

Title	日本におけるコミュニティFMの構造と市民化モデル
Author	浅田 繁夫
Citation	創造都市研究 e. 3 巻 1 号, p.1-16.
Issue Date	2008
ISSN	1880-3822
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学大学院創造都市研究科
Description	
DOI	

Placed on: Osaka City University

日本におけるコミュニティFMの構造と市民化モデル

Managerial / Social Structure and Civilizing Model of 'Community FM' in Japan

浅田繁夫(NPO法人南大阪サポートネット理事長、元大阪狭山市政策調整室)

Shigeo ASADA

(President of Nonprofit Organization 'Minami-osaka Support Net',
Former Staff of Policy and Coordination Office, Osaka Sayama City Government)

1970年代後半以降、欧米等の諸外国では、自由ラジオといった市民メディアが、草の根からの民主主義や市民社会の成熟に向けて一石を投じてきた。こうした市民メディアは、現在の情報政策やメディア経営のあり方を、市民と共生するものに変えようとする「パブリック・アクセス」などの「メディアの民主化」に向けた取り組みという点からも重要と考えられる。日本においては、こうした市民メディアとしての期待がかけられたものとして1992年に開始されたコミュニティFMがある。しかしながら、このコミュニティFMの設立経緯を振り返ると、我が国では、制度面からコミュニティの再生や防災放送等といった行政主導のトップダウン的なメディアとして出発したという色合いが強く、市民メディアとしての成熟は未知数なものであった。現在コミュニティFMは、全国で207局に達し、近畿では28局を数えるまでに至った。この制度開始後の15年の歴史を振り返り、分類論をおこなうと、設立当初は行政が肝いりの「第3セクター型」FM局が多くみられ、その後は阪神淡路大震災の影響もあって全体的に増加する中で、「純民間型」も序々に増えてきたといえる。さらに、2003年以降最近では、わずかであるが新しい事業形態である「NPO型」での開局や、その流れで開局をめざす動きも出てきていることが大きな特徴である。このように、我が国のコミュニティFM局では、諸外国に比べ行政主導型の局が多く、地域情報を主体とする市民参加型で真の意味の市民メディアとは必ずしもなっていなかったと言える。ところが最近、興味深い例が、いくつか見られるようになってきた。それは、主に第3セクター型FM局で一時は経営不振に陥りながらも、そこから見事に建て直した例である。積極的に市民参加を進め、それにより経営効率も高まり成功するようになったもので、FMひらかた（大阪府枚方市）とFMみつきい（兵庫県三木市）が代表例といえる。また、これからのコミュニティFMのプロトタイプと期待されているNPO型FM局では、市民自らの企画運営で成功している京都三条ラジオカフェ（京都市中央区）などの例もある。筆者は、このようなコミュニティFMの存立に向けた複雑な動きを分析する上で重要なものとして、「経営」「市民参加」「番組の質」「公共性」の4要素に注目した。実は、「市民参加」を安易におこなうと「番組の質」の低下を招き、「経営効率」が低下し、最終的には「公共性」も危なくなるおそれが出てくる。存立のための4要素は必ずしも安易に両立するものではなく複雑な関係にあるといえる。ところが、上記のように最近増加している成功例のパターンでは、こうした4者の相互作用がうまくいき、互いに高めあう相乗関係になっていることがわかった。「市民参加」を促すことによって「番組の質」と魅力を高め、「経営」の安定や「公共性」も向上するのである。このように「市民参加」と「経営」の両立に成功し、必ずしも市民中心ではなかったコミュニティFMが、最終的に地域住民のものとなり、真の意味での市民メディアになることをコミュニティFMの「市民化モデル」と呼ぶことができる。

キーワード： コミュニティFM、分類論、市民化モデル、市民参加、経営

Keywords: Community FM, Classification, Civilizing Model, Citizen Participation, Management

第I章 コミュニティFMの歴史

1. コミュニティFMとは

コミュニティFMとは、1992年に「放送法施行規則」等を改正し、新たに制度化した比較的新しい放送局形態の1つであり、制度上の正式な名称は、「コミュニティ放送」である。

この「コミュニティ放送」は、VHF（超短波）の76.1～90.0メガヘルツの中の周波数変調（FM）を使用するラジオ放送に限定されたものであり、テレビ等を対象としたものではない。FM放送（超短波）は、AMラジオ放送（長波、中波）より近距離の範囲に、音楽に適した高音質の番組を放送できる特性を持っている。さらに「コミュニティ放送」の出力（空中線電力）を20W以下（現行）と小さくすることにより、可聴エリアが、概ね市町村や政令市の行政区の一部となり、既存の県域FM局よりも狭い範囲に限定できる。これが、FMを「コミュニティ放送」と呼んだ所以であろう。

このコミュニティFM（呼称）こそ、地域に密着した身近で「顔の見える情報」を流すことにより、希薄になった地域コミュニケーションを促進させ、強いては地域活性化のきっかけづくりになると期待されている地域メディアなのである。

2. コミュニティFM成立の経緯

（1）誕生前夜

日本のメディアは、このような放送の多メディア・多チャンネル化が進んでいるにもかかわらず、情報の集約と発信の中央偏重主義的傾向を強めてきた歴史であると言える。1970年代頃からの「地方の時代」と呼ばれる地方の声を尻目に、国の中央集権的制度は維持されてきた。国と自治体を中心となって進めた地域情報化の波はハード中心のインフラ整備に終始した。そして、その本来の目的であるべき地域情報の形成といったソフト整備が後手に回るようになったのである。その結果、地域では、情報過多の中、本当に必要な情報がなかったり、身近な地域ニュースが少なかったりという情報の偏りが目立つようになっていった。そして、中央から地方への情報の洪水を改善したいという一般的な願いは潜在的にあったといえる。

ところで、1970年代、欧米では電波監理の規制緩和が進み、市民のコミュニケーションを目的とした小規模のコミュニティ・ラジオ局が次々と誕生した。

そのような世界の動きのなかで、日本のラジオは、1980年代に、国の免許を必要としない微弱電波を使った「ミニFM」や一時の目的のための放送として「イベント放送局」が開局されるなどの広がりを見せた。そして1980年代後半、国が規制緩和の流れの中で都道府県に最低1つの民放県域FM局の設置を認めたことにより、全国に多数の県域FM放送局が開局していった。このように、ラジオ放送の多様化が進む中、さらに小規模な地域でのFM放送局の制度化を求める社会的な需要が起こってきたのである。

（2）規制緩和を契機として準備が進む

1980年から1990年代にかけて「地域の情報化で地域振興を図ろう」とする日本の地域情報化政策が展開された。コミュニティFM（制度的な正式名コミュニティ放送）という概念が、この地域情報化の波の中で語りはじめられたのは、1983年に郵政省が提案した「テレポートピア構想」までさかのぼることができる。実際、1985年の「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」においてコミュニティFM計画が具体的に表面化するのである。この懇談会では、「・・・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・・・」と言及している。これが、日本のコミュニティFMが具体化した最初のステップとなった（郵政省1987）。その後、1988年から始まった「放送の公共性に関する調査研究会」でも、「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区域の他に、より小地域の単位を放送対象とする『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「ニューメディア時代における放送に関する懇談会」を支持し強化する提言を行っている（郵政省1990）。

(3) コミュニティFM制度化へ

このような流れを汲み取り、郵政省は、ついに、1991年7月、市町村の一部を対象にした地域に、密着した情報の提供を目的とした「コミュニティ放送」という新しい放送制度の構想を発表したのである。

この新制度導入に向けて、新聞等は注目し、「小さな放送局の大きな使命（1991年8.11産経新聞）」と言う見出しをつけて報じた。この記事には、中央から地方へ流れ込む情報の洪水を食い止める逆流機能への期待や、地域活性化の起爆剤としての期待が書かれており、新しいコミュニティ放送制度への期待の大きさを表している（田中2004）。そして翌1992年1月に放送法施行規則の一部及び関連法が改正され、コミュニティ放送は正式に制度化が実現することとなった。コミュニティFM制度における放送の目的は、次のようになっている。「市町村内の商業・業務・行政等の機能の集積した区域、スポーツ・レクリエーション・教養文化活動等の活動に資するための施設の整備された区域等において、コミュニティ情報・行政情報・福祉医療情報・地域経済産業情報・観光情報等地域に密着した情報を提供することを通じて、当該地域の振興その他公共の福祉の増進に寄与する」（田中2004）。

(4) さらなる緩和に向けて

しかし、郵政省は、制度を踏まえて免許を与えるための免許方針をまとめたが、ここで放送範囲が市町村の単位を超えないという原則が明記された。また、利用形態を想定した実証実験の結果、その当時3300あった市町村に隅なく周波数を割り当てるためには「送信出力＝1W」が適正と報告され、それ以後これが規定されることとなった。ところが、実際、送信出力1Wでは、地理的条件にもよるが、実質的な放送範囲はせいぜい半径2～3km程度で、繁華街や行楽地といった市町村の一部しか活用できなかった。これは、コミュニティFMの需要がそれまでのミニFMの延長線上にしか捉えられていなかったことを物語っている（山田2000）。

また、事業の参入に当たっては、既設民放の参入は認められないほか、コミュニティFMの事業者として第3セクター型FM局での参入が多数予想されたにもかかわらず、自治体に対する出資比率は、30%までに制限された。これは、放送を行政から独立させる意味では必要だったと判断できるが、それまでのケーブルテレビにおける行政の関与と報道を巡っての訴訟事件も影響していると考えられる。

その後は、現在の「日本コミュニティ放送協会（JCBA）」の前進である「全国コミュニティ放送協議会」による規制緩和の要請により、1995年阪神淡路大震災の直後には、出力の上限が10Wに引き上げられ、同年第3セクター型FM局への市町村の出資比率の制限も解かれた。この出力増強によって放送範囲が半径5～10km程度に広がるとともに、翌1996年から全国で開局ラッシュが訪れることとなる。しかし、10W程度の送信電力の増力では、コミュニティFM各局の厳しい財政からみて、まだ満足されるものではなかった。対応する自治体全域をすきまなく放送エリアに収めなければ、自治体からの広報費といった資金の獲得できない事情があったので、その後も送信電力の増力に向けての運動は続けられた。しかし、1997年に設置された「FM放送置局技術委員会」で50W程度の増力が必要と調査結果が出たにもかかわらず、1999年3月には、出力上限が現行の20W（放送範囲が半径15～20km程度）までしか引き上げられなかった。このことにより、コミュニティFMの財政基盤の脆弱さは、完全には解決されぬまま現在に至っているのである（放送エリアと財政基盤については、後述する）。

3. コミュニティFMの特徴と役割

コミュニティFMの特徴は、よく「①地域密着性」「②防災・災害放送」「③市民参加」の3点セットと言

われるが、これは同時にコミュニティFMの存在意義でもある。

2007年、総務省は、全国の市町村の自治体を対象に「コミュニティFMの将来ニーズ把握のためのアンケート」調査を行っている。この調査は、今後のコミュニティFM振興策の企画立案を目的に行なわれたもので、項目毎にどれだけのニーズがあるかを集計している（回答率 61.5%）。その中で、コミュニティFMが「災害時における災害情報や生活情報の伝達等、防災無線での伝達を補うのに有効な手段だ」とする市町村は、全回答のうち 65.7%と 1 番高い比率となっている。次に多いのが、「地域振興や活性化に有効な手段だ」とする市町村で 61.3%である。また、コミュニティFMが「行政の広報に有効である」とする市町村は、全体の 56.6%となっている。これらは、いま全国の自治体がコミュニティFMに対して抱いている期待であり、同時にいままでのイメージでもあると言える。

第Ⅱ章 コミュニティFMの類型論と現状

1. 全国のコミュニティFMの分類からみた現状

制度開始以来、毎年確実に増加しているコミュニティFMであるが、その実態をとらえるため、データをもとに考察を行ってみたい。

(1) 運営形態の3類型

全国のコミュニティFM局を運営形態からみていくと現在3つのタイプの局が存在する。戦後日本の放送事業は、NHKを公共放送として特別視する立場から、NHK以外は営利を目的とした経営形態だけが認められてきた。そのこともあって、地方自治体には免許が認められていない。本来、放送事業を規定する電波法において、放送事業者の不適合要件は「外国籍」と「個人」だけで、営利でなければならない規定はないが、日本では、暗黙のうちにNHK以外は営利事業者だけに認可を限定した運用がされていたようである。

しかし、コミュニティFMは、阪神淡路大震災などを契機に、もともと防災など公的な役割を担わせてきた経緯から、出資比率はさまざまではあるが自治体が資本出資を行う第3セクター型から始まった。さらに、コミュニティFMの世界では、NPO法の成立以後、NPOが受け持つ社会的な役割が考慮されたのか、2003年にはじめて非営利の放送事業所（京都三条ラジオカフェ）が誕生している。以上の事情から、「A. 第3セクター型」、「B. 純民間型」、「C. NPO型」の3つに分類することが出来る（図1・表1）。

1992年に正式に制度化されたコミュニティFMは、同年12月に第1号の「FMいるか」が北海道函館市に誕生してから、わずか数年の間に急速に普及した。その伸びは一時鈍化したものの、最近また新たなブームとなり、2007年3月末現在で、全国45都道府県に207局（近畿管内では28局）が存在している。図1・表1は、全国の207局を開局年ごとに集計したもので、「A. 第3セクター型」が5局以上開局した年を薄い網がけ、10件以上開局した年を濃い網がけにしている。このように3者に分類すると、成立過程ではっきりした特徴が見えてくる。

<特徴1> 「A. 第3セクター型」は全体の42%（89局）を占め、1990年代後半に集中している。

1996年～1998年の3年間の間に、「A. 第3セクター型」の年間開局が10件以上あった年が集中しており、この時期が第3セクター型開局の中心であったことがわかる。また、2001年までで、第3セクター型の設立は途切れている。

<特徴2> 「B. 純民間型」は全体の52%（109局）で、1990年代末からコンスタントに開設されている。

<特徴3> 「C. NPO型」は全体の4%（9局）で、2003年（京都三条ラジオカフェが皮切り）から始ま

り、21世紀に増加してきたタイプである。

こうした傾向の背景として、「A. 第3セクター型」は、1995年の阪神淡路大震災の後、行政の応援もあり、積極的に設立されたと想定される。1990年代は、第3セクターは、当時としては代表的な事業手法であった。しかし、2001年に技術官庁であった郵政省が、行革官庁である総務省に衣替えし、公共的事業手法としての第3セクターにも疑問がもたれるようになったことも、21世紀にはこの形態での開設が少なくなってきたことの背景にあるかもしれない。

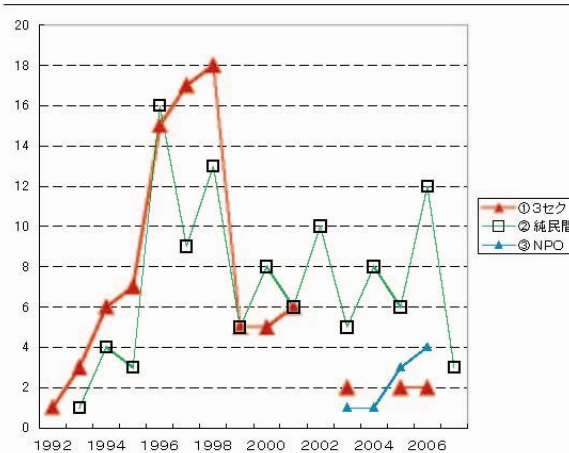


図1：FM局運営形態別の増加推移

(出典:筆者作成)

表1：FM局運営形態別の年度別分布

開局年	運営形態別区分			総計
	3セク	純民間	NPO	
1992	1			1
1993	3	1		4
1994	6	4		10
1995	7	3		10
1996	15	16		31
1997	17	9		26
1998	18	13		31
1999	5	5		10
2000	5	8		13
2001	6	6		12
2002		10		10
2003	2	5	1	8
2004		8	1	9
2005	2	6	3	11
2006	2	12	4	18
2007		3		3
総計	89	109	9	207

(出典:筆者作成)

また、開設のムーブメントは、図2に表すように、ほぼ4期に分けることができる。

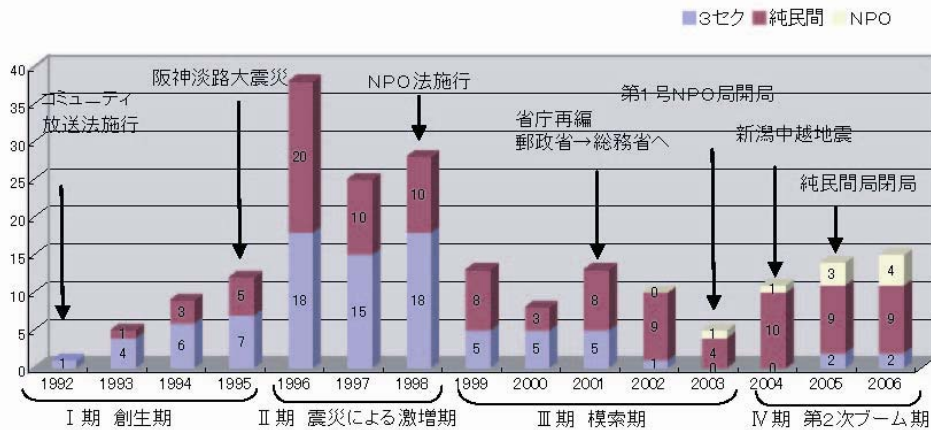


図2：コミュニティFMの新規開局数の推移(運営形態別) (出典:筆者作成)

(第I期 草創期) まず、全国初のコミュニティFM局の開局からの最初の4年間(1992～1995年)が草創期としての第I期である。

(第II期 激増期) 次に、1996～1998年までの3年間は、激増期の第II期である。この第II期は、1995年に規制緩和の1つとして送信電力が1Wから10Wに増力されたことや第3セクターへの市町村の出資比率の制限も解かれたこと、さらには、同年に起こった阪神・淡路大震災で世間的認知を受けた直後ということも相まって、開局のラッシュを迎えることとなる。

(第III期 模索期) 次の1999～2003年まで5年間は、それまでの華やかな開局ラッシュの舞台裏で、厳

しい経営問題という現実が具体化し、5局が経営難などから廃止に追い込まれるなど模索期としての第Ⅲ期となる。そして、開局はひとまず沈静化する。この時期は、バブル崩壊後の「失われた10年」と重なる。また第3セクター型の放送局が開局が減少していく。

(第Ⅳ期 第2次ブーム期) 2004年以降伸びが鈍化し下火になっていた開局数は、全国で多発した中規模の震災や台風、豪雨といった自然災害と相まって第2の増加期を迎える。これが第Ⅳ期である。この期には、いままでとは異なるNPO局の開局もはじまっている。2003年に全国で初めてのNPO法人として開局した「京都三条ラジオカフェ」が誘因となって、全国に新しい動き出てきているのである。

(2) 規模からみた特徴

次に、コミュニティFMの事業規模を、放送区域内人口と資本金の2つの側面から見てみることにする。

コミュニティFM制度の成立当時は1Wであった送信電力は、そのあと2段階の規制緩和で20Wまで引き上げられた。このことで全国には3Wの局から20Wの局までさまざまな局が存在する。その電波の可聴エリア内の人口を放送区域内人口として捉えている。すると「純民間型」は、放送区域内人口20万人から50万人の区域での開局が30局と断然多く全体の約18%となっている。また、「第3セクター型」は、放送区域内人口75万人から100万人の区域を背景としたFM局が20局と一番多く全体の12%を占める。すなわち、典型的なものの規模としては「第3セクター型」の方が大きいことがわかる。これは、大都市圏の衛星都市の自治体が積極的に支援したからであろう。なお、NPO型FM局は少ないが、大都会と小規模の地域とが混在しているため、あまり参考にならないが、平均の人口規模は21万人であった。

つぎに資本金別にみてみることにする。「純民間型」は、1500万円から3000万円までの局が32局と一番多く、3000万円から5000万円までの22局と併せると、1500万円～5000万円規模が、「純民間型」の55%を占めている。「第3セクター型」は、7000万円から1億円までの局が25局あり、1億5000万円までの局22局を併せると52%を占めることとなる。また、平均で比べてみると「純民間型」7900万円に対し、「第3セクター型」は9900万円と多くなっている。このことから、「第3セクター型」は、「純民間型」に比べ自治体や地元の企業からの出資が多く、潤沢な環境でのスタートを切っていることが判る。純民間局が1500万円から5000万円までの出資が多いのは、組織や事業規模からいってこの範囲が適正な資本金規模ともみられる。

(3) 地域からみた特徴

地域的には、全国の都道府県のうち、栃木県と佐賀県を除いた45都道府県に分布するコミュニティFM局だが、そのFM局数を監督所管である総務省の監理局別(地方別)に局数のランキングを見ていくと、第1位が関東の36局(17.4%)、第2位が近畿の28局(13.5%)と人口マーケットに対応している(以下詳述)。

ところが、この局数を都道府県別にみると、北海道が23局でダントツの1位となり、北海道だけで実に全国の1割を超えているという特殊性がわかる。これは、コミュニティFM局全国第1号の函館「FMいるか」が先駆的役割を果たし、他局がそれに誘引されたことが理由の1つである。しかし、それだけではなく、広大な面積をもつ北海道ならではの理由がある。それは、それまでの県域FM局の2局だけでは、北海道全域をカバーしきれず、FM空白地が各地に存在していたからである。さらに、その県域FM放送の内容が、札幌中心の情報に偏り、リスナーが食傷気味にあったことも(AM局も同様)、コミュニティFMの開局熱を後押ししたようである(小内2003a)。また、このような事情から、FM空白エリアであるため自治体の支援なしでも充分事業採算性に見合うマーケットであると判断したのか、他府県に比べほとんどが「純民間型局」であることも北海道の特徴と言える。

また、この表の全国の4位と5位にある兵庫県と新潟県は、阪神・淡路大震災や新潟県内に地震等の災害が多発していることが、開局数の多さに影響しているといえる。

地域分類を設立形態の3分類とあわせて考察すると次のような結果となる。地方別の特色としては、中央部（関東から近畿）に「第3セクター型」が多く、北海道、東北、中四国、九州、沖縄などでは「第3セクター型」が少なく、「純民間型」が卓越する。この理由としては、本州中央部では、上記の震災等の懸念から、行政的にも積極的に応援がなされた可能性がある。逆に、本州中央部以外の北日本や西南日本では、既存のメディアの条件が必ずしも整っていないことが多く、コミュニティFM自身が積極的に地域のメディアとして存在意義をもって展開していることが推測される。

2. 近畿地区のコミュニティFMの分類からみた現状

(1) 近畿の特徴

つぎに、近畿地区のコミュニティFM局の現状についてさらに詳しくみってみる。近畿は、1993年、全国2番目に開局した「FM HANAKO」（守口市）に始まり、2007年3月31日現在では28局にまで増加し、地方別では関東地区について2番目に多い地区である。県別に見ると兵庫県が10局で最も多く（都道府県別4位）、特に1995年の阪神・淡路大震災で大きな被害を受けた地区での早期の立ち上げが目立っている。次に多いのが大阪の7局、京都の4局となっている。第3セクター型のコミュニティFMが多いのもこの地区の特徴である。1998年当時に近畿電気通信監理局が周波数割り当ての限界を発表したとき、開局熱の低下が懸念されたが、周波数割り当て不足圏以外では、当時バブル崩壊の後の経済不況下にもかかわらず開局機運は強かった。

(2) 近畿の7類型

近畿におけるコミュニティFM局を運営形態区分で見ると、全体28局中、16局（57.1%）が第3セクター型で、純民間型は11局（39.3%）、NPO型は1局が存在する。特に兵庫県は7割が第3セクターによるFM局である。この運営形態3分類（A. 第3セクター型、B. 純民間型、C. NPO型）と設立プロセスを統合すると、以下の7分類にすることができる（表2）。

表2: 成り立ちと運営形態からみた分類(近畿の分類)

タイプ		実 例	局数	比率
第3セクター型	A-1	自治体主導型 FMひらかた(大阪府枚方市) FMHANAKO(大阪府守口市) FMai(兵庫県尼崎市)等	12	42.9%
	A-2	商工会議所主導型 FMみっき(兵庫県三木市) FMうじ(京都府宇治市)等	4	14.3%
純民間型	B-1	地元企業主導型 FMキタ(阪急阪神グループ) YES-FM(吉本興業)等	7	25.0%
	B-2	地元メディア主導型 京都リビングFM(サンケイ新聞)等	1	3.6%
	B-3	地元大学主導型 FMハイホー(西大和学園)	1	3.6%
	B-4	市民発起型 FMわいわい(神戸市長田区)等	2	7.0%
NPO型	C	京都三條ラジオカフェ(京都市中央区)	1	3.6%
合 計			28	100.0

(出典:筆者作成)

<タイプA-1>「自治体主導型3セクター局」: このタイプは、市の広報、災害情報提供・地域活性化を目的に、自治体が積極的な働きかけにより設立したタイプで、自治体の出資比率は自治体毎にまちまちである。また、地元関係各団体やボランティアが協力するとともに、市からの広報費など一定の収入が見込ま

れるため経営安定傾向が強い。また、このタイプに属する放送局は、「FMひらかた」（枚方市）をはじめ、「FM HANAKO」（守口市）、「FM aiai」（尼崎市）など12局（42.9%）に及ぶ。

＜タイプA-2＞「商工会主導型第3セクター局」：これは、疲弊する地域経済の再興と地域活性化をメインに各市町村の地元商工会議所が主導して設立したタイプで、自治体も支援しているケースが多い。地元企業、商店街、各種団体などがスポンサーとして、支援や事業協力を行い、経営的にも安定している。このタイプに属する放送局は、「FMみっきい」（三木市）をはじめ4局（14.3%）存在する。

＜タイプB-1＞「地元企業主導型民間局」：これは、地元の大手企業が大きな資本で情報収集や番組提供を行っており、県域FM放送に近いコンテンツで放送を行っている例や、また、中小企業が観光を目的として行っている例がある。このタイプに属する放送局は、都市型放送局である「FMキタ」（阪急阪神グループ：大阪市）、「YES - FM」（吉本興業：大阪市）、「FM MOVE」（神戸市）や「FMマザーシップ」（和歌山県湯浅町）など7局（25.0%）となっている。

＜タイプB-2＞「地元メディア主導型民間局」：このタイプは、地方新聞、地域情報誌、CATV放送局などの主導によるもので、情報収集力や重層的な営業活動フィールドをもとにメディア・ミックスを図るタイプである。このタイプに属する放送局は、近畿には少なく、産経新聞系列の「FM845」（京都府伏見区）1局のみ（3.6%）である。

＜タイプB-3＞「地元大学主導型民間局」：学校（特に大学が多い）と地域の連携を図り大学が主導して設立ケースである。地域の活性化を目的としたり、キャンパスにスタジオをつくり、地域の人々を招き入れ開かれたキャンパスづくりを行ったり、ユニークな存在である。近畿でこのタイプに属するのは、大和学園が主導した「FMハイホー」（奈良県王子町）の1局（3.6%）である。

＜タイプB-4＞「市民発起型民間局」：地域の有志によって設立されたものや、株式会社の形態をとっているが、運営等は市民ボランティアや市民活動団体が非営利団体として運営をしているものなど、地域によってさまざまなタイプがある。この市民発起型では、前述したように、もともとミニFM局で在住外国人に多言語放送を行っていた2局が震災後に統合して設立された「FMわいわい」（神戸市長田区）が、このタイプに当たる。設立は株式会社ではあるが、実際の運営はNPO法人が行っている。そのほかは、市民の有志で立ち上げた「FMひこね」（滋賀県彦根市）があり、あわせて2局（7.1%）が存在する。

＜タイプC＞「市民発起型NPO局」：地域の有志によって設立されたもので、設立当初から非営利を目的としたNPO局である。なお、NPO局は自主制作番組などを放送し、パブリック・アクセスの色合いが強い。市民発起型でNPOとして開局したのが、「京都三条ラジオカフェ」（京都市中央区）であり、“学生の多いまち京都”という土地柄と市民活動支援センターの後押しもあって近畿に1局（3.6%）誕生している。

第三章 コミュニティFMの経営的側面

これからの地域コミュニティにとって重要なコミュニティFMであるが、既述したようにその経営は決して楽ではなく、実際、すでに5局が廃局している。

ここでは、コミュニティFM存続のための要件が、「経営」、「市民参加」、「番組の質」、「公共性」の4要素であると考え、とくに経営面を中心に検討する。

まずは、存立の根幹となる経営基盤の確立である。現在、全国のコミュニティFM局の中で、純然たる営利事業として十分な利益を上げている事例は少ない。実際、単年度黒字の局は全体の33%である。ほとんどの局が、「各種イベントの企画運営」、「アナウンサーの派遣」、「地域情報紙の出版」などの放送外収入によっ

て単年度を維持していることから、放送収入単体ではほとんどが赤字であることがわかる。

広告媒体としてのラジオの価値は、バブル経済崩壊後の「失われた10年」の間に急激に低下し、現在ではインターネットによる広告よりも下回っている。もともとローコストな広告媒体が売りであったラジオにかわって登場してきたインターネットは、情報の無料化をもたらした。この状況を背景に、全国のほとんどの県域FM局やAM局のラジオの経営は、ギリ貧状態にあり経営改善が求められているのである。ラジオ局の経営は、ラジオの情報価値の低下で収入も減少し、人員削減が余儀なくされた。その結果、番組・情報の価値は、さらに低下を招くといった負のスパイラル陥っているといえる。

地方局の場合は、このような状況以外に、疲弊した地方の経済の悪環境が加わり、広告を獲得するにはさらに厳しい状況にある。

コミュニティFMの置かれている背景は以上のとおりであるが、それ以外に経営の不安定がどこから起きるのか詳しく見てみることにする。

1. 【コミュニティFMの支出構造】－「商品としての番組」問題

(1) イニシャルコスト

全国のコミュニティFM局で問題となっているのが、まず、過剰な初期設備投資による経営圧迫である。J C B Aの全国データをまとめた小内(2003a)によると、初期投資額は、最低550万円から最高3億円まで幅があり、平均は5977万円である。最近は、民生用の安価な放送機器の流通や中古機材の流通によってコスト削減は図られ3000万円が開局時の1つ目安になっている。よって、コミュニティFMの草創期から摸索期までの約10年間に開局した局の設備投資額は、今に比べれば非常に高かったと言える。これは、素人に近い体制で未知の放送事業に乗り出し、必要以上の設備投資をしてしまったことに原因がある。また、全国で開局第1号となった「FMいるか」の初期投資額＝3億円が、全国の開局時の1つの目安になってしまったこともある。

(2) ランニングコスト

コミュニティFM局の年間経費は、3、4人の専任スタッフを抱えて運営をした場合で最低2500万円程度が必要だと言われている(小内2003a)。放送局にとっては番組が商品となる。この商品を、リスナーやスポンサーのニーズにあった良い商品として、いかに安く、制作し、放送するか、が問われている。

(3) 人的側面と小規模経営問題－組織と人材－

コミュニティFM局の組織は、正社員数は全国平均5.1人と少数である。正社員が0人から3人までの局が約3割もあり、4人から7人までの局が5割を占めている。また、その人員不足は、アルバイトやパートタイム労働者にたよっており、1人から5人の雇用を行っている局は全体の約6割を占めている。一方、パーソナリティやミキサーなど技能を持っている人材は、正社員ではなく外部スタッフとして契約しているようで、1人から5人程度登用している局は全体の約3割を占めている。なお、外注スタッフを21人以上登用している局が全体の11.5%存在するのも興味深い結果である。

このように、全国のほとんどの局が少人数体制で運営していることは判ったが、その正社員のスタッフは、企画、制作、プロデューサー、パーソナリティ、さらには営業まで1人何役もこなすオールマイティ的存在となっている局がほとんどである。また、人材不足のなかで、コミュニティFMという名目上、市民参加をうたい文句にしている局が多いことも相まって、市民ボランティア(サポーター)は重要な人材となっている。市民ボランティアについては、この後で述べることにする。

2. 【コミュニティFMの収入構造】－マーケットの限界と放送外収入の重要性

本来コミュニティFMの経営基盤となる収入源は、一般的に、① 番組CM料・広告費、② 自治体からの広報委託費、③ 寄付金（自治体からの補助及び助成金、企業からの支援金）、④ イベント等その他収入、の4つである。

①まず、自己財源で主要な収入である「番組CM料・広告費」がある。この広告収入を得る場合、可聴エリア（現行の出力20Wに値する半径15～20km程度）を商圈と考えると、一般的なマーケットとしては狭すぎて、CM販売拡大に限界がある。一般に、広告料金のスポットCM料金は、20秒で2000円から3000円が平均である。しかし、県域FMとの競争によって価格破壊が起きている地域もあり、さらなる収入の増額は見込めないのが現状である。

②このような状況の中で、第3セクター型FM局のみならず、一般の形態においても経営を左右するのが「自治体からの広報委託費」である。地域の情報を流すコミュニティFM局にあつては、自治体の行政情報は番組づくりにおいて重要なネタであり、ドル箱的存在である。実際、J C B Aの自治体の広報費別局数データを見てみると、自治体広報費が1000万円未満の局は全体の45.9%を占め、1000万円以上3000万円未満の局が22.9%となっている。しかし、このように第3セクター型コミュニティFMの大きな収入源となっている「自治体からの広報委託費」も、地方財政悪化に伴って年々縮小される傾向にあり、新たな行政との関係性を確保しなければならない。

③また、同じような傾向は「寄付金（自治体からの補助及び助成金、企業からの支援金）」にもあてはまる。

④このように、可聴エリアが狭い地域やエリアが広くても域内に事業数が少なく、自治体広報費が少ない放送局では、「放送外の事業」によって経費を補填せざるを得ないのが現状である。その主なものが、地域のまつりをはじめコンサートなどのイベント企画・運営で、その他は、アナウンサーの派遣、地域情報紙の発行、グッズ販売などである。実際、福岡県の「TENJIN FM」は、若者が集まる場所にスタジオとイベントステージを持ち、地域のイベントを行うなど、スペースのフル活用とともに付随する大型ビデオビジョンの運営などで、放送収入より放送外事業収入の方が多く存在している。このように放送外収入によって放送事業収入の不足分を補っている局は、全体の74.8%と高い比率となっている。

（しかし、こうした状況も、筆者が提示したい「市民化モデル」によって改善される可能性がある。巻末の表3は、筆者が上記の全国のコミュニティFMの実情を考慮したうえで提示した、最小コミュニティFM局モデルの事業計画書の収支予算書である。）

第四章 コミュニティFMの市民化モデルと持続可能性

筆者は、大阪府枚方市の「FMひらかた」や兵庫県三木市の「FMみつきい」などを調査研究してきた。その結果、以下のようなことがわかった。これらの局は、開局当初は、第3セクター型にありがちな役所的経営と、外部コンテンツ依存の運営体制により、大きな赤字であった。ところが、その後、市民参加と質の向上を両立させるマネジメントにより、ベネフィットとコストを改善し、経営も安定、公共性も高まり、成功したのである。以下、これを「市民化モデル」とよぶことにし、その重要と思われる個所について焦点をあて、メカニズムをみてみたい。

(1) 市民参加と番組の質の関係

この対応については、はっきりした方針を打ち出しているのが「FMみっきい」である。「FMみっきい」は、二代目局長の前歴（民放AM局）の人的ネットワークをもとに集まったプロの外部スタッフを中心に、市民ボランティアを日々の番組のアシスタントとして起用することにより、実践しながらの研修をとおして「番組の質」を向上させている。この「プロ・アマ合体モデル」は、ボランティアがリスナーの視点を持ち込み「地元ネタ」としての「活きた情報」を運んでくれることで「番組の質」の向上に一役買っている。さらに、参加している市民ボランティアも、「番組の質」の向上とともに、自分のスキルの向上をはじめ、放送活動に従事することでの満足感や更なるモチベーションアップをもたらしている。また、「FMひらかた」の場合は、正規スタッフと外部スタッフと徹底した打合せにより、プロのパーソナリティがゲストとして参加する市民のファシリテーター役に徹することで「番組の質」を確保している。この2局に共通する重要な点は、音楽だけのかけっぱなしを無くし、自主制作番組比率や市民参加番組比率を挙げることで「番組の質」や地域における信頼性を確保していることである。このように、「市民参加」による番組編成により、番組が市民にとって魅力あるものとなり、それが講じて明らかに「経営」の安定をもたらした。その証拠に収支は好転する結果を生んでいる。

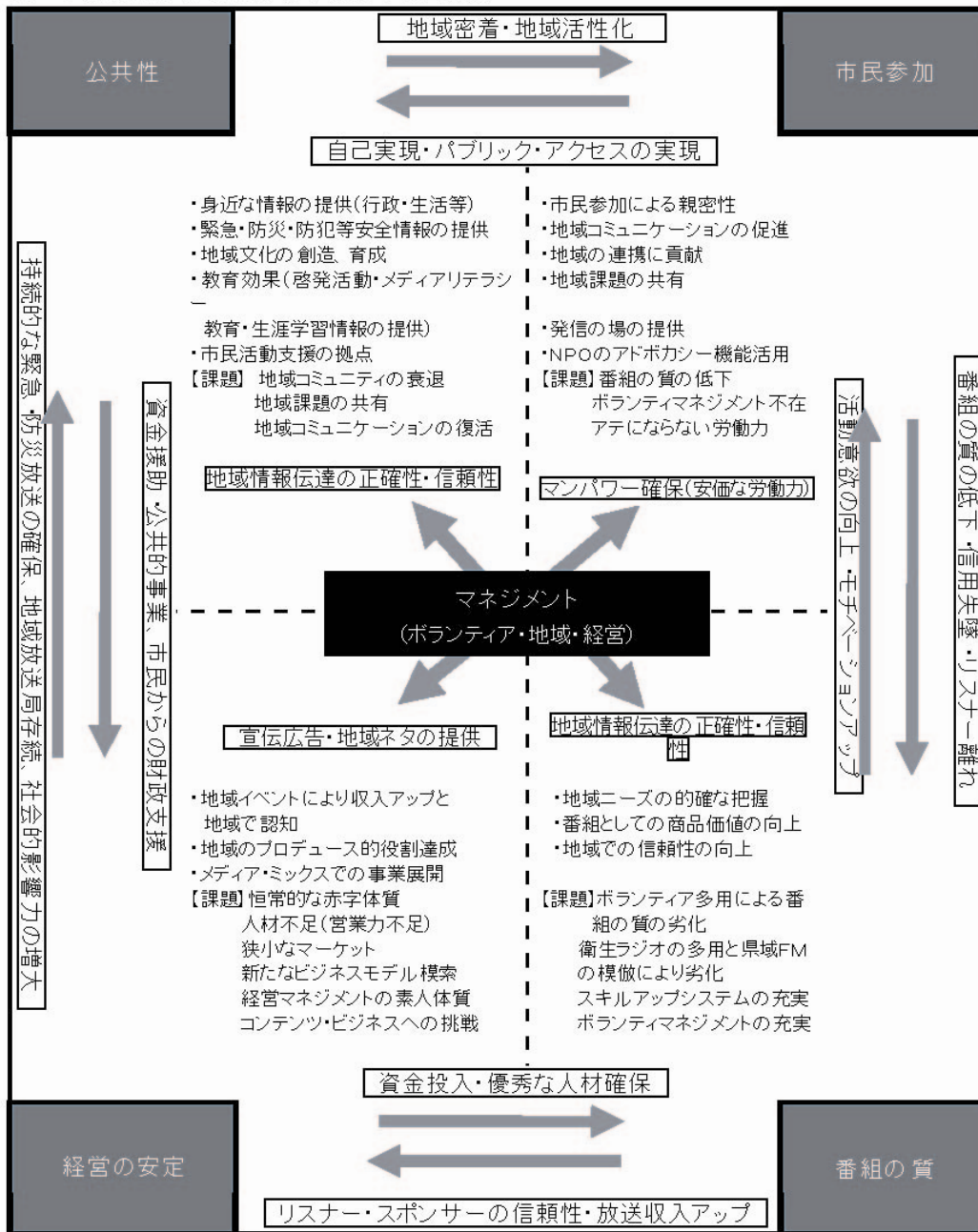
(2) 市民参加と経営の関係

マーケットが限定的で、少数精鋭での経営を強いられているコミュニティFM局にとって市民ボランティアは、魅力的なマンパワーであり、コスト削減効果は高い。しかし、市民ボランティアの安易な起用は、番組の質の劣化をもたらす。逆に、このようなボランティアの起用が経営にもたらすメリットは、基本的にはゲスト出演型での市民参加であり、番組出演による「ロコミ」といった広告効果である。「FMひらかた」の生番組「ミルスタ」や「FMみっきい」の町の有名人が出演する「三木の百人」のような番組では、毎回違った市民がゲスト出演することにより、出演者の身内をはじめ、その関係者がリスナーになり、その波及効果は大きい。「FMひらかた」では「自主防災会」や「地域協議会」といった校区毎に地域の人たちが出演することにより、放送局の存在も「ロコミ」によって広められ、確実なリスナーを確保に至っている。何よりこれらの取り組みは、地域での信用や地域スポンサーの信頼を確保することにより、放送収入を増やすことにつながっている。実際、「FMひらかた」や「FMみっきい」では、二代目局長のもとで徹底した市民参加の番組編成替えによって収支が確実に好転している。これは、いろいろな形の市民参加であっても、両方の新局長が、適正なボランティア・マネジメントを行っていることがある。

(3) 市民参加と公共性の関係

コミュニティFMの特徴とされている「地域密着性」や「地域活性化」といった「公共性」を「市民参加」で担保するために考えられることは、やはり、パブリック・アクセスの実現に向けたコミュニティFM局の姿勢である。「FMひらかた」や「FMみっきい」のように市民のゲスト出演は、地域の現状とともに地域が抱える問題点や課題を共有するという役割を担っている。特に「FMひらかた」の生番組「ミルスタ」では、市民活動団体やいろいろなジャンルの出演者の持ち込む「地域ネタ」は大きな反響を得ている。特に市内45団体ある自主防災会関係者の出演は、地元の防災意識を再認識させるとともに、平時で、ともすれば弱りがちな地域の結束力を高めるのに役立っているという。実際災害が起こったとき、ラジオは、被災者の命と暮らしを守るライフラインである。このことから、ある意味では放送局が、市民研修機能を備えた防災センター的役割を果たすといった、地域の公共性を担保している。

図3：市民化モデルにおける4要素の相互作用



(出典:筆者作成)

(4) 経営と公共性の関係

この両者の関係が、最終的に大きな課題となっており、全国コミュニティFM局を悩ませている。そもそも、コミュニティFM放送は、ビジネスとして割が合うものではないという意見（山田 2000）もある中で、経営問題を克服しない限りは、地域の中で地域放送局のもつ公共性を主張できない。

また反対に、コミュニティFMは、市民参加によって実現する、①身近な情報の提供（行政・生活等）、②緊急・防災・防犯等の安全情報の提供、③地域文化創造センター等公共施設的作用、④地域のプロデューサー的作用、⑤パブリック・アクセスの実現などといった公共的作用を果たしてこそ、はじめて地域に信頼される。そして、その信頼は、自治体、民間企業、市民の3者が協力して経済的基盤を支えるものになる。

コミュニティFMへの財政支援メカニズムとして、局の立ち上げの背景での違いはあるが、基本はスポンサーとして民間企業の支援からはじまり、次第に公共性が高まるとともに、自治体等の公的支援が行われ、

最終的に、市民自らが発信できる場を確保することから、徐々に「市民みんなで支える放送局」になっていくのが望ましいのかもしれない。

コミュニティFMが、今、世間で認知されているのは、街の安全・安心を確保するための「緊急・防災放送」としての役割であろう。その意味では「FMひらかた」が、自治体の危機管理室と地域の自主防災会の間に立って、市民の防災意識を高めるといった地域防災センター的な役割を果たしていることが注目できる。

また、自治体の行政情報を提供することによって、自治体から収入を得ることは重要なことである。というよりも、コミュニティFM局の公共性が高まるにつれ、自治体が、率先して情報を提供することが必然となって行くべきである。特に、第3セクター型FM局は当然としても、行政が局の立ち上げに関与していない純民間局が、広報番組で92%も委託を受けていることや、議会中継をしている局が12%存在することは、自治体がコミュニティFMを地域の有効なメディアと認知しているものと思われる。

「FMみっきい」では、市からのお知らせ的な情報だけではなく、積極的に資金獲得のために、市民の番組に登場させる「三木の百人」を企画し、市にその番組を売り込むことで売上げがアップしているとともに、議会中継や庁内会議内容まで放送することにより、経営の安定を図っている。つぎに、地域のプロデューサー的役割による収入のアップは、「FMひらかた」「FMみっきい」ともに、新たな収入確保のためにはじめたイベント事業がきっかけとなっている。「FMひらかた」は、コンサート開催のほか、地域のインディーズバンドの登竜門として「ミュージックバトル」といったコンテストをプロデュースしている。さらに「FMみっきい」では、地域の経済活性化のために、ボランティアと一緒に積極的に関わり地域イベントのコーディネートを行っている。それは実際、「薪能」や市内の屋台（神輿）が一堂に会した「屋台大集合」を企画・運営することで行政、企業、市民の接着剂的な役割を果たしている。その売上げは、年間総売上げの約2割にも達し、放送外収入の不足の補填とともに地域の文化づくりの役割を果たしていると思われる。

おわりに

これまで、提示した「市民参加」、「番組の質」、「経営の安定」、「公共性」の4要素の相互作用とそれを有機的に動かすためのマネジメントが、コミュニティFMの存続にどのような役割を果たすのかを、例をもとに、重要な点について見てきた。

その結果、「市民参加」といった市民に開かれた放送局の環境を作り、適正なマネジメントのもと、「番組の質」を保持することで経営との両立が図れることが、第3セクター型FM局から立証できた。FMの市民化は、コミュニティFMの一番の特徴である地域密着性に基づき、「市民参加」からスタートすることがまず基本となる。その次は、「市民参加」により起こりがちな「番組の質」の劣化がもたらす「経営の負のスパイラル」をいかに克服することが重要なポイントである。

そういう意味では、「FMみっきい」の「プロ・アマ合体モデル」に見る「ボランティア教育システム」は、大いに参考すべき事例であることも明確となった。また、番組という商品に信頼性と魅力を持たせることで、リスナーの支持と地元スポンサーからの信頼性を獲得することができ、「経営の安定」がもたらされることとなっている。また、その安定によって、コミュニティFMが、行政をはじめ文化創造施設、生涯学習センターさらには市民活動支援センター的な公共サービスの役割を果たす存在になり得る。このことは、地域に社会的影響をもたらす「公共性」が担保できることを物語っているのではないだろうか。

表 3 : コミュニティFM市民化モデル事業計画「収支予算書」

■初年度

<支出の部> (単位：千円)

区 分	金 額	積 算 根 拠
免許申請費	2,000-	コンサル料、電界調査
放送設備機器費	20,000-	アンテナ、ミキサー、送信機等
初期工事費	6,000-	事務所・スタジオ
その他諸費	2,000-	看板/パソコン(資産)、敷金
小計	30,000-	イニシャルコスト
人件費	11,400-	4名(企画制作DJ×2名、営業2名)
番組制作費	3,800-	外部スタッフ、著作権料、番組買取料
固定費	7,200-	家賃通信・事務経費・営業活動経費、リース代、償還
諸費	500-	
小計	22,900-	ランニングコスト
合 計	52,900-	

<収入の部> (単位：千円)

区 分	金 額	積 算 根 拠
放送収入	16,200-	@1,350千円/月×12
広報委託費		
放送外収入	2,000-	イベント収入
その他		
合 計	18,200-	
差し引き	△4,700	
自己資本金	10,000,	
借入金	20,000-	

■次年度

<支出の部> (単位：千円)

区 分	金 額	積 算 根 拠
人件費	12,400-	4名(企画制作DJ×2名、営業2名)他
番組制作費	4,500-	外部スタッフ、著作権料、番組買取料
固定費	8,200-	家賃通信・事務経費・営業活動経費、リース代、償還
諸費	500-	
合 計	25,600-	

<収入の部> (単位：千円)

区 分	金 額	積 算 根 拠
放送収入	18,000-	@1,500千円/月×12 市民使用料等
広報委託費	4,000-	行政広報費・市民団体活動費
放送外収入	5,000-	イベント収入
その他		
合 計	27,000-	
差し引き	1,400-	

【参考文献】

- 加藤晴明 (2001) 『メディア文化の社会学』 福村出版。
- 加藤晴明 (2005) 「コミュニティFMのアイデンティティ」 『社会情報研究』 Vol. 9。
- 金山智子編著 (2007) 『コミュニティ・メディア』 慶應義塾大学出版会。
- 金山智子編著 (2005) 『NPOのメディア』 学文社。
- 北郷裕美 (2004) 「21世紀型地域社会における公共圏創出の可能性」 (札幌学院大学大学院地域社会マネジメント研究科修士論文)。
- 北郷裕美 (2006) 「対抗的公共圏の再定義の試み」 『国際広報メディアジャーナル』 4号。

- 北郷裕美 (2006) 『コミュニティFM の現状と新たな可能性—地域社会におけるコミュニケーションの再構築』(2005 年度ノーステック財団プロジェクト事業化支援事業「プロモーションTVサービスの開発」共同調査・研究)、札幌学院大学地域社会マネジメント研究センター。
- 小内純子 (2003a) 「コミュニティFM放送局の全国的展開と北海道の位置」『社会情報学研究』Vol. 12, 札幌学院大学社会情報学部。
- 小内純子 (2003b) 「コミュニティFM放送局における放送ボランティアの位置と経営問題」『社会情報研究』Vol. 13, 札幌学院大学社会情報学部。
- 小長谷一之 (1999) 『マルチメディア都市の戦略』東洋経済新報社。
- 小長谷一之 (2005) 『都市経済再生のまちづくり』古今書院。
- 小長谷一之訳 (1993) (P. ノックス『都市社会地理学 (上)』) 知人書房。
- 小長谷一之訳 (1995) (P. ノックス『都市社会地理学 (下)』) 知人書房。
- 後藤和子・福原義春 (2005) 『市民活動論』有斐閣。
- 後藤和子 (2001) 『文化政策学』有斐閣。
- 榊原浩一 (2006) 『コミチャンの正しい食べ方』サテマガビー・アイ (有)。
- 坂田謙司 (2001) 「コミュニティのコミュニティとは何か」『現代社会研究1』京都女子大学。
- 坂田謙司 (2003) 「コミュニティの存立要件—営利 (FPO) と (NPO) の違いは何を生み出すのか—」『現代社会研究』4/5号、京都女子大学。
- 坂田謙司 (2007) 「コミュニティFMを巡る研究視点の再整理」『現代社会研究』4号。
- 佐々木雅幸 (2001) 『創造都市への挑戦』岩波書店。
- 佐々木雅幸 (1997) 『創造都市の経済学』勁草書房。
- 佐藤慶幸 (2007) 『アソシエティブ・デモクラシー』有斐閣。
- 佐藤慶幸 (2003) 『NPOと市民社会』有斐閣。
- 塩沢由典・小長谷一之編著 (2007) 『創造都市への戦略』晃洋書房。
- 塩沢由典・小長谷一之編著 (2008) 『まちづくりと創造都市』晃洋書房。
- 篠原一 (2004) 『市民の政治学』岩波新書。
- 高見沢実 (2006) 『都市計画の理論』学芸出版社。
- 竹内郁郎・田村紀雄編著 (1989) 『新版地域メディア』日本評論社。
- 田坂敏雄 (2005) 『東アジア都市論の構造』御茶の水書房。
- 田中康弘他編 (2004) 『日本コミュニティFM協会10年史—未来に広がる地域の情報ステーション—』日本コミュニティFM協会。
- 田村紀雄編 (2003) 『地域メディアを学ぶ人のために』世界思想社。
- 津田正夫・平塚千尋編 (2002) 『パブリック・アクセスを学ぶ人のために』世界思想社。
- 津田正夫・平塚千尋編 (1998) 『パブリック・アクセス』リベルタ出版社。
- 津田正夫 (2004) 「市民アクセスの地平 (上)」『立命館産業社会論集』。
- 津田正夫 (2006) 「市民アクセスの地平 (中)」『立命館産業社会論集』。
- 本間義人 (2007) 『地域再生の条件』岩波新書。
- 近畿コミュニティFM協議会事務局 (2000) 『21世紀のコミュニティFMを考える』。
- 日本放送協会編 (2001) 『20世紀放送史』日本放送出版協会。
- 日本民間放送連盟編 (1992) 『日本民間放送年鑑92』コーケン出版。

- 松浦さと子 (2006) 「民主的コミュニティFMの可能性デジタル社会—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』第57巻。
- 松尾洋司 (1997) 『地域と情報』兼六館。
- 松野良一編 (2005a) 『市民メディア論—デジタル時代のパラダイムシフト—』中央大学出版部。
- 松野良一編 (2005b) 『市民メディア活動—現場からの報告—』中央大学出版部。
- 丸田一 (2004) 『地域情報化の最前線』岩波書店。
- 丸田一 (2007) 『ウップが創る新しい郷土』講談社現代新書。
- 民衆のメディア連絡会議 (1996) 『市民メディア入門』創風社出版。
- 山岡義典・久住剛編 (1999) 『基礎講座3：現場から見たマネジメント』ぎょうせい。
- 山田晴通 (2000) 「西東京にみるコミュニティFMの存立基盤」『人文自然科学論集』東京経済大学。
- 矢野健太郎 (2005) 「市民発信型メディアの役割と創出」『創造都市研究e』創刊号、大阪市立大学大学院創造都市研究科電子ジャーナル。
- 有限責任中間法人 日本コミュニティFM協会 ウェブサイト [http://www. J C B A. jp/](http://www.JCBA.jp/)
- FMひらかた (大阪府枚方市) ウェブサイト [http://www. kiku-F M779. com/](http://www.kiku-FM779.com/)
- FMみつきい (兵庫県三木市) ウェブサイト [http://www. F M-miki. jp/](http://www.FM-miki.jp/)
- 京都三条ラジオカフェ (京都市中京区) ウェブサイト [http://radiocafe. jp/](http://radiocafe.jp/)