

〈共同研究〉

「地方のコミュニティメディアにおける非営利放送に関する研究」

コミュニティの非営利放送運営における新公益法人制度の検討

松 浦 さと子

はじめに

インターネットと異なり、電波であることを引き換えに限定されたエリアを持つ放送は、それゆえにその地理的影響力をソーシャル・キャピタルの構築や地域社会の共同性に結びつけることが最も期待できるメディアである。とくに、防災や災害時の情報共有の利便性からも必要とされ、6月4日現在、総務省によると予備免許中2局、申請受理2局、相談案件約80件と、コミュニティ・メディアの充実を望む自治体は多い。地域社会におけるコミュニケーション、言論、表現の自由を考えると、ペーパーメディアやインターネットの意義を無視してはならないが、本研究が放送に特化する理由は地域社会の人々に届く可能性を最大に考えるからである。なかでも、2008年4月1日現在、全国に218局存在するコミュニティFMは、1992年の制度化以来、株式会社によって運営局が設立されていたが、2003年に初めて京都コミュニティ放送が特定非営利活動法人として初めて放送免許を取得したのち、この法人形態を選んだコミュニティFMが11局ある¹⁾。最初の2局が都市部であるほかは、地方都市、中山間地、離島など市場のサポートがあまり期待できないのではないかと危惧される。本論はそれらを中心に、広義の非営利セクターに担われる放送や商業放送における非営利性について論じる。

放送が地域に与える影響力は、現実的には災害時を除いて次第に低減することも検討しなければ

ならない。また「ながら聴取・視聴」が可能とはいえ、都市部や郊外部で多様な地域情報に関するメディアが存する地域では生活時間における接触度は、ラジオだけが偏重されているわけではない。車移動をする住民の数にもよろう。コミュニティ・メディアとの接触は、インターネットの普及とともに人々の生活習慣にラジオが占める割合は決して急激には伸びるとは考えられない。しかし本論は地域独自の情報の回路としてラジオがweb、ポッドキャストなど複数の伝送路を獲得している現状と可能性を期待しつつ、議論を行う。

コンテンツ企画、制作、発表まで細分化されたそれぞれの過程で考慮される非営利性は、今後複雑化してゆくことだろう。しかし、公益法人制度改革の只中に、日本放送協会以外に誕生し始めている非営利放送のあり方に触発されての議論は、地域放送の公益とは何かを考えるための好機があると捉えている。非営利であればすなわち公益活動であるとは考えないのが現在の税制である。非営利であるだけでは優遇措置は与えられない。さすれば、優遇されるべきはどのような放送であろうか。社会的支援を与えるべき活動とは、一定の理念に即し利益を無視してでも実施する活動である。その「理念に即した活動」における理念と活動のいかなるものに「公益」を認め優遇するのか。これまで政府の監督官庁が公益を認定してきた制度と異なり、地域社会の有識者委員会等で市民の公益認定の判断が得られることは、放送の公益性を地域で判断することが期待できる。

ただし、公益法人法は公益事業の対象として放送を挙げていない。これは、放送は手段であり何を公益とするかの判断とその理念に即した活動内容の構築を市民に委ね、放送はその手段であると捉えられる。

また、いま、地域放送に目を向けるのは、地域情報化を推進する郵政省の「テレトピア構想」や通産省の「ニューメディア・コミュニティ構想」など1990年代の政策が、経済開発志向を強めるもので、地域主義論とは相いれなかったとされるからである（大石裕：1998）。今後、新公益法人法で公益認定が地域の民間に担われる際に、地域での内発的な発展に役立つ地域のメディアを検討する必要がある。

また早川（2001）は、ジャーナリズムたりえるメディアは＜論争＞を起動させる報道・主張・評論活動等を行い、その論争点を、究極的には、なんらかの政治的決着に至らしめる機能を持つことだとし、そのためには事実や事態の先鋭な「記録」がメディアとしての最小限度の責務である、とする。そして全国メディアにはもうそれが実現されていないという。そこで、オンブズ機能のある住民ジャーナリズムが涵養される規模として、地域のメディアの観点から検討する。

2、コミュニティ放送における商業性の問題

日本では、放送法により総務省は、コミュニティ放送を「商業放送」と位置づけている。法人形態は法人としてしか定めていないが、商業的に実施されることを前提をしている。

ロバート・D・パットナムはカナダ北部でのテレビのある町とない町の比較を紹介し、「テレビが市民参加を減少させる」という仮説を検討し、その結果、テレビ視聴は、限られた社会的活動の参加や友人の訪問時間と競合し、受動的な状況に人々を置いて社会参加を抑制する心理的影響を与え、その物質主義的価値観は市民的動機付けを弱める可能性があることを実証した。

このようにマスメディアは、これまで視聴者・聴取者・読者という受け手の役割に私たちを専念させ、その分、社会参加の意欲を添いできた。日

本では、パットナムの調査したカナダの町以上に、市民参加の妨げとなってきたともいえる。なぜならば公共放送と商業放送、そして全国紙である五大紙（読売・朝日・毎日・産経・日経）が長く大きな影響力を維持し続けてきたことで、それらを介して人々が生活を営む地域、とくに小さなエリアについての情報を入手できない状態を受け容れ続けている状態なのである。

先進諸国に開かれた放送への市民参加、パブリック・アクセス・チャンネルやオープン・チャンネル〔以下、OK〕の目的のひとつは、コミュニティに開かれた自由な発言であり、政党によらない政治的な言論の自由の確保、すなわち既存の受信のみの放送では実現できない、コミュニケーションの公共空間としての機能である。

さらにいささか飛躍するが、本論では、コミュニティにおけるコミュニケーションの自由空間の目的を「地域社会における相互関係構築と地域共同性の回復」と仮定する。それゆえに、人々が発言機会や言論内容の自由を要求すること以上に、コミュニティにおいて、どのような番組が求められ、必要とされているかを検討する「編成」や「編集」の場にこそ、住民参加の自由が要請される。これらには、広く制作支援、プロダクション運営も含まれる。中田（1993）は、かつて＜コミュニティ＞づくりの意義を「共同社会的消費手段」の整備として説明したが、2008年の現段階では、これを発展させて「共同社会的創造手段」や「共同社会的生産手段」の構築が、コミュニティに求められるのではないかと問うのが本論の主旨である。

地域活力の再生は、地域から何を生み出すかであり、地域人材や地域資源に目を向け、地域の創造性を高めるコミュニケーションが求められている。パブリック・アクセスはそれ自体が目的ではなく、地域社会におけるひとりひとりが輝くための手段となるのである。

また多様性のある地域情報が、地域社会の改善や創造に活かされる「提供のあり方」が検討されるべきであり、そこには参加の公平性や公正さが求められる。そのような編成の場への参加において、現実的な「声」の大きさはもちろん、持ち株

数や広告出稿量が意見決定を左右することが問題であることは論を待たない。コミュニティの放送は、地域におけるつながり・関係構築から、地域の問題解決のみならず景観、祭礼、音楽、言語、食品などの文化保持、そして住民のクオリティ・オブ・ライフといった代替するもののない使命を目指す。

参加可能なコミュニティ放送はこうした公共空間といえ、財政的に余裕がある時のみのものではないのではないか。

2-1、市場は表現の自由を拒む

自由市場は民主主義的なメディアを実現しない、というのはジェームズ・カランである。まず寡占市場の支配は、メディアの多様性、受け手の選択、公衆によるコントロールを低下させてきた。多数意見を支える大スポンサーが大きな時間枠を押えてしまえば、少数意見を視聴者が選ぶことができない。さらにメディア産業の資本集中化が市場参入を制限してしまうと、新たな意見が登場するメディアが顕れず、既存のメディアのなかでしか視聴者は選択できない。また娯楽情報のメディアの増加で、多様な受け手は必ずしも「代表」されるべき共有された信念や共通の利害関心といったものを持たなくなり、編集権や言論表現の自由を考慮すれば、市場もまたメディアの統率者をコントロールできない。放送において市民はそこで主権者たりえるのか。消費者としてのコントロールもメディアの内容を形成する様々な影響力に及ぶことはなく、不買運動などスポンサーに影響を与え、市場もまたメディアの統率者をコントロールできない。放送において市民はそこで主権者たりえるのか。消費者としてのコントロールもメディアの内容を形成する様々な影響力に及ぶことはなく、不買運動などスポンサーに影響を与え、市場もまたメディアの統率者をコントロールできない。

市場の失敗は個人の表現の自由に制限を加え、その結果、様々に異なる情報源から十分な情報を得た公的討論を妨げる。メディア市場に参入できない個人や集団があるということは、何事か言うべきことを持っている人々がそれを発言する機会を与えられないということだ。その結果公衆の合理性は損なわれ、集合的に方向性を決定していくことができなくなる。

こうした指摘に応えた形で、欧米各地や韓国の放送へのパブリック・アクセスは公的資金で確保されようとしている。小さな声の存在を「公益」

と認識し、情報の受け手が送り手となることを促す考え方は、日本の制度にまだ置かれていない。

2-2、社会運動や少数意見との連帯の可能性 アドボカシーとジャーナリズム

社会運動の契機となる問題発見の小さな声は、常に少数派から発せられる。この少数派の意見をどのように社会に提示していけるだろうか。ジョン・スチュアート・ミルが『自由論』の一節には、誰もが自由に発言し、少数の声といえども沈黙させられず、その声を公衆に聞き止められる公論空間の必要性が強調されている。

放送への市民参加は少数意見の出現機会を社会に保障する装置として必要である。多数意見は多数の消費を願う営利企業や、集票を望む政治家、時に権威的に振舞おうとする行政によって代弁され、沈黙させられることはない。個人の声が弱いのならそれを代弁し集約するNPOのアドボカシー機能も重要だろう。アドボカシーは「唱導、呼び掛け、権利擁護、代弁、政策提言」などと訳されているが、理念や意見を社会に提示する働きかけをいい、この役割がNPOの存在意義でもある。アドボカシーの発信経路として地域のメディアにパブリック・アクセス・チャンネルをいかに確保するかは、地域でNPOや住民が活力を取り戻すためにも考察すべきテーマであると考えられる。

3、「非営利性」の議論の意味

「非営利」放送に議論を限定したことには意味がある。決して株式会社の配当や資本を求めることを非とするのではない。

本研究が狭義の特定非営利活動法人のコミュニティ放送をのみ評価することはないが、彼らの存在が提唱する問題を十分に受け止めなければならない。とくになぜ、それらの非営利法人による放送が京都など一部を除いて、地方、とくに中山間地、離島など、商業的な経済循環のみで支え続けることに困難を感じている地域に生まれていることに注目し、法人形態としてそこでなぜ特定非営利活動法人が選ばれたのかを検討する。

3-1、コミュニティ放送協議会の提案

市民メディアのなかでもとくにコミュニティ放送の議論を中心に置く理由として、公益法人のあり方の変化がそこで如実に注目されるからである。1992年の放送制度の創設後、1994年に「第一回全国コミュニティ放送サミット守口」が開催された²⁾。そこで、民放34条で定められる公益法人としての設立を認めるべきではないかという提言があったことを、コーディネーターを勤めたFMいるかの西尾鷹志氏が当時を回顧する。

「全国コミュニティ放送協議会10年史」によると、当時、懸念されていたのは、開局希望者がコミュニティ放送局を設立したくても、地域によっては株主が見つからない、また開局はしたけれども運営が行き詰るという事態であった。サミットのパネルディスカッションで喜多洋三守口市長（当時）が「出資額についてはやはり50パーセント未満なら自治体が出してもよいのではないか。いっそのこと、株式会社ではなく、民法36（ママ）条の公益法人としての設立を認めるべき」と指摘し、それに対し、当時アムネスティ・インターナショナル日本支部長であったイーデス・ハンソン氏が「経営は苦しいかもしれないが、自由度のある、本音が言える放送局として存在するのがコミュニティ放送の魅力のひとつではないか」と述べた。

パネリストの人選からも、コミュニティ放送の多様性への意欲がわかるが、この対話は2つの重要な指摘を示した。「株主がいなくても自治体がコミュニティ放送を必要とする場合がある」という行政の立場と、「いくら非営利でも行政や監督主務官庁である郵政省の支配を受けやすい公益法人の放送では、自由な発言ができない」という住民の立場である。

その後の制度面では、行政の出資制限の緩和がなされ、それにより経営が安定する局もあるという側面は評価できなくはない。しかし、出資比率はさほどではなくても、放送枠の利用や役員への自治体職員やOBの就任など強力な結びつきを持つ局もあり、第三セクター方式のコミュニティ放送局には、イーデス・ハンソン氏の指摘どおり「言論の自由」の側面で苦心を伴うこともある。

3-2、公益法人制度改革

2008年、公益認定を監督官庁によらず民間で行い、監督主務官庁のない新公益法人制度が始まる。コミュニティ放送はこれまで時代の選択として株式会社でしか立ち上げられなかった。新公益法人制度が当時検討されていれば、コミュニティ放送はおそらくまちづくり等の非営利セクターの代表的な担い手となっていたであろう。

非営利活動の自助、自立への要請は高い。当然のことである。欧米の非営利活動団体が寄付や助成金に依存して運営しているのではなく、事業収入をあげ資金調達に努力を重ねている現実を目を伏せてはならない。しかし言論・表現を自由競争市場に置くことは適切なのだろうか。とくに、少数意見や市民ジャーナリズム、隠されがちな論争を公開の場に引きだす働き、そして資本から遠い小さなコミュニティのコミュニケーションの持続可能性、地域社会において商業的に見出される機会がこれまで与えられなかった「かけがえのない声」等を検討すれば、資本に依拠しない非営利放送の存在を認識しないわけにはいかない。経済性を無視しても放送すべきものが何であるのか、言論・表現・コミュニケーションにおいて考えることが重要である。

3-3、コミュニティの言論装置としての株式会社

非営利の活動を狭く定義すれば特定非営利活動法人の活動を示す。NPO法人と称されるそれらは、利潤を運動に再投資しメンバーで分けることをしないという、非分配原則を厳格に規定するアメリカ型の基準に依拠した法人のあり方である。日本では2008年3月現在、法人数は30,000件を越えている。しかし近年、さらに重視すべきとして認識されているのは広義の非営利セクターである。地域の共同性に基づく協同組合や出資型のワーカーズコレクティブなどの「共益」団体の活動、あるいは社会的企業として株式会社が社会的責任、貢献として行う活動もある。昨今のCSRへの関心の高さは無視できない。歓迎すべき活動であり、株式会社形態をとり営利法人として運営されている放送局でも、スポンサーがない非営利状態で放送することがあることを評価する。あるいは社会的

キャンペーンとしての公共広告の実施や、独自の社会的メッセージの発信をボランティアに行っている放送局も普段は営利企業の顔を持つ。

そもそも株式会社が社会的に有用な製品やサービスや雇用を生み出すことで、健全な資本主義社会を進展させてきたことを否定しない。民間商業放送局でも優れた番組制作や人材の輩出が行われてきた。さらに、メディアリテラシーやジャーナリズム教育を地域で実践する商業局もは増えており、「公益性」が認められる。ジャーナリストや放送制作技術者・表現者の裾野を広げ、放送人材の層の厚さを形成する意義深い活動である。

広告を厳格に拒否する非営利放送局は海外には少なくない。ドイツ・フランスには広告を取らない形態に対する受信料や広告課徴金を財源とする支援制度もある。しかし、公共放送でも過度の商業性を排したアンダーライティングと呼ばれる協力者紹介は実施されているし、対象チャンネルによっては商業広告を行う公共放送もある。また地域振興の意味で地域の商業活動を告知することは問題にならないだろう。従って、非営利放送局が広告を拒んでいると決め付ける言説も誤解から生まれたものである。

しかし、本研究が公益性を株式会社形態の放送局全体にまで拡大しない理由は、「所有」や「決議」が排他的であることに極言できる。とくに、悪意のある株式売買ではなく善良な譲渡や相続であっても、理念を共有しない者に支配される可能性が否定できない点、地域住民が番組編成を含む運営や判断への決定に参加できない点、である。株式会社にも放送の「公共性」はある。しかしそれは配当として私益に還元されてしまう。そもそも配当などほとんどないが。税制優遇などの社会的支援の対象となる「公益性」は、非営利セクターにおいてまず検討されるべきであろう。

4、もうひとつの財源 新たな希望の開拓

そして非営利放送について公共財源の投入を必要とする根拠を述べる。そしてその公共財源についても言及したい。日本の経済事情を鑑みても現状を見るに、税の投入は厳しいように思える。

NHKの受信料の配分は考えられないのか。フランスや韓国の報告にもあるように、公共のコミュニケーションの回路を占有する時間に応じた税として、商業広告料から一部、一定割合を積み立てる方法も、非営利公益放送を支えるための財源として日本でも検討すべきである。コミュニティ基金の創設が可能な地域ではそれが考慮されよう。本研究がそうした財源の議論のための材料になることを望んでいる。

受信料、広告料、住民の持ち寄りなど以下の事例は、その参考となろう。

4-1、(事例) ドイツ オープン・チャンネル

ドイツのオープン・チャンネル（以下OK）は、商業放送の開始と同時に開始され、受信料を用いて市民が自由に参加することができるアクセス権を実体化する。筆者と非営利放送研究会でもオープン・チャンネル・ベルリンの関係者を招聘・訪問するなどして、現状を確認してきた³¹。商業放送に反対する人々に納得を得る目的で開始されたOKは、最も非営利性、非商業性に意義を見出している制度といえよう。1984年の商業放送開始と同時に、否、数時間早く、地域放送はあくまでも非営利で行われるべきだという考えからシニカルにも「OK反対」という番組をはじめている。

「OK専門家グループ」には、教会、労働組合、州政府、政党、放送局、政治教育などの各分野に詳しい人々が属しており、「民衆発の放送局という理念」をもとに、「全ての社会的な勢力および集団は、放送によって適切に発言し、注目を受けなければならない」と考えていた。このグループはまた、「OKが地方的な[ローカルな]、もしくは広くても地域的な[リージョナルな]規模に限定された放送局となるべきこと、市民自身の施設として最低限の補助人員を常時そなえておくべきこと」を重要課題とした。そして、1962年にはじまったアメリカのパブリック・アクセス・チャンネルによって有効性が実証されている「無料使用を請求する権利」無償ルール、「自分の制作した番組に対して自ら責任を負う」自己責任ルール、「報酬が支払われることもな（く）、番組の利用権は各制作者に帰属する」無報酬、著作権等制作者

帰属ルール、「原則として到着順に放送する」蛇列方式ルールなどの活動ルールを持つ。

地方における民営放送局の認可および監督のために、連邦の全ての州で放送料金すなわち受信料でメディア庁が設立され、現在ラインラント＝プファルツ州およびノルトライン＝ヴェストファーレン州では、OKの責任は公共の利益にかなう地方社団法人（NPO）の手に委ねられており、各団体は、所轄の州メディア庁から、そのつど責任者として認可を受け、申請すれば助成金を受け取ることができる。ベルリン、ブレーメン、ハンブルク、ヘッセン州、ザールラント州、シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州では、OKは公営の州メディア庁に属する施設であり、経費はメディア庁の予算から全額出資される。民主主義はコミュニケーションを前提としているとするOK専門家グループ ウルリヒ・カンパは非営利のOKについて、個人の人格を自由に発展させる基本的権利だと明言した。

「もっぱら受動的な消費に関心が向いている視聴者大衆は、放送の質への要求を失っており、局側の販売戦略に左右されている。（中略）放送・マスコミというものは政党のメディア政策担当者にとっては権力行使の一部分なのであり、メディア企業にとっては利益追求経済活動の一環だからである。しかし、OKにとって放送は全く別の意味をもつ。OKはコミュニケーション的な共同活動のためのフォーラム[公的議論の場]として自らを理解しており、公表を意図された意見を全て無編集のまま電子メディアに乗せるという目的を有している。OKは、いわばマスコミの神器であるカメラとマイクを、万人の手に引き渡す。」

これらの理念に添い年間10000人の利用があるが、電子メディアが優先されることが考えられ、より多くの視聴者に届くよう地域社会で編成する試みも行われている。

4-2、(事例) フランス アソシエーションとしてのラジオ・アソシアティブ

本研究の共同研究者である小山帥人氏のフランス調査に筆者は同行し非営利のアソシエーション形態であるコミュニティ放送「ラジオ・アソシア

ティブ」といわれるフランス各地の非営利市民放送の実施団体調査を行った⁴⁾。そして、フランスの放送行政を担う視聴覚高等評議会、文化・コミュニケーション省メディア開発部局でヒアリング調査を行った。

フランスの放送制度のなかでは、非営利放送「ラジオ・アソシアティブ」は放送制度の一環として、財政的に支援を受けている。「ラジオ・アソシアティブ」では、広告を積極的に行うラジオ局も、商業化の波に抗して広告を一切拒否する姿勢を貫いているラジオ局がある。地方の非営利放送に財政的支援を行うのは「ラジオ表現支援基金」で1982年に発足した。ラジオ・テレビを問わず商業放送のコマーシャル収入への税金を財源としている。この基金は、住民制作、財源の多様化、雇用を確保や環境問題の改善、差別解消、方言の保存など、公益性の基準を設けて地方の「ラジオ・アソシアティブ」に支援を行う。広告収入が2割以下しかない場合は、1年に平均35000ユーロ（約560万円）が配分される。そのことに社会的な合意が成立している。

4-3、(事例) 韓国 視聴者メディアセンター

韓国では放送法改正によりKBS韓国放送公社で2001年から『開かれたチャンネル』という番組が始まった⁵⁾。コミュニティ放送ではないが、市民参加と財源のあり方はフランス同様に示唆深いものがある。

視聴者自らがテーマを企画し、番組制作し、全国放送できる。軍事政権時代にマスメディアの報道が圧力を受け歪曲され市民に正確な情報が伝わらなかったことへの反省から、メディアに対し運動していた市民団体やメディアの労組の声が反映され、民主政権下で獲得された市民の放送である。放送するテーマは市民団体から寄せられた企画のなかから選定する。放送が決まった市民団体には放送発展基金から番組制作資金の支援がある。KBSのウェブサイトには「放送を業にしない一般視聴者あるいは市民、視聴者団体、営利を目的にしないノンプロフィット団体などが直接企画、製作したプログラムとして第1TVで編成されて放送する」と定義されている。2005年に来日したKBS

プロデューサーのPark Joe-Young氏は、表現方法に制限や干渉を受けない世界初の全国ネットの市民参加放送だと胸を張る。

第1回は韓国女性団体連合（women21）が制作し放送した。「戸主制廃止！平等家族への道」のタイトルで不平等な家父長制の温床でもある戸籍制度に対し反対する女性たちの声がわかりやすい表現で主張され、その後2008年、問題のある戸主制度は廃止された。このことは女性が放送に参加することの意義を実証した。韓国女性団体連合のKim, Myoung-Ryoon氏を放送の翌年に訪ねた。彼女はKBSから技術的にも内容的にもたいへん高い水準の番組を要求されたと制作の苦勞を語った。放送内容についての訴訟を想定して保険もかけなければならず、その経済的負担もあった。しかし問い合わせやビデオ希望の声があり、全国放送の成果といえよう。

『開かれたチャンネル』では、その後も、言論団体、環境団体、労働団体、消費者団体など多様な活動団体が番組を作り、平均約3パーセントの視聴率も確保されるようになり、一定の認知を得ている。もちろんまだ放送されないテーマが山積し、常に市民活動団体はフラストレーションを抱えることになっているが、それでもこの影響で、商業放送、ローカル放送など広く市民参加放送は増え、市民活動団体も番組制作の技術を向上させる努力をしている。

この制度を支える放送発展基金は、放送局の広告収入の一部を徴収し、積み立てられたもので各地の映像制作支援を行うメディア・アクセス・センターの設立、運営もこの財源による。筆者は釜山の視聴者メディアセンターに訪問し、放送参加の機会だけでなく、表現や技術のトレーニングやサポートまでも保障する取組に感銘を受けた。公共の電波での商業活動への課税に匹敵するこの手法は、韓国放送広告公社が、放送の私物化を防ぎ、広告に関する資金の流通に関して、再配分を目的とする調整を行うことに依拠する。放送発展基金の用途を判断する独立行政機関である放送委員会も日本にはないものである。

コミュニティの放送への市民参加は、この『開かれたチャンネル』に追随するかたちで展開して

いる。各地のケーブルテレビでの市民制作が広がり、2006年秋からコミュニティ・ラジオも開始された。財源の可能性について検討や実践が進んでいるところである。

4-4、(事例) ネパール AMARC (世界コミュニティ放送連盟) メンバー局

国際的なコミュニティ放送のネットワークである世界コミュニティ放送連盟は、2007年にAMARC日本協議会を立ち上げた⁶⁾。この協議会によるAMARCの紹介は次のとおりである。

「世界各地のコミュニティラジオ局が連帯し、国際的な協力のもとにコミュニティと市民参加型ラジオの発展に寄与する活動をしているのが、世界コミュニティラジオ放送連盟（英語名：World Association of Community Radio Broadcasters, 略称：AMARC）である。1983年にカナダのモントリオールでコミュニティラジオの世界的な連帯に関心を寄せる人々が集い、1986年にNGOとして設立、世界110カ国・地域、約5,000のメンバー（正会員）と賛助会員で構成され、正会員の3分の2近くはアフリカ、中南米、アジア太平洋地域の放送局が占めている。日本からは京都三条ラジオカフェとFMわいわいが加盟している。

本部はモントリオールにあり、中南米、アフリカ、欧州、アジア・太平洋の各地域に地域事務局を設け、それぞれの事務所を核に各地のコミュニティラジオ局が連帯して貧困や排除の解消、表現の自由、社会正義の推進などの活動を展開する。

AMARCではコミュニティラジオを『地域の要望に応え、社会の変化を促すことにより、地域の発展に貢献する非営利型放送局。地域住民のメディア参加を促し、社会の民主化に貢献することをめざす放送局』と定めており、またAMARCアフリカでは『非営利、コミュニティの所有と運営、コミュニティの参加、の三点がコミュニティラジオを定義づけるもの』としている。」（日本協議会のウェブサイトより）

ここにあるように、国際的にもコミュニティ放送は「非営利」であることが前提である。そして、さらに重要なのは、コミュニティという地域の共同性を最重要テーマにしながら、グローバルな視

野で連帯をしていることである。

AMARCのネパール支部のサマン・バスネット氏は日本での講演の際⁷⁾、水害や地震の被害にあった小さな放送局や、軍の攻撃を受けることもあるコミュニティ放送局の写真を示しながら、ネパールのコミュニティ放送で働く人々が命がけで民衆の発言を守る努力を持続させている様子を報告した。荷物を運ぶため高山を移動するシェルパの少年が重いリュックサックの上にラジオを担ぎ、そこから聞こえる声を唯一の友として毎日の労働をしている写真がネパールのコミュニティラジオの状況を最も表していると紹介された。サマン・バスネット氏はラジオで働く人々の生活の糧について、住民が米を一握りずつ持ち寄るのだと答えた。このことは、コミュニティ・ラジオがそこに住む人々から必要とされている仕事であることを如実に表している。もちろん国際的な財団や基金への申請や、放送者自身が農業を営むなどで生活を持続させている。

5、小さくても自由な地域放送の議論のために

デジタル化に備え財源としての受信料収入を確保するために、イギリス・アイルランド・ドイツの公共放送は、近年、国民と「約束」を結んでいる。その内容は国によって違いはあるが、横山滋(2006)がまとめたように(1)あまねく国内の視聴者に伝達できる(2)国民生活に関連する基本的情報を伝える(3)政治からも、商業勢力からも独立である(4)質の高い番組を放送する(5)すべての視聴者層に奉仕する(6)支払金額に見合ったサービスを提供する、といった公共放送の使命に従って、資金提供者である国民と結んでいるとする。「約束」によって理解を得ながら受信料収入を財源とすることができる。多くは、受信料は全国的な放送に投入されているが、地方分権の進むドイツの場合はこの受信料が、地方のOKなどコミュニティの放送に用いられている。全国的な公共放送と同様、地域の放送も公共性・公益性を担う覚悟で、市民の生活に最も近いコミュニケーションを形成する。日本においても地域放送はこのように地域住民と「約束」を交わし、

公共財源を求めてゆくべきであろう。

FMわいわいは、阪神淡路大震災の被災時に日本最初の多言語放送を立ち上げたという設立の経緯から、「いのち」を重んじるという明確な理念をもち、「放送番組基準」を住民との「約束」とした。そしてその理念を下位におくようなことは商業的に有利であろうとも避けるという放送の趣旨を貫いている。そのことをFMわいわいは「公共性」と位置づけ、その成果としての放送に「公益性」があるとする。コマーシャル(商業)性を最下位においていることから、営利主義に陥らないことを明示しているといつてよいだろう。

市民が参加するコミュニケーション・インフラを支える財源として広告や会員以外に、1、事業収入、2、公的基金、3、私的財団、4、NHK受信料、5、税、が考えられるが、経済的に厳しい状況におかれているNPOのコミュニティ放送に公共財源を投入することへの合意をどのように得るべきであろうか。基金の場合、その財源として、韓国やフランスのような私企業の広告に対する課徴金といったものは、日本では合意を得られないものなのだろうか。インターネットを含め、広告流通が巨大市場を持つ現在、公共の場が私的に扱われることに対し、応分の負担を求める可能性も探るべきで、検討の価値はある。

また、公益法人の可能性は事業目的に応じた多岐に亘る資金調達先を探ることができることであろう。局の運営だけでなく、プロジェクトや番組主旨に合致した資金調達先をそれぞれに求める必要がある。公益目的事業としての「放送」事業が公益法人法に予定されていない故であるが、それは可能性とも受け取ることができるのである。

しかし、公益認定が民間によることになって、そのハードルが低くなると安易に考えないほうが良い。公共放送を日本放送協会のみ認めてきた日本の歴史において、市民も放送行政も、非営利というだけで放送の公共性、公益性を認めるわけではない。またコミュニティの公共性、公益性は全国レベルのものとは異なった内容を伴うであろう。地域社会が求める公益性をいかに確保するかの検討は、公益認定の目的に拠らずとも継続してゆかなければならないのであろう。

地域の共同性の構築に非営利放送にこだわる筆者ら非営利研究会は、法人のあり方にこだわったのではない。地域社会に存し、企画にも制作にも編成にも市民が参加し責任を持ち、そのコストを住民参加で維持し公共財源を用いる放送制度が、地域でどのように非営利かつ公益性のある番組やプロジェクトを作り出してゆけるのか。また、世界ではコミュニティ放送を用いてどのような公益を地域に生み出しているのか。今後も継続して調査を進める予定である。

本研究は、龍谷大学社会科学研究所の共同研究「地方のコミュニティ・メディアにおける非営利放送に関する研究」への支援と、平成19年度科学研究費補助金（研究種目名 基盤研究（B））「非営利民間放送の持続可能な制度と社会的認知 コミュニティ放送のモデルを探る」（代表 龍谷大学 松浦さと子）を活用し実施した。また龍谷大学地域人材・公共政策開発システム・オープン・リサーチ・センター（LORC）の白石克孝教授をはじめ、共同研究者の皆様には有益な示唆をいただいた。関係者のみなさまに感謝申し上げます。ありがとうございました。

注

- 1) 2003年3月に放送を開始した「特定非営利活動法人 京都コミュニティ放送」を嚆矢として、その後2004年「特定非営利活動法人 ひがしむらやまエフエム」、2005年「特定非営利活動法人 長崎市民エフエム放送」、福井県鯖江市で「特定非営利活動法人 たなんん夢レディオ」、岩手県二戸市で「特定非営利活動法人 カシオペア市民情報ネットワーク」、2006年鹿児島県肝属郡「特定非営利活動法人 きもつきコミュニティ放送」、鹿児島県鹿屋市「特定非営利活動法人 かのやコミュニティ放送」、山梨県北杜市「特定非営利活動法人 ハケ岳コミュニティ放送」、鹿児島県志布志市「特定非営利活動法人 志布志コミュニティ放送」、2007年鹿児島県奄美市で「特定非営利活動法人 デイ」、2008年和歌山市で「エフエム和歌山」と2008年4月の時点で11局が非営利法人として開設されている。
- 2) 全国に9局が立ち上がった1994年の時点で全国コミュニティ放送協議会が誕生、サミットは「エフエムもりぐち」開局1周年記念事業として開催された。
- 3) ドイツ調査は、2001年9月、2004年11月、2006年9月に実施した。
- 4) フランス調査は、2001年9月、2007年9月、11月に実施した。
- 5) 韓国調査は、2002年7月、2004年8月、2006年8月に実施した。
またKBS『開かれたチャンネル』プロデューサーPark Joe-Young氏は2005年秋、神戸FMわいわいで講演し、市民参加放送の意義を語った。KBS韓国放送公社 <http://www.kbs.co.kr/>
（開かれたチャンネル）
<http://www.kbs.co.kr/1tv/sisa/openchannel/index.html>
- 6) 本研究会の共同研究者の松浦哲郎氏は、2006年より研究と実践の一環として、世界コミュニティ放送連盟の東アジア理事として各国を歴訪している。2007年には同じく共同研究者のエフエムわいわい代表取締役の日比野純一氏とともに、2007年6月23日にAMARC日本協議会を立ち上げ、日本のコミュニティ放送を世界のネットワークに誘う。世界の各地で活動する「コミュニティが所有、運営し、コミュニティの人々が参加する非営利型のラジオ局」との繋がりを力に、コミュニティの課題解決につとめていくことが活動の目的だという。日本協議会のウェブサイトは、松浦哲郎氏の翻訳に依拠している。
<http://sv32.wadax.ne.jp/~tcc117-org/amarcpj/>
- 7) 松浦哲郎氏は、2007年6月、日本協議会の設立にあたりAMARCのネットワークを通じてネパール支部のサマン・バスネット氏を招聘し、エフエムわいわいや龍谷大学、関西学院大学など大学生に向けて講演会を実施した。

参考文献

- 後房雄2007「公益法事制度改革と今後の市民セクター 新しい政府・行政像とNPOセクターの役割」『公益法人』2007.9財団法人公益法人協会
- 大石裕1998『地域情報化』世界思想社、p.75
- 金山智子編2007『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
- カラン,J、グレヴィッチ,M 編『マス・メディアと社会：新たな理論的潮流』児島和人・相田敏彦監訳 1995、勁草書房
- 小山帥人「フランスの市民メディア9、独自の風土が育む地域ラジオ」『月刊ヒューマンライツ』2008 No.239
- コバヤシ,コリン編2006『市民のアソシエーション フランスNPO法100年』太田出版
- 佐滝剛弘・金京煥2002「韓国の公共放送で始まった市民参加」津田正夫・平塚千尋編『パブリック・アクセスを学ぶ人のために』世界思想社
- 佐藤慶幸2007『アソシエーティブ・デモクラシー 自立と連帯の統合へ』有斐閣
- JCBA10年史編纂委員編2004『日本コミュニティ放送協会10年史：未来に広がる地域の情報ステーション = JCBA's first decade (1994-2004)』日本コミュニティ放送協会
- 田村紀雄・白水繁彦編2007『現代地域メディア論』日本評論社

- 津田正夫・平塚千尋編2006『新版 パブリック・アクセスを学ぶ人のために』世界思想社
- 中田実1993『地域共同管理の社会学』東信堂、p.25-28
- 中田実2007『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社、p.97-102
- パットナム,R.D柴内康文訳、2006『孤独なボーリング 米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房、p.285-300.
- 早川善治郎2001「ジャーナリズム・メディアとしての可能性」林茂樹編『日本の地方CATV』中央大学出版部、p.65-66
- 松浦さと子2007「地域のコミュニケーション・インフラの持続可能性 非営利コミュニティ放送の運営調査から」『龍谷社会学部紀要』第30号p.72-87.
- 松浦さと子2006「民主的コミュニティ放送の可能性とデジタル社会 社会運動を接地させる地域社会のメディア環境」『社会学評論』日本社会学会、226号第57巻第2号 (p.330-347)
- 松浦さと子2006「ドイツにおける登録協会によるOKの活用状況— 視聴率に代わる評価指標を『OK・ベルリン2003-2004年間報告書』に探る —」『龍谷社会学部紀要』第28号p.15-24龍谷大学2006.3
- 松浦さと子2005「ドイツ・OKにおける現状と課題-少数意見表明機会として市民に開かれた放送の20年-」『龍谷紀要』第27巻第1号 龍谷大学 (p.61-72) 2005.12

- 松浦さと子1998「地域情報共同管理主体としての非営利組織 (NPO) 阪神淡路大震災の事例から」中田実・板倉達文・黒田由彦編『中田実先生退官記念論文集 地域共同管理の現在』東信堂
- ミル,J.S 1859、塩尻公明・木村健康訳『自由論』岩波文庫、107頁
- メルッチ, A.1994「新しい社会運動と個人の変容 (インタビュー)」『思想』1995、3月号
- 横山滋「公共放送の事業運営と視聴者への『約束』～ヨーロッパ公共放送の事例から～」2006年3月『放送研究と調査』

調査協力 (通訳・協力者ならびに共同研究者)

岸・フォン・ハイデン・雪子、川島隆、サーシャ・クリンガー〔以上ドイツ〕、湯沢慎太郎、小山帥人〔以上フランス〕、金京煥、平塚千尋、石川旺〔以上韓国〕、サマン・バスネット、松浦哲郎〔以上ネパール〕、魚住真司、小川明子、萱野志朗、川上隆史、坂田謙司、重本直利、白石草、隅井孝雄、鳥海季世子、津田正夫、浜田忠久、日比野純一、林怡蓉らの指導、示唆、協力を得た。感謝を申し上げる。

なお、研究の詳細は、小山帥人・松浦さと子編『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 (9月刊行予定) を御覧頂きたい。