台帳の記載事項変更のために実施 ○基準を超えた区画は、再度2年間に渡りモニタリングが必要		
平成26年10月	<土壌汚染対策工事完了>				
平成26年11月	技術会議の開催 ・土壌汚染対策工事の完了と安全性を確認 →知事が安全性を宣言(平成26年12月9日記者会見)				
平成26年12月	<市場開場時期の決定>				
平成27年6月	<地下水管理システム整備に着手>				
平成28年8・9月	<地下水管理システムの稼働>				

(東京都より)

4)「無害化」は達成できないことが明確に

○「無害化3条件」の達成状況は、次のとおりである。

- ①「技術会議により有効性が確認された土壌汚染対策を確実に行う」ことについては、技術会議で提案された「建物地下の盛土」は実施されていなかった。現在、専門家会議において、「盛土に代わる措置」として「地下ピットにシートとコンクリートを敷設すること」、「地下水管理システムを強化すること」、「地下ピットの換気をする」とが提案されている。
- ②「操業に由来いたします汚染物質がすべて除去、浄化され」については、専門家会議において、「操業に由来する汚染物質を完全に除去することは不可能」である旨が述べられている。
- ③「地下水中の汚染も環境基準以下になること」については、「遠い将来に環境基準以下になる」旨が述べられている。

5) 無害化に代わる安全・安心の基準

○都議会の議決「無害化した状態での開場を可能とすること」を「無害化 3 条件」として整理したのは岡田市場長であり、「無害化」に代わる「安全・安心」の基準を提案する作業は政治的な判断ではなく、行政実務の作業であって、市場当局がその責任を果たさなければならない。

○「無害化 3 条件」のロックを外さなければ、行政的には豊洲移転の条件は整わない。よって、豊洲移転に際しては、次のことが求められる。

- ①「無害化 3 条件」に代わる「安全・安心の基準」を明確にすること。
- ②これまで 860 億円を支出し、さらに追加の土壌汚染対策費用を支出しようとすることを正当化する理由を説明すること（または、860 億円の無駄な支出をしたことの責任を明確にすること）。
- ③都民や業者に対して説明すること。

6) 安全・安心の基準の例

○東京都当局は、なんら「無害化」に代わる「安全・安心」の基準を提示しようとしない。そこで、思考実験として、安全・安心の基準にはどのようなものが考えられるか、列挙してみる。

- A 水準 無害化＝操業由来の汚染土壌はすべて除去
- B 水準 地下水の環境基準達成（※どういう意義があるか不明）
- C 水準 入手可能な世界最高水準の技術を駆使＋その効果の継続的検証（2 年間モニタリング継続）＋環境監視体制と情報公開
- D 水準 法令上の安全＋液状化対策＋揮発性ガスの安全
- E 水準 法令上の安全＋液状化対策
- F 水準 法令上の安全

○C 水準に関して敷衍する。

- ①「入手可能な世界最高水準の技術」を駆使するという条件は、製造物責任の免責要件であるが、これは製造物の利便性との関係で設けられた免責要件である。環境汚染については、環境汚染を生じさせる加害者が一方的に利益を得、他方環境汚染の被害者は環境汚染をもたらす行為から利益を得ないというケースが多く、このような場合には「入手可能な世界最高水準の技術」を駆使したからと言って免責されない（四日市公害訴訟判決、熊本水俣病第一次訴訟判決）。すなわち、被害者との関係では工場が操業しないことによって健康被害を防止できるという選択肢があるからである。
- ②豊洲市場の場合、「入手可能な世界最高水準の技術」を駆使して土壌汚染対策を講じたことがうかがわれるので、そのことを説明し、理解を求めることが前提である。その上で、更に 2 年間モニタリングを継続して「形質変更時要届出区域（一般管理区域）」からの区分変更や指定解除の努力を継続し、かつ環境監視体制と情報公開という継続的な努力を

行う。

- ③すなわち、ある時点を区切って「これ以降は安全・安心」という「安全宣言」ではなく、継続的な努力を行って、常に「安全・安心」のリスクコミュニケーションを行っていくという方法である。

○なお、市場当局はD水準での「安全安心」を考えているようであるが、その場合でも「安全安心」に関するリスクコミュニケーションは欠かせない。

（６）専門家会議と技術会議の目標とその評価

１）「無害化した状態での開場」は都議会、「無害化３条件」は東京都が設定したものであり、専門的見地からは、当初から実現困難な条件である。

○従前の専門家会議では、「無害化した状態での開場」は、実現できないと考えていた。

○専門家会議では、「処理基準を超過する土壤汚染」を除去するとは、

- ①環境省で定めた「土壤汚染対策法に基づく調査及び措置に関するガイドライン」に従って行われた調査によって判定されたものであり、10m×10mの区画ごとに行ったボーリングのコアを1mごとに分析評価したものである。

- ②この方法により調査対象範囲の大部分の土壤汚染は捕捉できるが、すべての土壤汚染を捕捉できるものではない。例えば、豊洲で認められている「極めて小規模なパッチ状に存在するタール溜まりに高濃度ベンゼンやシアン化合物が残留している」ような状態のものが、ボーリングの位置からずれて存在した場合は、調査で捕捉されない可能性がある。

- ③調査の区画を細分化していけば捕捉される率は上がるが、すべての汚染を完全に捕捉しようとするとは最終的にはその区画の土壤の全量を調査することに帰結するので、そもそも10m×10mの区画ごとの一部の試料を採取して分析した結果をその区画全体の値とみなすという調査は意味がないということになる。

- ④また、「処理基準以下まで浄化される土壤」はあくまで上記の調査で処理基準を超過した領域（区画と深度）の土壤であり、その部分の土壤に対し汚染除去の対策が提言されている。

- ⑤よって、「操業由来の汚染土壤をすべて除去する」ことは、専門家として約束できるものではない。

２）地下水調査

○地下水調査に関しては、

- ①土壤試料の採取はピンポイント調査になることが避けられず、これを補うためにも、土壤から溶出し地下水に含まれて広がったものを把握する地下水調査が有効なため、専門家会議の指導の下で実施されたものである。

②その結果、「地下水環境基準を超過した調査井戸の割合はベンゼンが 13.6%、シアン化合物が 23.4%」であったことから、地下水環境基準（建物建設地外は排水基準）に適合する濃度レベルまで処理することを提言している。なお、ここでいう地下水の処理は、その時点で現地に存在していた地下水が対象であって、処理の後に残存している汚染土壌から溶出してくる汚染物質までは対象にしていない。なお、技術会議では、建物周囲の遮水壁を建設しないこととし、建物地下だけでなく敷地全域で地下水の環境基準達成を提案した。

○このように、専門家会議での提言では「汚染物質の完全な除去」は求めておらず、「極めて小規模なパッチ状に存在するタール溜まり」等に起因して汚染物質（主にベンゼンとシアン）が残置される可能性があり、その場合の対応策として 2.5m の盛土層の設置を提言している。逆に汚染物質の完全な除去が実現できるのなら盛土層の設置は不要ということになる。

○よって、専門家会議や技術会議では「汚染土壌が無害化された安全な状態」を求めているわけではないにもかかわらず、なぜ「汚染物質がすべて除去、浄化され、土壌はもちろん、地下水中の汚染も環境基準以下になることであると考えてございます」というようなハードルの高い目標に変わってしまったのか、専門家会議としても、その経緯を明らかにしていただきたいと考えるのは、当然のことである。

○平成 23 年度以降実施された地下水・土壌汚染対策は、専門家会議・技術会議で提案された方法に沿って実施されているが、専門家会議や技術会議の提言は「汚染土壌が無害化された安全な状態」の達成を目指してはいないとすれば、東京都が 860 億円をかけて実施した土壌汚染対策は、当初から、「無害化 3 条件」の第 1 条件である「技術会議により有効性が確認された土壌汚染対策を確実に行うことで」、第 2 条件である「操業に由来いたします汚染物質がすべて除去、浄化され」るものではなかったということになる。その説明責任は市場当局にある。

（７）土壌汚染対策法上「形質変更時要届出区域」の指定解除・区分変更と 2 年間モニタリング

１）２年間地下水モニタリングにおける「地下水の環境基準達成」の意味

○「形質変更時要届出区域（一般管理区域）」の区域指定解除又は区域指定の変更のための地下水の 2 年間モニタリングの測定値が環境基準以下でなければならない。

○2 年間の地下水モニタリングは、土壌汚染対策の効果をモニターするものであって、法律的には「形質変更時要届出区域（一般管理区域）」（東京瓦斯の操業由来の土壌汚染が残っていることを示す）から「形質変更時要届出区域（自然由来特例区域）」（東京瓦斯の操業由来の土壌汚染が除去されていることを示す）に変更するために必要な手続きである。

○すなわち、2 年間モニタリングは汚染土壌が残存しているかどうかをモニターするもので

あって、モニタリングで検出された地下水を浄化して環境基準以下にすることは、全く意味がないことである。これは、健康診断によって得られる検査資料に措置を施して、健康な範囲内の資料にすることによって人が健康体になれるわけではないことに類似している。○なお、他の市場では地下水の 2 年間モニタリングが行われていないことをもって、豊洲市場でも地下水モニタリングをすることは無用であるという意見も耳にするが、「形質変更時要届出区域（一般管理区域）」の区域指定の解除や変更を行おうとしていない卸売市場において、地下水の 2 年間モニタリングが実施されていないことは当然である。

2) 地下ピットの地下水の環境基準越え

○「地下ピットに溜まった地下水が環境基準を超えている」ことは、区域指定の解除や変更とは無関係である。

○土壌汚染対策法では、「揮発経路（大気経路）による暴露」による「健康被害のおそれ」は対象にしていないが、専門家会議では、地下水に含まれている有害物質が揮発して、コンクリートの隙間から地上に漏れ出ることを懸念して、専門家会議で検討が行われている。

○なお、地下ピットに滞留している水や地下水が環境基準を超えているからと言って、それを環境基準以下に処理して下水道に流すことは無意味であり、費用の無駄遣いである。下水排水基準は概ね環境基準の 10 倍であり、この基準に該当すれば問題はない。例えば、東京都 23 区のベンゼンの下水排水基準は 0.1mg/L 以下、環境基準は 0.01mg/L 以下である。

（8）築地市場の土壌汚染対策

1) 土壌汚染調査の現状

○現在、築地市場でこれまで改築工事等を行ってきた際に、土壌汚染調査が行われていなかったため、それにかかる調査を実施中である。

○法令上は、次のとおりである。

①土壌汚染対策法上は、長年営業を続けている築地市場について全面的に土壌汚染調査を行うきっかけは、現状では無い。

②東京都環境確保条例（都民の健康と安全を確保する環境に関する条例）では、3000 m²以上の土地に「おいて」、「土地の切り盛り、掘削等」を行う者は、「過去の有害物質の取扱事業場の設置状況等規則で定める事項について調査」しなければならない等の規定が定められており、築地市場内で、工事に当たって「土地の切り盛り、掘削等」を行う場合は、地歴調査を実施し、必要な場合には土壌汚染調査を行わなければならない。

2-② 築地市場の地歴調査・土壌汚染調査

建設局の地歴調査



環境確保条例施行後の工事箇所



(第7回市場問題プロジェクトチーム会議資料より)

62

○これまでの調査結果は次のとおりである。

①ベンゼンの表層ガス調査の結果は、111区画で調査の結果1か所で検出（0.16ppm、基準値0.01以下の16倍。（単位はppm。以下同じ。）。）。

※豊洲の場合は、表層ガス調査は88区画で検出。最大4.7ppm（基準値の470倍）。表層ガス調査に代わる地下水調査は、526区画で基準を超過して検出。最大1万倍。結果、579区画がベンゼン汚染の区画。

②表層土壌調査は111地点中基準超過地点計30地点（うち2項目超過4地点）であった。この30か所についてボーリング調査を実施する。

- i) 溶出量試験では、六価クロムが6か所（最大値0.07、基準値0.05以下の1.4倍）、ヒ素が20か所（最大値0.028、基準値0.01以下の2.8倍）、水銀が1か所（最大値0.0009、基準値0.0005以下の1.8倍）、フッ素3か所（最大値1.2、基準値0.8以下の1.5倍）
- ii) 含有量試験では、鉛4か所（最大値650、基準値150以下の4.3倍）



(東京都より)

2) 今後の土壌汚染調査の予定

○今後、必要箇所についてボーリング調査が行われる。しかし、この調査は、築地市場内の8件の届出漏れ工事箇所に関し都の環境確保条例に基づき行われた調査であり、その調査範囲は築地市場用地全体から見ると限定された領域である。今後実施される基準超過地点のボーリング調査を含めて、この調査だけでは、築地市場用地全体の土壌汚染状況は把握することはできない。よって、築地市場の土壌汚染の評価は、全体的な調査のデータがそろった段階で行うこととなる。

3) 地歴調査

○東京都の実施した地歴調査によれば、築地市場用地はかつて日本海軍関連施設や米軍の洗濯工場やガソリンスタンドが設置されており、重金属類、有機溶剤、燃料等による「土壌汚染のおそれ」がある。

○したがって、築地の改修を行うにしても売却するにしても、用地全体の汚染状況を的確に把握するための土壌汚染調査が必要と考えられる。ただし、この調査は段階的に行うべきで、第一段階では土壌汚染対策法ガイドラインに従った10mメッシュの調査である必要はなく、50-100地点を調査して広範囲に広がっている汚染の有無を確認すればよいと考える。この場合、調査は表層土壌のみでなく、ボーリングによる深度方向の調査と、ボーリング穴を利用した地下水調査までが必要である。

○もし第一段階の調査で、高濃度・広範囲の汚染が確認された場合には、改修、売却い

れの場合にも抜本的な見直しが必要になる。現在 4,386 億円と見込まれている築地市場跡地の「売却」価格も見直しが必要となり、環状 2 号線の工事にも影響が生じる。土壤汚染リスクに対しては、真摯な対応が必要である。

4) 今後の土壤汚染対策

○築地市場は、

①5 月 11 日（表層ガス）と 5 月 25 日（土壤溶出量と土壤含有量）に公表された築地市場における土壤汚染状況調査では、「ベンゼン環境基準の 4 万 3000 倍、シアン化合物環境基準の 860 倍」という高濃度の汚染は見つかっていない。

②築地市場の事情は、既に運営されている市場であり、現にそれを利用している業者や買主がいることである。

③よって、現状では法令上の安全は確保されているが、その上で、市場としての信頼（安全・安心）を得るために、どの程度の土壤汚染対策が必要かは、今後のデータも見ながら、土壤汚染の程度・範囲、関係者の受け止め方等を考慮して判断されるべきものである。

○土壤汚染対策は、汚染の程度や汚染の範囲に応じて判断する事項である。よって法令で定められていること以上の土壤汚染対策は、築地市場の土壤汚染調査の結果に応じて実施することとなる。

①法令上の対策は、「要措置区域」（飲料水として飲む、汚染土壤に接触する、公共用水域に漏れ出る、これらにより「健康被害のおそれがある区域」として指定される区域。）について対策を行うことが基本となっている。

②売買実務では、「形質変更時要届出区域」（飲まない、触らない、公共用水域に漏れ出ないから安全）という土地についても、商慣行として汚染の程度・範囲に応じ、汚染土壤の掘削除去など、土壤汚染対策法では義務付けられていない工事が行われている。

○少なくとも現時点では、築地市場では、豊洲用地に匹敵する高濃度が広範囲に検出されている状態ではなく、必要な箇所について掘削除去を行うとしても、高濃度の汚染土壤をとり残すおそれはない。ただし、今後のデータを見ながら、その結果を踏まえて、適切な土壤汚染対策を講じることが適切である。

2. 東京都環境影響評価条例における「リプレイス」の運用

（1）環境影響評価制度における「リプレイス」を対象とする意義

○堺市環境影響評価事前配慮指針、技術指針の改定及び堺市環境影響評価条例の一部を改正する条例の施行に必要な技術的事項に係る基本的な考え方について（答申）（平成 25 年 2 月堺市環境影響評価審査会）は次のように述べている。

「現行条例では、廃棄物処理施設及び工場・事業場事業において、既存施設を廃止して新たに同種の施設を設置する事業（以下「リプレース事業」という。）については、その規模の増加分をもって規模要件に該当するか判断することとなっている。

しかし、リプレース事業であっても、一定規模以上の施設が設置されることには変わりがなく、規模が大きく環境に著しい影響を与えるおそれがある事業に対して環境影響評価の手続きを課するという制度の趣旨を踏まえると、新設される施設が市条例の対象事業の規模要件に該当する場合にあっては、制度の公平性の観点から、新規事業と同じ取り扱いとすべきである。

ただし、リプレース事業において、リプレース後の施設に最新の環境技術が導入されるなど、供用後の環境負荷の低減が図られる場合がある。このような場合については、長期的な観点から、可能な限り早期に運用に供されることが望ましいことから、環境負荷の低減が図られるなど一定の条件を満たす場合にあっては、環境影響評価項目の削除や調査や予測の簡略化等により、環境影響評価手続に係る期間の短縮が図られることが望ましい。」

（２）面積要件と施設規模要件の対象事業と「リプレース」

１）施設規模要件

○東京都環境影響評価条例の対象事業には、施設規模要件を定めているものと、面積要件を定めているものがある。

○施設規模要件を定めているものには次のようなものがある。

「五 発電所又は送電線路の設置又は変更」、「(一) 発電所(火力、水力、地熱又は原子力による発電のため必要なダム、水路、貯水池、建物、機械、器具その他の工作物の総体をいう。以下同じ。)の設置」、「出力の合計が、火力による発電にあつては十一万二千五百キロワット以上のもの、水力による発電にあつては二万二千五百キロワット以上のもの、地熱による発電にあつては七千五百キロワット以上のもの、原子力による発電にあつては全てのもの」

○このように規定されている場合、発電所が廃止され、同じ場所に対象事業要件に該当する発電所が設置されるときは、環境影響は従来と変わらないか、軽減される可能性があるが、「制度の公平性の観点」から、対象事業にすることが考えられる。

○しかし、その場合でも、義務付けを行うには、環境アセスメントの対象となることを法令に明記することが「法律による行政」の基本中の基本である。

２）面積規模要件

○面積規模要件を定めているものには次のようなものがある。

「十六 卸売市場の設置又は変更」、「(一) 卸売市場法(昭和四十六年法律第三十五号)第二条第二項の卸売市場(以下「卸売市場」という。)の設置」、「卸売市場の用に供する敷地

面積が十ヘクタール以上のもの」

○面積規模要件を定めている対象事業の場合、「リプレース」を対象とする事例は、悉皆的に調査をしてはいないが、ほとんどないと考えられる。その理由は、卸売市場であれ流通業務団地であれ、多くは敷地内での建物や施設の増改築であり、その都度、環境影響評価の対象事業とすることは、一定規模を面積で規定し、その規模であれば「その実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれのあるものとしてその内容及び規模が東京都規則(以下「規則」という。)で定める要件に該当するものをいう」と定めていることとの均衡を失し、「公平性の観点」から不適切であるからである。

○例外的に、更地にして、同様の対象事業を行う場合が該当しうるが、その場合も法令に明文で規定することが「法律による行政」の基本である。

(3) 軽微な変更の要件

○「軽微な変更」は、法令上の義務を免除することがある。その場合も、義務免除の要件や手続は法令に規定することが「恣意的な行政」を排除する「法律による行政」の基本である。

○例えば、次のように規定する。

① 土壌汚染対策法

「(土壌汚染のおそれがある土地の形質の変更が行われる場合の調査)

第四条 土地の掘削その他の土地の形質の変更(以下「土地の形質の変更」という。)であつて、その対象となる土地の面積が環境省令で定める規模以上のものをしようとする者は、当該土地の形質の変更に着手する日の三十日前までに、環境省令で定めるところにより、当該土地の形質の変更の場所及び着手予定日その他環境省令で定める事項を都道府県知事に届け出なければならない。ただし、次に掲げる行為については、この限りでない。

一 軽易な行為その他の行為であつて、環境省令で定めるもの

二 非常災害のために必要な応急措置として行う行為」

② 環境影響評価法

「(評価書の再検討及び補正)

第二十五条 事業者は、前条の意見が述べられたときはこれを勘案して、評価書の記載事項に検討を加え、当該事項の修正を必要とすると認めるとき(当該修正後の事業が対象事業に該当するときに限る。)は、次の各号に掲げる当該修正の区分に応じ当該各号に定める措置をとらなければならない。

一 第五条第一項第二号に掲げる事項の修正(事業規模の縮小、政令で定める軽微な修正その他の政令で定める修正に該当するものを除く。) 同条から第二十七条までの規定による環境影響評価その他の手続を経ること。」

○また、堺市環境影響評価事前配慮指針、技術指針の改定及び堺市環境影響評価条例の一部を改正する条例の施行に必要な技術的事項に係る基本的な考え方について(答申)(平成

25 年 2 月堺市環境影響評価審査会) は次のように述べている。

「(2) 軽微な変更の要件

市における軽微な変更の要件を設定するに当たっては、以下の考え方を基本とすることが適当である。

- ・他市の事例では、評価書の公告前後で異なる要件が設定されている。しかし、市条例では評価書については市民や市長が意見を述べる規定がなく、評価書提出前の段階で事業計画が大幅に変更された場合においても適切な環境配慮を確保する手段がないことから、方法書又は実施計画書の公告から対象事業を完了するまでの間の変更に対して、一律の軽微な変更の要件を定めること。

- ・軽微な変更の対象とする諸元については、処理能力や出力、施行区域の面積など、対象事業の規模要件の指標となっている諸元を基本とし、その他変更されることにより環境影響の種類や程度の変化に直接関連する諸元についても設定すること。

上記の考え方を基本とし、本市での対象事業の考え方、地域特性等を踏まえ、国や他自治体の規定も参考に検討した結果、別表 1 のとおり軽微な変更の要件を定めることが適当である。」

別表 1 軽微な変更の要件（案）

対象事業種	事業の諸元	軽微な変更の要件
道路	道路の長さ	10%以上増加しないこと。
	対象事業実施区域の位置	100m以上離れた区域が新たに対象事業実施区域とならないこと
	車線の数	増加しないこと
	設計速度	増加しないこと
	トンネル、高架等の構造	連続した1000m以上の区間において変更しないこと
	インターチェンジ等区域	500m以上離れた区域が新たにインターチェンジ等区域とならないこと
鉄道・軌道	鉄道（軌道）の長さ	10%以上増加しないこと
	本線路施設区域の位置	100m以上離れた区域が新たに本線路施設区域とならないこと
	本線路の数	増設がないこと
	列車（車両）の最高速度	10km/時を超えて増加しないこと
	運行される列車（車両）の本数	地上部分において運行される列車の本数が10%以上増加せず、又は1日当たり10本を超えて増加しないこと
	トンネル、高架等の構造	連続した1000m以上の区間において変更しないこと
	車庫又は車両検査修繕施設の区域の位置	面積が10ha以上増加しないこと
ヘリポート	ヘリポート及びその施設の区域の面積	ヘリポート及びその施設の区域となる部分の面積が、変更前の面積の10%未満であること。
	年間離着陸回数	年間離着陸回数が、10%以上増加しないこと。
火力発電所	発電所又は発電設備の出力	10%以上増加しないこと
	対象事業実施区域の位置	300m以上離れた区域が新たに対象事業実施区域とならないこと
	原動力の別	変更しないこと
	燃料の種類	変更しないこと
	冷却方式の別	変更しないこと
	年間燃料使用量	10%以上増加しないこと
	ばい煙の時間排出量	10%以上増加しないこと
	煙突の高さ	10%以上減少しないこと

14

（堺市環境影響評価事前配慮指針、技術指針の改定及び堺市環境影響評価条例の一部を改正する条例の施行に必要な技術的事項に係る基本的な考え方について（答申）より）

（４）東京都環境影響評価条例の適用の恣意性

●環境局の見解

①「アセス対象の要件は卸売市場の敷地面積であるため、建物の建替えの面積にかかわらず、敷地面積が要件を満たせばアセスの対象となる。ただし、環境に著しい影響を及ぼさないことが、客観的に認められる場合には、環境アセスの趣旨に照らして対象にしないことがありうると考えている。」

②「基本的には、建替えが1棟であっても全面建替えであっても、環境アセスの対象となる。

ただし、環境に著しい影響を及ぼさないことが、客観的に認められる場合には、環境ア

セスの趣旨に照らして対象にしないことがありうると考えている。」

③「「建物」の建替えの事例としましては、大田市場の青果プロセスセンター（仮称）があり、現在工事中です。本工事では、環境への影響が軽微なことから条例の対象となる事業に該当しないと認識している」

○東京都環境局の環境影響評価条例の運用は、次の点で、「法律による行政」の原則に反している。

①面積規模要件を定めている趣旨は、例えば「10ha の面開発」ならば、「その実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれのあるもの」として対象事業とされているものであり、設置後、その敷地内の建物を 1 棟でも改修する場合にも対象事業となると考えることは、明らかに法の趣旨を逸脱した「恣意的な解釈」である。

②「軽微な変更」を義務免除するならば、その要件を法令で明記することが基本である。また、「軽微な変更」と判断した手続も明らかではなく、行政手続きとしても論外である。

（５）まとめ

○築地改修案の場合、東京都環境影響評価条例に基づく環境アセスメントは不要である。その理由は次のとおりである。

①築地改修案では、築地市場の面積は増えないし、環状 2 号線用地は除外するので面積はむしろ縮小している。また、違法建築物は撤去し、既存の建物を改修し、耐震基準を満たさない建物などは新築する計画である。すなわち、既存の卸売市場の敷地内での「建物の増改築」である。

②東京都環境影響評価条例の対象事業では、「卸売市場の設置又は変更」が挙げられ、「設置」は「敷地面積 10ha 以上」、増設は「増加する敷地面積 5ha 以上かつ増加後敷地面積 10ha 以上」と規定されており、建物の増改築は要件になっていない。

③条例の規定を離れた恣意的な運用は認められない。

i) 条例の義務付けは、誰がどのような場合に義務を負うかを、明確に規定することが必要であり、対象事業の要件に「建物要件」について何らの規定がないにもかかわらず、恣意的な解釈で義務付けを行おうとすることは、誤りである。

ii) また、軽微な変更について環境アセスメントの義務を負わないとする立法論はあるが、それも明文で要件を明らかにするか、義務免除手続きを条例で定める必要がある。

○具体的事例を挙げれば、大田市場（敷地面積 345866 m²）では青果プロセスセンターの増築工事（建築面積 6104.66 m²、地上 3 階建て、延床面積 13410.74 m²）が 2019 年 03 月 05 日の完成をめざして 2016 年 12 月 01 日に着工しているが、東京都環境影響評価条例による環境アセスメントは行われていない。環境局の見解によれば、これは東京都環境影響評価条例に照らし、違法であることになる。

○大田市場の例について、環境局は「環境への影響が軽微であるため、環境影響評価条例の対象にならない。」と説明する。この場合、誰が、どのような手続で、どのような判断

基準で環境アセスメントの義務を免除されるのかの手續と判断基準が法令で示されていない。そのような法令がなく、環境局の恣意的な判断で、ある場合は義務の対象となり、ある場合は義務の対象とならないとすることは、「法令に基づく行政」ではなく、恣意的行政のそしりを免れない。環境局は、速やかに過去の条例適用の誤りを認めるべきである。条例の規定に基づかない環境アセスメントの実施例は、行政指導に基づくものに過ぎない。

- また、環境局の見解に従うと、環境アセスメント手續が終了して豊洲市場が開場したケースでも、豊洲市場を使いながら施設を改修するたびに環境アセスメントが必要となる。これは極めて不合理である。
- 「リプレースメント」を環境影響評価制度の対象とするかどうか、その要件をどう設定するかは、法律でも条例でも検討課題であるが、法令の対象とする際には、国は環境影響評価審議会に諮問し、地方公共団体も相当する審議会に諮問して検討し、慎重審議の上法令を改正して対象としている。東京都は、国や他の地方自治体の環境影響評価制度とは異なる独自の運用をしていることは明らかであり、それが「法律による行政」に合致したものであるかどうか、また、「リプレースメント」を条例に位置づけるのであれば、徒に持論に固執することなく、国や他の地方自治体と同様に環境影響評価審議会に諮って法令を改正することが筋である。適切な対処を望みたい。