

# コミュニティ放送局の存立要件

## —営利(FPO)と非営利(NPO)の違いは何を生みだすのか—

坂 田 謙 司

### 要 旨

10年目を迎えるコミュニティ放送局に、新しい動きが始まっている。これまで営利事業者(FPO)のみが事業主体となっていたが、非営利事業者(NPO)を事業主体とするコミュニティ放送局開局が計画されているのである。この事業主体におけるFPO、NPOという違いは、コミュニティ放送局にとって何を意味するのか。あるいは、これまでとは違う新しいコミュニティ放送局の誕生を意味するのか。この点に関して、「地域メディア」、「設立・運営」、「発信の場」の3点から考察を行った。

キーワード コミュニティ放送 FPO NPO 地域メディア 発信 参加

### I は じ め に

1992年に制度化されたコミュニティ放送は、2002年の今年で満10年を迎える。92年12月24日に開局した北海道函館市の「FM いるか」を皮切りに、この10年間で開局数は156局(2002年9月末現在)に達している。そして、今なお各地で開局の準備が進められ、あるいは開局を目指す運動がさまざまな形で行われている。その中でも注目されるのが、NPO(特定非営利法人)を事業主体とする、あるいはNPOが出資をした事業主体によるコミュニティ放送局開局の動きである。日本の民間放送の歴史において、事業主体は営利を目的とした株式会社形式の法人のみが存在した。コミュニティ放送局においても同じで、その趣旨や目的にかかわらず、事業主体は営利目的の株式会社(第三セクターも含む)であった。そこに、営利を目的としないNPOが新規参入をしようとしている。このことがコミュニティ放送局というメディアの存在や機能に何か新しい可能性を生むのだろうか。もっと端的に言えば、既存のコミュニティ放送局とは違う、新しいコミュニティ放送局を生み出す契機となるのだろうか。その点を考察するのが、本論の目的である。

本論執筆時点では、NPO 関連コミュニティ放送局はまだ開局には至っていない<sup>1)</sup>。したがって、その放送内容や経営方法などの個別具体的な比較はできない。仮に、さまざまな理由から最終

1) 2002年9月現在では、京都市内に設立されたNPO「京都コミュニティ放送」がコミュニティ放送局開局の認可申請を行っている段階であったが、2003年1月16日に放送予備免許が交付された。

的に開局に至らなかったとしても、その動き自体は日本の放送制度上特筆すべき出来事である。したがって、非営利の民間放送事業者が運営するコミュニティ放送局は、これまでのコミュニティ放送局と何が違い、何のために非営利を選んでいるのかを考察することは重要である。そこで、考察に際してコミュニティ放送局の存立要件に着目し、「地域メディア」、「設立・運営」、「発信の場」という3つの要件から考察を行うことにする。これら3つの要件は、いずれもコミュニティ放送局が既存の圏域FM放送局とは異なり、「コミュニティ放送局」であることを確保するための重要な要件であると考えられるからである。なぜなら、1. コミュニティ放送局は制度化の背景と免許許諾の要件において、「地域メディア」としての存在と働きを求められている。また、コミュニティ放送局自身も、地域との関わりのなかで放送局としての存在を自認している。2. コミュニティ放送局の設立は圏域放送局や他の放送メディアに比べて資金面でのハードルが低く、上記1と同様に地域社会の期待や要請によって設立可能である。そして、運営に関しても、地域との強い経済的関係性の上に成り立っている。3. コミュニティ放送局と地域との結びつきを示す一事例として、発信の場としての「地域住民・市民参加」が強く求められているからである。営利と非営利という事業目的の違いが、これらのコミュニティ放送局の存立要件に何らかの影響を与えるのか。与えれば、どのような影響なのか。そして、その影響は新しい可能性を生み出すのであろうか。

## II FPO、NPO とは何か

先述のようにコミュニティ放送局に限らず、日本における現在の民間放送事業者は営利目的の株式会社である<sup>2)</sup>。日本で民間放送が始まったのは、1951年9月1日。名古屋の中部日本放送が、その第1号であった。民間放送局誕生には、さまざまな苦労があったという。特に、母胎となる会社創設に向けての資金集めは難航した。主な理由は、聴取料ではなく広告を主な収入源とする商業放送(営利事業)への不安であった。出資勧誘にしても「経営的にペイする、しないにかかわらず、放送事業は、文化事業として必要なのだ。NHKのほかに民間放送も必要なのだ。放送事業の独占は良くないのだ。」<sup>3)</sup>と、営利を重視しない「文化事業」としての意義を強調していたほどであった。

しかし、2002年になって非営利を掲げたコミュニティ放送局としての、民間放送事業者参入の動きが起こった。まだ放送事業者としての認可を総務省から受けるには至っていないが、各地に設立の動きがあり、認可も時間の問題かと思われる<sup>4)</sup>。だが、この「非営利」という言葉がイメージするものと、実際に意味するものには、大きな開きがあるように思われる。そもそも営利法人(For Profit Organization: 以下 FPO) と非営利法人(Non Profit Organization: 以下 NPO) の違いとは何

2) 民間放送開始当時は、「財団法人日本文化放送協会(現株式会社文化放送)」のような、財団法人形式の非営利放送局も存在した。日本放送協会(2001)。

3) 毎日放送(1961)。

4) 2002年9月現在で確認できたのは、京都市中京区「NPO 京都コミュニティ放送(2002年4月認証 <http://www.radiocafe.jp/>)」、札幌市東区「NPO さっぽろ村コミュニティ工房(2002年5月認証 <http://www.sapporomura.com/>)」、「置賜(おきたま)地域(山形県 <http://www.voo.to/okitama/>)」の3カ所である。

であろうか。

**FPO** には、民間（個人、団体等）のみが出資している純民間形式と、民間と行政がそれぞれ出資する第三セクター形式の2種類がある<sup>5)</sup>。形式の違いにかかわらず、いずれも営利獲得を目的とした企業である。設立には出資という形での資金確保が必要になる。株式会社の場合、現時点では設立時に資本金として最低1000万円が必要であり、出資者は資金を提供して株式を購入する代わりに、株主総会での発言権と法人が営業活動を通じて得た利益（営利）を配当という形で受け取る権利を得る。また、発行済み株式に占める保有株式の割合に応じて、企業の運営方針などに大きな影響力を行使できる。

企業が獲得した営利は、従業員の給与や必要経費、設備投資などの運営資金と将来の安定的な運営への資金としてまず確保される、そして、そこから残った分が、出資者への配当という形で分配される。すべてがこのように単純ではないにしても、企業が得た営利は出資者への配当を前提にしている。したがって、営利確保のための企業努力が払われ、従業員は自らの利益と会社の利益のための労働力を提供する。もちろん、営利の規模が小さければ出資者への配当はかなわないので、無配が続けば企業の新たな展開に必要な資金が確保できないだけでなく、新たな出資者を確保することも難しくなる。経営側の判断基準は、あくまでも営利が確保できるかどうかにおかれることになる。そして、出資者は、配当を確実なものにするために、あるいは更なる配当を期待して再投資を行う。**FPO** は、営利（利益）を中心にして、従業員、経営者、出資者が接合されている。つまり、**FPO** の最終目的は、出資者に配当するだけの利益をあげることにある。

一方、**NPO** は、社会的な活動を行うことを目的とした非営利法人である。1998年12月に施行された「特定非営利活動推進法」いわゆる **NPO** 法は、社会的な活動（特定非営利活動）を目的とするボランティア団体や市民団体などに法人格を付与し、その活動の健全な発展を促進することを目的とした法律である。資金力を持たない活動団体に法人格を付与することで対外的な地位を確保し、事務所の賃貸契約や財産所有などの事務・運営作業が円滑に行えることで、社会的な活動そのものを推進させるものである。

**NPO** 法が施行される以前に同様の「公益・非営利」活動の法人格を取得する方法としては、民法に基づく公益法人（「社団法人」と「財団法人」）があった。しかし、法人格取得に当たっては、事業の目的もさるものながら、基本財産額（数千万円以上）や活動実績、主務官庁による許可などのハードルがあった。それが、**NPO** 法制定によって、大幅に簡略化されてハードルが低くなった。**NPO** 設立にあたっては、基金や資本金などは不要であり手数料も不要である。また、法人を申請する先は、団体の事務所が所在する都道府県知事（但し、事務所が2都道府県以上にまたがる場合は、経済企画庁）となった。

**NPO** 設立ための要件は、表1の通りである。誤解を受けやすいのが、**NPO** の「非営利活動」に

---

5) 広辞苑によれば、「第三セクター」とは国や地方公共団体と民間企業との共同出資で設立される事業体である。国や地方公共団体が行う事業である「公共セクター」、民間部門が行う事業である「民間セクター」のどちらにも属さない「第三の事業（セクター）」からこう呼ばれる。

表1 NPO 法人設立のための要件と「12の活動分野」

1. 法律に定められた12の活動分野（福祉、スポーツの振興など）に該当する活動を行うこと
2. 不特定多数を対象としたサービスを行うこと
3. 営利を目的としていないこと
4. 会員の入退会資格に不当な条件を付さないこと
5. 団体の役員として理事を三人以上、監事を一人以上置くこと
6. 役員のうち報酬を受ける者は、役員総数の3分の1以下であること
7. 宗教活動、政治活動を主目的にしない、選挙活動をしないこと
8. 会員から構成される最高議決機関である総会を置くこと
9. 総会で議決権をもつ正会員が10人以上いること、など

## 上記1. で言う「12の活動分野」

1. 保健、医療又は福祉の増進を図る活動
2. 社会教育の推進を図る活動
3. まちづくりの推進を図る活動
4. 文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
5. 環境の保全を図る活動
6. 災害救援活動
7. 地域安全活動
8. 人権の擁護又は平和の推進を図る活動
9. 国際協力の活動
10. 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
11. 子どもの健全育成を図る活動
12. 前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動

おける「非営利」という部分である。非営利は「利益を出してはいけない」あるいは「利益を求めてはいけない」のではなく、「営利を目的としていない」ということである。NPOの運営資金は自らの活動を中心として確保しなければならず、獲得した利益は出資者に分配されるのではなく、法人の運営資金にのみ再投資が許されている。つまり、NPOが行う活動の促進と維持が最優先であり、それを下支えする基盤としてNPO法がある。

また、NPOの組織は「会員」によって構成されていて、総会で議決権を持つ会員が10人以上必要となっている。NPOによって会員の名称は異なるが、議決権を持つ「正会員」、議決権を持たない「賛助会員」などがある。そして、これら会員からの会費が、NPOの運営を支える大きな資金ともなっている。NPOが持つ最も大きな特徴は、公開制にある。会員制度はその最たるものであり、会員の入退会に関しては不当な条件を付けることができない。つまり、誰もが会員になることができるので、資金提供、実務、ボランティアなど、さまざまな参加形式を選ぶことができる。

上記のように、FPOとNPOには大きな違いがあるが、それぞれの違いをまとめると表2のようになる。もっとも大きな違いはそれぞれが達成すべき目的であり、それを達成するための手段は重なる部分が多い。例えば、FPOは利益を出すという目的のために、商品売り、顧客を獲得する。NPOは社会的な活動を行うという目的のために、物品の販売や会員を獲得する。言い換えれば、FPOは利益を生み出すという「事業性」を重視し、NPOは社会活動を行うという「運動性」を重視している。その結果を、FPOは給料やボーナス、株主配当という金銭面で享受し、NPOは

表2 FPOとNPOの対比表

FPO (For Profit Organization)	NPO (Non Profit Organization)
Profit＝営利指向	Mission＝使命指向
営利追求を重視	使命感達成を重視
経済的価値を生産	社会的価値を生産
企業活動	市民活動
事業性→活動の意義は認めても、常に採算を考慮する	運動性→活動の意義のためには採算を無視することもある
事業収入→株主は議決権と配当権を持つ	会費収入と事業収入→会員による会費収入。正会員は議決権を持つ、一般寄付、行政の補助金、自主事業収益と受託事業収益
収益は株主に配当	収益は運営資金に還元
Profit指向が強まると、収益が増えてMission性は低下	Mission指向が強まると、収益は低下
経営責任者は有償が原則→経済的利益を得ることで社会的認知と責任を求められる	「役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数三分の一を超えてはならない」。理事は無償制が原則→経済的利益以外の社会的使命達成を求められている
経済的価値を生産	社会的価値を生産
ボランティア（必ずしも必要ない）→使う場合は無償	ボランティア（重要だが一要素）→無償と有償
専従スタッフ→有償であることで責任感が生まれる	専従スタッフ→責任のあるスタッフは有償であるべき。
出資者＝FPOの収益性に期待して出資する。株式の購入により、配当を求める。	会員＝NPOの社会的使命に共感した支援者。支援の一つの形としての会費
役員（取締役）	役員 無償だが経営責任がある
専門職、専門家→専門職域による報酬体系に従う	専門職、専門家→無償性や低報酬にこだわると、専門職域による報酬体系を壊すおそれがある

社会的な貢献をしているという使命の達成感で主に享受するともいえる<sup>6)</sup>。

しかし、NPOと一口に言っても、運動性ではなく事業性に重きを置く場合もあり、そうするとFPOにより近い性格を持つことになる。逆に、FPOの中にも運動性を強く持つ場合もあり、NPO的な活動を行っている場合もある。コミュニティ放送局の場合は、後述するように、FPOとしての最終目的達成を優先しているところは少ないと思われる。なぜなら、コミュニティ放送局設立には、利益の獲得以上に求められている（いた）目的が大きいからである。筆者が過去に行ったコミュニティ放送局への聞き取り調査によれば、沈滞している地域の活性化、ベットタウン化による新旧住民交流の橋渡し、地域の文化事業創設、既存メディアによる新メディア獲得、既存メディアにはない理想のメディア創設などが設立の目的としてあげられている<sup>7)</sup>。コミュニティ放送局に出資する側にも、同じことがいえるであろう。投資による利益確保よりも、行政の広報・非常時メディア確保、趣旨への賛同、地元企業同士の日頃のつきあい、メディア事業へ参加している知名度獲

6) 山岡義典(1999)。

7) 坂田謙司(2000)を参照。

得、地域での勢力構図への思惑などが先行していると考えられる。この点をみれば、既存の FPO コミュニティ放送局にも、NPO 的要素が多分に含まれていることがわかる。

### Ⅲ 地域メディアとしてのコミュニティ放送局と FPO、NPO

コミュニティ放送局は、1991年に行われた放送法改正によって超短波放送が「県域放送」と「コミュニティ放送」に区分されたことによって生み出された。一般の放送局同様に、総務大臣の免許を受けて開局、運営する民間放送局である。この時点では営利目的の FPO が事業主体となることのみが想定されており、放送事業の主な目的は地域の振興その他公共の福祉の増進に寄与することとなっている。

コミュニティ放送局は地域あるいは地域社会、それを構成する人々との強い結びつきを求められているメディア、すなわち地域メディアの1つとして捉えられる。一般的な地域メディアの定義は、「一定の地域社会をカバレッジとするコミュニケーション・メディア」となっている<sup>8)</sup>。地域社会には「地理的」な範域に基づく「ローカル・コミュニティ」と、「共感」や「情報」によって結びついた「社会的」な範域に基づく「テーマ・コミュニティ」がある。この定義に従えば、コミュニティ放送局は一定範囲の「ローカル・コミュニティ」を電波でカバーする地域メディアとなり、様々な「テーマ・コミュニティ」をカバーする地域メディアともなる<sup>9)</sup>。地域メディアには、新聞、雑誌、ミニコミ、ケーブルテレビ、有線放送などがある。それらは、営利を目的としたものもあれば、非営利のものもある。

また、制度面においても、コミュニティ放送局を設立・運営する要件として、放送の目的以外に地域社会との協力関係が明確にうたわれている。例えば、「地域住民の要望にこたえる放送が、できる限り1週間の放送時間の50%以上を占めていること」などの要件があり、多くのコミュニティ放送局は地域に密着した情報の発信と言う形で実践している。また、「住民参加」あるいは「市民参加」を地域社会との関係を作る方法として用いている局も多い。一方、「社会的」範域として地域社会の中・高齢層をターゲットとし、中・高齢層に向けた音楽や話題を番組内容として提供することで、地域社会との関係を構築しているコミュニティ放送局もある<sup>10)</sup>。このような地域社会との結びつきは、コミュニティ放送局設立時から密接に絡み合っている。なぜコミュニティ放送局が必要なのか、何のためにコミュニティ放送局を利用するのかという目的は、地域が抱えている問題と無関係ではないのである。そして、コミュニティ放送局設立後に訪れた地域社会の変化や新しい状況に応じて、期待される役割や機能は変化してゆくのである。

地域メディアとしてコミュニティ放送局をとらえるとき、その存立要件は情報内容や機能におけ

---

8) 竹内郁郎、田村紀雄(1989)。

9) コミュニティ放送局の「地域性」あるいは「共同性」に関しては、坂田謙司(2001)を参照。

10) 例えば、「ラヂオノスタルジア(札幌市中央区)」は、中・高齢者に特化した番組編成及び内容で注目を集めている。<http://www5d.biglobe.ne.jp/~srs/>を参照。

る地域性がどの程度密接かにある。それは、インタビュー調査への回答においても、地域との強いつながりとして強調されている。また、「コミュニティ放送普及促進専門委員会」が2000年11月に既設137社に対して行ったアンケート調査(74社が回答)によれば、「なぜ開局したか」という質問に対して47.2%が「地元活性化」と回答し、以下「災害手段」36.0%、「地元の要望」12.0%となっている<sup>11)</sup>。

コミュニティ放送局は、これらの問題と取り組む手段として設立・利用される一方で、地域社会を構成する住民あるいは市民たちの中には、「受信する」メディアではなく、「発信する」メディアとしてコミュニティ放送局を捉える人々もいる。既存の県域放送局のような一方的に情報を送るいわゆる「マス・メディア」としてではなく、自らの声で発信し、自らの考えや思いを伝えられるメディアとして利用するのである。地域メディアとしてのコミュニティ放送局存立要件として、マス・メディアに比べて発信面での「参加」が容易であるという点があげられる。そのような発想が生まれる背景には、利用者側のメディアに対する発信欲求も勿論あるが、コミュニティ放送局側が「発信の場」を用意したことが大きいと考えられる。地域社会とのつながりを作る方法の一つとして「住民・市民参加」は、自ら番組を作って発信するという形でも提供されたのである。しかし、「住民・市民」が発信可能な場として番組枠を提供できるかどうか、あるいは提供するかどうかは、コミュニティ放送局側の運営方針や営業問題と密接に関係している。したがって、全てのコミュニティ放送局で番組を通じた発信が可能なわけではないのである。

一方、利用する側にとっては、番組を通じて発信できてさえしまえば、コミュニティ放送局がFPOかNPOかの違いは一見関係がないように見える。しかし、発信する場の確保と言う面で見れば、営利目的のFPOよりは、社会的な貢献を重視するNPOの方が有利と言えるだろう。なぜなら、第一に、いわゆる素人が発信する情報や番組にはスポンサーへのメリットを付けにくいという事情がある。実際、既存のFPOコミュニティ放送局の中には、番組の質を重視するので「住民・市民参加」の番組枠を設けていない例もある。第二に、現状での「住民・市民」の発信は制度として確立されていないという意味で社会運動的な要素が強い。したがって、その趣旨から見てNPOコミュニティ放送局がその機能を果たすと期待されるからである。「発信の場」をコミュニティ放送局に求める人々にとっては、このようなFPOの利益目的が可能性を狭めているようにとらえられているのである。その点から見て、NPOコミュニティ放送局は、「発信の場」としての機能と役割を中心に作られる可能性もある。しかし、これはあくまでも地域社会との関連を示す一事例であって、コミュニティ放送局存立の要件ではないのである。

コミュニティ放送局にとって、FPO、NPOにかかわらず地域や地域社会との関連性は第一義の存立要件となる。その関連性をどのように構築するかは、それぞれの局の特色という形で番組内容や運営方針などの形で現れるのである。仮に、「住民・市民の情報発信の場」としてのコミュニテ

11) コミュニティ放送普及促進専門委員会(2001)。また1998年8月に船津守が行った調査によれば、コミュニティ放送局設立の理由としてもっとも多かったのは「災害情報の提供」であり、「地域情報の提供」「地域の活性化」がそれに続いている。船津衛(1999)。

ィ放送局を NPO 主体で設立した場合でも、それはコミュニティ放送局の一形態として捉えるべきである。そして、地域メディアにとって、FPO、NPO という事業目的との関連性よりも、どのように事業を継続してゆくかが問題となろう。この「発信の場」としてのコミュニティ放送局の問題に関しては、第5章で改めて考察する。

#### IV コミュニティ放送局の設立・運営と FPO、NPO

次に、設立と運営面での要件を考察してみる。放送事業は免許制なので、免許を申請し、免許を受ける「者」が必要になる。その「者」は個人ではなく、法人あるいは団体となっている<sup>12)</sup>。つまり、まず免許申請者となる法人あるいは団体を設立し、その後に放送事業者としての免許申請を行うことになる。この時点では、事業の目的が FPO か NPO かは問われないが、事業を維持・継続するための事業計画は提出しなければならない。

では、放送事業者としての法人を設立するには、どのくらいの資金が必要であろうか。県域 FM 放送局を例にすると、例えば「エフエム東京」が資本金13億3500万円。以下「エフエムジャパン (J-WAVE)」が20億円、「エフエム京都」が13億5000万円などとなっている<sup>13)</sup>。一方、コミュニティ放送局の場合は、例えば「FM いるか」が資本金3億円、「FM 守口」が8000万円、「FM わいわい」が2000万円などである<sup>14)</sup>。また、前出の「コミュニティ放送普及促進専門委員会」アンケート調査によれば、資本金額6千万円以下が26.3%と最も多く、平均で約8千万円となっている<sup>15)</sup>。コミュニティ放送局の設立は、設立時の資金だけをみれば、放送メディアとしては比較的容易だともいえる。もちろん、数千万円の資金調達は、かなりの困難を伴うことは想像に難くない。FPO という事業形態をとってはいるが、利益獲得以外に地域社会との関係づくりという地域メディアとしての目的や、地域ごと局ごとの役割を持っているからである。出資する側も利益を期待するというよりも、こうしたコミュニティ放送局が地域において果たすと思われる役割に期待しているといえる。あるいは、地域内での人間関係や日頃のつきあいなどから、一種の寄付感覚で出資することも少なくないようである。そして、小さいとはいえ、FPO メディア事業への出資は心理的な安心感と満足感を与えてくれると考えられる。だからこそ、地元企業を中心とする出資者があつまるのである。

NPO の場合は法人設立に当たっての資本金は不要であるが、コミュニティ放送局開局に必要な初期資金は集めなければならない。資金集めは基本的に会費という形式をとり、誰もが参加でき

12) 電波法第5条には欠格事由が定められていて、外国籍の法人や政府、あるいは法人の業務を行う役員である場合などは免許が与えられない。

13) いずれも、インターネット上で公開されている各放送局の公式ホームページの企業データを用いた。各 URL は、「エフエム東京」<http://www.tfm.co.jp/index.html>、「エフエムジャパン (J-WAVE)」<http://www.j-wave.co.jp/>、「エフエム京都」<http://fm-kyoto.jp/>。

14) いずれも、「有限責任中間法人日本コミュニティ放送協会 (JCBA)」ホームページ (<http://www.jcba.jp/>) で公開されている各局の会社概要による数値である。

15) コミュニティ放送普及促進専門委員会 前掲書。



る。この段階で、地域との関係性は必ずしも問われない。NPO が持つ社会運動性や目的への資金提供という側面もあるので、FPO という一般企業への出資とは異なる意味を持つであろう。言い換えれば、「FPO」コミュニティ放送局に期待される地域における役割とは異なる、「NPO」コミュニティ放送局としての独自の役割に期待する出資である。

コミュニティ放送事業設立の目的も中心となる人々も様々であるが、採算面(儲け)を中心として設立している例はない。むしろ、これだけの累計(10年間で156局)が存在する点に注目すべきであろう。すなわち、FPO、NPO に関わらず、(県域放送事業と比較した場合ではあるが)先述した資金面での設立の容易さがあげられる。それは、地域メディアとして、地域が持つ特性や期待、要請を吸収しやすいことも意味している。

次に、免許申請である。コミュニティ放送局の免許申請は、法人または団体が行う必要がある。この点でいえば、法人格をもつ NPO も免許申請の資格を持っている。これまで株式会社形式の FPO コミュニティ放送局しか設立されていなかったのは、NPO 法が施行されてからまだ3年ほどしか経過していないことが大きいと思われる<sup>16)</sup>。設立時の資金調達問題が解決され、その後の運営への見通しがつきさえすれば、FPO、NPO の違いはコミュニティ放送局に必要な免許申請の要件にはならない。申請が認められると放送予備免許が与えられ、試験放送を経ていよいよ開局となる。くり返すが、開局後は、FPO、NPO にかかわらず、事業の継続という大きな課題が待ち受けている。

既存の FPO コミュニティ放送局の収益構造は、広告収入を中心として、その他の事業収入と行政からの広報費などとなっている。広告収入は地元企業からの出稿を中心としており、全国的な知名度を持ついわゆるナショナル・スポンサーからの出稿が得られる場合もある。広告にはスポットと番組提供があり、県域放送局に比べるとかなり低価格となっている。その他に、定款にうたわれている放送以外の事業(例えばイベント企画など)で得る収入や、放送事業そのものが企業の一事業となっている場合もある。主な収入源としては広告が最も重視される一方、コミュニティ放送局運営を安定化させるための懸案でもある<sup>17)</sup>。

行政からの広報費に関しては、民間に比べて行政が出資する第三セクターの局ほど概して多い。あるいみ当然とも言えるが、注意しなければならないのは、第三セクターが必ずしも行政とのつながりが強いとは言えないことである。民間形式でコミュニティ放送が設立された後に、行政が出資して第三セクターになる場合もあるからである。行政からの広報費に関しては、むしろ行政がどの程度積極的にコミュニティ放送局設立に関与、あるいは存在に関心を持っているかという点に注目

16) NPO 法ができる以前に、NPO 的なコミュニティ放送局の可能性がなかったわけではない。それは、行政が100%出資するコミュニティ放送局である。コミュニティ放送局の制度化当初は、行政の出資比率は30%までに制限されていたが、1995年7月の規制緩和により制限は撤廃された。しかし、現在まで100%出資のコミュニティ放送局は誕生していない。その理由としては、行政の財政事情がもっとも大きいと思われるが、エンターテインメント性が必要とされるラジオ事業を営むスキルの問題が大きいように思われる。

17) コミュニティ放送局の経営に関しては、山田晴通(2000)(<http://camp.ff.tku.ac.jp/YAMADA-KEN/Y-KEN/fulltext/00fm.html>)で詳しい分析が行われている。

するべきであろう。

一方、支出に関しては、放送設備のリース代や減価償却、事務所等の賃貸料などの固定費、人件費などの維持、運営費に大きく分けられる。固定費以外では人件費が最も大きな割合を占めるが、局の方針によって人件費は大きく変わってくる。責任と質を特に優先させる局の場合、スタッフは有給の専従とするところが多い。「住民・市民参加」を中心に考える局の場合は、最低限の専従スタッフ以外を、無給あるいは無給に近いボランティア・スタッフで補っている。また、音楽 CD などの音楽素材は無償提供を受けるなどで、経費削減に勤めている<sup>18)</sup>。

コミュニティ放送局の収支に関しては、網羅的な資料はこれまで発表されていない。「コミュニティ放送普及促進専門委員会」アンケート調査では、50%が赤字と回答し、単年度黒字と回答したのはわずかに28.9%にすぎない<sup>19)</sup>。ただ、回答数が約43%(60社)と低いために、資料としては参考程度にとどめるべきであろう。そして、株主配当を行っているコミュニティ放送局は、まだ現れてはいないと思われる。初期のコミュニティ放送局の中には、既存の県域放送局をイメージして規模を大きく始めたところもあったようだが、現在ではその規模を維持することができずに、スリム化を計って実態に見合った規模に落ち着いている。

このように、コミュニティ放送局は利益獲得を目的とする FPO であったとしても、利益を安定的に確保することは難しい。それは、エリアが小さいことに付随するスポンサー数の制限と認知度の低さ、番組内容・質に対するスポンサー・メリットなどが考えられる。これらの問題は、多くの場合営業努力によってある程度改善されるが、スポンサーがメリットを感じやすい番組内容の増加やエンタテインメント性を高めた番組づくりなどでカバーされることも多い。もちろん、それ以外にもさまざまな努力が払われている。例えば、地域とのつながりを重視した番組構成や運営、イベントなどによって、既存県域 FM 局との徹底的な差別化を図っている局もある。

そして、NPO という非営利の事業形態の場合、もっとも大きく異なるのが収益構造における収入の内訳であろう。NPO が事業主体となる場合でも、収益構造自体は大きくは変わらないと思われる。広告収入が事業収入の中心であり、会員からの会費がそれに加わる。しかし、これまで述べたように、FPO であっても事業収入にだけ依存することには無理があり、会費で補うか支出を圧縮することになる。NPO の社会運動性は多くの無償のボランティア確保に役立つとは思われるが、そこには新たな問題も生み出される。それは、責任の所在の問題であり、番組内容の質の問題である。言い換えれば、人事マネジメント体制と制作能力維持の問題である。多くのコミュニティ放送局が、地域社会との関係づくりにおいて、番組づくりや運営への「住民・市民参加」という方法を用いている。そして、それは放送事業における「住民・市民参加」のあり方という問題も浮き彫りにしたのである。NPO が事業主体となるコミュニティ放送局では、この「住民・市民参加」と収益との問題が局の運営と存立に大きな影響を及ぼすと考えられる。このような収益構造の弱点

18) 県域局などではレコード会社からプロモーション用のサンプル提供を受けることが多いが、コミュニティ放送局の場合は難しい。

19) コミュニティ放送普及促進専門委員会 前掲書。

を補うために、本稿執筆時点で準備中の NPO 関係のコミュニティ放送局は、サポートする FPO 法人を別に準備、あるいは NPO が出資して FPO 形式のコミュニティ放送局を設立するという形態をとろうとしている<sup>20)</sup>。

収益構造から見た場合、FPO、NPO にかかわらず、コミュニティ放送局の存立要件には地元企業あるいは商店との積極的な関係づくりが求められる。それは、前章で考察した地域メディアとしての存立にも関わる問題であるが、地場の企業や商店との関係づくりにおいて、地域の特性や潜在的な要請を組み入れることが不可欠であり、番組内容だけでなく住民を巻き込んだイベントとして展開する必要がある。例えば、交通安全キャンペーンやメッセージカードの協賛という形で1万円程度の協賛金を受け、番組内で企業名や商店名を発信するなどのイベントは、内容こそ異なるにしても各地のコミュニティ放送局で行われている。このようなイベントを通じて、「自分たちの放送局」としての認知が生み出されるのである。仮に、NPO が事業主体となるコミュニティ放送局において「住民・市民参加」を前面に打ち出したとした場合、収益構造のなかにどのように組み入れられるかが事業継続の重要なポイントとなるだろう。

## V 「発信の場」としてのコミュニティ放送局と FPO、NPO

これまで繰り返し触れてきたように、FPO、NPO に関わらず、コミュニティ放送局にとって地域社会との結びつきを作る上での「住民・市民参加」はもっとも重要かつ容易な方法である。なぜなら、番組内でのゲストや電話でのインタビューによる参加、局宛リクエストやメッセージを送るという参加なども、そこには含まれるからである。また、「発信の場」としてコミュニティ放送局の存在に期待する人々も大勢いる。その場合、メッセージを送る側ではなく、メッセージを読む側への参加であり、自己を語る場としての参加を望んでいる。しかし、両者の希望が必ずしも一致するとは限らない。繰り返すが、「住民・市民参加」の形態は、コミュニティ放送局の運営上の判断で決められるからである。それにも関わらず、コミュニティ放送局に対する潜在的な要件として、発信するという参加形態を用意することが求められている現実がある。確かに、調査で各地のコミュニティ放送局を訪ねてみても、大部分で「住民・市民」が番組を作る枠(時間帯)が番組編成上に用意されており、「市民パーソナリティ」が局の看板的存在になっている場合もある。

「住民」や「市民」に関しては、行政区域や居住地、在勤地などの確定的な範囲がある訳ではない。強いて言えば、電波が届く範囲にどうかや局まで定期的に通えること、あるいは地域との何らかの関係性を持つこと、地名が正しく読めてその場所を知っていること、などの柔軟な解釈がほぼ各局に共通の了解事項になっている。また、発信する側への「参加」に関しては、概ね番組制作か番組内で進行役をつとめる「パーソナリティ」としてであり、情報収集・提供や機器操作な

20)「NPO 京都コミュニティ放送」の場合は、放送局の支援と情報発信のプロ集団を目指す「京都三条ラジオカフェ株式会社」が設立されている。また、「NPO さっぽろ村コミュニティ工房」が出資をして、FPO 方式の仮称「株式会社さっぽろ村コミュニティ放送」を設立する予定である。

どを指す場合もある。したがって、例えば東京在住者が定期的に札幌に出かけて番組づくりをすることもあり得るし、海外在住者が1ヶ月に1度帰国したタイミングで1ヶ月分の番組をまとめて作るという事例もある。あるいは、「完パケ」と呼ばれる番組の完成形をMDなどに収録して、それを局に毎週郵送するという参加形態もある<sup>21)</sup>。

発信という参加形態において「住民・市民」とコミュニティ放送局とが直接的に結びつくことは、地域社会との密接な関係を作る重要な機会である。そればかりでなく、普段の生活の中で表現する手段(メディア)を持たない人たちにとって、その場を持つことができる重要な機会でもある。その意味で、「市民」とは表現するメディアを持ち得なかった表現欲求を持つ人々ということになり、「住民」とはそこに地域的な要素が加わった人々ということになる。

このような「住民・市民」の表現欲求とメディアへのアクセスに関しては、表現を実現する技術としてのデジタル化や、表現する場としてのパブリック・アクセス・チャンネルの存在がある<sup>22)</sup>。1990年代以降の情報通信機器の小型化やデジタル化は、新しい表現者を生み出したとされ、特にケーブルテレビの自主放送チャンネルとインターネットは、「住民・市民」の情報発信や表現の場として注目された<sup>23)</sup>。中でも、ケーブルテレビの自主放送チャンネルは、早い段階から利用されていた<sup>24)</sup>。この「住民・市民」の表現の場としてのパブリック・アクセス・チャンネル確保と、NPOの社会運動性はきわめて親和性が高い。それは、パブリック・アクセス自体が「住民・市民」による発信に力点を置いており、商業ベースのFPO形式によるマス・メディアでは実現が難しいこと。また、「住民・市民」の発信の場確保を目的とする事業では、採算性よりも目的の達成度が重視されるからである。その意味で、NPOがコミュニティ放送局を設立しようとしている目的は、「住民・市民」の発信の場としてのパブリック・アクセス・チャンネルを事業主体を含めて確保しようとするものだと思う。「住民・市民」がコミュニティ放送局に「発信の場」としての役割を期待するのは、自らの思いを音・声を通じて多数の人々に聞いてもらえるというラジオの特性からであり、75年以上に及ぶラジオの歴史が作り出した価値観からであろう。しかし、もっとも大きいのは、コミュニティ放送局側がその場を用意したことにはほかならない。

番組づくりへの「住民・市民」参加は、コミュニティ放送局を身近に感じさせるのに役立つ一方、番組の質に対する不安や責任感の欠如という問題を引き起こす可能性を内包していることは既に指摘した。「住民・市民参加」は多くの場合無償のボランティアとして行われ、支出を抑えたいコミ

21) 番組枠は時間単位で販売もしているのので、番組企画を出して承諾が得られれば、番組を作って発信することもできる。その際、内容に関して地域との関連性に関して、強く求められることもあればスナワーに役立つ情報であれば特にこだわらないという場合もある。

22) 水越伸(1999)。

23) パブリック・アクセス・チャンネルは、すべての市民が発言・発信のためにアクセスできるチャンネルである。アメリカでは、ケーブルテレビ事業者は地方自治体との契約の中で、パブリック・アクセス・チャンネルを持つことが義務づけられている。

24) 1963年(昭和38)年に岐阜県八幡町(現在の郡上八幡市)のケーブルテレビで行われた自主放送がその原型と言われている。また、音声放送では、1937(昭和12)年に新潟県東頸城郡牧村の住職池永隆勝氏が開設した、共同聴取設備にマイクロフォンを設置した自主放送が可能な有線放送設備「池永有線放送所」が原型である。牧村編『牧村村史』。

コミュニティ放送局にとっては重要な存在ではある。しかし、少ないスタッフでの運営が常態化しているコミュニティ放送局の場合、「住民・市民参加」を完全に管理するゆとりはないのが実情でもある。もちろん、「住民・市民参加」がコミュニティ放送局そのものの存在価値を高め、問題なく両者の良好な関係を創りあげているコミュニティ放送局も沢山ある。しかし、それを支えるスタッフの労力を抜きにして、表面的な心地よさだけを捉えるのは間違いであろう<sup>25)</sup>。

このように、コミュニティ放送局における「発信の場」としての要件は、地域メディアとして地域との関係を密接に保つ意味と、脈々と受け継がれてきた市民の表現欲求を満たす最良の場として、コミュニティ放送局に求められている。しかし、FPO コミュニティ放送局の場合、それを実現し確保するかどうかは、あくまでも局の運営判断になる。実現する場合、FPO コミュニティ放送局はさまざまな労力を必要とする。一方、NPO コミュニティ放送局の場合、その事業目的そのものが「発信の場」実現と確保にあると思われる。FPO コミュニティ放送局に比べて実現と確保は容易かと思われるが、その場合でも、維持し継続するための経営的労力と発信する側のリテラシー教育は必要となるであろう。そして、日本ではまだ制度としてのパブリック・アクセス・チャンネルは実現されていない以上、発言内容に関する責任問題、事前の発言内容チェック、自己規制などの問題をどう解決してゆくかは大きな問題である<sup>26)</sup>。

「住民・市民」にとっては発信できるかどうかの問題なのであって、コミュニティ放送局の事業主体が FPO か NPO かという違いは関係がない。コミュニティ放送局に「発信の場」を求めているのではなく、「発信の場」を中心的役割とした「メディア」の存在が求められているのである。しかも、その「メディア」は、ある程度の社会的な規模と認知を持ち、受発信に関する特別な教育・機器が不要で、事業への参入が比較的容易であるという条件が必要なのである。なぜなら、それが「住民・市民参加」の実感と反応を、発信と受信という形で実生活のなかで確認できる唯一の方法だからである。その条件に現在の所最も適しているのが、現在の所 FM 波を使った音声による地域のラジオ放送、即ちコミュニティ放送局なのである。

では、NPO コミュニティ放送局が生み出されることによって、FPO コミュニティ放送局との関係はどうなるのであろうか。第一に、NPO という形式での放送事業参入が可能だと言うことが判明した後、各地にある同様の開局の動きが加速し、その中のいくつかは開局まで至るであろう。第二に、既存 FPO コミュニティ放送局とは異なる新しい「コミュニティ放送局」として認知、展開してゆくと考える。つまり、「発信するためのメディア」としての存在である。その理由としては、これまで述べてきたような潜在的な「発信」欲求があり、その「場」が求められているからである。

25) 例えば、札幌市西区の「三角山放送局」は、市民が発信できる放送局を作る目的で設立された FPO コミュニティ放送局である。「三角山放送局」は300人以上のボランティアスタッフで大部分の番組を作成しており、それを支えているのが「株式会社らむれす」という FPO 企業である。社長以下4人のスタッフが営業からボランティアスタッフの管理までをこなしている。

26) 日本におけるパブリック・アクセス・チャンネル問題に関しては、津田正夫、平塚千尋(1998)、児島和人、宮崎寿子(1998)などを参照。また、NPO とメディアの問題に関しては、津田正夫(2001)を参照。表現の場としてのコミュニティ放送に関しては、井口博充(1998)などを参照。

いずれにしろ、京都で準備中の NPO コミュニティ放送局開局とその後の展開が注目される。

## VI まとめ

以上のように、コミュニティ放送局の新しい動きとして、NPO を事業主体するコミュニティ放送局がコミュニティ放送局の存立要件になんらかの影響を与えるかについての考察を行った。考察に当たっては、営利事業(FPO)と非営利事業(NPO)という事業目的の違いにのみ焦点を当てた。したがって、各地で計画されている NPO 関係のコミュニティ放送局設立に関する、個々の事例考察は行っていない。それは、本論執筆時点ではまだ NPO 関係のコミュニティ放送局設立が計画段階であり、公開されている放送や運営などの計画内容に関しては変更があり得ること。現時点で明確に判明しているのは、事業目的が営利か非営利の違いだけであることが理由としてあげられる。

しかし、これまで営利の事業主体だったコミュニティ放送事業に、非営利の事業主体が参入すること自体は何らかの意味を持つと考える。その意味を存立要件、つまりこれまでの営利事業のコミュニティ放送局にはなかった新しい要件を作る上で必要な作業と捉えてみた。それを、「地域メディア性」、「設立、運営」、「発信の場」の3つの視点から考察した。これらの3つの視点が、現在のコミュニティ放送局の存立にとってもっとも重要な点と考えたからである。

その結果、NPO という新しい形式は、「地域メディア性」においてはコミュニティ放送局存立要件には大きな変化をもたらさないことがわかった。また、「設立、運営」に関しては、FPO、NPO に関わらず事業運営を継続してゆくための収益構造をいかに組み立てるかが問題となり、営利、非営利という事業目的自体は存立の要件とはなり得ないことがわかった。ただ、NPO の場合は、地域との結びつきの中で事業目的を理解してもらい、地元企業との関係を築く努力が必要となる。そして、「発信の場」では、その潜在的な要求を実現させる一つ的手段ではあるが、必ずしもコミュニティ放送局である必要性はない。つまり、「発信の場」が実現できるメディアであればよいのであって、コミュニティ放送局の存立要件にはならないのである。ただし、現状ではそれを実現できるさまざまな要素を備えており、NPO とコミュニティ放送局の組み合わせは新しい放送メディアの展開を予感させるものではある。

コミュニティ放送局とは何か、言い換えればコミュニティ放送局であるための存立要件に関して、もっとも求められているものは「誰かのメディアでない、自分たちのメディア」ではないだろうか。それを決定する要因は地域社会を構成する人々であり、その基準として発信されている情報内容や「参加」の可能性がある。特に、今後のコミュニティ放送局を含めた放送メディアにとって、この「参加」はさまざまな面で新しい重要なファクターとなりうるであろう。

FPO と NPO という事業目的の違いが、今後のコミュニティ放送局にどのような影響を及ぼすかについては、注意深く推移を見守りたい。

## 引用・参考文献

- 井口博充(1998)「オルタナティブ・ラジオとしてのコミュニティ・ラジオ」『マスコミ市民 No. 359』マスコミ市民
- 岡部一郎(1996)『インターネット 市民革命』御茶の水書房
- 児島和人、宮崎寿子編著(1998)『表現する市民たち』日本放送出版協会
- コミュニティ放送普及促進専門委員会編(2001)『コミュニティ放送局開設の手引き 改訂版』近畿総合通信局・近畿テレコム懇談会、p 16、24-26
- 坂田謙司(2001)「コミュニティ FM 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(2002)『インターネット時代のコミュニティ FM ～北海道のコミュニティ FM を対象としたインターネット利用意識調査～』日本マス・コミュニケーション学会発表
- 竹内郁郎、田村紀雄編著(1989)『新版地域メディア』日本評論社、p 3
- 辻元清美ほか著(2000)『NPO はやわかり Q & A(岩波ブックレット 511)』岩波書店
- 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
- 津田正夫(2001)『メディア・アクセスと NPO』リベルタ出版
- 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
- 日本放送協会編(2001)『20世紀放送史』日本放送出版協会
- 船津衛編著(1999)『地域情報と社会心理』北樹出版、p 66-67
- 毎日放送編(1961)『毎日放送十年史』毎日放送、p 9
- 牧村編(不明)『牧村村史』p 903-904
- 松原治郎(1978)『コミュニティの社会学』東京大学出版会
- 水越伸(1999)『デジタル・メディア社会』岩波書店、p 128-129
- 安田幸弘(1997)「市民インターネット入門」『岩波ブックレット No. 433』岩波書店
- 山岡義典ほか編著(1999)『NPO 基礎講座 3 現場から見たマネジメント』ぎょうせい、p 2-5
- 山田晴通著(2000)「FM 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110』東京経済大学、p 59