

PCB 特別措置法の制定と PCB 廃棄物処理体制の構築（2001 年）¹

話し手 由田 秀人 氏

◆ 我が国の公害問題と PCB

そもそもどうして PCB 特措法の制定に立ち至ったのかということから申し上げるのがいいのではないかと思います。

昭和 45 年の、いわゆる公害国会のときに公害対策基本法の大幅な改正が行われ、旧清掃法が廃棄物処理法になり、その中で初めて産業廃棄物について排出事業者の責任 (Polluter-Pays Principle) という言葉が登場し、公害問題、環境問題を律するある種の考え方が出てきています。

当時、我が国の大きな環境問題になっていたのは、四日市ぜんそくに代表される大気汚染問題と水質汚濁問題で、水質汚濁問題の中の代表選手が水銀と PCB だったと思います。PCB は、環境基準にも記載され、重金属の代表選手である水銀と並んで大きな環境問題になっていたと思います。

その時代に、我が国に環境庁という役所が、水銀や PCB 等による水質汚濁の公害問題に対処するために作られました。私を育てていただいた兵庫県では、目の前の播磨灘が水銀と PCB で汚染されていることに腹を立てた地元の漁業組合の人たちが、兵庫県庁に魚をわっと持ってきてフロアにまくということがありました。このときに、私は兵庫県に入庁したばかりでした。

全国的にみると、水銀、カドミウム、PCB 等、重金属と人工的に作り出した化学物質、夢のように便利な物質が、実は有害性があり、さらに難分解性で蓄積もするし生物濃縮もするし、となかなか難しいものでありました。

◆ 兵庫県で PCB と出会った

私が、兵庫県庁に入ったとき兵庫県には全国で唯一 PCB 条例ができていました。私が兵庫県庁に入りました昭和 49 年 4 月には既にできておりまして、「君は、できたばかりの PCB 条例を担当しろ」と言われたのが、私の PCB との出会いでした。

担当者となった私は、PCB のトランスやコンデンサーを保管している県内の保管事業所を回りました。条例ではトランスやコンデンサーを保管する場合には届出を出すこととされているので、

¹ このインタビューは、2021 年 1 月 19 日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

届出を台帳に記載していく。また、条例で、汚染されたものを堅固な容器に入れて保管することとされていたので、とても厳重な容器に保管している。私はそういった保管事業所の立入検査を3年間担当しました。その間、神戸市も含めて兵庫県の条例がかかっている地域の保管事業所を巡回しながら、行くたびに同じような方と顔を会わせ、これはいつまで保管したらいいのですかと聞かれました。これが私のPCBとの最初の出会いになります。

当時、環境庁ができたばかりで、PCBと水銀は水質汚濁物質の双璧で、水質汚濁防止法で規制もされていました。環境庁は調整官庁として活動をしていたのですが、廃棄物処理を所管していたのは厚生省ですし、事業者の指導・調整は通産省でした。当時、私が兵庫県条例で県内を巡回していたときに、国から『マルP協会²ができました』『感圧紙協会³ができました』という通達がありました。『マルP協会が、通産省の指導の下でこれからPCBの処理場を造るので、それまでの間は廃棄物処理法の原則に従ってちゃんと保管をしてください。』という内容で、これでPCBというのは処理されるのだなと思い、私も安心していました。

◆ PCBとの再会、そして39戦39敗

私は厚生省に移り、ダイオキシンや産業廃棄物、豊島の関係の事案に取り組んでいました。そうこうしているうちにPCBの保管状況を当時の総務庁が調べまして、岐阜県で一部不明・紛失をしているということが分かり、通産省、厚生省、環境庁に勧告をしてきました。そのとき私は厚生省から環境庁企画調整局の環境研究技術課に出向していきまして、厚生省が代表で行った調査結果を公表するために、通産省との調整をお盆休み返上でやることになりました。PCBが何千台もなくなっているという調査結果・データの公表ですから、大変な仕事でした。これが私の二度目のPCBとの関わりでした。

振り返ってみると、私が、兵庫県庁にいた時代は、国からの通達でマルP協会を作ってちゃんとPCBを処理させるというので安心していたのです。しかし、気がついたら自分がその立場にいて、何もできておらず、かつその間に一部のPCB廃棄物が不明・紛失になっていました。PCBの処理はマルP協会が行っていると思っていたのですが、それは幻だったのだなと、気がつきました。

そこで、通産省やマルP協の関係者に集まっただき、各地でPCBの処理に挑戦した事例を全部リストにしてもらって、その中で本格的に練れた事例、例えば、はっきりとローカル政治、市長選のテーマになったとか、住民団体と随分話し合っているところまで行った、といったような話を並べると39個ありました。それでもPCBを処理できたという事例がなくて、これで、39回戦って39回負けたと、このやり方ではどうにもならないね、ということがはっきりしました。

² 財団法人電機ピーシービー処理協会。のちに財団法人電気絶縁物処理協会に改称し、平成13年11月解散。

³ ピーシービー入り旧ノーカーボン紙処理協会

◆ PCB の化学処理法の開発

PCB を保管している現場等を訪ねて、いろいろと調べてみると、多くの電力会社では、電柱で使っていてコンタミ（汚染）を起こした低濃度の PCB を大量に保管していました。環境省が主に取り組もうとしたのは濃い PCB の処理だったと思いますが、大量にある低濃度の PCB を保管し続ける方が大変です。このため、産業界としては、低濃度をすごく問題にしません。



由田 秀人 氏

電力業界は、平成の初め頃に PCB の焼却テストをしていて、きちんと PCB も分解されダイオキシンも出ていないというデータも取っていたのです。しかし、同時期に都市ごみと産業廃棄物の焼却炉で発生するダイオキシンが社会問題となりました。このため、本格的に PCB を処理する焼却炉を造れる状態ではなくなり、産業界としても、とても焼却炉は建たないと諦めました。

それで、代わりに彼らが開発し始めたのが化学処理法です。低濃度であっても PCB にコンタミしているものは全部保管していて、こういったものも含めて処理する方法として化学処理法を既に電力会社だけではなく、荏原製作所など幾つか企業が開発していました。次に産業界からどこまで処理をしたら化学処理で処理できたとなるのか、決めてほしいということになりました。これを「卒業基準」と言います。最初は、厚生省の産業廃棄物部門が委員会を産業廃棄物振興財団（現・公益財団法人産業廃棄物処理事業振興財団）に作りました。さらに通産省もほぼ同様のメンバーで委員会を作りました。私は、環境庁の環境研究技術課のときに、環境庁の調査費で、日環センター（現・一般財団法人日本環境衛生センター）に同じようなメンバーの検討会を作りました。これら3つの委員会のヘッドは、いずれも平岡正勝さん（京都大学）という私の恩師です。そのころから永田（勝也）先生（早稲田大学）、田中（勝）先生（岡山大学）、それから亡くなられた東京農工大の細見（正明）先生とかが御活躍されていました。3か所の委員会で議論を進め、結局は環境庁側の日環センターの委員会で 0.5ppm を言い出して、厚生省の検討会も通産省の検討会も、同様のメンバーでやっていますから、結構ですとなりました。こうして卒業基準が決まりました。

◆ 廃棄物処理と地域間の流入規制

この当時、廃棄物問題ではどんどん自治体と国との関係が悪くなってきた経緯があります。産業廃棄物が大都市圏で出てきて、その産業廃棄物を地方に持って行って、そこで悪いことを起こすという、こういった現象がどんどん出てくる。その典型例が豊島事件です。条例がだめなら、

指導要綱で廃棄物の流入を止めてやるという具合に、各県の流入規制が徹底して盛り上がり始めました。PCB を広域処理なんてとんでもない話だ、建設廃材だっってもう一切持ってくるな、県境を越えて他県からは入れないのだ、と。

首都圏も巻き込んで、自治体間、あるいは国と自治体の関係が悪くなってきた。国は焼却炉やし尿処理場を造るときに補助金出しているだけじゃないか、PCB の処理場を造るなんていうことはとんでもない、という話になります。

そういった八方塞がりのなかで、国が補助金だけじゃなしに法律というツールを持って、役に立つことをやるということで、平成7年に初代容器包装リサイクル法が成立しました。国がこんなことができるのだと自治体からの信頼を取り戻せました。

◆ 信頼回復と PCB の広域処理への途

その翌々年の平成9年の廃棄物処理法の改正では不法投棄の原状回復について産業界と国が一緒になって取り組むことになり、さらに平成12年の改正で『やはり国はやると言ったらやれるのだ』と。その雰囲気の中で、PCB 処理の話も、北海道、愛知県、大阪市、北九州市に持ち込ませていただきました。まあ、きっかけはいろいろあるのですが。

東京でも都庁の人たちにこんな話をしました。「東北地方の会議で地元の人が、東北自動車道ができて東京に野菜を送ったら産廃が返ってきた。東京は本当にとんでもないな、と言っていた。」と。

◆ 北九州市から始まった

それぞれいろんな事情があるのですが、北九州市で全国初の受入れの段取りをきちっとやっていただきました。これは市長をはじめ、局長さん、室長さん、その前後の人、今も市役所の職員でいられる方々に、本当によくしていただきました。市議会の議員の皆さん方、「するなの会（響灘を危険物ごみ捨て場にするなの会）」の方々、小倉タイムズの方々を含め、皆さんのお力添えで北九州市からスタートさせていただけたのです。北九州市での処理については、最初から中四国・九州の17県を対象とするということで話を始め、その後も地元の方々、市役所の方を中心に取り組んでいただきました。このことに対し、私が役人であった時代から、その後もずっと今に至るまで感謝しています。

◆ 大阪と東京での広域処理

北九州市にお話をするときには PCB 処理施設の話が切り出せたのは、実は既に東京と大阪で内々に検討を始めていたからです。

酒井（伸一）先生（京都大学）と大阪市の市役所の方々と話したとき、当時、大阪にオリンピ

ックを誘致しようとしていて、その前に環境分野で大きな成果を示せるものがないかという相談を受けたのです。そこで、PCB の処理はどこもできてないのでやってみようということになり、酒井先生を中心に検討が始められたのです。

東京では、『大阪ではこんなことを始めているので、東京でも検討だけでも始めてみないか。』ともちかけました。それで細見先生が座長をされて、検討から始められました。

PCB の処理では、トランスやコンデンサーの処理の他、PCB を含む安定器や PCB が付着したウエス等、その他汚染物の処理も必要です。安定器の処理について都庁の人たちも困っていたところに、八王子の小学校で照明器具の安定器が破裂したのです。この報道を見た江東区の区議会議員のキーマンから都庁に、環境省が言っている PCB の処理とは安定器に含まれる PCB のことか、という問合せがありました。この出来事がきっかけで地元の了解が得られ、東京事業所は安定器処理場としてスタートし、さらにトランス、コンデンサーを処理することになった。それが東京処理場なのです。そうすると東京エリアだけ安定器をやって、他の事業所で安定器やらないというのも変ですよ。

◆ 豊田市では地元の世界的大企業との協力が身を結ぶ

トヨタ自動車は、豊田市の工場に PCB をたくさん抱えており、技術者の方が平岡先生に相談に来られました。平岡先生が私を紹介してくださったので、トヨタ自動車の方に『御社の PCB も含めて、環境省と一緒に東海地方か、中部地方かの PCB の処理と一緒にやりませんか』と逆提案しました。そしたら数日のうちに、トヨタ自動車から、地元地域への対応は環境省が全て担当するという条件に、PCB 処理を行うための場所、処理技術、処理施設整備に協力する、という返事をいただくことができました。

すぐに、愛知県に事情を説明しました。結果的に、北陸各県を含めるのは駄目でしたが、東海三県の PCB 処理を行う施設を豊田市に誘致することになりました。

悪貨が良貨を駆逐しながら、大都市圏から地方に行って悪さをするということの逆をやることですが、廃棄物政策の安定化につながると思っていましたから、PCB の処理というのは、国内での産業廃棄物処理では最大の武器でした。

◆ もちろん、失敗も

次は東北、北海道ですね。そんなときに、宮城県知事の浅野（史郎）さんに『実はこういう状態で、他の地域も一生懸命頑張っている。北海道は北海道で手を打っているが、廃棄物は海を越えられない。東北の雄と言えば宮城県だよ。』と相談しました。浅野さんには共感を頂き、県議会の答弁か演説で、『PCB の処理について国が今動いているが、宮城県としてもぜひともこういう話には協力していかなくてはいけない』という雰囲気の話がされました。

しかし、私が候補地を視察した際に、町役場に行ってみると会議室がテレビと新聞の新聞記者

の皆さんで埋まっており、「とにかくどうしてこんな田舎のほうに大企業が作った PCB を持ってくるのだ」と反対を受けました。結果的に、宮城県において PCB 処理施設を誘致することはできませんでした。

◆ 室蘭での広域処理が決まる

北海道の室蘭市については、私が土壌環境課長に異動した後も、後任の産業廃棄物課長が一生懸命、北海道庁とか室蘭市に足を運んで、「何とかこの本州の PCB を処理してもらえませんか。」と働きかけていました。

最初は北海道内のものに限らせてほしいというのが、北海道庁の立場でした。しかし、さまざまな交渉をした結果、本州の PCB も、反対する人もたくさんいますけれども、努力してもらえることになりました。

その後、私は JESCO（現・中間貯蔵・環境安全事業株式会社）に着任するまで地元には行きませんでした。地元の室蘭市が受け入れてくれるには、もっと表に出た形が要ります。それが浅野知事です。浅野さんは、宮城県への誘致が潰れたことで責任を感じていらっしゃったのです。浅野知事と、石川県、新潟県、富山県の知事が、高橋はるみさん（北海道知事）を訪ねてお願いしたのです。さらに浅野知事から室蘭市長に市議会と市長さんの前でお話をしたいと申し入れて頂きました。その上で室蘭市議会のメンバーや市が希望する方々の前で、心のこもった、浅野さんしかできない演説をしていただきました。

◆ プラズマ処理方式の導入

室蘭市と北九州市では、プラズマ処理を実施していますが、これは、PCB 処理事業に関してまだ残っている仕事と非常に関係が深い話です。

東京事業所のところで安定器について話しましたが、もう一つ、その他汚染物というのがあります。トランス、コンデンサーを化学処理したとき、その構成部材である木とか紙に付着した低濃度の PCB を燃やさずに処理して、卒業基準以下の濃度にするのには、すごいコストがかかるのです。それで北九州の化学処理施設の隣にプラズマ、すなわち溶融分解施設を設置しました。安定器や PCB が付着した木や紙をあるところまで処理して濃度が薄くなったものを処理するためにプラズマ処理の施設を造らせていただいた。そうしないと PCB 処理が完結しないのです。本来は、北九州だけじゃなくて、大阪にも豊田も東京も室蘭も、全部でプラズマ処理を設置するのがよいのですが、いろんな理由で室蘭以外はうまくいきませんでした。

◆ PCB 特措法に込めた思い

PCB 特措法案に関する調整段階で、通産省から、産業界に関連する規定を共管してほしいと

申入れがありましたが、協議の結果、環境省の専管法になりました。当時の環境省にとって専管であることができるということが必要だったのです。省庁再編の結果、廃棄物行政を所管するというのは、実力を持つということです。つまり、産業界が全く言うことを聞かないという状態で産廃行政なんて進めることができないのです。

PCB に向き合ったことで環境省は一気に信頼を勝ち取ることができたのです。したがって旧廃棄物・リサイクル対策部という組織にとって PCB が一丁目一番地で重要だと言う人がいるということは、そういうことなのだと思います。

また、PCB 特措法では、届出をするとディスクロージャー（開示）をすることとなります。当時、ディスクロージャーをどの程度やるとどういうことになるのか、という点を関係者の誰もよく分からなくて恐れていました。私は、完全な自信があったわけではないのですが、事前にいろいろな人達と話をしていく中で得ていた感触として、とにかく全部が表に出れば、もう PCB の処理をやらないといけないということになるだけであって、PCB をたくさん保管している事業所に誰かが押しかける、なんてことにはならないはずだと思っていました。ディスクロージャーは条文的にはすごい思い入れのあるところですが、法律を出すということになった以上は、そこをやってみたいなと思っていました。これは、どちらかというと個人的に思い入れのあった部分です。

特措法制定で目指そうとしたことは、PCB の処理、特にトランス、コンデンサーとか高濃度のものの処理であり、当初は安定器の処理は視野に入っていなかったのです。特措法に基づく PCB の処理は、結果的に環境事業団、現在の JESCO が行うこととなりました。JESCO は環境省直営ではありませんが、国 100% 出資の組織でありましたし、環境省で PCB 処理をやると言っていた人間が、JESCO に行っても同じように PCB 処理をやると言っていたので、地元の方々には、15 年経っても信用していただけているのだと思います。

◆ 難しい環境問題に取り組む気概

今、後輩の皆さんたちが随分頑張ってください、よくここまでこの事業をやってきていただいたなど。恐らく今、難しい順番で言うと、沖縄の基地問題、原発の問題、それと並びますね、この PCB の問題の難しさは。その一角を環境庁という小さな調整官庁が、省庁再編によって廃棄物もやるということになって、PCB にも取り組んできた。そうして、今は、皆さんがしっかりやってこられて実力官庁になった。災害も毎年起こっているし、とにかく困った人を環境という分野で助けていくという、そういう遺伝子が我々にはあるぞ！と。ぜひとも皆さんで頑張っていただけたらなと思います。

環境面での、とにかく嫌な仕事ほど、自分たちがやっていこうという気風が育てばいいなと思います。

話し手 由田 秀人 氏 公益財団法人日本環境整備教育センター 理事長

1974年 兵庫県入庁、2002年 環境省環境管理局水環境部土壌環境課長、2003年 廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課長、2005年 廃棄物・リサイクル対策部長、2008年 退官。

(所属・役職はインタビュー時点のもの。)