

市場問題プロジェクトチーム
第1次報告書（案）

平成29年6月5日
市場問題プロジェクトチーム

はじめに

2016年(平成28年)7月31日に行われた東京都知事選挙で当選した小池百合子都知事は、選挙期間中の7月22日に豊洲市場問題について「立ち止まって考える」と発言していた。

築地市場を豊洲市場に移転するには、都知事が卸売市場法に基づく農林水産大臣への認可申請を行う必要がある。東京都では、豊洲市場の開場を2017年11月7日としており、都知事選挙に関わりなく築地市場の入札手続きを進めていたとして、「立ち止まって考える」発言の当日に築地市場解体の契約を締結した。

小池都知事は、当選後に築地市場の視察等を行い、同年8月31日に「11月7日予定の築地市場の豊洲新市場への移転は、延期する。」旨の記者会見を行い、「市場問題プロジェクトチームの設置」を公表した。

市場問題プロジェクトチームは、平成28年9月16日に設置され、第1回を平成28年9月29日に東京都庁第一庁舎7階大会議室で開催し、以降平成29年6月5日まで10回の会合を重ねてきた。

市場問題プロジェクトチームの役割は、同設置要綱の第2条に定められているとおり、「築地市場の豊洲市場への移転及び市場の在り方に関し、次に掲げる事項について検討し、その結果を知事に報告する。(1)豊洲市場の土壌汚染、施設及び事業に関する事項、(2)市場の在り方に関する事項、(3)その他関連する事項」であり、報告書を小池都知事に提出することによって、その役割を終えることになる。

しかし、市場問題プロジェクトチームの所掌事務のうち、豊洲市場の建物の地下ピットその他の土壌汚染対策に係る事項については、「豊洲市場における土壌汚染対策等に関する専門家会議」が再開され、審議を継続しているため、本報告書を「第1次報告書」として、専門家会議の結論を待って、当該部分に係る事項について、必要な修正を行いつつ、第2次報告書を作成することとする。

本報告書では、市場のあり方のほか、豊洲移転案と築地市場改修案の2つの案を示して検討を加えたが、これらは市場問題プロジェクトチームの設置要綱に定められた「築地市場の豊洲市場への移転及び市場の在り方」に関して知事に報告するものであって、東京都として特定の案を採用すべきであるという提案をするものではない。

- 参考
1. 市場問題プロジェクトチーム設置要綱
 2. 市場問題プロジェクトチームの開催経過
 3. 市場問題プロジェクトチームの構成

目次

はじめに

I 卸売市場のあり方

1. 卸売市場の動向

- (1) 卸売市場は斜陽産業の特徴を備えている事業
- (2) 全国の卸売市場の動向
- (3) 東京の中央卸売市場の動向と経営方針

2. 卸売市場の役割低下の中での経営戦略

- (1) 一般会計に頼らない自立した市場経営の重要性
- (2) 国（農水省・総務省）が示す卸売市場の改革の方向
- (3) 東京都の中央卸売市場の会計の特徴とゆるみ

3. 築地市場の価値と現状

- (1) 圧倒的ブランド力が作りだす“にぎわい”と食の技・流通の拠点
- (2) 「築地ブランド」を支えてきた仲卸業者の数の減少は深刻な課題
- (3) 築地市場の機能の現状
- (4) 築地市場の施設の課題

4. 東京都中央卸売市場の組織改革の必要性

- (1) 市場管理者・許認可庁としての東京都の権限と責任
- (2) 喫緊の課題である東京都の組織改革
- (3) 民間活力の導入
- (4) 民間事業者の組織の改革
- (5) 東京都における経営戦略の策定と実行
- (6) 卸売市場の再編、業界の再編

5. 現在の築地市場の後継としての、豊洲市場と新しい築地市場の将来像

- (1) 現在の築地市場の施設が抱えている課題を解決するための方策
- (2) 中央卸売市場の機能
- (3) 豊洲市場の将来像（概ね10年後までの想定）
- (4) 新しい築地市場（概ね10年後までの想定）
- (5) 豊洲市場と新築地市場の将来の姿

II 豊洲市場移転案

1. 豊洲市場移転の際の二つの大きな課題

- (1) 豊洲市場移転の二大課題の第一、開場による大赤字への対処
- (2) 豊洲市場移転の二大課題の第二、豊洲の土壌汚染対策

2. 豊洲市場の特徴：経営戦略なき巨大物流センター

- (1) 物流センターとしての卸売市場の機能向上の実験
- (2) 豊洲市場の成功は、市場再編の加速化の引き金
- (3) 経営戦略の検討の形跡がない巨大投資
- 3. 豊洲市場設置のために支出した予算と、今後必要となる予算
 - (1) 豊洲市場設置のための予算と今後必要となる予算の連続性
 - (2) 東京都の高価格体質
- 4. 豊洲市場開場による市場会計への影響は極めて大
 - (1) 豊洲市場の開場により使用料収入を超える巨額赤字の市場会計へ
 - (2) 「減価償却を含まない収支」は、「施設の使い捨て・使いきり」の評価基準
 - (3) 市場会計の赤字についての情報公開と事業者・都民の判断
 - (4) 築地市場跡地に最も適した活用策は「築地市場」
- 5. 豊洲市場の個別課題
 - (1) 豊洲市場のワールドチェーン
 - (2) 豊洲市場での品質管理
 - (3) 豊洲市場の物流
 - (4) 豊洲市場の建物の構造安全性
 - (5) 豊洲市場の液状化対策
 - (6) 豊洲市場の環境アセスメント

Ⅲ 築地改修案

- 1. 築地改修案の姿
- 2. 築地改修のコンセプト
 - (1) 築地の立地と築地ブランドを最大限生かした新しい築地市場の形成
 - (2) 築地改修市場の目標
 - (3) 質の高い市場機能の発揮
- 3. 築地市場改修案の選択肢
 - (1) 経営的に健全な築地市場案
 - (2) 築地改修案の実現方法の選択肢
 - (3) それぞれの選択肢の工期と工費
- 4. 営業しながら築地を改修する案の手順
 - (1) 改修の基本的考え方
 - (2) 改修の手順
- 5. 築地市場改修案の実現のための課題とその対処
 - (1) 築地再整備案頓挫のトラウマ
 - (2) 工事実施における課題
 - (3) 法的手続きの課題

(4) 機能向上（基本計画・基本設計・実施設計の進捗に合わせ検討する事項）

(5) 環状2号線との調整

6. 築地改修案の場合の市場会計への影響

(1) 豊洲市場の処理と市場会計への影響

(2) 豊洲用地の新しい活用策が決まるまでの利用

(3) 臨海地区の一体的開発の視点

(4) 市場跡地利用は市場会計と切り離して開発を考えることが適切

(5) 築地市場改修案が実施された場合の市場会計

I 卸売市場のあり方

1. 卸売市場の動向

まとめ

1. 卸売市場は斜陽産業の特徴を備えている事業である。まずこの現実を直視する。
斜陽産業は、税金（補助金等）を投入して延命するが早晚市場（マーケット）から退場するか、新規事業を取り込むなどビジネスモデルを変化させて再生するかのいずれかである。卸売市場の将来について、後者が望ましいことは言うまでもない。
2. 東京都の中央卸売市場は、全国の卸売市場に比べて、大きな需要のある後背地を持ち、規模の利益を發揮できる有利な条件にあり、経営的に好条件にある。

(1) 卸売市場は斜陽産業の特徴を備えている事業

1) 卸売市場の現状と将来

- 斜陽産業の特徴に照らしてみると、卸売市場はそれに該当する。
 - ①取り扱う生鮮食料品全体の需要が傾向的に減少している。
生鮮食料品、特に水産物の需要は減少している。この減少傾向は、人口の減少、少子高齢化の進行、単身世帯の増加、食習慣の変化などにより、継続する。
 - ②市場外流通や外国からの食料品の輸入が増加して、卸売市場の役割が減少している。
卸売市場全体、中央卸売市場の取扱量は減少の一途をたどっている。この減少傾向は、輸入品の増加や産地直送・大規模小売店などによる市場を通さない生鮮食料品の増加により、継続する。
 - ③戦後の一時期までは大きな役割を果たしていた産業としての成熟期を経験し、現在では衰退期にある。
築地ブランドを形成してきた卸売業者の数は減少している。この減少傾向は、市場取扱量の減少、卸売業者の経営困難や後継者不足等により、継続する。
- 斜陽産業に対する産業政策としては、次の2つがありうる。
 - ①税金（補助金等）を投入して延命するが、早晚市場から退場する。
 - ②新規事業を取り込むなどビジネスモデルを変化させて、再生する。
- 東京都の中央卸売市場会計は、豊洲市場の開場により大赤字となることが必至である。
今、卸売市場は、税金に頼って延命するか、新しいビジネスモデルへと脱皮するかの岐路にある。

2) 現状のままでは経営的観点からは卸売市場は継続できなくなる。卸売市場は、税金

に依存する業界となるか、自立して生き残りのための組織改革ができるか、その分岐点にある。

- 市場経営の観点からは、豊洲市場移転でも築地改修でも、「現状のままでは」、将来にわたって卸売市場は持続せず、存続するにしても税金投入によって支えられる産業となる。税金に依存する産業は、斜陽産業の特徴である。
- 卸売市場のあり方の検討に際しては、この現実を直視し、徒に拡大路線をとるのではなく、東京都民の安全で安心な食の供給の観点及び経営的観点から、今後の卸売市場の役割とその持続の方策を検討する。
- 斜陽産業と言われた日本の繊維産業は、繊維だけでなく他の領域に事業を拡大することによって経営体としての存続と発展を図り、成功した。生き残り、発展する方策はある。

3) 豊洲市場は、「6000 億円を投じ、開場して更に多額の赤字を生み出す」施設である。

- 一般論として、中央卸売市場は、「公の施設」であるから税金をつぎ込んで施設を整備し、運営が赤字になれば更に税金で赤字を補てんする。税金による補てんは 30%まで法律で認められているから、限度まではつぎ込める。これが従来日本の地方自治体の考えである。
- 豊洲市場については、市場の経営を考慮せずに約 6000 億円の資金をつぎ込み、開場後も 100 億円から 150 億円の赤字が発生することさえ検討していなかったことが判明している。初期投資の資金は、手持ちの資金、国庫補助金、企業債で賄っているが、企業債の返済は築地市場の「売却」収入を当てにしている。「売却」収入を当てにする投資は東京都の特徴である。逆に言えば、東京都の中央卸売市場当局は、築地市場の「売却」収入を見込んでいたからこそ、約 6000 億円もの投資ができたといえる。しかし、時代は大きく変化している。
 - ①民間企業により、既に卸売市場とは別の流通ルートが確立し、卸売市場の役割は減少している。税金による支援は、競合する民業の圧迫になりかねない。
 - ②国も地方自治体も、今後大幅な税収の増加が見込めない中で、医療・介護・福祉や教育など多くの行政需要が増加する。どの領域に都民の税金を投入すべきかについては、真摯な都民の判断が必要である。
- 卸売市場も、産業として自立するための改革が不可欠である。それは、現在の卸売市場法の枠内での改革のみならず、卸売市場法の保護と規制の枠にとられない市場経営として自立できる産業への改革を含む。

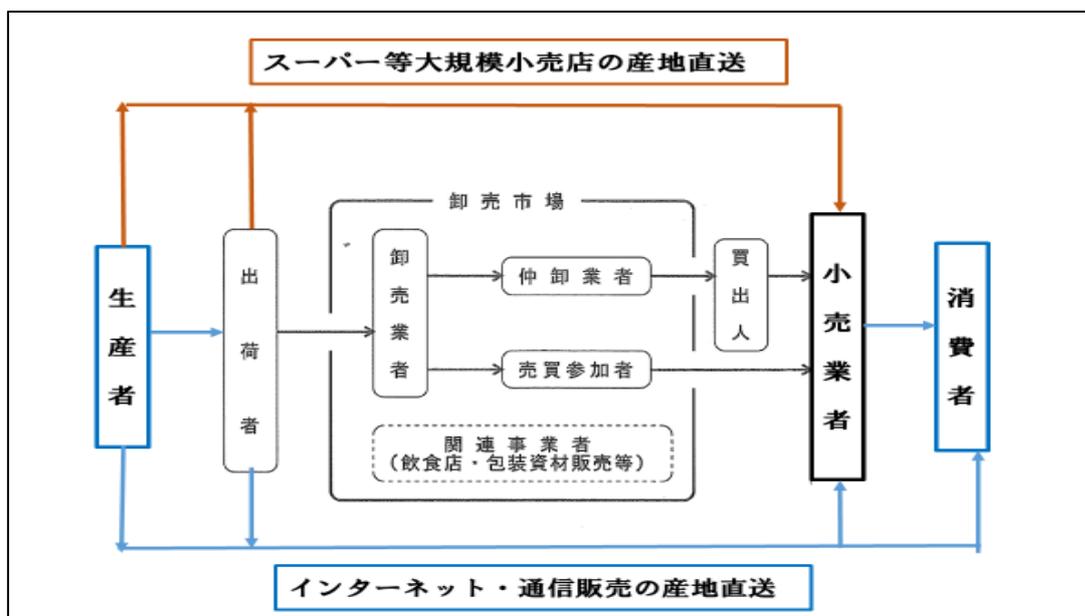
(2) 全国の卸売市場の動向

1) 卸売市場の役割は減少傾向にある。

- 中央卸売市場は、地方自治体のみ設置が許されており、卸売市場法により規制され、

保護されて、生鮮食料品等の円滑な流通を確保し、流通の改善に資する役割を果たしてきた。

- 少子高齢化、食生活の態様の変化等により、生鮮食料品の需要は減少傾向にあり、今後ともその傾向は変わらない。
- 卸売市場の特徴は、大量の生鮮食料品の品ぞろえと、それを値踏みして取引を行う、モノとカネが一体となった取引（商物一体取引）のビジネスモデルである。
- しかし、生鮮食料品の流通分野においても、大規模小売店やネット通販などの生鮮食料品の流通ルートが発展し、特にITの発展とともに、生鮮食料品というモノの動きとカネの動きが分離したビジネスモデルが大きなシェアを占めるようになってきた。
- その結果、国民の食生活の変化、少子高齢化、単身世帯の増加、人口の減少等の変化とあいまって、卸売市場が取り扱う生鮮食料品、特に水産物の取扱量は減少の一途をたどっている。この傾向は当面変化がない。



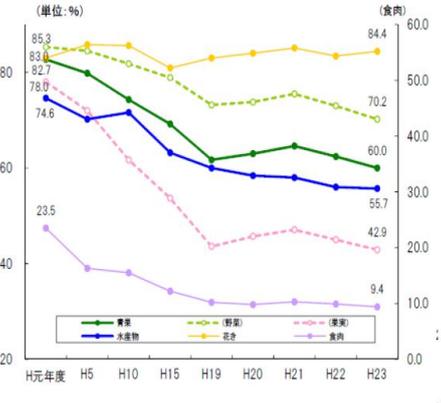
<参考>

- ①全国の卸売市場を経由する生鮮食料品取扱量は、平成元年と比較すると平成25年は、水産物は74.6%から54.1%に20.5ポイント減少、青果は82.7%から60.0%に22.7ポイント減少。
- ②中央卸売市場を経由する生鮮食料品の取扱金額は、平成3年と比較すると平成26年には、水産物は3兆4206億円から1兆5839億円に46%と半分以下に減少、青果は2兆9597億円から1兆9104億円に65%に減少。

卸売市場の動向「卸売市場をめぐる情勢について」平成26年農林水産省

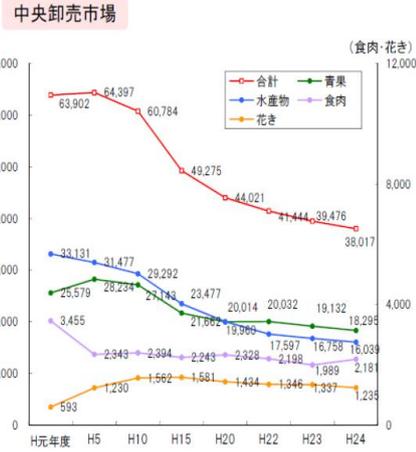
●水産物・青果とも、卸売市場経由率・取り扱い金額が減少傾向にある。

■卸売市場経由率の推移(重量ベース、推計)



資料：農林水産省「食料需給表」、「青果物卸売市場調査報告」等により推計
 注：卸売市場経由率は、国内で流通した加工品を含む国産及び輸入の青果、水産物等のうち、卸売市場(水産物についてはいわゆる産地市場の取扱量は除く)を経由したものの数量割合(花きについては金額割合)の推計値。
 なお、国産青果物の卸売市場経由率は約9割となっている。

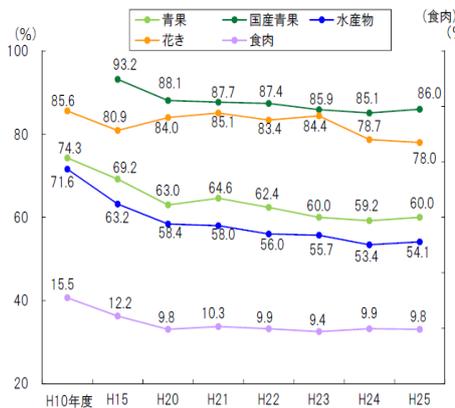
■取扱金額の推移(単位:億円)



○卸売市場経由率、卸売市場数、卸売業者数の推移

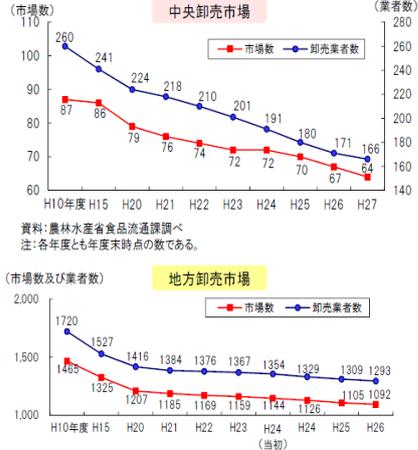
- 卸売市場は生鮮食品等の流通の基幹的なインフラとしての役割を果たしており、青果の6割程度、水産物の5割強が卸売市場を経由している(国産青果物では約9割)。
- 市場経由率は、加工品など卸売市場を経由することが少ない物品の流通割合の増加等により、総じて低下傾向で推移しているが、近年は概ね横ばいとみられる部類もある。
- 卸売市場数及び卸売業者数は、中央卸売市場、地方卸売市場ともに減少している。

■卸売市場経由率の推移(重量ベース、推計)



資料：農林水産省「食料需給表」、「青果物卸売市場調査報告」等により推計
 注：卸売市場経由率は、国内で流通した加工品を含む国産及び輸入の青果、水産物等のうち、卸売市場(水産物についてはいわゆる産地市場の取扱量は除く)を経由したものの数量割合(花きについては金額割合)の推計値。

■卸売市場数、卸売業者数の推移



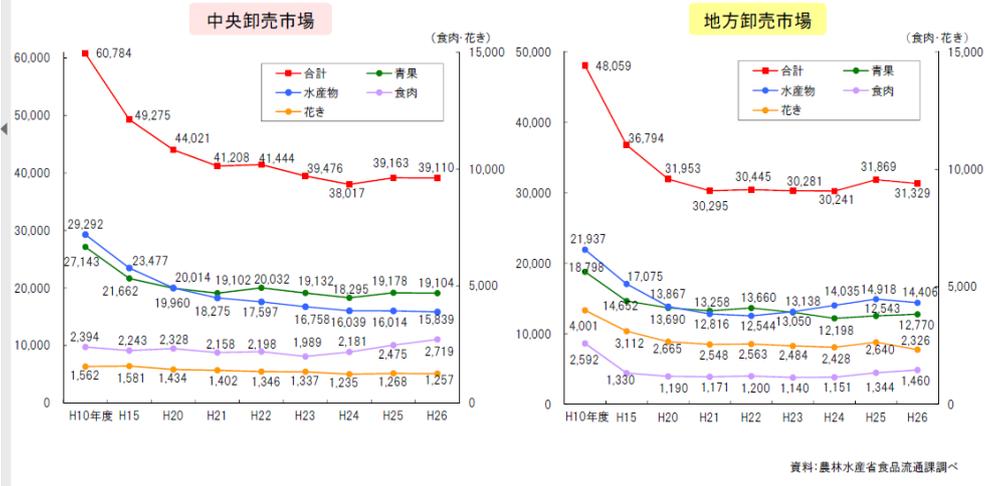
資料：農林水産省食品流通調べ
 注：H23年度までは年度当初時点の数、H24年度以降は年度末時点の数である。
 (なお、H24年度は年度当初時点の数も併記)

(農林水産省「卸売市場をめぐる情勢について」平成28年6月より)

○取扱金額の推移

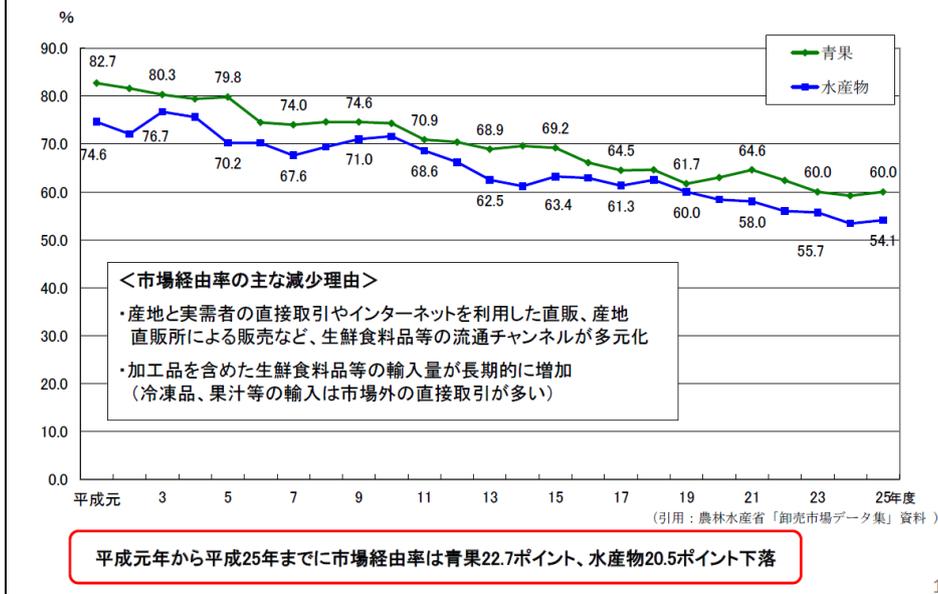
○ 卸売市場における取扱金額は、市場外流通の増加等の影響による取扱数量の減少等により総じて減少傾向で推移してきたが、近年、部類によっては概ね横ばいの傾向もみられる。

■取扱金額の推移(単位:億円)



(農林水産省「卸売市場をめぐる情勢について」平成28年6月より)

全国卸売市場経由率の推移



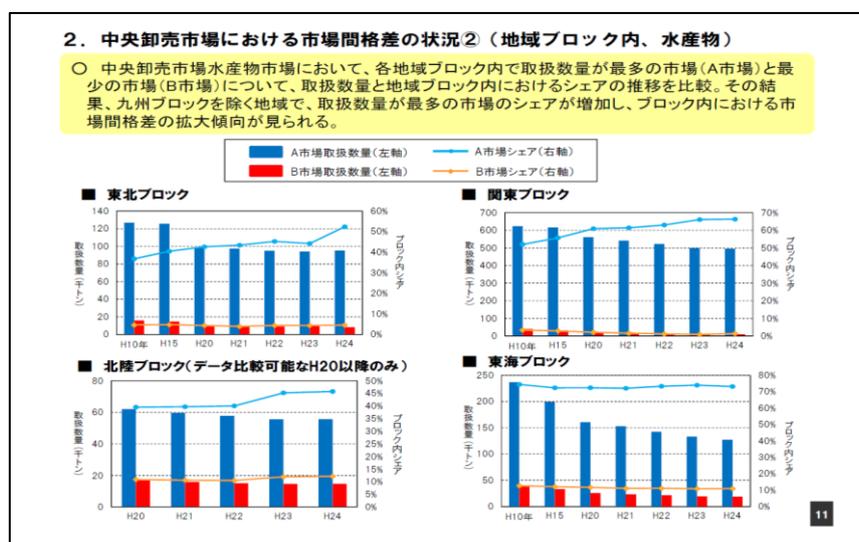
(第2回「市場のあり方戦略本部」資料より)

2) 卸売市場間の格差は、拡大しつつある。

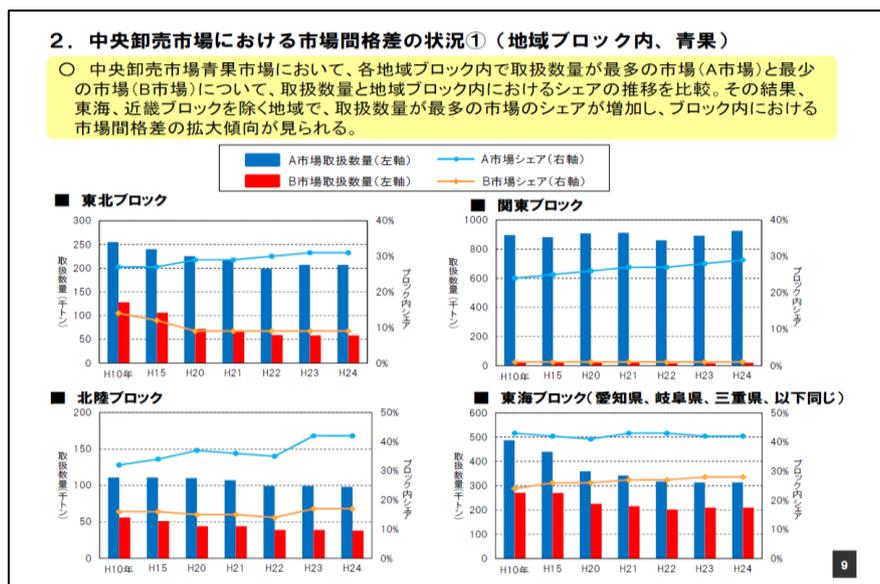
○卸売市場の間の動向を見ると、取扱量が最多の卸売市場とそうでない市場との格差が拡大しつつある。

- ①中央卸売市場水産物市場においては、九州ブロックを除く地域で、取扱数量が最多の市場のシェアが増加し、ブロック内における市場間格差の拡大傾向が見られる。
- ②中央卸売市場青果市場においては、東海、近畿ブロックを除く地域で、取扱数量が最多の市場のシェアが増加し、ブロック内における市場間格差の拡大傾向が見られる。

<参考>



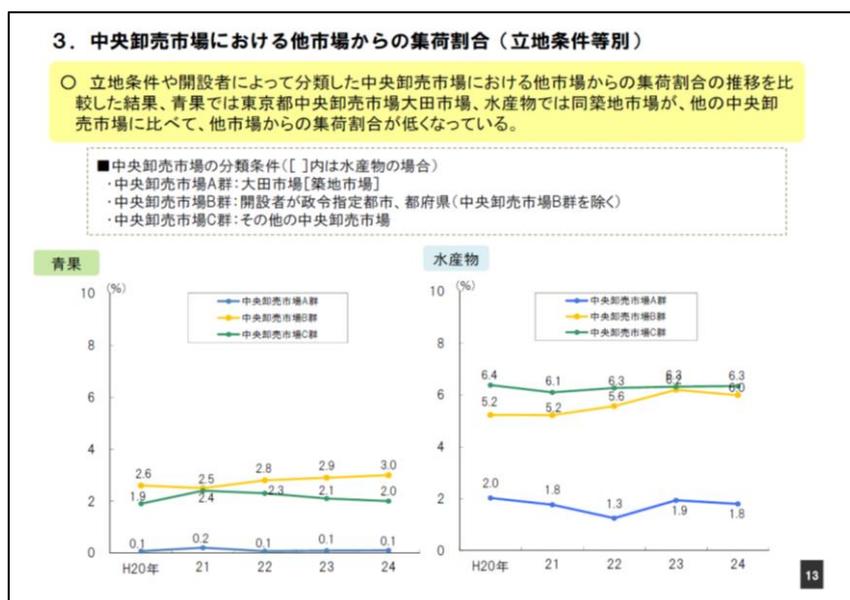
(農林水産省「卸売市場流通の現状等」平成26年12月より)



(農林水産省「卸売市場流通の現状等」平成26年12月より)

3) 東京都の築地市場、大田市場は恵まれた条件の下にある。

- 中央卸売市場における他市場からの集荷割合の推移を比較した結果、青果では東京都中央卸売市場大田市場、水産物では同築地市場が、他の中央卸売市場に比べて、他市場からの集荷割合が低くなっており、規模の利益が発揮されている。
- 中央卸売市場の開設都市の将来推計人口を見ると、日本の人口が減少傾向にある中で、首都圏は人口増加が見込まれており、他の卸売市場と比べると好条件にある。



（農林水産省「卸売市場流通の現状等」平成26年12月より）

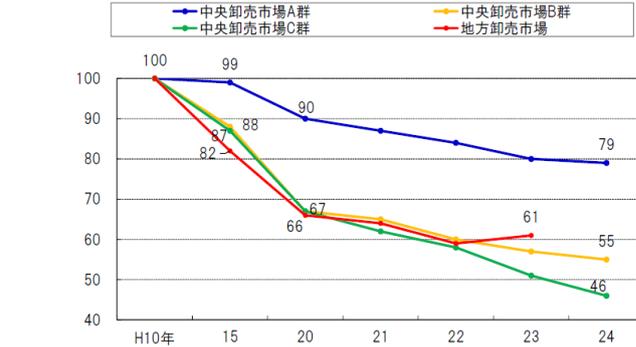
<参考>

- ①中央卸売市場の水産物取扱量は減少しているが、築地市場の減少幅は他と比較すれば小さい。
 ※立地条件や開設者によって分類した中央卸売市場における水産物取扱数量のH10年からH24年の間（14年間）における増減率は、東京都中央卸売市場築地市場（A群）では▲21%、開設者が政令指定都市、都府県の中央卸売市場（B群）では▲45%、その他の中央卸売市場（C群）では▲54%となっており、築地市場に比べ他の市場の減少率が大きくなっている。
- ※ H10年からH23年の間（13年間）における地方卸売市場の取扱数量は39%の減少となっている。
- ②中央卸売市場の青果取扱量は減少しているが、大田市場は増加している。
 ※立地条件や開設者によって分類した中央卸売市場における青果物取扱数量のH10年から24年の間における増減率は、東京都中央卸売市場大田市場（A群）では+3%、開設者が政令指定都市、都府県の中央卸売市場（B群）では▲13%、その他の中央卸売市場（C群）では▲39%となっており、C群の減少率が大きくなっている。
- ※H10年からH23年の間における地方卸売市場の取扱数量は4%増となっている。

1. 取扱数量等の推移④（立地条件等別、水産物）

- 立地条件や開設者によって分類した中央卸売市場における水産物取扱数量のH10年からH24年における増減率は、東京都中央卸売市場築地市場（A群）では▲21%、開設者が政令指定都市、都府県の中央卸売市場（B群）では▲45%、その他の中央卸売市場（C群）では▲54%となっており、築地市場に比べ他の市場の減少率が大きくなっている。
- H10年からH23年における地方卸売市場の取扱数量は39%の減少となっている。

- 中央卸売市場の分類条件
 - ・中央卸売市場A群：築地市場
 - ・中央卸売市場B群：開設者が政令指定都市、都府県の中央卸売市場（築地市場除く）
 - ・中央卸売市場C群：その他の中央卸売市場



注：平成10年の取扱数量を100とした時の、各年の取扱量である。

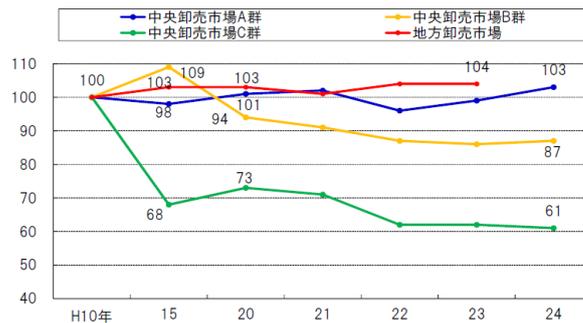
6

（農林水産省「卸売市場流通の現状等」平成26年12月より）

1. 取扱数量等の推移③（立地条件等別、青果）

- 立地条件や開設者によって分類した中央卸売市場における青果物取扱数量のH10年からH24年における増減率は、東京都中央卸売市場大田市場（A群）では+3%、開設者が政令指定都市、都府県の中央卸売市場（B群）では▲13%、その他の中央卸売市場（C群）では▲39%となっており、C群の減少率が大きくなっている。
- H10年からH23年における地方卸売市場の取扱数量は4%増となっている。

- 中央卸売市場の分類条件
 - ・中央卸売市場A群：大田市場
 - ・中央卸売市場B群：開設者が政令指定都市、都府県の中央卸売市場（大田市場除く）
 - ・中央卸売市場C群：その他の中央卸売市場



注：平成10年の取扱数量を100とした時の、各年の取扱量である。

5

（農林水産省「卸売市場流通の現状等」平成26年12月より）

II 中央卸売市場の開設都市の将来推計人口

開設都市	平成22年	平成32年	増減率
札幌市	1,914	1,920	0.3%
青森市	300	272	-9.3%
八戸市	238	220	-7.6%
盛岡市	298	288	-3.4%
仙台市	1,046	1,062	1.5%
秋田市	324	300	-7.4%
いわき市(注)	2,029	1,874	-7.6%
宇都宮市	512	511	-0.2%
さいたま市	1,222	1,249	2.2%
東京都	13,159	13,315	1.2%
横浜市	3,689	3,751	1.7%
川崎市	1,426	1,492	4.6%
静岡市	716	679	-5.2%
浜松市	801	776	-3.1%
新潟市	812	783	-3.6%
金沢市	462	460	-0.4%
福井市	267	255	-4.5%
岐阜市	413	397	-3.9%
名古屋市	2,264	2,278	0.6%

開設都市	平成22年	平成32年	増減率
京都市	1,474	1,453	-1.4%
大阪府	8,865	8,649	-2.4%
大阪市	2,665	2,619	-1.7%
神戸市	1,544	1,533	-0.7%
姫路市	536	519	-3.2%
和歌山市	370	347	-6.2%
奈良県	1,401	1,330	-5.1%
岡山市	710	708	-0.3%
広島市	1,174	1,186	1.0%
宇部市	174	161	-7.5%
徳島市	265	251	-5.3%
高松市	419	406	-3.1%
松山市	517	503	-2.7%
高知市	343	325	-5.2%
北九州市	977	936	-4.2%
福岡市	1,464	1,510	3.1%
久留米市	302	289	-4.3%
長崎市	444	413	-7.0%
宮崎市	401	396	-1.2%
鹿児島市	606	591	-2.5%
沖縄県	1,393	1,417	1.7%

注：福島県においては東日本大震災の影響により市町村別人口の動向および今後の推移を見通すことが困難状況にあるため、県全体について将来人口を推計

資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成25年3月) 16

(農林水産省「卸売市場流通の現状等」平成26年12月より)

(3) 東京の中央卸売市場の動向と経営方針

- 東京都には、築地（主として水産物）、食肉（品川）、大田（主として青果）の3つの大きな中央卸売市場のほか、豊島、淀橋、足立、板橋、世田谷、北足立、多摩ニュータウン、葛西の合計11の中央卸売市場がある。
- 東京都の中央卸売市場の水産物の取扱量・取扱金額の25年間における減少は著しく、全国的な減少傾向に鑑みれば、この傾向は当分継続する。
- 水産物における築地市場、青果における大田市場は好条件の下にあり、悪条件の下にある他の市場経営を例に挙げて一般会計に依存することを当てにして収支を悪化させる経営戦略は不適切である。東京都においては、「悪い例を基準にする」のではなく、首都圏の好条件を生かした独立採算が可能な経営戦略を策定することが適切である。

一般会計からの繰入金（税金投入）の状況

- 市場事業の一部は、国が定めるルールにより一般会計が負担することになっている
- 都の市場会計は、効率的な運営と、跡地売却に伴う建設・整備財源の確保により、一般会計からの繰入金を抑制した上で、安定的な経営を維持している

国が定めるルール（※）

（※）総務省繰出基準（地方公営企業法第17条の2等）に基づく、「繰入できる」経費の範囲と割合

- ① 市場業者の指導や監督などに要する経費 ⇒ 市場の営業費用の30%
- ② 市場の建設や改良に要する経費 ⇒ 整備時に発行した企業債を返還する費用の1/2

都と他自治体の比較

市場事業に対する一般会計繰入金の割合



うち、整備時に発行した企業債を返還する費用に対する繰入金の割合



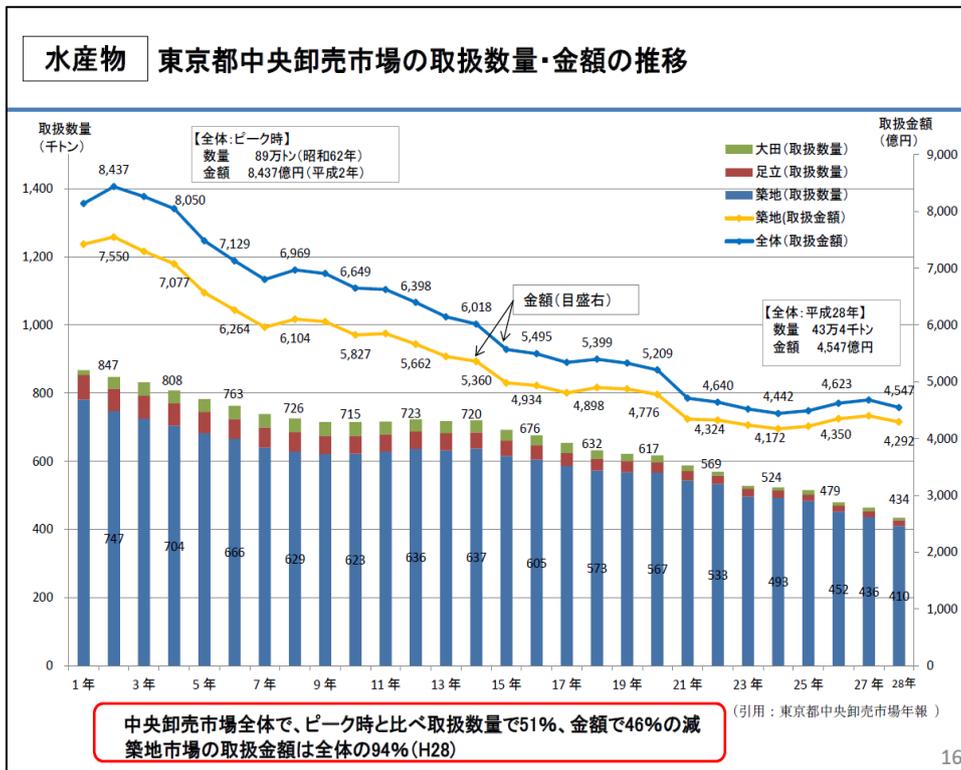
都の一般会計繰入金は、他自治体と比較して、極めて低い割合で抑制的

95

（第2回「市場のあり方戦略本部」資料より）

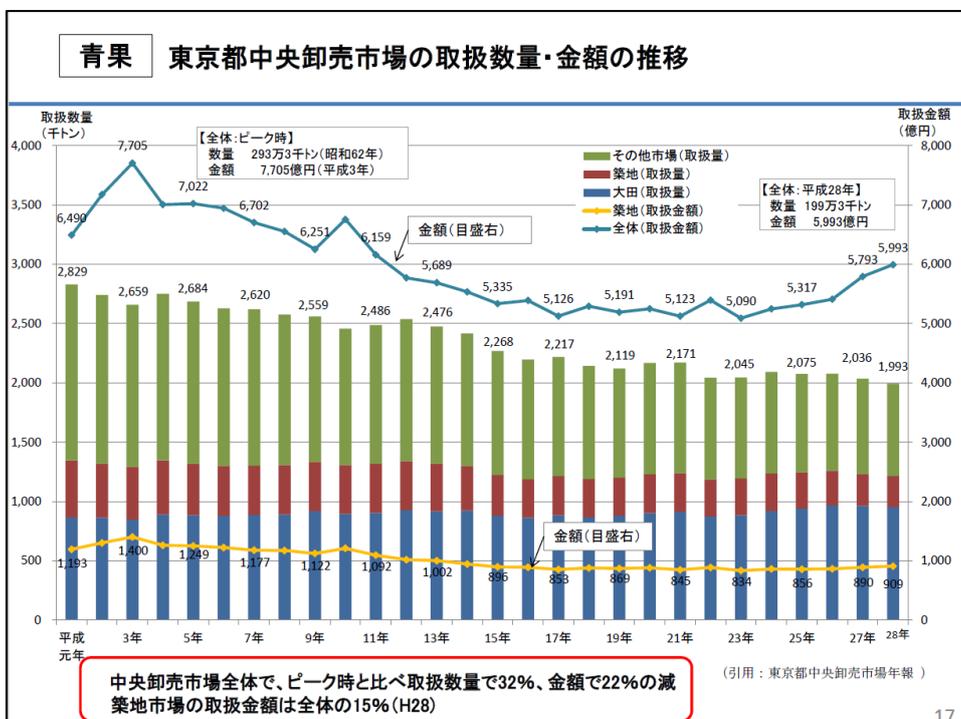
<参考>

- ① 東京都の中央卸売市場の水産物は、平成2年と比較すると平成28年には、
 - i) 取扱量が84.7万トンから43.4万トンに51.2%へと減少
(築地市場は、74.7万トンから41.0万トンに54.9%へと減少)
 - ii) 取扱金額が8437億円から4547億円に53.9%へと減少
(築地市場は、7550億円から4292億円に56.8%へと減少)
- ② 東京都の中央卸売市場の青果は、平成3年と比較すると平成28年には、
 - i) 取扱量が265.9万トンから199.3万トンに75.0%へと減少
(築地市場は、44.6万トンから26.2万トンに58.7%へと減少)
(大田市場は、84.6万トンから95.2万トンに112.5%へと増加)
 - ii) 取扱金額が7705億円から5993億円に77.8%へと減少
(築地市場は、1400億円から909億円に64.9%へと減少)
(大田市場は、2763億円から3009億円に108.9%へと増加)



16

(第2回「市場のあり方戦略本部」資料より)



17

(第2回「市場のあり方戦略本部」資料より)

2. 卸売市場の役割低下の中での改革の方向

まとめ

1. 国（農林水産省・総務省）は、経営戦略、投資計画、財政計画を策定して、自立した市場経営を求めている。
2. 東京都の中央卸売市場には、自立した市場経営を行おうとする意欲も計画もないのが現状である。これは、神田市場の「売却」収入で市場会計を維持できた経験により、本業での収支改善に真摯に取り組んでこなかったためである。これが、投資資金の回収を企図しない約 6000 億円の豊洲市場の投資につながった。
3. 市場用地は、本業収支の黒字を蓄積して獲得した用地ではなく、東京都民の財産である。市場は、市場用地の「管理権能」を有するにとどめ、都有地の「処分権能」は行政財産も普通財産も然るべき部局が一括して所管する。これにより、中央卸売市場も、市場用地の「売却」収入を当てにする経営を改め、自立した経営戦略を立てるようになる。

（1）一般会計に頼らない自立した市場経営の重要性

- 日本が高度経済成長及び安定成長にある時期においては、需要は拡大傾向にあり、設備投資をしても資金は回収でき、税収増加により多少の赤字も税金で賄うことができた。
- しかし、日本経済はこの 10 年程は 500 兆円前後で推移し、税収の大幅な増加は見込めず、国や地方自治体の財政も厳しくなっている。
- 他方、社会資本などの整備が一巡し、メンテナンスや更新が主となってきている中で、税金や使用料でその費用を賄うことができるかという不安が現実化している。
- 国は地方自治体への補助金を増額する財政力はなく、地方自治体の税収の増加も見込めない中で、これまではその都度メンテナンスや設備更新をおこなってきた社会資本や地方公営企業などに関して、国は、「アセットマネジメント」の視点を導入して、計画的かつ自立的な事業運営を行うことを求めるようになっている。
- 東京都の財政も、今でこそ余裕があるが、過去を振り返れば平成 11 年には「財政再建推進プラン」を策定して「危機に直面した東京の財政」を乗り切る努力を行ってきた。今後とも将来にわたって東京都の財政が豊かであるという保証はない。
- よって、市場の持続性を検討するに当たっては、一般会計に頼らない自立した経営戦略を策定することが肝要である。経営の自立性が確保されてこそ、都民に対する安全・安心な食を供給する卸売市場が運営できる。

（2）国（農水省・総務省）が示す卸売市場の改革の方向

1) 卸売市場法を所管する農林水産省の経営戦略

- 卸売市場法は食料不足時代の公平分配機能が必要な時代の制度であり、時代遅れの制度は廃止すべきという議論がある。
- 他方、卸売市場法を所管する農林水産省は、「卸売市場は、引き続き、国民へ安定的に生鮮食料品等を供給する使命を果たす」（第10次卸売市場整備基本方針）としている。
- 現状では、直ちに卸売市場法を廃止する状況ではないが、民間との競争の中で、卸売市場においても、次のような「経営」の観点が不可欠になっている。
 - ①費用対効果を考慮した「経営戦略」の確立
 - ②卸売業者及び仲卸業者の経営体質の強化
 - ③コールドチェーン・品質管理の充実などの「質的向上」など
- 卸売市場に求められているのは、卸売市場を一つの経営体としてとらえての「経営戦略」の確立である。「経営戦略」の核心は、「投資計画」と「財政計画」である。農林水産省は、公営卸売市場においても民間的経営手法の導入を奨励している。
- 卸売市場を介さない民間の生鮮食料品の流通が増えている中で、公設の卸売市場も変わっていかねばならない。卸売市場が生産者と消費者のニーズに応じていくには、適切な投資をしなければならないが、少子高齢化などの条件の中で縮小傾向にある生鮮食料品市場にあっては、「投資計画」だけでなく、ランニングコストを将来にわたって賄うことができる「財政計画」がなければならない。

2) 地方公営企業を所管する総務省の経営戦略

- 地方公営企業を所管する総務省は、「経営戦略」の重要性を強調している。その主な要素は、将来を見据えた必要額の算定、アセットマネジメントによる投資の合理化など投資額の軽減による「投資計画」、適切な更新を行うために必要な額を確保する「財政計画」である。

<参考>

●農林水産省の第10次卸売市場整備基本方針（平成28年1月）

※【迅速な意思決定の下で実行できる体制の構築】

「卸売市場を一つの経営体として捉え、将来を見据えた卸売市場全体の経営戦略的な視点から、当該卸売市場の将来方向とそのために必要な戦略的で創意工夫ある取組を検討し、迅速な意思決定の下で実行に移す体制を構築する。

- ①各卸売市場においては、開設者及び市場関係業者が一体となって、当該卸売市場が置かれている状況について客観的な評価を行う。
- ②それぞれの卸売市場のあり方・位置付け・役割、機能強化等の方向、将来の需要・供給予測を踏まえた市場施設の整備の考え方、コスト管理も含めた市場運営の方針等を明確にした経営展望（以下単に「経営展望」という。）の策定等により、卸売市場としての経営戦略

を確立する。」

※【民間活力の導入】

「なお、公設の卸売市場の運営に当たっては、経営の視点を導入した上で、卸売市場全体としての意思決定を的確に行うとともに、市場経営の体制をより機動的かつ効率的なものとするに十分留意する。その際、独立性が高く、経営責任の明確化や自主性の拡充等が期待できる地方公営企業法（昭和 27 年法律第 292 号）に基づく事業管理者の活用や、公設地方卸売市場における開設者の第 3 セクター化も視野に入れて対応する。」

※【市場経営とコールドチェーン・品質管理向上】

「卸売市場施設の配置、運営及び構造については、生産者及び実需者のニーズや社会的要請に的確に対応する必要があることを踏まえ、卸売市場で取り扱う生鮮食料品等の品質管理の向上や加工処理等の機能の強化、さらには環境問題へのより積極的な取組や災害時等の緊急事態への対応機能の強化等に向けて、特に次の事項（*市場経営とコールドチェーン・品質管理部分を抜粋）に留意する。

その際、公設卸売市場においては、公営企業の経営原則を踏まえ、健全な市場会計が確保されるよう適切な施設整備と運営の合理化に努め、特に、施設整備における PFI 事業の活用、施設管理における民間委託の推進や地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）に基づく指定管理者制度の活用を通じ、整備・運営コストと市場使用料の抑制等に努める。さらに、卸売市場の利用者が受ける便益等に応じた費用負担の適正化の観点から、施設の使用料、入場料等の徴収についても検討する。

卸売市場施設については、その導入に当たっての費用対効果や市場経営に及ぼす影響、共同施設の利用に関する卸売業者、仲卸業者等の市場関係業者間の調整、それら業者の経営への影響等を考慮しつつ、当該卸売市場の経営戦略に即した計画的な整備・配置を推進する。

コールドチェーンの確立を含めた卸売市場における品質管理に対する生産者及び実需者のニーズに対応するため、低温の卸売場や荷さばき場、温度帯別冷蔵庫等の低温（定温）管理・多温度帯管理施設や、衛生施設等の品質管理の高度化に資する施設の整備・配置を計画的に推進すること。

その際、HACCP（食品製造等に関する危害要因を分析し、特に重要な工程を監視・記録するシステム）の考え方を採り入れた品質管理や、外部監査を伴う品質管理認証の取得に取り組む卸売市場にあっては、必要となる施設の早急な整備・配置に努めること。

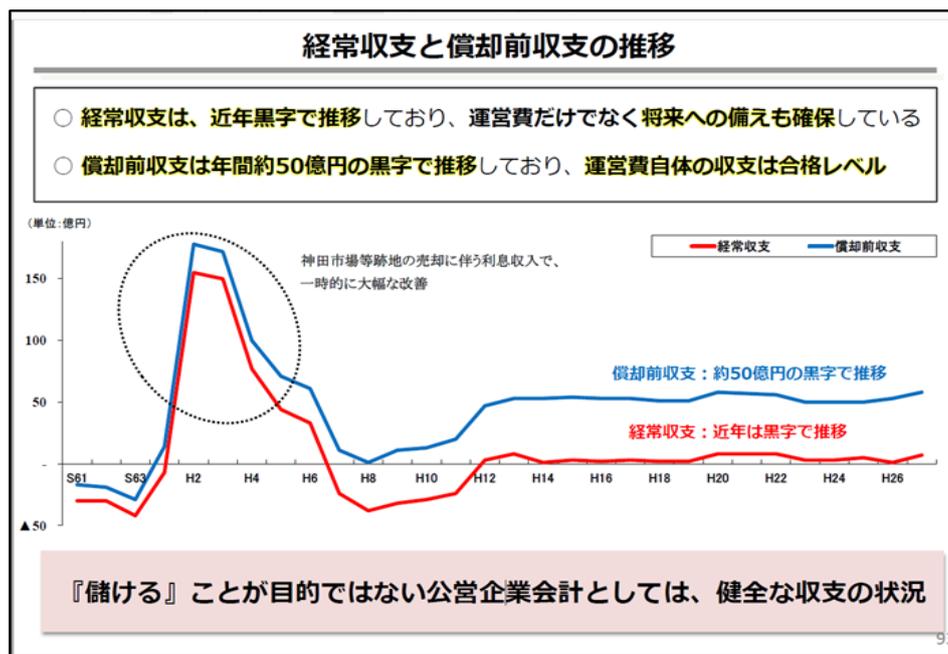
また、施設の整備・配置に当たっては、取扱物品の構成、生産者や実需者のニーズ、施設整備に伴う場内物流の効率性への影響、卸売業者や仲卸業者のコスト負担、立地条件、地域性等を勘案した導入の効果や必要性等も考慮しつつ、卸売市場ごとに低温（定温）管理施設の整備に係る数値目標や方針を事前に策定すること。

さらに、施設運営に当たっては、コールドチェーンシステムの確立を含めた取扱物品の品質管理を徹底する観点から、適切な温度管理の徹底に十分配慮すること。

(3) 東京都の中央卸売市場の会計の特徴とゆるみ

1) 「本業収支」である営業収支を健全性の判断基準とする市場会計

- 東京都の中央卸売市場会計は、「市場のいわゆる『本業収支』である営業収支は一貫して赤字であることから、抜本的な体質の転換が必要となっている。」という考え方を、現在も維持している。これによれば、現在の市場会計は「健全な収支」ではない。



(第2回「市場のあり方戦略本部」資料より)

2) 市場廃止による一般会計からの金員の移し替えに依存する市場会計

- 「昭和63年度に旧神田市場等の跡地売却により、昭和63年度から平成6年度まで黒字となった」経験から、市場会計は、卸売市場跡地の「売却」(正確には一般会計からの金員の移し替え)による資金に依存するようになった。
- 東京都は、他の地方自治体と異なり、現在でも11の中央卸売市場を抱え、それを市場会計の含み資産として考えている節がある。このことが、東京都における中央卸売市場経営戦略の策定への取り組みが真摯になされない原因と考えられる。

3) 神田市場跡地の開発は、産業労働局管轄、特定目的会社によって迅速に進められた。

- 神田市場跡地(約27,000㎡)は、一般会計が市場会計から引き継ぎ、秋葉原にITセンターを作る構想により産業労働局に所管が移された。土地区画整理事業に伴う換地処分を経て、東京都財産価格審議会により229億円と評価された16,000㎡の土地を、2002年(平成14年)にユーディーエックス特定目的会社(UDXは、NTT都市開発㈱、鹿島建設㈱の出資による特定目的会社)及びダイビル株式会社に、約400億円(売却面積は

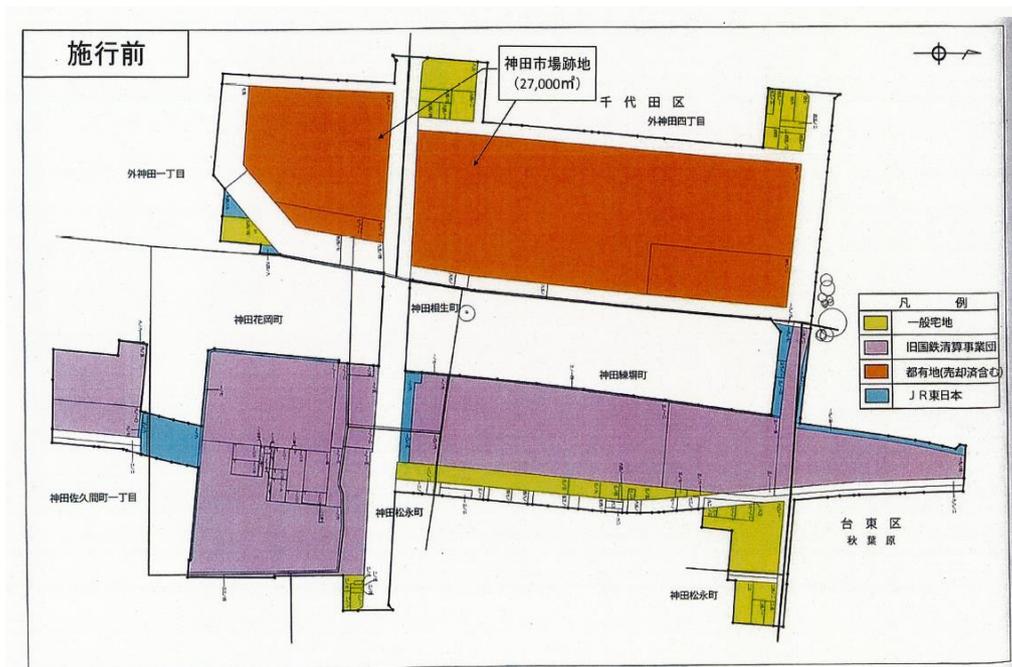
約 16,000 m²) で売却した。

○残りの 11, 000 m²は、約 1,800 m²は都有地（神田消防署約 1,600 m²、都建設局事務所約 200 m²）として活用し、それ以外の約 9,200 m²は減歩分（交通広場、道路、街区公園、保留地）となっている。なお、この減歩（9,200 m²）は、他の地権者からの減歩と合わせて、事業区域内の公共用地等に充当するものであると説明されている。

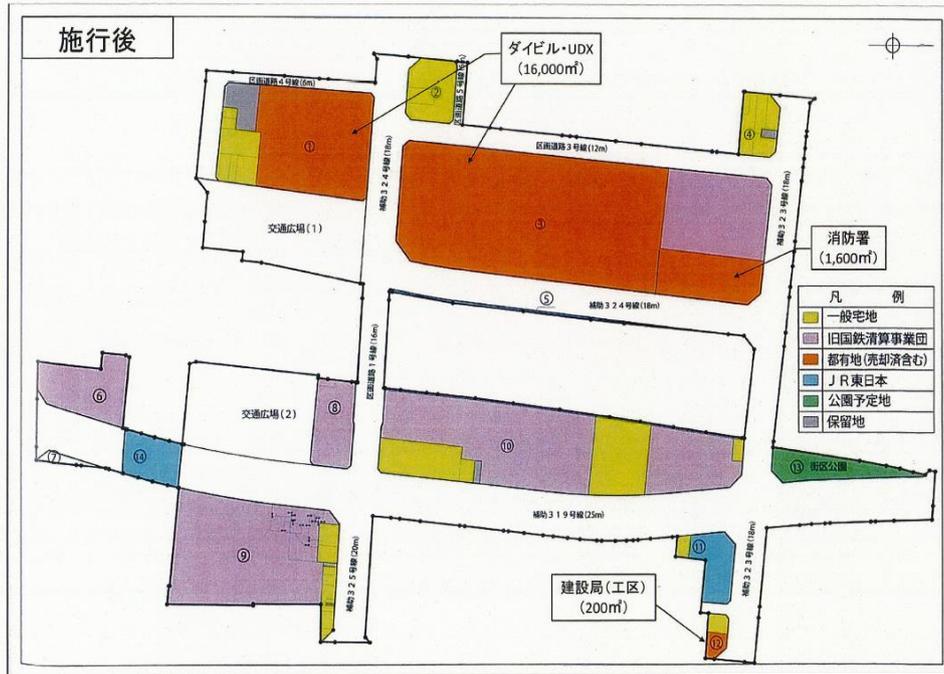
○売却された土地 16,000 m²については、次の経過をたどった。

- ①2003年5月秋葉原ダイビル着工
- ②2003年8月秋葉原UDX着工
- ③2004年4月「秋葉原ITセンター（仮称）」から「秋葉原クロスフィールド」に決定、
- ④2004年10月 株式会社秋葉原クロスフィールドマネジメントがNTT都市開発、ダイビル、鹿島建設の3社により設立
- ⑤2005年3月 秋葉原ダイビル竣工（「秋葉原クロスフィールド」オープン）
- ⑥2006年1月秋葉原UDX竣工
- ⑦2006年3月「秋葉原クロスフィールド」グランドオープン

○工事着工から竣工まで3年と速やかに工事が行われた。このように当初から民間が関与すれば、工期も工費も費用効果的な実施が可能となる。なお、株式会社秋葉原クロスフィールドマネジメントは2011年3月解散した。



(東京都より)



(東京都より)

4) 神田市場の跡地売却による市場会計への3700億円は、一般会計(都民の税金)の負担により実現された。

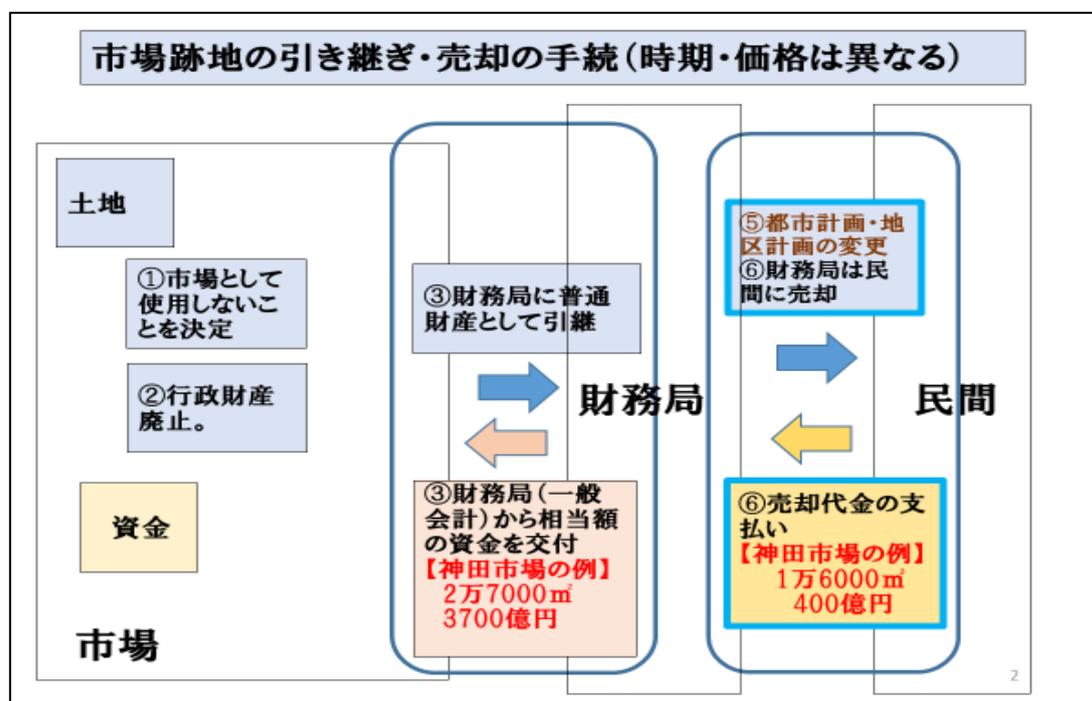
- 東京都から民間への売却価格は約400億円であったが、神田市場廃止に伴って昭和63年度から平成4年までの5年間に3700億円が「神田市場売却資金」として一般会計から市場会計に移された。
- 東京都は、市場会計から土地を引き継いだ際に、一般会計が支払った約3,700億円については、近傍の地価水準や、対象地の形状・面積(広さ)などを踏まえ、算出を行ったと説明している。

また、3700億円が400億円となり、3300億円の差額が生じていることについて、東京都は①売却面積が約27,000㎡ではなく約16,000㎡と売却した土地面積は59%であったこと、②近傍公示地価が昭和63年1,940万円/㎡が平成14年370万円/㎡と19%に下落したことを挙げている。

そこで、一般会計から市場会計に移転する場合の適正価格を東京都の説明に従って逆算すると、次のようになる。

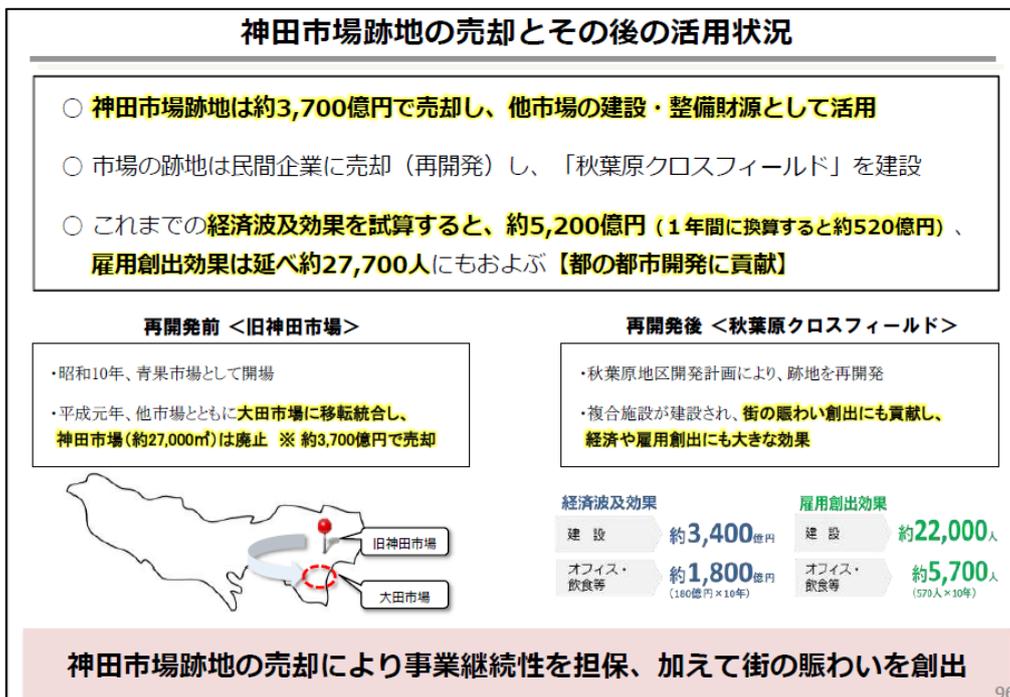
- ①400億円が適正価格とすると、神田市場跡地(27,000㎡)の適正価格は、
 $400 \text{ 億円} \times (1 \div 0.19) \times (1 \div 0.59) = 3568 \text{ 億円}$ で、一般会計差損は約130億円である。
- ②229億円が適正価格とすると、神田市場跡地(27,000㎡)の適正価格は、
 $229 \text{ 億円} \times (1 \div 0.19) \times (1 \div 0.59) = 2043 \text{ 億円}$ で、一般会計差損は約1660億円である。
- ③当初から市場会計が跡地を管理し、処分していたケースと比較すると、一般会計の差損は3300億円である。

○市場跡地の引き継ぎと民間への売却のプロセスを図示すると次のようになる。



5) 神田市場の事例では、市場会計への「神田市場跡地の売却収入」3700億円と、神田市場跡地の民間企業への売却代金約400億円とを関連付けて、経営面からの適正性を判断していない。

- 市場当局は、これまで神田市場の例を引きながら、「築地市場跡地の売却収入で豊洲市場設置費用に充当する」と説明してきた。しかし、神田市場の例では、東京都から民間への「売却収入」は400億円である。財務局への引渡しに際しては、東京都財産価格審議会の審議を経ず、売買契約も存在しない。よって、神田市場跡地の売却収入3700億円は、都庁内部の会計処理によって市場に移し替えられた金額と言うべきである。
- 神田市場の例からは、築地市場跡地を民間に売却する際の価格がいくらかということと、一般会計(都民の税金)から市場会計にいくら移転させるかということとは結びついておらず、別個の処理であることが分かる。
- それと同様に、築地市場跡地や豊洲市場跡地を民間に売却する際の価格がいくらになるかということと、築地市場や豊洲市場を使用しないことに伴って一般会計から市場会計にいくら移転させるかということも結びつかず、別個の処理である。市場用地の処分は、一般会計から市場会計にいくら移転させたかとは関係なく、東京都の街づくりの観点から別個に構想され、判断されることである。神田市場の例はそれを示している。
- なお、「市場のあり方戦略本部」は、下のスライドで「神田市場跡地は約3700億円で売却し、他市場の建設・整備財源として活用」と述べているが、「売却」は誤りである。



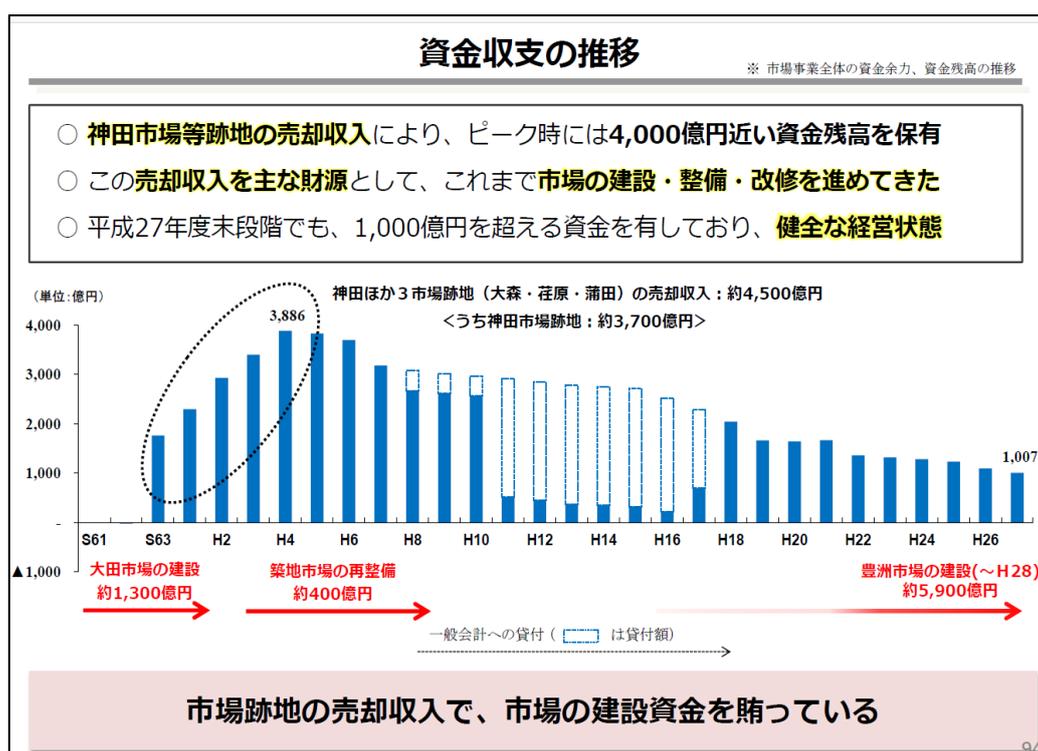
（第2回「市場のあり方戦略本部」資料より）

6) そもそも、市場跡地は都民の財産であって、中央卸売市場の財産ではない。所有地の処分権能と管理権能を分離することをルール化することが適切である。

- 中央卸売市場の敷地は、都民の財産であって、卸売市場という公の施設が設置されている限りにおいて、中央卸売市場の管轄下に置かれているにすぎない。中央卸売市場としての機能が廃止された場合、市場跡地は、都民の財産として有効利用されるべきものである。
- 市場跡地が都民の財産として財務局に引き継がれる際に、一般会計から卸売市場会計に金銭が移転されることが当然視されるものではない。
- 民間の見地から言えば、中央卸売市場が自らの才覚で稼いだお金の使い道は、自らが使えば良い。しかし、市場用地は業者の使用料などの収入、すなわち中央卸売市場の「稼ぎ」を充当して購入したものではない。よって、市場跡地の売却「代金」は、当然に一般会計から市場会計に繰り入れられるべきものではない。東京都の行政機関である中央卸売市場は、市場用地を行政財産として「管理権能」が認められ、地代の支払いなく利用できるが、市場用地の「処分権能」を東京都の然るべき部局が一括管理することとしても、市場会計の経常収支やキャッシュフローには影響を与えない。
- 東京都の財産である所有地の「処分権能」は財務局が一括し、使用料の徴収等の「管理権能」を市場に付与するという方法が最も合理的である。このルールによれば、東京都内部の所管の違いによって一般会計からの支出の差が生じることはなくなる。

7) 市場用地の廃止に伴って、東京都庁の内部で資金の付け替えが行われる状態は、市場の経営戦略を策定する観点からも好ましくない。

- 市場会計と一般会計との資金の移動を見ると、昭和63年度から平成4年度にわたり3700億円が一般会計から市場会計に移転し、平成8年に400億円が市場会計から一般会計に「貸付」られ、平成11年の「危機に直面した東京の財政」の時には更に2000億円が一般会計に「貸付」られている。そして、平成17年ころから再び一般会計から市場会計に資金が「返還」されている。
- 一般会計と公営企業会計などとの間で資金のやり取りはありうるとしても、東京都民共通の財産である所有地の管轄が変更されることに伴う資金の付け替えは当然のことではない。その是非について検討することが望ましい。行政目的での不動産の使用は「使用価値」に価値があるのであって、「財産価値」に価値があるのではない。不動産の「財産価値」については、行政財産、普通財産を問わず、一元的な管理をすることが望ましい。
- このような改革により、市場会計においても不動産を含み資産として考えてしまい、健全な経営戦略の策定を放棄する悪弊から脱却できるようになる。



(第2回「市場のあり方戦略本部」資料より)

<参考>

- 中央卸売市場会計の考え方 (東京都のHP)

<http://www.shijou.metro.tokyo.jp/gyosei/zaisei/shijou/>

1. 財政状況

市場事業は、地方公営企業法の財務規定等の一部適用事業として、独立採算を原則に運営している。中央卸売市場では、これまで、生鮮食料品の需要の増大と社会環境の変化等に対応するため、新市場の建設や、既存市場の整備などに毎年度多額の投資を行ってきた。その結果、施設の維持管理経費や減価償却費、企業債利息などの経費が著しく増大したが、一方で、市場の主たる収入である使用料については、物価対策上の配慮から昭和 32 年以来、18 年も据え置かれた時代もあり、費用を償うに足りる収益を得ることができないまま経営されてきた。

こうしたことから、市場の財政収支は、旧江東市場の土地売却があった昭和 59 年度を除き昭和 46 年度から昭和 62 年度まで赤字が続いた。昭和 63 年度に旧神田市場等の跡地売却により、昭和 63 年度から平成 6 年度まで黒字となったが、営業費用の増加と受取利息の低下などにより、平成 7 年度に再び赤字となり、それ以後、赤字幅が拡大した。

このため、今後の施設整備財源を確保し、市場財政の健全化を図るため、経費節減等経営努力を徹底するとともに、平成 12 年 4 月に 16%（12 年度 8%、13 年度 14%、14 年度 16%の段階的实施）の使用料改定、平成 26 年 4 月に消費税率及び地方消費税率の引上げに伴う使用料改定を行った。こうした取組により、平成 12 年度から平成 26 年度にかけて、特別損失の生じた平成 16 年度、平成 19 年度及び平成 26 年度を除き、黒字で推移している。

財政収支の改善のため、これまでも市場使用料の定期的な見直しを行っているものの、市場のいわゆる「本業収支」である営業収支は一貫して赤字であることから、抜本的な体質の転換が必要となっている。

3. 築地市場の価値と現状

まとめ

1. 築地市場に特徴的な価値は「築地ブランド」である。これは、卸による豊富な商品揃え、多様な買受人を対象に商売をする仲卸の目利きの技、場外市場と一体となったにぎわい、長い歴史と都心に近い好立地などに支えられている。その経済的価値は高い。
2. 「築地ブランド」の中心にいる仲卸の数の減少は、「築地ブランド」の維持にとって深刻な問題である。
3. 築地市場は老朽化などの課題があり、施設の改修も必要である。施設が商売をするのではなく、業者が商売をする。築地市場の改修や豊洲市場への移転は、商売をする上での器（施設）についての選択肢であるが、商売をする仲卸が衰退してしまえば、施設も機能を十分に発揮できない。

(1) 圧倒的ブランド力が作り出す“にぎわい”と食の技・流通の拠点

1) 高い知名度と長い歴史を持った卸売市場である。

○築地ブランドは、これまで「のれん代」としての経済的な価値が計算されてこなかったが、日本において唯一市場がブランドとなっている例であり、その経済的価値を正當に考慮すべきである。

①世界に有名な築地市場（CNNが選ぶ「世界の生鮮市場ベスト10」の第2位）

②国内でも圧倒的なブランド力「築地直送」

i) 水産物の「建値市場」（値段の標準を決める市場）であり、日本最大の水産物市場。

ii) 料理屋や飲食店は店先に「築地直送」と掲げる。会社名や産地名がブランドとなっている例はあるが、「市場」がブランドとなっている例は、日本でも他に例がない。

③市場の歴史を物語る建造物

i) 鉄道時代のアーチ型の建物は、自動車が流通手段の中心となるにつれて不便であるとされたが、昭和モダンの建築物は、築地市場の歴史を物語る「観光資源」となっている。

ii) 卸から仲卸、そして小分けして配送する茶屋機能が、アーチ形の建物から流れていく物流は、卸売市場として合理的な物流となっている。

2) 抜群の好立地

①築地へのアクセスの利便性が非常に高い（公共交通・徒歩）

築地へのアクセスは、銀座からの徒歩圏であり、かつ東京メトロ日比谷線の東銀座駅・築地駅、都営浅草線の東銀座駅、都営大江戸線の築地市場駅がある。

②築地周辺に豊富な観光資源が存在

築地周辺は、高級店の銀座、歌舞伎座・新橋演舞場の東銀座、新しい汐留、下町情緒の八丁堀・小伝馬町・人形町など観光資源が豊富である。

3) 食の技・目利きの技、食のテーマパーク

①仲卸が築地市場の中心である。

築地市場の特徴は、仲卸を中心とした食材の目利き（品質と値段設定）の技である。

②仲卸と料理店などとの相互関係が築地に目利きの技をはぐくむ。

銀座・赤坂・青山など食通の店を後背地に持ち、これらの様々な料理屋との関係が築地市場の仲卸の目利きの技を支えている。この観点からも、築地という立地が決定的な役割を果たしている。

③ただし、仲卸の数が減少しており、新規参入や事業の継承が大きな課題となっている。

4) 築地は、東京の観光拠点である。

○築地市場は、場外市場と一体となって“にぎわい”を作りだしており、東京の観光拠点である。

<参考>

●CNN 世界の生鮮市場ベスト10

- ①ボケリア市場(スペイン、バルセロナ)
- ②築地市場(日本、東京)
- ③ユニオン・スクエアのファーマーズ・マーケット(アメリカ、ニューヨーク市)
- ④オートーコー市場(タイ・バンコク)
- ⑤セント・ローレンス・マーケット(カナダ・トロント)
- ⑥バラ・マーケット(イギリス、ロンドン)
- ⑦クレタ・エヤ・ウエットマーケット(シンガポール)
- ⑧ランカスター・セントラル・マーケット(アメリカ、ペンシルベニア州ランカスター)
- ⑨プロヴァンス市場(フランス・アンティープ)
- ⑩九龍ウエットマーケット(香港)

●築地から豊洲までの約2.5 kmの円。築地を中心として2.5 kmを見ると、水天宮・人形町、霞が関・赤坂・虎ノ門・六本木、芝公園・田町までの距離が入る。



(グーグルマップより)

●築地市場の歴史： 昭和モダンの歴史を残すアーチ形の建物

歴史的建造物は、文化的価値があるだけでなく、慣れ親しんだ使い勝手と親近感がある。



(東京市「築地本場・建築図集」昭和9年より)

(2)「築地ブランド」を支えてきた仲卸業者の数の減少は深刻な課題

1)「築地ブランド」の担い手は仲卸業者である。市場の取扱量の減少傾向の中、仲卸業者の減少傾向はとどまらず、このまま何らの対策も講じなければ、仲卸の多様な目利きの技が失われる。

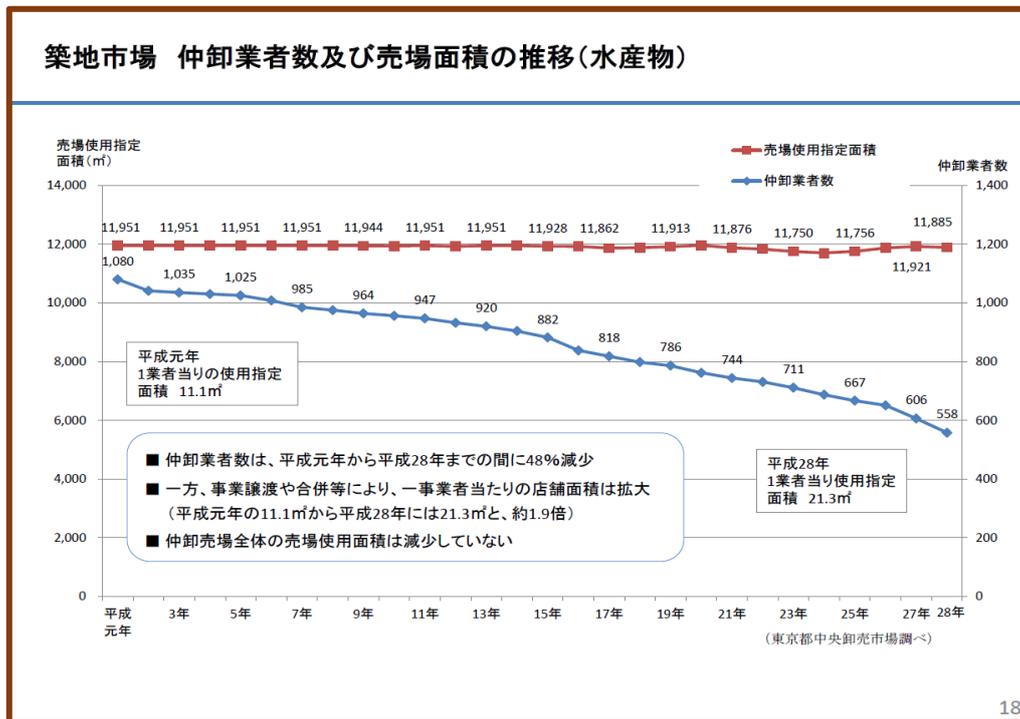
- 「築地ブランド」は、卸による多様で大量の品揃えと、仲卸業者と買受人との相互関係の中で形成してきたものである。
- 築地の価値は「築地ブランド」によって高められている。仲卸業者数の減少は、仲卸の個性と多様性の減少であり、築地ブランドの衰退をもたらす。「築地ブランド」の維持発展の観点からの経営戦略が必要である。
- 仲卸業者数の減少にもかかわらず、売り場面積が減少していないことは、特定の業者の売り場面積が拡大していることを意味する。使用料の徴収の観点からは、売り場面積が減少しなければそれで良いという評価になるが、特定の仲卸業者の規模が拡大することによって、「築地ブランド」が守られるわけではない。
- 公の施設である卸売市場の場所代(使用料)は、「30坪で税込み7万4350円/月」と都心の使用料としては格安である。公の施設であることによる便宜の提供は、透明な手続きによらなければならない。
- 仲卸業者数の減少と売り場面積の維持は、仲卸業者間の営業譲渡によるものであるが、中央卸売市場での仲卸業は東京都の許可によるものであり、かつ、築地市場の使用許可も東京都が行うものである。仲卸業者間の営業譲渡が行われ、それを東京都の許認可行

政が追認している現状は、是正が必要である。

- 新規参入のため透明性の高い許可制度の運用を行うよう改善が必要である。仲卸業を廃業する業者が生じた場合は、透明性のある手続で募集を行い、東京都が適切と判断した者の参入を認めることを原則とし、仲卸業者の新規参入を促進し、仲卸の個性と多様性の確保に努めるべきである。

2) 仲卸業者数は、豊洲移転では急速に、築地改修の場合でも緩やかな減少は避けられず、市場の価値は低下する。

- 卸売業者数は、平成元年 1080、平成 15 年 882、平成 28 年 558 である。平成 15 年から平成 28 年の 13 年間に 324 の業者が廃業しており、年間平均では 25 になる。このトレンドのままだとすれば、10 年後には更に 250 減少し仲卸は 308 となる。築地市場での営業を継続していても 10 年後には 308 しか残らないという計算になるが、豊洲移転の場合には、豊洲移転に際しての廃業、新しい市場での経営費用負担増による廃業によって、仲卸の廃業がさらに加速されることが予想される。これは、市場の価値を考える際に、極めて深刻な事態である。
- 豊洲移転の場合、築地市場から豊洲市場への移転に伴って、多くの仲卸業者が廃業すると見込まれている。その理由として次が考えられる。
 - ①現在もすでに経営が厳しい状況にある中で、移転準備や豊洲市場での投資等で更なる支出を強いられ、資金が回らずに廃業する。
 - ②現在、築地市場でも経営的に人員確保は難しい状況である。豊洲市場で現在と同じ規模での商売を維持するには更に人員が必要となるが、その人員を確保できないため、廃業する。
- 豊洲市場に移転後も仲卸業者の廃業のおそれがある。その理由として次が考えられる。
 - ①豊洲に移転した後の運用のルールが明確でないまま豊洲に移転し、実際に業務を開始した後に、閉鎖系で全館温度管理の豊洲市場での光水熱費用が増加し、また、多層構造の豊洲市場で現在と同じ規模での商売を維持するためにはターレや人員を増やさなければならず、生産性は変わらないのに維持費だけが增加して経営が難しくなるため、廃業する。
 - ②豊洲市場への買出人の減少により、売上の減少が加速して、廃業する。
 - ③6 街区と 5 街区の道路による分断で青果系の買出人が減るか、仲卸に配達コストが強えられる可能性がある。後者の場合には時間的にも費用的にも仲卸業者にとって相当な負担となるため、廃業する。
- 築地改修の場合も、現状のままでは仲卸業者の経営環境は厳しく、個人商店である仲卸業者の後継者が見つからずに廃業が続く。
- よって、豊洲市場移転の場合も、築地改修の場合も、仲卸業者の営業改善の努力と、東京都の経営戦略に基づいた支援策が必要である。



(第2回「市場のあり方戦略本部」資料より)

(3) 築地市場の機能の現状

1) 温度管理

○築地市場の水産物の低温化率は37.1%である。

①水産物は室温で冷やさない。

②水産物は、発泡スチロール内の氷によって鮮度を保つのが基本。全館冷房は、不要・過剰で無用なコスト負担であり、労働環境としても不適。セリ場など場所を仕切って冷房することが費用効果的である。

○築地市場の青果の低温化率は70.6%である。

①大田市場（青果）の低温化率は32%。しかし、取扱量は全国的な減少傾向の中で増加している。コールドチェーンだけが取扱量増加の決め手ではなく、大田市場の強みは、物流拠点としての利便性と豊富な品ぞろえであることを示している。また、大田市場は更に大規模な加工工場を建設中であり、青果の中心的市場となっている。

②築地市場（青果）は、低温化率が高いが、取扱量は減少傾向である。

○温度管理の基本は卸売市場での長時間にわたる滞留を避けることである。平面活用をしている築地では、場内での商品の移動距離が短く、市場内滞留を最小限に抑制している。

2) 品質管理・HACCP / ISO 22000 / FSSC 22000

○第一水産株式会社は、築地市場でFSSC22000を取得（平成29年3月25日記者発表）

している。

- 豊洲市場であれ築地市場であれ、業者単位でその使用する施設を含めて作業工程の管理をすることが必要になる。HACCP等は、建物・施設で認証が得られるものではなく、工程管理によって品質管理をするものである。豊洲市場ならHACCPなどが取得でき、築地市場でHACCPなどが取得できないということではない。
- 築地市場では、業者の努力で重大な食中毒事故を起こしていない実績がある。

(4) 築地市場の施設の課題

1) 施設の老朽化

- 築地市場は、長年本格的な補修が放置されてきた。1999年(平成11年)9月1日石原慎太郎元都知事築地視察時発言「古い、狭い、危ない」から、築地の豊洲移転が具体的に動き始めた。「古い、狭い、危ない」と言われてから今日まで18年経過している。この間、築地市場を豊洲に移転させることが優先課題となり、20年近く本格的な補修がなされず、老朽化による不便が生じている。

補修が必要な部分には、①屋根の雨漏り、②排水溝の目詰まり、③海水ろ過装置、④路面(通路の凸凹)、⑤電気配線、⑥トイレなどがある。

- 衛生面については、海水による清掃、小動物対策の実施などが行われている。

2) 仮設建築物

- 平成2年の築地再整備時の仮設建築物が、仮設許可を延長せずに使用されており、違法状態にある。この解決を図らなければならない。

- この件についての東京都当局の見解は次のとおりである。

「現在、許可期限切れとなっている仮設建築物については、違反状態の是正に向けて対応を進めているところです。

具体的には、建築基準法の申請手続きに必要な図面や構造計算書等について、建築当初に遡った資料の復元整備の必要があります。また、場合によっては、補修工事の実施など、是正が完了するまでには、かなりの年数を要するものと見込まれます。

これまで特定行政庁と数度の打合せを重ねており、今後とも、法令上の適正化を図るため、綿密な協議を行って参ります。」

- 豊洲市場に移転する場合も、地下ピットの工事などを行うかもしれず、業者の移転のための準備もあって、直ちには移転できない。その間、「協議中」なら違法状態にある仮設建築物が使用可能であれば、築地改修をする場合も「協議中」で使用が可能となる。また、「協議中」が使用可能な理由とならないのであれば、建築基準法のいかなる規定とその解釈によって使用可能となるのか、または、公益目的が大きいのが故に特例措置によって仮設建築物の使用許可がなされるのか、明確にしていきたいが、この件について

はこれ以上の進展がない。

3) 耐震工事

- 16棟の建物の耐震診断を行い、5棟は耐震性が確保されており、耐震性が確保されていなかった11棟については、耐震改修が行われた建物が5棟、未だ十分な耐震性が確保されていない建物が6棟あり、これらの耐震改修が課題となっている。
- 現在の築地市場は、耐震基準を満たしていない建物があるにもかかわらず、不特定多数の観光客が出入りしており、地震が起きた場合の対策上、問題がある。よって、築地で働く人々の地震対策の訓練に十全を期するとともに、観光客の出入りの規制を強化するなど地震による被害を最小限にするための対策を早急に講じるべきである。

4) アスベスト対策

- アスベストについては、アスベストの撤去を行い、アスベストが残存している建物については封じ込めを行って、アスベストが飛散しないように安全対策が講じられている。

5) 土壌汚染対策

- 築地市場の土壌汚染対策については、土壌汚染に起因する安全・安心の問題は生じておらず、営業してきた実績がある。
- 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。
 - ①法令上は、
 - i) 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。
 - ii) 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㎡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。
- 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）検出。
 - ※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2.9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)

- 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。
- 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、売却いず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。土壌汚染リスクに対しては、真摯な対応が必要である。

○土壌汚染対策については、

①法令上の対策は、「要措置区域」（飲料水として飲む、汚染土壌に接触する、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、汚染土壌の掘削除去など、土壌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。

○土壌汚染対策は、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壌汚染対策は、築地市場の土壌汚染調査の結果に応じて実施することとなる。

<参考>

築地市場の土壌汚染対策と豊洲市場の土壌汚染対策の考え方

●法律上必要な対策は、必要最低限の対策である。

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、公共用水域の漏出）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。

●豊洲市場は、

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壌で 35 地点（超過割合 0.8%）、地下水で 561 地点（超過割合 13.6%）、シアン化合物の基準超過は表層土壌で 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。

- ②豊洲市場の個別の事情は、高濃度かつ広範囲の土壌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。
- ③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壌汚染対策以上の「徹底した対策」が必要との判断をした。それが、「無害化した状態での開場」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 箇所の内、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) 超過倍率の () 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)

- 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。

- 築地市場は、

①5月11日（表層ガス）と5月25日（土壌溶出量と土壌含有量）に公表された築地市場における土壌汚染状況調査では、「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、どの程度の土壌汚染対策が必要かは、今後のデータも見ながら、土壌汚染の程度・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。

- 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、高濃度の汚染土壌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、適切な土壌汚染対策を講じることが適切である。

5) 液状化対策

- 築地市場は、2011年(平成23年)3月11日の東日本大震災時も液状化は生じなかった。
- しかし、築地市場は表層が埋土で液状化の可能性があるため、市場での営業の状態を勘案しながら、土壌汚染調査などの調査と合わせて液状化の観点からの調査を行っておくことが望ましい。液状化調査と土壌汚染調査結果を踏まえ、必要な箇所については、直下型地震によって汚染土壌が地上に噴出する可能性を防止するため、液状化対策工事を速やかに行うことが適切である。

4. 東京都中央卸売市場の組織改革の必要性

まとめ

1. 東京都の中央卸売市場は、築地市場の慣行に縛られ、市場の設置者及び許認可庁として、十分その権限を行使しておらず、責任を果たしていない。各市場の経営戦略、投資計画、財政計画を確立し、PDCAサイクルを回せるような組織体制の改革が必要である。また、思い切った民間活力の導入を行うことが望ましい。
2. 豊洲市場開場の場合、市場会計は大幅な赤字になることは明白であり、早急に11の市場の再編に取り組むこととなる。業者団体の改革、業界の再編も必要となる。

(1) 市場管理者・許認可庁としての東京都の権限と責任

- 現在の東京都の中央卸売市場行政は、都庁に「市場長」を長とする「中央卸売市場」という行政組織があり、11の市場に「場長」を長とする各「市場」が置かれている。
- 市場会計は、これまで中央卸売市場会計全体の収支等が作成され、11市場ごとの収支等は作られていない。よって、市場ごとの経営戦略がなく、場長を中心とする経営戦略の策定やその執行もない。
- 市場の意思決定の最終的な責任は、公設の市場を設置する地方自治体にある。しかし、現状は、東京都は十分に市場経営の権限を行使できておらず、責任を果たしていない。
- 卸売市場法では、設置者はいくつかの事項について業者の意見を聞くこととなっているが、築地市場の運営は、都庁と業者の協議会を設置して協議によって行われており、実態は、業者の同意を得ながら進めている。この方式は、現状の協議方式は業者に拒否権

があるかのような誤解を生じさせ、今後、経営戦略を明確にして執行する場合には妨げとなるおそれがある。

- 東京都は、市場管理者・許認可庁としての権限と責任を明確化し、権限を行使し、責任を果たす必要がある。

<資料>

- 卸売市場法では、次の事項の変更について業者の「意見を聞く」ことになっている。

- ①開場の期日及び時間
- ②卸売の業務に係る売買取引及び決済の方法
- ③卸売の業務に係る物品の品質管理の方法
- ④卸売の業務を行う者に関する事項
- ⑤卸売の業務を行う者以外の関係事業者に関する事項

(2) 喫緊の課題である東京都の組織改革

- 組織改革がなければ、豊洲移転案でも築地改修案でも、斜陽産業の特徴を備えた卸売市場事業の再生はない。

- 東京都が市場管理者・許認可庁としての権限を行使し、責任を果たすためには、民間的経営手法を導入するか否かにかかわらず、東京都が「経営戦略」を策定し、それを実行し、検証することができる体制を確立しなければならない。

- ①市場の意思決定の最終的な責任は、公設の市場を設置する地方自治体にある。

他の行政分野でも見られる現象であるが、規制される者が当該業務を熟知しているからといって、規制する側である行政庁が規制される者に操られてはいけない。地方自治体は、行政許可を付与し、適正な市場運営を確保する行政庁としての責任を自覚しなければならない。

- ②透明でガバナンスが確立した業者の自主的組織が必要である。

卸売市場における市場経営を機動的かつ効率的に行うには、市場で働く個々の業者の意向を集約し、業者の自主的な市場経営への参加が確保されることが望ましい。この場合、業者の自主的な組織が作られることがあるが、その組織の意思決定は、透明性があり、かつ、構成員の意思を適切に反映できるガバナンスが確立されたものでなければならない。

- 施設設置者、許認可庁としての東京都のガバナンスの確立の方策の一例として、次のことが考えられる。

- ①11の中央卸売市場ごとに経営責任者を明確にする。

- ②ガバナンスの基本は、政策・経営方針の決定、その実行、監査である。各中央卸売市場には、経営戦略を企画立案決定する外部有識者も構成員とする「市場経営戦略委員会（仮称）」、その執行組織としての「市場組織」、卸売市場が適法・適正に運営されて

いるかを監査する「市場監査委員会（仮称）」を設置する。

- ③業者の意見は、意思決定に当たっての参考意見である旨の位置づけを明確にする。このため、任意に設けられている協議会は廃止し、説明・意見聴取の場とする。
- ④卸売市場法を徹底し、新規参入をしやすくする。東京の中央卸売市場の使用料は、30坪で税込み7万4250円／月と都心としては格安である。仲卸業者の廃業等により使用許可が取り消された場所は、東京都が新規の業者を含めて申請を受け付け、経営戦略に基づき、高い透明性をもって適正に判断し、流動性を確保する。

（３）民間活力の導入

- 事業管理者制度（地方公営企業法）、指定管理者制度（地方自治法）、PFIの導入や、定期借地権制度などの活用を検討する。さらに、神田市場跡地の開発で用いられた特別目的会社も活用できる。
- 大切なことは、都民の安全で安心な食の供給である。取扱量が減少し、仲卸事業者が減少していく中で、将来とも都民の安全で安心な食の供給を図る。その際に税金の逐次投入をして運営を維持するのではなく、自立した市場会計を確立することが肝要である。
- また、卸売市場法の保護と規制にとらわれることなく、都民の安全で安心な食の供給を確保する新しいビジネスモデルも視野に入れて検討するべきである。
- 神田市場跡地では、都営地を産業労働局が管轄し、特定目的会社UDXが開発を担当した。神田市場跡地の開発の場合は、400億円での土地の売却であったが、現在では、民間活用の手法としては、売却によらない方法として、定期借地権制度の活用等多様な手法が用意されており、その活用もありうる。

（４）民間事業者の組織の改革

- 業者の団体では、各業界の理事長などが固定化し、理事長個人の意見と組織的に意思決定された意見との区別が明確ではない。また、意思決定のルール、外部監査を含む監査、リコール等の権限のチェック制度等のガバナンスが不十分である。
- 仲卸業者の経営体質の強化、業界のガバナンスの確立のための一例として、次の提言をする。
 - ①複数の仲卸業者による会社組織（株主、執行機関、外部監査）を設立する等により、経営の健全化と仲卸の目利きの技を活かす場を確保できる組織的なイノベーションの検討を行う。
 - ②新規参入者の拡大
 - 仲卸の技術・技を磨き、承継していくために、廃業する仲卸御者の枠の一定割合を新規参入者に割り当てる。また、仲卸各社に新規の就業者が入りやすいよう、①の株式会社組織による給料の保証体系を作り、必要な支援措置を講じる。
 - ③卸売業者の経営基盤の強化と競争の確保

- i) 規模の経済の発揮（事業拡大と事業基盤の拡充、競争力の強化と経営効率化、販売力強化・集荷力強化・業務効率化）
- ii) 1市場1卸売業者の市場における適正運営の確保

（5）東京都における経営戦略の策定と実行

1）経営戦略の策定

- 東京都の中央卸売市場には経営戦略が欠如している。
- 経営戦略について、農林水産省は、「それぞれの卸売市場の位置付け・役割、機能強化の方向、将来の需要・供給予測を踏まえた市場施設の整備、コストも含めた市場運営の在り方等を明確にし、経営展望を策定するなど」卸売市場としての経営戦略を確立する（第9次卸売市場整備基本方針）としている。
 - ①「経営展望を策定すること」＝経営戦略。
 - ② 経営展望＝基本戦略＋行動計画

2）PDCA の実行

- 経営戦略を実行するプロセスは、PDCA（経営管理。行政の立場からは行政過程）である。
 - ①経営展望の策定（見直し） 検討体制構築
 - ②外部環境・内部環境の分析
 - ③基本戦略策定プロセス（経営展望策定前半）：Plan
 - ④行動計画策定プロセス（経営展望策定後半）：Plan
 - ⑤経営展望の公表
 - ⑥基本戦略・行動計画遂行：Do
 - ⑦行動計画の遂行状況評価と見直し：Check, Action

3）市場経営の合理化：効率的な市場経営

- ①収入の増強
 - 取扱高の向上、施設の有効活用による増収（稼働率の向上、空き店舗の活用、必要な施設への転用など）、駅への近接性・人口集積地という好立地条件の活用。
- ②支出の見直し
 - 費用対効果の観点からの経費の見直し

（6）卸売市場の再編、業界の再編

1）現在の築地市場の課題解決の選択肢と、市場再編

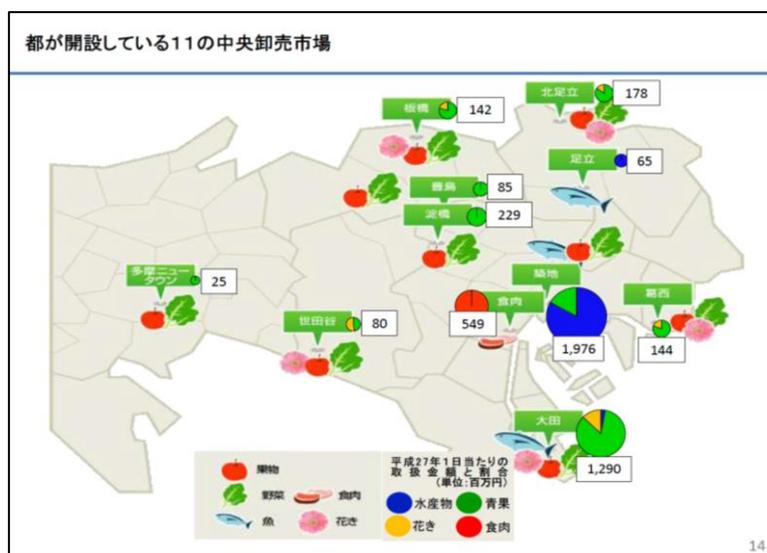
- 現在の築地市場には老朽化などの課題があり、豊洲市場への移転か、築地市場の改修か

などの選択肢がある。

- ①豊洲市場移転の場合、豊洲市場の計画値である水産物日量 2,300 トン（築地H27年実績 1,628 トンの 141%）、青果物日量 1,300 トン（築地H27年実績 1,021 トンの 127%）が達成されるとすると、全体の卸売市場の取扱量は減少しているから、豊洲市場と競合する他の卸売市場の取扱量は減少し、市場再編のスピードは加速する。
- ②築地市場改修の場合、その計画値が市場全体及び水産物の取扱量の減少を見込んだうえでの現実的な目標値を設定するとしても、市場再編の時間的余裕はあるが、各市場の役割と連携を考慮した卸売市場の再編の検討は避けられない。

2) 市場再編の方向性

- 11の中央卸売市場を再編するに当たっては、将来を展望し、マーケット状況や課題、細かいビジネスモデルの相違を考慮して、水産物、食肉、青果（花き）の3つに機能分解し、再編することも「市場のあり方」の一つである。青果と水産物の買い回り機能は、物流機能向上で解消をする。
- ここから更に進んで、11市場を部門ごとの再編という視点から、首都圏の市場再編も視野にいて、インフラ分野全般の傾向とも連動した市場のあり方の議論もありうる。





(東京都HPより)

5. 現在の築地市場の後継としての、豊洲市場と新しい築地市場の将来像

まとめ

1. 豊洲市場開場は、「今のままの築地市場」が豊洲に移転することではない。その将来像はIT+物流センターの機能強化である。
2. 築地市場の改修も、現在の築地市場の継続ではない。「築地ブランド」を維持しながら、伝統と革新が融合し、経営的に自立した食のテーマパークとして再生する。
3. 豊洲市場と築地市場とでは、めざす市場のあり方が異なる。

(1) 現在の築地市場の施設が抱えている課題を解決するための方策

- 現在の築地市場の施設が抱えている課題を解決するための方策として、豊洲市場への移転策と、築地改修案があるが、いずれの場合も、10年後の近未来、更にその先を考慮して、持続性を考えなければならない。現在のトレンドでは、10年後は、市場取扱高は更に10%減少し、仲卸業者は300程度になる。
- 築地の現状と豊洲市場への移転策の比較（Before と After の比較）ではなく、豊洲市場移転策と築地改修案の比較（After 案である豊洲市場案と築地改修案の比較）をすることが適切である。
- 中央卸売市場の役割は今後も減少していくが、その中で卸売市場の将来像を想定しつつ、

豊洲市場と新築地市場の姿を検討する。

（２）中央卸売市場の機能

○中央卸売市場の機能：中央卸売市場の機能は次の５つに整理される。およそ食品を扱う市場としては、これらの機能を備えることが条件となる。

①公正な価格の形成

セリで取引を行うことで、買い手の付けた最高値がその品物の価格となり、その日の需要と供給を反映した適正な価格を決定。

②確実な決済

委託された品物は、出荷者に翌日までに送金される。卸売業者と仲卸業者との間での代金の決済が、一定のルールの下に確実に実施。

③流通経費の節減

一か所で大量の品物の取引を行うことで、流通に掛かる運賃等の経費を軽減することができる。

④情報提供

入荷量や卸売価格等の情報を即日公開することによって、取引の混乱を防ぐ。

⑤衛生管理

市場内の衛生検査所における監視指導や検査等により品物の衛生管理がなされている。施設の衛生管理も重要な機能。

（３）豊洲市場の将来像（概ね 10 年後までの想定）

○豊洲市場では、閉鎖型・全館空調の建物で生鮮食料品が入荷し、搬出される。搬入・搬出の自動車は IT によって制御され、効率的な物流が確保される姿を描いている。生鮮食料品の取引も IT で行われ、モノの流れと金の流れの分離が加速される。

○卸売市場法の制度が維持されていれば、市場に仲買の姿がなくなることはないかもしれない。しかし、豊洲市場では、取扱量・取扱金額の増を目指しており、市場外の流通ルートが得意としている生産者と買受人との間の直接取引が IT を通じて行われ、運送会社と物流センター（生鮮食料品を保管するための冷蔵庫）が主要なアクターとなる。

○豊洲市場の将来の姿は、かつて人が入り乱れて株の取引を行っていた兜町から、IT で取引される証券取引所への変化を思い起こさせる。そこには、競りを行い、買受人に商品を届ける仲買の姿はない。

○豊洲市場が目指す市場を突き詰めていくと、卸売市場の競争相手の特徴を取り入れた IT と物流センターの結合である。モノとカネの流れが分離した豊洲市場の究極の姿は、もはや卸売市場法に言う卸売市場ではない。

<取り扱う荷>

豊洲市場は、他市場等への転送量（D）と市場外取引量（場外保管場所等）（C）を中心とする「物流センター化」を図ることが、食品流通産業のマーケットの流れを取り込み、強い点（strength）を活かした経営を持続・発展させる。

①他市場等への転送量（D）

豊洲市場は流通構造の変化が進展すると、他市場等への転送量が増え、卸業者・買受人の市場（大手スーパー・量販店・生協・商社等）となることが考えられる。この部分は、中央卸売市場の機能が求められる。

②市場内取引量（B）

卸売業者・仲卸業者間の取引は、仲卸業者数の減少が進むと（築地から移転できない仲卸業者も多く存在する場合）、減少せざるを得ない。減少を防止するためには、豊洲市場の仲卸業者が取扱量を増やしたり、新規仲卸業者を参入させることが必要。

③市場外取引量（場外保管場所等）（C）

市場外取引量は、流通産業・外食産業等の産地直送・インターネット取引などの急拡大を背景に、消費地卸売市場については急速に拡大している。

<物流センターとしてのIT化>

①物流センター

i) 物流センター

多種大量の商品を供給者から荷受けし、積換え、保管、仕分け、流通加工、情報加工などを行い、多数の需要家の注文に応じて品ぞろえし、配送する物流拠点。輸送業機能と倉庫機能の両方を担う。

ii) 物流センターの機能

保管機能、積換え機能、仕分け機能、流通加工機能、配送機能、情報機能がある。

iii) 豊洲市場の物流センター化

豊洲市場は、上記D（他市場への転送）はもちろん、上記C（市場外取引）についても、これら物流センターとしての機能を有する。

②物流センターのIT化

物流センターは、輸送サービスの利便性・環境負荷低減といった課題の解決を求められる。輸送サービスの利便性には、輸送のトレーサビリティの担保（輸送中の荷物が今どこにあるかの確認等）や荷役の生産性向上等の役割が重要である。また、環境負荷軽減には、運行実績管理や輸送管理などが重要である。これらの課題解決のために、ITシステム導入が必要となる。

（４）新しい築地市場（概ね10年後までの想定）

○新築地市場の特徴は、仲卸を中心としたモノとカネが結合した市場であり、築地の立地と伝統を最大限活かした機能的で、観光資源にもなる「にぎわい」のある市場である。

○築地市場の魅力は「仲卸」にある。

①仲卸の「目利きの技」は、仲卸業者が1人で身につけるものではなく、築地市場を利用する料理人、寿司屋、魚屋さんなどの買受人との相互作用によって育まれるものである。

②築地という抜群の立地は、築地市場の大きな利点である。

○場外と一体となった食のテーマパークである。

①築地の場外は築地市場と関連のある食の店が多く、一体となって「築地」を形成する。

②公共交通機関が整備され、銀座からも徒歩圏であるという抜群の立地のため、多くの観光客が訪れる「東京の観光スポット」である。

○取扱量の減少の中で、経済的に自立するには、従来の市場機能以外の関連機能としてレストランや食の技を提供するなどの特徴が必要である。経済的自立をめざしていくと、これも卸売市場法の枠を飛び出ていくことになる。

<築地市場の経営戦略>

①築地市場改修

築地市場改修により、中央卸売市場機能の充実を図る。特に、豊洲への移転検討時に議論されたと同様、中央卸売市場の5つの機能のうち、「衛生管理機能」については、早急な対応が求められる。

②築地市場の経営戦略

築地市場は、東京都中央卸売市場の他市場や、他の消費地型卸売市場との比較（ポジショニング）によれば、水産物の取引に圧倒的な優位性がある。また、銀座・赤坂等と背景とした「築地ブランド」が確立されている。この強さの基盤には、「卸売り業者と多様な仲卸業者とのネットワーク」がある。よって、「強みを生かす経営戦略」としては、築地市場は、市場内取引量（B）をベースとした経営を行うことが必要になる。しかし、市場外流通の拡大等を原因として、市場内取引は減少傾向にあり、これを維持・増加させる方策として、次の3つがある。

- i) 卸売・仲卸業者の再編を進めること
- ii) 仲卸業者の新規参入を認めること
- iii) 卸売・仲卸業者の外資参入を認めること

<築地市場の課題>

①築地市場の「食のテーマパーク化」

築地市場は、戦前から築き上げられたブランド力を活かし、中央卸売市場を軸に、「食のテーマパーク」としての事業化を図るなどのコンセプト転換が必要となる。卸売市場法の中では、総合的な事業展開が難しくなるため、「公的不動産（PRE）」の活用による事業の多角化を図り、経営の安定性と成長力を高める。このため、将来的には、卸売市場法の改正も視野

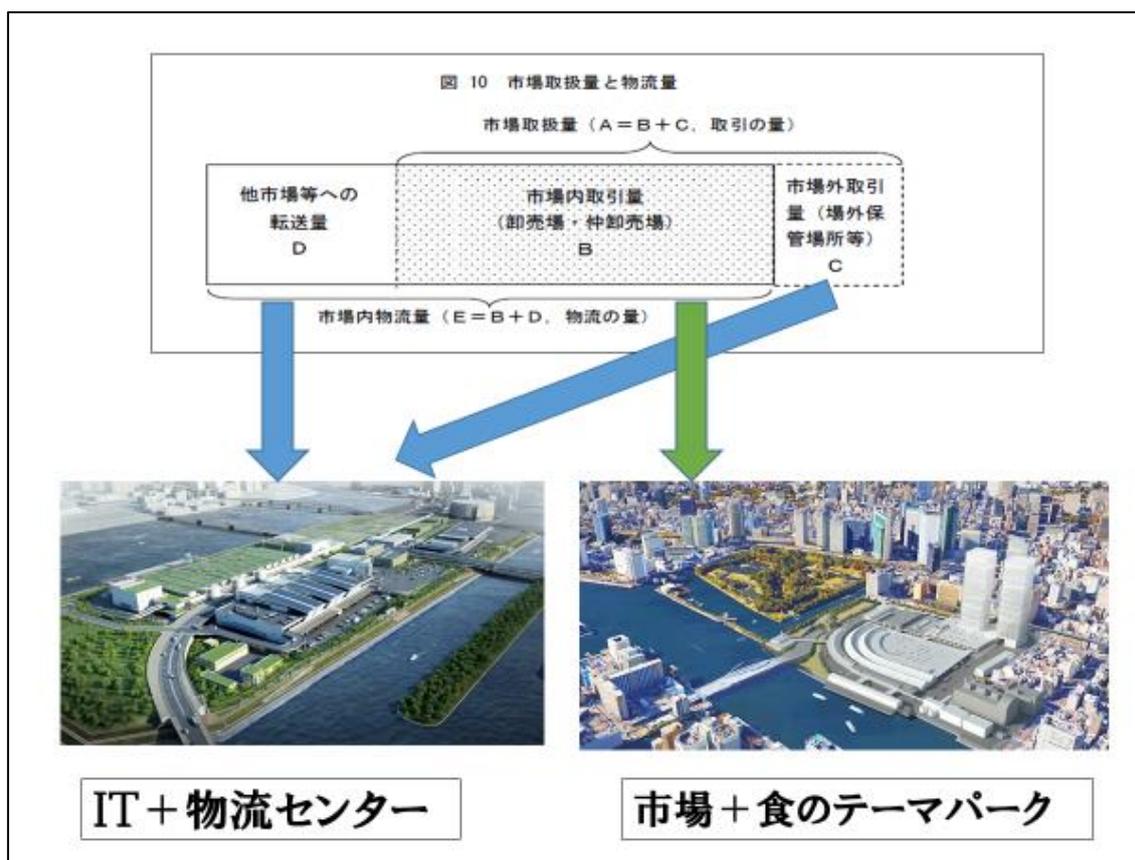
に入れて、検討する。

②将来の市場再編の受け皿としての拡張性

農林水産省が進めている市場再編は、市場経営の動向によっては必要となる。このため、将来の市場再編の受け皿としての拡張性を築地市場に確保することも必要になる。

(5) 豊洲市場と新築地市場の将来の姿

- 現在の市場取扱量を見ると、市場を通過するモノ（「市場外取引 (C)」 + 「他市場などへの転送量 (D)」) と、モノとカネが一体となって動く「市場内取引 (B)」がある。
- この二つの機能は分化して発展し、いずれも卸売市場法の枠に収まらない可能性がある。
 - ①豊洲市場は、現在の市場の機能のうち、「市場外取引 (C)」 + 「他市場などへの転送量 (D)」に特化する。
 - ②新築地市場は「市場内取引 (B)」 + 市場外と一体となった食のテーマパークとして、自立経営をする。
- 将来的には、豊洲市場と新築地市場は、それぞれ質が異なる機能を果たすものであり、築地か豊洲かではなく、中央卸売市場の将来をどう見極めるかの選択・判断である。



<参考>

●卸売市場とは

卸売市場は、「卸売市場法」という法律で、そのあり方が定められている。法律で卸売市場での営業が規制されている一方で、中央卸売市場は地方自治体のみが設置できるとし、安い使用料で利用できるよう便宜が図られている。

卸売市場法では、「卸売市場」とは、「生鮮食料品等の卸売のために開設される市場であって、卸売場、自動車駐車場その他の生鮮食料品等の取引及び荷さばきに必要な施設を設けて継続して開場されるものをいう。」と定義されている。

卸売市場には次の機能があるとされている。

- ①集荷（品揃え）、分荷機能（全国各地から多種多様な商品を集荷し、需要者のニーズに応じて必要な品目・量に分ける）
- ②価格形成機能（需給を反映した迅速・公正な評価による透明性の高い価格形成）
- ③代金決済機能（販売代金の迅速・確実な決済）
- ④情報発信機能（需給に係る情報を収集し、川上・川下に伝達）

●卸売市場法により、卸売市場が法律で規制され、保護されている理由

卸売市場は、生産者と小売業者・消費者との間に位置して、集荷・分荷、価格形成機能、代金決済機能、情報発信機能を果たしている。その機能が必要とされる前提条件として、次の生鮮食料品等（青果物、水産物、食肉、花き）の特徴が挙げられている。

- ①生産が天候や自然に影響されやすく、品質、形状、味覚にばらつきが大きいいため、供給サイドの事情で価格が変動し、適正な価格を設定しにくい。
- ②生産地は分散している一方で消費地は大都市などに集中しているため、時間の経過による商品価値の劣化を防止する鮮度保持や迅速な物流の仕組みが必要となる。
- ③生産を担当する農業者、漁業者の担い手は、全国各地に分散しており、その生産規模は小さく経営が小零細であるため、生産者は販路開拓力や価格交渉力が弱い。

●「生鮮食料品等の流通における基幹的インフラ」としての卸売市場の意義

※農林水産省の第10次卸売市場整備基本方針（平成28年1月）

「卸売市場については、我が国の生鮮食料品等の流通における基幹的インフラとして、生鮮食料品等の円滑かつ安定的な流通を確保する観点から、これまで中央・地方を通ずる流通網の整備が図られ、全国的な配置が進展したところである。」

●中央卸売市場とは

中央卸売市場は、首都圏など大都市の生鮮食料品等の流通確保のために、特に、地方自治体が設置する卸売市場である。法律の定義規定では、中央卸売市場は「生鮮食料品の輸出」の役割を

担うとは規定されていないが、中央卸売市場の取扱量及び取扱金額の減少に伴って、悪化する業者の経営、ひいては中央卸売市場の経営の悪化を防止するために、近時は「生鮮食料品の輸出」を謳うようになっている。

卸売市場法では、「中央卸売市場」は、「生鮮食料品等の流通及び消費上特に重要な都市及びその周辺の地域における生鮮食料品等の円滑な流通を確保するための生鮮食料品等の卸売の中核的拠点となるとともに、当該地域外の広域にわたる生鮮食料品等の流通の改善にも資するものとして、第八条の規定により農林水産大臣の認可を受けて開設される卸売市場をいう。」と定義されている。

中央卸売市場では、開設者は地方公共団体に限られ農林水産大臣の認可が必要であり、卸売業者は農林水産大臣の許可を受けた株式会社等が、仲卸業者は開設者の許可をうけた株式会社や個人等が、関連事業者は必要に応じて開設者が規定する株式会社や個人等が、売買参加者は開設者が承認する株式会社や個人等が行うことができるとされている。

● 少子高齢化による生鮮食料品の需要の減少、水産物供給の減少

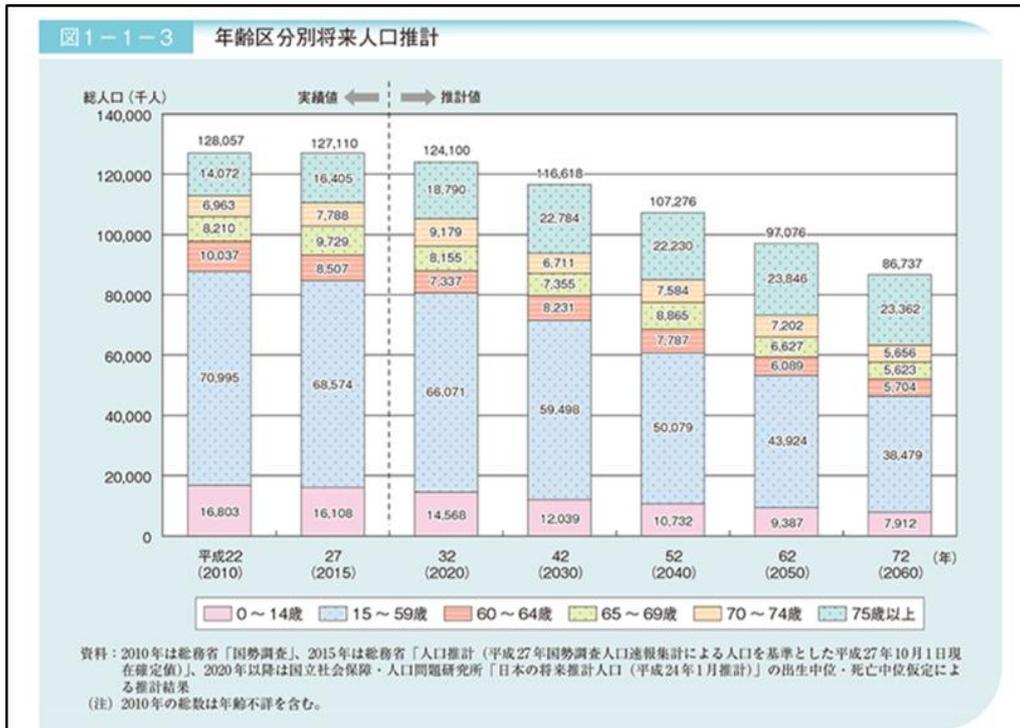
農林水産省が行った少子高齢化の傾向を踏まえた「2025年における我が国の食料支出額の試算」によれば、次のようになっている。

- ① 生鮮品への支出割合は、1990年以降減少傾向にある。
- ② 生鮮品への支出割合は2015年の23.5%から2025年には21.3%に減少する
- ③ 品目別支出割合のうち、魚介類は2015年8.0%から2025年7.2%に減少する。

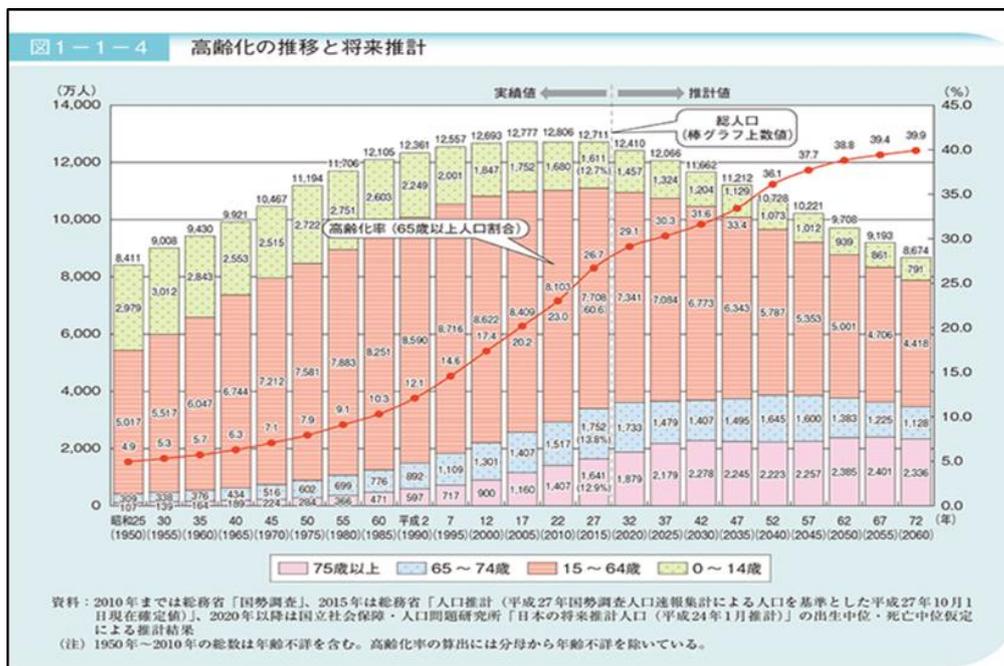
● 卸売市場は、食料品の配給制度などの国家統制の時代、あるいは物資の不足や流通システムなどが不十分な時代では、公が関与して小規模な農林水産業者を保護し、消費者に確実に生鮮食料品を届けるために必要な社会インフラであった。しかし、卸売市場を取り巻く情勢は大きく変化している。まず少子高齢化に伴う食糧需要の減少、消費性向の変化による魚介類の減少、さらに魚介類の乱獲等による水産物供給の減少などがある。

● 農林水産省の第10次卸売市場整備基本方針（平成28年1月）

卸売市場を取り巻く情勢は大きく変化している。それは、少子高齢化に伴う人口減少の進展等による食料消費の量的変化、社会構造の変化に伴う消費者ニーズの多様化、農林水産物の国内生産・流通構造の変化、生鮮食料品等流通の国際化、災害時対応機能の強化等である。



(内閣府「平成28年版高齢社会白書(全体版)」より)

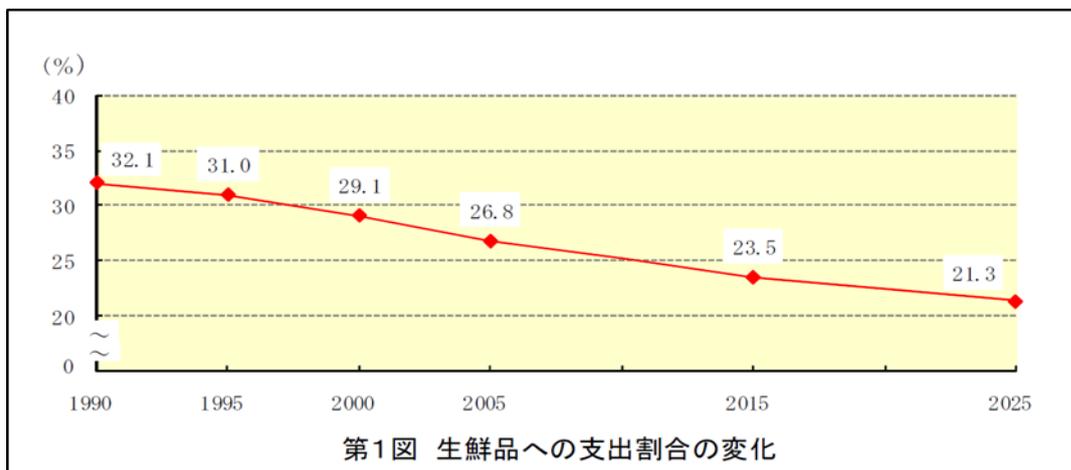


(内閣府「平成28年版高齢社会白書(全体版)」より)

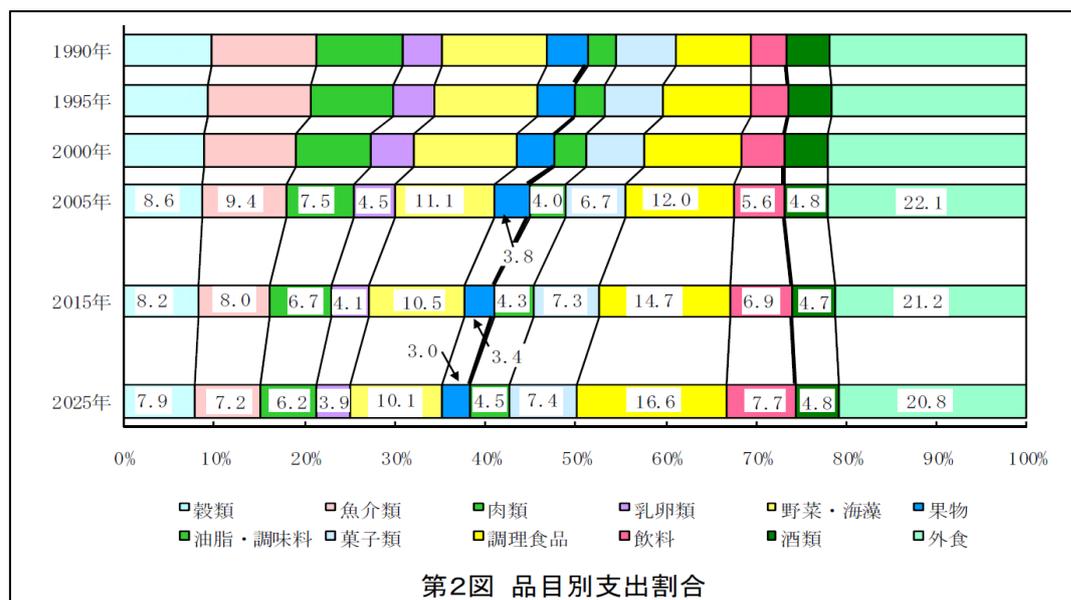
● 「2025年における我が国の食料支出額の試算」

「我が国の人口構成は、2025年には、65歳以上が30.5%を占める(2005年20.2%)など、少子・高齢化の進行が予想されています。また、世帯構成も、2025年には単独世帯が2005年

に比べて 24.0%増加し、36.0%を占めるようになる（2005年 29.5%）と予想されています。このような状況の中で、我が国の食料消費がどのように変化するかを明らかにすることは、我が国の食料供給で直接消費者と向き合うことの多い食品産業の将来を考える上で重要な課題です。このため、農林水産政策研究所では、2025年までの我が国の食料支出額を試算しました。」



（農林水産省「2025年における我が国の食料支出額の試算」より）



（農林水産省「2025年における我が国の食料支出額の試算」より）

●卸売市場の全国の状況は、取扱量、取扱金額とも減少傾向

卸売市場は、「生鮮食料品等の流通の基幹的インフラ」としての役割を果たしてきたが、新しい流通手段の発達等により競争の中におかれており、その意義が揺らいでいる。また、卸売業者や仲卸業者の経営や開設者の財政は非常に厳しい状況にある。

1) 卸売市場経由率は、平成元年から平成25年度までの間に、大きく減少している。

①水産物で、平成元年度 74.6% (うち中央卸売市場 64.6%。以下同じ。) から平成 25 年度 54.1% (42.9%) に減少

②青果で平成元年度 82.7% (49.0%) から平成 25 年度 60.0% (36.7%) に減少

2) 中央卸売市場の取扱金額は、平成 5 年度から平成 26 年度までの間に大きく減少している。

①水産物で平成 5 年度 3 兆 1477 億円から平成 26 年度 1 兆 5839 億円 (平成 5 年度比 50.3%) に減少

②青果で平成 5 年度 2 兆 8234 億円から平成 26 年度 1 兆 9104 億円 (平成 5 年度比 67.7%) に減少

	1989 年 H 元年	1993 年 H5 年	1998 年 H10 年	2003 年 H15 年	2008 年 H20 年	2013 年 H25 年	2014 年 H26 年
景気事象	●バブル 期 1986 年から	1991 年 (H3 年) 2 月まで			●リーマ ンショッ ク 9 月		
水産 (中央)	74.6% (64.6)	70.2 (57.8)	71.6 (59.5)	63.4 (54.7)	58.4 (50.0)	54.1 (42.9)	
青果 (中央)	82.7 (49.0)	79.8 (48.1)	74.3 (44.7)	69.2 (42.9)	63.0 (39.5)	60.0 (36.7)	
取扱金額	63,902	64,397	60,784	49,275	44,021	39,163	39,110
水産	33,131	31,477	29,292	23,477	20,014	16,014	15,839 H5 年比 50.3%
青果	25,579	28,234	27,143	21,662	19,960	19,178	19,104 H5 年比 67.7%

(統計は年度) (単位: 億円) (農林水産省 「卸売市場データ集平成 28 年度」 他より)

※平成 26 年の市場経由率は未公表。

● 「公の施設」である卸売市場の存在意義の見直しの動き

※卸売市場法という規制に守られた卸売市場に対して、国のレベルでは、流通の自由な競争を確保するために、卸売市場法の廃止の議論も起きている。

※卸売市場を取り巻く情勢の変化の中で、卸売市場が「公の施設」であるとして、税金をつぎ込んで維持していくことは、自由な流通手段との競争に歪みをもたらし、時代に逆行することとなりかねない。

※卸売市場が、存在意義を示していくには、確かな経営戦略をもって、自立的に「生鮮食料品等の流通の基幹的インフラ」としての役割を果たすことが求められている。

※総合的な T P P 関連政策大綱に基づく「生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組

みの見直し」及び「生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立」に向けた施策の具体化の方向（平成28年10月6日未来投資会議構造改革徹底推進會合「ローカルアベノミクスの深化」會合規制改革推進會議農業ワーキング・グループ）

「2. 施策具体化の基本的な方向

(2) 生産者に有利な流通・加工構造の確立

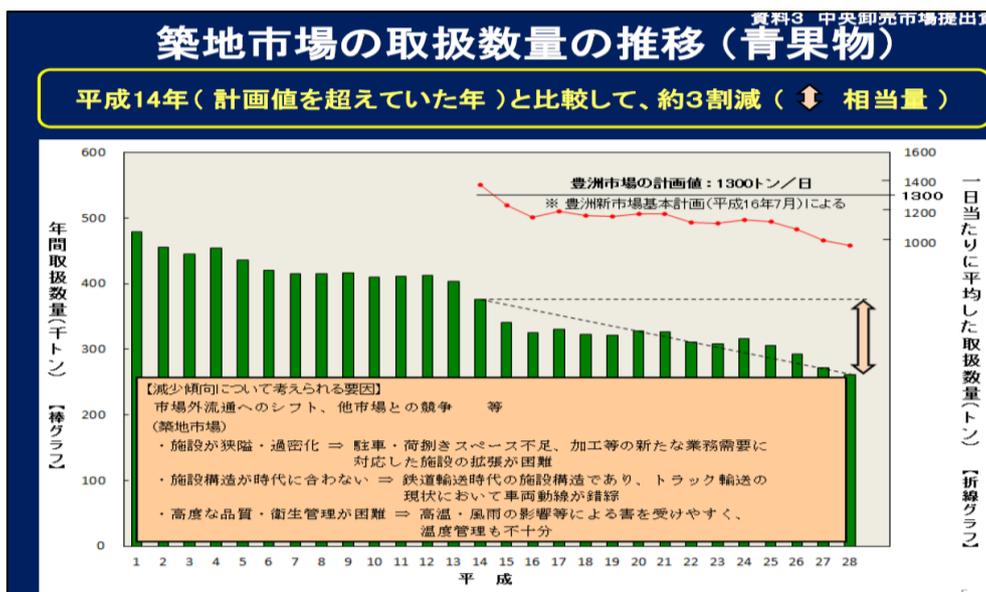
- ④ 中間流通（卸売市場、米卸売業者など）については、国は、抜本的な整理合理化を推進することとし、業種転換等を行う場合は、政府系金融機関の融資、農林漁業成長産業化支援機構の出資等による支援を行う。
- ⑤ 特に、卸売市場については、食料不足時代の公平分配機能の必要性が小さくなっており、種々のタイプが存在する物流拠点の一つとなっている。現在の食料需給・消費の実態等を踏まえて、より自由かつ最適に業務を行えるようにする観点から、抜本的に見直し、卸売市場法という特別の法制度に基づく時代遅れの規制は廃止する。」

●築地市場の取扱量は平成元年から今日までに40%～50%減少

※築地市場の水産物の取扱数量は、平成元年から平成9年まで80万トン弱から60万トン強まで約25%減少し、その後平成14年までは水準を維持しているが、15年以降28年まで減少の一途をたどって更に約30%減少、平成元年と比較すると約50%の減少となっている。

※築地市場の青果は、平成元年から平成14年度まで約48万トンから42万トンへと12%減少し、平成28年には約26万トンと平成元年に比べて約45%減少している。

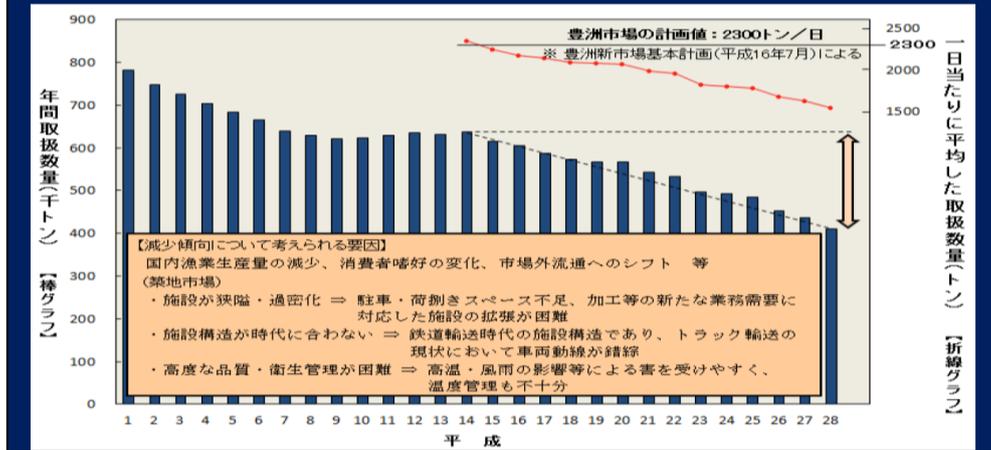
※築地再整備から豊洲市場移転へと舵をきるまでの昭和末期から平成11年までの築地市場の取扱量の減少傾向は明らかであり、現在では、築地再整備が計画された平成2年と比べて、40%から50%減少している。



(第5回市場問題プロジェクトチーム會議資料より)

築地市場の取扱数量の推移（水産物）

平成14年（計画値を超えていた年）と比較して、3割強減（↓相当量）



(第5回市場問題プロジェクトチーム会議資料より)

●農林水産省が示す卸売市場の対応の方向

※農林水産省の第10次卸売市場整備基本方針は、「卸売市場は、引き続き、国民へ安定的に生鮮食料品等を供給する使命を果たす」ことをうたっている。

※また、卸売市場としては、「今後、それぞれの多様性を踏まえた経営戦略的な視点を持って、生鮮食料品等の流通における中核として健全に発展し、産地との連携及び消費者や実需者の川下ニーズへの対応の強化を図り、その期待に応えていくことが必要である。」としている。

※農林水産省の第10次卸売市場整備基本方針（平成28年1月）

「今後の卸売市場については、生産者・実需者との共存・共栄を図るという視点の下、卸売市場の有する目利き、コーディネート力等を一層発揮し、川上・川下をつなぐ架け橋として、その求められる機能・役割を強化・高度化していくこととし、

- ① 卸売市場における経営戦略の確立
- ② 立地・機能に応じた市場間における役割分担と連携強化
- ③ 産地との連携強化と消費者、実需者等の多様化するニーズへの的確な対応
- ④ 卸売市場の活性化に向けた国産農林水産物の流通・販売に関する新たな取組の推進
- ⑤ 公正かつ効率的な売買取引の確保
- ⑥ 卸売業者及び仲卸業者の経営体質の強化
- ⑦ 卸売市場に対する社会的要請への適切な対応

を基本に、その整備及び運営を行うものとする。」

●総務省の「経営戦略」の両輪をなす「投資計画」と「財政計画」

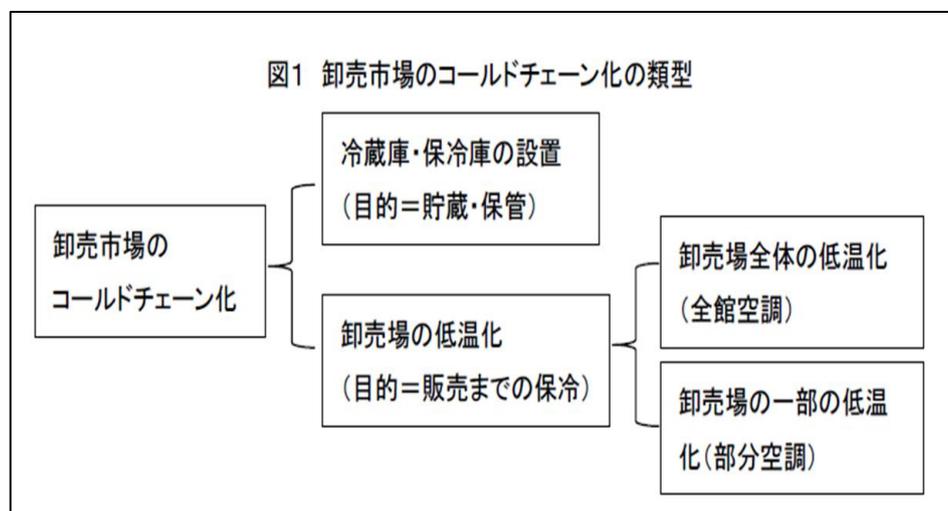
（総務省「公営企業の経営戦略の策定等に関する研究会報告書（案）」平成26年3月）

「現在、高度経済成長長期以降に急速に整備された社会資本が大量に更新時期を迎えつつあり、

人口減少に伴う収入減等も見込まれる等、公営企業を取り巻く経営環境は厳しさを増している。一方で、公営企業法適用や会計基準の見直し、公営企業の抜本的改革、アセットマネジメントの検討をはじめ、公営企業の経営の実情のより一層の把握や経営健全化に係る取組も着実に進められているところである。

『経営戦略』は、①中長期的な将来需要を適切に把握するとともに、アセットマネジメント等の知見を活用してその最適化を図ることを内容とする『投資計画』と、②必要な需要額を賄う財源を経営の中で計画的かつ適切に確保することを内容とする『財政計画』について、需要額を最適化した『投資計画』を履行するための財源を『財政計画』に基づき確保する形で策定することが基本となる。」

●卸売市場コールドチェーン実施の手引き（平成25年3月食品チェーン研究協議会）



●コールドチェーンの必要性

- ①品質・鮮度保持、②熟度・開花・成長の進行の抑制、③微生物や病害虫の増殖防止

●卸売場の低温化の難しさ

「卸売場は一般に、コールドチェーン化の観点からみれば、以下に挙げるような困難な条件下にあります。

- ① 出入口は広いところが多く、人と物の出入りが激しい

卸売場の出入口は広くかつ出入りの多い時間帯は扉も閉めてないところが多く、そこからの人と物の出入りは頻繁で外気の流入量が多くなるため、ますます温度管理を難しくしています。

- ② 人と物の両方が対象

冷蔵庫は一般に物が対象であり普通の建物空調は主に人間が対象ですが、卸売場の空調は青果物、水産物、花き、食肉などが主な対象ではあるものの、同時にそこは人が長時間働く

場所であり、人の健康にも配慮する必要があるという点に特徴があります。」

●低温化施設・設備導入の留意点

「①2.2 導入目的と対象の明確化

新たなコールドチェーン化のための施設は、具体的に何を対象とし、どのような条件、状況を作り出すために導入するかを意識し確認することが必要です。何をどの程度の温度でどのように管理するかを明確にすることは、その投資効果を明らかにし、関係者にその効果をアピールする上でもきわめて重要であると同時に、無駄な投資を避けるためにも大事な手続きです。

②2.3 コストパフォーマンスを考えた機器・資材の選択

工業者に全面的に依存するのではなく、自らも適切で低廉な機器・資材を探し、低コストで効果の高い低温管理施設をつくるよう心掛けましょう。目新しい技術や表面的な効果だけを考えるのではなく、常にコストパフォーマンス（投資効果）を考えた投資が必要です。機器の設置場所・位置・方向も冷熱の効果的な利用という点からは重要な要素となります。」

●全館空調は必要ない。

「①青果、水産のいずれにも卸売場は全館空調が理想的であるのは確かですが、現実にはほとんど必要ありません。温度を下げればよいというものではありません。

②鮮魚は氷または水氷の入った容器に入っているのが普通。鮮魚の周辺温度は氷によって決まるのであって、卸売場の空気温度は鮮魚とは関係なく、せいぜい氷の解ける時間に影響を与える程度。氷は徐々に融解し、その蒸発によって周辺の空気も冷却されますから、空調するまでもなく鮮魚売場の空気温度は周辺環境よりも確実に低くなっています。

③産地で予冷された物（青果）も卸売市場到着時には20℃近くまで温度が上昇している例があります。予冷不足、輸送中の温度管理の不備によるもの。しかし、それでも予冷品は20℃を下回る品温を維持している場合がほとんどであり、鮮度保持上は、到着時の温度以下の品温をできるだけ長く維持することが求められますから、卸売場あるいは予冷品置き場の実際の空気温度は、20℃以下であることが求められます。

④予冷品は量的には全青果物の20～30%程度と考えられますから、それだけのために全館空調するよりも、低温が必要な対象に限定した区域を低温化し、その他の区域は常温であっても可能な限り低い温度を維持する工夫をする方が、現実的な対応といえます。

⑤なによりも卸売場での長時間にわたる滞留を避けることが、品質・鮮度の保持には有効です。これは青果物に限らず水産物についてもいえることです。」

●冷熱機器の取付位置

「①卸売市場の天井（屋根）が高いのはほぼ全国共通ですが、冷気は低い方に流れますから、低温空調の視点でいえば高い天井まで低温化するのは無意味です。

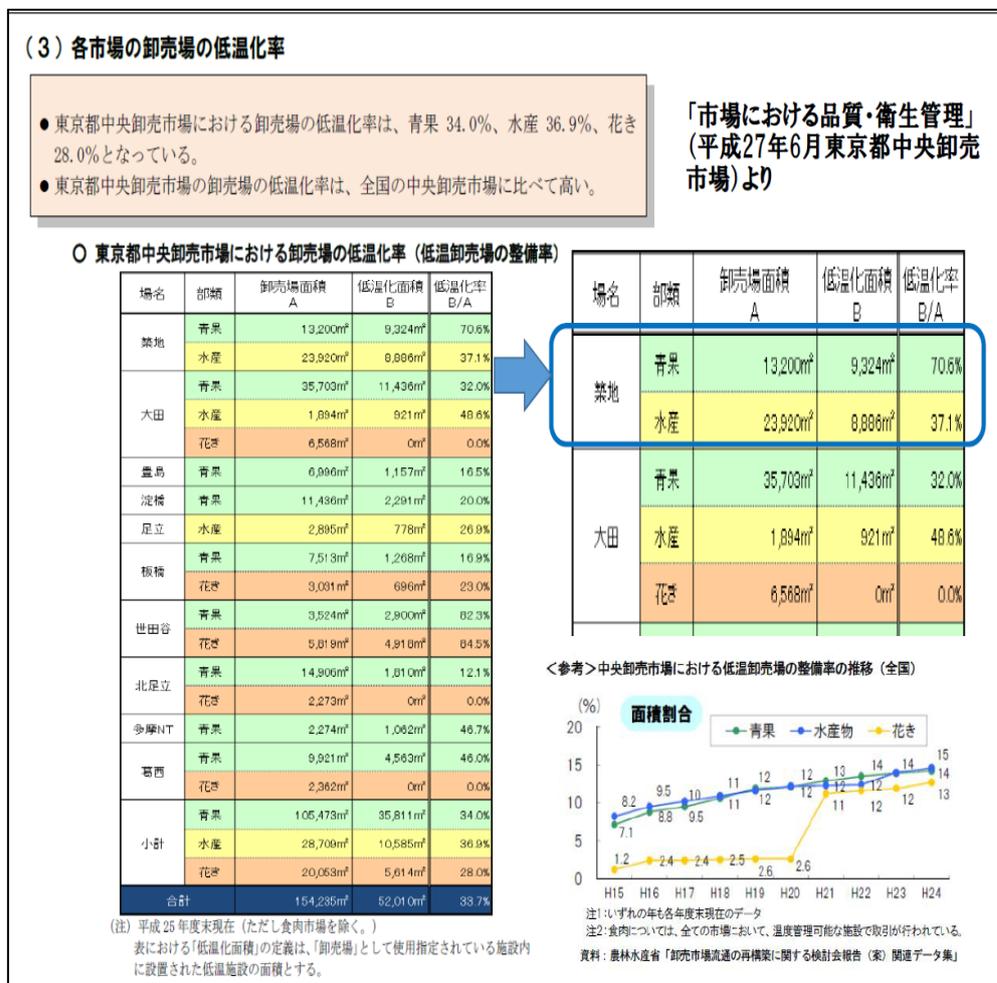
②もし新たに卸売場の低温化（空調）を図るなら、人間の身長と、通常、商品を積み上げる高さよりも少し高い位置までを空調の対象とし（3～3.5m）、冷凍機の冷熱の吹き出し位置と方向は、その高さから下を対象とするよう工夫することが望めます。」

●2.6 メンテナンス対応への考慮

「冷凍機のフィルターが目詰まり、冷媒の洩れ、ビニールシートの切れ・破れ・汚れなど、必要な時に適切に対処するメンテナンス体制が重要なのはいうまでもありませんが、予めメンテナンスし易い寸法、構造、取付位置、資材種類を念頭において設計をすることは、メンテナンス費用の軽減だけでなく、常により状態で稼働させるために重要です。」

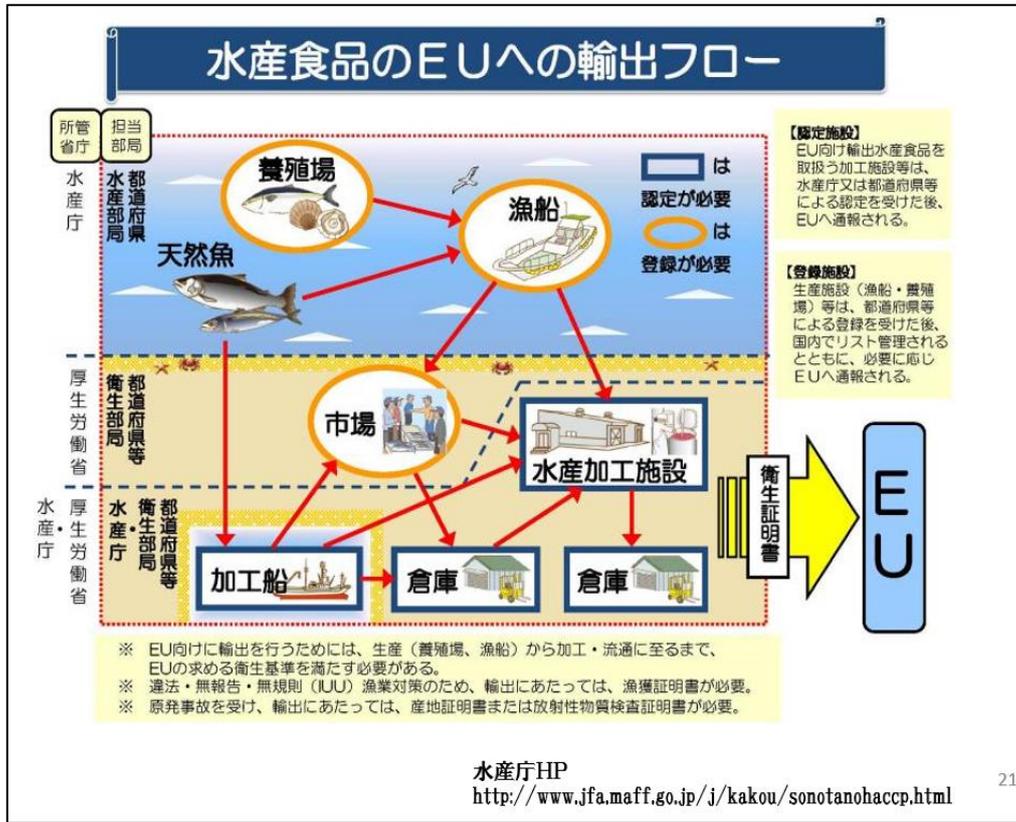
●築地市場・大田市場の低温化率

※大田市場の低温化率は低い、業績を伸ばしている。



(第4回市場問題プロジェクトチーム会議資料より)

●EU への輸出には、漁船から加工工場・倉庫まですべて HACCP 認証が必要



●仮設建築物に係る建築基準法の規定

<参考>建築基準法（仮設建築物に対する制限の緩和）

第 85 条

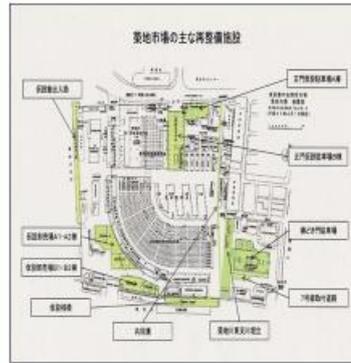
5 特定行政庁は、仮設興行場、博覧会建築物、仮設店舗その他これらに類する仮設建築物について安全上、防火上及び衛生上支障がないと認める場合においては、一年以内の期間（建築物の工事を施工するためその工事期間中当該従前の建築物に替えて必要となる仮設店舗その他の仮設建築物については、特定行政庁が当該工事の施工上必要と認める期間）を定めてその建築を許可することができる。

●仮使用承認制度（平成 27 年 6 月 1 日から民間開放）

建築基準法（昭和 25 年 5 月 24 日法律第 201 号）では、特殊建築物等を新築又はこれらの建築物の増築、大規模な修繕等の工事で避難施設等に関する工事を行う場合においては、原則として、検査済証の交付を受けた後でなければ建築物等を使用できません。ただし、特定行政庁が、安全上、防火上及び避難上支障がないと認めて承認したときは、仮に、使用することができます。この使用制限を解除する一連の手続きを「仮使用承認制度」といいます。

●仮設建築物の状況

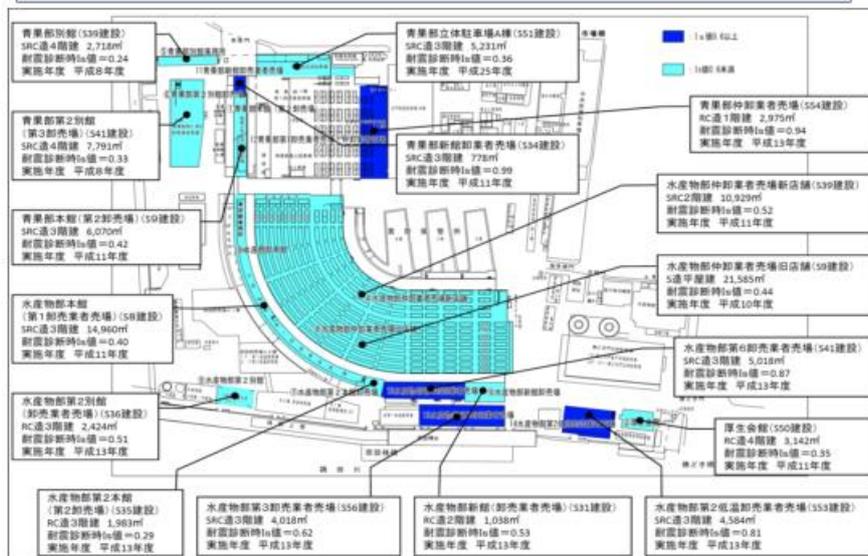
1-② 仮設建築物の法令上の適正化・撤去



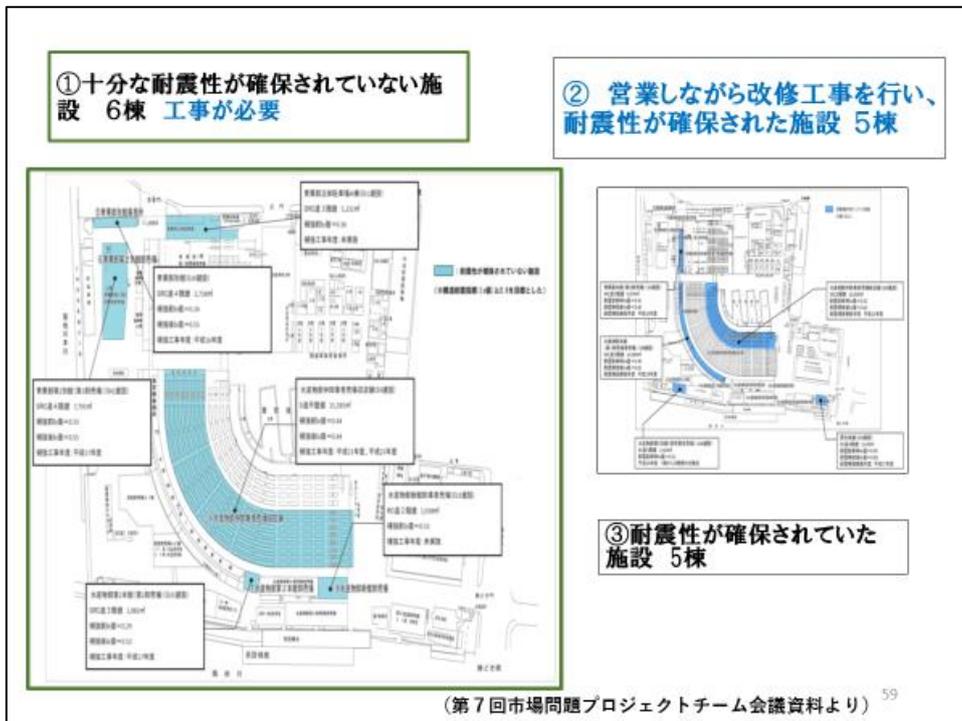
(第7回市場問題プロジェクトチーム会議資料より) 60

●耐震工事の状況

1-① 耐震工事 (耐震診断実施施設 16棟)



(第7回市場問題プロジェクトチーム会議資料より) 58



●アスベスト対策の状況



● 土壌汚染対策・地歴調査

築地市場内には、条例に該当する工事が8か所行われたが、土壌汚染調査が行われていないままになっていたため、調査が行われている。土壌汚染がある場合には、法令に従った措置を講じることになる。



Ⅱ 豊洲市場移転案



1. 豊洲市場移転の際の二つの大きな課題

まとめ

1. 豊洲に移転するに当たっては、市場会計の大赤字と土壤汚染の「無害化」の二つの課題を解決しなければならない。
2. 豊洲市場を開場すれば、直ちに市場会計は100億円を超える赤字を計上し、今後も100～150億円の赤字を継続することになる。「減価償却を含まない収支」は大規模修繕・設備更新の費用を留保しないので、豊洲市場は「使い捨て・使いきり」の施設ということになる。「恒久施設」として使用するなら、大規模修繕・設備更新の財源手当ての明示が不可欠である。
3. 土壤汚染対策は、都議会の「無害化した状態での開場」付帯決議と岡田市場長の「無害化3条件」答弁により実施されてきた。「無害化」が実現できておらず、近未来には実現できる見込みがない中で、移転のためには、「無害化」を掲げた当事者がそのロックを外す方法を提示しなければならない。「法律上安全・科学的に安全」を理由とする場合には、土壤汚染対策費用860億円の支出は、当初から必要なかったということになる。

(1) 豊洲市場移転の二大課題の第一、開場による大赤字への対処

1) 豊洲市場開場による市場会計の大赤字問題

- 豊洲市場は、既に 5884 億円の事業費を支出している。この費用は、国庫補助金 208 億円のほか、神田市場の「売却代金」の残、築地市場の「売却代金」4,386 億円を充当することとしている。築地市場の「売却代金」4386 億円は民間への実際の売却代金ではなく、東京都財産価格審議会の評価を経ない一般会計からの支出であることは既に明らかにした。
- 東京都の中央卸売市場の損益計算書は、次のとおりである。
 - ①平成 27 年度の営業収益は 147 億円、そのうち使用料は売上高割使用料 31 億円と施設使用料 79 億円をあわせても 110 億円である。これが市場会計における毎年度の本業による収入である。
 - ②営業費用は 167 億円である。管理費は 114 億円で使用料収入 110 億円とほぼ見合っている。その他は減価償却費が 51 億円となっている。
 - ③営業損益は、営業収益と営業費用の差額だから 20 億円の赤字であるが、営業外収益が 34 億円（そのうち約 20 億円は一般会計からの収入である。）あるため、年度純損益は +3 億円となっている。
- 東京都の 11 の中央卸売市場の使用料収入は約 110 億円/年である。豊洲市場は築地市場よりも広いが、豊洲市場において業者から使用料を徴収するスペースは築地市場と変わらず、増えるスペースの維持管理費は市場会計全体で負担するようになっている。
- 豊洲市場開場後のランニングコストは、豊洲市場だけで 98 億円/年の赤字、減価償却費を除いても 21 億円/年の赤字となる。
- 建物のライフサイクルコストは、建設費用の 2 倍から 3 倍と言われている。豊洲市場の施設の建設費用は約 3000 億円である。減価償却費用込みの豊洲市場の費用は 164 億円/年とされており、建物の耐用年数 60 年間を考えれば 9840 億円となる。また、管理費等 82 億円/年の 60 年分だけでも 4920 億円となる。
- さらに、豊洲市場は新しい市場であり、業者からは多くの不具合や使い勝手の悪さが指摘されている。これに対しては、「使いながら改良する」というのが市場当局の対応策であるが、それにも費用がかかる。自動車が停車して荷物を詰め込む場所の確保のために屋根を増築するなどの工事を行うことになれば、さらに費用がかさむことになる。
- 豊洲開場後の市場会計は、これまで議会に報告をしてきた「減価償却費込みの収支」では、毎年度約 100 億円から約 150 億円の赤字を計上することとなる。また、ライフサイクルコストを考慮すると支出は多く、使用料収入の 110 億円の大幅な増額も見込めないため、市場会計の改善の見込みはない。これは健全で持続可能な経営ではない。

<参考>

●各市場の使用料

平成27年度決算額

(単位:百万円)

	計	築地	食肉	大田	豊島	淀橋	足立	板橋	世田谷	北足立	多摩NT	葛西
売上高割使用料	3,384	1,385	295	969	60	161	45	103	68	149	31	118
施設使用料	8,548	2,580	878	2,857	187	240	299	307	316	442	92	349
計	11,931	3,965	1,173	3,826	246	402	344	410	384	591	123	467

(注)数値は、原則として、表示単位未満四捨五入のため、合計等に一致しないことがある。

●東京都の市場会計の損益計算書

●当初からの疑問
 営業収入147億円、使用料収入110億円の卸売市場が、
 5884億円の新規投資をして、ペイするのか？

区 分	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27
営 業 収 益	143	143	141	141	139	136	138	142	144	147
売上高割使用料	32	32	31	29	30	29	29	30	30	31
施設使用料	81	82	81	81	80	80	79	79	79	79
雑収益	29	29	29	30	29	28	30	33	35	36
営 業 費 用	158	157	160	155	152	151	153	155	164	167
管理費	103	106	108	100	101	98	101	106	110	114
業務費	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
減価償却費	49	49	50	49	48	47	46	44	52	51
資産減耗費	5	1	2	4	2	4	5	3	1	1
営 業 損 益	△15	△14	△19	△14	△13	△15	△15	△13	△20	△20
営 業 外 収 益	43	38	34	26	26	36	29	24	32	34
営 業 外 費 用	26	22	7	5	6	18	11	6	11	7
経 常 損 益	2	2	8	8	8	3	3	5	1	7
特 別 損 益		△40	16	24	53			△2	△19	△4
当 年 度 純 損 益	2	△38	25	31	61	3	3	3	△18	3

(第5回市場問題プロジェクトチーム会議資料より)

●事業費の推移

【総事業費の推移】

単位: 億円

	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	1,980	1,859	1,859	1,859
その他 関連工事費等	370	370	389	424	420
合計	4,316	3,926	4,521	5,884	5,884

※ 金額については、中央卸売市場より提供

(第1回市場問題プロジェクトチーム会議資料より)

●ライフサイクルコスト

豊洲市場のライフサイクルコスト

●**ライフサイクルコスト**
= 初期建設費用 + 維持管理費用 + 更新・廃棄費用
(減価償却の対象は3050億円・うち建物2747億円)

「ライフサイクルコスト」とは

建物のコストを考えると、初期の建設費のみを対象に判断しがちですが、建物の使用期間を考えると、右図のように初期建設費は一部にしかならずません。建物の耐久性が大幅に向上していることも考え合わせると、今後大きな地震が起きた時の補修・修繕費用など将来の費用も含めたライフサイクルコストの視点から建物性能を考えることが重要といえます。

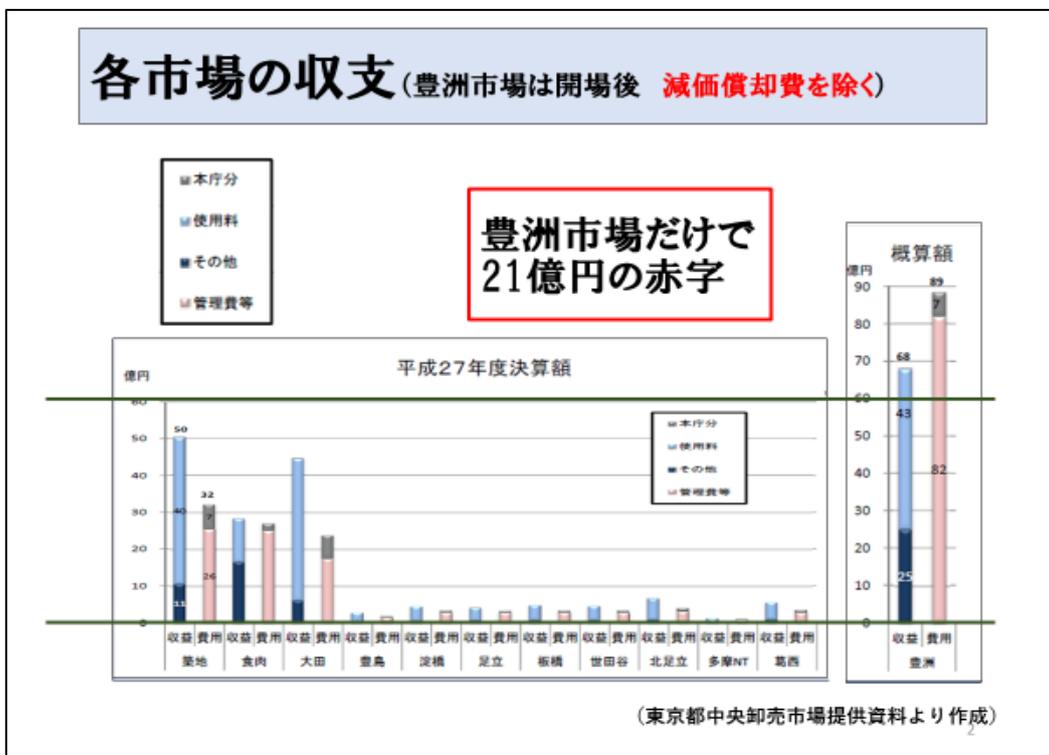
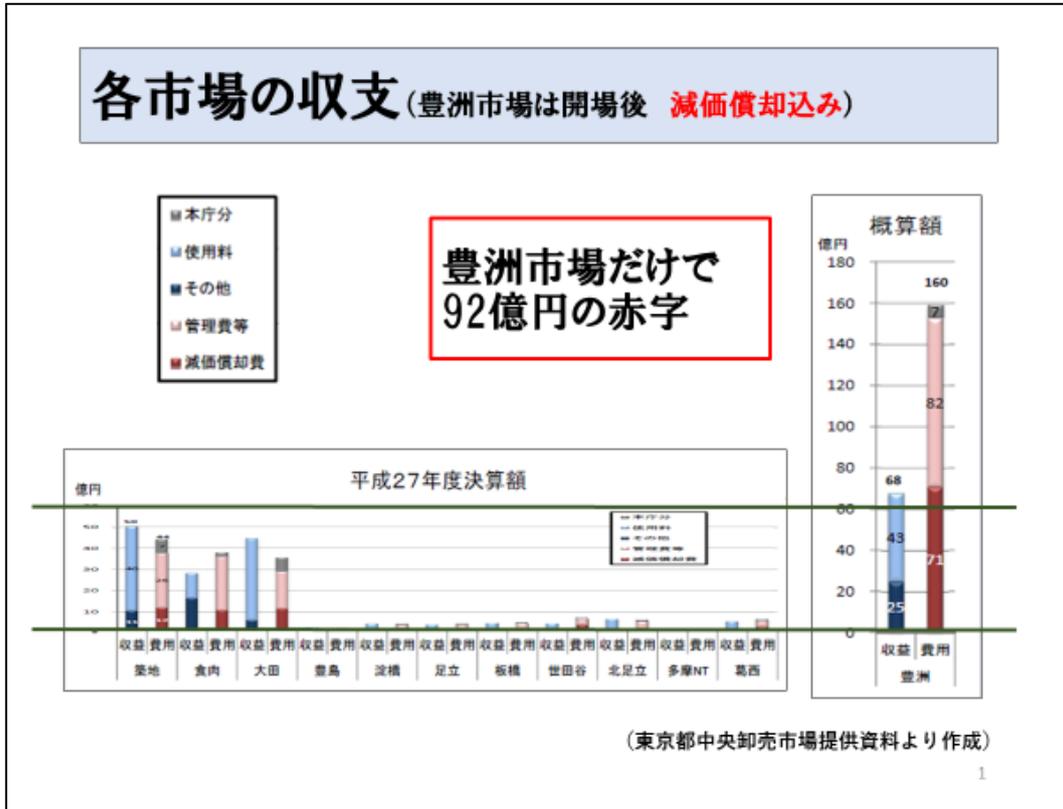


※通常、地震や事故による補修費用はライフサイクルコストに算入しない。

26

(日本建築構造技術者協会 J S C A 「安心できる建物を作るために」より)

●各市場の収支



(注) 市場当局において再計算をし、修正したものをそのまま採用している。

- 築地市場と豊洲市場の収支試算（豊洲は開場後概算額）について確認したところ、誤った作業を行っていたことが分かりました。正しく修正すると次表及び別紙2「棒グラフ」のとおりとなります。（減価償却を除いた豊洲市場の赤字が、27億円から21億円に減少している）

(単位:億円)

	収益			費用												減価償却費	計
	使用料	その他	計	本庁分	管理費等	人件費等	委託料	警備	設備保守・樹木管理等	光熱水費	電気・水道等	地域冷暖房	資産減耗費	その他			
誤	築地市場 (平成27年度決算額)	40	11	50	13	19	4	8	2	6	10	10		0	△3	12	44
	豊洲市場 (開場後概算額)	43	25	68	13	82	4	34	10	24	42	34	8	1	0	71	166
正	築地市場 (平成27年度決算額)	40	11	50	7	26	4	8	2	6	10	10		0	3	12	44
	豊洲市場 (開場後概算額)	43	25	68	7	82	4	34	10	24	42	34	8	1	0	71	160

注1: 網掛けが修正部分 注2: 原則、表示単位未満四捨五入のため、合計等と一致しないことがある。

- 卸売市場作成の市場会計の将来推計（平成40年度まで）

主な前提条件

- ① 豊洲市場開場は平成30年度
- ② 売上高使用料収入は、5年ごと3%減少
- ③ 各売り場の整備・改修費は、年50億円（現在と同じ）
- ④ 企業債は、借り換え無し
- ⑤ 築地市場の売却収入は、4,386億円（環状2号線単価基準）
- ⑥ 築地市場売却収入繰入時期は、平成32年度売却、平成32～36年度の5年間で均等割して特別利益に計上

損益計算書及び資本的収支															(単位:億円)
区分	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33	H34	H35	H36	H37	H38	H39	H40	
営業収益	147	152	153	169	169	169	169	169	168	168	168	168	168	167	
売上高割使用料	31	32	33	33	33	33	33	33	32	32	32	32	32	31	
施設使用料	79	79	79	82	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83	
雑収益	36	40	41	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	
営業費用	167	225	227	305	309	313	316	319	322	325	328	331	335	338	
管理費等	116	174	175	196	196	196	196	196	196	196	196	196	196	196	
減価償却費	51	51	52	109	113	117	120	123	126	129	132	135	139	142	
営業損益	△20	△74	△74	△136	△140	△143	△146	△149	△154	△157	△160	△163	△166	△170	
営業外収益	34	88	47	35	35	80	69	58	46	35	35	34	34	34	
営業外費用	7	59	18	24	24	24	15	15	15	12	9	6	4	4	
経常損益	7	△44	△45	△125	△128	△87	△93	△107	△123	△134	△134	△135	△136	△140	
特別利益	-	-	-	388	-	744	744	744	744	744	-	-	-	-	
特別損失	4	-	-	1,191	68	5	35	-	-	-	-	-	-	-	
当年度純損益	3	△44	△45	△929	△196	652	616	637	621	610	△134	△135	△136	△140	
経常損益 (減価償却費等除く)	51	3	15	△23	△22	23	20	9	△4	△12	△9	△6	△5	△5	
資本的収入	1,134	1,277	0	56	15	148	148	148	148	148	15	15	15	15	
資本的支出	1,116	1,692	91	121	50	650	50	118	449	410	1,381	961	50	100	
建設改良費	970	1,507	57	90	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	
企業償還金	146	185	33	31	-	600	-	68	398	360	1,331	911	-	50	
正味運転資本	1,007	744	668	880	755	1,015	1,842	2,626	3,066	3,536	2,161	1,209	1,169	1,079	

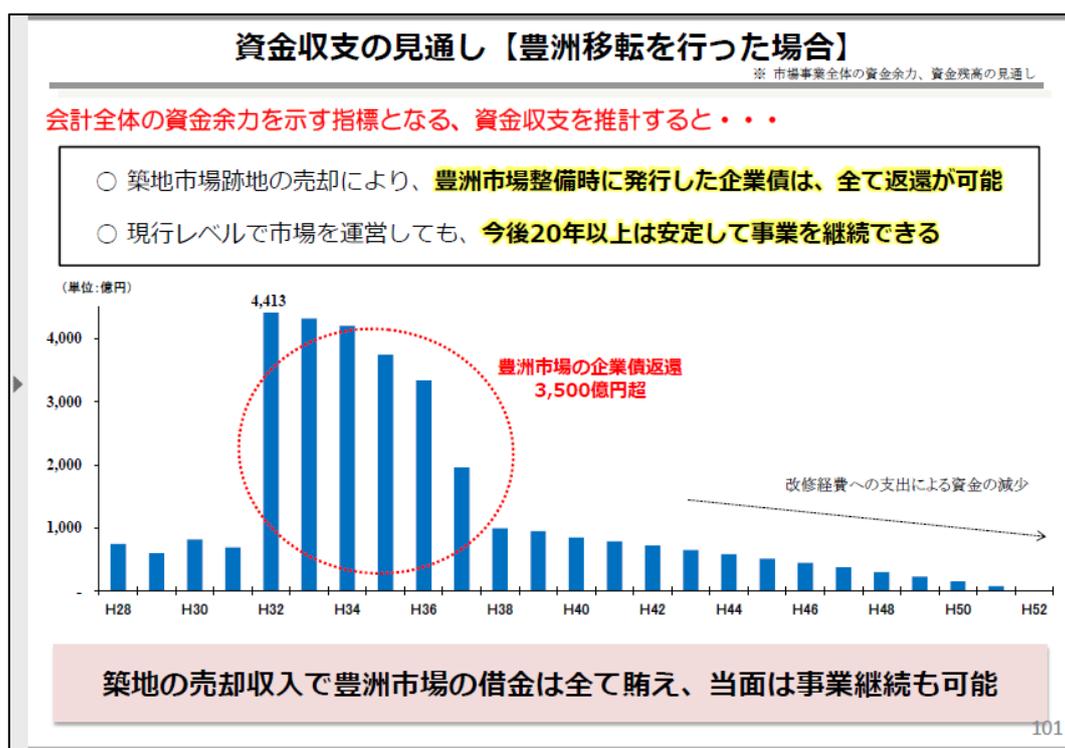
※平成27年度は決算値、平成28年度以降は試算条件に基づく試算。数値は、原則として、表示単位未満四捨五入のため、合計等に一致しないことがある。
会計上、特別利益はH32年度に全額計上されるが、過去の事例をもとに5等分し、現金収入されるH32～36年度に表示している。

2) 「減価償却費用を含まない市場会計」は、「使い捨て・使いきり」の施設の会計

- 東京都は、豊洲市場開場後の市場会計を、これまでの「減価償却を含む収支」から「減価償却を含まない収支」に変更して、市場会計の持続性を説明し、「今後20年以上は安定して事業を継続できる」とする。
- 「減価償却費」は、施設の大規模改修や設備更新のための費用を内部留保するためのものであり、実際に市場会計から資金が外部に流出するものではない。しかし、「減価償却費」を積み立てない施設は、大規模改修や設備更新をしないという前提の施設であるから、いわば「恒久施設」ではない、「使い捨て＝壊れたら終わりの施設」、あるいは「使

い切り＝壊れるまでの施設」ということになる。

- しかし、「減価償却を含まない収支」を見ても、「市場のあり方戦略本部」によれば、一般会計からの築地市場の「売却代金」4386億円もの資金が投入されたとしても、豊洲市場の手持ちの資金は20年程度しか持たず、何らかの財源措置を講じなければ、約20年で施設は閉鎖ということになる。

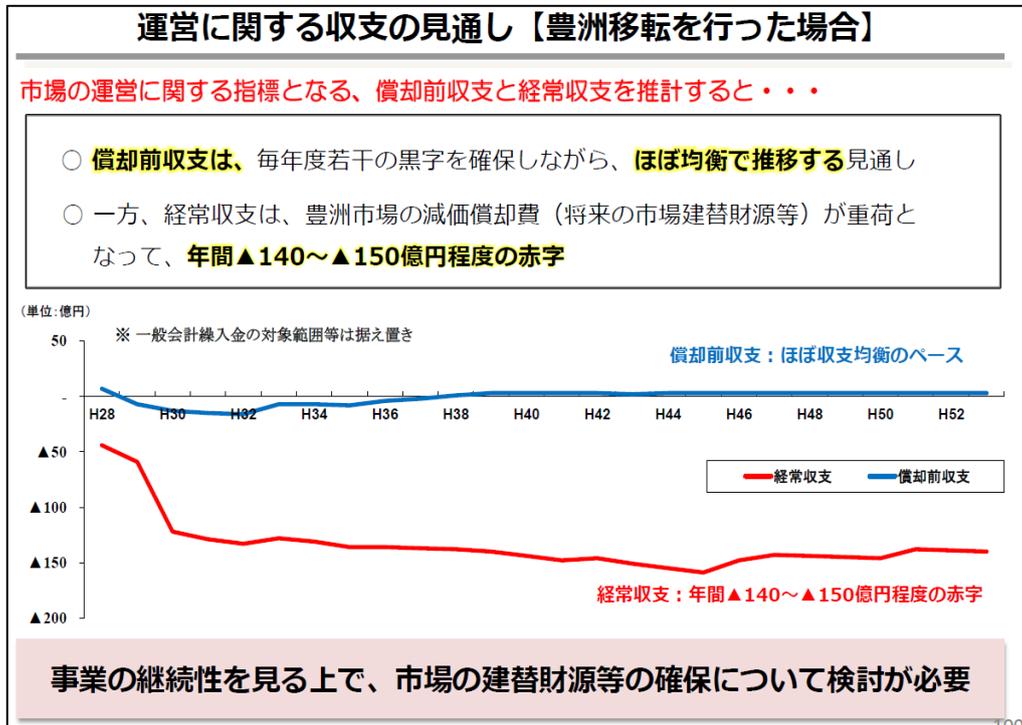


(第2回「市場のあり方戦略本部」資料より)

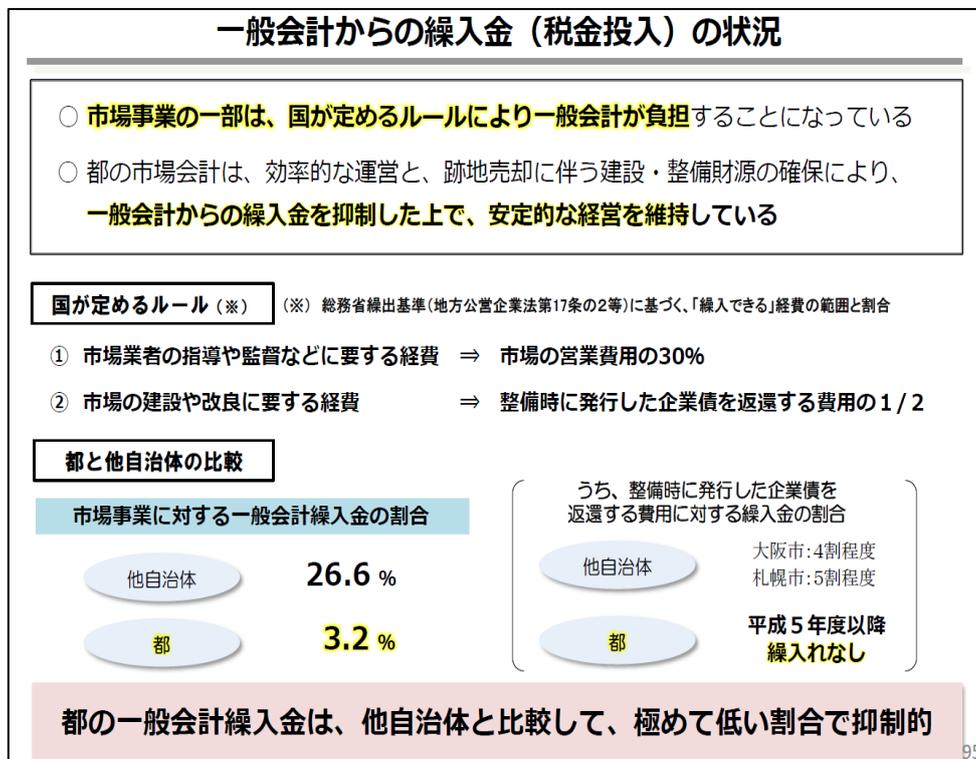
3) 豊洲市場開場による大赤字は、税金で賄う方法しか用意されていない。

- 「市場のあり方戦略本部」資料では、「事業の継続性を見る上で、市場の建替え財源等の確保について検討が必要」と述べるにとどめて、明言していない。しかし、財源確保の手段として用意されているのは、「税金の投入」という手段であると推察される。
 - ①神田市場の「売却収入」によって市場会計を賄ってきたので、今後とも築地市場の「売却収入」、甲市場や乙市場の「売却収入」で賄う。幸い、東京都は、11の中央卸売市場を抱えており、市場を「切り売り」して豊洲市場を延命させることができる。
 - ②他の地方自治体は市場事業に対する一般会計繰入金金の割合が26.6%、東京都は3.2%しかないという資料を提示することにより、「30%までの税金投入は当然」を示唆する。
- 豊洲市場は、市場単体での収支は他の市場とは比較にならない「ガリバー施設」であるが、その赤字も尋常ではなく、他の市場を食いつぶしながら維持されていくガリバー施設になりかねない。

<参考>



(第2回「市場のあり方戦略本部」資料より)



(第2回「市場のあり方戦略本部」資料より)

4) 税金による豊洲市場の維持方針は、市場経営による自立と真逆の考え方である。

- 豊洲市場は、「6000 億円を投じ、開場して更に多額の赤字を生み出す」という施設である。
- 卸売市場を取り巻く状況は厳しく、その中でも東京は多くの需要がある後背地を抱えており、他の地方自治体に比べて有利な条件にある。
- 国や他の地方自治体が、税金に依存しないよう「経営戦略」の策定などの改革に取り組み、自立しようとしている中で、東京都が、豊洲市場の開場のために生じる赤字対策として税金への依存を深めていくことは、「市場のあり方」としては真逆である。
- 「減価償却を含まない収支」でも、築地市場の「売却代金」4386 億円という多額の金額を東京都の会計の中で一般会計から市場会計に移すことによって、当面の事業が「成り立つ」と主張する。施設の「使い捨て・使いきり」の会計は、持続性ある市場経営ではない。
- よって、豊洲市場に移転するとしても、経営改善策を確立するか、卸売市場としては早期に撤退して赤字の累積を最小化するなどの方策が必要である。

(2) 豊洲市場移転の二大課題の第二、豊洲の土壤汚染対策

1) 豊洲市場用地は土壤汚染対策法上安全・科学的に安全である。

- 土壤汚染対策法上は、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、土壤汚染対策法上「形質変更時要届出区域」に指定（土壤溶出基準を超える汚染土壤は存在するが、地下水を飲む、直接汚染土壤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

※「形質変更時要届出区域」に指定するにあたっては、以下のとおり要措置区域の指定に係る基準（土壤汚染対策法施行令第 5 条）への該当性について確認しました。

①溶出量基準不適合に関して

当該土地の周辺（1000m）に飲用井戸が確認されませんでした。また、周辺の公共用水域の測定地点において、環境基準超過は確認されていませんでした。

②土壤含有量不適合に関して

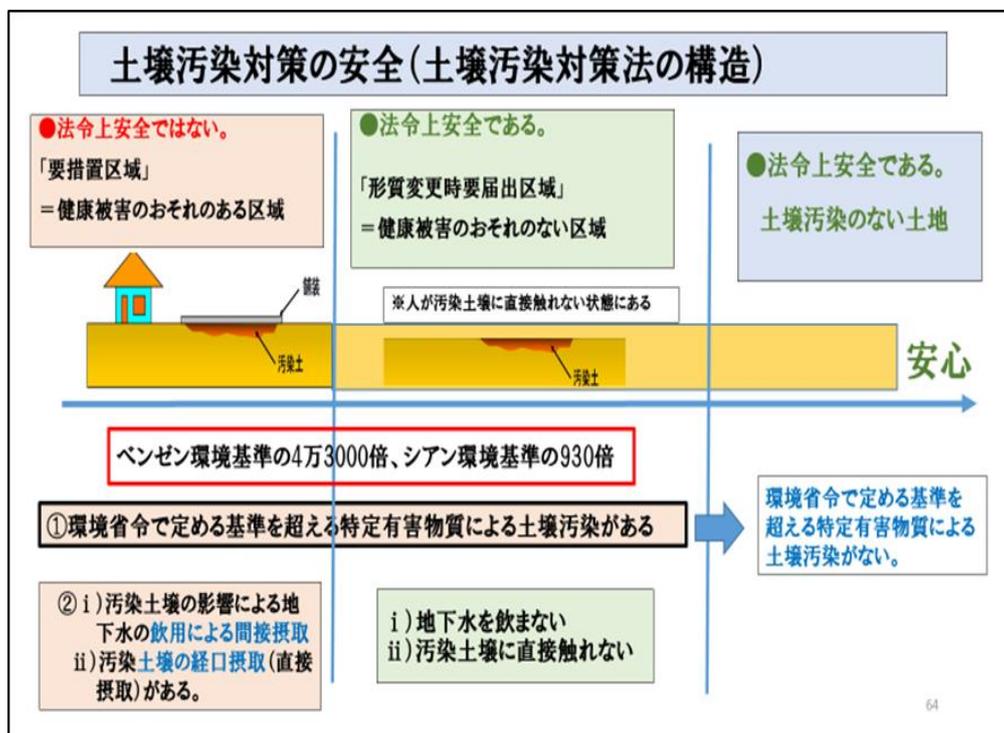
関係者以外の立ち入りが禁止されていました。

以上より、要措置区域の指定要件には該当しないため、形質変更時要届出区域に指定することとしました。

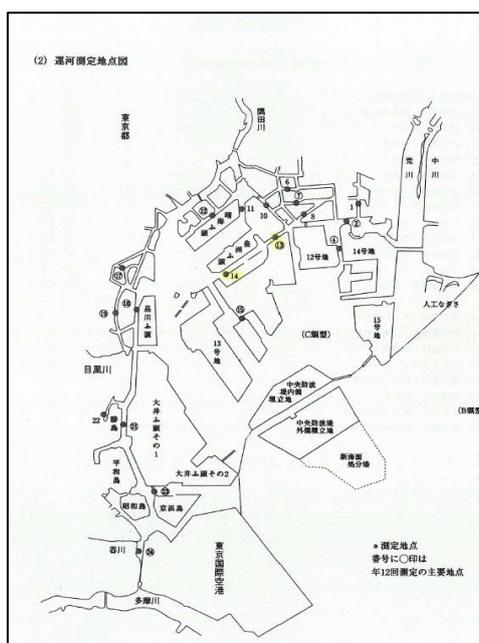
※公共用水域への漏出については、「豊洲市場用地で確認された有害物質について、公共用水域の運河測定地点を確認しました。その結果、環境基準を超過する事象は確認されていませんでした。（H20～23 年の東京湾の調査結果より）。」

●公共用水域に有害物質が漏出していないかどうかの測定は、豊洲市場の区域指定の判断

のために特別に行われたのではなく、定期的な調査ポイントの2カ所で行われていた。
要措置区域か形質変更時要届出区域かの判断に当たって十分検討が尽くされたかについて
は明らかではない。



●豊洲市場用地の公共用水域漏出に関する測定地点 (2カ所)



(東京都より)

2) 豊洲市場用地は土壤汚染対策法上安全・科学的に安全であるとの前提で、安全・安心対策として、860億円を支出して土壤汚染対策が講じられている。

- 豊洲市場用地は、東京ガスの工場跡地で、その地歴から用地全域にわたって高濃度の土壤汚染が想定されていた。
- 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。
 - 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。

3) 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。
 - 「汚染土壌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壌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。」

- 無害化3条件は、土壌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「操業由来の汚染土壌はすべて除去する」(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。
- 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。

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>	「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			
平成22年11月	<経済的観点から自然由来の残置を決定>	「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	区域指定の解除は開場の要件とせず
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) 豊洲市場の土壤汚染対策は、「無害化3条件」のロックがかかっており、それを外すために、これまで860億円という予算を支出してきた。しかし、その条件は達成できておらず、豊洲市場に移転する場合には、そのロックをどう外すかが課題となっている。

○「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壤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。

○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。

○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、さらに追加の土壤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。

5) 「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。

○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、その時点で現地が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壤から溶出してくる汚染物質までは対象にしていない。

※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「汚染土壤が無害化された安全な状態」を求めていた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」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。

6) 「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壌汚染問題はない、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壌汚染対策を実施する必要がないことは明らかであり、「形質変更時要届出区域」指定後の一切の土壌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壌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。
- ただし、これまで東京都が行ってきた土壌汚染対策のように、「形質変更時要届出区域」であっても、更なる土壌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どの程度の土壌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。土壌汚染対策法は、行政法規としての最低基準を定めたものである。汚染土壌が存在する土地の取引に当たっては、商慣行上も土壌汚染対策法に規定されていない汚染土壌の掘削除去が行われており、むしろ土壌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、土壌汚染対策法を超える土壌汚染対策が行われることは理由がある。