

論 説

基幹放送としてのコミュニティ放送の「公共性」

中 村 英 樹

はじめに

1. 「基幹放送」としてのコミュニティ放送
2. コミュニティ放送の「基幹放送」性
3. コミュニティ放送に期待される役割
4. 今後の課題

はじめに

筆者らは以前、共著論文⁽¹⁾（以下、前論文）において、宮城県のあるコミュニティ放送局をモデルケースとして、地域放送の「もうひとつの」あり方についての考察を試みた。本稿は、前論文で残された課題のいくつかを検討する、筆者なりの「補遺」である⁽²⁾。したがって、前論文と併せて目を通して頂ければ幸いである。

さて、2010年に放送法が改正されて「基幹放送」という概念が新たに導入され、コミュニティ放送もその一つに位置づけられた。本稿の問題関心は、「基幹放送」とされたコミュニティ放送の「公共性」とは何か、ということである。現在の憲法学においては、放送事業者の「放送の自由」を、主に国民の知る権利ないし放送の「受け手」の利益に基づいて再構成する議論が有力である⁽³⁾。また、放送の「公共性」に関しても、抽象論や技術的特性論ではなく、現在のメディア環境の下で放送に期待される社会的役割は何かというかたちで、具体的に議論すべきであると主張されている⁽⁴⁾。そ

うした点を意識して、本稿では、コミュニティ放送の「公共性」という主題を、基幹放送としてのコミュニティ放送に期待される役割とは何か、そしてその達成を可能にする制度的課題とは何か、というかたちにパラフレーズして論じたい。

そこで、まず第1章では、「基幹放送」及び「コミュニティ放送」という概念の放送法制上での位置づけを確認する。次に第2章では、2010年放送法改正(以下、2010年改正)に至るまでの議論を瞥見した上で、コミュニティ放送の「基幹放送」性について検討する。それを受けて第3章では、地域メディアの一つとしてコミュニティ放送に期待される役割について、社会学におけるマス・コミュニケーション研究の成果も参照しながら明らかにする。最後に第4章では、コミュニティ放送が期待される役割を果たしうするための、制度的な課題について考察する。

1. 「基幹放送」としてのコミュニティ放送

本章では、「基幹放送」及び「コミュニティ放送」の概念、それらの放送法制上での位置づけを確認しておきたい。

法概念としての「基幹放送」は、2010年改正において導入された。1950年の放送法制定以来60年ぶりの大改正ともいわれたこの改正では、従来「公衆によって直接受信されることを目的とする無線通信の送信」(旧放送法2条1号)とされていた「放送」の定義が、「公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信」(放送法2条1号)と変更され、有線・無線の区別が取り払われた。その上で、ほぼ旧放送法時代の「放送」が「基幹放送」として、それ以外の放送と区別されることになった。

すなわち、放送法2条2号は「基幹放送」を、「電波法(昭和25年法律第131号)の規定により放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられるものとされた周波数の電波を使用する放送をいう」と定義する。これを受けた電波法に基づき「周波数割当計画」が総務大臣によって作成・公表され、その中の「放送をする無線局に専ら又は優先的に割り当てられる

ものとされた周波数」(基幹放送用割当可能周波数)の電波を使用する放送が、基幹放送とされる(電波法5条4項、26条1項、同条2項5号⁽⁵⁾)。これに対して、基幹放送以外の放送は「一般放送」と呼ばれる(放送法2条3号)。

法律上は、どのような放送を基幹放送とすべきかについての規範的要請は存在せず、制度的には、周波数割当計画で割り当てられた周波数の電波を使用する放送＝基幹放送となるという倒錯した構造となっている⁽⁷⁾。放送行政に携わった著者による放送法の逐条解説書によれば、基幹放送とは、民主主義の健全な発展に寄与し、国民が日常生活及び社会生活を営むにあたり必要な情報を提供し、基本的情報の共有を促進すること等の社会的な役割の実現を確実に果たすために確保される無線の放送であるとされている⁽⁸⁾。そして、この基幹放送に対しては、期待される社会的役割が確実に果たされるように放送のための周波数を確保し、かつ、確保した周波数に応じてその放送の区分等を定めて社会的役割が適正に果たされるように、参入の際に必要な審査を行って業務を規律する制度が用意されたものとされる⁽⁹⁾。

次に、本稿の検討対象である「コミュニティ放送」とは、原則として市町村を単位として、地域に密着した情報を提供することを主な目的に1992年に制度化された超短波(FM)放送である。誕生の経緯を振り返ると、まず1987年に郵政大臣(当時)の私的諮問機関「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」が報告書の中で、「多種多様な情報ニーズに応えるため、県域よりも小さい、例えば市町村単位程度を放送対象地域とするFM局(小規模FM)等の導入の可能性について検討する必要がある」と提言したのを受けて、1990年、郵政省の「放送の公共性に関する調査研究会」報告書も、「地域の多様なニーズにより柔軟に対応できるよう、現在の県域単位を中心とした放送対象地域の他に、より小地域の単位を放送対象地域とするコミュニティ放送のようなものの導入も検討する必要がある」と指摘した。さらに翌1991年、臨時行政改革推進審議会(第三次行革審)の「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第一次答申」において、地域

活性化方策の一つとして「地方における放送の多局化を進めるとともに、情報通信基盤整備の地域格差の是正を図る」観点から、コミュニティ放送の導入が求められた。こうした流れを受けて、1992年1月、新しい地域放送として「コミュニティ放送」が誕生したのである。⁽¹⁰⁾

法的には、放送法2条の2第2項2号を受けた放送法施行規則別表第1号(いずれも当時)に定められた放送の区分において、地上系による放送の中の超短波放送(FM)のうち「(ウ)一般放送事業者の放送」が新たに「県域放送」と「コミュニティ放送」に区分されることによって制度化された。⁽¹¹⁾また、この別表第1号の(注)14(当時)において、コミュニティ放送は、「一の市町村…の一部の区域(当該区域が他の市町村の一部の区域に隣接する場合は、その区域を併せた区域を含む。) における需要にこたえるための放送」と定義された。

当初は、放送対象地域は市町村単位で1局のみ、送信出力は1W、放送免許は株式会社もしくは第三セクターに限るといった規制があった。しかし、地域住民にとっての利便性が低かったこと、1995年の阪神・淡路大震災で災害時におけるコミュニティ放送の有効性、重要性が認められたことなどから、その後、市区町村における複数開局⁽¹²⁾や20Wまでの出力増強⁽¹³⁾、NPO法人による開局が認められるなどの規制緩和が行われた。⁽¹⁴⁾その結果、2014年11月1日現在、全国で284局が開局している。⁽¹⁵⁾

2010年改正によって放送概念の整理が行われた際、コミュニティ放送は、新たに導入された「基幹放送」の一つとして位置づけられることになった。⁽¹⁶⁾もっとも、その法制度上の位置づけは難解である。新制度の下では、まず放送法及び電波法の委任を受けて作成された「周波数割当計画」(総務省告示)において、基幹放送用割当可能周波数が示される。また、放送法91条1項が、「基幹放送の計画的な普及及び健全な発達を図るため」総務大臣は基幹放送普及計画を定めるものと規定したことを受けて、「基幹放送普及計画」(総務省告示)が作成される。この計画には、例えば「地上基幹放送(デジタル放送)／地上基幹放送(デジタル放送以外の放送)／衛星基幹放送」などの区分や、デジタル放送以外の地上基幹放送の中での「中波放送／短

波放送／超短波放送」などの区分、「協会の放送[NHK]／学園の放送[放送大学]／民間基幹放送事業者の放送」などの区分といった、さまざまな基幹放送の区分ごとに、一定の区域内で視聴することのできる放送系の数(基本的にチャンネル数のことである)の目標が定められるのであるが、そうした基幹放送の区分は、総務省令で定めるものとされている(放送法 91 条 2 項 2 号)。これを受けた放送法施行規則 60 条は、「別表第 5 号」で基幹放送の区分を定めるとしており、そこでは上記のような区分と並んで、「放送対象地域による基幹放送の区分」が挙げられている(別表第 5 号－8)。ここではじめて、「(1) 全国放送」「(2) 広域放送」「(3) 県域放送」「(5) その他の放送」と並んで、「(4) コミュニティ放送」が登場する。そして、同別表の(注) 9 において、「コミュニティ放送」とは「一の市町村の一部の区域(当該区域が他の市町村の一部の区域に隣接する場合は、その区域を併せた区域とし、当該区域が他の市町村の一部の区域に隣接し、かつ、当該隣接する区域が他の市町村の一部の区域に隣接し、住民のコミュニティとしての一体性が認められる場合には、その区域を併せた区域とする。)における需要に応えるための放送をいう」という定義が与えられている。

なお、基幹放送普及計画においては、コミュニティ放送に関して、「当該基幹放送の必要性、周波数事情その他の事情を勘案し、個別に必要な基幹放送が実施できるよう措置するものとする」とされている(第 3・1 (3))。

このようにして、コミュニティ放送が基幹放送の一つと位置づけられた結果、基幹放送に対する規律がコミュニティ放送へも及ぶことになる。まず、参入規制である。2010 年改正により、放送施設の設置・運用(電波法による規律)と放送の業務(放送法による規律)を分離する、いわゆるハード・ソフト分離が原則となったことから、基幹放送業務を行おうとする者は、放送法 93 条に示された要件に基づき総務大臣の認定を受けなければならない。⁽¹⁷⁾すなわち、①業務を維持するに足る経理的基礎及び技術的能力があること、②業務に用いられる基幹放送設備が技術基準に適合すること、⁽¹⁸⁾③複数の基幹放送事業者を支配することを禁止するマス・メディア集中排除原則に適合すること、④基幹放送普及計画に適合すること・放送の普及

及び健全な発展のために適切であること、⑤外国性及び反社会性排除の欠格事由に該当しないこと、の要件を満たさなければならない。⁽¹⁹⁾ただし、この原則の例外として、地上基幹放送については、従来のハード・ソフト一致での参入も認められている。この場合、電波法に基づく「特定地上基幹放送局」の免許の審査の中で、先の「認定」と同様の要件に基づいた審査が行われる（電波法 7 条 2 項）。⁽²⁰⁾

その上で、コミュニティ放送については、「基幹放送局の開設の根本的基準」（昭和 25 年 12 月 5 日電波監理委員会規則 21 号）、「基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令」（平成 23 年 6 月 29 日総務省令 82 号）、総務省訓令である「放送法関係審査基準」「電波法関係審査基準」などにに基づき、地域に密着した情報（地域の行政情報・タウン情報・交通情報・観光情報等）など地域住民の要望に応える放送ができる限り 1 週間の放送時間の 50 % 以上を占めていること、役員や主たる出資者、審議機関の委員はできる限り放送を行おうとする地域に住所を有するものであること、審査の参考として当該市町村長に意見を照会すること、などの「地域密着性」の条件が審査されることとなる。⁽²¹⁾

次に、番組規律をみると、番組編集準則（放送法 4 条）、番組基準（同 5 条）、放送番組審議機関の設置（同 6 条）、訂正放送（同 9 条）、放送番組の保存（同 10 条）、再放送に関する同意（同 11 条）、広告放送の識別のための措置（同 12 条）、候補者放送（同 13 条）などの一般放送事業者にも適用される規律に加えて、⁽²²⁾基幹放送に対して適用される規律のうち、教育番組の編集及び放送の基準（同 106 条 2 項）、災害放送の義務づけ（同 108 条）、学校向け放送における広告の制限（同 109 条）、放送番組の供給に関する協定の制限（同 110 条）などが、コミュニティ放送にも適用される。また、構造規制であるマス・メディア集中排除原則については、2010 年改正によってラジオ局に対する制限が緩和され、4 局までの 100 % 所有が可能となったが、コミュニティ放送はその例外とされる一方、従来通り、「コミュニティ放送による地上基幹放送の業務の普及等のために特に必要があると認める場合」には、同一市町村において複数のコミュニティ放送局を開設できる

とされている⁽²³⁾。

2. コミュニティ放送の「基幹放送」性

さて、2010 年改正において、コミュニティ放送が「基幹放送」の一つとして位置づけられたことは、はたして妥当であったのだろうか。

基幹放送という概念は、2010 年改正により法概念として導入される以前から、「基幹的放送」「基幹的放送メディア」などの用語法も含めて、さまざまな論者によって、また公的研究会、諮問機関における議論の中で用いられてきたものである。これら 2010 年改正以前の議論を詳細に検討した須田和博は、そこでの同概念の用いられ方を、①ユニバーサルサービスとして国民へのサービスの提供を国が担保すべき範囲を定めるために用いる場合、②規律の根拠を考える際に規律の対象となる「典型的な放送」として用いる場合、③何らかの特別扱いしないし優遇措置を求める際の根拠として用いる場合、に整理する⁽²⁴⁾。その上で、2010 年改正法の対象となる放送のうち、国が真にその普及に責任を持つべき『基幹放送』は、今日では地上テレビジョン放送だけであるという⁽²⁵⁾。すなわち、地上ラジオ放送における①の意義に関しては、技術革新の進展の中で次第にその利用が減少しており、伝送情報量の少なさから既に相当の部分がインターネット等で代替されつつあること、②の意義に関しては、ラジオ放送は多様化・高度化に向いているという理由で昭和 63 年改正により番組調和原則の適用がはずれたことから、地上ラジオ放送については「情報の共有」を基本とする『基幹放送』ではないと考えるのが自然であり、集中排除原則についても緩和されていること、③の意義に関しては、2010 年改正法において地上放送にのみハード・ソフト一致が特別に認められた理由は、『基幹放送』として全国普及が求められるユニバーサルサービス性にあるのであって、今日、地上ラジオ放送はその意義を失ってきていること、を理由として、地上ラジオ放送を『基幹放送』とすることは難しいとするのである⁽²⁶⁾。

そこで、改めて 2010 年改正に向けた「通信・放送の在り方に関する懇談

会」報告書(2006年。以下、「在り方懇」報告書)、「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」報告書(2007年。以下、「法体系研究会」報告書)、総務省情報通信審議会答申「通信・放送の総合的な法体系の在り方」(「平成20年諮問第14号」答申。2009年。以下、「答申」)における、「基幹放送」概念へと繋がる内容を瞥見してみよう。まず、「在り方懇」報告書では、「通信・放送の法体系の抜本的見直し」について述べた部分に、「現行制度のような基幹放送の概念の維持や放送規律の確保等を前提に必要な法制的手段等を措置」すべきであるとして登場する。しかし、ここでいう「基幹放送」の内実については、それ以上の言及はない。次に「法体系研究会」報告書では、「基幹放送」の語は用いられていないが、放送が「直接かつ瞬時に、全国の不特定多数の視聴者に対し同報的に情報発信するメディアであり、他の情報通信メディアと比較しても強い社会的影響力(特別な社会的影響力)を有している」こと、「健全な民主主義の発達に資する言論報道機関としての機能、地域住民の生活に必要な不可欠な情報提供や、多様化する国民のニーズに応じた豊かで良質な各種番組の提供など」の「特別の役割を担っている」ことが指摘され、今後も「放送がこれまで果たしてきた基軸的な役割自体の社会的重要性が失われるわけではなく、その意味では「放送」の規律の枠組みは今後も「特別な社会的影響力」を持つメディアコンテンツに対する規律のモデルとしての役割を果たしうる」とされた。⁽²⁹⁾そして、2010年改正法案の指針となった「答申」では、「「放送」(公衆によって直接受信されることを目的とする電気通信の送信)は、①その送信の特徴から社会的な影響力が大きいこと、②有限希少な周波数を占有するものであること(無線によるものに限る。)から、放送法制によって包括的に規律されており、こうした放送の特徴は新たな法体系の下でも変わりはない」こと、「民主主義の健全な発展」「基本的情報の共有の促進」「教養・教育水準の向上」「娯楽の提供」「専門情報の提供」等の「役割を果たすことにより、豊かな国民生活、活力ある社会、地域社会の文化の維持発展などに寄与してきた」という放送の機能・役割は、今後も「その社会的な影響力からみて、即座に変わるとは言い難い」ことを前提として、「全国的及び地域

的に、多様な方法で、①民主主義の健全な発達、基本的情報の共有の促進といった現代社会の基盤を形成する役割、②教養・教育水準の向上、娯楽の提供といった役割、③専門情報の提供といった国民の情報ニーズの多様化・高度化に応じた役割のほか、難視聴解消、地域間格差の是正等の役割」という機能・役割を制度的に確実に確保すべきである放送を、「基本計画」の対象とすることが適当であるとされた。この「基本計画」の対象となる「放送」が、2010年改正によって「基幹放送」とされたのである。⁽³¹⁾

したがって、2010年改正は、従来よりも拡大された「放送」を、その「特別な社会的影響力」ないし「機能・役割」に応じて個々の放送サービスに区分して、規律に強弱をつけていくという方針に則ったものであり、⁽³²⁾「特別な社会的影響力」が大きい、あるいは「機能・役割」(以下、本稿では役割に統一する)の重要性が高い放送を「基幹放送」としたものと考えることができる。そこにいる「特別な社会的影響力」は、(無線)放送の技術的特性から導かれているようにも読めることから、影響力の大小は、視聴可能世帯数や放送対象地域の広狭といった「量」的基準によって把握されると考えられなくもない。したがって、例えば、2010年改正によって有線ラジオ放送や小規模(引込端子数500以下)の有線テレビ放送が、「受信者の利益及び放送の健全な発達に及ぼす影響が比較的少ない」(放送法126条)、すなわち放送エリアが狭く視聴者への影響が小さいものとして届出一般放送事業者に整理されたことと比較した場合、⁽³⁴⁾超短波の周波数帯を利用する(FM放送)という理由のみで、コミュニティ放送が機械的・形式的に「基幹放送」に位置づけられたのだとすれば、その「基幹放送」性には違和感⁽³⁵⁾のあるところである。

しかしながら、放送に期待される社会的役割は何かというかたちで放送の「公共性」を議論すべきであるとすれば、コミュニティ放送には、他のメディアでは十分に達成できない独自のかつ重要な役割があり、それがコミュニティ放送を「基幹放送」たらしめていると考えるべきであろう。そこで以下では、他の地域メディアと比較した場合のコミュニティ放送の特徴を明らかにした上で、コミュニティ放送が注目される際に言及されるこ

との多い災害メディアとしての役割、そしてそれには汲み尽くされない、日常のメディアとしての役割を、コミュニティ放送独自の重要な役割として検討していく。

3. コミュニティ放送に期待される役割

(1) 地域メディアとしてのコミュニティ放送の特徴

地域メディアはコミュニティ・メディアと呼ばれることもあるが、この場合、コミュニティの概念には、空間的範囲という「地域性」と生活を共にするという「共同性」からなる「地域コミュニティ」、情報の共有によって結びつく「情報コミュニティ」⁽³⁶⁾の2つがあるとされる。両者は排他的ではないものの、現行法制がコミュニティ放送を地理的範囲によって捉えていることから、ここでは主として「地域コミュニティ」⁽³⁷⁾を念頭に置き、「特定の地域やその住民を対象にしたメディア」として地域メディアの語を用いることとする。

地域メディアの機能としては、地域情報伝達機能、災害報道機能、地域アイデンティティ形成機能などが挙げられており⁽³⁸⁾、回覧板、広報誌、ミニコミ誌、タウン誌、地方紙(県紙)、防災無線、CATV(ケーブルテレビ)、コミュニティ放送、県域のテレビ・ラジオ放送などのさまざまなメディアが、そうした機能を果たしている。ここでは、コミュニティ放送を他の地域メディアと比較することで、その特徴を素描してみたい。

まず、地域メディアの代表的存在といえば、地方紙や県域放送である。しかしこれらは、ナショナルに広がるマス・メディア体制の一角として、極めて整合的に秩序だって展開されてきたものであり、その特徴も、同じマス・メディアとして共通性が高いことが指摘されている⁽³⁹⁾。これに対して、新しい地域放送メディアであるコミュニティ放送やCATVは、一般的に対象地域が狭く、組織も小規模な場合が多いこともあり、より地域密着性が高い。

このうちCATVは、もともと日本においては、難視聴対策としてスター

トした。その後、多チャンネル化が可能となったことにより、地上波放送番組の再送信に加えて、地域のイベント情報や行政情報、災害情報などを提供する自主制作番組の放送を行う局が増えていった。また少数ではあるが、市民制作番組を放送する「パブリック・アクセス」チャンネルを設けている局もある⁽⁴⁰⁾。しかしながら、1993年からの規制緩和、すなわち地元事業者要件の廃止、サービス区域制限の緩和、外資規制の緩和・撤廃等の結果、複数のCATV局に出資して経営を統括するMSO(Multiple System Operator)が出現するなど、近年はサービスの広域化が進んでいる。またインターネット接続や電話などのブロードバンドサービスも提供することにより、CATVは「地域密着型放送」から「収益が期待できる産業」、インフラビジネスへと変容してきている⁽⁴¹⁾。さらに、映像メディアであることから地域番組の自主制作にはコストがかかり、広域化によってますます地域性が希薄化することで、本来Community Antenna TelevisionであったCATVは、単なるCable Televisionとなっているとも指摘されている⁽⁴²⁾。これと比較すれば、放送対象地域や放送内容、役員や出資者・審議機関委員などの人的側面等において地域性の要請に服するコミュニティ放送は、なお地域密着性の高い放送メディアであるといえよう。

また、コミュニティ放送は、ラジオ放送であることに由来する特徴を有している。まず放送の送り手にとっては、映像メディアと比較して、番組の自主制作コストを低く抑えることができる。また放送の受け手は、廉価で持ち運びも容易な電池式の受信機やカーラジオがあれば、停電の際にも放送を聞くことができる。さらに、テレビ放送の登場以降、音声メディアとしてのラジオ放送は、マス・メディアとパーソナル・メディアの中間的な“疑似”パーソナル・メディアとしての役割を担うことで、⁽⁴³⁾「声」による共感的なコミュニケーションを可能にしたといわれる⁽⁴⁴⁾。特にコミュニティ放送は、一つの地域の“社会的事業”として期待され意味づけられるという“物語性の強さ”や、小規模であるがゆえに担い手の「顔」が鮮明な“自己メディア性”という特性を有することが指摘されており、⁽⁴⁵⁾こうした特性も、コミュニティ放送の「地域密着性」を支える実態的要因として作用し

ていると考えられよう。その一方でラジオ放送は、インターネット空間における（特に文字を基軸とした）コミュニケーションやポッドキャスト“放送”等と比較して、あくまでも公共放送空間におけるマス・メディアでありパブリック・メディアである。そこから、ラジオの「語り」には「信頼」が確保されているという聴取者の了解が生み出され、また「異質な他者」⁽⁴⁶⁾との「偶然の出会い」の可能性が期待されうるのである。

さらに、災害報道機能に注目した場合、コミュニティ放送は、防災無線と比較して設置・維持のコストが低く、管理責任が放送局にあるため自治体にとっては有利であることも指摘される。⁽⁴⁷⁾

（2）災害メディアとしてコミュニティ放送に期待される役割

コミュニティ放送に関しては、特に災害時における有用性が強調されてきた。災害時には、マス・メディアや地域メディア、インターネットなどさまざまなメディアがそれぞれの特性に応じて、全体として必要な情報を提供しなければならないが、⁽⁴⁸⁾その中で、上述のようなメディアとしての特徴を有するコミュニティ放送には、災害メディアとしてどのような役割が期待されるであろうか。

1961年に制定された災害対策基本法では、NHKが「指定公共機関」（2条5号）と規定された。その後発生した新潟地震（1964年）の際に、NHK新潟放送局が、被災地域に向けてはラジオに重点を置き、テレビは被災地の外に対して地震の惨状を伝えるという方針をとったことをきっかけとして、ラジオは被災地向け、テレビは被災地の外向けという災害放送の基本的方針が確立したといわれる。⁽⁴⁹⁾また、ラジオはその操作性、経済性、無線電波ならではの可聴範囲の広さ等に加えて、“疑似”パーソナル・メディアによる共感的コミュニケーションという特徴から、災害時、とりわけその初期段階の活動において高い評価を得てきた。⁽⁵⁰⁾災害時、地上ラジオ放送を含む基幹放送に対しては、放送法によって「その被害を軽減するために役立つ放送」が義務づけられている（放送法108条。ただし義務違反に対する罰則はない）。しかし、県域放送の場合、避難所の場所やライフラインの

復旧、水や食糧の配給、営業している店や治療を行っている病院などの生活情報、安否情報等の提供に関して、市町村単位に特化することには限界がある。⁽⁵¹⁾ また、現場判断の難しさ、スポンサーやキー局への配慮等、組織の大きさ故の柔軟性の制約も指摘される。⁽⁵²⁾

これに対してコミュニティ放送は、その地域限定性や組織形態、認定要件等から、災害時に身近な情報をリアルタイムで放送することが可能であり、また柔軟に番組編成を行うこともできる。さらに、放送を行う人間やスポンサー自身も、聴取者と同じく「被災者」であり、同じ地域で生活する者としての共感、切迫感を共有することになる。⁽⁵³⁾ こうした特徴が、実際の災害発生時、自治体からの情報に加え、聴取者からもさまざまな情報が放送局へ提供されるという状況を生み出すなど、災害メディアとしてラジオ放送に求められる役割を、よりよく果たしうる要素となっていると考えられる。⁽⁵⁴⁾

ところで、こうした災害メディアに特化した放送として、「臨時災害放送局」⁽⁵⁵⁾がある。これは、「臨時かつ一時の目的のための放送」(放送法8条)のうち、「暴風、豪雨、洪水、地震、大規模な火事その他による災害が発生した場合に、その被害を軽減するために役立つこと」(放送法施行規則7条2項2号)を目的として開設される放送局である。被災自治体を免許人として、新たに臨時災害放送局を立ち上げるケースと、既存のコミュニティ放送局が、臨時に災害放送局に「移行」するケースがある。後者の場合であっても、民間放送事業者としてのコミュニティ放送局がいったん免許を休止し、代わって自治体が総務大臣から臨時災害放送局の免許を受けて、その運用を自治体がコミュニティ放送局に委託するという仕組みをとる(コミュニティ放送局は電波増力に対応する)。災害FMとも呼ばれるように、FMラジオ放送の一種として「基幹放送」に位置づけられている。臨時災害局には、番組編集準則(放送法4条)は適用されるものの、特定目的の放送をすること、臨時的なものであること等を理由に、番組基準(同5条)や放送番組審議会(同6、7条)に関する規律は適用除外とされており(同8条)、通達によって、免許の申請は口頭でも可能とされているなど、

特別の緩和措置が認められている⁽⁵⁶⁾。また、番組内容は「被災地における被災者への支援及び救援活動等の円滑な実施を確保するために必要な範囲内のものであること」(電波法関係審査基準・別紙2第5 4 (3)ウ、放送法関係審査基準・別紙1 18 (3))とされており、免許の有効期間は、通常の基幹放送局が5年であるのに対して、「当該放送の目的を達成するために必要な期間」と不確定的に規定されている(電波法施行規則7条1号)。

この臨災局は、1995年の阪神・淡路大震災をきっかけとして誕生し、有珠山噴火(2000年)、中越地震(2004年)、中越沖地震(2007年)、秋田豪雪(2011年)、新燃岳噴火(同)などに際して開局されたが、とりわけ2011年3月に発生した東日本大震災の場合、30局もの臨災局が誕生(そのうち10局がコミュニティ放送局からの移行)し、2014年4月1日現在で、なお11自治体12局が活動を継続している⁽⁵⁷⁾。

災害時における臨災局の活動については、すでに多くの紹介があり、評価も高い一方、以下のような課題も指摘されている。まず、制度上の曖昧さである。すなわち、自治体という統治団体を免許主体とすることや行政組織内部における放送部局の独立性について配慮されていないことが、放送政策上、整合性に説明できるのかという問題や、「被災者の日常生活が安定するまでに必要と認められる期間」という免許期間の不確定性の問題、放送内容に関する規律の不確定性や、放送時間に関する規律の不在の問題⁽⁵⁸⁾などである。こうした「法令の規律密度の薄さ」⁽⁵⁹⁾は、東日本大震災後の異例の大量開局に際して、被災地の実情に沿った柔軟性の高い対応を可能にしたが、特にコミュニティ放送からの移行ではない、いわゆる「新設型」の臨災局に、さまざまな運営上の課題をもたらした。例えば、必要機材の調達や設置、無線従事者やパーソナリティを含めたスタッフの確保などに関する開局時の混乱⁽⁶⁰⁾や、放送内容及び放送時間のばらつき・不安定さといった問題⁽⁶¹⁾である。また、新設の臨災局の場合は、まずは住民に放送の開始と周波数を告知してチャンネルを合わせてもらう必要があるが、自治体との連携や相互の理解が十分でなかったために、放送をほとんど聞いてもらえないまま終了した局もある。他方、免許主体である自治体側から、地域の

商店の開店情報や個人病院の開業案内など民間生活情報の放送は宣伝になるので放送できないと判断されたり、住民インタビューに対して自治体担当者が放送前にチェックを行い、少しでも行政を批判する内容が含まれていた場合はカットされたりした結果、行政情報のみを淡々と放送し続けることとなった局も少なくなかったという。⁽⁶³⁾さらに、これまでの例では長くても1年であった臨災局に対する放送免許期間が長期化し、それに伴って臨災局の概念や定義が拡散している。⁽⁶⁴⁾

こうした点は、臨災局固有の問題として改善されなければならないが、現時点で、臨災局を新設した場合とコミュニティ放送局から臨災局へ移行した場合とを比較すると、コミュニティ放送局からの移行には多くのアドバンテージがある。すなわち、通常の放送施設や機材、放送に慣れたスタッフをそのまま活用できること、改めて開局や周波数を告知する必要がないこと、日常の放送からのスムーズな移行によって、より共感的な情報提供及び情報収集が可能であること、もともと局が免許主体であったことで行政との適切な距離が保ちやすいこと、他方で多くの局が自治体と災害・防災協定を締結して災害対応の準備をしていることなどである。東日本大震災後の大量開局の際にも、自らも臨災局へ移行しつつ、近隣自治体での臨災局の開設や運営に協力したコミュニティ放送局は多い。こうしたコミュニティ放送の活動を踏まえると、特に災害発生後の初期段階において、地域に特化した生活情報や安否情報を提供して被災者の情報ニーズに応え、あるいはそれを支援する地域放送として、コミュニティ放送は重要な役割を果たすことが期待されるといえよう。

(3) 日常のメディアとしてコミュニティ放送に期待される役割

「災害時には平常時に行っていることしかできない」とすれば、コミュニティ放送が災害時に期待される役割を果たしうるかは、日常的な活動、地域との関わりによるところが大きい。⁽⁶⁵⁾その意味でも、日常のメディアとしてのコミュニティ放送の意義は重要であるが、コミュニティ放送を含む地域メディアには、従来から、災害時への「備え」に収斂しない役割が期待

されてきた。すなわち、「住民に対する地域関連情報の提供」「地域での争点の積極的提示による住民の問題関心の喚起、それに対する住民の要望や意見の交流の媒体となること」「地域に対する住民の愛着や誇りの育成、地域住民であることの満足感の醸成」⁽⁶⁶⁾などである。地域メディアの対象となる地域社会は、「地域性」と「共同性」を必須の要素とするが、全国的に「共同性」の希薄化ないしは拡散化・多様化・重層化が指摘される。⁽⁶⁷⁾そうした中で、かねて地域メディアに期待されてきた役割は、地域社会における個人の自律的生き方を支えると同時に、「地方自治の本旨」(日本国憲法 92 条)の内実をなす「住民自治」の基盤形成にも関わる重要なものである。⁽⁶⁸⁾なぜなら、現代における民主主義は、政治機構のあり方だけではなく、その社会における人々の生活様式をも含むものであつて、社会における「公的な事柄」と日常生活における「私的な事柄」とは結びついており、また、個人の生を支える生活の基本となる情報の共有が、多元的な価値の共存を図るために必要であるからである。⁽⁶⁹⁾

しかしながら、マス・コミュニケーション研究でもおなじみの構築主義的アプローチによれば、社会は固定した現実ではなく人々によって選択的・⁽⁷⁰⁾類型的に意味づけされ構築されたものであり、その意味づけにおいて人々はマス・メディアに大きく依存しているとされる。⁽⁷¹⁾そこでは、メディアによって伝えられない出来事や場所は、たとえ身近なものであっても人々にとって存在しないに等しい領域として、有意味な空間から放逐される。⁽⁷²⁾あるいは、ある地域に対する外部からのステレオタイプのイメージがマス・メディアによって取り上げられることで、そうした表象・言説自体がある地域のイメージを循環的に構築・再構築していく。⁽⁷³⁾したがって、ある地域社会の情報を提示することは、人々の間にその地域を構築することそのものであり、また、地域社会外部からのステレオタイプのイメージを相対化していくことである。そして、こうした過程を通じて、地域社会の「共同性」が再構築されていくことになる。⁽⁷⁴⁾

さらに、「ジャーナリズム」概念に対する構築主義的分析によれば、ジャーナリストの活動によって事件・出来事に意味が付与されて現実が構築され

ていくという過程に加えて、ジャーナリストの経験を彼自身や同僚・同業者、受け手が解釈・理解する中で「ジャーナリズム観」が構築されていく過程が存在する。そして、こうして構築された特定の「ジャーナリズム観」が、ジャーナリストはもとより、受け手である市民や規制に関与する国家の間でも共有されて支配的に公認のものとなっていくことで、それ以外のジャーナリズムのあり方が排除されていくことになるという。こうしたジャーナリズムのあり方に対しては、コミュニティ放送というある種独特なメディア活動が、批判的メディア実践としての役割も担うことが期待される。従来、マス・メディアや放送に対する規制のあり方を論じる際に前提とされていたのは、現代社会においては情報の「送り手」と「受け手」が分離してしまっており、またマス・メディア企業・民間(商業)放送は営利追求に走りがちであるという認識であった。⁽⁷⁵⁾ こうした認識は、現在でもなお基本的に妥当であると考えるが、他方、コミュニティ放送というメディア実践の調査研究からは、コミュニティ放送は「送り手」と「受け手」や「経営」と「制作」が融合的で多層的に交差しながら運営されているということが指摘されている。⁽⁷⁶⁾ こうした特徴を踏まえれば、コミュニティ放送の「プロフェッション」には、聴取者と心理的繋がりを有する「住民であること」を基礎とする、「放送の運営者がまんべんなく住民と対話する努力を継続」する能力、「放送事業者がどれだけ町を歩くか、住民との接触到どれだけコストをかけられるか」という能力が要求されているといえる。⁽⁷⁷⁾ すなわち、情報の「送り手」が同時に情報の「受け手」であることが求められる(そうでなければ番組ないし事業が成立しない)のである。⁽⁷⁸⁾ さらに、放送対象地域が狭域に限定されていることで、資本の蓄積・膨張は自ずと制限され、営利追求のインセンティブはさほど大きくないとも考えられる。⁽⁷⁹⁾

このように、従来のマス・メディアあるいは放送制度論とは異なった前提の下で展開されるコミュニティ放送というメディア活動は、それが「基幹放送」として実践されることを通じて、既存のマス・メディアに対して、その「公共性」のあり方を問い返す役割を果たすことが期待されるといえるよう。

(4) 小括

以上論じてきたようなコミュニティ放送に期待される役割が、本来「基幹放送」概念が想定していたものに含まれるか否かは、同概念導入までの経緯に照らしても明確とはいえない。しかし、放送法が放送の「地域性」を要請している意義は、情報源やメディアの多元性の確保に尽きるものではないはずである。「産業」としての困難性を孕みつつ法令により高度の地域密着性を要請されているコミュニティ放送は、地域社会における「現代社会の基盤を形成する役割」(「答申」)、すなわち、災害という非日常時、とりわけその初期段階において地域住民が「生きていく」ために必要な情報を提供するという役割、及び日常の活動を通じて地域社会の「共同性」を再構築し、さらにメディアや放送の「公共性」のあり方を再構築するという独自の役割を担うことを期待されて、「基幹放送」に位置づけられていると解釈されるべきである。

なお、そうした役割以外にも、インターネットによるサイマル放送システムを利用して地域外へ観光情報を配信することで地域の観光振興に役立てるといった、コミュニティ放送「活用」への期待が語られることもある。⁽⁸¹⁾確かに、「放送法関係審査基準」等において、地域に密着した情報の一つとして観光情報も挙げられている。しかし、聴取対象として専ら地域外の人々を想定することは、情報の「送り手」と「受け手」が同じ住民であることを前提とするコミュニティ放送のあり方と根本的に整合するであろうか。⁽⁸²⁾いうまでもなく、コミュニティ放送はさまざまな地域メディアの一つであり、万能ではない。大きすぎる期待は、容易に「理念と現実の落差」を生む。⁽⁸³⁾「基幹放送」としてコミュニティ放送に期待されているのは、人的ネットワークの形成も含め、あくまでも住民自治や地域経済等を活性化させるための基盤に関わるものであると、謙抑的に理解されるべきであるように思われる。

4. 今後の課題

以下では、ここまでの考察を踏まえて、「基幹放送」としてのコミュニティ放送が期待される役割を果たしていくための課題について検討する。

まず、コミュニティ放送の経営、継続に関する課題が挙げられる。日本の放送制度の根幹をなす二元的放送体制は、受信料を財源とする公共放送（NHK）と、広告料を財源とする民間（商業）放送が、それぞれ特性を活かして番組の質や多様性などに関して競争し、かつ補完し合うことによって、全体として「放送の公共性」の実現を目指すものである。典型的な地上テレビ放送を念頭に置いた場合、二元的放送体制におけるコミュニティ放送の位置づけは明らかとはいえない。しかし、この体制はそもそも、それぞれの放送の役割と、それにふさわしい財源に着目したものであったということに立ち返れば、コミュニティ放送の役割にふさわしい財源とは何か、という観点から、その経営、継続について考える必要がある。

コミュニティ放送経営の現状の分析として、(1) コミュニティ放送は民間放送型であり、収入源の多くは地域企業を対象としたスポンサー収入に依存していること、(2) 民間放送型の収益構造の再構築と、「社会的企業」としての支援・受託システム構築という二つの考え方が共存していること、(3) 運営体制にみる放送ボランティアの参加形態や位置づけに多様性があること、(4) 公的支援を促す公共財源の確保のための法制度が未整備であること、(5) コミュニティ放送自身による存在意義の確認と認知促進への一層の努力が求められていること、⁽⁸⁴⁾が挙げられている。本稿で論じたコミュニティ放送に期待される役割から考えれば、単一の財源に過度に依存せず、組織としての独立性が維持でき、番組制作の多様性が担保できるような「混合財源（mixed funding）」、すなわち、①広告・スポンサー収入、②基金などの中核的な公共財源、③小さな助成金や地方自治体との契約、募金がそれぞれ3分の1均等に近い「三脚モデル」⁽⁸⁵⁾が、一つの最適モデルであろう。現在、多くのコミュニティ放送局は、経営安定化のために、自治体から「広

告料」や「放送料」をとったり、資本金を入れたりしている。また、災害時にコミュニティ放送が十全に機能するために、普段から行政(自治体)との「協力」関係を構築しておくことが必要とされる。しかしこうした関係は、行政からの放送内容への介入や、放送事業者側の萎縮を招く危険性をも孕んでいる。多様な財源を組み合わせることは、そのような危険性を低減させることになる。⁽⁸⁶⁾

しかし、コミュニティ放送局が存在する各地域は、対象となる領域の広狭や地理的条件、人口規模や人口構成、産業の集積や経済状況等、さまざまな点で多様である。したがって、コミュニティ放送の役割を明確化した上で、財源の組み合わせ方やそれらの比率、経営形態などについて、それぞれの地域の実情に見合った選択を可能とする、柔軟で開かれた制度形成が必要である。たとえば、自治体規模や地理的条件などを考慮したネットワーク化への柔軟な対応や、コミュニティ放送を「商業放送」と一線を画す「もうひとつの公共放送」⁽⁸⁷⁾とみなして「受信料」方式を導入すること、⁽⁸⁸⁾国が一律に「地域性」の内容を規定するのではなく、最低限度の基準以外⁽⁸⁹⁾は市町村単位で基本方針を決められるようにすることなども検討されてよい。ただ、どういったかたちで開局し経営していく場合であっても、コミュニティ放送はそもそも「非経済的な要素を組み込んだかたちで成立している」⁽⁹⁰⁾以上、住民の共感と支持とを得た放送事業者が、結果として安定的な⁽⁹¹⁾経営基盤を獲得することになる。

そこで、次に課題となるのが、通常時におけるコミュニティ放送の放送内容である。一般的に言えば、地域メディアは、地域住民の情報ニーズに応えなければならない。近年では、地域情報の「コモディティ(一般消費財)」化が進み、消費・レジャー生活を送る上で必要な情報が求められる反面、地域課題について考えるような情報はあまり提供されていない⁽⁹²⁾とされる。それに対しては、地域メディアが「地域での争点の積極的提示・住民の問題関心の喚起」という役割を果たすことが期待され、また「市民メディア」としてのコミュニティ放送への期待が語られる。

しかしながら、コミュニティ放送の「ジャーナリズム」機能に関しては、

なお慎重な考慮が必要である。すなわち、地理的範囲によって規定され、原則として1市町村に1局開設となる現在のコミュニティ放送は、事実上の地域独占放送となる。⁽⁹³⁾他方、コミュニティ放送の担い手たちには、「自分のメディア」「マイメディア」「私のメディア」「自分たちのメディア」という意識が強く、また市民がパーソナリティとなる機会を与えられることがコミュニティ放送として当然の姿であるというある種の了解が存在していることが指摘されている。⁽⁹⁴⁾確かに、周縁化されたマイノリティの存在が位置づけられた「コミュニティ」や「情報コミュニティ」の放送であれば、⁽⁹⁵⁾「私的」なメッセージ発信が、そのままグループの共同性を構築し、批判的メディア実践そのものとなりうるかも知れない。しかし、地域放送としてのコミュニティ放送については、当該地域における希少な周波数を、私的に独占使用する正当性は存在しない。確かに、“疑似”パーソナル・メディアであることは、ラジオの大きな魅力であるが、「マイメディア」はprivateなメディアを意味するわけではない。したがって、「政治的に公平であること、報道は事実をまげないですること、意見が対立している問題についてはできるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」といった番組編集準則の規律がコミュニティ放送に対しても課されていることは、(それを倫理規定と解した上で) ⁽⁹⁶⁾妥当であると考ええる。

ただし、同準則が、広域的な放送と同じようなかたちで担い手に規範化されると考える必要はないであろう。コミュニティ放送の運営・編集責任者や非ボランティアのスタッフにおいては、情報の「送り手」であると同時に「受け手」でもあることを念頭に、「まんべんなく住民と対話する努力を継続」することで、また市民ボランティアにおいては、コミュニティ放送局は「遊び場ではなく、公共的なコミュニケーションの場として開放される」⁽⁹⁷⁾ことを念頭に、「表層的には広い意味での自己語りの中に、放送というパブリック・スペースとの調整」、⁽⁹⁸⁾「自己抑制にもとづく極めて戦略的な自己呈示や演出」を組み込んでいくことで、両論併記的な「公平性」とは異なった政治的公平性を模索していくことが可能であると考ええる。⁽⁹⁹⁾そうした日常の放送の中で、地域住民からの信頼を獲得しておくことが、ひいて

は災害時にコミュニティ放送が提供する情報への信頼をも生み出すといえよう。

最後に課題として挙げられるのは、制度の整序の必要性である。現在、県域放送局よりも狭域の実質的な地域放送局は、コミュニティ放送局と臨災局である。特に、東日本大震災に際しては、30もの臨災局が開設され、現在もなお十数局が活動を継続している。震災直後からしばらくの期間は、インフラの状況、物資や支援の情報など多くの情報が臨災局に求められたが、その後、復興期に入ると、人々の情報ニーズは癒しや日常の暮らしに役立つ情報などへと移行していく。そうした中で、コミュニティ放送局から臨災局に移行した局は、1局を除いて通常のコミュニティ放送へ復帰(2014年4月1日現在)し、「新設型」の臨災局は、すでに閉局したところもあれば、淡々と行政情報を繰り返し伝えているところ、実質的にコミュニティ放送と同様の放送を続けているところなど、現状は多岐にわたっている。⁽¹⁰⁰⁾こうした柔軟な対応を可能としたのは、放送目的や免許期間の不確定性など、臨災局に対する「法令の規律密度の薄さ」である。臨災局の置局の多様性に対しては、その地域密着性や防災行政の地域密接性を現しており、地方自治の真のあり方を示したものと評価されている。⁽¹⁰¹⁾他方、一部に安易な設立や運営を生んだこと、⁽¹⁰²⁾免許の長期化によって、コミュニティ放送類似の放送内容が緩やかな規律のもとで行われていること、免許人である自治体の姿勢の違いが活動の継続に著しい影響を及ぼしていること、臨災局の概念が拡散していることなどの課題が明らかとなってきた。また、復興期に入り、「災害に強い町を作るために」あるいは「被災した人々の心の繋がりを守るために」、「新設型」の臨災局を閉局後、新たにコミュニティ放送局を開局したところもあるが、コミュニティ放送局設立のハードルは高いとして断念したところもある。確かに、コミュニティ放送局は、平常時の自立した経営、そのための“聞かれる”放送内容を継続していく戦略など、多くの支援や助成を受けて運営してきた臨災局と異なる要素を求められる。⁽¹⁰³⁾そこで、地域の「共同性」の再構築がより必要とされる被災地においては、臨災局とコミュニティ放送局との中間的な、復興過程での情報

発信や地域コミュニティの再生を担う「復興 FM」の必要性を訴える声もある。⁽¹⁰⁴⁾

こうした声も踏まえ、まず「コミュニティ放送」「臨時災害放送」「復興放送」など、それぞれの放送に期待される役割を明確化した上で、地域メディアの一つとしての地域放送の許認可基準や権限の配分、助成や補助も含めた財源のあり方などを、制度上、段階的に整序することが求められる。⁽¹⁰⁵⁾そして、特に小規模の地域放送においては、それが期待される役割を果たしうるか否かは、「担い手」に大きく依存する。したがって、制度上の整序を行う際には、地域放送の「担い手」に求められる能力を段階的に向上させていくという発想を織り込むべきであろう。そこでは、いわゆる“ミニ FM”⁽¹⁰⁶⁾や“イベント FM”⁽¹⁰⁷⁾など、従来は地域放送とは意識されてこなかったものも、放送に携わる経験の蓄積という観点から再整理できるように思われる。

近時、民放テレビ局に関しては、ネットワーク化の進行や地方局の自社制作番組比率との関係で、放送の地域性、県域免許制の説得力に対する疑念が示されている。⁽¹⁰⁸⁾地上テレビ放送という、より「基幹的」な放送による多様性・地域性の確保に関しては、今後さまざまな検討が必要となろう。そうした中で、コミュニティ放送をはじめとする小規模な地域放送が抱える課題に制度論として取り組み、また多様な放送の実践を検討していくことが、ひいては放送が全体として果たすべき役割、すなわち放送の「公共性」を再構築していくことに繋がると考える。

<注>

- (1) 井上禎男・稲葉一将・中村英樹・西土彰一郎「地域放送のもうひとつのモデルを求めてー登米コミュニティエフエムー」福岡大学法学論叢 58 巻 3 号 (2013 年) 571 頁以下。
- (2) 前論文の執筆者 4 名は、2014 年 6 月 21 日に登米コミュニティエフエムを再訪し、同局局長の斉藤恵一氏との意見交換を行った。本稿は、そこでの議論から多大な示唆を得ている。もっとも、本稿に含まれる主張や誤り等については、筆者

のみがその責めを負うものである。

- (3) 西土彰一郎「放送の自由・各論 ― 番組編集準則をめぐる憲法論」鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶編著『放送法を読みとく』(商事法務、2009年)105頁以下、108頁以下の整理を参照。
- (4) 穴戸常寿「放送の公共性を考える ― 期待される社会的役割からの考察」新聞研究 672号(2007年)33頁以下、同「情報化社会と「放送の公共性」の変容」放送メディア研究 5号(2008年)161頁以下。
- (5) 結果的に、新しく定義された「放送」のうち、テレビ・ラジオの地上放送、BS放送、東経110度CS放送、マルチメディア放送が基幹放送とされる。
- (6) 放送法全体の目的は1条に明記されており、「左に掲げる」が「次に掲げる」となった以外、改正前と変わっていない。
- (7) 武智健二は、「どのような放送を基幹放送とするかは、国の放送政策の根幹に関わることであるから、「専ら」又は「優先的に」周波数を割り当てる基準が何であるかが問題となる」ところ、このような規定の仕方では何が基幹放送に含まれるのか明らかにならない、と指摘している。武智健二『法令で読み解く新放送制度』(第一法規、2013年)28頁。
- (8) 金澤薫『放送法逐条解説(改訂版)』(情報通信振興会、2012年)36頁。
- (9) 同上・37頁。これに対して「一般放送」は、「柔軟な周波数利用等を可能とすることによりその実現を市場原理に委ねる無線及び有線の放送」(同36頁)とされる。
- (10) 『日本コミュニティ放送協会10年史』(日本コミュニティ放送協会、2004年)14頁以下。<http://www.jcba.jp/history/index.html>。「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」報告書については、郵政省放送行政局監修『放送法制の展望 ― ニューメディア時代における放送に関する懇談会(放送政策懇談会)報告書』(電気通信振興会、1987年)を、「放送の公共性に関する調査研究会」報告書については、郵政省放送行政局監修『公共性からみた放送』(ぎょうせい、1990年)を参照した。
- (11) FM波は送信アンテナの方向と出力によって、ある程度サービスエリアを限定できる。紺野望『コミュニティFM進化論 ― 地域活力・地域防災の新たな担い手』(ショパン、2010年)10頁。
- (12) 「基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令」(平成23年6月29日総務省令第82号)3条1項5号による。
- (13) 「電波法関係審査基準」(平成13年1月6日総務省訓令第67号)別表「地域周波数利用計画策定基準一覧表」第9号(注)6による。
- (14) 進藤美希『コミュニティメディア』(コロナ社、2013年)72頁、金山智子「コミュニティとコミュニティ・メディア」金山智子編著『コミュニティ・メディアーコミュニティFMが地域をつなぐ』(慶應義塾大学出版会、2007年)9頁以下、

28 頁以下を参照。

- (15) 総務省・電波利用ホームページ「コミュニティ放送の現状」
<http://www.tele.soumu.go.jp/j/adm/system/bc/now/>。
- (16) これは、放送法の条文が 2010 年改正により 3 倍以上に増えたこと、法制度全体を俯瞰するために膨大な政省令の理解が不可欠であるなど、放送法制度自体の難解さにも起因する。砂川浩慶「新・放送法にみる、今後の放送・通信政策」立教法学 85 号 (2012 年) 33 頁以下、41 頁以下参照。
- (17) これに対して、一般放送の業務の場合は、総務大臣への登録制である (放送法 126 条)。その拒否事由は、放送法 128 条に規定されている。
- (18) 登録一般放送事業者の場合は、登録後の維持義務とされている (放送法 136 条)。
- (19) これに対して、一般放送の業務の場合は、①のうちの経理的基礎、③のマスメディア集中排除原則、⑤のうちの外国性排除の要件が課されない。
- (20) もっとも、ハード・ソフト分離の場合であっても、放送施設の免許申請者と放送業務の認定申請者が合意して互いが組み合わせとなるよう申請し、総務大臣がその審査を一括して行うことが前提とされているという。金澤・前掲注 (8) 258 頁。また、いずれの手段であっても、コミュニティ放送は、総務大臣が公示する期間内に周波数に係る申請を行うという原則の例外とされている。電波法 6 条 7 項・同施行規則 6 条の 4 第 7 号、放送法 93 条 5 項・同施行規則 66 条。
- (21) 井上ほか・前掲注 (1) 598 頁以下。
- (22) ただしそのうちの一部は、届出一般放送事業者には適用されない。放送法 146 条。
- (23) 「基幹放送の業務に係る表現の自由享有基準に関する省令」(平成 23 年 6 月 29 日総務省令第 82 号) 3 条 1 項 1 号・2 号・5 号。
- (24) 須田和博『『基幹放送』概念の今日的意義』立教法学 85 号 (2012 年) 121 頁以下、135 頁以下。関連して、長谷部恭男は、①番組内容及び地理上の普遍性、②「無料」であること、③アウトレットの数が限定されていること、という要素によって成り立つ典型的な放送サービスのイメージ (放送の理念型) が、放送特有の制度において前提とされてきたと指摘する。長谷部恭男「放送事業の展望と制度改革」月刊民法 2005 年 11 月号 5 頁以下、5 頁。
- (25) 須田・前掲注 (24) 174 頁。須田は衛星放送等についても検討しているが、本稿の関心に沿って、以下ではラジオ放送についての言及のみを略述する。
- (26) 須田・前掲注 (24) 165 頁以下。
- (27) 「在り方懇」報告書・「法体系研究会」報告書・「答申」は、いずれも総務省のホームページ (<http://www.soumu.go.jp>) に掲載されている (2015 年 1 月 26 日現在)。
- (28) 「在り方懇」報告書 5 頁。
- (29) 「法体系研究会」報告書 17 頁。なお、本報告書は「メディアサービス」「特別メディアサービス」「一般メディアサービス」といった新しい概念を導入しており、

従来の議論と整合しない部分も多い。須田・前掲注(24) 133 頁。

- (30) 「答申」11 頁以下。
- (31) 須田・前掲注(24) 143 頁。
- (32) 宍戸常寿「改正放送法と行政権限」法律時報 83 巻 2 号(2011 年) 88 頁以下、90 頁。
- (33) 岡崎俊一は、有線系の放送事業者の地域カバー率や加入数は急速な拡大傾向にあり、将来的には基幹放送と同等以上の社会的機能・影響力を有するものが出現する可能性があるとして、その場合には影響力を勘案して必要に応じて基幹放送と位置づけて一定の責務を担わせる場合もありうるのではないかと、いう。岡崎俊一「新放送法制の概要と課題」千葉大学法学論集 26 巻 1・2 号(2011 年) 55 頁以下、81 頁。
- (34) 金澤・前掲注(8) 316 頁以下、影井敬義「通信・放送の法体系の見直しについて～「放送法等の一部を改正する法律」による制度改正～」情報映像メディア学会誌 65 巻 5 号(2011 年) 89 頁以下、92 頁の「図 2」。これらの放送は、2010 年改正以前より届出制とされていた。ちなみに、引込線数が 501 以上の有線テレビ放送は、登録一般放送事業者とされる。
- (35) 砂川浩慶「基幹放送」武田徹・藤田真文・山田健太監修『現代ジャーナリズム事典』(三省堂、2014 年) 42 頁以下も同旨。
- (36) 清水直樹「持続可能な社会におけるメディアの多様性ーコミュニティ・メディアの現在ー」国立国会図書館調査及び立法考査局総合調査報告書『持続可能な社会の構築』(2010 年) 197 頁以下、198 頁。また、非商業性・国家や政府からの独立・市民の主体的参加がコミュニティ・メディアの特徴として挙げられることもある(松浦さと子・川島隆編著『コミュニティメディアの未来ー新しい声を伝える経路ー』(晃洋書房、2010 年) 1 頁)が、本稿ではそこまで限定せずに検討対象とする。
- (37) 北村順生「地域メディア」大澤真幸・吉見俊哉・鷲田清一編『現代社会学事典』(弘文堂、2012 年) 872 頁。
- (38) 浅岡隆裕「地域メディアの新しいかたち」田村紀雄・白水繁彦編著『現代地域メディア論』(日本評論社、2007 年) 17 頁以下、27 頁以下。また、金山智子は、コミュニティ・メディアの役割を、①コミュニティ構成員に何らかの知識を提供する情報伝達、②地域環境の監視機能、③人々の行動を方向付ける情報伝達や動員機能、④コミュニティ構成員のネットワーク確立、⑤地域アイデンティティの確立、⑥普遍的情報を地域の観点から解釈・意味づけ新たな価値や文化を創生する、⑦コミュニティ構成員の個々の経験をコミュニティの共同的経験に変容する、という点に集約する。金山・前掲注(14) 26 頁以下。
- (39) 北村順生「社会情報学と地域メディア」社会情報学 1 巻 3 号(2013 年) 17 頁以下、18 頁。

- (40) 鳥取県米子市の中海テレビ放送の例として、高橋孝之「ケーブルテレビは市民のメディアー地域メディアコンテンツの使命」松野良一編著『市民メディア活動ー現場からの報告』(中央大学出版部、2005年)133頁以下。
- (41) 牛山佳菜代「『担い手』から見た地域放送の現在ー地域放送制作者を対象とした2つの意識調査を手がかりにしてー」目白大学総合科学研究6号(2010年)35頁以下、36頁以下、岩佐淳一「ケーブルテレビにみられるビジネス化ーMSO化をどのように考えるか」田村紀雄・白水繁彦編著『現代地域メディア論』(日本評論社、2007年)101頁以下、108頁。
- (42) 田村紀雄・染谷薫「多様化するコミュニティFM放送」東京経済大学人文自然科学論集119号(2005年)31頁以下、36頁。これに対して岩佐淳一は、MSO化＝地域軽視と単純に捉えることはできず、今後MSOが中都市のケーブルテレビ局の経営権取得を志向すればするほど、ローカルティへの配慮は欠かせないものとなっていく、という。岩佐・前掲注(41)116頁。しかしながら、視聴者がCATVに加入する場合、そもそも地域番組などを期待していないことも考えられる。進藤・前掲注(14)73頁。
- (43) 南田勝也「音声メディアーラジオとユース・カルチャー」橋元良明編著『メディア・コミュニケーション学』(大修館書店、2008年)67頁以下、72頁。
- (44) 加藤晴明「〈ラジオの個性〉を再考するーラジオは過去のメディアなのか」マス・コミュニケーション研究74号(2009年)3頁以下、特に14頁以下。
- (45) 加藤晴明「コミュニティFMのアイデンティティー地域・メディア・自己の連環をめぐるフィールド調査からー」社会情報学研究9巻1号(2005年)27頁以下。
- (46) 加藤・同上13頁以下、南田・前掲注(43)81頁。
- (47) 田村・染谷・前掲注(42)33頁以下。
- (48) 北郷裕美「災害時メディアとしてラジオが果たす役割 試論ーコミュニティ放送の事例を中心にー」札幌大谷大学社会学部論集1号(2013年)231頁以下、239頁。
- (49) 廣井脩「災害放送の歴史的展開」廣井脩監修『災害 放送・ライフライン・医療の現場から』(ビクターブックス、2000年)89頁以下、98頁。
- (50) 北郷・前掲注(48)239頁、中村信郎「災害時のラジオの役割ーラジオが神様になる時」廣井脩監修『災害 放送・ライフライン・医療の現場から』(ビクターブックス、2000年)155頁以下、156頁以下。
- (51) 阪神・淡路大震災後の調査によると、「給水車」「物資の配給」「店舗」などに関する情報は、マス・メディアからの入手が困難であったという。中森広道「地域の災害における問題と住民の対応ー意識調査から考える災害発生直後の課題ー」松野弘・土岐寛・徳田賢二編著『現代地域問題の研究ー対立的位相から協働的位相へ』(ミネルヴァ書房、2009年)259頁以下、270頁以下。

- (52) 北村・前掲注(39) 19 頁、北郷・前掲注(48) 240 頁以下。
- (53) 北郷・前掲注(48) 241 頁以下。
- (54) 井上ほか・前掲注(1) 14 頁以下、金山智子「防災・災害時の取組み」金山智子編著『コミュニティ・メディアー コミュニティ FM が地域をつなぐ』(慶應義塾大学出版会、2007 年) 95 頁以下、108 頁以下。
- (55) 臨災局の法制度的側面については、塩野宏「災害 放送 地方公共団体」地方財政 53 巻 4 号(2014 年) 185 頁以下、実態的側面については、市村元「東日本大震災後 27 局誕生した『臨時災害放送局』の現状と課題」関西大学経済・政治研究所研究双書第 154 冊『日本の地域社会とメディア』(2012 年) 115 頁以下、同「被災地メディアとしての臨時災害放送局ー 30 局の展開と今後の課題ー」吉岡至編著『地域社会と情報環境の変容ー 地域における主体形成と活性化の視点からー』(関西大学出版部、2014 年) 177 頁以下(以下、市村 2014) に詳しい。また、村上圭子「ポスト東日本大震災の市町村における災害情報伝達システムを展望するー 臨時災害放送局の長期化と避難情報伝達手段の多様化を踏まえてー」放送研究と調査 62 巻 3 号(2012 年) 32 頁以下も参照。
- (56) 塩野・前掲注(55) 186 頁以下。
- (57) 総務省東北総合通信局「東日本大震災に際し開設された臨時災害放送局の状況」http://www.soumu.go.jp/main_content/000283194.pdf
- (58) 注(55) に挙げた各論攷のほか、災害とコミュニティラジオ研究会編『小さなラジオ局とコミュニティの再生ー 3.11 から 962 日の記録』(大隅書店、2014 年)、米村秀司『ラジオは君を救ったか?ー 大震災とコミュニティ FMー』(ラグーナ出版、2012 年) など。
- (59) 塩野・前掲注(55) 189 頁以下、村上・前掲注(55) 41 頁以下。
- (60) 塩野・前掲注(55) 192 頁。
- (61) 村上・前掲注(55) 38 頁によると、放送未経験者だけの局が半数近くに上ったという。
- (62) 井上ほか・前掲注(1) 581 頁、村上・前掲注(55) 41 頁以下、市村・前掲注(55) (市村 2014) 206 頁。
- (63) 市村・前掲注(55) (市村 2014) 195 頁以下、村上・前掲注(55) 42 頁。
- (64) 市村・前掲注(55) (市村 2014) 226 頁。
- (65) 金山・前掲注(54) 95 頁、井上ほか・前掲注(1) 14 頁以下。
- (66) 竹内郁郎「地域メディアの社会理論」竹内郁郎・田村紀雄編著『新版・地域メディア』(日本評論社、1989 年) 3 頁以下、9 頁以下。
- (67) 三上俊治『社会情報学への招待』(学文社、2005 年) 148 頁以下、田中重好「地域社会における共同性ー公共性と共同性の交点を求めて(2)ー」『『公共性』の転換と地域社会』地域社会学会年報 15 集(2003 年) 62 頁以下、76 頁以下。
- (68) 井上ほか・前掲注(1) 590 頁以下。

- (69) 長谷部・前掲注(24) 7頁、同「公共放送の役割と財源—英国の議論を素材として—」舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』(有斐閣、2001年) 185頁以下、193頁以下、阿部潔「コミュニケーションとしての「放送の公共性」の意義—公的な世界／私的な世界の媒介に向けて—」放送メディア研究2号(2005年) 49頁以下、57頁。
- (70) デニス・マクウェール(大石裕監訳)『マス・コミュニケーション研究』(慶應義塾大学出版会、2010年) 131頁以下。
- (71) 山口仁「社会的世界の中の「ジャーナリズム」—構築主義的アプローチからの一考察—」帝京社会学24号(2011年) 93頁以下、94頁以下。
- (72) 若林幹夫「なぜ空間的アプローチなのか?」伊藤守編著『よくわかるメディア・スタディーズ』(ミネルヴァ書房、2009年) 132頁以下、133頁以下。
- (73) 北村・前掲注(39) 21頁。
- (74) コミュニティ放送関係者にしばしばみられる、「自ら情報発信する手段を持ちたい」という思い(たとえば小内純子「コミュニティ放送局の推移と今日的状況—2003年以降を中心に—」(札幌学院大学社会情報23巻1号(2014年) 1頁以下、8頁以下)は、住民によって現に「生きられている」地域社会とメディアによって構築された地域社会との間の違和感の現れとみることもできよう。
- (75) 山口・前掲注(71) 98頁以下、105頁。
- (76) 長谷部恭男は、「マスメディアに属する人々の増幅された発行の自由、編集の自由、執筆の自由は、実は巨大な財産権が姿を変えたものである」と述べる。長谷部恭男『テレビの憲法理論—多メディア・多チャンネル時代の放送法制』(弘文堂、1992年) 36頁。
- (77) 加藤・前掲注(45) 33頁。
- (78) 井上ほか・前掲注(1) 595頁以下。また、松浦さと子・小山帥人編著『非営利放送とは何か—市民が創るメディア』(ミネルヴァ書房、2008年) 13頁以下。
- (79) このことは、「放送への市民参加」という文脈だけではなく、コミュニティ放送の運営・編集責任者や非ボランティアのスタッフを含むコミュニティ放送事業体そのものに関しても妥当する。
- (80) 井上ほか・前掲注(1) 577頁以下(稲葉発言)。田村・染谷・前掲注(42) 38頁は、コミュニティ放送においては、「大きくなくては経営が成り立たないというリニアモデルは成り立っていない」という。
- (81) 桑田政美「コミュニティ放送の観光振興への活用と課題」日本観光研究学会全国大会研究発表論文集26号(2011年) 325頁以下。
- (82) 加藤晴明は、コミュニティ放送は「事業がその放送エリア内や周辺の人々に担われ、放送番組がエリア内で生産され消費され、それが収益を支えるという意味で本質的に“地域”メディアといえる」と指摘する。加藤晴明「コミュニティ放送の事業とディレンマ—コミュニティFMの事業現場の景観から」田村紀雄・白

- 水繁彦編著『現代地域メディア論』(日本評論社、2007年) 135頁以下、136頁。
- 83) 加藤・同上 144頁。
- 84) 北郷裕美「地域活性化に寄与するコミュニティ放送 ― もうひとつの公共放送を維持する社会的意義と課題 ―」地域活性化研究 5号(2014年) 249頁以下、249頁。近年における経営形態の多様化については、小内・前掲注(74) 3頁以下。
- 85) 松浦さと子『英国コミュニティメディアの現在 ― 「複占」に抗う第三の声』(書肆クラルテ、2012年) 96頁。
- 86) 確かにコミュニティ放送局の半数以上は純「民間」局である(小内・前掲注(74) 3頁)が、原則として1市町村に1局開設のコミュニティ放送においては、「民間＝競争」という単純な図式は成立しない。「民間」放送であることの意義は、行政との適切な距離の取り方であったり、安定した経営のための創意工夫といった面で活かされるべきであろう。なお、北郷は、コミュニティ放送の広告については、「広告費＝宣伝費」ではなく「地域活性化支援費」「コミュニティ放送維持費名目の地域支援費」として質を転換すべきこと、出資率を含む支配権を集中型から分散型・市民出資型へ移行することを提案する。北郷・前掲注(84) 251頁以下。また、地域イベントやコンテンツ・ビジネスなど、放送以外の収入の模索を紹介するものとして、平山元英「コミュニティ FM の新展開」金山智子編著『コミュニティ・メディア ― コミュニティ FM が地域をつなぐ』(慶應義塾大学出版会、2007年) 161頁以下、169頁以下。
- 87) そうした取り組みの例として、小内・前掲注(74) 8頁以下を参照。
- 88) 北郷・前掲注(84) 256頁。
- 89) 井上ほか・前掲注(1) 30頁。なお、NPO 法人によるコミュニティ放送局の存在に地域的偏りが存在する背景の一つとして、実質的審査権を有する各地方総合通信局の姿勢が影響しているともいわれる。小内・前掲注(74) 4頁。
- 90) 加藤・前掲注(82) 150頁。
- 91) 井上ほか・前掲注(1) 32頁。
- 92) 浅岡・前掲注(38) 32頁。長野県内の CATV とコミュニティ放送を調査した牛山佳菜代によれば、それらが実際に制作している番組は、地域ニュース・出来事、イベント、保育園・学校紹介等が中心であり、また地域ニュースには事件・事故が含まれないことが多いという。牛山・前掲注(41) 38頁。
- 93) マスメディア集中排除原則の目的の一つとしての地域性は、放送全体に対する分散的要素である(曾我部真裕「マスメディア集中排除原則の議論のあり方」法律時報 83 巻 2 号(2011年) 93頁以下、94頁)が、現在のコミュニティ放送の置局方針の下では、同一地域における多元性の要素とは両立しない。
- 94) 加藤・前掲注(45) 29頁以下。
- 95) 日比野純一「コミュニティのラジオが果たす役割 ― 日本と世界の温度差」田村紀雄・白水繁彦編著『現代地域メディア論』(日本評論社、2007年) 51頁以下、

58 頁。

- ⑨6 武蔵野三鷹ケーブルテレビが放送した市民制作番組の政治的公平性に関して総務省が行政指導を行った事例について、塩田幸司「地域密着チャンネルの公共性とはーケーブルテレビ 51 年目の課題ー」放送研究と調査 56 巻 11 号(2006 年) 2 頁以下。また、かつて「ムラ丸がかえ」の「強制聴取」によって日本のメディア史上「最強の地域メディア」であった有線放送電話が、「基本的には、農村の利害の代弁者として、間接的には戦後自民党長期政権を支えつづけたメディアであった」ことは忘れられるべきではない。加藤・前掲注(44) 26 頁注(2)。この特異な地域メディアについては、加藤晴明「有線放送電話のアイデンティティー〈農村型メディア〉論と〈小規模独立メディア〉論の視点からー」中京大学社会学部紀要 19 巻 2 号(2005 年) 158 頁以下に詳しい。
- ⑨7 北郷・前掲注(84) 253 頁。
- ⑨8 加藤・前掲注(45) 35 頁。
- ⑨9 なお、国政政党である「次世代の党」は、「沖縄における様々な問題について多角的に情報発信することを目的に」、沖縄県浦添市のコミュニティ放送「FM21」で、アントニオ猪木参議院議員(現在は同党を離党)をメインパーソナリティとした提供番組を、2014 年 11 月から半年間放送している。次世代の党ウェブサイト http://www.jisedai.jp/news/20141111_2.html (最終アクセス日: 2014 年 12 月 5 日)。むろん番組の内容次第であるが、政治的公平性の問題に加えて、原則として東京で収録されるという番組を沖縄で放送することが、コミュニティ放送に対するどのような役割期待に応えるものなのか、考えさせられる。
- ⑩0 市村・前掲注(55)(市村 2014) 206 頁以下。
- ⑩1 塩野・前掲注(55) 188 頁。
- ⑩2 井上ほか・前掲注(1) 579 頁(斉藤氏発言)、市村・前掲注(55)(市村 2014) 193 頁。
- ⑩3 市村・前掲注(55) 226 頁。
- ⑩4 災害とコミュニティラジオ研究会・前掲注(58) 55 頁以下。
- ⑩5 村上圭子は、どこまでが“臨時のラジオ局”でなければならないことで、いつまで、どのような目的で被災者が“臨時のラジオ局”を必要としているのかの冷静な検証が必要であると指摘する。村上・前掲注(55) 49 頁。また、宍戸常寿は、国民の「知る権利」に応えるためには、放送の広域化だけでなく、県域よりも小さい区域の免許・認可を認める等、より柔軟な地域免許制度への改善が求められると述べる。宍戸常寿「放送の規律根拠とその将来」日本民間放送連盟・研究所編『ネット・モバイル時代の放送ーその可能性と将来像ー』(学文社、2012 年) 19 頁以下、39 頁以下。
- ⑩6 制度上は、「発射する電波が著しく微弱な無線局で総務省令で定めるもの」(電波法 4 条 1 項)を指す。放送法上の「放送局」にあたらず、免許も不要である。

基幹放送としてのコミュニティ放送の「公共性」(中村)

東日本大震災後、新設にも関わらず比較的短期間で開局できた臨災局の特徴の一つとして、地域にミニ FM 放送や実験の経験がある人たちがいたことが指摘されている。災害とコミュニティラジオ研究会・前掲注(58) 34 頁。また、比較的大きな規模の避難所においてミニ FM 局を開設した人もいた。市村・前掲注(55) 199 頁。

⑭ 「臨時かつ一時の目的(総務省令で定めるものに限る。)のための放送」(放送法 8 条)のうち、「国又は地方公共団体が主催し、後援し、又は協賛する博覧会その他これに類する催し物の用に供すること」(放送法施行規則 7 条 2 項 1 号)を目的とする FM ラジオ放送を指す。

⑮ 宍戸・前掲注(105) 39 頁、曾我部・前掲注(93) 95 頁。

(本学法学部准教授)