

災害時における自治体 SNS の活用とその有効性

山形巧哉（やまがた たくや）

北海道森町/総務省地域情報化アドバイザー/ハウモリ

1. はじめに

平成30年度版総務省情報通信白書によると、本国における13歳から59歳までのインターネット利用率は、90%を超える高水準となっている。さらに各世代とも、スマートフォンからのインターネット接続がパソコンからの接続を上回り、インターネットは「いつでも、どこでも」アクセスし情報を取得する、生活になくてはならないツールとなった。利用サービスとしては、電子メールの送受信・ニュースサイトや天気予報の閲覧・ソーシャルネットワークワーキングサービス（以下、SNSという）が増加傾向にある。

自治体においても、この時代の流れに応じ、公式サイトへの情報配信増や、同サイトのスマートフォン対応などに取り組んでいると考えられるが、果たして、十分な対応が取れていると言えるであろうか。自治体の内部業務や、住民からの行政手続は、現状紙に依存しており、これが原因で電子申請が進まないとされている（内閣官房情報通信技術総合戦略室発表（平成30年1月16日）「デジタル・ガバメント実行計画について」）。

この「ペーパーファースト」の概念がある限り、自治体におけるインターネット活用も進まず、特に、本町を含む、概ね人口10万人未満の市町村（以下、中小規模自治体という）では、インターネットによる情報配信の有効性に対して未だ懐疑的であり、配信が後回しになっていることも多いのではと推測している。

しかし、前述のとおり、インターネットでの情報取得は日常的に行われており、災害発生時のSNS利用は、特に有効性が注目されている。内閣官房情報通信技術総合戦略室発表（平成29年3月）の「災害対応におけるSNS活用ガイドブック」でも述べられているが、SNSは即時性を持つことから、自

治体・住民双方にとって貴重な情報源である。また、平時において、住民が「自治体公式サイト」を常時閲覧しているとは現実的に考えにくく、日常的に利用しているSNS等への情報配信が、今後ますます重要になると考えている。

本稿では、これらを踏まえた上で、本町が実践した「災害時のSNS運用」での実績データを基に、中小規模自治体における災害時SNS運用とその効果、課題を報告する。

2. 災害発生時運用方針の決定

本町においては、平成28年「森町まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び、平成30年「森町情報化推進計画」に基づき、行政サービスでのICT活用を推進している。特に、SNSでの情報発信は、有効的な活用を想定し、以下の公式アカウントを開設している。

- ・2009年度 Youtube チャンネル
- ・2012年度 Facebook ページ
- ・2017年度 LINE・twitter・instagram アカウント

SNS活用で特に期待しているのは、SNS利用率が高いと想定される、概ね15～35歳前後の層（以下、若年層という）への情報伝達手段としてである。昼間帯に災害が発生した場合、若年層は自宅外にいと想定され、防災無線・テレビ等による情報取得ができない環境にいる可能性が高い。このためSNSを利用した災害情報の周知が重要だと考えている。

以上により、公式LINEの運用実験も兼ね、「平成30年8月24日台風20号の接近に伴う自主避難所開設」に関する情報の配信を開始した。配信内容は、すでに災害時運用を開始していた、島根県美郷町や大分県宇佐市の公式LINE運用を参考としつ

つ、町防災無線放送内容及び関連する公式サイトへのリンクとした。

当初、公式LINE登録者数は214ユーザであったが、情報配信後221ユーザとなり3.3%登録者数が増加した。また、ユーザヒアリングを実施した結果、情報配信が好評であったことから「平成30年9月4日接近の台風21号」続く「平成30年9月6日北海道胆振東部地震」でも情報配信を開始した。

北海道胆振東部地震においては、午前7時頃から「学校休校のお知らせ」より配信を開始。しかし、配信直後、本町職員より、地域住民同士が加入している、個人的なLINEグループなどに「x時間後に断水が始まる」といった町が公式発表していない情報（以下、デマ情報という）が、シェアされているとの情報を受けた。

これを受け、本町では、「デマ情報の流布は、災害発生時のSNSの特徴であり、Facebookやtwitterにおいても、広がりを見せる可能性がある。また、デマ情報は瞬く間に拡大するため、少しでも早く、ソース元を提示しながら打ち消す（以下、カウンターという）必要がある」と判断し、LINEに加え、Facebook・twitterへの情報配信を決定。また、災害時の明確な配信基準を定めていなかったことから、以下を配信することに決定した。

- ・防災無線の放送内容
- ・職員が確認したソース元のはっきりした情報
- ・通常防災無線では流れない、各担当課の取り組み情報（充電スペースなど）

また、今回は、配信内容ごとに書面による決裁は受けず、「配信内容に虚偽が無いか」を、「複数人で目視確認」した上で配信を実施したが、自治体の担当者によっては、この方式は非常に「怖い」と感じる可能性がある。

しかし、リスクヘッジを必要最低限に抑えなければ「情報のリアルタイム性が失われる」ことを、自治体は認識しておかなければならないであろう。

3. 実際の運用

3.1 総論

まず、本町で利用したSNSの最終登録ユーザ数と、総合閲覧数（いずれも9月11日現在）を図1として示す。

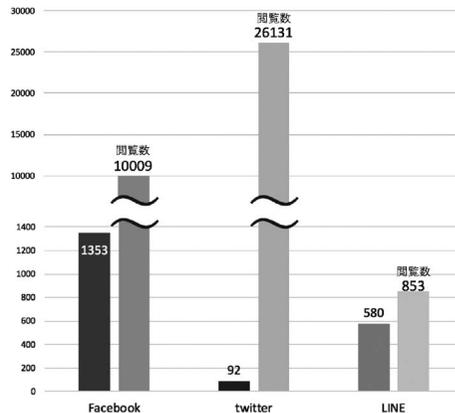


図1

登録ユーザ数は、以前より運用しているFacebookが多く、その後LINE、twitterと続く。これだけを見ると、Facebookが一番有効のように見えるが、閲覧数は、twitterが群を抜いており、登録ユーザ数の280倍もの拡散力を持っていた。

続いて、各SNSにおける、ユーザ分布を図2に示す。なお、ピンポイントな市町村ごとの数値を正確に把握することがデータ上、不可能であったため、大きく、北海道とその他地域という分類とした。

あくまで、サンプルが本町のみであることから、地域特性という可能性も否めないが、Facebookは男性が多い傾向にあり、LINEは女性が多い傾向にあった。また、ユーザ分布については、LINEが突出して北海道での利用者が多い結果となった。ただし、このLINE利用者の分布状況については次項で述べることとする。

情報通信白書では、“電子メールと同様にコミュニケーションするサービスとしては、「ソーシャルネットワーキングサービスの利用」があるが、その利用率は13～19歳、20代、30代が60%を超えているのに対して、40代以上では年代ごとに10%以上低下し、60代は30.7%、70代は16.5%と世代間で大きな差がある。”と、若年層が利用の中心であるように述べられているが、それは本町にも当てはまるかを検証したい。

本町のFacebookとLINEの利用者を合算し、性別・世代別に分けたグラフを図3として示す。なお、いずれのSNSも50歳以上の利用者が少数であったため、本グラフでは45歳以上として合算し、

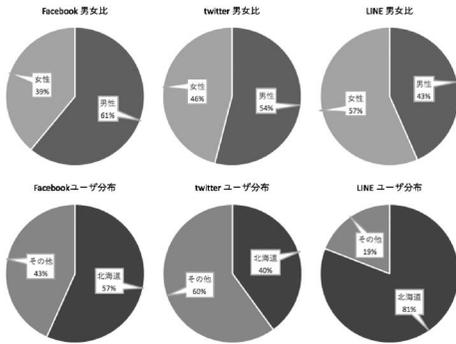


図 2

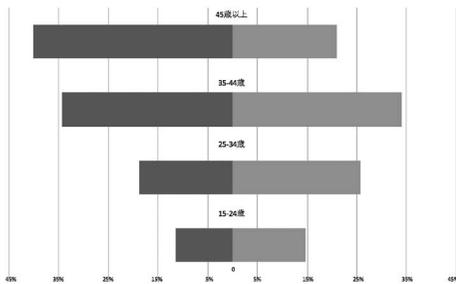


図 3

twitter については、世代別情報を取得できなかったため合算していない。

次に、2015年時点の人口ピラミッド（引用：総務省統計局「平成27年国勢調査抽出速報集計結果」）を図4として示す。

図4は、本稿執筆時点である2018年の3年前となることから、グラフを2018年時点へと修正し、15歳から45歳頃までを切り出した。これを図5として示す。

図3と図5を比較すると、45歳以上女性以外、概ね同じ構成であることがわかる。

前述のとおり、本町ではSNSの災害時利用の配信ターゲットを若年層としていた。しかし、実際にデータを確認したところ、次のような結果となった。

- ・若年層よりも、35歳以上の利用者の方が多い
- SNS利用率については、平成30年度版総務省情報通信白書をはじめとした様々な媒体により、若年層の利用率が高いと分析されており、それを疑う余地はない。しかし、本国の人口分布と対比させると、若年層に比べ35歳以上の世代の方が人口が多

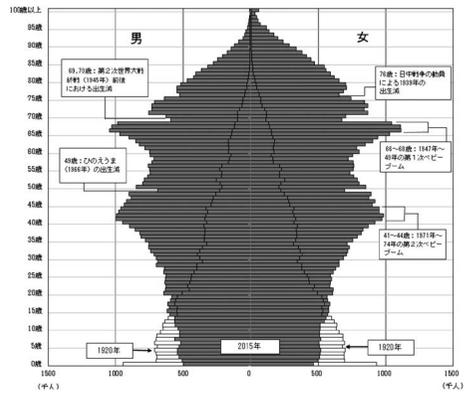


図 4

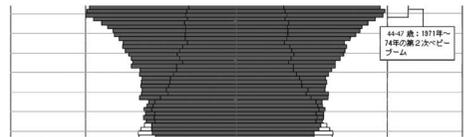


図 5

いため、利用率*世代別人口を見てみると、必然的に35歳以上の利用者が多くなる。

本町もそうであったが、自治体は一般的に言われる利用率だけを見て、インターネットやSNSの活用を考えてはいないだろうか。「インターネットやSNSは若年層のためのもの」と決めつけず、「全世代へ向けた情報発信手段」とであると再定義すべきであるとする。

3.2 LINEの登録者数増加要因について

地震発生直後のLINE運用開始時点登録者数は225ユーザであったが、運用開始後12時間程度で、約2倍の475ユーザ、9/11正午時点では、当初から158%増の580ユーザとなった。

今回、全道一斉停電という特異な状況で、情報取得手段が限定された、ということも念頭に置かなければならないが、この爆発的な登録者数の増加は、本町職員による、紹介・周知が、最も大きな割合を担ったのではないかと推測している。

庁舎内連絡システムへ、公式SNS運用開始を周知した結果、職員が、家族や知人への周知を率先して行い、また、業務中の私的なtwitterやFacebookの利用を解放したことで、より多くの拡散ができ

た。これにより、配信当初 17 フォロワーであった twitter も、9/11 日正午時点で 441% 増の 92 人までフォロワーが増加している。

本町では、各種アカウントを開設後、Facebook 以外、率先した情報発信を行なっていなかったため、登録ユーザ数は多くなかった。しかし、災害発生後、職員の家族や知人という、「顔の見える距離感」の人々へ向け、個別に周知を行なったことで、爆発的に登録ユーザが増えることが確認された。このように、平時利用していないアカウントであったとしても、方法によっては、爆発的に登録者数を増加させることができ、情報発信手段としては大きな役割となりえる。

災害発生後、急いで SNS アカウントを作成するのは現実的ではなく、さらに平時でも「なりすまし」の危険性がある。以上も踏まえると、運用の有無は別としても、自治体は事前に公式アカウントを開設しておくべきではないかと考えている。

3.3 SNS の現実世界における拡散力

今回の本町における、災害時 SNS 運用方針は「デマ情報へのカウンターとしての公式情報発信」を根拠としたが、これは、「インターネット上で発生したデマ情報は、現実世界に波及する」という仮説を本町が立てていたからである。

実際に、「x 時間後に大きな地震が来る」といった、SNS 上で蔓延したデマ情報は、SNS を利用していない人々からも聞かれた。

本人は SNS を利用してなくても、SNS を通じてデマ情報を取得した、孫・子・知人から、聞いた話を噂として広めてしまっていると言える。

これまでの分析の結果からもわかるとおり、SNS の利用者は、決して若年層だけではない。普段はデマ情報を信じないような人であったとしても、複数の人々から同じような情報を聞かされると、あたかもそれが真実と感じてしまう可能性がある。

すなわち、SNS 上でのデマ情報や噂の拡散力は、現実世界においても、大きなウェイトを占めていると考えられるのではないかと。このため、デマ情報については、SNS 上だけの話と油断せず、打ち消していくことも、非常に重要であると考えられる。

だが、この拡散力は決してネガティブなものではない。本町において設置した、給水所で作業を行

なった職員からのヒアリングでは、「LINE を見て給水に来た」という事例が数件あったことの報告を受けている。また、公式 Facebook には、森町出身で遠方に住まわれているであろう方より、「町の状況がわかり安心した」という、ポジティブな感想が寄せられた。

この他、SNS 上でのみ配信した携帯電話等の充電スペースの紹介については、同じく公式 Facebook 上で、「携帯電話の電波がなくなったことで情報が取得できなかった。充電スペースの情報は防災無線でも流してほしい。」との要望も聞かれ、デジタル機器のことなので、デジタルのみでという考え方ではなく、多チャンネルの情報発信も重要であることを実感した。

3.4 ユーザ分布と年齢層

各 SNS のユーザ分布及び年齢層に注目したい。3.2 で述べた理由から、本町の LINE 登録者は町内在住者の利用者が多いと推測される。これに加え、LINE はメッセージングとして、平時からも「顔の見える距離感」にて利活用されていることから、よりローカル指向が強いメディアなのではないかと推測している。

一方で意外だったのが、Facebook である。道外登録者数が多いのではと予測していたが、道内登録者数が半数を超えていた。しかし、町内において、Facebook を見て何らかの行動を起こしたというような話は聞こえてこない。このことから、Facebook については、前述のコメントにもあった通り、町内出身者または、何らかの繋がりがある人々が多く登録しているのではないかと仮説を立て、今後の分析を行なっていきたいと考えている。

twitter については、本町での予測通り、道外登録者数が過半数を超えていた。ここで、年齢層について、図 3 世代合算前のグラフを図 6 として示す。

次に、総務省平成 29 年情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書での、メディア利用者分析を図 7 に示す。

図 6 と図 7 を比較しても、Facebook は利用年齢層が高めの傾向にあり、若年層になるにつれ、LINE 利用率が増える傾向にあることに差が無い。中小規模自治体においては、ICT や SNS といった分野を、人口規模・都会・田舎というくくりで、考えを持ち

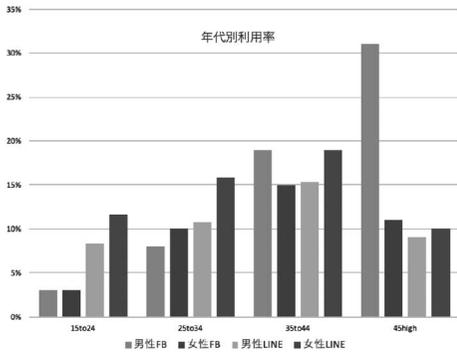


図6

	全世帯(N=100)	10代(N=130)	20代(N=216)	30代(N=262)	40代(N=321)	50代(N=258)	60代(N=204)	男性(N=757)	女性(N=743)
LINE	71.2%	88.3%	89.9%	89.4%	92.1%	87.1%	83.8%	72.4%	78.2%
Facebook	31.1%	21.6%	32.3%	46.6%	34.8%	26.7%	10.5%	32.7%	20.0%
Twitter	31.1%	27.6%	20.4%	31.7%	24.3%	16.3%	5.9%	32.9%	29.3%
mail	4.9%	3.6%	8.8%	5.3%	5.3%	2.7%	1.0%	4.5%	4.2%
Messenger	4.9%	8.4%	10.2%	5.0%	4.7%	3.1%	1.0%	6.9%	2.4%
GREE	2.9%	2.9%	4.6%	2.7%	2.9%	3.1%	0.3%	2.0%	2.0%
Omiggle	23.7%	20.9%	23.9%	24.8%	31.9%	29.6%	12.8%	25.9%	21.4%
YouTube	22.2%	33.2%	36.6%	47.4%	30.4%	34.0%	22.2%	24.9%	41.4%
ニコニコ動画	18.9%	31.7%	34.7%	18.3%	15.3%	16.7%	7.9%	23.1%	14.5%
Snapchat	2.1%	5.0%	9.3%	0.8%	0.3%	0.0%	0.7%	1.3%	3.0%
Other	25.1%	37.4%	32.8%	32.1%	23.7%	14.7%	4.3%	18.4%	31.0%

図7

がちではないかと推測するが、インターネットはシームレスな世界であり、居住地の制限を受けるものではないと言える。

災害時については、どのメディアでも情報を配信していくべきであると考えているが、平時利用についてはこれらのユーザー層を十分に把握した上で、情報配信を行うと、より効果的な結果が得られるのではないかと考える。

3.5 平時運用の課題

今回の災害時運用では、平時運用の課題も見えてきた。

今回LINEを軸として情報配信を行なったが、災害情報の配信前までは、ブロック数8だったものが、配信頻度を高めた直後から22まで増加した。

これは、地震の影響下にはないユーザが、更新頻度が増えた事で煩わしさを感じ、ブロックしたのではないかと推測している。効果が見えると、情報発信のツールとして、集中して利用したくなる気持ちが出てくるのではと考えられるが、あまりにも多くの情報を不特定多数のユーザにプッシュ配信すると、ブロック率が高くなる可能性が高い。この場合、いざという時に、情報が伝達できない可能性が非常に高くなるため、平時の運用については十分検

討する余地があると言える。

4. まとめ

本稿では、サンプルが本町のみであり、実績報告になっている面が大きい。しかし、公式LINEの爆発的な増加や、給水所へ来るなど、情報閲覧により行動を起こした方、情報により安心感を覚えた方、デマ情報へのカウンターとしてシェアをしてくれた方などが実際にあり、自治体における災害時SNS活用は、筆者が考えていた以上の効果を発揮している。しかし、配信をした上での課題も多く見えてきた。

まず、自治体では、配信情報がそのままシェアされることを十分に理解し、配信内容と共に、市町村名や地域名を掲載するなどの対策を取らなければならないと考えている。特に災害発生時では、善意や共助の気持ちから、自分が取得した情報を多くシェアする傾向にあるように感じられる。このため、自治体の公式情報として、自治体内に向け配信したとしても、シェアに次ぐシェアにより、他市町村にもその情報が配信され、また、その情報が「断水」等、どこでもありえることであれば、あたかも自分たちの市町村のことであると思い込んでしまう危険性が非常に高い。このように、せっかくの公式情報もシェアを重ねることで、他市町村にとってはデマとなってしまうことを十分に理解しておくべきである。

また、自治体ではないが、インフラ各社においては、余計な混乱を招きたくないという考え方は理解しつつも、事実を事実として公表していただきたいと考えている。

たとえば今回、携帯電話電波塔の充電池について、メディアでも「x時間後に携帯電話が通じなくなるのはデマ」と述べられていたが、現実として、充電池が切れ、本町においても各キャリアが不通となり、連絡体制に一部支障をきたした。全道停電と、今回は誰もが考えていなかった想定外の出来事であったと言ってしまうとそれまでではあるが、現在、災害対応をする職員間でも、連絡のため携帯電話は、なくてはならないものである。「必ずではないにしろ、電力が復帰しなければ、携帯電話不通の可能性がありえる」ということを事前に発表しても

らえれば、自治体としても何らかの対策は取れていたのではないかと考えている。

実際に運用した結果、自治体 SNS には、今後多くの課題もあるが、可能性も多いと考えられる。本町のみならず、様々な自治体での事例などを収集し、自治体での災害時 SNS 利用を、今後も検証していきたい。

略歴

山形 巧哉（やまがた たくや）

北海道森町に生まれ育ち、1998年に地元北海道森高等学校卒業後すぐに森町役場へ奉職、2003年8月より庁内ICT担当となり現在に至る。

2014年に町のアーカイブの重要性や、ICT活用、パブリックデザインに着目し、クリエイター・コンプレックス ハウモリを主宰、行政アーティストとしても活動中。