

地方自治体の防災情報提供媒体としての コミュニティ放送

山田晴通

はじめに：防災情報とコミュニティ放送

一般的に、「地域メディア」、ないし、「コミュニティ・メディア」と称される、小規模で局地的なマス・メディアは、特定地域についての情報提供において、より広域を対象とする大規模なマス・メディアよりも優位に立てる条件をもっている。特に防災情報の提供という文脈から考えれば、並行して広域的に被災が生じるような場合をはじめ、地域メディアが、市町村単位や、さらに細分化された「エリア」に区分された地域住民へ、ローカルに必要とされる防災情報の提供において果たすことができる役割は決して小さくない。中でも放送媒体、具体的にはケーブルテレビやコミュニティ放送などは、台風などの場合に典型的なように、その速報性から事前の情報提供に役立ち、局地的な警報や避難情報の提供の有効な手段となり、また情報収集にも資するものと考えられている（船津，2006，p.25）。1995年に、阪神・淡路大震災を契機として「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」を目的とする臨時災害放送局が制度化された（村上，2012，pp.33-34）¹⁾。これも災害時における局地的な放送媒体の有効性を裏付けるものであり，2011年の東日本大震災に際しては多数の臨時災害放送局が運用されたほか，地震，火山噴火，豪雨，豪雪などの際にこの制度が運用されている²⁾。

「災害情報の提供」は，しばしばコミュニティ放送局設立の主たる理由とされる（船津，2006，p.29）。また，新設された臨時災害放送局が，コミュニティ放送局への転換を模索する動きも見受けられ（松浦，2014）³⁾，実際に臨時災害放送局の閉局後にこれを引き継ぐ形でコミュニティ放送局が開局した事例もある⁴⁾。全国のコミュニティ放送局を対象として行われている調査においても，住民が求める情報として「災害」が最も上位になっており，他の調査結果からも「災害情報の提供」がコミュニティ放送局にとって重要であることがうかがえる（船津，2006，pp.29-32）。

1992年に制度が導入された日本のコミュニティ放送は，その普及過程において，1995年の阪神・淡路大震災が大きく影響し，それ以降，各地での開局が進み，特に1998年までは開局ブームと呼ぶべき状況が生じた（山田・吉田，2017，p.103）。また，阪神・淡路大震

地方自治体の防災情報提供媒体としてのコミュニティ放送

災に匹敵するほどではないが、東日本大震災も、東北地方に局地的な影響を及ぼし、開局への動きを後押ししたと考えられる（山田・吉田，2017，p.107）。

個別の事例を見ていくと、阪神・淡路大震災や東日本大震災のような大規模な地震災害だけでなく、局地的ながら深刻な被害を出した災害の経験が、当該地域におけるコミュニティ放送開設への動きを新たに生み出したり、既にあった動きを加速させる状況も見受けられる。例えば、2008年に開局した京丹後市の「FM たんご」（特定非営利活動法人京丹後コミュニティ放送）は、市内で2名、京都府全体で15名の死者を出した2004年の台風23号の経験を契機として開局を目指す動きが始まったものである（田畑，2013b，p.73）。

このように、コミュニティ放送にとって防災情報の提供は大きな課題として認識されており、また、実際に災害の経験を経ての防災意識の高まりが、コミュニティ放送局の普及を押し進めてきたという現実がある。しかし、他方では、防災に軸足を置いたコミュニティ放送局の設置、運用をめぐる、少なからぬ矛盾や軋轢が生じており、様々な立場からの問題提起もなされている。本稿は、コミュニティ放送局を、地方自治体による防災情報提供媒体のひとつとして捉える観点から、現下の問題の整理を試みるものである。

自治体に課された課題：防災行政無線の更新

市町村レベルの地方自治体は、地域防災に責任をもっているが、そこで対処が求められる具体的な課題は、国＝総務省からの行政指導という「上」からの要請と、地域住民の声という「下」からの要請によって、その時々には様々な形態をとることになる。防災情報の提供は、1961年に制定された災害対策基本法の第五十六条によって市町村に義務付けられてきたが、その義務を果たすべく準備されるべき具体的方策については、阪神・淡路大震災以降、あるいは、東日本大震災後に「国土強靱化」が政治課題として浮上するようになって以降、「上」からの要求水準が高まっている。それが最もよく現れている具体的な課題が、多くの自治体で整備から数十年を経た市町村防災行政無線の取り扱いである。

地方自治体の防災情報提供媒体として最も重視されてきた防災行政無線は、都道府県と市町村を結ぶシステムが1970年前後から普及が進み、各市町村レベルの自治体において住民への周知を図るシステムとしての普及は1970年代末以降に進んだ⁵⁾。現状の概要は、重野（2015）などに譲るとして、市町村防災行政無線の現下の大きな課題のひとつは、2000年に導入されたデジタル方式へのシステム更新である。従来からのアナログ方式に比べ、デジタル方式の防災行政無線は、様々な高機能が付加されている反面、コストもかなり割高になるとされ⁶⁾、普及は全国の自治体の4割程度の水準にとどまっている⁷⁾。

内閣府の調査によれば、東日本大震災の際に津波警報や避難の呼びかけを見聞きしていた人はおよそ半数で、そうした情報に接した媒体としては、そのまたおよそ半数が回答した防

防災行政無線が最も比率が高く、「災害時の情報伝達として整備されている防災行政無線の有効性が明確となった」と評価されている（吉村，2013，p.6）。しかし，これを裏返せば，防災行政無線が有効に情報を伝達できたのは，全体の4分の1程度の人々に過ぎなかったということでもある。実際には，防災行政無線がよく聞こえなかったという声や，機器の直接的な損傷や停電により，ほとんど使えなかったという事例も，報告されている（吉村，2013，p.7）。つまり，仮に相当な負担をして防災行政無線のデジタル化を進めても，防災行政無線だけで警報や避難情報の周知が図れる訳ではないと考えるべきなのである。自治体による防災情報提供媒体は，特に同報系メディアの複線化，多重化によって，特定の媒体が機能しなかった場合のリスクを減らす努力が求められている⁸⁾。

多くの自治体は，老朽化が進む既存のアナログ式の防災行政無線システムを抱えながら，これを総務省消防庁が誘導する方向に沿ってデジタル式にアップグレードしていくのか，アナログ式のまま騙し騙しメンテナンスするのか，あるいは，同報系メディアの複線化，多重化に舵を切って，他のメディアに資源を投じるのか，といった選択に苦慮している。

自治体側のありがちな事情：平成の大合併の影

1999年から，概ね2010年前後にかけて進行した，いわゆる「平成の大合併」は，「小規模自治体の多くが財政基盤の確立に困難を抱える状況を前に，基礎自治体の規模拡大が財政基盤確立に有効だ，と考える発想」に基づいて行われた政策であり，もっぱら周縁的な地方都市や農山漁村等がおもな政策対象となった（山田，2013，p.143）。平成の大合併が，コミュニティ放送を含む地域メディアにどのような影響を及ぼしたのかという点については，別稿で検討した（山田，2012，2013，2015a）。また，政策対象となる地域がおもに周縁地域となったという点で，「平成の大合併」と地域情報化政策には共通性があり（山田，2015a，p.20），この観点からすれば，合併と地域情報化政策の関連についての田畑暁生による一連の報告（田畑，2013a，2013b，2015）も，コミュニティ放送への言及は限られているものの，貴重である。

平成の大合併は，合併に参加する自治体（の一部）が個別に情報メディアを公営で運用していた場合に，合併後の新自治体に，公平性の原則の観点から様々な課題を突きつけることとなった。例えば，対馬市や大田市では，合併に参加する自治体の一部だけに公営ケーブルテレビが存在していたことを契機に，合併に際して新自治体の全域に公営ケーブルテレビを一挙に広げるといった取り組みが行われた（山田，2012，p.19）。また，合併に参加した1市5町3村すべてに公営ケーブルテレビが存在していた佐伯市では，機器の規格もサービスも料金体系もバラバラだった9施設を引き継いだ行政ケーブルテレビが，段階的に地区間の差異を解消して統合を図っており，公共サービスとしての公平性の確保に努めている（大杉，

2007：山田，2012，pp.19-23)。

同様の問題は，市町村が運営する防災行政無線についても生じている。同様の事例は各地で見聞するが⁹⁾，ここでは典型的，あるいは，関連する問題が顕著な形で表面化している三重県いなべ市の状況をまとめておく。

いなべ市は，2003年に員弁郡北勢町，員弁町，大安町，藤原町の4町の新設合併によって成立した。合併前の各町には，それぞれアナログ式の防災行政無線が整備されていたが，旧・北勢町を除くと整備時期は昭和末から平成初期に集中しており，施設更新を求める声が上がっていた。各町のシステムに互換性はなく，合併後も親機は各町の旧庁舎に置かれたままで，同一内容の一斉放送は困難な状態であった。そうした状況の中で，防災行政無線に代わる，同報系の情報提供手段としてコミュニティ放送が浮上し，市が主導する形で開局を目指す動きが始まった。その背景には，東日本大震災の際に，いなべ市の防災関係者たちが，行政支援で関わった大船渡市で¹⁰⁾，臨時災害放送局「おおふなとさいがいエフエム」(2011年3月28日-2013年3月30日)や，それからコミュニティ放送局へ移行した「FMねまらいん」(特定非営利活動法人防災・市民メディア推進協議会：2013年4月5日開局)に接したことがあったという。この段階では，市長である日沖靖のリーダーシップに牽引されて構想が進んだ面が強かったとされる。

やがて，防災行政無線の更新ではなく「FMを活用した防災情報伝達システム」を2016年3月末までに整備するという方針が打ち出され，2013年から調査のための予算を確保して，準備が始まった。この時点では，総務部長であった川島修が事実上この計画の指揮を執っていた。ところが，当初の段階で市と関わっていたコンサルティング会社のミスリーディングがあり，市の計画は，防災対策としてコミュニティ放送局を直営で運営するという前提に立っていたため，当然ながら，東海総合通信局から計画の見直しを迫られた。

この間に市は，防災行政無線のデジタル化の経費も試算したが，全戸設置する個別受信機だけでも5億から6億円，事業費総額は20億円と見積もられた。また，マルチチャンネルアクセス無線(MCA無線)の利用も検討したが，チャンネルが占有できないことが難点として退けられた。最終的には川島が主導して，NPO方式でコミュニティ放送局を立ち上げるという方策が浮上した¹¹⁾。

しかし，この時点で，地域内にはコミュニティ放送局開局を目指す組織だった民間の動きはなかった。そこで市は，市の文化事業の受け皿として市民文化祭の運営などに実績があり，2009年に既に特定非営利活動法人となっていた，いなべ市文化協会に白羽の矢を立て，これを免許申請者としてコミュニティ放送の開局を目指すこととなった¹²⁾。当初，東海総合通信局は，それまで管内では免許を付与しなかったNPO方式に難色を示したともいわれるが，折衝の中では，市が行う財政的支援を継続的なものとするを求め，市は債務負担行為により予め5年分の支援予算を確保することとなった。また，会員数が大規模

(500名超)だった、いなべ市文化協会の組織改変も求められ、会員数は十数名まで圧縮された¹³⁾。

いなべエフエムの施設は全面的に市の負担で建設され、演奏所は、協会の事務所とともに北勢市民会館内に置かれた。東海総合通信局は協会に、2014年5月8日に予備免許、7月1日に本免許を与え、いなべエフエムは7月20日に正式に開局した。いなべエフエムは開局当初から積極的に自主制作番組に取り組み、名古屋や大阪、東京などからタレントを呼んで制作され、他のコミュニティ放送局へネットされる番組も当初からあった¹⁴⁾。この背景には、市からの委託料は各年度内に執行する必要がある、内部留保できないという事情があったものと思われる。

2015年には、市の施策として、緊急時に自動的に電源が入り、いなべエフエムを受信する防災ラジオが、市内のほぼ全戸に配布された。ただし、この支出は手続き上の綾があり、後に市長と市議会の対立を引き起こすことになった¹⁵⁾。

その後、2015年12月には、「市が2017年度まで債務負担行為で支出する年間約4200万円の委託料の規模は他市に比べて大きすぎる」などとする批判が市議会で上がり、日沖市長が新聞取材に対し「いなべFMを会社組織に変更することも含め、より好ましい運営を考えたい」と応じる事態となっている¹⁶⁾。

上述のように、いなべ市の状況は、もともとコミュニティ放送がなかった地域に、平成の大合併を経て広域化した自治体が誕生し、既存の防災行政無線システムの運用に障害が生じたり、更新の問題が表面化したことを受けて、多様な同報系メディアの費用負担比較を踏まえ、同報系メディアの多重化の中で優先される媒体としてコミュニティ放送が選択され、もっぱら行政側が主導する形でコミュニティ放送局の開局が進められる、といった、典型的なパターンで進行した¹⁷⁾。いなべ市の場合、この一連の動きが、首長や市役所幹部の強いリーダーシップによって、少なからず強引に、突出した金額がコミュニティ放送に投じられたために¹⁸⁾、市議会などにおいて疑念や批判が表面化する事態に至ったが、その意味では、関連する問題が顕著な形で表面化した事例でもある。

コミュニティ放送局側のありがちな事情：基幹放送としての新たな負担

2010年の放送法改正によって、コミュニティ放送は、新たに「基幹放送」のひとつとなり、コミュニティ放送局は「特定地上基幹放送事業者」と位置付けられた。これについて中村(2015, p.18)は「…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。」としている。

しかし、山田（2016, pp.15-16）でも指摘したように、「多くのコミュニティ放送の現場では、コミュニティ放送が地上基幹放送局として位置付けられ、また、防災をキーワードとした自治体からの資金投下が積極的になされるようになってきている状況は、「改めて地域密着、地域住民参加、防災対応・災害発生時における情報発信というコミュニティFM放送に求められる役割を認識する必要があること」を意識させて」おり、「さらに一部では、地上基幹放送局としての位置付けは、すべてのコミュニティ放送に、命がけで放送を維持し、防災・減災に資することを求めるものだ、とも受け止められている¹⁹⁾。「FM わいわい」は、2016年3月の廃局時の声明で「例えば津波のような災害時に行政職員でもないコミュニティ放送を運営するNPO法人や株式会社のスタッフが、命の危険を感じながらも放送を続けなければならないコミュニティ放送とは、なんなのであろうか？」と述べている²⁰⁾。

具体的には、演奏所から送信施設までの送信回線の複線化や、予備送信機の常備など、個々の耐災害性の向上策が行政指導の中で強く求められるようになると、特に、ギリギリの資金で運営しているNPO方式のコミュニティ放送局にとっては、その都度、行政指導への対処が大きな負担としてのしかかってくることになる。

自治体とコミュニティ放送局が、行政からの割り込み放送を含む内容で防災に関する放送協定を結んでいる地域では、実際に大規模な災害が突然発生した場合、まず、全国瞬時警報システム（J-ALERT）によって、自動的に割り込み放送が行われるが、これは告知が一定の時間流れると、リセットされることになる。続いて、自治体側が自ら情報を発信することがあれば、割り込み放送が継続されることになるが、緊急事態の中で行政側にも十分な対応が可能な余力がないことも考えられる。したがって、コミュニティ放送局としても、独自に情報を流せるだけの準備、体制づくりが必要になる。

実際、各地のコミュニティ放送局は、定期的に具体的な災害を想定した訓練を行っているし、スタジオ内には、おもに地震発生の際に生放送をしていた場合に読み上げるべきメッセージが、DJ席から見やすい位置に貼ってあったり、手近に用意されていることが多い。何れにせよ、たとえワンマンオペレーションであっても、電源や送信路が落ちず、誰かが生放送のマイクの前に就いていれば、何らかの放送を維持することはできるだろう。また、風水害のように、事前に危機が予見され準備が可能な場合であれば、ボランティアも含め、スタッフが演奏所に集まってくることも可能であろう。コミュニティ放送の運営に関わる人々の間では、阪神・淡路大震災や東日本大震災などの経験が蓄積されており、他方では災害時に有効に機能し得る新たな技術も登場している中で、コミュニティ放送局が取り組める、また、取り組むべき防災対処法も多様化しつつある²¹⁾。

しかし、コミュニティ放送の耐災害性については、依然として懐疑的な見方があることも否めない。必ずしも充実した体制をもっているとはいえない、基盤の脆弱なコミュニティ放

送局による災害時の対応については、一方には、大いに賞賛された2010年の豪雨災害時における「エフエムあまみ」(特定非営利活動法人ディ！：奄美市)の活動を取り上げた貴重な報告(古川, 2012)がある。それによると、被災の半年ほど前に防災放送協定が締結されていたにもかかわらず、災害対策本部を立ち上げた後も3時間近く市役所からコミュニティ放送局へは何の連絡もなく、放送局から市役所に問い合わせに出向いたスタッフが、そのまま市役所に5日間とどまって情報の提供にあたったという(p.112)。演奏所では、20日から24日にかけて、CMを一切入れない継続的緊急災害放送の体制をとり、受信するメールのメッセージを放送で読み上げるなどの対応をし、さらに災害放送の途中からUstreamによるインターネット放送も実施し、広範囲から注目を集めた(pp.110-115)。

他方では、東日本大震災の際における、日立市の「FMひたち」のように、震災当日は、居合わせた役員がMDに津波への警戒を呼びかけるメッセージを録音してループ放送し、局に駆けつけたパーソナリティ2人も、個人の安全を優先して帰宅させたという対応をとった例もある(山田, 2016, pp.7-8)。「FMひたち」は停電後、バッテリーも切れて当日の夜8時半頃に停波し、2日後の夜まで復旧しなかった。山田(2016, p.16)で述べた内容を繰り返すなら、「このケースでは、駆けつけた側が立派で、役員が不適切だった訳でも、その逆でもないはずだ。どちらも、立派な判断をしたのである」と再度強調しておきたい。

金山(2017, p.15)は、「制度的プレッシャー」という概念を用いた議論を展開した上で、「…実際には、経営的にも増員することができない場合がほとんどである。現在、多くのコミュニティFM局が直面しているように、厳しい経営状況の下、限られた人数のスタッフによる運営で、いかに防災という、社会的使命が果たせるのか、大きな課題となっている」と指摘し、富士山噴火、浜岡原発の事故、津波といった事態を例示して、「…コミュニティFM局関係者にとって、このような「防災対応」を想像することはコミュニティラジオ局の域を超えていると感じており、まさにそれぞれが「プレッシャー」となっている」、「現実的にどこまでやれるのか、やるのか。結局はできることしかできない」と関係者の悩みは深い」と結論づけている。

まとめ：コミュニティ放送と地方自治体の距離

山田(2016, pp.11-12)でも検討したように、放送法に具体的な規定があるわけではないが、自治体による放送局の所有は、日本では基本的に認められてこなかった。その例外として、逆に自治体に対してだけ免許が与えられる臨時災害放送局と、ケーブルテレビがあるが、後者は2010年の放送法の大改正まで有線放送であることを前提に一般的な放送法の規定を受けていなかったことが背景にある。

一方で、臨時災害放送局は、自治体が免許を受ける制度であり、ここまで見てきた原則か

らは外れている。むしろ、自治体のみが申請可能と、まったく逆の制限をしており、一般的な制度を補うための制度と位置付けられている。自治体側からすれば、使い勝手が良い制度という一面もあるが²²⁾、あくまでも実際に被災してからでない運用できないし、そもそも一時的な臨時の措置として制度化されているものを何年にもわたって運用することの是非が問われ続けることになる²³⁾。

地域防災に責任をもち、地域における防災情報の提供にも責任がある、市町村などの自治体は、その責務を果たすために情報媒体を確保して、一時的にせよ支配する必要がある。従来は、その重要な同報系媒体として、防災行政無線の整備が取り組まれてきた。ところが近年では、費用負担の観点や、同報系媒体の複線化による耐災害性の向上といった観点から、コミュニティ放送への自治体の関心が高まっている。コミュニティ放送局の側も、自治体との提携によって、より多くの資金を得たいという思惑があるが、両者の間では利害は必ずしも一致しない。

地方自治体と放送媒体の緊張関係の背景には、総務省内の旧・郵政省系と旧・自治省系の軋当てという面さえ見え隠れしている。同じ省内であっても十分な横の情報の共有がなされていない局面もあれば²⁴⁾、省として打ち出された方針が現場に徹底していないと思われる局面もある²⁵⁾。防災を旗印に、自治体がどのように、どこまで踏み込んで放送メディアに関与するのか、すべきなのか、まだまだ着地点の見えない議論と実践が、当事者である自治体やコミュニティ放送局関係者の間だけでなく、国レベルの行政から地域住民まで、多様なレベルで積み重ねられているのが現状なのである。

注

1) 当初は、臨時の制度として通達のみで裏付けられていたが、放送法上の「臨時かつ一時の目的のための放送」(放送法(2013年改正)では第八条)にあたるものとして、後に裏付けとなる条文が放送法施行規則に盛り込まれた。2016年改正の第七条の2は「法第八条に規定する臨時かつ一時の目的のための放送(以下「臨時目的放送」という。)は、次の各号に掲げる事項のいずれかを目的とするものでなければならない。」として、博覧会などのイベント放送を目的とする場合に次いで、「二 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。」を挙げている。

臨時災害放送局の免許主体は地方自治体であり、免許期間は、「被災地における災害対策が進展し、被災者の日常生活が安定するまでの間」とされ、特定の期間は定められていない(市村, 2012, p. 121)。このため、大内(2016)で報告されている宮城県山元町の「りんごラジオ」のように、長期にわたり臨時災害放送局の運用が継続され、震災後6年余を経てようやく2017年3月31日付で廃止されたという事例や、今なお放送中という事例もあり、その是非を含めて議論がある。

制度上、臨時災害放送局にも、放送免許についての包括的な規定である電波法第十三条「免許の有効期間は、免許の日から起算して五年を超えない範囲内において総務省令で定める。た

だし、再免許を妨げない。」が適用される。また、電波法施行規則第七条は、臨時災害放送局を含む臨時目的放送を専ら行う地上基幹放送局の免許期間について「当該放送の目的を達成するために必要な期間」と定めている。他の災害に比べ、大規模地震では、「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」という「当該放送の目的を達成するために必要な期間」が極めて長期にわたるといふことなのであろう。

- 2) 東日本大震災を受けて設置された臨時災害放送局については、市村 (2012)、大内 (2015) などを参照。阪神・淡路大震災、東日本大震災以外では、有珠山噴火 (2000 年)、新潟県中越地震 (2004 年)、新潟県中越沖地震 (2007 年)、平成 23 年豪雪 (2010 年-2011 年)、新燃岳噴火 (2011 年)、平成 25 年 7 月 28 日の島根県と山口県の大雨 (2013 年)、平成 26 年 8 月豪雨 (2014 年)、平成 27 年 9 月関東・東北豪雨 (2015 年)、熊本地震 (2016 年) の際に、それぞれ臨時災害放送局が運用された。
- 3) 松浦 (2014) は、2013 年秋の日本マス・コミュニケーション学会におけるワークショップ報告であるが、司会者で報告記事を執筆している松浦さと子は、「苦悩しつつ運営されている臨時災害局はコミュニティ放送の原点を内包しており、むしろ彼らは現在のコミュニティ放送の制度やとりまく環境への無言の提言を行っている。」として、臨時災害局とコミュニティ放送局の連続性を前提に置いている (p.225)。また、このワークショップで問題提起者として報告した金山智子は「コミュニティ FM への移行を考えていてもできない局の困難について」検討しており、「臨時災害局からコミュニティ放送への段階的移行を可能にする資金提供システムを構築すること」などを提案するなど、やはり臨時災害放送局からコミュニティ放送局への移行を困難だが好ましい展開と捉える前提を共有している (p.226)。

他方で、山内 (2016, pp.91-92) は、臨時災害放送局からコミュニティ放送局へ移行した例の出現を契機に盛んになった「CFM が臨時局の代替メディアであるかのような議論」について、「本稿においてはそうした議論に異を唱えるものである。」と明確に述べ、以降では両者を異なる性格のメディアと捉えるべきだとする立場から議論を展開している。

新設された臨時災害放送局を母体として、コミュニティ放送局の開局を目指すという動きは、被災地域における臨時災害放送局の立ち上げや運営に、各地のコミュニティ放送局が様々な形で関わる例があったことが深く関係している。また、コミュニティ放送の研究者の中には、一種の社会運動としてコミュニティ放送局の現場に関与している者も多く、中には被災地の臨時災害放送局にボランティアとして関わった経験をもつ者もいる。個々の研究者の経験や思想を詳細に検討する用意はないし、その必要もないはずだが、松浦や金山の議論が、運動論的な、やや前のめりの性格をもっているとすれば、山内の議論は、それに違和感を表明したものと読み取れる。

- 4) 臨時災害放送局の閉局直後に、その活動を母体としたコミュニティ放送局が開局する事例としては、「たかはぎ FM」(特定非営利活動法人たかはぎ FM: 高萩市: 2013 年 4 月 1 日開局) や「FM ねまらいん」(特定非営利活動法人防災・市民メディア推進協議会: 大船渡市: 2013 年 4 月 5 日開局)、「なとらじ 801」(特定非営利活動法人エフエムなとり: 名取市: 2015 年 3 月 1 日開局) があり、これらは東日本大震災の被災地で立ち上げられた臨時災害放送局が契機となり、これを支える特定非営利活動法人が立ち上がり、そこが受け皿となってコミュニティ放送局が開局した事例である。

一方、「横手かまくら FM」(横手コミュニティ FM 放送: 横手市: 2011 年 4 月 1 日開局)

は、もともとコミュニティ放送局の開局に向けて株式会社が立ち上げられ、試験放送中であった施設を、まず平成23年豪雪による雪害を受けての臨時災害放送局として運用し(1月27日-2月28日)、その後、東日本大震災を受けて放送を再開し(3月12日-30日)、これに続けてコミュニティ放送局として開局した例である。また、「みやこハーバーラジオ」(宮古エフエム放送:宮古市:2013年8月26日開局)は、将来のコミュニティ放送局開設も視野に、地元有志がイベント放送を準備していたところ、急遽、臨時災害放送となった例であり、臨時災害放送局開局後に組織された担い手も株式会社の形態をとっている。

これらに対し、「ぎよっとエフエム」(ラヂオ気仙沼:気仙沼市:2017年7月1日開局)は、臨時災害放送局の運営にあっていた特定非営利活動法人気仙沼まちづくりセンターのメンバーを中心に、新たに株式会社が設立された例である。

- 5) 例えば、各紙の新聞記事データベースで検索すると、1972年4月19日読売新聞・朝刊「混信“無線ネットワーク”各区無線機同じ周波数 避難指示大混乱も」、1979年3月28日読売新聞・朝刊・都民版「“有事”の際は無線で情報を 練馬で整備へ 区内300か所に端末器」、1979年9月5日朝日新聞・東京朝刊「防災無線の導入盛ん 電波の割り当て問題に 市町村レベル」、また、1980年10月14日読売新聞・朝刊・都民版「防災行政無線、普及するが 難は“聞こえずぎ” 区境は隣区放送で混乱?!」といった記事が見出される。

- 6) 村上(2012, p.50)は、デジタル式の防災行政無線の整備について、「比較的規模の小さな自治体であっても総額数億円、広域の自治体では20億円以上かかる…仮に国からの補助が約半額あったとしてもかなりの高額となり、また、毎年発生する維持コストもそう安くはない」と指摘している。重野(2015, p.190)も、「同報系防災行政無線においては戸別受信機の価格が高いという課題がある」と認めた上で、2015年から、消防庁が戸別受信機の整備に関わる特別交付税措置の拡充に取り組んでいると強調している。

しかし、村上(2015, p.108)は、「防災行政無線を巡る施策は、災害情報伝達の文脈だけでは捉えきれない競争政策が背後に潜んでいる」とし、吉井博明の見解として「こうした競争政策以上に、国はもっと長期的視野で施策を考えるべき…自営無線は日本独自の方法であって限界を迎えつつあり、周波数の有効利用やシステムの相互運用性を考えるとシフトチェンジのタイミングに来ている」という見方を紹介している。

- 7) 重野(2015, p.188)は、「…同報系、移動系いずれも約8割の自治体に普及している。しかしながら、デジタル方式については制度化から10年以上が経過しているにもかかわらず、その普及率は同報系で約40%、移動系では約17%にとどまっている」としている。

ちなみに、村上(2012, p.50)は、総務省のデータを踏まえて「2010年度末の全国の整備率は76.3%、うちデジタルは20.23%に留まっていた」と記している。もとより、両者のあげる数字は比較可能なものではないのかもしれないが、東日本大震災以降にデジタル化に拍車がかかっているという見方も可能であろう。

- 8) 吉村(2012)を踏まえた、山田(2016, pp.24-25:注28)を参照。

例えば、東京都防災会議(2014, p.61)には、「都及び区市町村は、津波警報・注意報等の情報伝達は防災行政無線だけでなく、テレビ、ラジオ、携帯電話、ワンセグ、全国瞬時警報システム(J-ALERT)等のあらゆる手段を活用し、津波が襲来するまでの時間で適切に正確な情報伝達を図る。」といった記述があり、同報系メディアの複線化、多重化への意識が垣間見える。

- 9) 山田 (2016, pp.10-11) で言及している八女市の「FM YAME」の事例も、そのひとつである。
- 10) いなべ市には、太平洋セメント株式会社の藤原工場があり、市内屈指の規模の事業所となっている。大船渡市にも、太平洋セメントの大船渡工場があり、両市の交流は以前からあった。太平洋セメント大船渡工場は、東日本大震災で大きな被害を受けながら、程なくして操業を再開し、がれき処理に貢献したことで知られる。インターネット上で読める『セメント・コンクリート』No.833, Jul. 2016 の記事「ニッポン・セメント工場探訪 26 太平洋セメント (株) 大船渡工場」を参照 (http://www.jcassoc.or.jp/cement/4pdf/jg3_05.pdf)。
- 11) この間、川島関係者は、四日市市に本社を置き、いなべ市にもサービスを提供しているケーブルテレビ事業者である株式会社シー・ティー・ワイなどにも接触している。当時、シー・ティー・ワイは、傘下の完全子会社としてコミュニティ放送局であるエフエムよっかいち株式会社をもっていたが、その後 2017 年 4 月にこれを吸収合併し、ケーブルテレビ事業者がコミュニティ放送を直営する形となっている。このほかにも、株式会社えふえむ草津などへの視察が行われたという。
- 12) 2012 年の段階で、いなべ市文化協会は、コミュニティ放送局の構想を市から知らされ、放送への一定の関与と、場合によっては「名義貸し」が必要になるかもしれないという可能性について非公式に告げられていたという。協会が主体的に申請に取り組むようになるのは、2013 年に入ってからであった。
- 13) いなべ市文化協会の前身である、いなべ市芸術文化協会は、市の文化施設を拠点として活動している諸々の市民サークルの会員を東ねた任意団体として 2007 年に発足し、市民文化祭の運営などにあたっていた。2009 年に特定非営利活動法人いなべ文化協会となった時点でも、年会費 500 円を収める会員が数百人 (500 人超) に及ぶという組織であった。コミュニティ放送の免許を申請するにあたって、責任と権限の集中が必要だとする東海総合通信局の指導を踏まえて定款を改定し、年会費は 50,000 円に大きく引き上げられ、会員数は十数名となった。改定前には、協会の会員が市の文化施設を優先的に使用していたが、この改定にともなって会員でなくても施設の利用に不都合がなくなったため、多くの会員は会費負担がなくなるこの改定を歓迎した。

改定後もあえて会員として残っている者は、地元企業の経営者など地域名望家がほとんどである。初代会長だった種村浩人は、地元の建設会社である株式会社日本企業の社長であったが、吉本興業株式会社顧問という肩書きもあり、地元政財界にも広く人脈を持っていた。初代理事長で、種村の急逝を受けて会長となった弓矢孝己は、ゆみや石材店の代表である。初代局長の多湖克典は、東芝勤務を経て家業である株式会社サンアイに入り、後に社長となっているが、いなべ市議会議員でもある (2009 年初当選: 2 期目)。多湖は技術者であり、もともと第 1 種情報処理技術者であったが、いなべ文化協会のコミュニティ放送免許申請に際して、開局に必要な陸上無線技術士の資格を自ら新たに取得し、東海総合通信局にも好意的に評価されたという。

こうした中核となった人々の多くは、いち早く 2002 年に設立されていた、地域の文化・スポーツ行事等を担う特定非営利活動法人スプリングに関わっており、NPO の運営に一定の経験を積んでいた。

- 14) 2017 年 2 月現在放送中の番組の例では、カツラギ (よしもと三代目三重県住みます芸人) の

地方自治体の防災情報提供媒体としてのコミュニティ放送

『サタデーいなべーション』、SKE48の内山命、竹内舞、依田玲音名の『ラジオの時間やに!』、石田真以外のモデルユニット NAGOYA COLOR の『カラフルトーク』がある。また、上記の SKE48 の3名のほか、貴乃花光司が、いなべ FM PR 大使となっており、番組にゲスト出演したこともある。

- 15) 読売新聞・中部朝刊・北勢, 2016年2月13日, 29面, 「市長給与15%減 いなべ市会可決」(ヨミダス歴史館にて閲覧)
- 16) 朝日新聞・朝刊・三重全県, 2015年12月2日, 25面, 「いなべ FM 運営, 市議が市に質問 委託料など巡り」(聞蔵Ⅱビジュアルにて閲覧)

いなべ文化協会の中核を担う役員たちは、地元企業の経営者たちでもあるが、市議会における追及が始まるより前の2015年2月時点のインタビューにおいて、NPO方式によるコミュニティ放送局の運営には無理があるという認識をもっており、将来における株式会社化、あるいは、株式会社シー・ティー・ワイへの譲渡なども選択肢に考えるべきだという議論が聞かれた。株式会社であれば、出資者の責任、権限も明確であるが、NPOではそれが曖昧だという見方が関係者の間で広がっているということになる。

- 17) 多くの事例では、これをなぞるような展開に、個別の事情による多少の違いが生じている。例えば、茨城県大子町は、平成の大合併を経験していないが、防災行政無線の更新との見合いでコミュニティ放送を導入している。その事業主体が、当初の財団法人から、一般財団法人、NPO法人と推移した経緯については、山田(2016, p.10)を参照。

また、一関市は、東日本大震災後に民間主導でコミュニティ放送局が立ち上がったが、市は防災ラジオの配布を行っている。インターネット上に公開されている「放送ネットワークの強靱化に関する検討会第2回会合資料 一関市の放送ネットワークについて 平成25年3月28日 岩手県一関市」(<http://www.city.ichinoseki.iwate.jp/index.cfm/7,42651.c.html/42651/20130402-114323.pdf>)を参照。

- 18) 自治体からコミュニティ放送に流れる資金は、様々な形態、名目をとり得るので、個々のケースを精査しなければ、特定のコミュニティ放送局が自治体からどれだけの資金を得ているかを断じることはできないし、様々な文献や資料で記されている数字も、厳密には比較に馴染まないものである。ここでは、様々な資料に見える、行政からコミュニティ放送へ流れる資金の年額の情報をいくつか列挙するにとどめておく。

田村・染谷(2005, p.33, 表1)は、コミュニティ放送と防災行政無線を比較した一般論として、設置費用は前者の数千万円に対し、後者は数億円から数十億円、年間の維持費は前者の数百万円に対し、後者は数千万円と、いずれもコミュニティ放送の方が経費の上で優れていると述べている。諸資料に見える自治体がコミュニティ放送へ投じる年額を挙例すると、順不同で以下ようになる。京丹後市→特定非営利活動法人京丹後コミュニティ放送=200万円(NPO側の2012年度受取交付金)~500万円(市側の2010年度委託費支出)(田畑, 2013, p.73), 尾道市→尾道エフエム放送株式会社=1090万円, 廿日市市→株式会社 FM はつかいち=460万円, 尾道市→株式会社 FM 東広島=830万円(以上、広島県の事例は、いずれも「行政委託費」と表現されている)(三原商工会議所コミュニティ FM 研究会, 2016, p.8), 沖縄市→株式会社 FM コザ, 沖縄ラジオ株式会社=各82万円(市側の2013年度委託事業費)(山田, 2015b, p.197)。

明確な数字や根拠は提示できないが、筆者が管見する範囲では、行政がコミュニティ放送を

最も手厚く支援している事例は、尼崎市が公益財団法人尼崎市総合文化センターの運営する「FM aiai」に対して行っているものである。「FM aiai」は、もともと第三セクターとして立ち上げられた株式会社エフエムあまがさきが運営していたが、2009年4月1日に財団法人（後に公益財団法人）尼崎市総合文化センターに譲渡された（山田，2016，pp.8-9）。この「組織形態の変更は、将来における財政逼迫を見越し、コミュニティ放送を護るために、より大きな器に載せ替えたとみることができる」（山田，2016，p.13）ものである。

はっきりした数字が公表されている事例で金額が大きいのは、西宮市が当時の西宮コミュニティ放送株式会社（後の、さくらFM株式会社）に支払っていた委託費があり、2003年度までは3500万円前後、以降は4200万円ほどに増額され、2010年度には4290万円に達していたことが、西宮市第三セクター等経営検討委員会（2012，p.38）に明記されている。西宮コミュニティ放送株式会社は、委託費への依存が大き過ぎる事実上の赤字体質を厳しく指摘したこの報告書の処理策の勧告を受けて経営合理化、組織改変が行われ、2016年6月17日には社名も改められた。

いなべエフエムには、さくらFMに匹敵する水準で資金が投じられていたことになるが、2015年国勢調査時点で人口487,850人の西宮市と、同じく人口45,815人のいなべ市の都市規模を考慮すると、いなべ市の突出ぶりがよく分かる。

- 19) 静岡県のコミュニティ放送局全局を調査した金山（2017，pp.12-13）も、「インタビューの中で、「局としてやらなければならない」「局が潰れても放送できる体制をつくらなければ」「リスナーから被害があるのになぜ放送しないとクレームがきた」など、どんな状況であっても災害放送をしなければならない、といった使命感あるいは義務感のような言葉が多く聴かれた。」と記している。

なお、金山（2017）については、いち早く2015年にネット上に公開された一次稿「コミュニティFM局が向き合う課題：制度的プレッシャーの視座から」（<http://www.jsicr.jp/doc/taikai2015/spring/D-2.pdf>）も併せて参照した。

- 20) エフエムわいわいの地上波廃局の際の声明は、岡田（2016）に全文が掲載されている。
- 21) 例えば、静岡県のコミュニティ放送局全局を調査した金山（2017，p.13）は「どこの自治体もコミュニティFM局も、万一つまり想定外に備えた放送体制の整備を実施している。ガンリソライプの自家発電機、断線した場合の無線送信、可搬型送信機、夜間対応システム、携帯による割込み放送、無線通信、有事のボランティア体制、地元企業やインフラ系企業と連携、災害放送用マニュアル整備、実践的な防災番組など、取組みは枚挙に暇がない。」と述べている。
- 22) 村上（2012）は、長期化に伴う運営資金などの問題や、既存のコミュニティ放送局が臨時災害放送局に移行したケースにおけるCM放送の問題などを一通り検討した上で（pp.44-46）、臨時災害放送局の制度について、「今回の訪問調査でも、自治体からの評価は高かった。しかし“柔軟性の高さ”の中には、“ルール不在”ともいえる状況が混在しているようにも感じた。」（p.47）とまとめている。
- 23) 表題に「臨時災害放送局の長期化」という語句を盛り込んだ村上（2012）は、東日本大震災以前には、臨時災害放送局の運用期間は「1～3ヶ月とされてきた」（p.33）こと、「当初は2ヶ月の予定で免許が交付された」（p.34）ことを行論の中で指摘している。

山内（2015，pp.312-313）は、「長期にわたる運用日数」と題した節を設け、2015年9月

30日現在で、東日本大震災による臨時災害放送局がなお10局運用され続けており、いずれも1000日を超える状態になっていること、また東日本大震災より後の臨時災害放送局ではこのような長期にわたる放送事例がないことを指摘している。2017年2月28日現在では、東日本大震災による臨時災害放送局はなお7局運用され続けており、加えて熊本地震によって開設された臨時災害放送局4局のうち、3局が運用を継続していた。前者については、その後2017年3月31日付で、釜石市と宮城県山元町の2局が廃止となり、さらに6月26日付で「けせんぬまさいがいエフエム」が廃止となった。気仙沼市については、後継局が開局している。注4参照。

2017年9月26日現在、放送中の臨時災害放送局は、東日本大震災によるものが、「南相馬ひばりエフエム」(みなみそうまさいがいエフエム:南相馬市:2011年4月15日開局)、「けせんぬまもとよしさいがいエフエム」(気仙沼市:2011年4月22日開局)、「りくぜんたかたさいがいエフエム」(陸前高田市:2011年12月10日開局)、「おだがいさまFM」(とみおかさいがいエフエム:郡山市:2012年3月11日開局)の4局、熊本地震によるものが「こうささいがいエフエム」(甲佐町:2016年4月23日開局)、「みふねさいがいエフエム」(御船町:2016年4月25日開局)、「ましきさいがいエフエム」(益城町:2016年4月27日開局)の3局である。

- 24) 村上(2015)は、「突発的局地的豪雨による土砂災害時における防災情報の伝達のあり方に関する検討会」の傍聴取材に基づく報告であるが、その中では、事務局側の諸々の放送媒体への認識不足が「コミュニティFMについては、事務局側が、エリア限定が可能な手段として当初は認識しておらず、専門家から都市部では防災行政無線より現実的ではないかとの指摘を受け、初めて資料に掲載するというレベルであった」と指摘されており、ジュピターテレコムが一部で既に実装している防災行政無線連動簡易端末などへの言及もなかったという(pp.106-107)。
- 25) 金山(2017, p.2)は「これまで、コミュニティ放送の主な目的は、地域情報の伝達であり、防災は主目的とならないという立場をとっていた総務省も、東日本大震災以降は「コミュニティFM局が防災時に機能すること」を求めるとの立場を示し、大きく方向転換した」と述べているが、2011年以降に開局への活動を始めた各地のコミュニティ放送関係者の話からも、実際には、防災を前面に出して申請の相談に行くと、総合通信局からコミュニティ放送は地域のコミュニケーションのためのものだとたしなめられる、といった趣旨の話があちこちで聞かれる。もともと同報系メディアとしてコミュニティ放送を含む無線・放送媒体の活用も射程に入れている旧・自治省系(消防庁を含む)と、放送(特に無線放送)には地方自治体が直接参入すべきではないという姿勢をとってきた旧・郵政省系では、官僚の発想も根本的なところで異なっているように窺える。

文 献

- 市村元(2012):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。研究双書(関西大学経済・政治研究所),154(『日本の地域社会とメディア』),pp.115-146。
- 大内齋之(2015):社会的コミュニケーション回路分析による臨時災害放送局の概念化。現代社会文化研究(新潟大学),61,pp.311-328。

- 大内斎之 (2016) : 臨時災害放送局における災害報道の機能に関する考察 : 宮城・山元町臨時災害放送局を事例として. 現代社会文化研究 (新潟大学), 62, pp.91-108.
- 大杉卓三 (2007) : 地方ケーブルテレビの現状とコミュニティチャンネル : 大分県佐伯市の事例研究. 比較社会文化 (九州大学), 13, pp.45-51.
- 岡田芳宏 (2016) : きけ!FM わいわいの「声」. マスコミ市民, 568, pp.64-69.
- 金山智子 (2017) : 制度的プレッシャーの視座からみる防災の役割. 松浦さと子 編『日本のコミュニティ放送』晃洋書房, pp.2-17.
- 重野誉敬 (2015) : 防災行政無線のデジタル方式普及促進に向けた総務省の取組みについて. 通信ソサイエティマガジン (電子情報通信学会), 9-3, pp.187-191.
- 田畑暁生 (2013a) : 淡路島における市町村合併と地域情報化政策. 神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要, 7-1, pp.51-61.
- 田畑暁生 (2013b) : 丹後半島における地域情報化政策 : 持続的視点と自治体間連携の必要性. 社会情報学 (社会情報学会), 2-2, pp.67-81.
- 田畑暁生 (2015) : 栃木県東部地域における地域情報化政策 : ケーブルテレビによる広域合併への影響. 神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要, 9-1, pp.1-9.
- 田村紀雄・染谷薫 (2005) : 多様化するコミュニティ FM 放送. 人文自然科学論集 (東京経済大学), 119, pp.31-50.
- 東京都防災会議 (2014) : 『東京都地域防災計画 風水害編 (平成 26 年修正) [本冊] 素案』東京都防災会議, 386ps.
- 中村英樹 (2015) : 基幹放送としてのコミュニティ放送の「公共性」. 北九州市立大学法政論集, 42-2・3・4 合併, pp.105-136.
- 西宮市第三セクター等経営検討委員会 (2012) : 『西宮コミュニティ放送株式会社に関する報告書』西宮市第三セクター等経営検討委員会, 156ps.
- 古川柳子 (2012) : コミュニティ FM 災害放送における情報循環プロセス : 2010 年・奄美豪雨災害の災害放送とクロスメディア活用を事例として. マス・コミュニケーション研究, 81, pp.105-123.
- 船津衛 (2006) : コミュニティ・メディアの現状と課題. 放送大学研究年報, 24, pp.25-33.
- 松浦さと子 (2014) : 臨時災害局からコミュニティ放送への移行における課題と展望 (ワークショップ 1 : 2013 年度秋季研究発表会ワークショップ報告). マス・コミュニケーション研究, 85, pp.225-227.
- 三原商工会議所コミュニティ FM 研究会 (2016) : 『三原市におけるコミュニティ FM 事業可能性調査 報告書』三原商工会議所コミュニティ FM 研究会, 156ps.
- 村上圭子 (2012) : 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 : 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. 放送研究と調査 (NHK 放送文化研究所), 62-3, pp.32-59.
- 村上圭子 (2014) : ポスト東日本大震災の災害情報 : 増大する災害関連情報と伝達手段をどう使いこなすか. 放送メディア研究 (NHK 放送文化研究所), 11, pp.111-148.
- 村上圭子 (2015) : エリア限定防災情報伝達に関する一考察 : 突発的局地的豪雨増加の中で. 放送研究と調査 (NHK 放送文化研究所), 65-8, pp.98-110.
- 山田晴通 (2012) : 平成の大合併と地域メディアをめぐる動向. コミュニケーション科学 (東京経

- 済大学), 36, pp. 3-30.
- 山田晴通 (2013): 行政の広域化と地域情報化の課題. 地理科学 (地理科学学会), 68-3, pp. 143-152.
- 山田晴通 (2015a): 地域情報化政策の変遷と地方行政広域化の下での課題. 荒井良雄, 箸本健二, 和田崇 編著『インターネットと地域』ナカニシヤ出版, pp. 20-35.
- 山田晴通 (2015b): 沖縄市におけるコミュニティ放送の沿革と現状. コミュニケーション科学 (東京経済大学), 41, pp. 187-206.
- 山田晴通 (2016): 類例の少ない組織形態 (株式会社, NPO 法人以外) の事業者が運営するコミュニティ放送. コミュニケーション科学 (東京経済大学), 44, pp. 3-26.
- 山田晴通・吉田達 (2017): 日本におけるコミュニティ放送局普及過程の図解の試み. 人文自然科学論集 (東京経済大学), 140, pp. 101-114.
- 吉村茂浩 (2013): 東日本大震災における災害情報伝達手段の課題と対策. 消防科学と情報 (消防科学総合センター), 113, pp. 6-11.

謝 辞

本稿は、山田が2014年以来断続的に取り組んできた、各地のコミュニティ放送局への訪問、聞き取り調査の成果を踏まえており、この間に発表してきた成果と連続するものである。個々のお名前は挙げないが、現地調査にご協力をいただいた各地のコミュニティ放送関係者や、行政側の防災関係者の皆さんに、深く感謝を申し上げる。

本研究には、2015年度の東京経済大学個人研究助成費 (C15-32) 「近年の日本のコミュニティ放送局にみる、防災機能の再整備と、地方自治体の関わり」、および、2015年度-2016年度の東京経済大学個人研究費の一部を用いた。

本稿の内容の一部は、2016年度の東京経済大学個人研究助成費 (C16-26) 「近年の日本のコミュニティ放送局にみる、他の地域メディア事業との連繋の意義」の成果の一部と併せ、2017年3月18日に熊本大学で開催された、経済地理学会西南支部3月例会において「ケーブルテレビ事業者によるコミュニティ放送事業の運営事例」として発表した。