

災害時メディアとしてのコミュニティ放送

政策提言に向けた一考察

北郷裕美

社会共生学部 公共政策学科 教授

専門分野：メディア論、情報学、地域社会学

キーワード：コミュニティ放送、臨時災害放送局、震災、防災、災間、
災後、復旧、復興

1. はじめに コミュニティ放送の位置

これまでの自身のコミュニティ放送における研究、調査で明らかにしてきたことは、公共的な空間を創造する存在として、且つ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）ためのメディアが、地域には必要であると言うことである¹。近年マス・メディアには、この役割が担いづらいことも明らかになってきた。従って、この役割を果たすために「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自ずと成立するものと確信してきた²。

これまでの先行研究から、コミュニティ放送の経営、継続に関する議論を通して多くの課題を生んできた。分析の結果として

- 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が挙げられる。

そこで本稿の主目的として、近年防災メディア、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優位性を再定義するとともに、災害時に特例で臨時に開設される「臨時災害放送局」の在り方を通して、平時・有事の双方に活かせるコミュニティ放送の在り方を、免許を付与する側の国（総務省）の定める法令に照らして、改善すべき点を抽出し、政策提言に繋げて行く方策を考えることである。

2. 臨時災害放送局の位置

1995年（平成7年）1月17日に起きた阪神淡路大震災から四半世紀が過ぎた。筆者がコミュニティ放送の運営に携わっていた折、「コミュニティ放送とまちづくりと防災」調査を依頼されたことで、実際に兵庫県を訪れ多くの方々から知見を得ることができた³。阪神淡路大震災は、災害時の情報の扱われ方、ひいてはメディアの役割が大きく世の中に問われた象徴的な出来事であったと言える。その後、この震災における情報の扱い方への反省、検証、今後への具体策が行政はもとより、ライフライン関連組織やマス・メディア、有識者を中心に作成されてきた。しかし、「災害とはマニュアルを超えるもの」と言われている。2011年（平成23年）3月11日に起きた東日本大震災に於いては、それまでの反省から考えられない事象も数多く見受けられ、新

たな課題も山積した。特に、情報伝達の差異、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。この点を重要視し、本稿では防災メディアとしてのラジオという電波媒体の優位性ととも、このメディアを持続させる方策について論じてみる。先行研究からも、ラジオと言う媒体は寄り添いのメディアであり、また取扱いの簡便さ、無線電波媒体としての確実性から災害時に強いとの評価はされてきた。以下、このメディアの検証を中心に、災害時の情報伝達、情報確保に関して臨時災害放送局を通して考察していく。

総務省が市区町村の防災担当者等向けに 2019 年に著した「臨時災害放送局開設の手引き」より臨時災害放送局とは、以下のように定義づけられている。「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、その被害の軽減に役立つよう、被災地の地方公共団体等（災害対策放送を行うのに適した団体）が開設する臨時かつ一時の目的のためのFM放送局のことで、これは、阪神・淡路大震災の経験等を踏まえて1995年2月に制度化されたもので、その開設の際には、「臨機の措置」として口頭により申請し、免許を受けることができます（中略）。なお、臨時災害放送局の放送番組は「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」と書かれている。



図1 臨時災害放送局の開局のイメージ⁴

《臨時災害放送局の免許手続(臨機の措置の場合)》



図2 「臨時災害放送局開設の手引き」より免許申請手続きのチャート図⁵

この制度の特徴は、通常のコミュニティ放送の免許主体が「民間」であるのに対して、臨時災害放送局の場合には被災地の「地方公共団体等」（災害対策放送を行うのに適した団体）となっており、免許人は自治体首長となる。また、放送対象地域は「災害対策に必要な地域の範囲内」となる。これについての考察は5章にて改めて行う。

またこの手引きにある Q&A より臨時災害放送局における制度的な規制について以下に一部抜粋する。これには平時のコミュニティ放送の内容とは明らかに差異がある。確かに「臨時」であり災害放送であるため当然ともいえるが、放送本来に見られるリスナー住民と作り上げる社会的空間と言う点では課題となる部分も散見される。

- 1) **臨時災害放送局はいつから開設可能か**：原則として、被害発生後に開設することが基本となり、被害発生前であっても、数日以内に被害が発生する蓋然性があるような場合（例えば、警報が発令された場合や住民の避難を要する場合）等には、開設することが可能である。ただし、臨時災害放送局として使用できる周波数は限られているため、真に臨時災害放送局を必要とする地方公共団体等に支障が出ないように、被害発生前の開設は極めて限定的に認めることとし、また被害が発生しなかった場合には速やかに廃止する。
- 2) **臨時災害放送局はいつまで継続可能か**：臨時災害放送局の開設期間は、基本的には「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に必要と認められる期間」としている。このため、地方公共団体等が、応急仮設住宅の解消状況、被災者への情報伝達手段の確保状況等を勘案し、開設期間を判断する。
- 3) **臨時災害放送局を開設する場合は、どのような手続が必要か**：臨時災害放送局の開

設を希望する場合は、(当該地域の)総合通信局等に連絡する。ただし既に放送設備等(送信機、アンテナ、マイク等)が調達できている場合は、使用できる周波数、空中線電力(送信出力)の範囲やアンテナの種別、アンテナや送信機等の設置場所、無線従事者の配置状況等を連絡する。総合通信局等では、連絡のあった情報を元に臨時災害放送局の開設の可否を判断し、開設可能な場合は、周波数、空中線電力、呼出名称(識別信号)等を電話で連絡する。その連絡内容に基づいて、放送設備等を設置・調整し、臨時災害放送局を開設する。

- 4) **電波利用料は、免除されるのか**: 地震等による被害の発生を防止し、又は軽減するための臨時災害放送局と認められる場合は、電波法第 103 条の 2 第 14 項の規定により電波利用料の適用除外となる。
- 5) **他の地方公共団体等と共同で臨時災害放送局を開設(スタジオ(演奏所)を一つにして運用)することは可能か**: 複数の地方公共団体等が共同で開設することは可能だが、それぞれの被災者等に対して適切な情報提供を行うことができるように運営できる体制等の調整が必要である。
- 6) **臨時災害放送局を一旦廃止した後に再び開設することや、当初決めた期限を延長して運用することは可能か**: 臨時災害放送局は、有効期間の満了日をもってその免許は失効しますが、期限の延長や失効後・廃止後に再び開設することは可能である。
- 7) **既存のコミュニティ放送局とその設備を使用する臨時災害放送局を開設、運用することは可能か**: 開設は可能だが、既存のコミュニティ放送局と臨時災害放送局の運用については、それぞれが放送する時間、役割、責任、管理など明確に区分して行うこと。なお、コミュニティ放送局とは異なり、臨時災害放送局の場合は「第 2 級陸上無線技術士」以上の資格を有する無線従事者を確保することが必要である。
- 8) **臨時災害放送局の開設、運営は、地方公共団体等の防災、広報広聴、住民、情報のいずれの部署が担当となってもよいか**: いずれの部署でも構わない。ただし、事前に担当部署を決め、総合通信局等への連絡体制を確認するとともに、開設や運用の手順を定めること。
- 9) **臨時災害放送局の運営をNPO法人やボランティア団体などに委託する場合、地方公共団体等はどのように放送に関わるのか**: 臨時災害放送局の運用については、臨時災害放送局の免許を受けた地方公共団体等からNPO法人やボランティア団体に業務を委託することは可能である。また、アナウンサー、設備の調整管理(技術者)等、様々な経験、技能を有する人に業務の一部を委嘱することも可能である。
- 10) **放送する内容は、「市区町村からのお知らせ」に限られるのか**: 放送する内容は、「市区町村からのお知らせ」だけに限定されているものではない。物資配給情報、給水情報、ライフライン復旧情報、気象情報など災害に直接関連する情報を提供する放送に加えて、音楽など被災した住民の精神的な被害を軽減するのに役立つ放送を行うことも可能である。
- 11) **「市区町村からのお知らせ」などを放送する時間以外の時間に、既存のFM放送局やAM放送局と同じ内容の放送(サイマル放送)をしてもよいか**: 被災地において

は、災害に直接関連する情報だけではなく、精神的な疲労緩和のために、娯楽・教養など災害に直接関連しない情報が必要な場合もあると考えられることから、臨時災害放送局の放送の一部の時間帯で、既存のFM放送局やAM放送局と同じ内容の放送（サイマル放送）が行われることをもって、直ちに臨時災害放送局の目的を逸脱している、というわけではない。

- 12) コマーシャル（有料広告）は放送可能か：放送することは可能ですが、臨時災害放送局は災害対策放送を行うことが原則であり、コマーシャルはあくまでも例外的なものと考えている。免許人である地方公共団体等において判断する。
- 13) 臨時災害放送局の免許の有効期間を最大5年間とすることは可能か：「臨時かつ一時」の目的の放送局であるから、その必要性（被害の軽減に役立つ）があると客観的に認められる期間になる。一般的には、1年を超えるような有効期間の免許は認めていない。

以上抜粋であるが、これらの規定は基本的に臨時災害放送局関係法令に基づいている。このQ&Aの中でいくつか指摘しておきたい部分がある。まず2)において安定時期の定義が曖昧である。この見極めは自治体判断に委ねられているが、安定したと判断するというよりも継続が難しいという予算執行の限界と言う意味が強いと感じる。また7)において被災地での既存のコミュニティ放送局と臨時災害放送局の共存において内容の完全な分離は運用上現実的であろうか。さらに12)で実際にCMは基本的に入れないことが促されてきた。自治体が免許人と言うことも考えられるが、そもそもコミュニティ放送におけるCM（広告）を費用対効果の商業マス・メディアのそれと同質に扱うことに筆者は異論を唱えてきた立場である。つまり地域社会の公認メディアとして地域の活性化や情報提供、コミュニケーション媒介を通して地域を支える役割を持つメディアであり、言い換えればCM広告と言う形態をとりつつもその中身は、地域活性の支援費と言う名目での地域メディアサポートの意味を持つと考える。特に地場企業においては猶更である。従って臨時災害放送局におけるCM広告の意味はその支えを推進する意味があり、決してコマーシャリズムに則ったものとは限らない。ここは分けて考えたいが、この議論は別な場で行う。13)においては2)と同様期間を明確に定めるための基準の提示が不足している。実際に次々と復興完了と言う判断で廃局になったわけである。これらを踏まえて以下論じていく。

3. 災前、災中、災後における状況の時系列変化

国も行政も災害の時系列推移の理解が乏しいため、現在必要とされている復興の重要性認識が希薄であると考ええる。日比野（2014）によれば防災メディア（disaster prevention radio）には、3つの異なった段階が考えられる⁶。緊急時・災害時（emergency radio）→復旧（recovery radio）→復興（rehabilitation radio）である。すなわち一般的に言われてきた災前の対策としての「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出来ないということである。阪神淡路大震災においてもライフラインやインフラの整備には時間を要したが、基盤となる産業や大都市としての対策が機能し、現在は落ち着きを取り戻している。しかし、東日本大震災は被災の規模が多く地域に跨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来たことによりメディアの役割も多様になり、取り分けコミュニティ放送に於いて当初の予想を超える対応状況が続いていた。

大内（2018）は、まず災害過程サイクルを示すことで時系列化した推移に伴う段階的な変化を追っている。それは上記にも関連するが①緊急段階、②応急段階、③復旧・復興段階、④予防段階とう流れである。これは被災した各地域の事例に倣えば、必要とされる情報の変化（行政情報主体から町民主体の生活情報の共有）とともに「上からの復旧・復興→下からの復旧・復興」へと進むものであり、コミュニケーションの一方方向から双方向への変化過程と一致している。まさに被災地が「社会」を取り戻していく過程と捉えている。この過程分析がまさに大内の言う「臨時災害放送局の長期化を促すメカニズム」の解明の端緒につくこととなる。

また金山（2021）は「地震、津波、台風など自然災害とともにその歴史を歩んできた日本社会では、これまで将来の災害に向けた防災が重視され、さまざまな対策が講じられてきた。近年では社会をこのような災害前だけではなく、災害が繰り返されるものとする、「災後」（御厨、2014）、あるいは「災間」（仁平、2012）と捉え、災後・災間の社会で人々にメディアが何をどのように伝える必要があるかという視点が重要な指摘がある（水出、2019）。」と防災と言う言葉で一括りにされやすいことを懸念している。これは重要な視点である。

また、「防災や災害時に役立つメディアの一つであるコミュニティ放送も例外ではなく、繰り返される災後や災間に、地域の災害の記憶や記録をいかに地域コミュニティの人々に継承しているか、コミュニティメディアの意識と実践への理解・研究が求められている。」と言っている。このコミュニティメディアの意識と実践は、災害前、災害時、災害後の基本的な情報の変化に合わせて細かく再考すべきと考える。このことは発信側と受信側の双方に言えることである。

これに関して大内（2019）は、臨時災害放送局の調査・分析において、放送内容と情報の詳細を8つの大項目、さらに198の小項目に分類し、行政情報、生活情報、娯楽…等々時系列に伴う番組内容の変遷は興味深い。これは後に続く知見であるが被災地の復旧・復興段階へ移行するに連れて希求する情報内容やその主体が行政から地域住民に移行することと合致する。言い換えれば既存のコミュニティ放送プログラムに近づくのである。ただし求められる情報は変化しても減衰することはない。ここが重要で、積み重なっていくことで情報量の多様さに対して整理が必要になるのである。これは放送の長期継続により送り手と受け手の双方向コミュニケーションの場という利用価値が共有された結果に結び付けられる。簡潔に申せば結果として、被災した市民の様々な思いや事情を知ることになり、メディアの役割が情報からコミュニケーションへと主体変化する。特にソフト面においては、臨時災害放送局からコミュニティ

放送への緩やかな移行が生まれていく過程が論じられている。

4. 平時メディアへの移行を前提とした制度設計の難しさ

ここで臨時災害放送局を巡る課題についてみていく。コミュニティ放送は地域性や設立背景により多様なメディアと言われている。従って、東日本大震災の臨時災害放送局においても同様に、一律では語れない存在であることは確かである。

まず既存のコミュニティ放送局と臨時災害放送局とでは、多くの点で規制条件が違っていることはあまり知られていない。そもそも臨時災害放送局とは、先の総務省の手引きにあるように、災害が発生した場合に、その被害を軽減するため、地方公共団体等が開設する「臨時かつ一時の目的のための放送」を行う FM ラジオ放送局である。特に既存のコミュニティ放送局を臨時災害放送局として運用するに当たっては、今回の東日本大震災の例で言えば、以下の規制条件が入っている⁷。

- ①臨時災害放送局の免許人は、自治体等に限定されているため、既存のコミュニティ放送局は、放送休止届を提出する必要がある。
- ②実質的な運用をコミュニティ放送局のスタッフに委託することは可能であるが、委託費用等を事前に調整しておくことが重要である。
- ③免許人は自治体等であるため、コミュニティ放送局が契約した CM 等を放送することはできない。(制度上、臨時災害放送局が CM を放送できないわけではないが、免許人(運営主体)が違うということを十分認識すること。放送内容に係る責任は免許人が負うこととなる。)
- ④コミュニティ放送局と災害協定が締結されており、災害に係る放送が可能な場合には、あえて臨時災害放送局を開設しなくても良い場合もあると思われるので、これらの点も事前に調整しておくことを勧める。

東日本大震災に際しては、震災発生直後から 30 を超える臨時災害放送局が設立したが、現在は全て終了している。その内訳は、図 3、4、表 1 にあるように、既存のコミュニティ放送局から臨時災害放送局に移行し、その後平時体制に戻ったものが 10 局(茨城県の局を含む)、臨時災害放送局に移行したものは「けせんぬまさいがいエフエム(現ラジオ気仙沼)」と「なとりさいがいエフエム(現エフエムなとり)」、茨城県の「たかはぎさいがい FM(現たかはぎ FM)」の 3 局に留まる。それ以外は一部インターネット放送を継続した局もあるが基本的にすべて閉局し消滅した⁹。

それが政府の肝いりで多数認可、及び設立された「臨時災害放送局」という地域メディアの実態である。確かに今回は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、以前の平時の頃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。しかも、新設の臨時災害局に至っては殆どが継続不可能であり閉局に至ったわけである。国の示す選択は、復旧の目途が着いた後は民間に移行し本来の広告収入確保で維持すべき、という考え方である。地域は被災し復興の途中であるにも関わらず、しかも地域経済の回復現状を考えると、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可能性は経営的に極めて低いものになる。一部の財団や地元以外の企業の支援は多少あっても、基本的には自助努力による継続を強いられているのが現状である。この制度のままでは今後、全国的に激甚災害が起こった際に、今回のような既存のコミュニティ放送局でさえ臨時災害局に名乗りを上げることを躊躇うのではないか。有事の備えは平時よりと謳っているならば、全て自助努力、業界努力に委ねるだけではなく、臨時災害放送局からコミュニティ放送局への移行に対する公的支援、特に国としての支援の必要性は最重要課題であると考えられる。ただし繰り返しになるが臨時災害放送局に与えられる基準に関して、災害時、災害後という過程をどう解釈するか、具体的には復旧、復興の時期は既に役目を終えたという現状解釈をどうすべきか、は喫緊の課題と考える。

5. 政策提言を前提とする課題

ここで今回、臨時災害放送局における法制度としての移行措置の盛り込みについての可能性を考える。その前に「東洋経済 online 防災行政無線が聞こえない～重大問題への処方箋」より、首都圏を例に「周波数帯域割り当ての課題 臨時災害放送局という手段に残る不確かさ」と言う項目で以下のような記述を紹介したい¹³。「災害発生時に総務省の地方総合通信局が自治体から電話による申請を受けて電波を割り当て、災害が落ち着いた後、書面で申請を出してもらおう方法がとられる。ところが、足立区では必要な機器を整備したものの、災害時、スムーズに開局できることを保証されているわけではない、という。東京 23 区およびその周辺では周波数事情が逼迫しているからだ。関東総合通信局管内の 343 市区町村のうち、足立区を含む 14 自治体はすでに高価な送信設備を導入するなどしており、災害時の周波数確保を確実にしてほしいと、強く要望している。」とされる。すなわち「(コミュニティ放送局を) 開局したい事業者にとっては、経営が成り立つかという問題もさることながら、周波数が逼迫しているという事情がネックになっている。大規模災害が発生した時に臨時災害 FM (原文ママ) を開局できるかどうか不確かであるという問題。そして、コミュニティーFM (原文ママ) の開局が難しいという問題。どちらも、FM 放送向けの周波数が逼迫しているという事情が原因」と述べられている。首都圏という周波数帯の過密なエリアと言えぱそれまでだが、災害はいつどこに起こるか分からない。従って電波行政が早い段階で災害時の周波数確保を視野に入れた制度整備をする必要に迫られている。この点に関しては、「問題が解決される兆しが見えてきた」として以下のようにも書かれている。「2021 年 12 月 15 日に開かれた総務省の「放送用周波数の活用方策に関する検討分科会」で取りまとめ案が了承されたのだ。2018 年 9 月に放送大学が地上波による放送を

東日本大震災に際し開設された臨時災害放送局の開設状況図

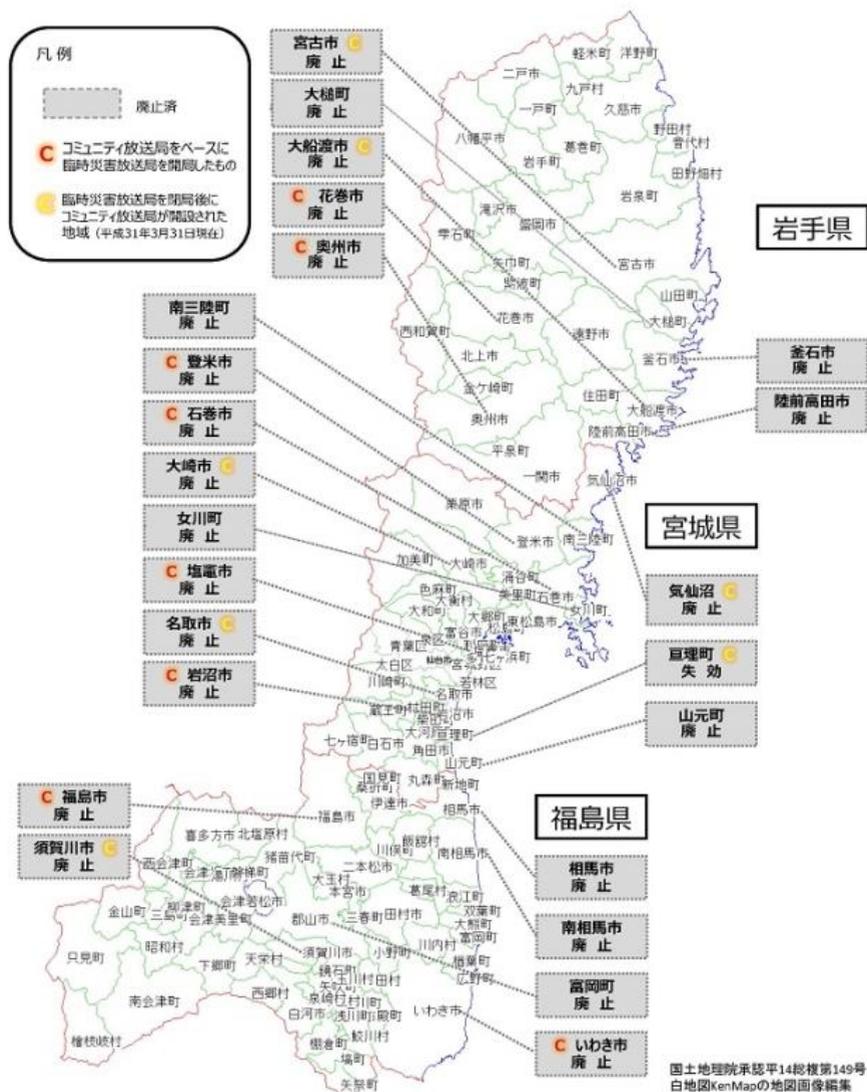


図3 東北管内臨時災害放送局開設状況 (東北総合通信局HP) ¹⁰

表1 東北管内における臨時災害放送局の開設状況
(平成30年3月31日現在 東北総合通信局)¹²

県	市町村	周波数 (MHz)	無線局数	放送エリア	呼出名称	開局日	
岩手県	釜石市	86.0	親局×1	釜石市の一部	かまいし さいがいエフエム	平成23年4月7日 (平成29年3月31日廃止)	
		80.1	中継局×3	釜石市の一部 (輪住居・唐丹・甲子地区)			
	陸前高田市	80.5	親局×1	陸前高田市の一部	りくぜんたかた さいがいエフエム	平成23年12月10日 (平成30年3月22日廃止)	
	大槌町	77.6	親局×1	大槌町の一部	おおつち さいがいエフエム	平成24年3月28日 (平成28年3月18日廃止)	
	花巻市	78.7	親局×1 中継局×2	花巻市の一部	はなまき さいがいエフエム	平成23年3月11日 (平成23年4月3日廃止)	
	奥州市	77.8	親局×1	奥州市の一部	おうしゅう さいがいエフエム	平成23年3月12日 (平成23年3月29日廃止)	
	宮古市	77.4	親局×1	宮古市の一部	みやこ さいがいエフエム	平成23年3月19日 (平成25年8月26日廃止) (田老局平成26年3月31日廃止)	
			親局×1	宮古市の一部 (田老地区)	みやこたろう さいがいエフエム		
	大船渡市	78.5	親局×1	大船渡市の一部	おおふなと さいがいエフエム	平成23年4月7日 (平成25年3月31日廃止)	
		80.5	中継局×1	陸前高田市の一部		(平成23年12月9日廃止)	
宮城県	石巻市	76.4	親局×1	石巻市の一部	いしのまき さいがいエフエム	平成23年3月16日 (平成27年3月25日廃止)	
	山元町	80.7	親局×1	山元町の一部	やまもと さいがいエフエム	平成23年3月21日 (平成29年3月31日廃止)	
			親局×1	気仙沼市の一部	けせんぬま さいがいエフエム	平成23年3月22日 (平成29年6月27日廃止)	
	気仙沼市	77.5	親局×1	気仙沼市の一部 (本吉地区)	けせんぬまもとよし さいがいエフエム	平成23年4月22日 (平成29年6月27日廃止)	
			親局×1	亶理町の一部	わたり さいがいエフエム	平成23年3月24日 (平成28年3月31日失効)	
	名取市	80.1	親局×1	名取市の一部	なとり さいがいエフエム	平成23年4月7日 (平成27年2月28日廃止)	
	女川町	79.3	親局×1	女川町の一部	おながわ さいがいエフエム	平成23年4月21日 (平成28年3月29日廃止)	
	大崎市	79.4	親局×1	大崎市の一部	おおさき さいがいエフエム	平成23年3月15日 (平成23年5月14日廃止)	
	登米市	76.7	親局×1	登米市の一部	とめ さいがいエフエム	平成23年3月16日 (平成25年3月15日廃止)	
	塩竈市	78.1	親局×1	塩竈市の一部	しおがま さいがいエフエム	平成23年3月18日 (平成25年9月26日廃止)	
	岩沼市	77.9	親局×1	岩沼市の一部	いわぬま さいがいエフエム	平成23年3月20日 (平成26年3月31日廃止)	
	南三陸町	80.7	親局×1	南三陸町の一部	みなみさんりく さいがいエフエム	平成23年5月17日 (平成25年3月31日廃止)	
	福島県	富岡町	76.9	親局×1	郡山市の一部	とみおか さいがいエフエム	平成24年3月9日 (平成30年3月31日廃止)
		南相馬市	87.0	親局×1	南相馬市の一部	みなみそうま さいがいエフエム	平成23年4月15日 (平成30年3月31日廃止)
		福島市	76.2	親局×1	福島市の一部	ふくしま さいがいエフエム	平成23年3月16日 (平成24年2月29日廃止)
いわき市		77.5	親局×1	いわき市の一部	いわき さいがいエフエム	平成23年3月28日 (平成23年5月27日廃止)	
					そうま さいがいエフエム	平成23年3月29日 (平成26年3月31日廃止)	
須賀川市		80.7	親局×1	須賀川市の一部	すかがわ さいがいエフエム	平成23年4月7日 (平成23年8月7日廃止)	

終了した後に使われていない周波数を臨時災害 FM の専用周波数として利用してもらおう方向が盛り込まれている。また、2011年7月に地上デジタルテレビ放送への移行に伴って空いた周波数の一部(95~108メガヘルツ)を使って FM 放送用の周波数拡充を行う方向も含まれた。」とある。従って首都圏の有事の際の臨時災害放送局に関しては

電波行政的には進捗があると考えられる。ただし以下のような提起もなされていた。「大規模災害はいつ起こるかわからない。区市町村などの自治体は、国の制度が改善されるまで待つわけにはいかず、現在可能なさまざまな方策をあわせて対応する。住民の関心が高く、お尻に火がついた状態だからだ。総務省による電波行政を含め、国の防災減災対策の迅速化が望まれる。」本来コミュニティ放送の役割の中には災害放送と言う項目が含まれる¹⁴。従って臨時災害放送局が災害に特化した内容を基軸に認可されたメディアと考える際に、コミュニティ放送の平時の役割も再認識すべきである。

以前臨時災害放送局を運営していた局担当者にヒアリングした際に、通常のコミュニティ放送局へ移行する意思について以下のような回答を頂いた。「当初から期間限定の、暫定的なラジオ局として考えていました。従ってコミュニティ FM への移行についても、あらゆる角度から検討はしました。同じように東北の被災地で臨時災害局を開局していた地域の中では、一部、コミュニティ FM へ移行する局も出始めたためです。そのために我々は九州や沖縄など全国の特に過疎地域にあるコミュニティ FM などを実際に訪ね、話を聞いたりもしてきました。しかし、これは最終的に難しいと判断しました。なぜならコミュニティ FM は規模やノウハウの面では共通したものがある存在ですが、運営の前提としては、とにかくその地域内の企業なり、自治体なり、地域内でスポンサーを獲得し、その売り上げを元に放送局を持続させていく必要があります。つまり規模は小さいとはいえ、民間放送局として成り立たせていかねばなりません。現在は震災前から人口は半減しています。こうした中で、町内の企業や商店さんからどうやってスポンサー、広告費をとれるのでしょうか」これは切実な本音であると考えます。軽々しく他者が継続をすべきなどと言えない事情がある。

すなわち現行制度においては先に記したように継続にあたっての資金確保が最大のネックになる。仮に自治体が免許主体であれば公的な予算である程度賄われるが、災害と言う単語が外れた後に自治体から民間に免許主体が移行するのは当然であり、そうなると公的な支援は滞り、既存のコミュニティ放送同様自助努力に委ねられるが、復興の途上にある中で潤沢な経営資源の確保は被災地域内のみでは難しい。ではどのように考えるべきか。この問いに対する解を導くのが本稿の目的であった。

小内(2014)は、市民型の放送局が持続的に継続していく際の条件として以下のように述べている。「条件の1つに、開局へ向けての準備期間中から地域のなかに人的なネットワークを築いておくことの重要性」を指摘しており「そうした段階を経ることなく開局した臨時災害放送局は、開局後にそうした関係を構築していく必要がある。また、運営費の多くを様々な助成金から得ていたため、助成金なき後の運転資金をどのように確保していくか」を課題として挙げている。

ここまでを簡単に纏めるならば、臨時災害放送局の役割を狭い範囲に留めず、災害時から復旧、復興に向かう過程でのコミュニケーションや放送内容の変化を視野に入れながら、あらためて臨時災害放送局の認可における制度設計を再考すべきではないだろうか。具体的には、臨時災害放送局の設立に際して既存のコミュニティ放送局へ

の移行を踏まえた開局に向けての準備可能性を盛り込むということである。そのためには筆者の提案として

- ①臨時災害放送局の終了要件の見直し
- ②終了後の継続に向けての行政指導（民間として継続可能になるまでの移行措置）としての第3セクターや公設民営方式のような公的資金活用の促進が考えられる。ただし当該自治体も逼迫していると考えたと
- ③基金的な国の補助・支援制度の拡充という項目の検討は必須であると考え¹⁵。

本稿の冒頭にも触れたが、近年災害時のメディアとしての優位性を様々な事例や報道により認知されてきたコミュニティ放送である。基幹放送局としての正式な位置づけもある。そのためには、臨時災害放送局と言う有事の際に瞬間風速的な臨時措置と言う割り切り方ではなく、電波と言う公共のインフラを組織的に遂行する組織としての継続という考え方に立脚し、少なくとも電波行政に関わる機関の制度的な再構築を促したいと考える。民間放送局＝営利という短絡的な見方ではなく、社会的な企業として地域社会に関わっている部分を再評価していただきたいと考える。

【注】

- 1 総務省の電波利用 HP 内で、コミュニティ放送局は、市区町村内の一部の地域において、地域に密着した情報を提供するため、平成4年1月に制度化された超短波放送局（FM放送局）と定義されている。ただし、近年では、防災情報や災害時情報、地域の様々な問題についても放送を通じて貢献できるよう努力することが一般的な認識である。現在稼働中のコミュニティ放送局は2022年1月27日現在全国で338局ある。JCBA（日本コミュニティ放送協会）調べ
- 2 「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〕『社会的企業 雇用・福祉のサードセクター』日本経済評論社）：503頁
- 3 札幌広域圏組合からの依頼により「コミュニティ放送とまちづくりと防災」に関する調査研究報告書（2004）で、コミュニティFMがまちづくり、防災メディアとしていかに有用なものかを道内外の事例や考察を交え報告した。同時にこのテーマでシンポジウムも開催した。北郷、（NPO 法人さっぽろ村コミュニティ工房（松崎霜樹氏、加藤知美氏）との共同調査及び執筆である。自身の担当は9～20頁、30～37頁である
- 4 <https://www.soumu.go.jp/soutsu/kanto/saigai/osirase/fm.html>
- 5 <https://www.soumu.go.jp/soutsu/kanto/saigai/osirase/fm.html>
- 6 「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）
- 7 総務省HP内臨時災害放送局より一部引用
<http://www.soumu.go.jp/soutsu/hokkaido/rinjisaigai.html>

- 8 24の地方公共団体で開設されたが、平成30年3月31日で全て閉局した。
- 9 大内(2018)24-25頁も併せて参照
- 10 <https://www.soumu.go.jp/soutsu/tohoku/rinziFM.html>
- 11 <https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h25/html/nc251220.htm>
- 12 <https://www.soumu.go.jp/soutsu/tohoku/rinziFM.html>
- 13 河野 博子 <https://toyokeizai.net/articles/-/478253>
- 14 JCBA(日本コミュニティ放送協会)公式HPに記されている。
<https://www.jcba.jp/community/index.html>
- 15 市村元(2012)は「その後の運営についての支援はどうだったのか。ここで大きかったのは、2つの財政的支援であった。一つは日本財団の支援。もう一つは「緊急雇用創出事業」という国、県を通じての支援である(中略)この支援がなければ、ここまで新設局の開局が広がることはなかっただろうし、開局した局がここまで放送を継続することもなかった」として、「緊急雇用創出事業」の評価と共に民間の支援として日本財団の貢献が大きかったと述べている。

【参考文献】

- 大内齋之(2018)「臨時災害放送局というメディア」青弓社
- 小内純子(2014)「コミュニティ放送局の推移と今日の状況:2003年以降を中心に」『社会情報』札幌学院大学:18頁
- 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」関西大学経済・政治研究所:129-130頁
- 金山智子(2021)「災後・災間におけるコミュニティ放送による記憶の継承」『社会情報学』第9巻2号:21頁
- 北郷裕美(2011)「コミュニティ放送と広告フィールドワークに基づいた地域メディア研究より」北海道地域総合研究所
- 北郷裕美(2013)「災害時メディアとしてラジオが果たす役割 試論—コミュニティ放送の事例を中心に」札幌大谷大学社会学部論集第1号
- 北郷裕美(2014)「(財)北海道開発協会 開発調査総合研究所 平成25年度研究助成研究成果論文集」:104頁
- 北郷裕美(2015)「コミュニティFMの可能性:公共性・地域・コミュニケーション」青弓社
- 災害とコミュニティラジオ研究会(2014)「小さなラジオ局とコミュニティの再生:3.11から962日の記録」さいはて社
- 仁平典宏(2012)「災間の思考 繰り返す3.11の日付のために」赤坂憲雄・小熊英二編『「辺境」からはじまる—東京/東北論』明石書店
- 廣井脩(2000)「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
- 松本行真(2019)「平時・有事におけるコミュニティ放送局の役割と課題」『日本都市学会年報53』日本都市学会
- 御厨貴(2014)「序『「災後」の文明』のリアリティを求めて」震災後の日本に関する

る研究会編『「災後」の文明』飯尾潤、サントリー文化財団 阪急コミュニケーションズ

水出幸輝 (2019) 『〈災後〉の記憶史』人文書院

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) 『社会的企業 雇用・福祉のサードセクター』日本経済評論社 : 503 頁

【参考サイト】

東洋経済 online 「防災行政無線が聞こえない～重大問題への処方箋」

<https://toyokeizai.net/articles/-/478253?page=5>

東日本大震災に際し開設された臨時災害放送局 (FM 放送) の状況 (総務省 東北総合通信局)

<https://www.soumu.go.jp/soutsu/tohoku/rinziFM.html>

臨時災害放送局の開設 (総務省 情報通信白書平成 25 年版)

<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h25/html/nc251220.html>

臨時災害放送局 解説の手引き (総務省)

https://www.soumu.go.jp/main_content/000608067.pdf

臨時災害放送局の開局と設備の貸与について (総務省 関東総合通信局)

<https://www.soumu.go.jp/soutsu/kanto/saigai/osirase/fm.html>