

北海道のコミュニティ放送

～地域活性、防災、災害時および復旧・復興媒体としての現状と可能性に関する研究～



北郷 裕美 (きたこう ひろみ)

札幌大谷大学社会学部地域社会学科准教授

1958年旭川市生まれ。小樽商科大学在学中にSTVラジオのAD職を経験後、83年新卒でリクルート入社。その後複数のメディア関連企業(雑誌、音楽、映像、広告、コミュニティ放送)を経た後、2004年より札幌学院大学地域社会マネジメント研究センターにて専門員の職に就く。05年北海道大学大学院国際広報メディア研究科博士課程入学、08年博士号取得修了。12年より現職。地域メディア関連の論文を多数執筆している。またコミュニティ放送(三角山放送局：札幌市西区)で番組パーソナリティを継続している。

はじめに

地域メディアとしてのコミュニティ放送は近年、防災、災害時のメディアとして、新たな運営・継続の考え方が必要となってきた。これまでの自身のコミュニティ放送研究の知見を踏まえ、公共的な空間創造と公共的なコミュニケーションを繋ぐ場を確保(持続)させる(有事の際にはこの両方が活かされる)メディアとして、地域、特に北海道には必要であると考えている。マス・メディアには、この役割が担いづらいうことも徐々に明らかになってきた。したがって、この役割を果たすための「社会的企業」としての可能性をコミュニティ放送に見出せるならば、企業形態を問わず真に地域に必要な存在として、地域全体でメディアを支えあう、支援するというシステムもおのずと成立するものと確信してきた。しかし実態は、コミュニティ放送の経営、継続に関する分析の結果として、(1)民間放送型収益構造による地域企業のスポンサー収入依存、(2)「社会的企業」としての支援・受託システムの未整備、(3)放送ボランティアの参加形態や位置づけの多様性、(4)公的支援、公共財源確保の法制度が未整備、(5)コミュニティ放送自身の存在意義確認と認知促進への努力不足、が挙げられる^{※1}。以上から、コミュニティ放送の安定的な運営と支援に関わる具体的な方策が喫緊の課題として示唆される。

1 研究目的

本研究の主目的は、防災メディア、公共的な地域コミュニケーション媒体としてその位置を確保してきたコミュニティ放送の有意性を再定義することを通して、地域社会の発展に寄与することである。特に北海道は、これまでコミュニティ放送大国といわれてきた。この地域メディアは、放送免許付与を前提とした法制度の確立から22年、総数も全国で284局(北海道は26局。平成26年8月18日現在)を数えるが、この間に阪神淡路大震災、東日本大震災等々の大災害を経験した^{※2}。その都度、このメディアの重要性は増し、特に東日本

※1 社会的企業の社会的な目的は、この地域内の社会問題を「『非営利経済事情を手段』として『解決を試みる事業組織』である」こととも関連する。([C.ボルザガ/J.ドゥフルニ(編) 内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝(訳) 2004-2007:503]『社会的企業 雇用・福祉のサードセクター』日本経済評論社)

※2 日本コミュニティ放送協会(JCBA) <http://www.jcba.jp/>

混成である。その組織形態は、全国的に見れば第三セクター型、民間型（非営利に近い市民出資型と個人出資企業型）、NPO型に分類される。ただし、地域のみで資源で経営するという共通性があり、財政的に不安定な局も多く見られる。

3 北海道のコミュニティ放送の特徴

北海道内の地域、特に札幌から離れている地域は少子高齢化、第一次産業の衰退、中心市街地の空洞化とそれに伴う過疎化など、経済活動を中心に生活者にとっては長期にわたり苦しい状態が続いている。特に、首都圏を中心とした集権体制が崩れてきた現在、地域再生の公共的なシナリオ作成のためには、地域内コミュニケーションの再生が必須課題である。この地域メディアの研究は、常にそこに向けて発信されてきた。

現在、北海道のコミュニティ放送局は26局に上る。全国の約1割である。その理由として考えられることは、全国の先駆的存在である開局第1号「FMいるか（函館市）」が、身近なモデルとして存在していたことや、地理的なハード面で県域のAM・FM局では道内地域全体をカバーしきれないという側面もある。ソフト面でも、中央発信の情報に食傷気味であり、県域ローカルAM局等も経営的な面で地方からの撤退が進み、ますます地域情報が枯渇してきたことも挙げられる。したがって、身近な地域情報の入手が困難な地域からコミュニティ放送が希求され始めたのである。

全国的には第三セクター型が多く存在するが、北海道内は純粋な三セクは2局のみで、他はすべて民間型である^{※4}。このように、地域メディアであるコミュニティ放送は増え続けてきたが、それが北海道のメディア状況を全て理想化するわけではない。県域局が本来の県域放送、すなわち北海道地域の放送メディアとしての役割を果たすことこそ、各地域独自の地域メディアが機能し、それらのネットワークを活かすことで、北海道全体のメディア機能の底上げが可能になるのではないかと考える。

4 公共性指標の必要性和理論背景

これまでコミュニティ放送は、単なる地域情報の伝達だけではなく、有事の際の双方向性を確保することも含め、公共的なコミュニケーション・ツールであると論じてきた。実際、マス・メディアも一般的には公共性をうたっているが、実態評価は分かれる。それに比べてコミュニティ放送局は、公共性を担うメディアとして位置づけられることが多く、当該放送局自身も公言している。しかし、実際にはこれを測る枠組みは存在せず、個々の事象でその都度事実に応じて公共的なスタンスを評価されるのみで、確固たる基準はない。したがって、筆者はこれまでの研究において公共性の理論的な整理を行い、それを抽出することを試みてきた。今回提示する指標は絶対的なものではないが、これによって局の公共的なスタンスに関して、より具体的な考え方は把握できると考える。その意味で暫定的ではあるが、これまで統一した指標を持ち得なかったこともあり試みる価値はあると考える。

公共性の枠組みとしての理論的抽出過程であるが、本稿は地域活性媒体としての検証、とりわけ災害時のメディアとしての検証を優先したため、この理論化考察は紙面の都合上割愛することをご了承いただきたい^{※5}。

5 コミュニティ・メディアをかたちづくる公共的な指標の抽出

理論検証を基にしたメディア・コミュニケーションの公共性を測る基準となるこの指標は、コミュニティ・メディアとして地域内コミュニケーションが滞りなく循環しているかどうかを自ら測ることに主眼を置き、以下7つの指標項目を抽出した。

- ① 地域情報の収集伝達
情報の質として、多様で多元的な、どのような細かい日常の情報も細かく取り上げていく。
- ② アジェンダ・セッティング（議題設定）
地域の多様な情報を課題として設定する。
- ③ コミュニケーション空間の創造

※4 2局とはFMいるか（函館市）とエフエムはまなすジャパン（岩見沢市）である。ラジオニセコは第三セクターではなく公設民営型の放送局とされている。

※5 理論化に当たりハーバース、フレイザーの公共性の理論的枠組み、及びマクウェールとカランのマス・メディアの公共性という規範理論を併せて援用した。詳細は、北郷裕美（2014）「コミュニティ・メディアの公共性」札幌大谷大学社会学部論集第2号を参照いただきたい。

公共的な議論空間、すなわち制度的なものとは別のコミュニケーション空間が必要である。

- ④ セクター間（市場、行政、市民・団体）の仲介
各セクターを議論に巻き込み、取り込み、繋いでいく。
- ⑤ 域外へのコミュニケーションの拡大
コミュニケーションを拡大し開いていく。
- ⑥ 公開性、透明性を担保する組織作り
公共的なコミュニケーション空間を創造するための要件としての透明性を確保する。
- ⑦ メディア・ミックス
公共的なコミュニケーションの最適化として協働の考え方をを用いる。

さらに下位21細目を用意した。

- ① **伝達される地域情報の種類**
 - i 地域内の少数意見、多数意見の両方の声を偏りなく反映した放送を行う。
 - ii 放送局独自に災害時の行動指針（マニュアル等）をもって放送対応する。
 - iii 放送で流す主要な情報は日常の生活情報（細かな地域情報、催しや交通、気象等）が中心である。
- ② **情報からアジェンダへの移行過程**
 - i 行政やスポンサーに不利な情報も伝達可能である。
 - ii 地域課題を継続的に取り上げ、市民が参加できる番組プログラムを用意している。
 - iii 多様なテーマ（思想、政治、宗教に偏る以外）に対して壁を作らずセッティングが可能である。
- ③ **コミュニケーション空間の性格と拡大**
 - i 放送（番組）を市民の議論や発言のために開放している。
 - ii 多様な情報収集が可能な広いネットワークを持っている。
 - iii 番組編成は一部の所属長だけではなく全体合議（話し合い）によって決定している。
- ④ **セクター間の仲介と集約**
 - i 局が各セクター（行政、市民、企業、団体）間の

ために公平な仲介を行っている。

- ii 権力による操作や圧力（地域社会やメディアに対して）の監視（チェック）を心がけている。
- iii 地域の資源（人的、物質的なものも含め）を繋げることで商品開発やマーケティング、イベント等を積極的に行っている。

⑤ 域外への発信と協働

- i 電波環境の改善を積極的に行い、かつ改善の協力を行政側に（継続的に）強く働きかけている。
- ii 放送（番組）をインターネット（サイマル放送^{※6}やユーストリーム^{※7}）等で配信している。
- iii 放送局が中心となり、可聴域内と域外の情報受発信や人的交流を推進している。

⑥ 組織の透明化と公開性

- i ボランティア型参加の市民パーソナリティやスタッフを積極的に受け入れている。
- ii 分散型の出資形態を進め、特定の個人や団体に権限を集中しないようにしている。
- iii 組織の情報公開（事業計画・事業報告や収支報告）が外部に対して最低限可能であり、組織への中立的な第三者評価も前向きに受け入れる。

⑧ メディア・ミックスによる情報環境の最適化

- i 同業他社のコミュニティ放送局同士、事業協働や企画連携を行っている。
- ii マス・メディア、およびコミュニティ放送局以外の地域メディア（活字、CATV、インターネット等）と事業協働や企画連携を行っている。
- iii IT技術やネット環境を活用し、放送（番組）以外のコミュニケーション空間（ユーストリーム、フェイスブック、ツイッター、ライン、ブログ等）を確保している。

6 コミュニティ放送の公共性指標分析

今回の調査方法は、指標を質問項目に落とし込んだアンケート表を基に、直接対面による定性的な聞き取りである。対象地域は北海道内のコミュニティ放送の

※6 サイマル放送
同じ時間帯に同じ番組を異なるチャンネル・放送方式・放送媒体などで放送すること。

※7 ユーストリーム（Ustream）
インターネットを通じて動画や音声配信するサービス。

下の表を基に、災害時のメディアとしての考え方、立ち位置を考察してみる。

7 災害時メディアとしてのコミュニティ放送－臨時災害放送局を巡る課題

「災害とはマニュアルを超えるもの」といわれている。2011（平成23）年3月11日に起きた東日本大震災においては、過去の反省が活かされていない事象も数

多く見受けられ、新たな課題が山積した。特に、情報の伝達、コミュニケーションのインフラ確保に大きな混乱が見られた。

コミュニティ放送は近年、防災・緊急時の情報提供メディアとして地域社会の期待は大きい。コミュニティ放送は伝達手段が無線であるため、極論すれば電池式の携帯ラジオが家庭に1台あればある程度の持続的な受信は可能となる。また、放送エリアが地域内を主体としていることから、身近な地域状況を細かに、しかも瞬時に受け取ることが可能である。さらに、コミュニティ放送では、大きな災害が発生した場合には直ちに放送内容を変更し、特別番組を放送することが容易である。

一方、マス・メディアの場合、特に民間放送を例に取れば、編成作業の複雑さ、スポンサーや代理店との調整、あるいは公的機関との交渉等、事前の取り決めがあるにしても煩雑な手続きや根回し及び複数の現場判断が必要であり、急な現場対応には困難が生

北海道内コミュニティ放送局の公共的なコミュニケーション指標調査表

コミュニティ放送の公共的なコミュニケーション 評価指標 北海道内コミュニティ放送局別比較表（開局順） ○指標細目の数値化はい・・・2ポイント はい（条件付き）・・・1ポイント いいえ・・・0ポイント

指標 / 放送局名（愛称）		F M いるか	F M リベくる	F M くしろ	F M W I N G	F M J A G A	F M はまなす ジャパン	F M わびー	ラジオカロス	F M おたる	F M アップル	三角山放送局	F M ねむろ	F M メイプル	F M G S k y	さつぽろラジオ	F M もえる	ラジオふの	e・n i w a	A i r t e l	F M オホロック	F M びゅー	F M はな	ラジオニセコ
/ 所在地域名		函館市	旭川市	釧路市	帯広市	帯広市	岩手県水沢市	稚内市	中札林区	小樽市	豊田区札幌市	西区札幌市	根室市	北広島市	滝川市	東区札幌市	留萌市	富良野市	東区札幌市	名寄市	北見市	室蘭市	中標津町	ニセコ町
① 伝達される地域情報の種類	i	0	2	2	2	2	2	0	2	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1	2	1	2	0	2
	ii	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	1	2	2	2	2	2	1	0	2	1	2	2	2
	iii	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	0	2	2	2	1	2
	計	4	6	6	6	6	6	4	5	5	6	5	5	6	6	6	6	3	1	6	4	6	3	6
② 情報からアジェンダへの移行過程	i	0	1	2	1	1	0	1	2	0	1	2	0	2	1	2	2	2	0	2	1	1	1	1
	ii	1	0	0	2	0	0	0	2	0	2	2	1	0	2	2	1	0	0	1	2	0	2	0
	iii	1	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	0	2	1	2	2	2	2
	計	2	3	4	5	3	2	3	5	2	5	6	2	4	5	6	5	2	2	4	5	3	5	3
③ コミュニケーション空間の性格と拡大	i	2	1	2	2	0	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	0	1	0	2	2	1	2
	ii	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2
	iii	1	2	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	0	2	1	2	0	0	2	0	2	2	2
	計	5	5	6	5	4	6	5	4	6	6	5	6	4	6	5	6	2	1	4	4	6	5	6
④ セクター間の仲介と集約	i	0	0	1	0	2	0	2	2	2	2	2	0	0	2	2	2	1	0	0	2	2	0	1
	ii	2	2	0	0	0	2	2	0	0	2	2	0	1	1	1	1	2	0	0	1	2	2	0
	iii	2	2	2	2	2	0	1	2	2	2	2	0	1	2	2	2	2	1	2	2	2	0	2
	計	4	4	3	2	4	2	5	4	4	6	6	0	2	5	5	5	5	1	2	5	6	2	3
⑤ 域外への発信と協働	i	0	2	2	2	0	2	2	2	0	0	2	0	2	0	2	2	2	1	2	0	2	2	2
	ii	2	2	2	2	2	1	2	2	1	2	2	0	0	0	2	0	1	1	0	0	0	0	2
	iii	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	0	2	1	2	2	1	2	0	2	0	2
	計	4	6	6	6	4	5	6	6	3	4	4	4	0	4	3	4	5	3	4	0	4	2	6
⑥ 組織の透明化と公開性	i	0	0	1	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2
	ii	0	0	2	2	1	0	0	2	2	0	2	0	2	1	2	2	2	2	0	0	2	2	1
	iii	2	0	0	2	0	2	0	1	0	2	1	2	0	1	2	1	2	2	0	0	2	2	2
	計	2	2	3	6	1	4	4	5	2	6	3	6	3	5	6	5	6	6	2	2	6	4	5
⑦ メディア・ミックスによる情報環境の最適化	i	2	2	2	2	0	0	0	2	2	0	2	2	1	2	1	2	2	2	1	2	0	2	2
	ii	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	0	0	0	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2
	iii	2	1	2	0	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	1	2	2	2	1	2	0	2	2
	計	6	5	6	4	3	4	4	6	6	3	4	3	3	6	4	6	5	6	6	4	6	1	6
①+②+③+④+⑤+⑥+⑦/②	総計	27	31	34	34	25	29	31	35	28	36	33	26	22	37	35	37	28	20	28	24	37	22	35

※ 8 今回の調査対象局は日本コミュニティ放送協会に加盟している22局、及び退会して間もないFMメイプル（北広島市）である。他の3局を残した理由は公式な情報入手が難しく、調査に偏りが生じることを避けるためである。

じやすい。

特に、コミュニティ放送と中央発メディアとの一番の相違は、リスナーはもとより、発信するメディア側の人間も、自治体職員やスポンサー自身も「被災者」になる点である。この同じ地域で生活する者としての共感、切迫感が有事の際の放送における弾力的な編成作業を可能にすることと関連するのではないだろうか。

今回、震災発生直後から30を超える臨時災害放送局が政府により多数認可、設立されてきた。確かに地方自治体等の具体的支援は臨時災害放送局を中心にかつてない規模で行われてきた。しかし、「新設の臨時災害放送局」はもちろんのこと、「(臨時災害放送局として)委託を受けた既存コミュニティ放送局」でも、役目が終わったと結論付けられた後、以前の平時のコミュニティ放送局に戻るには経営環境は当然厳しくなっている。国の示す選択は、復旧の目途がついた後は自助努力で維持すべきは当然という考え方であるが、被災地域の経済回復の実態を考えると、今後に求められる復興支援(リハビリテーション)のための放送継続の体力や可能性は極めて低いものになる。

8 復旧及び復興メディアとしてのコミュニティ放送

防災メディアには、3つの異なった段階が考えられる^{※9}。緊急時・災害時(emergency)→復旧(recovery)→復興(rehabilitation)である。一般的にいわれている「防災メディア」という一括りの位置づけでは、本来の課題は解決できないということである。阪神淡路大震災と比較し、東日本大震災は被災規模が多く、地域にまたがり広範囲であること、さらに地震だけではなく、大津波、原発災害という二次、三次災害が誘発されてきたことによりメディアの役割も多様になり、とりわけコミュニティ放送において当初の予想を超える対応状況が続いている。この内容を受けて、今回の公共性指標により、北海道のコミュニティ放送における災害時のスタンスを検証してみた。

まず表より各局の指標①-iiにおける災害時の意識に関して、23局中18局が「はい」であり、5局は条件付き「はい」か「いいえ」であった。おおむね各局とも程度の差はあるが対策は取られていた。しかし一部の局では、その地域性、地勢や特に災害事例の少なさが防災意識の低さと合致した結果が出た。道内のコミュニティ放送局の代表的な災害時スタンスの回答は以下に集約される。

- (1) 自治体等公的機関と防災協定の締結
- (2) 災害時の出勤義務(地震の際は震度規定あり)
- (3) 独自の防災マニュアルの作成
- (4) Jアラート^{※10}との連動
- (5) 緊急割り込み放送の実施
- (6) 緊急時バックアップ用送信機及び発電機の確保

おわりに

これまでの自身の研究において、公共的なコミュニケーションのツールとして、さらに災害時の有効なツールとして、今後のコミュニティ放送、ひいてはインターネットも含む地域メディアが、より活動を活発にすると予想できる。しかし、社会的な価値の認識や、その維持継続に関しての公的支援が正当になされているかは未だ不十分と感じている。これは「制度的」な問題だけではなく、社会全体の「意識」の問題である。すなわち公的支援は自治体や行政に限らず、また金銭だけの問題ではなく、民間や市民のサポートも含め社会的な位置づけや広報、公的な評価の必要性も含んでいる。我が国はそこの認識が非常に希薄と言える。

特に、今回中心的に取り上げた防災、災害時、復旧、復興という一連の流れに則した有益なメディアとして、あるいは高齢化社会に向けた孤独なお年寄りや社会的弱者のコミュニケーションのツールとして、今後コミュニティ放送を、より社会の中に定着させていく意味、意義を多くの方々にお考えいただきたい^{※11}。

※9 「Rehabilitation Radio comes into existence in Tohoku」 特定非営利活動法人エフエムわいわい代表理事 日比野純一(平成26年1月30日 日本型コミュニティ放送研究会(旧非営利放送研究会、於:龍谷大学))

※10 Jアラート(J-ALERT)
総務省消防庁の全国瞬時警報システム。国から発令された警報を、人工衛星を介して各自治体の無線を自動的に起動し、音声で各地域民に通告する。

※11 本稿では目的の一つである災害時、復旧、復興媒体としての現状と可能性を明らかにすることに主眼を置くため、公共的な指標全般に関する検証分析は、今後の発表に委ねたい。また紙面の都合上、参考文献・資料等の典拠は割愛させていただいた。本研究に際して多くのコミュニティ放送関係者にお話をいただき、この場を借りて厚く御礼申し上げたい。