



Title	コミュニティ放送局が地域の内外で果たす役割 : 2つの臨時災害放送局が設置された北海道胆振東部地震を事例に
Author(s)	梶, 蓮太郎
Citation	北海道大学. 学士(文学)
Issue Date	2022-03-24
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/84565
Type	theses (bachelor)
File Information	2021Kaji.pdf



[Instructions for use](#)

令和3年度 卒業論文

コミュニティ放送局が地域の内外で果たす役割

—2つの臨時災害放送局が設置された北海道胆振東部地震を事例に—

北海道大学 文学部

人文科学科 人間システム科学コース 地域科学研究室

指導教員 宮内 泰介

学生番号 01182052

氏名 梶 蓮太郎

目 次

1 はじめに	3
1-1 研究の背景	3
1-2 先行研究と本研究の目的	4
1-3 研究方法	5
1-4 本稿の構成	7
2 地域の防災メディアとしてのラジオ	8
2-1 コミュニティ放送の制度化と普及	8
2-1-1 コミュニティ放送の法的根拠	8
2-1-2 コミュニティ放送の制度化と拡大の背景	9
2-1-3 北海道のメディアとコミュニティ放送の状況	9
2-2 臨時災害放送局の制度化と普及	10
2-2-1 災害時におけるラジオの活用	10
2-2-2 臨時災害放送局の法的根拠	11
2-2-3 臨時災害放送局の広がりと多様化	12
3 コミュニティ放送局による災害対応	13
3-1 胆振東部地震における臨時放送	13
3-1-1 道内のコミュニティ放送局の対応	13
3-1-2 FM いるかのあらし	14
3-1-3 FM いるかの臨時放送	15
3-1-4 FM びゅーのあらし	16
3-1-5 FM びゅーの臨時放送	18
3-1-6 小括 —コミュニティ放送局による臨時放送の意義—	19
3-2 コミュニティ放送の強み	19
3-2-1 災害経験の蓄積	19
3-2-2 ネットワークの構築	20
3-2-3 小括 —コミュニティ放送の強みを生かした臨時放送—	22
3-3 コミュニティ放送の限界	22

4 臨時災害放送局による災害対応	25
4-1 臨時災害放送局の設置の経緯	25
4-1-1 あつま災害エフエムの設置	25
4-1-2 むかわさいがい FM の設置	26
4-1-3 町外からの継続的な支援	28
4-1-4 小括 —コミュニティ放送のネットワークによる臨時災害放送局の設置—	29
4-2 臨時災害放送局の定着	30
4-2-1 あつま災害エフエムによる「共感を作るラジオ」	30
4-2-2 むかわさいがい FM のゲストコーナー	32
4-2-3 小括 —臨時災害放送局が作る地域内のネットワーク—	33
5 臨時災害放送局の課題とコミュニティ放送局への期待	35
5-1 胆振東部地震での臨時災害放送局の経験から	35
5-1-1 認知度と事前の想定	35
5-1-2 被災した自治体が設置するという事	36
5-1-3 支援への認識の相違	38
5-1-4 小括 —臨時災害放送局の問題点と解決の方向性—	40
5-2 事前の備えとコミュニティ放送局のリーダーシップ	41
5-2-1 和歌山県における臨時災害放送局の開設訓練	41
5-2-2 有珠山噴火対策としてのコミュニティ放送局	42
5-2-3 小括 —事前の備えとコミュニティ放送局への期待—	43
6 結論 —地域の情報をいかに伝えるか—	44
引用文献	46

1 はじめに

1-1 研究の背景

2018年9月6日に発生した「平成30年北海道胆振東部地震」（以下、胆振東部地震）では、北海道の全域で大規模な停電が発生し、テレビなどから情報が得られなくなった。そのなか、地震の規模や震源に加えて、避難所の案内や店舗の営業状況など生活に身近な情報を伝えたのが、コミュニティ放送や臨時災害放送局といった「地域のラジオ」である。

コミュニティ放送は、市町村などを単位として身近な地域の問題を取り上げるFMラジオの放送であり、1992年に函館市で第1号の「FMいるか」が開局した。都道府県などを単位とした従来のFM放送と同様に電波法と放送法の適用を受ける基幹放送で、道内には2021年11月1日現在全国の都道府県で最も多い28のコミュニティ放送局が存在する¹。胆振東部地震では、未明の地震にもかかわらず発生後20分ほど後から各局が続々と放送を開始し、最長で69時間にわたる臨時放送を行った²。

また、胆振東部地震で特に被害の大きかった厚真町とむかわ町にはコミュニティ放送は存在しないが、約2週間後に各町が「臨時災害放送局」を設置した。これは災害時に自治体などが安否情報や救援情報を伝えるために設置するFMラジオ放送局で、1995年の制度化後、道内では2000年の有珠山噴火以来の設置事例となった³。

臨時災害放送局の制度が整備されるきっかけとなったのは、1995年の阪神・淡路大震災である。中平 [1995]は、当時のマスメディアの報道は現場の感覚とはかけ離れた、被災地の「外にいる人たち」が見るための情報であり、被災者が必要とした安否や救援にかかわる情報を手に入れる手段はなかったという。また津金澤 [1999]は、テレビなどが被災住民に向けた生活情報を伝えずに情報の「空白」が生まれたことで、被災地ではその「空白」に見合う「どこそこに行けば水がもらえる」といった流言飛語が横行したと指摘する。このように、災害時などの切迫した場面では、生活に身近な地域の情報が得られないことが新たな混乱を生みかねない。

胆振東部地震も北海道全域で停電が発生するなど被害が広域にわたる災害であり、マスメディアが地区ごとの避難所やライフラインの状況を伝えるのには限界があった。その中でコミュニティ放送局や臨時災害放送局は地域に特化した情報を伝え、北海道の災害検証委員会においてもきめ細やかな情報の発信手段として効果的な役割を果たしたと評価されている [北海道総務部危機対策局危機対策課, 2019]。

日本初のコミュニティ放送局が開局してから2022年で30年となるが、その間に開局が

¹ 総務省電波利用ホームページ「コミュニティ放送の現状」 (<https://www.tele.soumu.go.jp/jadm/system/bc/now/index.htm>) 2021年12月13日閲覧。

² 日本コミュニティ放送協会「平成30年北海道胆振東部地震について」 (<https://www.jcba.jp/info/info20180906-diaster/info20180906-diaster.html>) 2021年12月13日閲覧。

³ 『北海道新聞』2018年9月19日朝刊

相次ぎ、臨時災害放送局とあわせて全国的に定着しつつある。北海道では特に多くのコミュニティ放送が活用されてきたが、それらはその地域内の住民さらには他の地域とどのような関係をもっているのだろうか。つながりが作られているとすれば、それにはどんな役割があるのだろうか。地域のラジオが広く活用された胆振東部地震での情報発信の事例は、今後の地域情報のあり方を考える上で新たな知見をもたらすだろう。

1-2 先行研究と本研究の目的

災害時における地域の情報の重要性は阪神・淡路大震災の後に度々指摘されるようになり、神戸市長田区で多言語放送を行ったコミュニティ放送局「FM わいわい」の事例 [松浦, 2006 ; 日比野, 2007 ; 山中, 2011]などが取り上げられている。その後、脇屋 [2005]は2004年の新潟県中越地震の際、長岡市のコミュニティ放送局がFM わいわいや全国のコミュニティ放送局の協力を受けたことを報告した。また、臼田ら [2009]は2007年の新潟県中越沖地震の際に柏崎市のコミュニティ放送局が放送した内容を分析し、マスメディアとの連携など多様な主体間の連携の必要性などを指摘した。

2011年の東日本大震災では相次いで臨時災害放送局が開設され、地域のラジオへの注目度が一段と高まった。市村 [2012]は東北地方に設置された24局の臨時災害放送局への聞き取り調査をもとに、放送を行うための費用や機材を確保し、放送への理解を深めるための仕組みを作る必要性を説いた。村上 [2012]は各臨時災害放送局の開局までの流れや運営体制を調査し、放送を継続する上で生じる課題を指摘した。数多くの臨時災害放送局が立ち上がったこの災害では個々の局に注目した研究も行われ、松本早野香 [2019]は宮城県亘理町の臨時災害放送局の放送記録を分析し、6年間の放送内容を時系列に整理した。大内 [2015]は亘理町と福島県富岡町の事例を用いて、臨時災害放送局の一般的な理論化を試みた。また、臨時災害放送局の活動が長期に及んだこともこの災害の特徴であり、野田 [2020]は放送終了時期の見極めやコミュニティ放送局に移行することの難しさを指摘した。

胆振東部地震では、松本行真 [2019]が北海道内にある22局のコミュニティ放送局へ災害時の対応について聞き取り調査を行っている。そこでは、平時における行政や県域放送局などとの関係やスタッフ体制の違いから、局によって情報の質や量が異なっていたことが示された。また、町内会等の住民組織側によるコミュニティ放送活用への関心も必ずしも高くないことも明らかにされた。一方、2町が設置した臨時災害放送局について学術的な研究は進んでおらず、2020年末に厚真町が放送を終えて以来、胆振東部地震での地域のラジオについて十分な考察はなされていない。

胆振東部地震は北海道のコミュニティ放送局が初めて経験する規模の道内の地震であり、北海道で臨時災害放送局が設置された災害としてもわずか2例目である。この未曾有の事態において、コミュニティ放送はその地域の住民に何をもたらしたのだろうか。また、臨時災害放送局の経験のない厚真町とむかわ町はいかにして放送を行えたのだろうか。そこで

注目されるのが、コミュニティ放送とその放送エリア内に住む人々とのかかわりに加えて、通常はあまり目を向けられないことのないコミュニティ放送局と他の地域の組織や住民との間の関係である。こうしたコミュニティ放送局が地域内および地域外で築く関係性がどのような役割を果たし、また期待されるのかを明らかにするのが本研究の目的である。

1-3 研究方法

本研究では、北海道内の2つのコミュニティ放送局と胆振東部地震で設置された2つの臨時災害放送局を中心的な事例として扱う。各局の胆振東部地震への対応等については、それぞれで放送に携わった合計4人に聞き取り調査（表 1-1）を実施した。これら4つの市町の位置を、本稿で取り上げる主な他の市町と併せて図 1-1 に示す。

表 1-1 聞き取り調査を行った放送局

放送局	聞き取り対象者	実施日	実施場所・方法
FM いるか	斉藤正樹さん	2021年7月24日	FM いるか局内
FM びゅー	沼田勇也さん	2021年8月20日	FM びゅー局内
あつま災害エフエム	丸山泰弘さん	2021年9月13日	ウェブ会議システム
むかわさいがい FM	梅津晶さん	2021年10月8日	むかわ町役場内

コミュニティ放送は、函館市を中心に放送する「FM いるか」（呼出名称：「はこだてエフエム」）と、室蘭市を中心とした「FM びゅー」（呼出名称：「むろらんエフエム」）を取り上げる。いずれも胆振東部地震の発生直後から臨時放送を行った。

函館市は人口 24 万 8316 人⁴の中核市で、渡島総合振興局の所在地である。聞き取りをした斉藤正樹さんは、FM いるかを運営する函館山ロープウェイ株式会社のコミュニティ放送部門のプロデューサーとして、番組編成などを行っている。室蘭市は人口 7 万 9735 人の市で、厚真町やむかわ町のある胆振総合振興局の振興局所在地である。可聴エリアに含まれる登別市の人口は 4 万 6176 人、伊達市の人口は 3 万 2907 人⁵で、3 市を合すると約 16 万人になる。聞き取りを行った沼田勇也さんは FM びゅーの運営会社である室蘭まちづくり放送株式会社を 2007 年に設立し、同社の社長とコミュニティ放送局の局長を兼任している。

臨時災害放送局に関する聞き取りは、厚真町役場とむかわ町役場でそれぞれ放送に携わ

⁴ 本節にある、函館市、室蘭市、登別市、伊達市、厚真町およびむかわ町の人口は、いずれも住民基本台帳人口（2021 年 11 月 30 日時点）による。

⁵ ただし、一部聴取できない地域もある。

った職員に行った。厚真町は、北海道胆振地方東部、勇払郡にある人口 4387 人の町である。東はむかわ町と、西は安平町および苫小牧市と接し、南側は太平洋に面する。役場のある中央部の市街地から札幌までは一般道で約 70km の道のりで、上厚真市街地のある南部には日高自動車道や JR 日高本線が通る。耕地面積の約 7 割が田であるほか、ハスカップの作付面積は国内で最も大きい。浜厚真海岸はサーフスポットとなっている一方、北部など町の面積の 4 分の 3 を森林が占めている [厚真町, 2021]。聞き取りをした厚真町産業経済課の丸山泰弘さんは、2010 年まで FM いるかに勤務しコミュニティ放送に携わっていた経験をもつ。胆振東部地震発生当時はまちづくり推進課で移住者への支援事業などを担当しており、地震翌月には仮設住宅の管理を行う建設課へ異動になった。

むかわ町は胆振総合振興局の東端に位置する勇払郡の町で、7583 人が住む。2006 年に鶴川町と穂別町が合併して南北に長い町域となり、太平洋に面した鶴川地区の市街地から札幌までは高速道路を経由して 80km の距離にある。町内を一級河川の鶴川が流れ、太平洋で漁獲されるししゃもが「町魚」に定められている⁶ほか、北部の穂別地区では 2013 年に国内最大の恐竜全身骨格化石「むかわ竜」が発見された⁷ことでも知られる。聞き取りを



図 1-1 本研究に関する北海道の主な市町の位置

⁶ むかわ町「むかわ町の紹介」(<http://www.town.mukawa.lg.jp/2446.htm>) 2021 年 12 月 13 日閲覧。

⁷ 北海道大学・穂別博物館・筑波大学プレスリリース (2019 年 9 月 6 日)「むかわ竜を新属新種の恐竜として「カムイサウルス・ジャポニクス (Kamuysaurus japonicus)」と命名～ハドロサウルス科の起源を示唆～」([http://pomu.town.mukawa.lg.jp/secure/5779/hobetsu_dinosaur_\(mukawa_ryu\)_press_release_201909.pdf](http://pomu.town.mukawa.lg.jp/secure/5779/hobetsu_dinosaur_(mukawa_ryu)_press_release_201909.pdf)) 2021 年 12 月 13 日閲覧。

行ったのはむかわ町経済建設課の梅津晶さんである。胆振東部地震の当時は総務企画課で災害対応にあたり、臨時災害放送局の設置準備や運営にも携わった。

室蘭市が厚真町およびむかわ町と同じ胆振総合振興局管内であり、厚真町の丸山さんがFMいるかに勤務した経験があるというように、本研究の事例として選定した4つのラジオ局には、互いに地域的あるいは人的なつながりがある。

1-4 本稿の構成

本稿は全6章からなる。

1章では、災害対策として地域のラジオが注目される背景を概観した後、これまでに行われてきた研究成果を踏まえて本研究の目的を示し、対象とする事例について説明した。

2章では、コミュニティ放送が生まれ全国各地に拡大した背景を述べ、その過程でラジオの災害時における有効性が認識されるようになったことを説明する。また、その状況と呼応して活用が広まった臨時災害放送局の事例も取り上げる。

3章からは5章は、胆振東部地震に関する聞き取り調査をもとに、本稿の重要なテーマである災害時における地域の情報のあり方について検討する部分である。3章では、2つのコミュニティ放送局による胆振東部地震での対応の内容を説明し、その放送が果たした役割と速やかに必要な情報を発信できた背景を考察する。そして、コミュニティ放送は日々の放送を通して災害時に発揮される独自の強みを獲得していることを明らかにする。

4章では、コミュニティ放送局にあるような強みを持たない臨時災害放送局がいかんにして情報発信を行えたのかについて、2つの臨時災害放送局が設置されるまでの経緯や放送内容から論じる。そして、2町の臨時災害放送局もまたコミュニティ放送局の強みを生かして設置・運営され、次第に地域に定着していったことを示す。

胆振東部地震の臨時災害放送局には肯定的な評価がある一方、現場では困難や戸惑いもあった。そこで5章では、2つの町の放送に見られた問題や反省点を取り上げ、今後他の災害でより効果的な情報発信を行うための課題を指摘する。そして、その課題に取り組む手がかりとなりうる道内外の事例を紹介する。

結びの6章では、これまでの議論を整理し、コミュニティ放送局が地域内外とどのような関係を持ち、そのつながりが何をもたらしたのかをまとめる。その上で地域のラジオの可能性と今後の課題を示す。

なお、コミュニティ放送は「コミュニティFM」や「地域FM」などとも呼ばれるが、本稿では法令等に合わせて「コミュニティ放送」の語を用いる。また、特に放送局を指す場合には「コミュニティ放送局」と表す場合もある。

2 地域の防災メディアとしてのラジオ

2-1 コミュニティ放送の制度化と普及

2-1-1 コミュニティ放送の法的根拠

コミュニティ放送局は、市区町村の一部の区域において基幹放送を行う超短波放送局（FM放送局）である。76.1～94.9MHzのFM放送の周波数帯の電波が割り当てられるため、一般に市販されているFMラジオやカーラジオで聞くことができる。放送出力は原則20ワット以下で概ね半径5～15kmをカバーし、放送対象地域は一つの市区町村の一部の区域とされる。ただし、地域的一体性がある場合には隣接する他の市区町村の一部の区域、さらに、住民のコミュニティとしての一体性がある場合には隣々接する他の市区町村の一部の区域を併せて放送対象地域とすることが認められている [総務省情報流通行政局衛星・地域放送課地域放送推進室, 2021]。また、一部のコミュニティ放送は各局のウェブページや専用のウェブサイトで同時配信（サイマル放送）を行っており、放送エリア外からでも番組を聞くことができる。

放送内容は自主制作番組の割合が6割以上⁸となることを目指すことが求められている一方、衛星放送の再送信を利用することも認められており⁹、コミュニティ放送専用の番組配信を行う事業者も存在する¹⁰。また放送事業は公共性の高い事業であるため、災害時の速報の実施や自治体との協定締結など、非常災害時の放送体制を確保することが求められている [総務省情報流通行政局衛星・地域放送課地域放送推進室, 2021]。

2021年11月2日現在、コミュニティ放送の運営社は全国に337社あり、そのうちの249社は一般社団法人「日本コミュニティ放送協会（JCBA）」に加盟している¹¹。JCBAは各局の相互啓発や放送倫理の向上などを目的に活動しており、サイマルラジオ事業の推進や資格取得の補助などを行っている。組織は理事会の下に全国で11の地区協議会に分かれ、北海道地区協議会には22社が加盟している¹²。

⁸ 例えば、北海道地域における民放テレビ4局の自社制作比率の平均（2002年～2007年）は17.7% [脇浜, 2013]、全国では10%を切る局が半数以上あり（『朝日新聞』2020年4月8日朝刊）、在京キー局の全国ネット番組なども多い。一方ラジオは、1999年春の自社制作率で道内民放ラジオ4局がいずれも50%以上（『北海道新聞』1999年4月7日夕刊）と、データは古いもののおしなべてテレビよりいわゆる「ローカル番組」の割合は高い。

⁹ 日本コミュニティ放送協会「コミュニティ放送とは」（<https://www.jcba.jp/community/>）2021年12月12日閲覧。

¹⁰ MUSIC BIRD for Community FM「コミュニティFM向け運営支援サービス」（<https://musicbird.jp/コミュニティ放送/delivery/>）2021年12月12日閲覧。

¹¹ 日本コミュニティ放送協会（<https://www.jcba.jp/index.html>）2021年12月12日閲覧。

¹² 日本コミュニティ放送協会「JCBAについて」（<https://www.jcba.jp/jcba/index.html>）2021年12月12日閲覧。

2-1-2 コミュニティ放送の制度化と拡大の背景

コミュニティ放送は1992年に制度化され、同年に第1号のFMいるかが開局したが、山田 [2000]はそれに先立って広まっていたいわゆる「ミニFM」が制度化の背景にあると指摘する。1980年頃から、「ミニFM」あるいは「微弱電波放送」の実践が多様な形で展開し始めた。これは微弱な電波でごく狭い範囲を対象に放送を行うもので、免許が不要で違法性はない。このブームは規制緩和で民放FMの新設が相次いだ1980年代半ばまで続き、山田 [2000]はこうした動きの中で小規模FM放送の制度化を求める社会的な需要が醸成されていたとみる。

大内 [2018]はさらにコミュニティ放送の制度化を国による地域情報化政策の一環としてとらえる。地域間の情報格差是正を図る地域情報化政策は1970年代から打ち出され、1983年には地域の独自性・主体性を基本としたメディアの構築を目指す「テレピア構想」が郵政省（現・総務省）によって提唱された。1985年には郵政大臣の諮問機関が「市町村単位程度を放送対象とするFMなどの導入を検討する必要がある」と提言し、1991年7月には郵政省が「コミュニティ放送」の構想を発表した。

制度化後は各地で開局が進んだが、その要因の一つに災害経験が挙げられている。1995年の阪神・淡路大震災¹³では、外国籍の住民の多い神戸市長田区で朝鮮・韓国語など母国語による情報発信を行うミニFMが2局作られ、それらが合併して多言語放送を行うコミュニティ放送局「FMわいわい」が設置された [北郷, 2013]。これが話題となったこともあり、この震災後にコミュニティ放送は防災に有効な放送局として認識されるようになった [田村・染谷, 2005]。山田・吉田 [2017]はこの阪神・淡路大震災の経験が周辺地域にコミュニティ放送を普及させる契機となり、全国的にもその意義を浸透させたという。また、その後は地域によって普及の度合いには違いが生じるが、2011年の東日本大震災後には東北地方で開局数が増え、震災が開局への動きを後押ししたとみる [山田・吉田, 2017]。また、阪神・淡路大震災や東日本大震災のような大規模な地震災害だけでなく、局地的に被害を出した災害がその地域での開局を加速させた例もあることから、山田 [2017]は災害経験による防災意識の高まりがコミュニティ放送の普及を推進したと指摘する。

2-1-3 北海道のメディアとコミュニティ放送の状況

ここで、北海道のメディアの状況を概観する。道内の基幹放送のうち、テレビはNHKと民放5局が全道で視聴可能で、ラジオはコミュニティ放送を除くとAMとFMが2局ずつ

¹³ 阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）は、1995年1月17日5時46分、淡路島付近を震源に発生したマグニチュード7.3の地震である。早朝に阪神間の市街地を襲い、家屋倒壊などで死者・行方不明者は6437人にのぼった。神戸市長田区では大規模な火災が発生した（『読売新聞』2020年1月17日朝刊）。

存在する¹⁴。ラジオは地域や局によって受信できない場合があり、例えばエフエム・ノースウェーブの居住エリア内人口はいずれも全道の8割程度である¹⁵。新聞は、日本新聞協会の会員社が全道で8社あり¹⁶、全国紙や全道をカバーする北海道新聞以外に函館新聞や室蘭民報など各地で発行される新聞もある¹⁷。このほか、全道もしくは道内の一部地域を対象とした雑誌やケーブルテレビも存在する。

コミュニティ放送局は、2021年11月1日現在全国の都道府県で最も多い28局が存在する¹⁸。全道にわたって広く人口2万人以上の市町を中心に分布し、札幌市には行政区単位で放送する局がある。北海道でコミュニティ放送局の数が多く要因について小内 [2003]は、全国初のコミュニティ放送局であるFM いるかが函館市で誕生し関心と呼んだこと、県域FM放送を聴取できないエリアが相当存在すること、県域FM放送の多くが札幌発の情報であること、という3点を挙げる。2点目について、県域放送のFM北海道(AIR-G')やエフエム・ノースウェーブを聞くことのできない地域では、FM放送に対する潜在的な要求があったとみる。また3点目は、県域FMは札幌で制作された番組が多く、面積の広大な北海道では札幌から遠い地域ほど地域に密着した情報が得にくい事態が起きているという。そうしたことからコミュニティ放送は聴取可能な唯一のFM放送、あるいは独自性のあるメディアとして北海道の各地で受け入れられやすかったと指摘する。

2-2 臨時災害放送局の制度化と普及

2-2-1 災害時におけるラジオの活用

前節で見たように、コミュニティ放送は「ミニFM」に端を発する小規模放送に対する社会的な需要や、地域情報化政策を進める国の政策を背景に制度化され、北海道でも地域に密着したFM放送への要求に応える形で開局が相次いだ。その後阪神・淡路大震災や局地的に大きな被害をもたらした災害の場面でコミュニティ放送の情報発信が注目を集め、次第に地域防災の意味合いからも普及が進んだ。

最近では、国や自治体が緊急時の情報伝達にコミュニティ放送を利用する仕組みの活用も広がっている。コミュニティ放送を利用した自動起動ラジオ(自治体によって緊急告知ラ

¹⁴ 総務省「北海道内の期間放送事業者一覧(コミュニティ放送局を除く)」(<https://www.soumu.go.jp/soutsu/hokkaido/H/H3/h3.htm>) 2021年12月13日閲覧。

¹⁵ エフエム・ノースウェーブ「会社概要」(<https://www.fmnorth.co.jp/company/>) 2021年12月13日閲覧。

¹⁶ 日本新聞協会「メディアリンク」(<https://www.pressnet.or.jp/medialink/>) 2021年12月13日閲覧。

¹⁷ 山田 [2011]は、北海道ではその「周縁性」から全国紙に対して北海道新聞が優位に立ち、さらに道内主要都市では札幌の「周縁」として有力な地元紙が生まれたと考察する。

¹⁸ 総務省電波利用ホームページ「コミュニティ放送の現状」(<https://www.tele.soumu.go.jp/jadm/system/bc/now/index.htm>) 2021年12月13日閲覧。

ジオなどとも呼ばれる)は、平時から使える FM ラジオ受信機だが、災害などの緊急時に自治体からの要請を受けたコミュニティ放送事業者が信号を発すると、自動的に起動して災害情報が高音量で流れるようになっている。2016 年には少なくとも 90 の事業者が導入しており、北海道では稚内市やニセコ町が導入している [総務省情報流通行政局衛星・地域放送課地域放送推進室, 2017]。2006 年に岡山県倉敷市のエフエムくらしきが地元のケーブルテレビ局と共同で開発して全国で導入が進んだ [エフエムくらしき, 2020]。

なお、厚真町では町が各家庭に防災行政無線の戸別受信機を無償貸与している。これはラジオの受信機とは異なるものだが、コミュニティ放送のない地域でも、自治体が住民に屋内の受信機を通して情報を伝える手段として利用されている¹⁹。

2-2-2 臨時災害放送局の法的根拠

自治体が音声を通してリアルタイムに情報を伝える手段が広がりつつあるが、臨時災害放送局もその一つとして取り上げることができる。

制度が作られる契機となった阪神・淡路大震災では、被災者はマスメディアから必要な支援情報を得ることができず、的確な行政情報を伝達する狭域の放送局の必要性が唱えられた。そこで震災の翌月、郵政省から出された通達「非常時における放送局に関する臨機の措置について」によって臨時災害放送局が制度化された [大内, 2018]。

臨時災害放送局は、「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」とされている。FM 電波の周波数を利用するため通常のラジオ受信機で聞くことができ、空中線電力や対象地域は「必要な範囲」とされ、具体的な規定はない。免許の期間は、「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」、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」と定められている [総務省情報流通行政局地上放送課, 2019]。

臨時災害放送局は、簡易的な手続きで開設することができる。災害が発生すると、自治体などが総務省の出先機関である各地の総合通信局等へ電話等で連絡し、スタジオの設置場所や想定する運用期間などの事項を伝達する。必要な事項の審査が終わると速やかに口頭で免許する旨が伝えられる。実際に放送を行うには機材やスタッフの確保が必要だが、全ての総合通信局等には送信機やアンテナなどの機材が 1 式ずつ配備されており、必要な場合は無償で貸与を受けることができる。また、免許申請手数料や電波利用料を負担する必要はない [総務省情報流通行政局地上放送課, 2019]。

¹⁹ 北海道厚真町「防災行政無線を活用した情報伝達」(http://www.town.atsuma.lg.jp/office/reception/disaster_prevention/radio/) 2021 年 12 月 13 日閲覧。

2-2-3 臨時災害放送局の広がり と 多様化

阪神・淡路大震災を受けて臨時災害放送局が制度化された直後、兵庫県が県庁にスタジオとアンテナを設置して「FM796 フェニックス」を開局し、仮設住宅の受付状況や被災者向けの貸付制度などの生活情報を流した²⁰。また、2000年には有珠山噴火に伴って北海道虻田町（現・洞爺湖町）に設置された²¹。2004年に新潟県で発生した中越地震においては、既存のコミュニティ放送局「FM ながおか」が長岡市から委託を受け、初めてコミュニティ放送局が臨時災害放送局を運営する形がとられた。一方で隣の十日町市はコミュニティ放送局をもたなかったため新たに臨時災害放送局を開局したが、これが元となつてのちにコミュニティ放送局の「FM とおかまち」が開局することになった [北村, 2013]。このように、当該地域にコミュニティ放送局がある場合には、自治体が新たに免許を取得したうえで、コミュニティ放送の設備や周波数を用いて放送する方式をとる場合もある。

特に多くの臨時災害放送局が開設されて注目を集めたのが 2011 年の東日本大震災²²である。地震と津波で広範囲の自治体が同時に被災したことで、岩手、宮城、福島、茨城の各県 28 市町で 30 局が設置された。放送期間は長い局で 5 年以上にわたり、2018 年 3 月に岩手県陸前高田市と福島県南相馬市、富岡町が放送を終えて全局が終了した²³。東日本大震災の臨時災害放送局はその数の多さだけでなく放送期間の長さも類を見ないものだった。放送が長期化する中で臨時災害放送局の位置づけが次第に変化し、復興過程での情報発信や地域コミュニティの再生を担う役割が期待されるようになっていったという指摘もある [災害とコミュニティラジオ研究会, 2014]。

その後も全国で制度が活用され、2017 年までに噴火や豪雨災害など少なくとも 12 の災害で臨時災害放送局が設置された [大内, 2018]。北海道では胆振東部地震で開局したむかわ町が 2000 年の虻田町に次いで 2 例目、厚真町が 3 例目となった²⁴。

²⁰ 『毎日新聞』1995 年 2 月 14 日大阪夕刊

²¹ 『北海道新聞』2000 年 10 月 27 日夕刊

²² 東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）は 2011 年 3 月 11 日 14 時 46 分、三陸沖を震源に発生したマグニチュード 9.0 の地震である。大規模な津波が発生し、岩手、宮城、福島の各県を中心に 1 万 8000 人を超える死者・行方不明者が出た（『読売新聞』2016 年 8 月 11 日朝刊）。

²³ 『読売新聞』2018 年 2 月 20 日朝刊（岩手）

²⁴ 『北海道新聞』2018 年 9 月 19 日朝刊

3 コミュニティ放送局による災害対応

3-1 胆振東部地震における臨時放送

3-1-1 道内のコミュニティ放送局の対応

胆振東部地震は、2018年9月6日3時7分に胆振地方中東部を震源として発生したマグニチュード6.7の地震である。未明に発生したこの地震では、厚真町で震度7、安平町、むかわ町で震度6強を観測したほか、道内ほぼ全域で揺れを感じた。北海道で震度7を観測したのは現行の震度階級になってから初めてで、厚真町の36人を含む43人が死亡（災害関連死を含む）し、782人が負傷した（2019年3月31日時点）〔北海道総務部危機対策局危機対策課, 2019〕。

この地震では、発電所が連鎖的に停止したことにより全道で295万戸が停電する「ブラックアウト」が発生した。停電がほぼ復旧したのは9月8日で²⁵、地震発生直後の道内ではテレビの視聴やスマートフォンの充電が難しい状態になった。

そうした中、乾電池や手で充電できるラジオは情報手段として利用できた。日本コミュニティ放送協会²⁶によると、同協議会に加盟している各局が地震に関する臨時放送を行い、e-niwa（恵庭市）やFMおたる（小樽市）、FM-JAGA（帯広市）などのように60時間以上の連続放送を行った局もあった。自治体や町内の企業などから情報発信を要請された局もあり、コミュニティ放送が住民の情報源となっていたことがうかがえる。各地のコミュニティ放送がきめ細やかな災害情報を提供した点が評価され、JCBA 北海道地区協議会は2019年の『『電波の日・情報通信月間』記念中央式典』で総務大臣より表彰された²⁷ほか、同年北海道庁より災害対策基本法に基づく指定地方公共機関に指定された²⁸。

²⁵ 『北海道新聞』2018年9月9日朝刊

²⁶ 日本コミュニティ放送協会「平成30年北海道胆振東部地震について」（<https://www.jcba.jp/info/info20180906-diaster/info20180906-diaster.html>）2021年12月13日閲覧。

²⁷ 総務省「令和元年度「電波の日・情報通信月間」記念中央式典における表彰」（https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01tsushin10_02000052.html?fbclid=IwAR1cJWtIh-ApOQBeCEcTAgMqHeUG-s7vjLP2TcDA5r2HS3Ty_3A82GY5uB4）2021年12月13日閲覧。

²⁸ 北海道「災害対策基本法第2条第6号の規定に基づく指定地方公共機関の指定について（公告）」（https://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/ktk/kokoku/communityFM.html?fbclid=IwAR3BW6Esd3_VNjyUGaalXzC1xNHbbfSzx8018PVLUuM_38YK614OI946Nko）2021年12月13日閲覧。

3-1-2 FM いるかのあらし

FM いるかは、北海道函館市と北斗市および七飯町の一部を対象とするコミュニティ放送局である。1992 年 12 月にコミュニティ放送局全国第 1 号として開局し、函館山ロープウェイ株式会社の一部門として 16 人の契約スタッフによって運営されている²⁹。スタジオは「函館山ロープウェイ」の山麓駅内にある（図 3-1）。

同社のコミュニティ放送事業は、新事業を模索していた当時の社長の発案だった。米国で出会った小さなラジオ局をヒントにラジオ放送を行おうと考えた社長は、函館山展望台の改築で知り合った放送関連会社の北海道支社長に相談し、コミュニティ放送の法制化を進めていた郵政省に働きかけた。道内の自治体や観光関係者にも賛同者を増やし、電波の発信に適した函館山という地の利も生かして開局に至った³⁰。

当初は出力が制限され函館駅付近までしか受信できなかったが、規制緩和や函館市の市域拡大に伴って放送エリアを拡げ、2021 年現在可聴範囲には 30 万人余りが住む。24 時間の放送のうち日中の 12～14 時間は自主制作番組で、ボランティアにはよらず自社のスタッフによって放送が行われている。地域の振興に寄与することや市民との対話を番組編成方針とし、移動中継車も活用して生活情報や娯楽番組など函館周辺の情報を伝える。さらに地域住民の安全確保のため、防災情報を 1 分前後にまとめたミニ番組や自動放送（AI アナウンサー）による在住外国人や観光客に向けた多言語での気象情報も平時から放送している³¹。



図 3-1 FM いるかのスタジオ（右の建物）と函館山ロープウェイ
（2021 年 7 月 24 日筆者撮影）

²⁹ FM いるか提供資料による。

³⁰ 『北海道新聞』2012 年 12 月 21 日朝刊（函館・渡島・檜山）；『北海道新聞』2014 年 10 月 28 日夕刊

³¹ FM いるか提供資料による。

番組には新聞記事の紹介や市政情報の枠もあるが、コミュニティ放送の役割についてプロデューサーの斉藤正樹さんは、「報道機関やマスコミとはちょっと違う、町場の生活情報を伝える回覧板に近い存在」³²と形容する。聞き取り調査の1か月あまり前の新聞記事³³に、世界的に流行した新型コロナウイルスに感染した男性が、ホテル療養中は感染症関連のテレビニュースを敬遠してFM いるかを聴いていたという体験談があった。斉藤さんはこうした場面で表れるラジオの役割もあるのではないかと話す。

こういう新聞記事を見たりして、「ラジオにこういう役割もあつたりするんだ」って、私たちが思ったりしますからね。やっぱりまだ日々新しい発見の連続ですよ。狙ってやっているわけじゃないので、こういう風にラジオを使ってくれているんだなって感じですね³⁴。

この言葉にあるように、開局から30年近く経ってもなお、新たなラジオの役割に気付くことがあるという。それは、リスナーそれぞれがFM いるかに対して多様な活用の仕方を見いだしているということでもあろう。

3-1-3 FM いるかの臨時放送

胆振東部地震で函館市では最大震度5弱を観測し、10人が負傷したほか、11棟の建物に半壊などの被害が出た [北海道総務部危機対策局危機対策課, 2019]。

FM いるかでは9月6日の早朝3時7分の地震発生後、局長がいち早く出社し、3時30分から配信番組を生放送に切り替えて情報発信を始めた³⁵。当初は非常用の自家発電で電源を確保し、地震の規模や震源、注意すべきことを繰り返し伝えた。情報はライフラインや消防機関から電話で集め、2時間ほどでメールが使えるようになるとリスナーや公共施設からも情報が届き始め、公衆浴場などの営業状況や臨時休校の情報、携帯電話の充電サービスの実施情報などを放送した。

次第に停電から復旧したというメッセージも届き始める一方で完全な解消の見通しは立たず、FM いるかでは停電が復旧するまでスタッフを交代させながら24時間放送を続けることとした。内容は災害情報を中心としながらも、地震関連ではないメッセージや音楽も放送するようになり、必ずしも緊迫したものではなかった。そして9月9日16時、放送エリア内の停電が解消したことを受けて臨時放送を終え、通常体制に戻った。この臨時放送は69時間半におよび、道内のコミュニティ放送局で最長となった。

³² 2021年7月24日、斉藤正樹さんへの聞き取りによる。

³³ 『北海道新聞』2021年6月3日朝刊（函館・渡島・桧山）

³⁴ 2021年7月24日、斉藤正樹さんへの聞き取りによる。

³⁵ 以下本項は特に断らない限り、2021年7月24日の斉藤正樹さんへの聞き取りによる。

FM いるかによる情報発信は SNS を通して平時のリスナー以外にも広がった。函館市出身のロックバンド「GLAY」の TERU さんは地震当日の朝にツイッターで FM いるかを紹介し、投稿は 1 万 2 千回あまり引用された³⁶。FM いるか公式ツイッターも地震直後から情報発信を行い、203 件の自社の投稿や関係機関の投稿の引用をした。これらは広く拡散され、アカウントのフォロワー数も増加した。FM いるかへ寄せられたメールは延べ 1535 通あり、その他ツイッター等の SNS での情報提供も多数あった。寄せられたメールのうち 7 割は情報を提供するもので、そのほとんどが停電の復旧など電気に関する情報だった³⁷。

3-1-4 FM びゅーのあらまし

FM びゅーは、2008 年に開局し、北海道室蘭市と登別市および伊達市の一部を対象とするコミュニティ放送局である³⁸。また、北海道伊達市・豊浦町・壮瞥町・洞爺湖町を放送エリアとするコミュニティ放送局「wi-radio」でも同内容の放送を行っている。スタジオは町の様子を見渡せる建物の 4 階にあり、壁には地震発生時に安全確保を呼びかけるための原稿が貼られている（図 3-2）。2021 年に FM びゅーが主に放送エリア内に住む 469 人に行った聴取状況調査によると、FM びゅーの認知度は 76%、平日の平均聴取シェアは 30%で県域放送を抑えて 1 位だった³⁹。



図 3-2 緊急時用の原稿（右上）が貼られた FM びゅーのスタジオ
(2021 年 8 月 20 日筆者撮影)

³⁶ 「TERU (@TE_RUR_ET)」ツイッター-2018 年 9 月 6 日投稿 (https://twitter.com/te_rur_et/status/1037482181210193921)、2021 年 11 月 29 日閲覧。

³⁷ FM いるかで 2018 年 10 月 30 日に放送された特別番組「防災ラジオ 807～災害と情報～」(YouTube (<https://www.youtube.com/watch?v=H5NiCaJtR0U>))にて 2021 年 11 月 29 日閲覧)による。

³⁸ 以下本項は特に断らない限り、2021 年 8 月 20 日の沼田勇也さんへの聞き取りによる。

³⁹ FM びゅー提供資料による。

局長の沼田勇也さんは2001年頃から地元の有志メンバーとインターネットラジオを始め、2007年にFMびゅーを運営する「室蘭まちづくり放送株式会社」を設立した。開局の背景について、沼田さんは以下のように話す。

18万いた人口がまもなく7万になろうとしている中で、地域の中でみんながつながって、情報をやりとりして暮らしやすい世の中にしておかないと、みんな町からいなくなっちゃうと思って。室蘭は何にもないとかつまらないとかいう人がいっぱいいるんだけど、良いところいっぱいあるし面白い人もいっぱいいるし、実はここで暮らしても楽しいよねって、知らないだけで離れるのは寂しい。ラジオでなんとかつなぎ止められないかな、きっかけにならないかなっていうのが基本のコンセプトですから。日々のラジオでなんとか町が明るくなってくれないかなっていう思いですね⁴⁰。

沼田さんは、人口が減少し経済が縮小する室蘭で、地域の情報を共有して皆で助け合う必要性を感じたという。そこで少数の有力企業等からではなく地元の皆で資金を出し合う形でコミュニティ放送局を立ち上げることを考え、2000万円を目標に地元経営者らを訪ね1口5000円から協賛金や出資を集めた。

現在のFMびゅーの運営も、これらの開局に協力した地元の人々によって支えられている。収入の基礎は広告料で、CMの放送や番組案内を兼ねた局の広報誌には地元の企業や団体から広告が集まる。また、FMびゅーに賛同する個人や団体が年間1000円から「応援金」を支払うことで特典を受けられるサポーター会員制度もある。この会員の中には、ボランティアとして自ら番組を制作する住民もおり、アルバイトを含めたFMびゅーのスタッフ10人によって作られる自社制作番組の他に、20余りの番組はボランティアが制作した番組となっている⁴¹。

沼田さんは以下のように話し、皆で放送を支えることで、住民の中にはいっそうコミュニティ放送を大切にしようという意識が生まれるという。

一人ひとり当たって「お金ちょうだい」って言って回ってできたものなので、そういうやり方をすれば、みんなが自分のラジオ局っていう認識になってくれて、聴いてもくれるし、文句も言ってくれるし、たまにはサポーターにもなってくれてお金をくれたりとか、社長さんはCMをくれるとか。「ラジオ局を存続させよう」、「自分のラジオ局だったらつぶしちゃいけない」っていう思いになってくれる。そうじゃないととっくにつぶれているかもしれないですよ。費用対効果っていうよりも、この町にラジオが必要

⁴⁰ 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

⁴¹ 自社制作とボランティアによる番組が大半を占めるが、それ以外の時間は室蘭市周辺では受信できない県域放送のエフエム・ノースウェーブなどを放送している。

だっていう思いで支えてもらっているという感覚が強いですね⁴²。

「災害対応は第二の目標」との発言もあり、あくまで地域とのつながりが最大の目的であって、常に災害時のためのラジオ局として存在しているのではないという考えが伺える。それでも緊急の場合には住民に必要な情報を伝える役割も果たしている。特に大雨や洪水の気象警報発令時や、台風の接近時、震度4以上の地震が発生した場合には臨時放送を行うこととしており、状況に応じて気象台や行政機関からの情報を読み上げる。

3-1-5 FMびゅーの臨時放送

胆振東部地震で観測された室蘭市での最大震度は5弱で、2人が負傷、91棟の建物に一部損壊の被害が出た [北海道総務部危機対策局危機対策課, 2019]。

地震発生直後、津波の恐れがないことを確認した沼田さんは、局のSNSグループで出社できるスタッフを募り、スタジオに駆けつけたスタッフが3時30分頃に非常電源を用いて臨時放送を開始した⁴³。スタジオに常備された災害時用原稿をもとに地震情報や安全確保の呼びかけを行うと同時に、室蘭・登別・伊達の各市役所と室蘭地方気象台にもスタッフが向かい情報収集にあたった。そこで得た避難所やライフラインに関する情報はSNSで直接スタジオに送られて随時読み上げられ、その間に局内のスタッフが情報を整理して原稿を作成するという態勢が整えられていった。また、NHK室蘭放送局との事前の防災協定⁴⁴に基づいて、NHKニュースで報じられた内容も臨時放送に利用した。さらに技術ボランティアが各送信所や中継局を巡回して発電機の給油を行ったことで、停電の状況下でも電波をほぼ止めずに発信し続けることができた。

情報提供のメールも3時30分頃から届き始めた。リスナーからの停電状況の報告に加え、市内の病院から診療態勢の案内や学校の教員から休校の連絡も寄せられた。臨時放送ではこれらを読み上げながら、不確かな情報は事前に関係者に確認をすることで正確な情報提供につなげた。次第に曲のリクエストも寄せられたほか、普段から放送を聴いているリスナーからは馴染みのあるスタッフを労うメッセージや感謝の声も届いた。停電の復旧が進む中、室蘭市内では目立った人的被害もないことから臨時放送は停電が解消するまでとすることを決め、9月8日の16時30分より通常の放送に戻した。約60時間の臨時放送の間に、メールやツイッターを通して届いた声はそれぞれ200件以上にのぼった。

⁴² 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

⁴³ 以下は2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。FMびゅーでは胆振東部地震などの臨時放送時に使用された原稿データや寄せられたメールを資料として保管しており、適宜放送の検証をしているという。聞き取りはそれらを参照しながら行われた。

⁴⁴ 2020年には地元紙室蘭民報とも協定を結び、ニュースの提供を受けるなどしている。

3-1-6 小括 —コミュニティ放送局による臨時放送の意義—

胆振東部地震では、それまで経験のない揺れを感じた上に広く停電が発生したことで、北海道各地の住民にとってラジオが貴重な情報源となった。中でもコミュニティ放送は、地区ごとの避難情報や個別の施設の営業状況など、全国・全道メディアではカバーするのが難しい住民の生活に直結する詳細な情報を伝えた。これらの情報は放送局が独自に集めた確度の高い情報であり、FM いるかは主に電話で、FM びゅーは行政機関にスタッフを派遣して取材することで集め随時報じた。メールや SNS の情報も事実を確認したうえで読み上げるにより、より正確で多くの情報を迅速に発信することができた。

コミュニティ放送局による臨時放送はこのように情報手段となっただけでなく、住民を安心させる機能も併せ持っていた。道内の複数の局では、停電が長期化する地域のために、通常は配信番組を流す夜間にもスタジオのスタッフが生放送を続けた。リクエスト音楽を挟みつつ住民に日頃から声の聞きなれたパーソナリティが語り掛けたことで、余震への警戒や避難生活を続ける住民の不安の緩和につながったのではないかと考えられる。

こうした、生活に密着した確かな情報を伝え住民を安心させるといった臨時放送が果たした機能は注目される一方で、それはあくまでコミュニティ放送の役割の一部であるという点にも注意したい。FM いるかの日々の放送の大部分を自社制作の番組が占めていることや、FM びゅーの運営が地元の人々によって支えられているということにも表れているように、これらのコミュニティ放送局は緊急時のためにのみ存在するのではない。本節で見た災害対応は、地元住民のための放送を行うというコミュニティ放送の目的の一環として行われているのである。

とはいえ大規模な停電を伴った今回の地震は北海道では前例のない事態であり、その中で円滑に臨時放送を行うのは容易にできることではないだろう。ここまで述べてきた役割を地震直後のコミュニティ放送局がなぜ果たすことができたのか、次節ではその背景を考察する。

3-2 コミュニティ放送の強み

3-2-1 災害経験の蓄積

胆振東部地震の際 69 時間半にわたる臨時放送を行った FM いるかには、それ以前にも繰り返し臨時放送の経験があった。コミュニティ放送局として国内で最も長い歴史を持つだけに臨時放送の経験は多いが、その内容には少しずつ変化も見られる⁴⁵。

開局からわずか半年あまりの 1993 年 7 月 12 日には北海道南西沖地震が発生した。これは 22 時 17 分に発生したマグニチュード 7.8 の地震で、震度 6（推定）の揺れと大津波に見

⁴⁵ 以下本項は特に断らない限り、2021 年 7 月 24 日の斉藤正樹さんへの聞き取りによる。

舞われた奥尻島を中心に 230 人が死亡・行方不明となった。震度 4 を観測した函館市では港湾施設などが液状化の被害を受けた⁴⁶。

地震発生時はスタジオにスタッフが残り、発生から 3 分後の 22 時 20 分から 2 時間あまり臨時放送を行った。当時の FM いるかは出力が小さく函館市の一部で受信できるのみだったが、中継車を出動させて漁港や消防本部などから被害状況や津波情報を伝えた。しかし当時はまだノウハウがなく、出社しないスタッフも多くいた。特に警察や消防への取材はうまく応じてもらえなかったことから、それ以来通常の番組でも警察からの情報を伝えるなど各公共機関との連携を強めるようにした。

2004 年の台風 18 号接近時には、9 月 7 日から 4 日間にわたって連続放送を行った。市内では建物被害や停電が相次ぐ中、スタッフが泊まり込みで気象情報を流し続け、中継車を活用して各地の状況をレポートした。メールやファックスによるリスナーからのメッセージは 2000 通を超え⁴⁷、以後 FM いるかのリスナーが増える転換点になったという。一方この台風では送信機の電源が切れたことで放送が一時停止するトラブルがあった。函館山山頂の発電機を手動で起動させて復旧したが、これを教訓に設備の改善を行った。

2011 年の東日本大震災では、津波警報が解除（津波注意報へ切り替え）された地震翌日の夜まで約 31 時間の臨時放送を実施した。この地震で函館市では震度 4 の揺れと最大 2.4m の津波を観測して 1 人が死亡し、市内の観光施設などが浸水被害を受けた⁴⁸。地震発生時は生放送中だったため、スタジオで揺れを感じた時点から臨時放送を開始し、津波からの避難の呼びかけや浸水していた現場付近からの報告を行った。ところがこの地震では函館市の避難勧告情報を得られず、伝えるのが遅れた。それを踏まえて FM いるかは翌年に函館市と災害放送協定を結び、NHK 函館放送局とも放送協力の覚書を交わした⁴⁹。

このように、FM いるかは開局直後から複数の災害を経験しており、そのたびに臨時放送を行ってきた。しかし開局当初から防災メディアとして十分に機能できたわけではなく、スタッフの対応や情報収集体制、技術面の反省と改善を繰り返してきた。胆振東部地震でスムーズに臨時放送を開始し、停電の解消まで様々な情報を伝えることができた背景にはこうした「災害経験の蓄積」があり、それはコミュニティ放送がもつ強みの一つだといえる。

3-2-2 ネットワークの構築

比較的新しいコミュニティ放送局や、災害が頻繁には起きることのない地域の場合でも、他の地域で発生した災害や他の局の取り組みを自らの災害対応に生かすことができる。

FM びゅーの沼田勇也さんは、東日本大震災の発生以来、宮城県へボランティア活動に行

⁴⁶ 『北海道新聞』2013 年 7 月 6 日朝刊；『北海道新聞』1996 年 7 月 12 日朝刊（道南）

⁴⁷ FM いるか提供資料による。

⁴⁸ 『北海道新聞』2016 年 3 月 10 日朝刊

⁴⁹ 『北海道新聞』2012 年 12 月 22 日朝刊（函館・渡島・桧山）

くなど継続的に被災地とかかわりを持ってきた。そのきっかけは FM びゅーの放送エリア内にある伊達市が、宮城県亙理町および山元町と姉妹都市関係にあることだという。さらに沼田さんは放送作家の P さんが女川町で臨時災害放送局の設置を支援することを知り、2011年6月に初めて宮城県内の被災地を訪問した。P さんは FM びゅーの開局準備の様子を取材し、以来沼田さんと親交があった。訪問当時被災地は混乱し、臨時災害放送局のスタッフも多忙な状態だったため、沼田さんは放送を一時的に担当するなどの協力をしたほか、放送以外でも災害ボランティアとして生活支援を行った⁵⁰。

その後も沼田さんは被災地を訪れて被災者の話を聴くなどし、復興イベントや東北の住民へのインタビューなどを編集した特別番組を FM びゅーで放送することもあった⁵¹。東日本大震災に限らず、2019年には台風⁵²で被害を受けた千葉県のコミュニティ放送局へ応援に駆け付けるなど、沼田さんは他地域の災害現場を訪問してきた⁵³。こうした被災地への訪問は、災害について学ぶ機会になるという。

被災地に行くというのは勉強になってますね。災害時にどうなるのか、そこに住んでいる人が何を求めて何に苦しんでいるのかっていうのを現場で見られるっていうのは、行かないと分からないというのがありますね。行ったら町民に「ラジオ聴いてますか」って聞いてみたりもしてました。そうすると町の人の雰囲気も分かるし、ラジオを何に役立っているかも分かったりとか、いろんなことが勉強になりましたね。それが自分の災害対策にも生きますね⁵⁴。

実際に東日本大震災の翌年の2012年11月には、室蘭市などで暴風雪による大規模な停電が発生した。胆振地方西部を中心に最大5万6千戸に影響が出た停電は解消まで3日かかり⁵⁵、FM びゅーにとって初めての大きな災害となるなか連続放送を行った。

コミュニティ放送局の全国組織である JCBA の会員局どうしても災害経験の共有が行われている。沼田さんは JCBA 北海道地区協議会の事務局長を務め、全国の総会にも参加することがあるという。この協議会では勉強会や意見交換の場も定期的に設けられており、例えば2021年にオンラインで開催された「第15回北海道コミュニティ放送フォーラム」では、鹿児島県の民放テレビ局から講師を招いて「異常災害による災害・地域密着局ができること」

⁵⁰ 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

⁵¹ 『北海道新聞』2016年4月8日朝刊（室蘭・胆振）

⁵² 千葉県では2019年9月に台風15号（房総半島台風）が上陸し、約8万棟の住宅が被害に遭い、最大約64万戸で停電が発生した。県内では停電による熱中症などで8人が災害関連死に認定され、91人が負傷した。その翌月の10月には台風19号（東日本台風）と台風21号による被害も受けた（『朝日新聞』2020年9月9日（千葉全県））。

⁵³ 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

⁵⁴ 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

⁵⁵ 『北海道新聞』2012年12月1日朝刊

と題した講演が行われた⁵⁶。

このように、FM いるかが開局から胆振東部地震まで 25 年余りの間に実際に臨時放送を繰り返して試行錯誤してきたのに対し、FM びゅーの場合には他地域の災害現場で経験を積んだり JCBA に参加する他の局と災害経験を共有したりすることによって自身の臨時放送に役立ててきたことが特徴的である。こうした他地域とのつながりに見られるような「ネットワーク」が、第二のコミュニティ放送の強みとして指摘できる。

この「ネットワーク」には、JCBA 会員局どうしのつながりのような「コミュニティ放送局間の連携」だけでなく、沼田さんと P さんとの関係のような放送をきっかけとした「個人間の結びつき」も含まれる。そして日頃の放送を通して放送局と住民（リスナーや運営を支える企業・団体）の間に築かれる関係も、「地域内の情報網」としてネットワークの一種とみることができる。

3-2-3 小括 —コミュニティ放送の強みを生かした臨時放送—

コミュニティ放送には災害経験の蓄積とネットワークという 2 つの強みが見られ、それらは互いに組み合わせられる。

毎回の臨時放送は、コミュニティ放送にとって災害時の経験として蓄積される。その蓄積を反省材料とすることで、災害対応の修正や放送設備の改善につなげられる。また、災害の度に地元のコミュニティ放送が注目されることで次第に放送が住民に浸透し、コミュニティ放送がもつネットワークの一種である地域内の情報網としての役割が強化されることになる。これらによって、次の災害時にはより安定的で充実した臨時放送を行うことができるようになる。

さらに、災害経験はネットワークの機能によって他の局にも共有される。コミュニティ放送局間が連携することで災害経験の少ない局でも他局の取り組みを取り入れることができるほか、個人間の結びつきをきっかけに他地域での災害対応を経験することもできる。

胆振東部地震の際のコミュニティ放送局による臨時放送は、こうした強みが発揮されることで可能になったといえる。

3-3 コミュニティ放送の限界

住民の生活に近い地域メディアであるだけでなく災害時には詳細で素早い情報手段としても機能するコミュニティ放送だが、誰もがラジオで地域に関する情報を得られるという状況ではない。北海道でコミュニティ放送局のある自治体は人口 2 万人以上の市町が中心

⁵⁶ 「日本コミュニティ放送協会北海道地区協議会」Facebook 2021 年 11 月 7 日投稿 (<https://www.facebook.com/jcbahokkaido/posts/2924961957753917>)、2021 年 12 月 1 日閲覧。

で、その人口は北海道全体の6割ほどであり⁵⁷、コミュニティ放送局のない市町村にも200万人以上が暮らしている⁵⁸。それでもその開設や維持は容易ではない。

コミュニティ放送局の開局にあたっては、基幹放送として法令に従った手続きが求められる。放送を行うのが既存法人でない場合には、まず発起人や出資者を集めて事業計画を策定する必要がある。その上で放送法や電波法などに沿って、経理的基礎の有無や事業計画の確実性、技術的能力などが資料をもとに審査され、合格すると開局に必要な免許が与えられる[総務省情報流通行政局衛星・地域放送課地域放送推進室, 2021]。法令の理解や資料の作成に加え、設備の整備も必要であり、開局には「大体2、3千万円くらいかかる」⁵⁹という。

開局後の経営も安定するとは限らない。社員数や放送時間が最低限であっても、コミュニティ放送局の運営には人件費や設備の維持費用などで「2千数百万円はかかる」⁶⁰という。一方収入の柱は広告料で、20秒のスポットCMの価格はFMいるかの場合3000円⁶¹、FMびゅーは2000円⁶²と設定されているほか、番組表を兼ねたフリーペーパーへの広告なども収入源になっている。いずれの局も多く住民による支えが必要で、コミュニティ放送事業の収支は同等かややマイナスになっているという⁶³。

こうした経営事情も踏まえ、FMびゅーの沼田さんは、コミュニティ放送局の開局には覚悟を持った人が必要だという。FMびゅーは、北海道苫小牧市で準備が進むコミュニティ放送局の開局を支援している。苫小牧市では2000年頃から開設を目指す動きはあったが、これまでは「お金がかかる手前のところで躊躇して」いたという⁶⁴。

苫小牧の場合には、覚悟を持った人がいなかったんですね。僕もそうでしたけど、サラリーマンを辞めて人生をかけて、だめだったら職を失うけど命をかけてやろうという人が、他の局も必ず一人いて、そういう馬鹿がいないと成り立たないんですよ。頭の人だけだとやれない世界で、「この町のために」って言ってちょっと馬鹿になる人の存在を待っていたところですね。で、それをやるって言ってくれた人が苫小牧でも出た

⁵⁷ コミュニティ放送の主な放送区域に含まれる市区町村の人口（2021年3月末時点の住民基本台帳人口）を全道の人口で割った値は57.6%である。これは市町村単位（札幌市は区ごと）で見た割合であり、実際には市町村内の一部でしか受信できない場合や、隣接自治体でも受信できる場合もあるため、必ずしも「コミュニティ放送を受信できる人口の割合」であるとはいえない。

⁵⁸ 総務省「北海道内コミュニティ放送局の開局状況（令和2年11月1日現在）」(<https://www.soumu.go.jp/soutsu/hokkaido/F/F2/f2-1.htm>) 2021年12月1日閲覧。

⁵⁹ 2021年7月24日、斉藤正樹さんへの聞き取りによる。

⁶⁰ 2021年7月24日、斉藤正樹さんへの聞き取りによる。

⁶¹ FMいるか提供資料による。

⁶² FMびゅー「広告利用」(<https://fmview.jp/ad/>) 2021年12月4日閲覧。

⁶³ 斉藤正樹さん（2021年7月24日）、沼田勇也さん（2021年8月20日）への聞き取りによる。

⁶⁴ 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

んですよ。なので、今度は大丈夫かなっていう⁶⁵。

開局がなかなか実現しない苫小牧市の状況は、コミュニティ放送を運営することのハードルの高さを物語っている。実際、これまでには経営難から閉局状態となったコミュニティ放送局も複数ある。北郷 [2021]が北海道内で行った聞き取り調査によれば、倶知安町や札幌市南区のコミュニティ放送局は、住民への認知が進まなかった結果健全な経営を維持できず、開局から3年以内に閉局した。

コミュニティ放送局どうしの情報共有の場ともなっている JCBA に参加するのにも費用がかかる。北海道の場合、JCBA の年会費 12 万円に加え、北海道地区協議会へも年間 6 万円支払うことになっている。JCBA を通じた営業活動もあり、沼田さんは「入っているメリットは高い」と話すが、局によっては会費の負担感は大きく、道内の 28 局のうち 6 局は JCBA に参加していない⁶⁶。

スポンサー収入を拠り所とするコミュニティ放送局にとって、安定した経営を維持するには地元の協力が欠かせない。北海道内には地域で一定のシェアを持ち住民に定着している局もあるが、それでも経営は楽ではない。他局との連携にも費用がかかり、前節で挙げた経験の蓄積やネットワークの構築といったコミュニティ放送の強みを得るためには壁もある。人口の希薄な地域などではなおさら運営は難しいだろう。

とはいえ災害はどの地域でも起こりうるものであり、実際に胆振東部地震で特に大きな被害を受けた厚真町とむかわ町にはいずれもコミュニティ放送は存在しない⁶⁷。そこで両町にそれぞれ設置されたのが臨時災害放送局である。しかしながらその運営主体は自治体であり、ラジオ放送のノウハウもなければ、もともと放送に親しんでいるレギュラーリスナーがいるわけでもない。いわばコミュニティ放送の強みである災害経験の蓄積も平時から築かれたネットワークも持たないラジオ局である臨時災害放送局が、どのようにして放送を行ったのか。次章では2局の設立までの経緯と放送の内容を、コミュニティ放送の強みと照らし合わせながら見ていく。

⁶⁵ 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

⁶⁶ 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

⁶⁷ 震度6強を観測して大きな被害の出た安平町は、テレビの地上デジタル放送の空きチャンネルを使うエリア放送「あびらチャンネル」で災害情報を配信したため、臨時災害放送局は設置していない（『北海道新聞』2018年9月19日朝刊）。

4 臨時災害放送局による災害対応

4-1 臨時災害放送局の設置の経緯

4-1-1 あつま災害エフエムの設置

本節では、厚真・むかわの各町で臨時災害放送局が設置されるまでの経緯を説明する。表 4-1 に示すとおり、むかわ町では9月19日に、厚真町では翌20日に放送を開始した。

表 4-1 厚真町およびむかわ町の臨時災害放送局設置の経緯（日付は2018年9月）

あつま災害エフエム開設の流れ	むかわさいがい FM 開設の流れ
6日：地震発生。防災無線などで情報提供	6日：地震発生。SNSで情報発信
9日：丸山さんがFMいるか局長に「臨時災害放送局の設置は困難」と伝える	9日：町公式フェイスブック開設
11日頃：総務省が視察。副町長らに制度を紹介	11日：沼田さんから臨時災害放送局を紹介されるも、当初は消極的
14日：試験放送。丸山さん出演	12日：災害対策本部で設置を決定
15日：道通信局長から町長に設置を提案	
18日：道通信局から機材が届く	18日：北陸総合通信局から機材が届く
20日：ボランティアが到着し、放送開始	19日：ボランティアが立ち会い放送開始

丸山泰弘さん（2021年9月13日）、梅津晶さん（2021年10月8日）への聞き取りによる。

胆振東部地震で、厚真町内では最大震度7を観測し、37人が死亡、61人が負傷した。吉野地区などで大規模な土砂崩れが発生し、被害額は823億円にのぼった [厚真町まちづくり推進課ほか, 2021]。

臨時災害放送局について厚真町職員の丸山泰弘さんのもとに最初に連絡が来たのは、9月6日の地震から3日後の9月9日だった⁶⁸。かつてFMいるかで勤務していた時の上司だった局長から丸山さんの携帯電話へ直接連絡があり、臨時災害放送局の設置について尋ねられた。設置するなら協力するとの旨だったが、丸山さんは避難者への対応で忙しく、戸別受信機による防災無線で情報発信はできているため設置は考えていないことを伝えた。

丸山さんは、厚真町で臨時災害放送局の設置が進められた背景には総務省からの働きかけがあると推測している。厚真町では9月11日ごろまでに、総務省の職員が被災地の視察のために来町し、電話など通信インフラの状況を確認した。その際、総務省から副町長あるいは総務課など役場の一部の職員に対し、情報支援のメニューの一つとして臨時災害放送

⁶⁸ 以下本項は特に断らない限り、2021年9月13日の丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

局が示されたのではないかと丸山さんは推察する。

さらに総務省の出先機関である北海道総合通信局（以下、道通信局）は丸山さんへの接触を図る。そのきっかけとして丸山さんが挙げるのは、丸山さんを紹介したツイッターの投稿である。投稿したのは函館在住のフリーライターで、FM いるかを取材したことから丸山さんとかかわりがあった。男性は厚真町を訪ね、ボランティアセンターで活動する丸山さんの様子を 9 月 13 日にツイッターに投稿したところ、FM いるかの公式ツイッターがそれを引用した。その投稿で厚真町役場にコミュニティ放送局での経験がある職員がいることを知った道通信局職員が FM いるかの局長に問い合わせ、間もなく道通信局から丸山さんに試験放送への協力を依頼する電話があった。

道通信局ではそれまでに試験電波の発信を行っており、9 月 14 日に厚真中学校に機材が集められて試験放送が行われ、丸山さんはアナウンスをした。この日は総務大臣が被災地を視察するタイミングであり、道通信局は大臣に試験放送の様子を案内し臨時災害放送局の説明を行った。さらに 9 月 14 日と 9 月 15 日には道通信局長が来町しており、ここで設置について町長に具体的な話がされたのではないかと丸山さんは推測する。そこから役場内ではアンテナの設置場所や放送開始日等について具体的な協議が進められ、9 月 17 日に道通信局へ設置申請を行った。

スタジオは役場庁舎内に、アンテナも役場の屋上に設けられることとなり、9 月 18 日には道通信局から放送に必要な機材と携帯ラジオ 200 台が届いた。町民へは防災無線などを通して開局の案内を行い、9 月 20 日の 15 時にメディアの取材が集まる中あつま災害エフエムとして放送を開始した。

4-1-2 むかわさいがい FM の設置

むかわ町では胆振東部地震で最大震度 6 強を観測し、1 人が死亡、277 人が負傷した。住宅を中心に 4300 棟以上の建物が被害を受け、被害額は 193 億円に達した [厚真町まちづくり推進課ほか, 2021]。

厚真町は地震直後から防災無線で情報発信を行ったが、むかわ町にはそうした町民向けの情報発信手段はなかった⁶⁹。そこでまずむかわ町職員の梅津晶さんが個人のフェイスブックで町の状況を伝え始め、9 月 9 日には町の公式フェイスブックを開設して必要な支援などを町内外へ発信した。それでも町民への生活情報は十分に伝わらない状況だった。

そうした中で、むかわ町に臨時災害放送局が設置されるきっかけを作ったのは、同じ胆振管内の室蘭市にある FM びゅーの沼田勇也さんだった。沼田さんはむかわ町の観光協会にいた知り合いから必要な情報が町内に行きわたらない状況であることを聞くと、9 月 11 日ごろむかわ町に臨時災害放送局の制度を紹介する連絡をした。むかわ町では当初機材の操作ができる人もいないことなどから消極的だったが、沼田さんがボランティア団体も応援

⁶⁹ 以下本項は特に断らない限り、2021 年 10 月 8 日の梅津晶さんへの聞き取りによる。

に行く用意があることを説明すると、9月12日に町の災害対策本部が設置の方針を固めた。

沼田さんはそこで東日本大震災の臨時災害放送局での経験があるPさん（3-2-2参照）にボランティアの要請をする。Pさんは自身がプロデューサーを務める「オナガワエフエム」のスタッフ数人と共にむかわ町での支援にあたった⁷⁰。オナガワエフエムは、Pさんが携わった女川町の臨時災害放送局「女川さいがいFM」を母体とする一般社団法人である。同局は2016年に放送を終えたが、女川町およびその周辺の復興活動支援や災害時の知識や臨時災害放送局の設立と運営に関する経験と知識を伝承する活動として、東北の県域ラジオ局や全国のコミュニティ放送局向けの番組制作などを行っている⁷¹。

むかわ町が臨時災害放送局を設置する意思決定をしたことを受けて、沼田さんはJCBA北海道地区協議会の会員局に機材提供を呼びかけ、開設のノウハウはオナガワエフエムのボランティアにも提供を受けながら、道通信局への申請などを進めた⁷²。放送に必要な演奏機と送信機は、道通信局が所有する1セットはあつま災害エフエムに充てられたため、北陸総合通信局から貸し出された⁷³。そして9月19日に沼田さんやボランティアの立会いのもと、町役場内に設けられたスタジオで「むかわさいがいFM」の放送が開始された。



図 4-1 むかわさいがいFMの放送を行った場所（衝立の奥のスペース）
(2021年10月8日筆者撮影)

⁷⁰ 『東京新聞』2019年3月10日朝刊

⁷¹ オナガワエフエム「オナガワエフエムについて」(<http://onagawafm.jp/about>) 2021年12月5日閲覧。

⁷² 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

⁷³ 厚真町提供資料による。

4-1-3 町外からの継続的な支援

2つの臨時災害放送局で必要とされた機材や資金、それに人材は、多くが町外から集められたものである。

むかわ町の開局を支えた P さんやオナガワエフエムのスタッフはあつま災害エフエムの支援にもあたっており、こうした団体を含めた有志のボランティアグループとして「胆振東部地震災害 FM 支援会」（以下、支援会）が組織された。支援会には FM びゅーの沼田さんをはじめとして、恵庭市や釧路市、帯広市など道内のコミュニティ放送各局も参加しており、それぞれが持ち寄った機材を提供したり、地元のスタッフの育成をしたりするなどの支援を行った⁷⁴。この支援会に対し、日本財団は胆振東部地震の支援活動の一環として 100 万円の支援を行っており [日本財団, 2018]、支援会が 2 つの局への費用面での支援を受ける窓口にもなっていた。

折しもその前年の 2017 年には、JCBA 北海道地区協議会が「北海道総合防災訓練」に参加し、臨時災害放送局の設置訓練を行っていた。札幌市内の小中学校で試験的に臨時災害放送局を開局し、避難者に取材して放送するという訓練に全道から 9 局のコミュニティ放送局が参加した。1 年後に実際の設置に協力した人の半分程度は訓練の参加者であり、丸山さんは「訓練の成果は間違いなくあった」⁷⁵と話す。

厚真町の丸山さんは、放送機材は次第に整っていったと話す。当初道通信局から届いた演奏機と送信機は音声を電波に乗せるための最低限の機材で、音楽プレーヤーや録音機材は各コミュニティ放送から少しずつ提供された。開局後にも機材は届き、FM いるかからはヘッドホンとマイクが一体となったヘッドセットが提供された。厚真町では音響もトークも一人で同時に担当していたため、このヘッドセットによってマイクで話しながらでも別の操作ができるようになったことでより放送しやすくなった。

支援は放送関係以外の団体からも寄せられた。函館市の複合商業施設「函館蔦屋書店」では丸山さんが FM いるかで同僚だったスタッフを通じて募金などの場が企画され、あつま災害エフエムに放送機材が寄贈された。また、放送での曲の使用に関して著作権料は規定により免除されることとなり、その際日本音楽著作権協会（JASRAC）からは音源の提供を受けたほか、日本レコード協会からも各臨時災害放送局に 300 枚の CD が贈られた⁷⁶。

こうした支援が開局後も継続的に行われていた点も注目される。むかわ町では P さんをはじめボランティアのスタッフが入れ替わりに現場に残り、放送には 2 人程度が立ち会って機材の準備や操作を行った。町のスタッフは災害対応に追われていたため、梅津さんは、もしボランティアがすぐに帰ってしまえば「1 日か 2 日でたぶん放送は終わってたんじゃない

⁷⁴ 「胆振東部地震災害 fm 支援会」Facebook 2018 年 10 月 25 日投稿 (<https://www.facebook.com/hokkaidou2018saigaifm/posts/2149440615089401>)、2021 年 12 月 5 日閲覧。

⁷⁵ 2021 年 9 月 13 日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

⁷⁶ 「胆振東部地震災害 fm 支援会」Facebook 2018 年 10 月 26 日投稿 (<https://www.facebook.com/hokkaidou2018saigaifm/posts/2150807221619407>)、2021 年 12 月 5 日閲覧。

いか」⁷⁷と振り返る。

4-1-4 小括 —コミュニティ放送のネットワークによる臨時災害放送局の設置—

厚真町およびむかわ町の臨時災害放送局の設置と運営には、いずれも町外の人々が積極的に支援にあたった。被災した各町の職員が災害対応に追われる中、厚真町の丸山さんには FM いるかの局長が、むかわ町には FM びゅーの沼田さんがそれぞれ最初に設置について尋ねた。当初は多忙な状況から両町とも設置に積極的ではなかったにもかかわらず、その後の外部からの働きかけによって開局に至った。

あつま災害エフエムの設置にあたっては、総務省や道通信局の存在が大きかった。道通信局が丸山さんなど町の職員を動員して試験放送を行い、町長へも直接説明する機会を経て、設置の方針が固まった。むかわ町の場合には沼田さんや P さんらボランティアが開局に必要な準備をリードした。厚真町の丸山さんのような機材を操作した経験のある職員がいなかったため、各種の手続きや技術的な面でもボランティアがサポートした。また、道内のコミュニティ放送局が参加する支援会は、機材提供などによって両局を支援した。

こうした臨時災害放送局の設置・運営の過程では、前章で見たコミュニティ放送の「ネットワーク」が機能していたとみることができる。沼田さんは JCBA に参加する道内の各局に機材提供を呼びかけたが、これは日頃から強化されていた「コミュニティ放送局間の連携」によって容易になった。それが沼田さんと P さんとの放送を介した「個人間の結びつき」と一体となったことで支援会が組織され、臨時災害放送局への総合的な支援が行われた。また、函館のフリーライター男性が丸山さんを紹介したツイッター投稿や、函館蔦屋書店による機材提供の背景にもコミュニティ放送をきっかけとした人脈がある。

さらに支援は継続的に行われ、ネットワークは次第に広がりを見せた。あつま災害エフエム開局後の FM いるかからの機材提供や音楽関係団体からの音源の寄贈は、放送現場を側面的に支援することになった。このように、この臨時災害放送局の設置・運営では、平時から築かれたコミュニティ放送のネットワークが生かされ、さらに支援が継続して関係団体などにも拡大することで多様な支援につながったといえる。

一方で、臨時災害放送局の放送は町の外とのつながりのみによって保たれていたのではない。次節では実際の放送内容から、臨時災害放送局が住民とどのようにかかわっていたのかを見ていく。

⁷⁷ 2021年10月8日、梅津晶さんへの聞き取りによる。

4-2 臨時災害放送局の定着

4-2-1 あつま災害エフエムによる「共感を作るラジオ」

あつま災害エフエムは厚真町役場から空中線電力 50W で発信され、海沿いの地区などを除く町内で受信できた⁷⁸。放送は主にまちづくり推進課の職員と地域おこし協力隊のスタッフの 5 人程度で担当し、各回の放送は機器の操作を含めて原則一人で行った。放送は平日の 8 時、12 時、18 時の 3 回⁷⁹で各回 30 分の生放送を基本とし、それ以外の時間は主に音楽を流した。

内容は従来の防災無線の情報を補強する形で、天気情報と役場からのお知らせ、町内情報の 3 本を柱とし、できるだけシンプルに長期間続けることを心がけたという。役場からのお知らせでは、断水の情報や罹災証明書の申請など生活に関する制度の告知を行い、町内情報としては町内の祭りなどの催しやボランティア団体が行う企画の案内をした。この 3 点の他に、ポップスなどの音楽も流し、進行スタッフによるフリートークも加わった。また、FM いるかや NHK 静岡放送局⁸⁰からは防災に役立つ情報として 1 分程度のミニコーナーが提供された。

放送を継続していたことで、大きな余震の発生時などの緊急の場合にも対応できた。2019 年 2 月 21 日の 21 時過ぎには厚真町で震度 6 弱を観測する地震があった。その際は最寄りの職員がスタジオに駆けつけて臨時放送を行い、携帯電話などから集めた情報を読み上げた。翌日も朝から夕方まで 1 時間に 1 回程度の臨時放送を行い、大学の研究者も招いて地震対策のアドバイスを放送した⁸¹。

放送内容は次第にバリエーションを増し、それに伴って住民との接点も作られてきた。放送に慣れてくると、進行スタッフごとに自身の得意分野や趣味を生かして工夫を加えるようになった。丸山さんは朝の放送で新聞記事の紹介をしたほか、スクールバスの車内で放送が聴かれていることを知ると、子供向けに童話の音源を流すこともあった。リクエスト曲やリスナーからのメッセージも加わり、実際の放送は各回 1 時間程度になったという。

それでもあつま災害エフエムは、あくまで住民生活にかかわる 3 本の情報を放送の中心に置き続けた。丸山さんは窓口で「放送を聴いているよ」と声を掛けられることもあったが、積極的に多くの住民に聴いてもらおうと考えていたわけではなく、自然と住民に馴染みやすいシンプルな放送を行うことにこだわっていた。

⁷⁸ 以下本項は特に断らない限り、2021 年 9 月 13 日の丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

⁷⁹ 2020 年 1 月からは朝と夜の 2 回の放送となった（厚真町提供の放送原稿による）。

⁸⁰ NHK 静岡放送局が提供したミニコーナーには、厚真町に助言や支援をしていた大学研究者が監修に携わっていた。

⁸¹ 「あつま災害エフエム」Facebook 2019 年 2 月 22 日投稿（<https://www.facebook.com/fmatsuma/posts/614977368983313>）、2021 年 12 月 5 日閲覧。

100%でラジオを聴いている人って基本的にいないとっていて、たぶん運転しながらとかご飯の支度しながらとか、BGM というか、いわば普段着のラジオなんだなとっていて。聴くためのラジオというのではなくて、スイッチ付けたら流れているようなものをイメージしていたんです⁸²。

この「普段着のラジオ」という言葉にも表れるように、丸山さんは見栄を張って細部にこだわることはせず、失敗も起こりうる生放送を行うことを選んだ。

全部生放送なので、失敗したらごめんなさいというのは最初から言っているんですけど、録音にしたら良い声出したりとかして格好つけるじゃないですか。そうじゃなくて、「あくまでも今ある情報、目を見た情報、感じた情報をそのまましゃべってね」と。「それでもし間違えているんだったらその場で訂正して」って。その方が時間も手間もかからないし。本当は番組を作ったりとかができたらもっと充実したのかなとも思ったんですけど、それでも生放送が一番時間もかからないし、良かったのかなって⁸³。

飾らない放送でも、一定の時間地域の住民と時間を共有しようとするあり方は、FM いるか時代からの「ラジオマン」としての丸山さんの考え方にも通じる。

FM いるかを辞めるとき、「辞めてもおまえはラジオマンだよ」って当時の局長に言われたんです。「ラジオマンって自分で感じたものの魅力をどうやって伝えるの、みんなが知らないことをどうやって伝えて、どうやって共感するの」って。「共感できる数が多ければ多いほど、良いパーソナリティなんだよね」、という話をしている。

例えば車運転してたら雨が降ってきて子供が傘さしてたっていうのがあったときに、普通に見たらこれで終わりなんだけど、ラジオで「梅雨の時期なんですね」ってそのエピソードをしゃべったら、おそらくお互い同じ映像を思い浮かべるわけですよ。

そういう共感をいくつ作れるか、どうやって物事を伝えるかっていうのは、ラジオだけじゃなくて窓口対応のときでも、そこにマイクがあるかないかだけの話で、発想はあまり変わっていないような気がします。ラジオではないんだけど、ラジオ的な考えっていうか⁸⁴。

厚真町の職員の仕事にも生き続けていた「共感を作る」という思いが、あつま災害エフエムでは住民に「普段着のラジオ」を届けることにつながったようである。

あつま災害エフエムは 2020 年 12 月末、仮設住宅の大半が入居期限を迎えたのを節目と

⁸² 2021 年 9 月 13 日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

⁸³ 2021 年 9 月 13 日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

⁸⁴ 2021 年 9 月 13 日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

して放送を終えた。2年3か月、計1400回に及ぶ放送が終了するにもかかわらず、丸山さんは悲しいと思うばかりではなかったという。

けっこう地域の方には、「まだ放送してるんだ」という声もあったんですよ。でも僕は、「もうこの人たちにとってラジオは必要なくなったんだな」って思ったら嬉しかったんですよ。今まで普通に生活していたらテレビ見て一日終わっていた人が、地震の後は何かしらを求めてラジオを聴いてたと思うんですよ。だから「まだやってたんだ」は僕としては悲しい言葉じゃなくて、この人はまた次の新しい段階に行ったんだなと思って嬉しくなりましたね⁸⁵。

丸山さんは、地震後に必要とされていたラジオが聴かれなくなるということ、住民の生活が元に戻って来たという意味に理解した。そうした前向きな受け止め方は、避難所や仮設住宅での住民の生活に寄り添うことを目指した臨時災害放送局だからこそその考え方である。

4-2-2 むかわさいがい FM のゲストコーナー

むかわさいがい FM は、町役場の屋上から空中線電力 50W で電波を発し、穂別地区などを除く南部の市街地で聴取できた⁸⁶。平日の 18 時からおおむね 1 時間程度の生放送を行い、その後次の生放送までリピート放送された。毎回町内に住む 2 人がメインパーソナリティとして出演し、音響の操作などはボランティアが行った。パーソナリティになったのは鷓川地区と穂別地区⁸⁷のそれぞれの祭りで司会をしている女性で、町が担当を依頼した。

放送は「どもどもむかわです。」と題した番組で、役場からのお知らせやイベント情報だけでなく、毎回 2~3 人程度ゲストを招いて話すコーナーが設定された（表 4-2）。ゲストコーナーでは鷓川高校吹奏楽部の顧問教員が活動の様子や演奏会の予定について説明したり、警察署の担当者が災害時の防犯対策を紹介したりした。繰り返し番組に出演した地元の中学生もいたほか、厚真町の観光協会職員など、町外からゲストを招くこともあった。こうしたゲストは放送の 2~3 日目の編成会議で話し合わせ、2 人のパーソナリティや観光協会のスタッフが検討した。また、東日本大震災の津波で娘を亡くした宮城県女川町の国語教師の男性も登場し、津波を経験した子どもと接してきた自身の体験などを話した。この男性は、

⁸⁵ 2021 年 9 月 13 日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

⁸⁶ 以下本項は特に断らない限り、2021 年 10 月 8 日の梅津晶さんへの聞き取りによる。

⁸⁷ 鷓川地区は 2006 年にむかわ町として合併する前の旧鷓川町に、穂別地区は旧穂別町にあたる。

表 4-2 むかわさいがい FM に出演したゲストの所属等

穂別小学校（教員）	むかわ町女性連絡協議会	登別社会福祉協議会
ししゃも加工販売店	JA むかわ青年部	町内のコンビニ
むかわ町商工会青年部	苫小牧警察署	町内の寺院
厚真町観光協会	女川町の学校（国語教師）	鶴川高吹奏楽部（顧問）

「むかわさいがい FM」ツイッター（<https://twitter.com/mukawafm>）の投稿による
（2021年12月15日閲覧）。

オナガワエフエムがむかわさいがい FM を支援していることにつながり出演することになったという⁸⁸。

リスナーからのメッセージも届くようになっていたが、放送は開始から2週間ほどの9月末に、緊急の生活情報が少なくなったとして終了した。9月末ごろには役場の機能も落ち着き始め、町公式フェイスブックの運用も安定し、町の情報を伝えることは地震直後ほど難しくはなくなっていた。特別な生活支援を必要とする住民も役場は把握できており、個別に連絡をするなどラジオ以外の伝達手段も確保できていたことから放送の終了を決めたという。

このように、むかわさいがい FM は短期間の放送だったが、住民が積極的に参加したラジオであった。番組進行を町民が行っただけでなく、町内外から毎日ゲストを招くというというのは特徴的で、その選び方にも住民の目線や考え方が生かされたようである。放送にはリスナーからのメッセージも寄せられるようになり、住民とのつながりも生まれていた。

4-2-3 小括 —臨時災害放送局が作る地域内のネットワーク—

あつま災害エフエムは役場からの告知やイベント情報などシンプルな内容を中心に2年余り続けたのに対し、むかわさいがい FM は毎回ゲストを招いた番組を2週間程度行った。また放送の進行は、厚真町は町の職員が一人で担当したが、むかわ町は住民が2人で行い、ボランティアも機材操作に協力した。このように、2つの町の放送にはいくつかの対照的な点が挙げられる。

両局の違いはそれぞれの町の判断の結果であり、臨時災害放送局には多様なあり方が存在することを示している。厚真町の場合には道内で最も多くの住民が犠牲になり、町民の仮設住宅での生活も2年以上続いた。一方むかわ町では混乱も次第に落ち着き、必要な情報をやり取りできるようになった。厚真町は被災者に必要な情報を長期間提供し、むかわ町は短期間でも多くの住民が参加したが、それはこうしたそれぞれの町の状況に合った選択だったともいえる。

⁸⁸ むかわさいがい FM 『どもどもむかわです。』2018年9月27日および28日の放送（梅津晶さん提供）による。

放送内容には違いがあったとはいえ、いずれの町でも放送を通して住民とのつながりが作られていった様子が見られる。厚真町では、スタッフが次第に慣れていく中で住民に合わせたコーナーを設けるなど、独自の工夫がなされるようになった。丸山さんは「普段着のラジオ」として、住民との「共感」を作ることに重きを置いた。むかわ町でも、町内外から多くのゲストが出演したほか、番組の進行も住民が行って番組作りにもその視点が活かされた。こうしたラジオを介した住民のつながりは、前章のコミュニティ放送のネットワークのうちの「地域内の情報網」にも類似している。それまでコミュニティ放送局が存在しなかった地域でも新たに臨時災害放送局が生まれたことで、期間が限定された放送ながらも地域内のネットワークが作られ始めていた。2つの臨時災害放送局はそれぞれの町にとって必要とされるスタイルで放送を行い、住民どうしをつなげる機能を持っていたといえる。

5 臨時災害放送局の課題とコミュニティ放送局への期待

5-1 胆振東部地震での臨時災害放送局の経験から

5-1-1 認知度と事前の想定

前章では、臨時災害放送局がコミュニティ放送のもつネットワークの機能を生かして開設され、さらに放送を続けて行く中で住民との間にもつながりが作られていくことを見た。このように臨時災害放送局はコミュニティ放送と深くかかわっているが、その運用については課題も見られる。

克服すべき問題の一つに、自治体が臨時災害放送局を認知あるいは想定していなかったことが挙げられる。むかわ町職員の梅津晶さんは、地震発生当初は臨時災害放送局の制度を知らなかった⁸⁹。発生から5日ほどしてFMびゅーの沼田勇也さんから制度を知らされ、住民への情報発信手段を必要としていたむかわ町は設置を決めた。その後ボランティアの支援を受け、スタジオの設営やパーソナリティの依頼を行い、地震の約2週間後に開局した。ところが実際には、町が設置を決めた9月12日から放送開始前日の9月18日までの間に既にインフラの復旧や店舗の営業再開が進み、「正直その時点で、住民の皆さんが情報に困らなくなっていた」⁹⁰という。9月末頃には被災者への個別の対応も可能になり、放送の終了を決めた。むかわ町ではこうした臨時災害放送局の放送について、情報が混乱していた頃から実施できていればより効果的だったのではないかという考えもある。

臨時災害放送局について、役所的な評価としてはあまり高くないと思います。その理由としては、結果論ですけど、始まるときにはあまり発信すべき情報がなかったということもあります。本当にみんなから「情報がない」という苦情が殺到している時期に始めてたら、総括は全く違うものになってたんじゃないかとは思いますが。

時期がはまれば必要だという総括はあるんです。ただ、うちの町はたまたま時期がはまらなかったということです⁹¹。

ラジオで災害情報を発信すること自体の有効性は認めつつ、胆振東部地震では必要な時に十分な情報提供を行えなかったという評価がされているようだ。

厚真町職員の丸山泰弘さんも、もっと早くから放送ができれば、ラジオをより効果的に活用できたのではないかと考える。

⁸⁹ 2021年10月8日、梅津晶さんへの聞き取りによる。

⁹⁰ 2021年10月8日、梅津晶さんへの聞き取りによる。

⁹¹ 2021年10月8日、梅津晶さんへの聞き取りによる。

災害 FM ができた時には電気も通ってたし、一部の地域では水がまだ通ってなかったですけど、テレビも見られたし、携帯アンテナも復旧していたから通じるようになっていて、発災から3日くらいの何もないうきとはまた違っていたんですよ。発災して2週間もたって始めるのは遅い方だったのかな。もう少し早い段階から放送できたら、もっとラジオの良さ、ラジオの必要性というのが発信できたんじゃないかとは思っていますね。

電気も水道も全部そろったときの情報じゃなくて、何もないうきの放送っていうのはすごく価値があるんだなって思います。次もし何かあったときにそういう放送ができれば、ラジオはもっと防災としての力を発揮するんじゃないかとは思っていますね⁹²。

丸山さんは地震の3日後にはFM いるかの局長から設置について連絡を受けており、もともと制度を知らなかったというわけではない⁹³。ただ、臨時災害放送局について事前の具体的な想定があれば、設置がより速やかにできる場合もある。開局するにはスタジオやアンテナの設置場所やスタッフの人選などの準備が必要であり、胆振東部地震では設置が決まった後にこれらが決定された。

開局の申請時には電話など簡易な方法で免許が発行されるが、実際には機材の調達や放送内容の検討もする必要がある。あらかじめ制度を理解し、その上で災害対策として設置方法を事前に検討しておくことで、より容易に開局できる場合もあるだろう。

丸山さんは「行政職員であっても、大きな地震の時にラジオ局を設立することができるということを知っている方って意外と少ないのかなと思う」⁹⁴とも話しており、全国的にも臨時災害放送局が十分に認知されていない可能性がある。制度を知らない場合には、周辺のコミュニティ放送局や総合通信局などから提案されなければ準備を始めることができず、設置が遅れたり開局ができなかったりすることになりかねない。

5-1-2 被災した自治体が設置するということ

5-1-2-1 混乱の中での設置

臨時災害放送局の設置を事前に想定していたとしても、災害対応と並行して放送の運営を行うのは容易ではない。地震直後のむかわ町は支援物資の仕分けやマスク対応に追われ、混乱は想定を超えるものだった。

毎年町で総合防災訓練をやっていたんですけど、その想定をはるかに超える被災の

⁹² 2021年9月13日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

⁹³ 2021年9月13日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

⁹⁴ 2021年10月13日に行われたオンラインディスカッション「日本とインドネシアの経験共有シリーズ第2回災害ラジオ局の実践と役割」にて、丸山泰弘さんが行ったプレゼンテーションによる。

規模になって、災害対策本部で普段訓練してきたことが役に立たないような状況に陥ってたんです。

そのときは、組織立って対応していくというのはできず、目の前にある課題を一つ一つつぶしていくしかないくらい大混乱していたので、本来の組織の動き方ではなくても仕方がなかったっていうくらいでした⁹⁵。

こうした状況の中でラジオを設置するためにスタッフを割り当て、住民に開局を周知するというのは難しい。むかわ町ではラジオ放送や機材操作の経験のある人もいないことから、沼田さんにボランティアの派遣を提案されるまで設置には消極的だった。

厚真町の丸山さんも地震後は避難所やボランティアセンター、さらに物資倉庫を転々と回って対応にあたっており、「とてもじゃないけど、ラジオを立ち上げる準備ができる状況ではなかった」⁹⁶という。丸山さんにはFMいるかでの経験があり機器の操作も難しくない。とはいえ、だからこそ「ラジオは時間も労力もかかるっていうのは、僕もコミュニティラジオやって知っていたから、今できるのかなというのは不安ではあった」⁹⁷と話し、北海道総合通信局の働きかけによって開局する形になった。

このように災害で特に大きな被害が出た地域では、その地域内で新たにラジオ放送を始める余裕はない可能性がある。その場合には、たとえ地域の情報の必要性が高まっても、開局までに時間がかかったり、設置を断念したりすることにもつながる。

5-1-2-2 自治体が放送する難しさ

臨時災害放送局がコミュニティ放送局と異なる特徴の一つに、自治体が免許人になるということがある。ただ市町村は災害時、補償にかかわる被害状況の調査・認定を含め住民生活に直結した対応を行う立場でもあり、それらは肯定的に受け止められるとは限らない⁹⁸。丸山さんは、そうした不満や批判が行政の放送するラジオに向かうことを懸念した⁹⁹。

そのときって、支援ありがとうって思う人もいれば、隣の家も同じくらいの被害なのに向こうは全壊で何百万もらって私はもらえないとか、そういう比較の考え方で、「私たちは恵まれないんだ」みたいな言い方をする方もけっこういて、そのベクトルがラジオに向いちゃうと嫌だなって¹⁰⁰。

⁹⁵ 2021年10月8日、梅津晶さんへの聞き取りによる。

⁹⁶ 2021年9月13日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

⁹⁷ 2021年9月13日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

⁹⁸ 例えば胆振東部地震後の札幌市による住宅被害の判定では、国の公的支援金を受け取れない「一部損壊」と判定された住民を中心に、判定結果を不服として市に再調査を求める申し立てが少なくとも663件あった（『北海道新聞』2018年10月8日朝刊）。

⁹⁹ 以下の部分は、2021年9月13日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

¹⁰⁰ 2021年9月13日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

前章で述べたように、あつま災害エフエムは手間をかけすぎず必要な情報を中心に伝えることを目指したが、その方針はこうした不安を持っていた丸山さんの判断でもあった。既に防災無線を行っていた町がラジオも行うことに理解が得られない可能性も考え、丸山さんは以下の話にあるように、1日3回の放送時間はいずれも職員の就業時間外に設定した。

クレームが来るラジオをわざわざ続けるかって言われたときに、人をかけすぎ、時間かけすぎ、金かけすぎということだったらすぐに切られちゃうと思ったので、それらは全部かけない、空いている時間で放送を回しますというやり方にしたんですよ¹⁰¹。

このようなラジオを行うことの是非や放送態勢を検討することに加え、大きな災害の被災地で放送をする際は不安や悲しみなど複雑な感情をもつ住民がいることへの配慮も必要になる。あつま災害エフエムの放送は基本的に町民ボランティアではなく町の職員と地域おこし協力隊のスタッフが担当したが、その理由について丸山さんは次のように話し、住民が傷つくことのないようにという思いもあったという。

一般の人に任せて良いのかという不安が一番でしたね。みんな被災者なので、何かとがった発言とかしてクレームが出てしまったりして、ラジオやめようということになれば、こっちはそれでも良いんだけど、本人がかわいそうじゃないですか¹⁰²。

実際には懸念していた住民からの批判的な意見は来ず、振り返ると「皆さんで自由にやった方が良かったのかなというのものもある」¹⁰³とも丸山さんは言う。だが、こうした臨時災害放送局の運用や放送内容に関する葛藤は、規模の大きな災害に見舞われた自治体であれば直面しうるものである。

5-1-3 支援への認識の相違

被災地した地域が自ら混乱の中でラジオを始めることが困難であれば、他地域からの支援が重要になる。胆振東部地震後の2つの臨時災害放送局も、町外からの積極的な働きかけによって設置や運営がなされたことは前章で述べた。ところが、むかわ町の梅津さんへの聞き取りでは、PさんらオナガワエフエムのスタッフやFMびゅーの沼田さんといったボランティアとむかわ町との間に、支援に対する認識の相違があったことが聞かれた。

むかわ町では、災害対応に追われる中で臨時災害放送局を始めることに当初は消極的だ

¹⁰¹ 2021年9月13日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

¹⁰² 2021年9月13日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

¹⁰³ 2021年9月13日、丸山泰弘さんへの聞き取りによる。

ったが、ボランティアの用意があることをFMびゅーの沼田さんから説明されたことで、設置を決めた。その際、梅津さんはスタッフの手配など放送に関することはボランティアに一人任できるものだと考えていた¹⁰⁴。またその放送内容も、「ぼくらが今まで総合防災無線¹⁰⁵でやってたように、例えば今日は何時から炊き出しがありますとか、自衛隊の風呂は何時から何時までですとか、お伝えしなければならない情報を、必要な時だけアナウンスすれば良いのかと」¹⁰⁶考えていた。

ところが放送開始前日の18日、梅津さんは初めて対面したPさんらボランティアから、単なるアナウンスではいずれ誰にも聴かれなくなる、と説明を受ける。番組として聴いてもらえる放送にするため、毎回ゲストを招いた放送を行うことになった。その上Pさんらボランティアは町も番組作りに参加することを想定していた。その考えは、沼田さんへの聞き取りでもむかわ町への臨時災害放送局支援に関する話の中で聞かれた。

大事にしたかったのは、放送する人はその町の人ということ、これは絶対だとPさんも僕も思っていて。うちらが行って話すのは簡単なんですけど、「誰だおまえ」という話ですよ。それはやだねって思っていて、それで町の人誰かいないかというのをとにかく探し回って、やっと見つけた町の人何人かにやってもらったんですね¹⁰⁷。

コミュニティ放送局を運営する沼田さんらは地元の住民がラジオで話すということを重視していた。こうした考えは梅津さんの当初のイメージとは異なるもので、ボランティアから話を聞いた梅津さんには戸惑いがあったようである。むかわさいがいFMの進行は町の職員ではなく町民が担当したが、それは職員にはそうした余裕がなかったからだと言った梅津さんは話す。

町の職員でマイクを持つということは、とてもじゃないけど考えられなかったですね。ぼくらは全部ラジオできる人たちがどっと来てくれて、一定の期間番組をやってくれるものだと思っていて。そこに職員を何人か動員しなきゃならないってなったらたぶん反対されていたと思う。それくらい人が足りなくて足りなくて足りなくて仕方がなかったの。結局そこは行き違いがあったんですけども。最初からそういう話がかかっていればたぶんやらなかったと思う、情報発信ができなかったとしても¹⁰⁸。

むかわ町の場合、住民に災害情報を伝えられなくてもやむを得ないと考えるほど職員が

¹⁰⁴ 以下本項は特に断らない限り、2021年10月8日の梅津晶さんへの聞き取りによる。

¹⁰⁵ ここでのむかわ町の「総合防災無線」とは、厚真町のように各世帯に戸別受信機を設置するタイプではなく、屋外のスピーカーから発信するものである。

¹⁰⁶ 2021年10月8日、梅津晶さんへの聞き取りによる。

¹⁰⁷ 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

¹⁰⁸ 2021年10月8日、梅津晶さんへの聞き取りによる。

ラジオを担当することは困難だったため、放送開始の前日頃に町民 2 人にパーソナリティを急遽依頼し、町民のボランティアも募った。進行役は町から依頼した 2 人に引き受けてもらうことができたものの、スタッフは連日放送前の 16～17 時頃から打ち合わせ終了後の 22～23 時頃まで無償のボランティアとして携わることになった。放送期間も見通せない中、2 日目頃には進行役の女性に『最初はとりあえず来て下さいと言われたから来たけど、こんな毎日やるものだと思わなかった』とえらく怒られ¹⁰⁹たという。放送が 2 週間ほどで終了した背景にも、町の復旧が進んで情報発信の必要性が減少したことに加えて、ボランティアや進行スタッフの負担も含めた「諸々の理由」¹¹⁰があるという。

こうした認識の相違は前述の「臨時災害放送局の認知度」ともかかわっており、災害時にどのような局を設置するのか事前に想定しておくことは有効だろう。ただ、一口に臨時災害放送局といっても、災害の種類や規模、被害の程度によって必要とされる情報は異なり、場に応じた判断も必要になる。また、その地域の人口構成や地理的要因によってもラジオの意義は様々だ。設置の支援を行う側も、自治体とともにコミュニケーションを取りながら柔軟に対応することが求められる。

5-1-4 小括 —臨時災害放送局の問題点と解決の方向性—

厚真・むかわの両町では、災害後の混乱の中で臨時災害放送局を新たに設置するのは難しく、当初設置は想定していなかったとの話が聞かれた。災害時は避難情報など多くの情報を住民が必要としても、行政機関は各種対応に追われ、放送局を一から作って情報発信を行うというのは難しい。そのため誰がスタッフを担当するのか、スタジオやアンテナはどこに設置するのかといった点は事前に検討し、住民にも周知しておくことで、円滑な設置につながる。その前提として、制度や機材の特徴を知っていることも必要である。そうして事前にイメージを持っておくことで、設置のハードルも低くできるだろう。

それでも突発的な事態も起こる状況では、被災した地域の自治体が単独で開局するのは困難であり、他地域からの支援が重要である。この支援についても、人材の協力や機材提供の態勢など誰からどのような支援を受けるのかが決まっていればスムーズである。そのために、コミュニティ放送局や総合通信局は平時から周辺の自治体や地域住民と連携を取り、臨時災害放送局の理解促進につなげたい。丸山さんは住民から放送に否定的な意見が寄せられることを懸念したと言うが、コミュニティ放送局が周辺地域と臨時災害放送局の設置について意思疎通をしておくことは、運営する側が被災者に配慮した放送のあり方を準備する機会にもなる。

求められる放送は実際の被災の状況や地域の特性によって様々であり、支援の方法もその度ごとに判断が必要な部分がある。その際も自治体が臨時災害放送局の想定を持ち、事前

¹⁰⁹ 2021 年 10 月 8 日、梅津晶さんへの聞き取りによる。

¹¹⁰ 2021 年 10 月 8 日、梅津晶さんへの聞き取りによる。

に周辺地域と支援の形を話し合っておくことで、認識の相違や支援のミスマッチを防ぐことができるだろう。次節では、そうした事前の備えとなる取り組みを道内外の事例から挙げる。

5-2 事前の備えとコミュニティ放送局のリーダーシップ

5-2-1 和歌山県における臨時災害放送局の開設訓練

前節では、胆振東部地震の臨時災害放送局の経験から改善すべき問題を取り上げ、事前の備えや支援のための体制づくりが重要となることを述べた。道内外にはこうした課題に取り組むヒントとなるような事例がある。

和歌山県では、コミュニティ放送局をはじめとする地域の組織が臨時災害放送局の設置準備に積極的にかかわっている。和歌山県沖を含む南海トラフでは、マグニチュード 8～9クラスの地震が 30 年以内に 70～80%の確率で発生すると想定されており¹¹¹、和歌山県でも地震と津波への対策が求められている。そうした中、県内の高度情報化の推進を目指す「和歌山県情報化推進協議会（略称、WIDA）」は 2013 年に防災研究部会を設置し、災害時の情報共有や広報活動に関する調査研究を行っている¹¹²。

この部会には、県内のコミュニティ放送局やラジオ局、NHK といった放送事業者や、和歌山大学などの研究者、新聞社などの民間企業や個人・団体が参加しており、県内各所で調査や訓練を行っている。また、市町村に貸し出すための放送機材を保有しているほか、県内の放送事業者免許を持つ人材データベースの作成も行い、県内での臨時災害放送局の設置に技術や人材など広い面から備えている。臨時災害放送局の開設訓練は、知見やノウハウを蓄えることや、地元での制度の認知度を上げ、自治体にも有効性を認識してもらうことを目的とし、2014 年度から 2019 年度までに県内各地で 8 回実施している [佐藤・塚田, 2021]。

WIDA による臨時災害放送局の開設訓練では、地元の高校生も運営スタッフとして参加する。2017 年度に海南市で行った訓練では和歌山市内の高校に通う 30 人が、事前に NHK 和歌山放送局などの講師から 3 回程度の研修を受け、避難所での取材や原稿の作成を行った [佐藤ほか, 2018]。高校生が訓練に加わるのには、将来臨時災害放送局が必要となった時にその担い手として経験を生かせるようにとの狙いもあるという¹¹³。

¹¹¹ 文部科学省研究開発局地震・防災研究課地震調査研究推進本部地震調査委員会「長期評価による地震発生確率値の更新について（令和 3 年 1 月 13 日）」（https://www.jishin.go.jp/evaluation/long_term_evaluation/chousa_21jan_kakuritsu_index/）2021 年 12 月 10 日閲覧。

¹¹² 和歌山県情報化推進協議会「協議会の活動」（<https://wida.jp/act/>）2021 年 12 月 10 日閲覧。

¹¹³ 2021 年 11 月 11 日に行われたオンラインディスカッション「日本とインドネシアの経験共有シリーズ第 4 回災害に備えるコミュニティラジオの技術」にて、エフエム和歌山の理事長への質疑応答による。エフエム和歌山は和歌山市を中心に放送するコミュニティ放

5-2-2 有珠山噴火対策としてのコミュニティ放送局

将来の災害に備えて、あらかじめコミュニティ放送局を設置する事例もある。北海道の伊達、洞爺湖、壮瞥、豊浦の有珠山周辺に位置する1市3町で聴取できる「wi-radio」（呼出名称：「だてかんこうきょうかいエフエムほうそう」）は、噴火などの災害時の情報発信を念頭に置いたコミュニティ放送局である。4市町が設置してNPO法人だて観光協会が運営する公設民営の形をとり、番組はFMびゅーとの共同制作として同じ内容が放送されている¹¹⁴。

有珠山は江戸時代の1663年から2000年までに20年から30年間隔で9回の噴火を繰り返しており、現在も常時監視・観測が行われている活火山である¹¹⁵。2000年の噴火¹¹⁶では、虻田町（現・洞爺湖町）で北海道初の臨時災害放送局「FMレイクトピア」が設置され、町がスタッフを臨時に雇用して一時帰宅や支援の動き、火山情報などを1年間伝えた¹¹⁷。

wi-radioは、災害時の情報発信方法を模索する周辺自治体とFMびゅーが工夫し合うことで設置された。もともと伊達市にはFMびゅーの中継局があり受信できたが、その他の町ではコミュニティ放送の中継局の設置が「隣接する区域まで」と放送法で規定されていることから、FMびゅーが放送を行うことができなかった¹¹⁸。それでも、2012年の暴風雪による大規模停電でFMびゅーの臨時放送が注目され、4市町が参加する「有珠火山防災会議協議会」で4市町とFMびゅーが協力して新たなコミュニティ放送局を設置する構想が打ち出され、2015年に開局した¹¹⁹。

現在、wi-radio（FMびゅー）のレギュラー番組のうち10本程度がwi-radioのボランティア会員組織「wi-radioクラブ」による制作であり、少しずつ増えてきているという。その中には「FMレイクトピア」に携わったスタッフによる有珠山の噴火の歴史や火山の仕組みを紹介する番組もある。噴火に向けた対策は今後の課題だというのが、FMびゅーと同じ放送を行っていることで、噴火時には4市町から室蘭市などに避難する住民にも災害情報を伝えられることが期待されている¹²⁰。

送局であり、この訓練に携わっている。同局では各アナウンサーの自宅に放送機材を設置してあり、災害時には出社しなくても放送できるようにするなど、緊急時への備えが進められているという。

¹¹⁴ 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

¹¹⁵ 気象庁「有珠山」（https://www.data.jma.go.jp/svd/vois/data/sapporo/112_Usu/112_index.htm）2021年12月12日閲覧。

¹¹⁶ 2000年3月31日に23年ぶりの噴火が発生したが、事前の避難により人的被害はなかった。被害額は虻田町や壮瞥町を中心に230億円以上にのぼった（内閣府「2000年（平成12年）有珠山噴火災害」（http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaio/output_html_1/case200001.html）2021年12月12日閲覧）。

¹¹⁷ 『北海道新聞』2000年10月27日夕刊

¹¹⁸ 各市町の位置関係は、図1-1も参照されたい。

¹¹⁹ 『北海道新聞』2013年3月15日朝刊（室蘭・胆振）

¹²⁰ 2021年8月20日、沼田勇也さんへの聞き取りによる。

5-2-3 小括 —事前の備えとコミュニティ放送局への期待—

南海トラフの地震・津波や有珠山噴火といった近い将来発生するとされる災害を警戒する地域では、あらかじめラジオによる情報発信の備えを行っている例が見られた。

和歌山県で行われている臨時災害放送局の開設訓練は、認知度の向上や理解の促進が期待できる取り組みである。県内各地で実際に放送を行うことで、各自治体や住民が臨時災害放送局のイメージを持つことができる。胆振東部地震では放送を担当するスタッフを探す必要も生じたが、この訓練では高校生が放送を体験することで、ラジオを行う心理的なハードルを下げることにもなるだろう。この訓練がコミュニティ放送局を中心に県内の多くの団体や個人の指導の下で行われているという点も注目される。前節では支援のあり方についても課題を挙げたが、関係者が平時からこうした訓練を通して連携し、機材や人材を把握・管理することは、スムーズな臨時災害放送局の設置につながると思われる。

一方 **wi-radio** は、災害の発生前からラジオを活用できる取り組みである。行政による臨時災害放送局であるあつま災害エフエムでは住民感情への配慮に苦心したが、公設民営のコミュニティ放送局として放送する **wi-radio** は日頃からリスナーと関係を作り、噴火の前兆が現れたときなどには事前避難を呼びかけることもできる。また、4市町によって設置されたという点も特徴的である。3-3 で述べたように本来コミュニティ放送局を設置するのは容易ではなく、洞爺湖、壮瞥、豊浦の各町も人口はいずれも1万人に満たない¹²¹。それでも、噴火の被害を受ける恐れのある自治体どうしが協力し、近隣の局と共同で番組制作をすることによって設置が可能になった。

前節で取り上げた問題に対処し、混乱の中で円滑にラジオでの情報発信を行うには事前の備えが重要である。その取り組みでは、ここで見たように近隣のコミュニティ放送局をはじめとした関係団体がリーダーシップを発揮することが期待される。

¹²¹ 住民基本台帳人口（2021年11月30日現在）

6 結論 —地域の情報をいかに伝えるか—

本研究の背景となったのは、胆振東部地震の際に各地のコミュニティ放送局が臨時放送を行い、さらに2つの臨時災害放送局が開設されるなど、地域のラジオが広く活用されたことだった。そこで、コミュニティ放送局がその地域の内外でどのような役割を果たしているのか明らかにするため、ここまで放送にかかわる人や組織の關係に注目しながら、胆振東部地震への各局の対応を事例にしてコミュニティ放送局と臨時災害放送局を横断的に論じてきた。

コミュニティ放送は地元の情報に対するニーズの高まりを背景に制度化されたが、各地に拡大する契機となったのは、それが災害時に果たす役割が注目されたことだった。阪神・淡路大震災直後に制度化された臨時災害放送局も東日本大震災などの災害を通して広く活用され、運営方法や役割の多様性が増していった。

北海道では、コミュニティ放送が住民のつながりを保つための手段などとして各地に広がり、様々な活用の仕方がなされていた。そうした中で発生した胆振東部地震では、各局が施設などから直接寄せられた情報を、昼夜を問わず伝え続けたことで、正確な情報発信や住民の不安軽減の機能を果たしたと考えられる。こうした放送を滞りなく行えたのは、平時から培われたコミュニティ放送特有の強みが発揮されたからである。すなわち、開局以来放送局が経験してきた数々の災害での対応が教訓として蓄積され、さらにその経験の蓄積は局どうしのネットワークによって各局に共有されていたのである。一方、放送局と地域の住民との間にも日頃からつながりが作られており、臨時放送ではそれが情報共有を容易にした。そしてそのつながりは災害時の放送を通していっそう拡大・強化されるのである。

コミュニティ放送がもつネットワークは、臨時災害放送局の設置や運営の場面でも機能した。胆振東部地震で大きな被害を受けた2つの町では職員が災害対応に追われる中、道内のコミュニティ放送局が臨時災害放送局の設置をリードした。そしてその支援は放送開始後も継続的に行われ、関係団体などにも広がった。さらに、2つの町の放送は一見すると対照的だが、いずれの臨時災害放送局でも、コミュニティ放送によって平時から地域内にネットワークが築かれるのと同様に、番組を通して町内の住民とのつながりが作られていった。他方で災害時に自治体が臨時災害放送を行うことには難しさもあり、効果的な情報発信を行うには制度の周知や事前の備えが求められる。そこにおいてコミュニティ放送局には、周辺自治体や関係団体への働きかけなどによって他地域での体制づくりをリードする役割も期待される。

1992年に最初のコミュニティ放送局が開局してから30年の間に、災害時のラジオの活用が広く定着しつつある。そして今やその活動領域は放送を行う地域内にとどまらず、周辺地域での臨時災害放送局の支援や都道府県を越えた経験共有がなされるほどにまで広がっている。こうしたコミュニティ放送局による意欲的な活動によって、コミュニティ放送局の設置が難しい地域であっても必要な情報を行きわたらせられるようになることを期待したい。

また、その30年の間には続々と新たな情報メディアが生まれ、異なる国や地域の情報を

瞬時に手に入れられるようになるという社会的な変化もあった。それでも「今いる場所」に関する情報は自分の生活に直接影響するものであり、災害時にはそれが得られるか否かが命や安全にかかわることもある。だからこそ、ラジオの放送からでははみ出されかねない聴覚に障害のある人や外国語を使用する人などを含め、あらゆる人からの地域の情報に対する要求に応えられる環境が整備されていなければならない。今後の地域内での情報共有の体系を構築するにあたっては、本研究で北海道の地域のラジオを事例として得られた知見も生かしながら、ラジオに限らず多様な手段を組み合わせ住民どうしがつながることを模索したい。

引用文献

- 厚真町. (2021). 『町勢要覧 2020』厚真町まちづくり推進課 (<http://www.town.atsuma.lg.jp/office/content/uploads/2018/03/c41ff92d0f10e86b029d5d06036a1628.pdf>) 2021年12月13日閲覧.
- 厚真町まちづくり推進課・安平町総務課・むかわ町総務企画課. (2021). 『厚真町・安平町・むかわ町平成30年北海道胆振東部地震記録誌』. 厚真町・安平町・むかわ町平成30年北海道胆振東部地震記録誌作成委員会.
- 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」. 『日本の地域社会とメディア』, 115-146.
- 白田祐一郎・長坂俊成・安倍祥・小田淳一. (2009). 「コミュニティFMによる災害放送の実態と今後の課題」. 『主要災害調査』(42), 69-103.
- エフエムくらしき. (2020). 『届け！ この思い—西日本豪雨から2年』. 吉備人出版.
- 大内齋之. (2015). 「社会的コミュニケーション回路分析による臨時災害放送局の概念化」. 『現代社会文化研究』(61), 311-328.
- 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. (2003). 「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』, 12(2), 1-14.
- 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』(1), 231-260.
- 北郷裕美. (2021). 「コミュニティ放送の安定継続に向けて—一閉局事例から見た経営基盤に関する検証—」. 『大正大学研究紀要』(106), 51-74.
- 北村順生. (2013). 「社会情報学と地域メディア」. 『社会情報学』, 1(3), 17-23.
- 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』. 大隅書店.
- 佐藤周・仲山友章・西宮仁史・山口昭昌・伊藤宏. (2018). 「災害情報共有のためのFM放送利用の有効性向上を目指して—臨時災害放送局のための実験試験局開設運営からの知見を中心として—」. 『経済理論』(395), 69-87.
- 佐藤周・塚田晃司. (2021). 「情報共有システムの研究および情報ボランティア養成と訓練」. 『和歌山大学災害科学・レジリエンス共創センター年報』(1), 56-59.
- 総務省情報流通行政局衛星・地域放送課地域放送推進室. (2017). 『コミュニティ放送等を活用した自動起動ラジオ地域事例集 ～命を守る第一報を届けるための知恵袋～』.
- 総務省情報流通行政局衛星・地域放送課地域放送推進室. (2021). 『コミュニティ放送局開設の手引き』.
- 総務省情報流通行政局地上放送課. (2019). 『臨時災害放送局開設の手引き』.
- 田村紀雄・染谷薫. (2005). 「多様化するコミュニティFM放送」. 『人文自然科学論集』(119), 31-50.

- 津金澤聰廣. (1999). 「流言飛語とメディア」黒田展之・津金澤聰廣編『震災の社会学—阪神・淡路大震災と民衆意識—』世界思想社, 159-191.
- 中平邦彦. (1995). 「震災が示した「情報化社会」の弱点」. 『ジュリスト臨時増刊 阪神・淡路大震災—法と対策—』(1070), 31-33.
- 日本財団. (2018). 『日本財団災害復興支援活動報告書 2018』.
- 野田尚紀. (2020). 「災害情報伝達と復興の一翼を担うラジオ—「災害 FM」とは何か—」. 『総合政策』, 21, 51-57.
- 日比野純一. (2007). 「コミュニティのラジオが果たす役割—日本と世界の温度差」田村紀夫・白水繁彦編著『現代地域メディア論』日本評論社, 51-67.
- 北海道総務部危機対策局危機対策課. (2019 年). 『平成 30 年北海道胆振東部地震災害検証委員会検証報告書』. (<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/ktk/saigaikenshouH30.html>) 2021 年 11 月 25 日閲覧.
- 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』, 57(2), 330-347.
- 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—北海道胆振東部地震を事例に一」. 『日本都市学会年報』, 53, 159-168.
- 松本早野香. (2019). 「臨時災害放送局に求められるコンテンツと地域メディアとしての役割—「りんごラジオ」放送記録分析から—」. 『人間生活文化研究』, 2019(29), 682-694.
- 村上圭子. (2012). 「ポスト東日本大震災の市町村における災害情報伝達システムを展望する—臨時災害放送局の長期化と避難情報伝達手段の多様化を踏まえて—」. 『放送研究と調査』, 62(3), 32-59.
- 山田晴通. (2000). 「FM 西東京に見るコミュニティ放送局の存立基盤」. 『人文自然科学論集』(110), 59-84.
- 山田晴通. (2011). 「1980 年～2005 年の北海道における日刊新聞市場の変動」. 『コミュニケーション科学』(33), 115-148.
- 山田晴通. (2017). 「地方自治体の防災情報提供媒体としてのコミュニティ放送」. 『コミュニケーション科学』(46), 49-64.
- 山田晴通・吉田達. (2017). 「日本におけるコミュニティ放送局普及過程の図解の試み」. 『東京経済大学人文自然科学論集』(101), 101-140.
- 山中速人. (2011). 「多文化社会状況とコミュニティラジオ—多言語放送局 FM わいわい(神戸市長田区)の経験と課題」. 『マス・コミュニケーション研究』, 79(0), 85-108.
- 脇浜紀子. (2013). 「放送事業の効率性に関する実証分析—地域性の検証と提案—」. 『情報通信学会誌』, 31(1), 15-29.
- 脇屋雄介. (2005). 「新潟県中越地震とコミュニティ FM—「FM ながおか」の対応—」. 『災害情報』, 3(0), 12-16.