

第5回講演（平成15年11月11日実施）

# 市民との リスクコミュニケーション ～北九州市のPCB処理施設建設 に向けた取り組み～

# 「北九州市のPCB処理施設 建設に向けた取り組み」

北九州市環境局環境産業政策室主幹

入江隆司さん



## はじめに一公害克服の歴史

最初に、北九州市のこれまで歩んできた環境行政の歴史をお話ししておきたいと思います。

北九州市は100万都市です。ちょうど40年前、昭和38年に5市が合併して、北九州市になりました。これは対等合併ということで同じクラスの市が合併するという世界的にも珍しいものでした。わたしもまだ10歳ぐらいでしたから、北九州市ができたときの状況は鮮明には覚えていないのですが、このときに「北九州音頭」というのがありました。歌詞は全部覚えていませんが、「燃ゆる思いか 北九州の 空に火を噴く 空に火を噴く 湧く煙」という、当時の産業を非常に謳歌したような歌詞でした。だれが歌っていたかという、歌っていた人は当時、美空ひばり、雪村いずみと「三人娘」と言われていた江利チエミさんで、高倉健さんの奥さんだった人です。だいぶ前にお亡くなりました。この北九州音頭は、まさに北九州市の産業が日本の屋台骨を背負っているというような内容の歌でした。このように、北九州市は産業活動が非常に活発で、当時我々が小中学校のころに習った社会の教科書の中でも、日本の四大工業都市ということで出ておりました。工業都市として、全国でも非常に有名なところですよ。

産業活動では非常に貢献を果たしましたが、それと裏腹に、市民、特に生活している住民には非常に苦しみを与えた時代でもありました。

非常に暗い話ですが、公害問題がありました。毎日、洗濯や掃除をすると、煤煙がどんどん降ってきて、洗濯物を洗ってもきれいにならない、家の中は粉じんで真っ黒だという時代です。産業としては活発な活動を続けてきましたが、その裏で住む住民にとっては非常に苦しい時代でもありました。

経済が非常に進む中での生活面でのいろいろな苦勞を何とかしていこうということで、北九州市は産業を高めると同時に公害に対しても非常に大きな取り組みを昭和30年後半から40年、50年にわたって取り組んできました。

その発端が、まさに工場の周辺に住むおばちゃんたちです。我々の苦しみを何とかしなければいけないということで活動を始めました。北九州市に戸畑という地区がありますが、今の新日本製鉄、八幡製鉄所のいちばん大きな工場がありました。この戸畑地区では、北九州音頭の歌詞にもありますように、黒煙というより、「七色の煙」といわれていましたが、どんどん煙が出ていました。セメント工場からは粉じんがものすごく出る。そういう中で生活している家族のお父さんは、まさにその公害を出す元凶である工場に勤めているわけです。ですから、工場から給料をもらっているお父さんは文句を言えないわけです。ところが、おばちゃんは自分の生活が非常に苦しいということで、立ち上がったのです。九州男児は非常に強いと思われ

ていますが、実際はカカア天下というか、奥さんが非常にしっかりしていますので、最終的には奥さんの言うとおりになっているという状況です。そういう公害問題に対して立ち上がったおばさんたちの活動が、まさに今の北九州市の公害を克服していったきっかけになっています。そのおばちゃんたちは、毎日出る粉じんの量を克明にノートに記録を取りました。なぜなら文句を言っても、きちんとしたデータや科学的な根拠を提出しないと、相手はなかなか動きません。特に生産している企業や我々行政を突き動かすには、そういうきちんとしたデータに基づくいろいろな積み重ねが必要です。そのため戸畑地区のおばちゃんたちは、かなり長い期間をかけながら結束して調査を行いました。それによって行政も「これは何とかしないとイケない」と思うようになり、企業に対して公害に取り組むような行政指導を始めました。それ以降、昭和40年から50年にかけて、公害問題を克服するために北九州市と対象企業が共同してそのような取り組みをしてきました。今は、煤煙についても、非常に改善されて、青空を取り戻しています。



もう一つは、北九州市には、周辺の洞海湾という内湾があるのですが、当時は「死の海」といわれ、工場から出てくる排水で汚れきって、全く生物がすんでいませんでした。それも市民のいろいろな活動の中から、改善する努力が始まりました。今は、エビや小魚が内湾に戻ってきて、まさに死の海からよみがえりました。こうして昭和50年の終わりまでに、このような取り組みで、きれいな砂、きれいな海を取り戻すことができました。

北九州市は、そういう形で市民、行政、企業の産・官・民が手を取り合いながら、公害を克服していったという経緯があります。

北九州市のてまえみそかもしれませんが、これは世界的に大きく評価していただき、「グローバル500」の表彰を受けたり、「国連地方自治体表彰」も受けました。又、去年はヨハネスブルグで地球サミットがあり、その中でも北九州の活動は非常に評価をしていただき、北九州の宣言を採択していただきました。この根っこには、一市民の活動が大きく広がって、行政、企業が手を取り合いながら北九州の空と海をきれいにしていくという歴史があります。

わたしは北九州市が合併して10年目の昭和48年に北九州市に入職しました。当時は公害の問題についてもすでに体制ができあがっていて、空気もかなりきれいになっていました。わたしが最初に入った職場は産業廃棄物指導課で、まさにごみの関係の仕事を担当しました。そこで6年ぐらい廃棄物についての仕事をしました。当時は、大気や水などの公害の問題より、廃棄物の問題が非常に遅れており、廃棄物の処理の仕方が周知されていない時代でした。市民の関心も、今のようにごみ、特に産業廃棄物についてはあまり関心がなく、そういうときに担当と

なり、廃棄物処理の問題と並行して公害克服の歴史をいろいろな形で経験してきました。

このような北九州市の公害克服の経験は世界的に評価を受ける一方、中国や東南アジアのような周辺諸国で、市が果たしてきた役割や企業が蓄積してきた環境に対する技術などの経験が非常に役に立ちました。そして、周辺の開発がまだ進んでいない地域に我々の蓄積した経験とそれを携える人が行って、いろいろな協力をした成果が世界的にも受け入れられています。このことが、世界的にも日本国内でも、いろいろな評価を受けたのだらうと考えています。

そういうことで、北九州がなぜ現在のようになっていったかという原点は、自分たちの生活をどうやっていこうかという意識を市民そのものが持ちえたことではないでしょうか。それに行政がいかに協力するかということが、いちばんのキーポイントになるのではないのでしょうか。そしてこれが今日のテーマの「市民とのリスクコミュニケーション」に至ることになるのではないかと考えています。わたしの経験をいろいろお話しする中で、皆さんがたが現実に取り組もうとされている問題があり、わずかでもその参考になることがあればわたしの話も価値があると考えています。

### エコタウン事業への取り組み

北九州市では、今エコタウンの事業に取り組んでいます。なぜエコタウンに取り組んでいるか、またなぜ全国的にも北九州で取り組んでいる事例が参考になっているか。これは、先ほどの公害克服の歴史と国際協力といった取り組みの中で、我々行政の職員も自分たちでいろいろなノウハウを蓄積してきました。そして、そういう意識を持ってやろうという気持ちになって

いったことが非常に大きなベースになっていると思います。

わたしも昭和48年に入って30年になりますが、振り返るとその時点時点で「これをやらんといかん」という事件に巡り合いました。そして、我々は問題をどうやって解決するかというときに、何を自分でやらないといけないか、市民と同じような気持ちになって取り組んでいきました。自分たちがこれだけ苦しんだという結果をどうやって克服するかというのは、まさに市民と同じ気持ちでないとやっていけない。結局わたしも北九州市民ですから、同じ気持ちになるということからスタートしないと問題はなかなか解決していかないというのが、わたしの30年間の経験の中で強く感じたことです。特に、30年のうちの3分の2ぐらいは廃棄物絡みの仕事をしていますが、そういう節目節目では原点を忘れないようにということで乗り越えてきました。

なぜエコタウンの事業に進んでいったかを若干お話しします。公害を一生懸命克服して、空がきれいになり、海がきれいになった。これは当然元に戻したということになるわけですが、同時に、例えば廃棄物の問題や大気、水の問題というのは、環境をいかにきれいにしていくかということになるわけです。それには、特に技術が要ります。それらの環境技術をきちんと持っていかなければいけない。それはただ単にお金をつぎ込んで周辺の環境をきれいにするということでは産業として成り立たないのです。そういう技術をきちんともうかる姿にしていかなければいけない。これが一つのエコタウンの発想です。

北九州市では、これに「環境産業」という名前を使っています。要するに、自分たちが破壊された環境をうまく元に戻していこうとする場

合の技術を産業に結びつけます。例えば、今、中心にやっているのは、廃棄物関係のリサイクルです。これはリサイクルに非常にお金がかかりますが、もうけられないようでは産業としては成り立ちません。企業がリサイクル事業をするには、もうけにつながるような姿にしていかなければならない。そのとき、国や地方が、それをやってみようというきっかけ作りに手を貸す。ある程度の補助をおこなったり、工場を作る場合の場所を提供するなどの支援をおこなう。そうすれば順調に動くということであれば、それはまさに行政の仕事でしょう。

ただ、それを産業としてずっとやっていく間に、やっても赤字、やっても赤字で産業の継続性がなければ、環境産業としては成り立ちません。ある程度きちんと経済性にのっとった、産業として成り立つような事業として展開しないといけないという発想で、エコタウン事業に今取り組んでいます。エコタウンでやってきた活動の中に、まさに市民との会話やコミュニケーションがありました。その辺からお話を進めていこうと思います。

### エコタウン事業とは

北九州市は九州の北端、福岡県の北にあります。エコタウンの事業をやっているのが、北九州エコタウンです。ここで環境産業、特に廃棄物のリサイクル事業を展開しています。実際に事業を展開しているのは「総合環境コンビナート」というところで、家電やペットボトル、自動車のリサイクルなどの事業を展開しています。これは、各企業が集まって事業をやっています。もう一つは「実証研究エリア」があります。これは環境産業に結びつくような、今から技術的にこういう事業を展開していこうという準備の

ための実験をやっています。

このコンビナートとエリアが両輪で動いているということです。当然環境コンビナートで事業化を展開したからといって、全てが上手くいくとは限りません。幸いなことに、今までつぶれたところはないのですが、新たな事業展開を図る場合に、それなりの基礎的な実験や研究をしておかないといけません。それを、実証研究エリアでおこない、この両輪を動かしながら、北九州のエコタウンを発展させていこうと考えています。行き当たりばったりでほんと飛び込んで事業をやっても、なかなかうまくいきません。やはりそれなりの技術の蓄えをきちんと持っておかないといけないということで、このようなエリアを北九州市が提供する形で発展させています。

### エコタウンの立地

実証研究エリアは、いろいろな企業にエリア内で実験をおこなっていただくわけですが、当初は福岡大学の資源循環・環境制御システム研究所を中心に、そこと結びつく形で実証研究をやっていただきました。大きなところでは、生分解性プラスチックの実験や、埋め立てに対するいろいろな問題などの実験をおこなっています。また、生ごみの生分解以外に、身近なものでは、焼酎かすのリサイクル事業の実証研究や、おからから肥料を再生したりクッキーなど食品に利用する事業なども行われています。また、発泡スチロールを骨材にするような事業もおこなっています。実際の実証研究は2～3年ぐらいでローテーションを組んでいます。かなり長くやっているのは、福岡大学の研究所と、生ごみから生分解性プラスチックを作る研究が5年ぐらいかけて実証研究をステップアップしな

が行われています。それ以外の研究は2年ぐらいのスパンで変わっています。

エコタウンの企業は、廃棄物のリサイクル事業をおこなっています。最初にスタートしたのは、ペットボトルのリサイクルです。これは平成9年にエコタウン事業が国の認可、指定を受けてエコタウンの事業が展開し始めましたが、そのスタートがペットボトルの再生工場でした。ペットボトルの次はOAのリサイクル、家電のリサイクル、自動車のリサイクルというように順番にいろいろなリサイクル事業が出てきました。

一つは、自動車の解体業者が市内に二十数社いるのですが、その中の8社が共同で自分たちの自動車解体の事業をやっというここと、市内から移ってきまして、共同で解体事業をおこなっています。解体をおこなうと同時に、解体から出てきた自動車の中古部品をインターネットにネットワークを作って、共同で販売しており、非常にうまく進められています。自動車リサイクル法ができ、今から再生事業を始めるのは大変ですが、それをかなり先行的に取り組んだケースです。

コンビナートの中の企業は廃棄物のリサイクルをおこない、最終的に廃棄物をゼロにしようということを目指しているのですが、完全にゼロにすることは難しいです。そのため、幾らかはリサイクルに回らない廃棄物が出てきます。複合中核施設では、そういうものを全部集めて、今のところ推計で月に20トンぐらい、コンビナート全体のリサイクル後の残滓を溶融炉で完全に溶融処理して、廃棄物をほとんどゼロになるまで処理をします。これも大手の企業が出資をして作った会社です。

そういう処理を行う過程で出てくる電力は、団地の中に戻されます。このように、出てきた

廃棄物をエネルギーに換えて、エネルギーを団地の中で活用することで、廃棄物とエネルギーがうまく循環する形でおこなっています。電力が余れば電力会社に売り、経営そのものもきちんと成り立つ形でおこなっています。

総合環境コンビナートのちょうど真下には、新しいPCBの処理施設ができる場所です。

このように実証研究と廃棄物のリサイクル事業の両方を近いエリアの中で共存させるというのがまさに北九州市の進めているエコタウン事業です。これは平成9年から始め、当初は非常に先進的な動きとして注目されましたが、今では全国18か所が指定され、エコタウン事業が行われています。北九州市はこの事業を先駆けて取り組んだので、各地から見学者が来られます。北九州市としては、これは一つのモデルケースとして、この地区の形を作り上げていくとともに、さらにエコタウン事業を発展させていくことを目標に、昨年2期の計画を作りました。北九州市の一部のエリアから地域全体に広げて廃棄物の排出をいかにゼロにしていくか。目指すは廃棄物の循環、そしてエネルギーも同じように循環して使える仕組みを作っていくことで、昨年計画を作り、今年度から実際に動かしていること、いろいろな計画を考えています。

その一つがエココンビナートという構想です。これは廃棄物のリサイクルをおこなうと同時に、エネルギーを共同で使っていくものですが、これから市内で展開していくために、企業と一緒に検討会を行っています。このように、もう少し先を見ながらエコタウンの事業を広げていこうとしています。

#### 施設公開の原則

当初から北九州市は、施設についてお知らせ

しようということで、皆さんに施設を見ていただけのようになっていきます。平成11年度は約3万人でしたが、昨年度は約10万人の見学者が来ています。できあがった当初は、企業も宣伝ということもあって非常に喜んで対応していましたが、頻繁に来られては、見学者の対応に追われて迷惑をかけてしまう場合がでてきます。そこで、今はいろいろな事業をされるかたが増えましたので、コースを分けてこの週はこちらのコースというような仕組みを作り、支障のないように施設の公開を受け入れていただいています。それでどんどん見学者も増えました。今年はおそらく10万人は超えるだろうと思われませんが、企業のかたにも対応に協力してもらって、見学者の皆さんに非常に喜んでもらっています。見学されるかたは、市民が30%で、あとは環境教育として小中学生が33%です。それから行政関係の見学が非常に多くなっています。個人で申し込まれる方もけっこうありますので、そういうケースを入れると、非常にたくさんの方に来ていただいています。北九州市としても、見るだけではなく、見たからにはそれを持ち帰っ

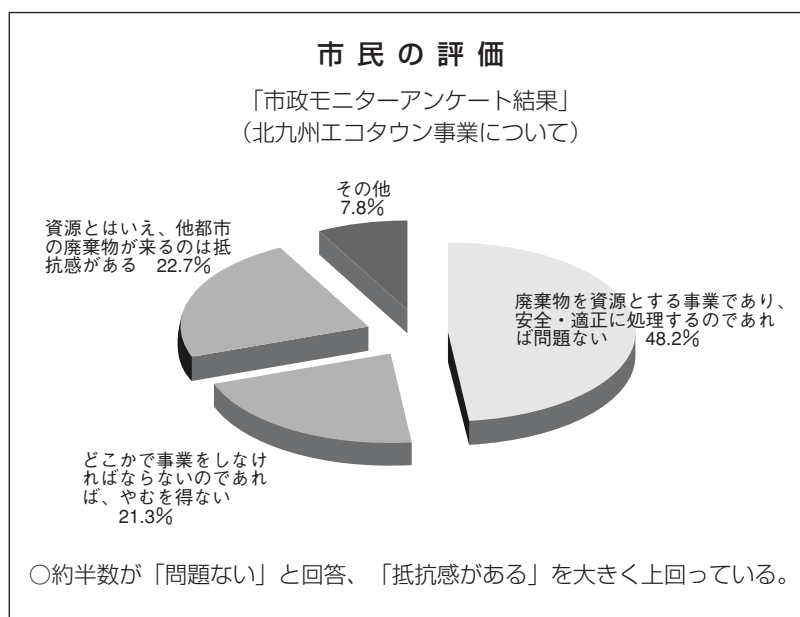
て生かしてもらわないといけないという意味で、PRの仕方など見学全体の運営にエコタウンセンターを作っています。

エコタウンセンターでは、エコタウン事業の概要説明をして、各工場に見学に入るという仕組みになっています。別館では、環境報告書やいろいろな企業が実際に環境に対して、どう取り組んでいるのかという資料を集め、企業の取り組みを情報としてきちんと公開していくというを行っています。ここでは研修もできるようになっています。

### 市民の評価

エコタウンを通じて、廃棄物に関する市民の意識についてアンケートを実施しています。ごみに対する意識は北九州市では非常に強く、平成5年からずっと連続1位となっています。廃棄物問題については市民も意識していますが、それと同時に、行政の取り組みに対する評価についても廃棄物についてはかなり意識が高いです。

市民の意識として、ある程度こういうことをおこなう場合に行政がどのようにすべきだとい



うような基準を持っていないと、なかなかこういう答えは出てこないのでしょうか。廃棄物を資源として利用するのであれば、施設を造ること自体には反対はない、「問題がない」が半分ぐらいを占めています。

これは、最初に述べましたが、市民と手を取り合いながら公害を克服してきたという意識が当然市民の中にもありますので、こういう結果が出てきたのかなという面はあります。

「やむをえない」というものを含めて、70%ぐらいは廃棄物をリサイクル、資源化することについては施設を造ることにある程度しかたがないという意識を持っているのが実態です。

## 行政の役割

行政側は市民に対してどのような役割を果たしていかないといけないかというと、市民がどんな問題意識をもっているかを行政がきちんと受け取る窓口であるということ、そしてコミュニケーション（対話）をする場所を行政側が提供しなければいけない。一軒一軒回って家庭で話し合いをするということは事実上無理ですから、その場所を提供する。また、安全性の確保に向けた事業をきちんとやれるのか、そのフォローをおこなう。これが監視・指導です。最初は市民の理解を得ても、あとは知らん顔という行政もけっこう多いですが、造るまでは一生懸命おこなっても、運営、運転をおこなっていく上で行政側がフォローしなければ問題が起こります。そこをきちんとやらなければいけない。この二つが行政の役割だと考えています。

このようなエコタウン事業のシステム、我々が事業をおこないながら施設を立地させていく中で積み重ねた経験を集約すると、こういう形になります。

例えば、蛍光管は水銀を使っていますので、蛍光管のリサイクルをすると、水銀の問題が出るのではないかという市民の不安があります。また、医療系の廃棄物をリサイクルする事業所も中にはありますが、その場合、ウイルスに感染するのではないか、危険ではないかという不安が強くあります。そういう不安も、立地のときにお互い市民の中で話をしながら、経験を通じて行政も試行錯誤を続けながら、何とか立地までたどり着きました。実際、今は順調に運転されていますが、きちんとフォローはしていきます。フォローをしないと、ときどきコンビナートで火災が起こったり、事故が起こったりという危険がおこってしまいます。そんなときにフォローをきちんとしておかないと、危ない施設になります。又、それが原因で、事業そのものがストップしてしまうこともあります。このようにフォローをやっていくという経験をエコタウンの事業を通じて、おこなっていきます。

最初のところでお話しておかないといけなかったのですが、環境行政の中でのいろいろな経験と同時に大切なことは、もう一つは市全体の指揮です。今の市長は20年ぐらい前に就任し、もう5期目に入っています。市長の非常にいいところは、とにかく行政が事業をする場合には必ず市民の中へ入っていく、何事に関しても、「お上が決めたことだから、市民は守れ」というようなお上意識はやめたことです。とにかく、まずは市民の中に入り、市民の意思を酌み取ったうえで、いろいろな施策、政策を組んでいく。このようなトップの考え方があります。

「出前講演」と呼んでいるものがあるのですが、何かの施策に取り組もうとした場合、まず自分たちが行って、講演という形を取りながら、自分たちはこのように考えているということ



市民に説明することをかなり以前からおこなっています。それと並行しながら、エコタウンなどがあり、そういうものを活用しながらエコタウン事業を進めていっています。

「出前講演」ですが、環境と関係ない総務局や保健・福祉、計画・企画といったところの課長クラスの人が局に関係なく横断的に環境の施策に対して講演するわけです。自分が担っている仕事以外の仕事もそういう形でおこなっていきます。市役所の組織は大きいですから、縦割りにならないように横断的に協力しながら仕事をしていきます。それが「出前講演」の大きな特徴です。これが組織を膨らませないという意識と、職員は当然異動があって同じ職場にずっといるわけではありませんから、自分たちのやる仕事に対して、お互いに協力をし合い、知識がその中で培われていく。こういう下地がPCB事業を展開していく中でベースになっているとご理解いただけたらと思います。

### PCB処理に関する今までの取り組み

わたしは、今年4月に環境産業政策室に来たばかりです。このPCBの施設を受け入れるための取り組みをおこなっている時には、最前線にはいなかったわけですが、その間、PCBの処理施設を造る側の環境事業団に平成13年から今年3月まで2年間派遣されていました。外から市の仕事を見てきましたので、両方のサイドからお話ができるのではないかと考えています。

PCBの処理に関して、なぜこのような施設を造らなければいけなくなったかという流れに沿って説明していきたいと思います。

昭和43年ごろに北九州市で「カネミ油症事件」がありました。この「カネミ油症事件」ではPCBが原因であり、非常に問題とされ、使用

中止まではならなかったのですが、昭和45年ぐらいから製造が中止され、今まで使っていたPCBは保管させることになり、約30年もの間、各企業で保管されてきました。その処理を何とかしなければいけないということで、今の経済産業省が通産省時代にPCBの処理に取り組もうとしてきました。実際は国が手を出すのではなく、通産省の外郭団体を作り、それを通じて民間企業にPCBの処理施設を造らせて、処理をさせようとしていました。全国で39か所の焼却施設を造ろうという活動をおこなってきましたが、39か所ともすべて地元の反対で動きが取れなくなりました。これがちょうど平成2～3年ぐらいのことでした。民間主導でPCBの処理施設を造っていかうと通産省がずっと活動をしてきたのですが、どうにもならなくなってしまいました。

それではどういう形でPCBの処理をやっていけばよいのか。まず、平成2～3年ごろ大手の電力会社が自社できちんと処理できるような施設を造りました。通常の焼却では住民の反対があるので、焼却以外の方法を検討するなどその当時からPCB処理の具体的な実証研究をずっと続けてきました。それでもPCBの処理施設というのは、非常に受け入れが難しく、いよいよ国が乗り出さなければならなくなったのが、平成13年ぐらいでした。

PCBの製造が中止されて以来、約30年近く各企業で保管されていましたが、企業の倒産で紛失したり、いろいろなことでどこかに漏れてしまうなど、これまで環境を汚染してきました。又、解体業者がトランスを回収して、最終的にPCBがどこに行ったのかも分からないケースもあり、調べれば調べるほど追跡が難しくなってきました。わたしも平成10年ごろには廃

棄物関係のところにもありましたので、アンケート調査をおこなったのですが、やってみると、まずはだれが持っているかという名簿自体がないのです。20年ぐらい前に通産省で調べた台帳はあったのですが、これは電気事業法で、トランスやコンデンサを持っているところは届け出をおこなうというきまりになっていましたから、それをベースに使っていたのですが、実際調べると、すでに会社がないとか、倒産しているとか、実態がなかなかつかめない状態になり、非常に苦労しました。

要するに、どこにどれだけあるかということさえ分からない状態でPCBの処理をおこなうというのがスタートです。それでPCB処理を何とかやらないといけないという法律ができたのが平成13年の6月か7月だったと思います。そのときはまだ本当の実態が分からなかったのです。この法律ができてやっと罰則付きの届け出が義務づけられ、姿が徐々に見えはじめました。もともとこれぐらいあったらろうと思ったのが、実はこれだけしかなかったというような結果が出てきたのです。

そういう流れで法律を作って、PCBを持っているところには届け出をさせ、処理は国が手を貸しましょうということで、その主体を特殊法人の環境事業団と決めました。こういう法律を作る過程で、どこかに施設を造る相手（場所）を探さなければいけません。そこで厚生省から北九州市に話が合ったのです。

### 北九州市におけるPCB処理事業受け入れにかかる検討の経緯

3年前の平成12年12月に、国から北九州市にPCB処理事業の実施の申し入れがありました。これは形式上です。国は予算を用意して事業を

行いますから、8月ぐらいに概算要求を出しています。その前の時点で内々に北九州市には何とかお願いをしたいという話がありました。当然それでいいですよという話はできませんので、正式にきちんとお話を受けて、それから北九州市でいろいろな検討をした結果、やりましょうという答えを出しました。平成12年12月の正式な申し込みのあと、翌年2月にとりあえず受けましたが、市民との話し合いをしたうえで正式に答えを出すということにしました。

そして、ここからまさに市民との本当の対話が始まりました。そこで「北九州市PCB処理安全性検討委員会」を立ち上げ、学識経験者、専門的なかたと議論をした結果を市民の前にきちんと出そうということで、公開で行いました。学識者としては、環境問題、特に有害物質に関する問題の取り組みを実際におこなっていらっしゃる先生を選びました。こういう専門的な検討と並行して、「市民説明会」を実施しています。これは、委員会の立ち上げと同時に市民との対話をということを実施しました。この委員会の報告書が出るまでの間、出前講演と同じように、その地区地区に足を運んでいろいろ説明をおこない、特に施設が立地する周辺地区を中心に一定程度の広がりを持った地域に延べ100件ぐらい、人数で3,500人ぐらいの住民に説明を行いました。

9月に市議会で最終的な判断を下すということで、市民との対話を通じ、専門家のいろいろな検討の内容を含めて議会に諮って結論を出すということになりました。それが平成13年10月、その結果を持って国に条件を提示しながら立地の決定を出しました。

PCB処理施設の予定地設定は、環境コンビナートのちょうど真下のところでした。ちょうど

---

洞海湾と海に接したところです。これは、住宅地からは4～5キロ離れた工業地域の中にあります。

### なぜ北九州市か？

なぜ北九州市なのか。国が要請してきたわけで、北九州市から「どうぞいっちゃい」と言ったわけではないのですが、なぜ国が北九州市にお願いしようと考えたのか。先ほど言いましたように、北九州市ではエコタウン事業という背景があり、いろいろなリサイクル事業が行われていました。これは、市民といろいろな形で話し合いをしながら取り組んでいったことが評価を受けたのだと思います。当然もともと産業都市ですから、技術力が集積しています。それと物流の面からも非常に機能的にそろっている。また北九州は工業地帯ですから、PCBをたくさん持っている事業所が多いということで、こういう三つの背景のもとに北九州市に立地したいということになったのだと思います。

市としてそれを受ける意義は、廃棄物についてはきちんと処理をして、リサイクルに回すということが当然必要です。そういう視点でのいろいろな取り組みをおこなうべきですが、PCBは普通の廃棄物よりももっと難しいと思います。今やっている事業は、そういう取り組みによって厚みを増すことになります。それから、これがいちばん肝心なところですが、これはエコタウンの事業がそうであったように、どこかに先駆けてという意識を北九州市はけっこう持っており、二番煎じよりもどうせやるなら一番だという考えがあります。実際は、PCB処理施設の受け入れに対し、国にOKということで手を挙げた都市は、大阪市がありました。平成13年6月に大阪市が先に手を挙げられたのですが、

それ以後の動きは北九州市のほうが早かったです。大阪市さんは手を挙げたあとの進展が遅れたということで、北九州市が先になりました。そういう意味でも北九州市は「やるのだったら早く」という意識が強いです。

### 北九州市におけるPCB処理事業の考え方

PCB処理事業にどう取り組んでいくか。またそれがなぜ必要なのか。北九州市としては、やるからにはきちんとした考え方を持ってやっていく。その理由は、PCBの処理というのは先進国だけの問題ではなくて、世界全体の問題です。日本はほかの国に比べると、非常に処理が遅れているので、早くやらないと世界全体に汚染が広がっていく危険がある。技術的にはある程度、処理技術がきちんとでき、特別措置法により、法律上の枠組みもできており、だれが処理をするかということもきちんと決まっている。そういうことで、体制ができ上がっているし、早く汚染の負荷を減らさなければいけないのです。

いずれにしろ、北九州市の中で施設を造って処理をするという最大の条件は安全性です。処理が非常に不安定なもので、結果的に問題が起きるといえるのでは困りますから、まずはきちんとした安全性が確保できるというのが最大の条件です。これは、国に提示する時の最初の条件にしました。あとで詳しく話しますが、どんなことをやるにしても、必ずリスクがありますから、それをきちんと管理することが必要になってきます。それは、まさに安全性が確保されていることがベースになります。それを踏まえたうえで事業を行う。事業をやるのは国の外郭である環境事業団ですが、環境事業団がきちんとできるようにさせていかなければならない。こ

れが北九州市の考えです。

## リスクマネジメント

リスクというのはどういうことか。まず皆さんピンと来るのは、株を買ってもうけたいと思うが、買ったからといって必ずもうかるとは限らない。損をするということも当然ある。この損をするというのがリスクです。交通事故などもそうです。外に出たら、車にぶつかる可能性もあるわけです。自分は絶対車にはぶつからないというわけではないのです。

PCBの処理についても同じです。リスクがゼロというのはありません。安全性が確保されたといっても、リスクというのには必ず背負っています。必ずそういうものはありうるのだという前提のもとに考えていこうというのがスタートです。これがリスクマネジメント（リスク管理）です。これは、どんなよい施設を造っても、操作を誤ることもありますし、またこれは、人間が起こす場合もあります。作業者の操作ミスもありますし、機械的なトラブルもあるわけです。それと災害も含めて、すべてをクリアできるような施設というのは絶対にありえません。ということは、ゼロのリスクというものは、最初からありえないのだというスタンスです。

わたしも30年ぐらい役所生活をしましたが、最初のころは、何とか説得するために、「大企業が造るのだし、大丈夫だから、心配せんでいい」という手法で最初のうちはやっていました。しかし、いろいろな経験と、当然、その間にいろいろな勉強もするわけですから、そういう積み重ねをやっていくと、最終的にはこのようなことで対応せざるをえないと行き着いたのが、リスクがないということはありませんということなのです。

そうしたら、どういう問題があるのか。どういう損をするのか。どういう危険性があるのかということをして洗い出して、市民の側から言われることもあるし、行政の側からも言います。どういう問題が出ているのか、きちんと整理して判断していく。それで、市民との対話をやる。こういう施設なら、ここまでは認めるが、こういうことをやってしまうと必ず事故になる。そういうことをきちんと説明し、それに対してどう対応するかというリスクの回避のしかたをきちんと提示し、互いに話し合うというのがリスクマネジメントです。こういう考え方で市民との対応をしていきました。

## リスク評価

リスクの考え方を絵にすると、こうなります。単純に考えたら、右上の領域では危ない。危険性が高い。この領域を外れるようにしていくために、どういう安全対策をとるか。どういう運転をし、どういう形でスタートするか。この絵で見ると、左下の角がゼロリスクです。要するに影響もないし発生もしないというところに持っていかないといけない。しかしこれは現実には不可能に近いわけですから、影響も発生する確率もできる限り少なくするようにやらないといけない。PCBの施設であれば、爆発事故を起こしたという想定では被害は大きくなります。

例えば、PCBを処理するための容器をプラスチックにして処理をしてしまうと、危険度は高くなり、それが爆発すると被害も大きくなる。ステンレスの頑丈な容器の中できちんと処理するということになれば、発生する確率は非常に少なくなる。このように、いろいろな設備を整え、安全対策をきちんと取る。それは、リスクがゼロに近づくということです。そういう考え

方でいろいろなリスクを評価しています。

簡単にいえば、発生する確率と被害の大きさを掛け合わせたものがリスクになるわけですから、どちらかをいかに少なくするか。設備面をものすごく強化すれば、ものすごくお金がかかります。無限大にお金をかけてやれば、発生する確率も少なくなるでしょうし、被害も少なくなるかもしれないけれども、何千億円ものお金をかけてやると、税金を使うわけですから、そんなにはお金をかけられないのです。それは数字できちんと評価する。市民にも、そういう形で判断してもらいます。

何で処理をしなければいけないのかと、市民からよく言われます。PCBをじっと持つておくのと早く処理をするというのを、数字で表してみました。例えば何もせずじっと持つていて、それを紛失したり、漏れてくるという確率を調べると、1年間で、1万4,000~14万kg/年のPCBが漏れて環境に影響が出ます。一方、例えば10年間で処理してしまうと、当然ガスや水などの残滓は出るかもしれませんが、環境への負担は0.1~4.1kg/年になります。このように数字で比較をし、なぜこれだけ差がつくのかというのを説明します。

### 安全性確保

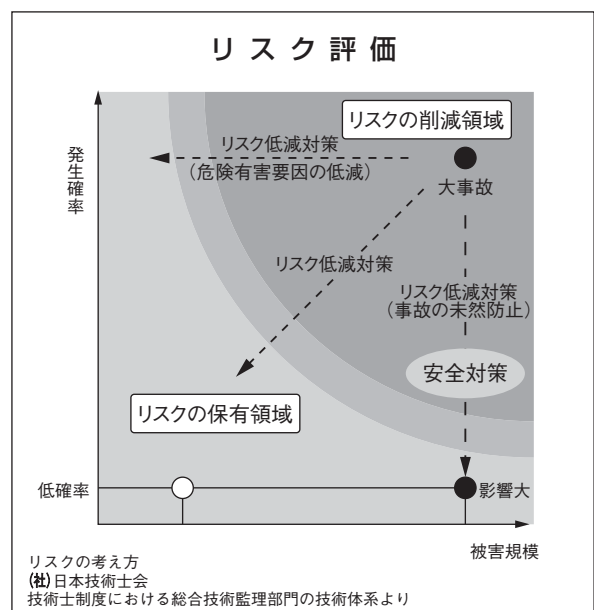
安全性がいちばん重要な問題だという話をしましたが、まずは運搬のときの安全性確保が重要です。PCBが漏れ出さないよう、どういうリスクがあるのかをきちんと整理し、リスクをきちんと防ぐことが非常に大切です。それにはどうやっていったらいいのかという考え方を整理していきます。

事故が発生する確率を減らし、事故を未然に防止するための事前の措置として考えられるの

は、まず運搬ルートを決めることです。仮に事故が起こることが予想されるならば、それがどこなのか、できる限り早く情報をとらえられる仕組みを作る。また、漏れていないかどうかの検査をする。天候が悪いときには運行を制限し、漏れないためにきちんとした容器に入れて運搬するなど、未然の防止策を取ることが事故の確率を減らす対策となります。

また、起こった場合、被害の拡大を最小限に防ぐために、すぐ対処できる体制、あるいは連絡体制を取っておき、応急措置が取れるように整備しておく。こういうことをきちんとしておけば、安全性は高くなり、被害を最小限にとどめることができます。

発生確率を下げる未然の防止対策として、まず警報を増やし、自動運転をきちんとやれるような体制にする。ここでいちばん問題なのは人間です。機械はきちんと動くもので、それなりにお金をかければしょっちゅう故障しません。人間がいかにきちんと運転できるか、その訓練をしておく。仮に間違いを起こしたとしても、例えば違うボタンを押し、装置が異常を来すことがないように、装置が止まるような仕組みに



する。それでも事故が起こるような場合、被害を少なくするためにはどういう措置を取らなければいけないかということも考えておく必要があります。体制を整えるということと、仮に漏れても工場の外に出ないように措置を取る。最後は、基準を超えるようなものが出た場合、最終的に取る対応策をきちんと持つておく。このように、可能性と対応策を用意し、きちんと整備、対処していくことが必要です。

### 我々の目指すリスクコミュニケーション

リスクをきちんと整理し、問題点を洗い出して、その対応を考える。それを市民が理解するよう説明をするというやり方ですが、今までは「安全なのだから、要らんことを言わんで、心配せんでええ」と説得するやり方でした。これは、あくまでも一方向のコミュニケーションです。日本人というのは、割と行政側の決めたことは納得しないなりに認めてきたところがあります。これでは、本当はうまくいかないということを我々も経験してきて、双方向のリスクコミュニケーションを目指すようになりました。相手の考えていることも受け入れる。お互いに理解し合ったうえで、問題を解決するためにどうやるべきかを考えていきます。これは非現実的な話ではだめです。現実的な話をし、そして最後は妥協です。「絶対ゼロにしないと我々は認めない」という人もいますが、絶対というのはありえないのだということを双方で理解したうえでスタートしないと、リスクコミュニケーションにならないと思います。

例えば、我々の経験でも、「PCBというのはものすごく危ない猛毒なので、これがこぼれたら、その辺の住民は全部退避しないといけない」というマスコミの報道があります。しかし、

本当にそうなのか、科学的な根拠に基づいて説明しながら理解する。住民は情報がほとんどないわけですから、何も知らないのです。PCBとはどんな構造をしてどんな特性があり、どうしたら人間が死んでいくのかといったことさえ最初は何も知らないで、ある程度の知識を持っている説明側と話がかみ合わないのです。お互いが同じレベルにならないと話ができません。同じ土俵で話をし合うということが双方向です。そういう手法で市民に対応をしてきました。

### 市民説明会等の概要

実際にどのようにやってきたかは、先ほどもお話ししました安全性検討委員会の専門家に、特に安全性の問題と情報をきちんとどのように伝えていくかという検討をやってもらう中、検討委員会のメンバー5人と市民500人ぐらいに集まっていただきました。これは非常に専門的な化学者や、法律の学者もいます。そういうかたが1対1で質問を受けながら、対話形式での説明会を行いました。これは反対の意見と賛成の意見とありましたが、騒ぎ立てにならない形ということで最終的に通りました。先生がたも最初はやりにくいとおっしゃっていましたが、市から無理にお願いし、引き受けてもらいました。その結果、市民と互いに理解が進み、良い結果となりました。

また、説明会は大人数でやると、扇動者が必ずいるのです。反対のための反対をする。わーわー言っただけで、声が大きい人が勝つわけです。本当に言いたい、建設的の的を射た意見は声の大きい人につぶされてしまいます。それでは本当の対話にならないので、我々は少人数で話をし合い、数をこなしていくということを積み重ねてきました。

平成15年7月現在までに144回、OKを出すまでは延べ100回で3,500人ぐらいと話をしました。立地する若松地区は7万人ぐらいの人口で、40ぐらいの自治会と、その下に百数十の組があるのですが、この組ごとに20~30人ずつで話し合いをしながら続けていきました。これを2月から議会の始まる8月いっぱいまでの7か月間かけて実施しました。

最初、PCBとは何か、何も分からない状態でしたが、理解できない人は3回、4回と繰り返しながら話していくと、納得はしないけれども、それなりに理解できるまでになってくる。そうすると、どこが問題なのか、どこをどうやらないといけないかと意識も変わっていった、どういう条件であれば納得するということまで来ます。それでも絶対反対という人は必ずいますから、何度も質疑をします。このような人がまだ、いろいろ話をしたいということであればします。「いつでも、どこでも、だれにでも」というのが合い言葉になっています。

もう一つは、インターネットを通じてメールがきます。それには必ずできる限り早く返答する。そういうメールを送ってくる人は、意識がある人ですから、意識のある人に対してきちんと対応をしていくことが非常に大切です。

### 市民説明会に当たってのポイント

市民説明会の目的は、納得してもらおうということではなく、理解をしていただくということです。分からないということがいちばん問題です。分からないで反対するということが非常に多い。まず分からない状態から解放していきます。

これには三つの原則があります。

### 三つの原則

まず、三つの原則の一つは「科学的知見に基づいた正確な情報の提供」です。これを最初にきちんとやります。PCBというのはそんなに急性毒性は高くなく、飲んで人間が死ぬということはありません。極端にいうと、食塩です。塩も急性毒性があります。それとPCBとどれぐらい差があるかという、それほど変わらないのです。急性毒性を表すのに、どれだけ体内に入れたら死ぬかというLD50という数値があります。これはハツカネズミやモルモット、サルなどどれが飲むかによってその数値は変わってきます。人間が幾ら体内に入れたら死ぬのかという実験はできませんので、人間のLD50はありません。ですから「本当にそうなの？」と、例えば雑誌や新聞の記事を見て、それはどこのどういうデータに基づいてやったのかというのはきちんと整理しないといけません。

毎日新聞の記事で、あまり問題にはならなかったのですが、非常に抗議をしたことがあります。その記事には、「死者約300人を出したカネミ油症事件」ということで、これはだれが見ても、カネミ油症で300人も死んだのだとしか思いません。現実には、カネミ油症患者と認定されたかたは今までに亡くなったかたが300人いるのは確かです。それは、一定の年齢を過ぎて亡くなられたかたがほとんどです。平均寿命を越えて亡くなっています。本当に極端にいうと、カネミ油症の事件が起こって亡くなったかたというのはいないのです。例えば、青酸カリのように、ゴトツといくというのではなく、体内に蓄積されて長年かかって作用して、排泄されないでどんどん蓄積されて、障害を起こすことは当然あります。それでも、直接飲んですぐに亡くなったという方はいません。

こういう記事を読むと、カネミ油症事件というのはばたばたと300人も死んだとしか思えません。それを抗議しました。新聞記者は分かっているのですが、正確に書くと何のアピールがなにもないので、そのような記事を書くのです。これは大学の先生がインターネットで明確に、この記事を書いた新聞記者の名前まで出しながら、否定しています。

そういうことで、やはりきちんとしたデータや知見に基づいてやらないといけません。それをマスコミに幾ら言っても無理です。テレビの取材で30分ぐらいしゃべっても、何秒かになってしまいます。言葉をつなげられると、自分はこうっていないということがあります。きちんとした報道をやっているところは、それをつなげて言いたいことが言えるようにやってくれますが、そうでない場合は意図した話と違う姿になってしまいます。そういうものを見ても「おかしいのではないか」と見えるために、科学的な根拠を自分たちが身につけないといけません。往々にして、「こんな危ない物をほうっておいていいのか」「こんなものが自分のところに来たら大変だ」ということで、反対の理由が決まるわけです。

三つの原則の二つめは、「絶対安全とは言わない」ということです。ゼロリスクではないということをおくということ。

三つめは「経済効果でつらない」。売上が増える、人が雇えるなど、市民を経済効果でつらないということ。PCB処理のような迷惑施設のものは、こうやっても上手くいくことはまずありえません。これも、展開される中で結果的にこうなったということは北九州市も言います。エコタウン事業が発展した結果、今1,000人近く雇用が増えましたから、その結果につい

ては言いますが、立地させるうえで、「これだけになるからこういうものを作らなければならない」とは言わない。これをやると失敗を重ねることになります。

ほかの地区での事例ですが、ある町の町長さんがPCBの立地を国に要請したのだそうです。しかし逆に町のほうから、何人が雇える、幾ら国からお金が下りる、鉄道を引いてもらえるなどと町民に言ったわけです。そういうことで立地をしようとすると、絶対反対されます。当然うまくいくということは言えませんから、こういう手法はやらないほうがいいです。

#### 本市の受け入れ条件

三つの原則に基づいているということを市民に説明し、最終的に議会の議決を待って受け入れられました。その受け入れ条件を国に申し出ました。一つは、いちばん重要な「安全性の確保」です。委員会の中でいちばん問題になったのは、「責任の明確化」です。国は国、事業団は事業団、実際に物を運ぶ運搬業者、その処理を委託する会社など、責任を明確にしておく。行政はどういう役割を果たすかを明確にする。それから「情報の公開」を行う。それによって、事業の段階をみんなに見せる。最後は「処理の順序等」ということで、まず北九州市に造るわけですから、北九州市からまず環境負荷を除いてもらう。市内に来たら、先に市内分をやるというのが条件です。

そういうことで、当時の川口環境大臣に北九州市長と議長が国に条件提示をし、国からの回答を頂き、今年、環境事業団の理事長と北九州市長との保全協定調印式をしました。



## 取り組みについて

情報公開をする。そして、市民とのリスクコミュニケーションをきちんとやっていくということで、現在の取り組みは、環境事業団は建設に着手して、かなり骨組みができ上がりました。これは計画の段階から説明をしています。情報は環境事業団が全部集約して、発信する場所をきちんと作っています。また、市では、それをきちんと管理するという立場で、監視委員会を設置しています。これがリスクコミュニケーションの場、窓口と考えています。

## 北九州市PCB処理監視委員会

PCB処理の監視委員会の目的は、PCB処理事業がきちんとおこなわれるための計画、建設、操業の各段階において、書類を提出させたり、施設への立ち入り、市民を代表した意見をきちんと行って監視を行います。

委員は12名で、学識経験者は5人です。これは市内の大学の先生、企業の専門家です。実は、安全性検討委員会で市民から「市内の大学の先生でなければ、勝手によそから来ていろいろなことを言っても、責任を持たないだろう。責任を持たない人たちが議論した結果を出しても、

おれたちは納得いかない」と言われたのです。検討委員会の委員は自分たちで検討した結果については責任を取るということで、この監視委員会のアドバイザーとして出てもらう。そういう形で監視委員会の内容をきちんと報告させていただきますし、必要なときには出て行くということもあります。

市民の委員は7人です。公募による選考が5人、2人はその地区を代表する団体、自治会の推薦と女性の消費者団体です。公募は、54名の中から作文を提出していただいて、その中から意識のあるかたということで選考しました。

委員会は年に4回開催され、平成14年2月から始まって6回目が行われています。

第1回の監視委員会は、傍聴者が30～40名おりました。両サイドはプレス、報道関係です。こういう場ですと、議員さんも議会から見えますので、言いたいことが言える、まさにコミュニケーションの場になりました。

5回目の監視委員会で、実際にPCBの処理をやっている現場に行きました。最初のころは、ものすごく大変な施設ではないかと思っていたのですが、実際に自分の目で見ると、そんなに特別なところではなく、タンクが並んでいるような施設で、当初自分たちが思っていたイメージとはかなり違っていました。現場を見ると、「それほど大したことないや」という意識になってこられたようです。

委員の感想は、「見てみるとそれほどでもなかった」というものが多いです。見学者が来るので、それなりにきれいにしていたというのはあるかもしれませんが、それにしてもプラントそのものが非常にすごい施設ではないかと思っていたら、それほど大したものではないということが自然に分かってきたようです。11月の終



---

わりにもう一度見学に行きます。今回の見学は、PCBそのものの処理しているところではなく、PCBを入れている容器をきちんと洗って処理しないとイケないのですが、その処理ができる施設を見学に行きます。

『監視委員会だより』を出しています。市民のかたにも分かりやすくまとめた形で、市の職員手作りでやっています。これはインターネットのホームページです。若松地区の回覧用にも配布しています。組単位で配布する形になっています。

まずは自分の目で見られる書類にしてお渡しするということと、ホームページに監視委員会の議事録を出しています。お年寄りには、「あんなもので情報公開したって、分かるわけがない」という方もおられますので、そういう場合は紙にして渡しています。

### 安全性確保の考え方（まとめ）

リスクコミュニケーションというのは、PCBの処理にかかわらず、責任はきちんと明確にしておく。それに基づいて、例えば運搬、処理のときにどうかなった場合にこういうリスクがあるということを市民に説明をしながら、市民の疑問に答えていく。市民が寄せる思いに、何が分からないのかを行政が理解し、市民は説明が分かったことに対して評価をする。これを積み重ねることで、リスクを少なくしていくためにどうしたらいいかということが最終的に出てきます。こういうことを繰り返しながらやってきました。

先ほど三つの原則についてお話ししました。相手と話をするとき、相手を納得させようとしてやり通そうとすると、非常に難しい。何が問題なのかお互いに分かり合えるところまで話

し合うのは、行政側の大きな役割ではないかと思えます。それがある程度いくと、市民も一歩前に出てくるわけです。最初は「役所の者が来た。説明はもういい」というかたが多いのですが、問題点が分かりだすと、話ができるようになります。きちんとした話ができるところまで、行政が努力する。それが双方向でのリスクコミュニケーションということになります。

これが、エコタウン事業とPCB処理という事業を北九州市でやることに対していろいろ経験してきたことです。皆さんのところでやっけていかれるときの参考になればということで、わたしのお話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。