

コミュニティ・メディアの公共性
－公共性指標による北海道コミュニティFMの実態分析－

Publicness in Community Media
-An Analysis of Community FM Broadcasting Stations in Hokkaido
by a Measure for Publicness-

北郷 裕美

KITAGO Hiromi

Community broadcasting stations (community FM radio), like mass media, are often viewed as the media which is responsible for publicness, and they actually claim so. However, when we assess “publicness,” the measure is evaluated according to each individual case, and there is no comprehensive measure. I reviewed theoretical backgrounds on publicness, and selected items comprised in a comprehensive measure. This measure may not be an absolute one. This is rather a tangible tool to grasp stations’ views toward publicness. It helps to re-examine the conventional approach because we haven’t had a measure so far. This indicator <7 major indicators and 21 specifications> is one of the positive outcomes in this research.

Community broadcasting and Community Media including the Internet are recognized their social values. However, I’m very sorry to say that there is little public support on them, which often creates difficulty in maintaining and continuing. The situation in Japan shows a huge disparity from the the one in European countries such as United Kingdom or Scotland.

I think that this indicator should work as a tool to assess the current situation of community broadcasting and to model in the future. I would like to carry out further research on community broadcasting stations in other areas of Japan and hopefully in other countries in the world. I hope to feed back the results to relevant organizations in Hokkaido.

はじめに

本稿の目的は、地域生活者を中心とする自律的なコミュニケーション循環の形を考えることを前提に、地域の公共的なコミュニケーションとは何か、そしてコミュニティ・メディアはそこに寄与できるか、ということ明らかにするための指標の抽出過程を示すことである。2008年に自身の博士論文という形で纏めた内容を基軸にこの時点での北海道内のコミュニティ放送の公共性志向に関する分析を行った⁽¹⁾。そして今回、改めて2013年より2014年にかけて再度、北海道内のコミュニティ放送の公共性志向に関する調査を行っている。新たに加わったコミュニティ放送局も含め、本稿に提示する公共性指標の有意性を考えてみる。

ここで本稿構成の概略を順に示してみる。最初に公共性視点から公共的なコミュニケーションとは何かの理論的な枠組みを考える。そして、公共的なコミュニケーションと既存のマス・メディアとの理論的な検証を行い、マス・メディアと公共性の関連から、コミュニティ・メディアの公共的なコミュニケーションの指標を抽出する。最後に、公共的なコミュニケーションの指標を基にコミュニティ放送の実態を検証する。ただし、そこから明らかになった理論の問題点の整理および、解決策の提示を踏まえたコミュニティ FM の公共モデル化、さらに地域公共圏のコミュニケーション・モデル化と言う作業は機会を改めて検証する。本稿では、北海道のコミュニティ放送が今回提示する公共性指標でどのような位置づけになるのかという点に論の比重を置いた。

1. 公共性指標を抽出する理論整理過程

1-1. 前提としての公共的な理論的枠組みでの検証

今回の公共性指標抽出に当たり最初に、ユルゲン・ハーバーマスとナ

ンシー・フレイザーの論を引用し、地域社会における公共性、公共的なコミュニケーションとは何かを再考した。ハーバーマスの公共性とは、簡潔に申せばコミュニケーションの関連概念である⁽²⁾。特に本稿では、その中でも市民公共圏の成立原理である平等性、公開性、自律性を基本に、公共圏論にある「制度や議会とは別の場所に設けられるコミュニケーション空間」の必要性を加えている。自ら考え自らでものを決めていくようなコミュニケーションが行われる場所がすなわち公共圏であるという捉え方である。自立的に開いていくという意味で、これは地域の公共圏に援用できる理論である。また、ハーバーマスの公共圏は「欧州の近代市民社会」を前提に置いている。そこでは普遍的な市民社会の拡大に伴って、公共圏も拡大すると言う論理的な必然性を持っていた。しかし、このままでは、エリアを限定される地域社会とは相容れないのではないか、という問いが生まれた。

そこで、ハーバーマスの拡大する公共圏に対抗する意味で、フレイザーが提唱する公共圏を対峙させてみる⁽³⁾。すなわち、多元的で多様な公共圏という捉え方である。文化や伝統、歴史の違いを考慮し、最初は各々の多様で多元的な公共圏から始まっても良いのではないという考え方である。それは、例えて言えばハーバーマスの公共圏を小さく或いは分割するような考え方になるが、地域社会との親和性はむしろ強いのではないかという仮説を立てた。地域社会も同様に、コミュニティ内部に閉じ籠るものではないと考えている。フレイザーによれば、中へ向いているベクトルと外へ向かうベクトルの両方があり、この二つのベクトルが地域公共圏の主体と要件に連続していく、つまり繋がっていくものである。フレイザーの公共圏の考え方は、地域社会と親和的なものであり、地域公共圏に極めて有効である。それが地域のコミュニティの創造、コミュニケーション循環に繋がっていく可能性があると思えた。そして、そのためのコミュニティの創造、コミュニケーション循環ツールとして

コミュニティ・メディアが考えられるのではないかと考える。

ここまでの流れから、地域社会のスケールに対応するメディアの存在が浮上してくる。この時点で、コミュニティを公共的なコミュニケーションで作り変える可能性があるのは、コミュニティ・メディアではないか、という仮説を導いた。関連した論じ方で、メディア・アクティビズムというものがある。浅岡（2006）によれば「住民が地域メディアの単なる《使い手》であるという位置に留まらずに、いかに自らが地域でのメディアを通じた自己実現や他者との連携＝「メディア・アクティビズム」を実践できるのかどうかにかかっている」と論じ「メディアを活用することで、地域社会という共同体を作為的に形成することも可能」としている⁽⁴⁾。非営利セクターのコミュニティ放送に多い考え方である。

1-2. 既存マス・メディアの検証

マス・メディアは歴史的に、公共的なコミュニケーションのメディアの可能性を考察されてきた。そこで、マス・メディアが公共的なコミュニケーションとどういう関係にあるのかを代表的なメディア考察をもとにみておく。

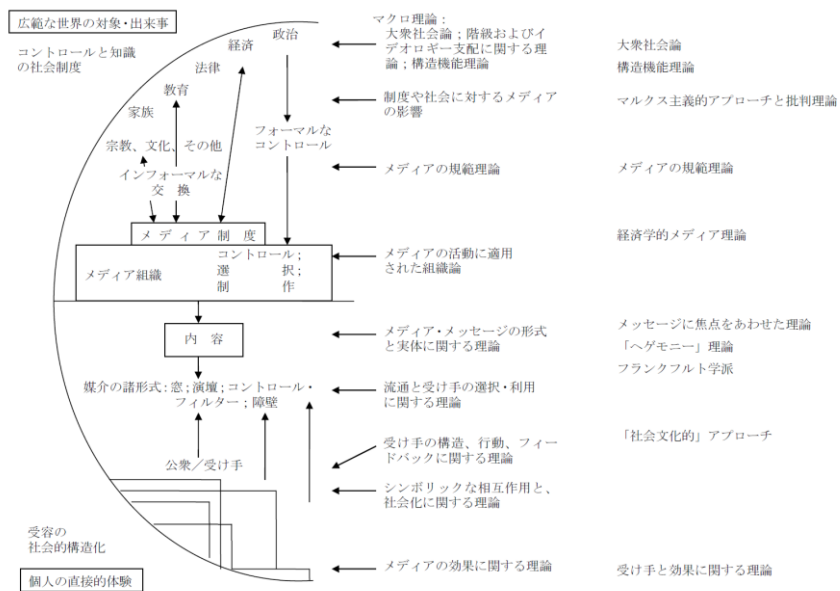
■ メディア理論マップ

デニス・マクウェールのメディア理論マップを取り上げる。このマップ自体は理論を示す幅が広いので、その中で本稿の公共性と関連させた規範理論を取り上げてみた。その代表的な理論として後出するのがジェームズ・カランである。このマップは、マス・メディア制度（メディア組織）を中心部に対置し様々な社会制度（社会）と我々自身（公衆）を対局に位置させる形式の円弧（カーブ）で示したものであり、メディア、社会、公衆の各々の構成要素が様々なチャンネルを通じて結合する様を描いている⁽⁵⁾。このマップにおいては、どの位置に視点を置くかが重要

である。図1に示すように上位には権力や社会制度があり、中間にメッセージに関するメディア自体が存在し、最後に公衆という受け手の形になっている。つまり、上位が社会全体を前提にし、次にメッセージがメディアの内容を示し、最後に受け手と効果が先行する形で、公衆の側からの動機付けや選択というアプローチの分け方を表している。但しこれらの中でも相互に関連するアプローチはある。このようにマップでは、それぞれの対応する社会状況や関係性が大きく提示され、メディアがどこにどのように関わるのか俯瞰されている⁽⁶⁾。

図 1

メディア理論マップ：マス・コミュニケーションと社会的経験の媒介 より加筆



■ カランの規範理論

ジェームズ・カランの理論は、ハーバーマスの公共性理論に結びついている。但し、カランの視点によると、現在のマス・メディアのままで公共的なコミュニケーションが可能か、そして公共的なコミュニケーション

ョンを行うためには今のマス・メディアをどう変えたらよいか、の二点で検証を行っている。本稿では、この前者の問い「現在のマス・メディアのままで公共的なコミュニケーションが可能か」を使い、マス・メディアが公共的なコミュニケーションにとって、現在どういう位置にあるかを分析する。以下にカランの4つの再評価（批判）項目を要約し示してみる。

[1] 権力による操作

[2] コングロマリット化による支配

[3] 自由市場と表現の自由

[4] ジャーナリストという「プロの専門家の意見」が世論を形成

これらの総括として、彼は伝統的なパースペクティブへの批判、つまりリベラルであれば公共圏的なマス・メディアが作られると言う考え方を批判、修正している⁽⁷⁾。

この結論としては、マス・メディアでは一般的な市民社会での公共的なコミュニケーションは難しいということである。尚且つ、マス・メディアは公共圏自体の拡大と共に巨大化する傾向があり、地域社会での生活者というレベルでは公共的なコミュニケーションは難しい。従って、4つの批判及びパースペクティブは、一般的な市民社会はもちろん、地域からも離れていくものであると考えられる。

1-3. コミュニティ・メディアにおける公共的なコミュニケーション検証

コミュニティ・メディアにおいて、カランの4つの批判を基に公共的なコミュニケーションの検証を行ってみる。まず「権力による操作」、すなわち組織の維持安定のために、権力による操作が入り込むという批判である。確かにコミュニティ・メディアであっても組織の維持安定的なことは必要であり、そのための操作は少なからず入り込むと思われる。ただしコミュニティ・メディアは、地域情報の直接性があり、それ自体

は地域の生活者が求めるものであり、直接的な生活情報であるから、過度な加工、編集や操作は身近なだけにしづらいものと仮定できる。さらに言うともテーマ自体が直接的に生活世界と繋がっているものであり、編集過程も極めて単純なものとなる。これは一方で組織構造の単純さとも一致している。その点からもバイアスは掛かりづらいものである。例えばコミュニティ FM を例にとれば、多くの局において殆どが生放送の番組であるため、その直接性、同時性が幸いしているかもしれない。

次に「メディア組織のコングロマリット化による権力支配」においてマス・メディアは、オーディエンスを「消費者」と捉える。これに対してコミュニティ・メディアはコミュニケーション対象としての「生活者」と捉えるので、支配やコントロールと言う発想は持ちづらくなる。

「自由市場と表現の自由」については、マス・メディアの場合、スポンサー等の権力の問題もあり情報は商品化の対象になりやすいので、どうしても情報やコミュニケーションを商品と捉えがちだが、コミュニティ・メディアの場合は、住民且つ生活者主体のコミュニケーション要素が主体となることが多い。マス・メディアに比べてスポンサーの拘束力や支配力は薄く、先の情報の質と言う点からも同様のことがいえると考える。

最後に「ジャーナリストの専門性」に関しては、マス・メディアは専門的な情報提供且つ報道を得意とするが、まさに主目的は「与える」と言う意味の「提供」であって「コミュニケーション」には昇華しづらい。当然オーディエンスとしては、多少間接的な意見形成は見られても、殆どそれを受身で捉えるしかない。それに対してコミュニティ・メディアの生活世界から出てくる情報、テーマはジャーナリズム的な意見（世論）形成よりはむしろ、直接のコミュニケーション循環を促しやすいものであり、それを意識している。

最後に、伝統的なパースペクティブ批判であるが、ひとことで言えば、

リベラルな自由競争がマス化を促すということである。伝統的なパースペクティブにおいて、リベラルな考え方が作り上げたマス・メディアの性格は、公共的なコミュニケーションであったが、特に地域社会においては結びつきづらい見方である。なぜならば、マス・メディアは、基本的にマス（＝大きな全体）を対象にするため、伝統的に小さな個人より大きな全体を優先し、そのための操作を行い、表現方法の画一化等を進めてきた経緯がある。これにより、マス・メディアは、市民スタンスによる市民の多様で個別的な、あるいは地域的なものを話題として拾い上げることが難しく、結果的に公共的で自由なコミュニケーション・ツールとしては成立しづらい。一方、コミュニティ・メディアはマス・メディアとは違い、個々の地域構成員としての生活者を対象としているため、基本的に彼らのコミュニケーションを支える役割を担っている。従って、彼らから離れて大きな権力に向かうことはメディアとしての存在意義を阻害するだけである。

これら以外に、例えば、カランにない視点としてパブリックジャーナリズムなども考えられるが、多くのパブリックジャーナリズムは権力への対抗、もしくは市民運動型が多いため、生活者のコミュニケーションを主体におく場合、向かう方向に若干ズレがあるのではないかと見ている。

以上ここまで、マス・メディアにおいて否定的であり、不得手であることがコミュニティ・メディアではむしろ可能である、という見解を述べてきた。そこで、これまでの考察を纏めると、以下に示すように7つの項目が抽出された。これを本稿では暫定的に「公共的なコミュニケーションの指標」として考えてみる。

1-4. 公共的なコミュニケーション指標

この指標を抽出するにあたって、なぜこのような指標がでてきたのかは前述したとおり、ハーバーマスの公共圏がコミュニケーションと相関

関係にあり、自立的で平等で公開性のあるコミュニケーションの場（空間）が必要であると言うことと繋がっている。もうひとつは、議会や行政、制度的なものとは別のコミュニケーション空間、つまり「私人領域で出来る公共空間」の存在である。

ただし、ハーバーマスは近世の市民社会を対象にしたので、公共空間は均一化、均質化し、そして拡大することが必然性として伴っていた。それだけならばフレイザーの多元的で多様な公共圏のほうが親和性は高いようだが、ハーバーマスの言っていた自律・平等・公開性は理念としては残っている。しかも制度とは別の公共空間を持つべきである、という考え方も消えてはいない。それらを踏まえて今まで検証してきたことを併せて、7つの指標を以下に抽出した。

- ① 域情報の収集伝達
- ② アジェンダ・セッティング（議題設定）
- ③ コミュニケーション空間の創造
- ④ セクター間（市場、行政、市民・団体）の仲介
- ⑤ 域外へのコミュニケーションの拡大
- ⑥ 公開性、透明性を担保する組織作り
- ⑦ メディア・ミックス

このように公共的なコミュニケーションの質及び基本的な仕掛けに関する指標を①～②、公共的なコミュニケーションの拡大に関する指標を③～⑤、コミュニティ・メディア 組織、マネジメントの公共的な指標を⑥～⑦と分けた。

①は情報の質として、多様で多元的なあらゆる細かな日常の情報であっても丁寧に取り上げていくこと。②は、地域の多様な情報を課題として取り上げ設定する。この①②で細かく問題発見がおこなわれ、緩やか

にテーマ化を行う。③は公共的な議論空間を作ることである。これはハーバースの言う公開性と絡むものであり、制度的なものとは別のコミュニケーション空間が必要であると言う部分と重なる。④は、各セクターを議論に巻き込み、或いは議論に必要なセクターを取り込んでいく、繋いでいくことである。⑤は、コミュニケーションを拡大し開いていく、すなわちプレイヤーが述べていた閉鎖性を回避するということである。⑥はまさに、政治的なものとは別な形のコミュニケーション空間を創造する為の要件としての透明性である。⑦は公共的なコミュニケーションの最適化として協働の考え方をを用いるが、これもまさに閉じないすなわちメディアを開いていかなければ達成されないものであり、ハードに関わる問題だけではない、ということである。

このように、指標抽出はこれまで述べてきたように論理的に検証追求した結果、出てきたものである。この指標を基に、次章では現状のメディア評価、今後のモデル化を考えてみる。

2. 公共的なコミュニケーション指標による北海道のコミュニティ FM の実態分析

2-1. 北海道のコミュニティ放送

コミュニティ放送とは、1992年に制度化された音声メディア（FM ラジオ）であり、総務省が認可した放送免許により運営が可能となる⁽⁸⁾。特徴としては、地域住民によって地域の生活情報の受発信が行われ、近年防災メディアとしての行政的な期待は大きい。また市民参加型のボランティアが多いのも特徴で、基本的には地域資源（ヒト、資本、施設）で経営されている。

本稿においてコミュニティ・メディアの代表格であるコミュニティ FM を取り上げた理由として、僅か 20 年余で全国に 280（NPO 法人 25

含む)の局が生まれ、日々増加している実態があること、もう一つは阪神・淡路大震災時および東日本大震災時に情報発信媒体としての活躍を契機とした防災メディアとしての公的な評価を全国的に得て来た事である⁽⁹⁾。さらにラジオという利便性のある簡易な電波媒体であることがあげられる。年齢や属性に関係なく、また多くのリテラシーを必要とせずに操作性、経済性、無線電波という優位性があるため普及したことは大きい。

また北海道という地域が持つ理由も大きく3つ考えられる。

- ① 開局第一号の函館「FMいるか」の先駆的存在がモデル化を進めた。
- ② 圏域のAM・FM局では道内地域全体をカバーしきれない、という物理的な土地の広さの問題がある。
- ③ 圏域可聴エリアにおいては、中央集権的な情報が多く食傷気味であるという情報の質に関することが挙げられる。

表 1

| 平成24年4月1日現在（開局の日順） | | | | | | |
|--------------------|--------------------|------------|--------|---------|-------------|-------------|
| | 放送事業者名 | 愛称 | 主な放送区域 | 周波数 | 免許の日 | 開局の日 |
| 1 | 函館山ロープウェイ株式会社 | FM.いるか | 函館市 | 80.7MHz | 平成4年12月24日 | 平成4年12月24日 |
| 2 | 株式会社旭川シティネットワーク | FMのべる | 旭川市 | 83.7MHz | 平成5年12月15日 | 平成5年12月23日 |
| 3 | 株式会社エフエムしろ | FMしろ | 釧路市 | 76.1MHz | 平成8年10月6日 | 平成8年11月1日 |
| 4 | 株式会社おびひろ市民ラジオ | FM WING | 帯広市 | 76.1MHz | 平成8年12月22日 | 平成8年12月23日 |
| 5 | 株式会社エフエムおびひろ | FM-JAGA | 帯広市 | 77.8MHz | 平成8年12月22日 | 平成8年12月24日 |
| 6 | 株式会社コミュニティエフエムはまなす | FMはまなすジャンボ | 岩見沢市 | 76.1MHz | 平成8年3月13日 | 平成8年3月15日 |
| 7 | 株式会社エフエムわかづい | FMわかづい | 稚内市 | 76.1MHz | 平成8年6月26日 | 平成8年7月1日 |
| 8 | 株式会社札幌コミュニティ放送局 | ラジオカロスサッポロ | 札幌市中央区 | 78.1MHz | 平成8年7月9日 | 平成8年7月20日 |
| 9 | 株式会社エフエム小樽放送局 | FMおたる | 小樽市 | 76.3MHz | 平成8年7月19日 | 平成8年7月27日 |
| 10 | 株式会社エフエムとよひら | FMアップル | 札幌市豊平区 | 76.5MHz | 平成8年3月19日 | 平成8年4月7日 |
| 11 | 株式会社らむれず | 三角山放送局 | 札幌市西区 | 76.2MHz | 平成10年3月18日 | 平成10年4月1日 |
| 12 | 株式会社なむろ市民ラジオ | FMなむろ | 根室市 | 76.3MHz | 平成11年12月14日 | 平成11年12月24日 |
| 13 | 札幌ラヂオ放送株式会社 | ラヂオノスタルジア | 札幌市中央区 | 78.6MHz | 平成12年4月19日 | 平成12年4月20日 |
| 14 | 北広島エフエム放送株式会社 | FMメイプル | 北広島市 | 79.9MHz | 平成13年10月30日 | 平成13年11月1日 |
| 15 | 株式会社エフエムなかぞらち | FM G'Sky | 滝川市 | 77.9MHz | 平成13年11月21日 | 平成13年11月25日 |
| 16 | 株式会社さっほろ村ラジオ | さっほろ村ラジオ | 札幌市東区 | 81.3MHz | 平成15年3月27日 | 平成15年4月1日 |
| 17 | 株式会社BIPSC | FMラマシティ | 札幌市厚別区 | 77.6MHz | 平成16年10月1日 | 平成16年10月3日 |
| 18 | 株式会社エフエムもえる | FMもえる | 留萌市 | 76.9MHz | 平成16年10月20日 | 平成16年10月24日 |
| 19 | 株式会社ラジオふらの | ラジオふらの | 富良野市 | 77.1MHz | 平成16年11月2日 | 平成16年6月1日 |
| 20 | 株式会社あいコミ | e-niwa | 恵庭市 | 77.8MHz | 平成18年3月2日 | 平成18年3月3日 |
| 21 | 株式会社エフエムなよろ | Airてっし | 名寄市 | 78.8MHz | 平成18年3月23日 | 平成18年3月27日 |
| 22 | 北海道総合放送株式会社 | With-S | 札幌市白石区 | 83.0MHz | 平成19年12月21日 | 平成19年12月23日 |
| 23 | 株式会社FMオホーツク | FMオホーツク | 北見市 | 82.7MHz | 平成20年5月26日 | 平成20年6月1日 |
| 24 | 室蘭まちづくり放送株式会社 | FMひゅー | 室蘭市 | 84.2MHz | 平成20年8月1日 | 平成20年8月1日 |
| 25 | FMなかしべつ放送株式会社 | FMはな | 中標津町 | 87.0MHz | 平成20年8月19日 | 平成20年8月20日 |
| 26 | 株式会社ニセコリゾート観光協会 | ラジオニセコ | ニセコ町 | 76.2MHz | 平成24年3月30日 | 平成24年3月31日 |

前頁の表1は北海道内のコミュニティ放送局を開局順に並べたものである。現在運営している局数は26局である。

2-2. 指標を用いた調査方法

ここで指標を基に行っている調査方法の概略を示す。各局を訪問し、対面で行うアンケート調査で聞き取りを行った内容をデータベース化してきた。2005年以降行ってきたように、筆者自身が全道の局とその地域を数回にわたって訪問し、経営者や主力の運営スタッフに直接各項目に沿ってインタビューを行う形式で進めている。補足資料として、総務省総合通信局の公式データも含め資本関係や各局の出資者、スタッフ構成、番組表等も参考にしている。

現時点では、指標の精度を高めるため7つの指標ごとに各々3つの細目を設け、その傾向を分析し結果を比較している。調査対象は先にあげた北海道内のコミュニティ放送局である。

① 地域情報の収集伝達

：概ね各局とも地域情報の収集伝達は常態的に行われてはいるが、各々を取り巻く現状の違いによって質的な差が生まれ易い。ただし、防災に関する情報の受発信と備え、少数派の意見なども含めて、マス・メディアでは拾えない意見や課題の扱い方にも若干の地域差が生まれている。全体を通して、住民の自由なアクセス、ニュートラルな参加についても局によって温度差がある。但し、情報の分散化、多様化は都市部のほうが大きくなりやすい。

指標評価項目として

- ・ 地域内の少数意見、多数意見の両方の声を偏りなく反映した放送プログラムを行っている。
- ・ 放送局独自に災害時の行動指針を持って放送対応している。

- ・ 放送で流す主要な情報は日常の生活情報（細かな地域生活情報，催事や交通，気象等）が中心である。

を用いた。この項目で日常生活の抱える些細なテーマを取り上げている実態，及び住民のニュートラルな参加を促している局という立ち位置を調査した。これはコミュニティ FM の基本的なミッションと合致する。

② アジェンダ・セッティング（課題設定）

：全体として地域内の卑近な課題が中心であり，大きくはないが多様であり，アジェンダ・セッティングとしての機能は働いている。大半の局は，地域情報の収集伝達過程から生まれる日常的な生活課題を番組で取り上げ，可視化する作業を行っている。但し，内容によっては議論を広げることによってブレーキが掛かる局もあり，停滞は僅かながら見られる。最大の理由は地域独自の禁忌事項（タブー）が一部で見受けられ，必ずしも局の姿勢だけの問題ではない。また，過疎化が進み疲弊している地方中小都市ほど地域全体の生活環境や経済的な課題は上がり易い傾向にある。札幌圏では取り上げる課題の質の違いはあるが，地域世論の形成まで向かう局もあり積極的である。

指標評価項目としては

- ・ 行政やスポンサーに不利な情報も伝達可能である。
- ・ 地域課題を継続的に議論できる番組プログラムを用意している。
- ・ 多様なテーマ（思想，政治，宗教に偏るものは除く）に対して壁を作らずセッティングが可能である。

を用いた。上記項目に従い，マス・メディアの取り上げづらい日常生活の多様なテーマ課題を，積極的に提示している局の立ち位置を評価した。

③ コミュニケーション空間の創造

：放送を通じて，或いは放送の外で，世代，性別や職種の差に関係なく

コミュニケーション空間を創造している点では、②の結果と似た状況である。開放性のある、課題意識の高い局は②③に積極的な行動を示している。しかし、放送の延長で、放送以外のコミュニケーション空間開発にまでは至らぬ場合が多い。

指標評価項目としては

- ・ 放送を市民の議論や発言のために開放している。
- ・ 多様な情報収集が可能なネットワークを持っている。
- ・ 番組編成は一部の所属長だけではなく全体合議によって決定している。

を用いた。誰もが参加可能なメディア空間を分け合う事、又は開放を行い、放送を離れた議論の場作りにも積極的な局を評価する。

④ 多様なセクター間（市場、行政、市民、団体）の仲介

：セクター同士をニュートラルに仲介し、文脈を生活者視点で、或いは日常言語でわかりやすく伝えることを前提に、行政の広報はもちろん、産官民学協働のバランスを保つ情報提供及び、市民参加、地産地商地消を進めていく等に積極的な局が多く見られる。傾向として地方中小都市には多く見られる。

指標評価項目として

- ・ 局が各セクター（行政、市民、企業、団体）間を繋ぐために公平な仲介を行っている。
- ・ 権力による操作や圧力(地域社会やメディアに対して)への監視(チェック)を心がけている。
- ・ 地域の資源（人的なものも含め）を繋げることで商品開発やマーケティング、イベント等を行っている。

を用いた。産官民学の協働バランスを保ち、多様な議論に巻き込み、地産地商地消を積極的に進める事例のある局を評価する。

⑤ 域外へのコミュニケーションの拡大

：制度的な制約による電波出力の限界性を考えると、域外発信は IT 等の技術に頼る、或いは送信所の増設等ハード面の要素も大きいですが、大半の局はネットワークの拡大による公共的なコミュニケーション循環を進めているようである。札幌圏や地方中核都市は積極的だが、あえて拡大に消極的な局もある。これは必ずしもインフラ整備だけの問題だけではないと考える。

指標評価項目として

- ・ 電波環境の改善協力を行政側に（継続的に）働きかけている。
- ・ 放送内容をインターネット（サイマル放送や u-stream）等で配信している。
- ・ 放送局が中心となり、可聴域内と域外の情報や人的交流を推進している。

を用いた。地域課題を地域内だけに閉ざさずに積極的に域外へコミュニケーション拡大をはかる局、コミュニティ放送同士のネットワークを積極利用する、また出力規制に対する方策（インターネット、中継局の増設）を独自に進めている局を評価した⁽¹⁰⁾。

⑥ 公開性、透明性を担保する組織作り

：組織として積極的に情報を開くのをためらう場合と、開けない場合とがあるが、いずれにしても守勢の立場を取る局が大半であることは確かである。どこまで公開するかは各局とも議論の多い部分であるが、株式会社が殆どであるため第3セクターや NPO のように一般に財務状況等まで開示することは組織の経営形態により見解の分かれるところである。ただし、経営情報の公開以外にも市民スタッフの受け入れや第三者評価に対する立ち位置も含んでいる。

指標評価項目として

- ・ ボランティア型参加の市民パーソナリティやスタッフを受け入れている。
- ・ 分散型の出資形態を進め、特定の個人や団体に権限を集中しないようにしている。
- ・ 財務等の情報公開が最低限可能であり、組織への中立的な第三者評価も前向きに受け入れる。

を用いた。局の状況をどこまで公開しているか、また市民の問い合わせに対して情報をどれだけ積極的に開示するか、市民にどこまで場を開放するか等を総合的に判断し、積極的に公開へ努力している局を評価した。

⑦ メディア・ミックス

：指標⑤とも関連するが、放送以外の場づくりに他のメディア・ツール特性を用いる場合と、他のメディア組織との協働連携する場合と捉えるならば、後者のほうが消極的、あるいは排他的な立ち位置の局が多い。これに関しては、組織の取り組み姿勢による違いによって大きく差が出るようである。

指標評価項目として

- ・ 同業他者のコミュニティ放送局と、事業協同や企画連携を行っている。
- ・ マス・メディア、およびFM以外の地域メディア（活字、CATV、ネットメディア等）と事業協同や企画連携を行っている。
- ・ IT技術やネット環境を活用し、ラジオ放送以外のコミュニケーション空間を確保している。

を用いた。紙媒体、インターネット等ラジオ以外に自局内でのメディア・ミックスを積極的に行う局と、他メディアとの協働を促進する局とを別個に項目分けし、いずれにしても積極的な展開が見られる局を評価した。以上を踏まえ、現在実態分析を継続している。

2-3. コミュニティ・メディアの多様性 指標から離反する要因について

ここで、指標を用いるに当たり、前回の調査（北郷 2006a）において各局を比較すると結果に相当な差異が生まれた。指標上表 2 のように、局によっては公共的なコミュニケーションが滞る可能性がいくつか見られた。その理由の分析と併せて、あらためてコミュニティ・メディアの多様性が伺える。

これを踏まえて次に、指標に影響を与える要因を考える。表 2 は、指標ごとに滞る影響要因を大きく 3 つに区分したものである。

表 2

公共的なコミュニケーション指標 影響要因別比較表
※状況の変化を鑑み、現時点では調査内容に準じているが可変的である。

| 指 標 \ 要 因 | Ⅰ地域に伴うもの | | | | Ⅱメディア特性に伴うもの | | | | Ⅲ組織に伴うもの | | | |
|---------------------|----------|---------|-------|------|--------------|------|-----|-------|----------|-------|-------|------|
| | 地理的条件 | 地域文化・慣習 | 地域経済力 | 地域行政 | 媒体特質 | 番組制作 | 法制度 | 聴取者傾向 | スタッフ構成 | 出資者傾向 | 経済的安定 | 運営理念 |
| ①地域情報の収集伝達 | | ○ | | | | | | | ○ | | | ○ |
| ②アジェンダ・セッティング | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ | ○ | ○ | | ○ |
| ③コミュニケーション空間の創造 | | | | | ○ | ○ | | ○ | | ○ | | ○ |
| ④セクター間(市場、行政、市民)の仲介 | | | ○ | ○ | | ○ | | | | ○ | | ○ |
| ⑤域外へのコミュニケーションの拡大 | ○ | ○ | | | ○ | | ○ | | ○ | | ○ | ○ |
| ⑥公開性、透明性を担保する組織作り | | | | ○ | | | | | ○ | ○ | ○ | ○ |
| ⑦メディア・ミックス | | | | | ○ | | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ |

(1) 地域に伴う影響要因

i 地理的条件 ii 地域の文化や慣習 iii 地域経済力 iv 地域行政

(2) メディア特性に伴う影響要因

i 媒体特質 ii 番組制作 iii 法制度 iv 聴取者傾向

(3) 組織に伴う影響要因

i スタッフ構成 ii 出資者傾向 iii 経済的安定 iv 運営理念

このように、コミュニティ・メディアの扱う課題は、基本的に地域の様々な課題である。従って一律には決められないが、少なくとも多様なものであり、情報の複雑で細かな特殊性はマス・メディアには質量ともに扱い辛いものであり、対応が困難なものである。それにも関わらず、我々はマス・メディアに対して、それが可能であるような幻想および期待を、抱いてきたのである。ここで、コミュニティ・メディアが公共的

なコミュニケーションを行うための公共モデル化に向けて、指標に影響を持つ要因の新たな解決策を考えてみる。

この指標に対する影響要因は、コミュニティ・メディアが地域の公共的なコミュニケーションの基礎となる可能性を常に左右する内容であると考えられる。特に、メディア組織そのものに関わる課題も多く、また行政や制度的なもの或いは支援企業側に関わる点も多い。いずれにしても、これらの記述の中には、公共的な性格に与える影響要因が多く見られる。但し、公共的なコミュニケーション・ツールとしての成立及び十全な機能を考えるとき、何らかの意図的な修正をかけていく必要がある。

一例として各々の影響要因の中から具体的な項目と分析について記してみる。

(1) 地域性に伴う影響要因より

I 地域行政：地域行政側は広報的な支援や、災害対策、広報番組スポンサーなどの支援は目立つ反面、住民側のコミュニケーション力が無ければ地域の問題を解決できないという基本的な意識、自覚が足りない。そこで仲介するメディアの役割が重要になるが、その内実は地域によってかなりバラツキがある。このことは、②アジェンダ・セッティング、④セクター間（市場、行政、市民）の仲介、⑥公開性、透明性を担保する組織作り に影響を与える。

(2) メディア特性に伴う影響要因より

II 法制度：放送法、電波法などの規定により、一自治体という免許の割り当てや電波出力の限定性・規制ほか、実際の地域のための放送の範囲に齟齬をきたす場合も少なくは無い。このことは、⑤域外へのコミュニケーションの拡大、⑦メディア・ミックス に影響を与える。

(3) 組織に伴う影響要因より

Ⅲ出資者傾向：組織の支配に関わる資本の集中分散が、放送内容や組織運営にも大きく影響している。その違いによって②アジェンダ・セッティングの課題提起が権力操作されたり、③コミュニケーション空間の創造もニュートラルにはなり辛かったりする。その他④セクター間(市場、行政、市民)の仲介、⑥公開性、透明性を担保する組織作り、⑦メディア・ミックス に影響を与える。

そこで、公共的なコミュニケーション・ツールとしての指標を考えると、及びモデル化にあたってはこれらの影響要因に対して、要因ごとの新たな解決策を要する。なぜならば、指標で評価された課題をそのまま放置するのではなく、なぜ実行が停滞するのかを考える際に、指標に影響を持つ複数要因の新たな解決策を検討することが必須であると考えたからである。併せて上記における影響要因解決の具体的な考察例も記す。

(1) 地域性に伴う影響要因 **I 地域行政**に対して、行政側の圧力、行政側への過剰な配慮による、局や住民と行政の隔たりをなくすために、放送内に議会、政策決定へリンクする世論形成の場作りを行う

⇒指標②④⑥を確保する。

(2) メディア特性に伴う影響要因 **Ⅱ法制度**に対して、電波送出力の限定性に伴う電波規制に対して、資金力のある局は中継局を設置する。但し、投資費用が高価なため、行政等の理解が得られにくい場合は、インターネット環境の整備等により可聴エリアの拡大を始めた局も実際は見られる。

⇒指標⑤⑦を確保する。

(3) 組織に伴う影響要因 **Ⅲ出資者傾向**として、組織の支配に関わる資本の集中を回避するために、市民の分散出資型組織を促す。すなわち

収益を組織の維持, 事業の運営に投資する非営利的な経営方針を掲げる。実際に、ラジオふらの（富良野市）のように設立時の資本金には未着手のまま、設備から配線まで全てボランティアで行った例も存在する。

⇒指標⑥を確保する。

この組織の維持, 事業の運営に関しては議論の分かれるところである。実際に調査してみると、出資形態は多様であり、(民間企業型・NPO型・第三セクター型に分類) どのような形が望ましいかを一言で論じることは容易ではない。民間型であれば、所謂株式会社、有限会社という形での出資型企業組織であるが、即営利追求とまではメディア側もそれほど積極的には考えていない。また、防災メディアあるいは寄り添い型の復興メディアとして考えた場合、コミュニティFMの普及当初は、この点を鑑み自治体の後押しもあって第三セクター型の開局が一気に増えた事実もある。最近ではNPO法人型も増えてきたが、多くのNPO法人が抱える問題である「運動性」「事業性」が強く出過ぎることで「収益性」が低下するケースも多くみられる。そこで、経営課題の解決方策の一案として、民間会社型、第三セクター型も含むが、支配権（出資率も含め）の集中型から分散型・市民出資型による経営スタイルの確立により「社会的企業」としての公共性を担保する方法がある⁽¹¹⁾。

つまり、私物化や支配と言う発想を起ししやすい経営スタイルは、企業論理としてやはりどこまでも営利性、採算性を追求する組織となり、ある種の閉鎖性や競争的な排他性に繋がり易い。そうなれば、メディアとしての公共性を担保することはますます困難になる。しかし、議決権を分散させる割合を維持するような出資スタイルであれば、少なくとも企業本位の、あるいは個人的な独走というリスクを抑えることは可能ではないかと考える。

このようなかたちで全要因についての課題解決を細かく考えていくこ

とが重要である。ここで今までに挙げた以外に、現状において補足的に論じておくべき点にインターネット・メディアの可能性がある。まずインターネットにおける、技術的な補完の可能性と公共性の理念に関する可能性である。後者のインターネットの公共性に関する議論は本稿とは別な機会で行うこととする。ここでは技術的なインターネットの補完的役割の評価に限定した。技術的に補完が可能なことはメディア・ミックスにおいても広く知られるところである。しかし調査における公共性の理念に関してのインターネット・メディアの可能性は、現状「とても可能性がある」、もしくは「悲観的である」という両極に分かれているのが現状である。自立性や参加の形態など可能性がある反面、リテラシー問題に始まり匿名性や悪意のある攻撃、なりすまし、ウイルス感染等を考えていまだ信頼性という点で悲観的な立場も多い。それゆえに本稿では、現時点ではインターネットをコミュニティ・メディアのメインとは考えずに、SNS 等による補完機能として協働していくものと捉えている。

終章 公共的なコミュニケーション・モデル化 今後に向けて

今回、既存のマス・メディアに替わり、オルタナティブなコミュニティ・メディアがどのように地域社会の公共的なコミュニケーションに参与するかを理論的及び実証的に検証し、一定の理論知を得た。それを元にここまで公共的なコミュニケーションについて指標分析を基に考えてきたが、今後は、地域における公共的なコミュニケーション指標を基に、具体的な実態例を分析し、評価すると同時に理論的にフィードバックすることによって、地域コミュニケーション構築のモデル化を考えてみたい。これは、地域社会のメディア構想のようなものに対して、すなわちコミュニティ・メディアを考えるとときに、極めて有効な役割を果たすと思っている。特に評価と言う意味と、これを基にモデル化しマネジメント

トを行うと言う意味においても有効である。今後の発展可能性として、これを実態に併せて活用していったらと考える。公共的なコミュニケーションはひとつの方策であり、あらためて地域社会の公共的なコミュニケーションとは本来何か、地域社会の公共的なコミュニケーションにコミュニティ・メディアが寄与できるか、を併せて考えることでこのモデル化の作業が可能になると考えている。今回の指標抽出はここまでの研究のひとつの成果であり、先んじて本社会学部論集で発表させていただいた。ただし理論的な考察過程は概略にとどめたこと、および調査報告の部分は精査が完全ではないので実態例を含め現在進行中であることと併せて、機会と場を改め評価データと共に提示しようと考えている。

最後に、これまでの発表論文でも述べてきたことであるが、公共的なコミュニケーションのツールとして現在、コミュニティ放送、ひいてはインターネットも絡めた地域メディアは、社会的な価値は認められつつも、その維持継続に関しての社会的な支援方策は殆ど見られない。これは制度が早くから確立してきた欧米（特に英国やスコットランド）に比べて、相当な格差がある⁽¹²⁾。公的支援は公的セクターのみならず、多くの市民社会、地域社会も対象となる。従って、金銭サポートだけではない、社会的な位置付けや広報、公的な評価も含んでいる。我が国はそのあたりの認識が非常に希薄である。設立母体が第三セクター・民間企業・NPO 法人と違いはあっても、自助努力や市場競争の原理を中心に片付けることは、平時はもちろん災害等の有事の際の諸活動を考えても望ましくはないと考える。従って、今後の研究の展開は、この点を北海道以外の国内コミュニティ放送局、および諸外国に広げながら、その調査結果を、北海道地域を中心に他の地域へとフィードバックしてみたいと考える。その意味でも、この公共性指標を基軸に、現状の『評価』、及び今後の『モデル化』を目指すことが急がれると考えている。

[註]

- (1) 北郷裕美 2008 『コミュニティ・メディアと地域社会 - 公共的コミュニケーションの視点からの考察』博士論文 北海道大学大学院国際広報メディア研究科
- (2) Habermas, Jürgen 1973-2004 『公共性の構造転換』 未来社
- (3) Fraser, Nancy 2000 「公共圏の再考：既存の民主主義の批判のために」(クレイグ・キャルホーン編『ハーバマスと公共圏』掲載) 未来社
- (4) 浅岡隆裕 2006 「道具としての地域メディア/メディア・アクティビズムへ」丸田一, 國領二郎, 公文俊平 編著『地域情報化 認識と設計』NTT 出版241頁
- (5) McQuail, D. 1983 『マス・コミュニケーションの理論』新曜社53頁
- (6) このマクウェールのマップについて「地域メディアの少なからぬ部分は、マス・メディア的性格をもっていることに注目してこの図を地域メディアを考える一つの手がかり」と考えている。その意味するところは、「比較的見えにくい」弧の上方外側も、地域社会のなかではより可視的となり、弧の下方外側の個人は地域社会の環境変化を経験する住民としてより具現化するとみている。(竹内郁郎 田村紀雄編著 1989-1994『地域メディア』日本評論社 114 頁より)
- (7) Curran, James 1995-2004 「マス・メディアと民主主義：再評価」(『マスメディアと社会』勁草書房) 166-171 頁
- (8) コミュニティ放送と混同されやすいが、ミニFMは微弱電波でFM放送の周波数帯を用いる微弱無線局である。免許を要しない無線局であるため、放送法上の放送局ではない。
- (9) 平成26年1月17日現在 日本コミュニティ放送協会の調査による。北海道は現在26局あり、2局の開局予定がある。
- (10) コミュニティ・メディア同士を繋ぐ機能として、ネットなどのメディア以外に、機関として日本コミュニティ放送協会(JCBA)及び各支部の存在も否定できない。例えば地震や洪水災害時の対応策の実態例などを、協会を通じて各地域へ紹介する、局同士を繋ぐなど情報だけではなく、人的交流の促進を行っている。これも域外への拡大の一例である。
- (11) Borzaga, Carlo / Defourny, Jacques (編) 2004-2007 『社会的企業』日本経済評論社 503 頁
- (12) 北郷裕美 2010 「コミュニティ・メディアにおける社会的支援の課題 - スコットランドと北海道の実態比較から得たもの」(『北海道自治研究』第500号 2010.9月号 社団法人 北海道自治研究所)

[参考文献]

浅岡隆裕 2006 『道具としての地域メディア/メディア・アクティビズムへ』丸田一, 國領二郎, 公文俊平 編著『地域情報化 認識と設計』NTT 出版

Borzaga, Carlo (edt), Defourny, Jacques (edt), Adam, Sophie. , 2001, *The*

- emergence of social enterprise*, London Routledg. (=2004-2007 内山哲朗・柳沢敏勝・石塚秀雄 (翻訳)『社会的企業』日本経済評論社)
- Curran, James and Gurevitch, Michael : *MASS MEDIA AND SOCIETY*, A Hodder Arnold Publication, 1991 (児島和人・相田敏彦監訳『マスメディアと社会』勁草書房 2004)
- Curran, James : *Media and Power (Communication and Society)*, Routledge; 1 edition, 2002 (渡辺武達 監訳『メディアと権力』論創社 2007)
- Habermas, Jürgen : *Strukturwandel der Öffentlichkeit* 1990,(英訳 Habermas, Jürgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1991)(細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換』未来社 1973-2004)
- 花田達朗 1999 『メディアと公共圏のポリティクス』東京大学出版会
- 花田達朗 1996-2002『公共圏と言う名の社会空間—公共圏, メディア, 市民社会』木鐸社
- 井上悟・三浦房紀 2007 『成功するコミュニティ・放送局』東洋図書出版.
- 金山智子 2007 『コミュニティ・メディア』慶應義塾大学出版会.
- 加藤晴明 2007『コミュニティ放送の事業とディレンマ』(田村紀雄 白水繁彦 編著『現代地域メディア論』日本評論社)
- 北郷裕美 2006a 『地域社会におけるコミュニケーションの再構築-コミュニティ FM の現状と新たな可能性』札幌学院大学地域社会マネジメント研究センター
- 北郷裕美 2006b 「対抗的公共圏の再定義の試み - オルタナティブな公共空間に向けて」(『国際広報ジャーナル』No.4 北海道大学大学院国際広報メディア研究科)
- 北郷裕美 2008 『コミュニティ・メディアと地域社会 - 公共的コミュニケーションの視点からの考察』博士論文 北海道大学大学院国際広報メディア研究科
- 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
- 紺野望 2010 『コミュニティ FM 進化論』株式会社ショパン
- 松尾洋司 編著 1997 『地域と情報』兼六館出版
- 松浦さと子 2008 『非営利放送とは何か』ミネルヴァ書房
- McLuhan, Marshall : *Understanding Media- Extensions of Man*, New York :McGraw-Hill(1964) (栗原裕・河本仲聖 訳『メディア論—人間拡張

の諸相』みすず書房（1987-2004）

McQuail, D. : *Mass Communication Theory: An Introduction*, Sage Publications

1983（竹内郁郎他訳（1985-1991）『マス・コミュニケーションの理論』
新曜社）

小内純子 2003 「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』vol. 13 NO. 1 札幌学院大学社会情報学部.

竹内郁郎 田村紀雄 編著 1989-1994『地域メディア』日本評論社

津田正夫・平塚千尋編 1998 『パブリック・アクセスー市民が作るメディア』リベルタ出版

山田晴通 2000 「FM西東京にみるコミュニティFMの存立基盤」『東京
経済大学人文自然科学論集 110』東京経済大学

（きたごう ひろみ，札幌大谷大学社会学部准教授）