

■ 論 文 ■

地方自治体の政策転換における  
SNS を用いた社会運動のフレーミング効果  
－渋谷区「同性パートナーシップ条例」の制定過程を事例に－

横 尾 俊 成\*

■ 要 旨 ■ 本稿は、渋谷区の「同性パートナーシップ条例」の制定過程を事例に、地方自治体の政策転換における、SNS を用いた社会運動のフレーミング効果を実証的に分析するものである。

この条例の制定過程において、活動家の影響を受けて議員がつくり出したフレームと活動家によるフレーム形成、さらに、議員が設定したフレームに従って行われた Twitter で のハッシュタグを用いた運動とインターネット署名運動は、区長や行政職員、議員の判断に影響を与えた。またその際、SNS には、運動への動員効果よりむしろ、議員などに対して新たな解釈の枠組みをつくり出すフレーミング効果が認められた。その結果、議会の最大会派が条例に好意的でなかったにも関わらず、政治的対立が回避され、区長のイニシアティブで条例が制定されるというスムーズな政策転換が可能となった。

本稿の検証により、フレームの設定とその拡散が、当事者や潜在的な賛同者の存在を可視化しつつ、自治体の政策過程に影響を与えることが立証された。

■ キーワード ■ 社会運動、フレーミング、SNS、政策転換、LGBT

1. はじめに

本稿では、2015年3月31日に第一回渋谷区議会定例会で可決・成立した「渋谷区男女平等及び多様性を尊重する社会を推進する条例」を事例に、現代の日本において、地方自治体における新政策の採用に SNS を用いた社会運動がどのような影響を持ち得るのかを実証的に分析する。それにより、自治体の政策転換における「フレーミング効果」を確認するのが、本稿の目的である。

日本における「脱原発」以降の社会運動は、かつての組織労働者と学生が多くを占める運動とは異なる傾向を見せている。小熊英二（2012, 2016）によれば、それは、①デモ等への参加者のほぼ全てが組織的動員とは関係のない自由参加であり、②参加者が「認知的プレカリアート」<sup>1)</sup>をはじめ

\*慶應義塾大学政策・メディア研究科後期博士課程

1) デザインや情報産業などの知的サービス業の非正規専門労働者など、高学歴でスキルはあるが日々の生活や将来は安定しない人々のことを指す。

めとして老若男女の多様な層にわたっている点、さらに、③運動に特定のリーダーを認めずらく、参加者それぞれが主体性を持っているという点である。また、近年の社会運動の中で多用される SNS は特定の問題に強い関心を持ってはいるが、地域や職場では少数派であり、地理的に拡散している人々の間にゆるやかにつながるネットワークを形成し、多くの人をデモ等に動員することに役立つという。また、伊藤昌亮（2012）は、ソーシャルメディアはデモの計画局面における集合的企画の場で、また発信局面における集合的表現の場でも積極的に活用され、目覚ましい効果を上げているという。だが、こうした SNS を用いた新たな運動の形が自治体の政策過程にどのような影響を与えるのかについての研究はほとんどない。

SNS を多用し展開する社会運動はデジタルアクティビズムとも呼ばれ、Frank Edwards らは、「市民の先導者や協力者がデジタルメディアを用いて、対象とする権威に対して集合的な主張を行う公共の取り組み」と定義する（Edwards et al. 2013: 10）。しかし SNS には、デモへ人々を動員したり、投稿によって社会的な対立を煽ったり、政治家へのロビイングを通じて権威に主張したりする際に有効な「動員効果」があるだけでなく、ある言葉が拡散され、それに賛同する者の存在が可視化されるプロセスにおいて、人々に特定のイシューに対する解釈の枠組みを与える「フレーミング効果」があると推測する。政策過程に重要な役割を果たす政治家は SNS を駆使して活動する一方、首長や行政の職員は逐一それをチェックして政策形成に役立てており、インターネットでの署名活動や SNS 上での人々の反応はそれ自体で政策過程への広い意味でのインプットになっているからである<sup>2)</sup>。個人の SNS への投稿とそれへの反応がもたらすフレーミング効果を明らかにした上で、日本の「脱原発」以降の社会運動が自治体の新政策の採用にどのように結びつくかを具体的な事例で分析する必要があるのではないか。

日本で性的マイノリティ<sup>3)</sup>が政治の場に訴えかけることは少ないが、過去に団体などからの要請を受けて国会に提出された法案も、多くが政治的な対立の中で廃案となっている。そのような中、「男女平等」という従来の概念から一歩踏み込んだ「多様性」を定義し、さらに行政がそのための具体的施策を提示した本条例が渋谷区でスムーズに成立した背景には、社会運動の影響があったのかもしれない。そこで以下では、LGBT 運動の成功事例である本条例がどのような過程を経て成立したのかについて社会運動のフレーミング理論に注目して分析し、上記のリサーチクエストに答えたい。

## 1.1. 先行研究

社会運動をひとつの社会現象として客観的に捉えようという試みは、1950年代にはじまって以来、様々な変遷を遂げてきたが、代表的なものに John D. McCarthy と Mayer N. Zald によって理論化された資源動員論がある。これは、社会運動を「合理的な行動とみなし、資源の調達や管理、敵

2) 筆者自身も現役の港区議会議員であるが、人々の意見を収集したり自らの政策を発信したりするために、SNS は必須のツールとなっている。

3) 「性的少数者」が客観的に性におけるマイノリティを表すのに対し、「LGBT」は、彼らによって形成される文化を強調するものであり、限定的かつ肯定的な概念である。本論では、インタビューの言葉遣いに合わせ、「LGBT」を使用する。

手との関係といった点を重視する」(樋口 2004:102) もので、目標とする変革のために、運動体がどういう資源を動員し、どのような組織で、いかなる戦略をとって相手と闘うのかを捉えようとするものである。しかし 1980 年代になると、この理論は運動の参加者の主体性を無視しているのではないかという批判がなされ、フレーミング理論が提出された。

David A. Snow らによれば、フレームとは「個人がその生活空間や社会全体の中で起きたことを位置づけ、認識し、特定し、ラベルづけすることを可能にする解釈スキーム」(Snow et al. 1986: 464) であり、フレーミングとは、潜在的な支持者や構成員を動員し、傍観者の支持を獲得し、さらに敵対者の動員解体を意図して行われる、関連する出来事や状態を枠づけ、意味づけ、解釈する運動組織の試みの総体である (Benford and Snow 2000)。換言すれば、ある運動体が人々が特定の問題を認識し、解釈するための枠組みをつくる試みのことである。そして、運動体は次のような「フレーム調整 (frame alignment)」のプロセスによって人々の解釈スキームをつくり、社会変化を起こそうとするという。そのプロセスとは、4つの過程の総合である。すなわち、①イデオロギー的には適合するが構造的にはつながっていない2つかそれ以上のフレームをつなぎ、問題意識がない人々が理解するための枠組みを与える「フレームブリッジ (frame bridging)」、②特定の問題や事象に関する解釈フレームを明確化し、活性化する「フレーム増幅 (frame amplification)」、③支持基盤の拡大のため、理解の枠組みを拡大する「フレーム拡張 (frame extension)」、④対象者の既存の認識の枠組みを変える「フレーム変換 (frame transformation)」である (Snow et al. 1986: 467-73)。

上記を達成するために、運動体は、個人と運動組織の解釈志向をつなげ、個人の関心・価値・信念と社会運動の活動、目標、イデオロギーを一致させ、相補的にする「フレーム調整」(西城戸誠 2003) を行うことが必要である。そのためには、争うべき問題の状況に適切な意味付けをし、多くの人が運動の主張に賛同しやすい問題の解釈の枠組みを設定することが求められる。設定した枠組みにより別の言説を生み出したり、多くの人々がそのフレームのもとで発言したりする状況をつくることできれば、フレーミングは成功したといえる。

日本の組織を前提としない社会運動については、冒頭に挙げた小熊や伊藤の研究、それに SNS を通じて盛んに情報共有が行われている状況を「社会運動のクラウド化」と表した五野井郁夫 (2012) の研究など、様々に研究が進められている。だが、SNS については、どれも動員のためのツールとして捉えている。一方、海外の研究に目を転じると、例えば Noriko Hara と Bi-Yun Huang は、「ICT は、社会運動が一般の人々に容易にリーチすることを可能にし、彼らの集合的アイデンティティの醸成を補助することで、フレームの伝播に貢献する」という (Hara and Huang 2012: 492)。また、Twitter は短いメッセージをメンションやハッシュタグと組み合わせることで、人に観念を与える役割を果たすとするなど、SNS の持つフレーム調整機能を示唆するものもある (Tremayne 2013)。SNS を多用して行われる近年の社会運動のフレーミング効果について、日本の事例で検証が求められる。

自治体で新政策の採用が行われた具体的な事例において、SNS を用いた社会運動がフレーミングにより新たな現実認識なり世界観なりをつくり、かつ大きな政治的対立が回避された事実を認定できれば、近年の社会運動は政策転換をもたらしうると示すことができる。以下では、SNS を中

心に、公の場での発言、課題に直面している人からの訴えなど、様々な形で行われたフレーミングに注目する。

## 1.2. 研究対象と手法

本稿は、地方自治体の新政策の採用において、SNS を活用した社会運動が新たな言説を生み出したり、多くの人々はそのフレームのもとに集ったりするのに役立ったか、さらに首長や職員などがそれを参照し、政策転換の要因になったのかを事例により検証するものである。そこで本研究では、「同性パートナーシップ条例」がつけられた最初の自治体であり、SNS を用いた運動が活発に行われた渋谷区に焦点をあてた。

インタビューにおいては、運動体の狙いや実感、また政策立案者・決定者による認識の両方を尋ねる必要がある。運動体については、文献を参照したほか、2名のLGBT 団体代表（杉山文野、松中権）にフォーマル・インタビューを行った。杉山には2017年6月12日に、杉山の経営する飲食店「irodori」で、松中には14日に松中が指定した「TRUNK (KITCHEN)」で行った。また、Twitter でハッシュタグを使った運動を展開した方には Twitter のアカウントをフォローし、フォローバックがあった段階で、2017年10月22日に、その意図と意いについて Twitter の DM で質問した。

政策を決定した側については、2016年8月から2017年7月にかけて、渋谷区の担当課（総務課、区長室）に対し区役所内でインタビューを実施したほか、メールで補足的な情報を得た。また、区長秘書を通じて内部資料の提出を依頼し、「渋谷区男女平等・多様性社会推進会議」の議事要旨、「(仮)渋谷区多様性社会推進条例制定検討会」の議事要旨を得た。現区長には2016年8月10日に区長室でインタビューを実施したほか、補足的に電話でヒアリングした。渋谷区の与党会派である自民党と公明党の議員にはそれぞれ2017年の2月6日と2月20日に、個人名を出さないことを条件に、電話で、また区役所内の会派の控室で別々にインタビューを行った。

なお、これらの調査において各人はフレーミング効果について明確に認識していない可能性があり、その認識を確認するべく、聞き取りは半構造化インタビューの方法で行い、許可を得て録音し、筆者自身で逐語録を作成した。また、本論の中で触れた彼らの言葉については、特に言及がない限り、筆者がそれぞれ上記の日時に行ったフォーマル・インタビューのものである。

今回みられたのは特に Twitter を使った運動であったが、その分析において入力したキーワードは、Google で「同性パートナーシップ条例」と検索した際に関連ワードとなる言葉、すなわち、「LGBT」、「マイノリティ」、「性的マイノリティ」、「性的少数者」、「同性婚」、「同性カップル」、「同性パートナーシップ」、「パートナーシップ証明」、「同性パートナーシップ条例」であった。

## 2. 本論

### 2.1. 「渋谷区男女平等及び多様性を尊重する社会を推進する条例」の制定過程

のちに「同性パートナーシップ条例」とも呼ばれる本条例が成立した背景には、SNS を用いた社会運動の影響があったと考えられる。以下では、SNS によってつくられるネット世論のみなら

ず、活動家、議員、区長、マスメディアといった各アクターから各アクターへと議題が伝えられる際、フレーミングに注目して条例の制定過程を分析する。

### 2.1.1. 「パートナーシップ証明書」の発行に至る経緯

日本の議会で「パートナーシップ証明書」という言葉がはじめて出されたのは、2012年6月8日のことだった。渋谷区議会第二回定例会の本会議で、無所属議員の長谷部健により、区長の桑原敏武に提案がなされたのである。

国際都市として、ダイバーシティの要素を含んでいるというのは丸必です<sup>4)</sup>。(中略)僕の友人知人にも LGBT の人がいます。まあ全くもって普通だし、むしろいろいろな分野でその感性が生かされ活躍しています。昔に比べてだんだんと市民権を得てきていますが、国際都市の中では東京はこの分野ではまだまだ遅れをとっています。(中略)そこで、渋谷区は、区在住の LGBT の方にパートナーとしての証明書を発行してあげてはいかがでしょうか。(以下略)<sup>5)</sup>

それまで LGBT に特に縁のなかった長谷部が議会で提案するに至ったきっかけは、自らトランスジェンダーであることを公表し、LGBT の権利獲得のために活動する杉山文野との出会いであった<sup>6)</sup>。長谷部が議員になる前からはじめていた NPO 法人 green bird<sup>7)</sup>の清掃活動に 2005 年、杉山が偶然参加した。活動を続けるにつれ、長谷部は多様な性のあり方と彼らの生きづらさの問題をはっきりと認識し、議員として彼らに役立つ政策づくりができないかと考えるようになった。そしてふと、自分が結婚する時、婚姻届を緊張して書いたことを思い出し、戸籍制度や婚姻制度を変えることはできなくても、それに近いものは区として提供できるのではないかと考えた。長谷部は早速杉山に提案し、前向きな反応を得るやすぐに原稿にまとめた<sup>8)</sup>。

この提案について事前に根回しにいった際、区長がそんなに LGBT のことや話の内容をわかってはいないようだったこともあり、区長や他の議員は LGBT についての理解がないだろうと想像していた長谷部は、どのように話せば彼らが聞く耳を持つか悩んだ。そして、「国際都市のトレンド」という紹介の仕方をする事とした。これは、理解の枠組みを与えるための「フレームブリッジ」と位置付けられる。区長の理解があまりなかった LGBT という社会課題に「国際都市のトレンド」というフレームを結びつけたのである。長谷部は、海外旅行でゲイのカップルが手をつないで歩いているのを目撃したこと、また雑誌『GQ』の特集を読んでいたこともあり LGBT をこれからの時代に必ず出てくるキーワードと考えていた。そのことから、提案の際には、LGBT を人権問題としてではなく国際都市におけるトレンド紹介という形で、先進＝後進のアナロジーを使い説明しようと考えたのである<sup>9)</sup>。目論見通り、条例案の提出を報じた毎日新聞の記事の中で、桑原は

4) 必須事項である、という意味で使っていると解釈する。

5) 平成二十四年 渋谷区議会会議録 第六号

6) 長谷部に 2016 年 8 月 10 日に区長室で行ったインタビューによる (以下、「長谷部」とする。)

7) 長谷部が原宿表参道樺会の青年部の活動として 2002 年につくったごみ拾いの団体

8) エスマラルダ・KIRA (2015: 25)

9) 長谷部

「互いの違いを受け入れ、尊重する多様性社会を目指すという観点から、LGBTの問題にも取り組みたい」<sup>10)</sup>と述べている。なお、『AERA』は、後に長谷部の思いを以下のように紹介している。「東京五輪に向け、渋谷からクールなうねりを作り出し、リードしていこう。」<sup>11)</sup>

### 2.1.2. 庁内での議論の開始

提案の後、長谷部は杉山を桑原に合わせたり、他のLGBT当事者の方を紹介したりはしていたが、庁内では特に主だった動きがない状態が続いた。そのような時、議会で重ねて発言したのが、同じ会派に所属する無所属議員の岡田マリであった<sup>12)</sup>。岡田は、2013年6月5日、渋谷区議会の定例会で長谷部のそれに重ねる形で質問をし、区長から「今後、専門家の御意見等も聞きながら前向きに検討してまいりたい」<sup>13)</sup>というさらに進んだ答弁を得た。その後庁内での議論が進み、一年後には、本件に関する検討会設置の補正予算が計上された。

そのような流れを受け、2014年7月28日には、「渋谷区多様性社会推進条例の制定に係る検討会」(仮称)が設置された。検討会の中でまとめ役となったのは元大学教授の海老原暁子であり、他に、当時の渋谷女性センター「アイリス」の職員、渋谷区の戸籍課の担当課長、弁護士らが名を連ねた。渋谷区教育委員会の元教育長で保守派の池山世津子もいた。

池山の心が動いたのは、杉山の経営するカフェ「irodori」に検討会のメンバーで行き、当事者の区民に会って話をした時であった。池山は、日本の福祉の領域で長年仕事をしてきたが、LGBTの存在を知らなかったことを恥じ、「自分はこれまで取り返しのつかないことをしてきてしまった。LGBTの問題については、今すぐにでも取り組むべきだ」といった発言をした<sup>14)</sup>。杉山はとにかく当事者を会わせ、多様な人が近くにもいるということを認識させることが理解につながると考えていたというから<sup>15)</sup>、彼の意図した通りになった。杉山は池山らに対し、LGBTの問題は海外など、遠くで起きている社会問題ではなく、実際に渋谷区の中にある課題だと認識させた。長谷部と偶然出会った時と違い、この段階になると、杉山の活動が支持基盤の拡大のため、理解の枠組みを拡大する「フレーム拡張」に転化していることがうかがえる。

9回開かれた検討会の中で同性パートナーシップ証明書を発行する方向で話がまとまり、2015年1月20日、報告書が海老原から桑原に手渡された。そして同年2月12日、渋谷区の平成27年度の当初予算に関するプレスリリースが出された。渋谷区では通常、条例案は委員会に報告され、定例会に提出される。しかし、今回はそのような手続きを行っていなかったため、ニュースで初めて知った区議も多かったという<sup>16)</sup>。定例会に提出された後も、一部の議員から手続きの正当性や拙速性についての意見が繰り返し出された。長谷部は、「区長はリリースを出すことで、議会内や世間で大きな騒ぎになるとは思っていなかったのではないかと振り返る<sup>17)</sup>。

10) 『毎日新聞』2015. 2. 12. 朝刊

11) 『AERA』2015. 3. 2.

12) 長谷部

13) 平成二十五年 渋谷区議会議事録 第七号

14) エスマラルダ・KIRA (2015)

15) 杉山に2017年6月12日に「irodori」で行ったインタビューによる(以下、「杉山」とする)

16) 長谷部

## 2.2. 条例の制定過程における SNS によるフレーミング効果

ここまで大きな動きを見せなかった SNS だが、マスメディアに報じられるようになってからは活発な議論が交わされるようになる。当事者、非当事者を問わず、パートナーシップ証明の是非などについて様々な議論が繰り広げられた。また、SNS を使ったキャンペーンが展開されるなどした。

長谷部も、「この頃のネットの声はチェックした。一番非難の声が多かったのは3月の議会の時だった」と振り返る<sup>17)</sup>。議員と区長によりアジェンダセッティングがされた後は、結果的に SNS による反応が政治的な闘争を回避するのだが、以下では、SNS が使われはじめた以後の条例の制定過程について、そのフレーミング効果に注目していく。

### 2.2.1. SNS の役所への影響

マスメディアの報道を受けて、Twitter などの SNS 上では当初、賛成・反対の声がどちらも上がっている状況であった<sup>19)</sup>。Twitter に拡散されていた反対意見の多くは、150 のリツイートがされた以下のものをはじめ「同性婚」が認められるのではないかという懸念であった。

渋谷区で同性婚が可能になるかもしれない事案…だと… (@vhitomi 2015. 2. 12. 5:28 pm Tweet.)

その他、大別すると、以下のような「趣味の世界を認めるな」、「少子化が進む」といった反対意見が出された。どちらも日本の伝統的な家族観に関わるものであった。

狂ってるだろ？ 次世代を担う子ども達を産み育てる事ができるから婚姻関係にある男女が夫婦として国家から保護されるのであって、「単に好き合って性的欲望を満たすだけ」の趣味の世界の変態を行政が保護するのは…。 (@KazenoChisoku 2015. 2. 12. 6:52 am Tweet.)

これ断固反対。少子化に拍車をかける。なぜ逆行するのか。日本も壊れてきたな。かわいそうって観点マジいらない。 (@century\_black 2015. 2. 12. 7:52 am Tweet.)

これらに加えて保守系の団体による反対運動が起きたことは、長谷部ら区の関係者にとっては、注視すべきことだった<sup>20)</sup>。テレビ番組制作・動画配信サイト運営会社である「日本文化チャンネル桜」は動画配信サイトで条例案に反対してキャンペーンを展開した。2015年3月9日には「3.10 渋谷区『同性パートナーシップ条例』絶対反対緊急行動」と題し、「家族の在り方の伝統を壊して

17) 同上

18) 同上

19) なお、初期で最もツイートされたのは（2018年3月4日現在、533 tweet）、Twitter のまとめサイト「together」の「渋谷区同性パートナー証明書、反響！様々な声、問題点。集めてみました！」という2月12日の投稿であった。この条例案をどう扱っていいか、多くの人が分からなかった様子が見て取れる。

20) 長谷部

はいけない」などとして「頑張れ日本！全国行動委員会<sup>21)</sup>」が主催するデモへの参加を呼びかけた。また、署名サイト「Change.org」上では、後述の賛成派によるそれに対抗する形で、「家庭を守る渋谷の会」が「渋谷区『同性パートナー条例』案に反対します！」としたキャンペーンを展開し、反対のチラシを配ったり、渋谷区に陳情したりするなどの動きもあった。さらに、3月10日のNHKニュースによると、自民党の谷垣幹事長は、記者会見で、「自分は、伝統的な価値観の中で育っており、自分の価値観に従って述べてよいかどうか、非常に迷うところだ」と断わりつつ、「家族関係がどうあるかというのは、社会の制度や秩序の根幹に触れてくるものだ」と指摘したという。どれも「日本の伝統的な家族観を脅かす」という主張であり、「家族観」という対抗フレームを用いて制度に対峙した様子がみとれる。

一方、こうした動きに対して、Twitter上では「#渋谷区の同性パートナーシップ条例を支持します。」というハッシュタグ運動が発生した。ハッシュタグをつけて投稿されたツイートから、ハッシュタグのみのツイート、もしくは「賛成」「同意」など賛意だけをつけてツイートされたもの、また、同時期に起きた「頑張れ日本！全国行動委員会」のデモへの抗議とそれに対するカウンター活動への賛同を表すツイートを除くと115件となる。その内容を一つ一つ分析してみると、3割にあたる38件は、以下のように長谷部がつくったフレームに則り、「多様性」というワード、もしくは「みんな違ってみんないい」「十人十色」などそれに類する語を用いたものであった。その他の77件には、「相互フォロー」「拡散」などといった支持拡大への呼びかけ、また、「杉並区も」「全国に広がれば良い」といった今後の展開に期待する意見などがあった。「多様性」以外のフレームで突出したものは見当たらなかった<sup>22)</sup>。SNSで「フレーム増幅」が行われた結果、渋谷区の同性パートナーシップ条例を「多様性」というフレームで語ることが確定した。

セクシュアルマイノリティの当事者、アライの方、嫌悪する方、興味の無い方、すべての人の多様性の尊重と共生が実現されますように… #渋谷区の同性パートナーシップ条例を支持します (@floria\_mint 2015. 3. 10 10:23 pm Tweet)

#渋谷区の同性パートナーシップ条例を支持します すごいじゃん渋谷区！先進的！！いろいろな生き方、いろいろな愛のかたちを、互いに認め合う社会こそ、成熟した社会だと思う！！ (@fuwarihonwaka 2015. 3. 10 4:05 pm Tweet)

この運動を2015年3月10日にはじめた方 (@Rage 022) は、「チャンネル桜の街宣行動のカウンター行動として、ネット上にパートナーシップ条例の制定を求める人たちの声を可視化したかった<sup>23)</sup>」という。これ以降ハッシュタグをつけた意見が次々と投稿されたことで（10日と11日だけ

21) 「日本文化チャンネル桜」を創業した水島総が立ち上げ、幹事長を務めている右派系活動団体。過去には安倍晋三首相をはじめ、有力な政治家なども講演を行っている。

22) 「#渋谷区の同性パートナーシップ条例を支持します。」というハッシュタグがつけられた投稿を、2019年1月5日に筆者が一つ一つ判別した。

23) 運動を展開した方に、2017年10月22日に、TwitterのDMで質問した内容による



で 456 件)<sup>24)</sup>、Twitter 上では多くが賛成意見となった。条例そのものに対する意見を調べるため、「同性パートナーシップ条例」という言葉を検索して、2015 年 3 月 31 日に条例が可決するまでの Twitter のタイムラインをみると、表 1 の通り、キャンペーンが始まる前の 9 日には賛成意見と反対意見が拮抗していた（それぞれ 42 件、35 件）のに対し、ハッシュタグをつけた投稿がされた後には、ハッシュタグをつけたツイートを除いて数えても、10 日には 129 件と 37 件となるなど、賛成意見が反対意見を上回った<sup>25)</sup>。長谷部の認識では、「これ（Twitter での意見の変化）で（議会の反対派への対策に手を焼いていた）役所内の空気が変わった<sup>26)</sup>」のであった。ネット上の意見と実際の世論は、しばしば異なることがある。また、職員は、一つ一つの投稿について、「渋谷区の住民によってなされているか」もしくは、「同一人物の複数投稿かどうか」などを詳細に確認し、検討したわけではないという<sup>27)</sup>。それにも関わらず、賛成の投稿数によって役所内の空気が変わった理由について、長谷部は、「（議会の反対派に対抗するため）条例を進める理由を探していた職員たちにとって、説得する材料になったのだろう<sup>28)</sup>」と捉えている。他に調査のデータ等がない状態にあって、市民の声の存在は「行動の準拠を外部に求め、政治的配慮を重視する」（田尾 1990 : 87）官僚にとって唯一の判断材料、また議会や住民の反対派を説得する材料となるものであった。たとえ不確かかもしれないデータであっても、職員にとっては、条例に賛同する人が実際に日本に多数いるのだということを反対派に対して示す説得材料となったのである。

表 1 Twitter における意見の変化

日付	賛成	反対	中立	判別不能
3 月 9 日	42 件 (50.0%)	35 件 (41.7%)	5 件 ( 6.0%)	2 件 (2.4%)
3 月 10 日	129 件 (62.3%)	37 件 (17.9%)	40 件 (19.3%)	1 件 (0.5%)
3 月 11 日	16 件 (57.1%)	3 件 (10.7%)	9 件 (32.1%)	0 件 (0.0%)

### 2.2.2. 署名サイトを通じた運動の広がり

そして、条例制定をさらに後押しすることになったのは、NPO 法人グッド・エイジング・エールズの代表で杉山の友人の松中権が立ち上げたインターネット上のキャンペーンであった。ゲイであることを公表し、LGBT もそうでない人も関係なく交流できる場づくりや働き方に関する提言などを行っている松中は、条例の成立に期待していた。

杉山を通じて長谷部と知り合った松中は、長谷部から、議会では半分以上が反対に回る可能性が

24) Twitter では、同社による事前の同意がないまま、本サービスのスクレイピングをすることは明示的に禁止されている。そのため、筆者の手作業により、2019 年 1 月 5 日に投稿の数を数えた。

25) 「同性パートナー」という言葉を検索の上、すべての検索結果から、筆者が Twitter 上の投稿を一つ一つ判別して 2018 年 12 月 3 日に作成した。「賛成」には「応援する」「支持する」などポジティブなワードで肯定的に捉えている投稿を、「反対」には、「許さない」「ありえない」などネガティブなワードで否定的に捉えているものを、また「中立」には価値判断をしていない投稿のほか、ニュースをただ引用したものを分類した。

26) 長谷部

27) 渋谷区の区長室に 2016 年 8 月に区役所内で行ったインタビューによる

28) 長谷部

あり、流れを変えるために世の中ごとにする方法はないかと相談された。そして、署名サイト「Change.org」で渋谷区の動きを応援するキャンペーンを立ち上げることを思いつき、ネット上に埋もれた当事者たちの声を集めるべく SNS で呼びかけた<sup>29)</sup>。

署名のタイトルは、「渋谷区応援！みんなにやさしい日本を目指して、『同性パートナーシップ証明書』を実現してください！」というものであった。反対派からの意見の多くは家族観の崩壊という観点からのものであり、反対する組織は「同性愛」や「同性婚」という議論を呼ぶ言葉で世論に訴えかけていたため、松中は、「みんなにやさしい日本」という言葉に長谷部が議会で最初に使った「ダイバーシティ」という理念を変換し、賛成・反対を生みづらい言葉を使って世論に訴えた<sup>30)</sup>。本文では、「同性婚」という保守派が嫌う言葉を避け、「日本の伝統的な家族観」という対抗フレームにも乗ることを避けた。さらに海外での状況についても記述し、国際的なトレンドである「多様性社会」という視点に議論を移そうと試みた。その際、先進＝後進というアナロジーも使った。これは、対立意見が生まれるのを回避しつつ、「みんなにやさしい日本」という言葉で、長谷部のフレームをよりわかりやすく、またより多くの人が賛同しやすい枠組みに転換した「フレーム拡張」と捉えられる。条例に関する勉強会をメディアに取り上げてもらう試みも成功し、先述の「家庭を守る渋谷の会」の署名は6,724筆に留まったのに対し、最終的にはその2倍に迫る11,417筆の署名を集めることができた<sup>31)</sup>。

注目すべきは、フレームがキャンペーンにより普及したかどうかを調べるために行った以下の検証結果である。制度に賛成か反対かの立場を問わず、「多様性」と「同性」が同一文章内にあるツイートの数を調べると、2015年は2014年に比べ、その数が飛躍的に増加している。(2014年は198件、2015年は1,096件)一方、対抗フレームとなった「日本の伝統的な家族観」という言葉の広がりを調べるために、「家族観」と「同性」という組み合わせで調べると、2014年は15件、2015年は264件にとどまっている。なお、「多様性」と「同性」が同一文章内にあるツイートは、それまでほとんどされていなかったが、2015年2月12日のプレスリリースの直後に16件となり、その後は一日に数件から十数件で推移するようになった。また、ハッシュタグなどの運動開始直後のタイミングでは、たびたび十件を超えている<sup>32)</sup>。

フレーミングにより Twitter ユーザーの態度が変わったかについて一つ一つのツイートをつぶさに観察して検証するのは困難であり、反対派のどれくらいが「多様性」というフレームに乗って発言したかについて調べるのは難しい。だが、松中の以下のような発言からは、キャンペーンを通じて、LGBTに関する認識なり、その関連ワードである「多様性」という言葉なりが幅広い人に浸透したことが推察できる。松中曰く、「3.11以降、個人で活動していた人が（SNSの）ネットワークでつながり、隣でやっている人が見えるようになった。最近では、グローバルなパイプを持ち、人権などの問題の解決に取り組んでいる人が、自分のネタにLGBTを入れてくれるようになった。

29) 松中に2017年6月14日に「TRUNK (KITCHEN)」で行ったインタビューによる（以下、「松中」とする。）

30) 松中

31) 筆者が「change.org」でのキャンペーンページを2019年1月5日に確認した。

32) 「多様性」「同性」という組み合わせ、また「家族観」「同性」という組み合わせで検索の上、すべての検索結果から、筆者がTwitter上の投稿を一つ一つ判別して2019年1月5日に作成した。

そういうコミュニティの力も大きかった<sup>33)</sup>。」議会内での会派政治に持ち込まれれば勝ち目のない、マイノリティのコミュニティであっても、SNS によってフレームを構築することができたのである。

2015年3月20日、松中らが集めた署名はプリントアウトされ、陳述書とともに議長に届けられた。見た目にもインパクトがあり、自民党議員にも驚かれたという<sup>34)</sup>。長谷部は振り返る。「インターネット署名は、意味があった。議員たちは、『これだけ多くの人が賛成しているのだ』と分かり、情動的に反対ではないが条例制定反対に回った人たちに動揺が広がった<sup>35)</sup>。」公明党の議員は語る。「賛成のインターネット署名については、当事者の声として参考にした。議会的には、潮目が変わったように感じた<sup>36)</sup>。」自民党の議員は、その時初めてみる当事者の姿に驚いたという<sup>37)</sup>。松中らは当事者の姿を議員に見せることを意図して行っており、これも杉山が池山らに行ったのと同様、LGBTの問題は海外など、遠くで起きている社会問題ではなく、実際に渋谷区の中にある課題だと認識させる行為であった。理解の枠組みを拡大する「フレーム拡張」といえる。

### 2.2.3. 条例の可決と「渋谷区男女平等・多様性社会推進会議」の発足

3月31日、傍聴席で杉山、松中らも見守る中、条例は賛成多数で可決された。だが、運用する際の区規則の策定については、「渋谷区男女平等・多様性社会推進会議」で議論することとなった。また、条例は区長はパートナーシップに関する証明をすることができるという内容であり、次の区長の判断次第で証明書は発行されない可能性も残されていた。

条例に反対していた議員たちが反対意見を述べなくなった転換点は、長谷部が4月に行われた区長選挙に自民と民主、共産の各党の出した候補者と対抗する形で立候補し、当選したことであった。長谷部は、2015年1月に行われた渋谷区主催の賀詞交換会での桑原の突然の引退表明、また月末の区長からの後継指名に驚き<sup>38)</sup>、悩んだが、3月頭には腹を決めた。ただ、その時点でパートナーシップ条例の是非を選挙戦で問うつもりはなかった<sup>39)</sup>。実際、マニフェストには長谷部の様々な政策が書かれていたが、パートナーシップ証明書を特に強調して取り上げていかなかった。ところが、長谷部の出馬が判明すると、読売・朝日などの新聞各紙は主要な争点としてパートナーシップ証明の信を問うことを挙げた。産経新聞は、4月19日に「同性パートナー条例も争点!? 4新人激突の東京・渋谷区長選」という記事を掲載している。メディアによる争点形成であり、インターネット・SNS上の話題の広がりがマスメディアにまで広がったともいえる。

結果は長谷部が僅差で勝利した。長谷部曰く、「元々保守勢力の議員とはうまく付き合っており、意見の差はあるが、敵対する関係にはなかった。選挙で区民の支持を得られてからは保守系議員の態度が完全に変わり、そこからこのテーマに関しても協力体制が築けるようになった<sup>40)</sup>。」証明書

33) 松中

34) 同上

35) 長谷部

36) 公明党議員に2017年の2月20日に会派控室で行ったインタビューによる。(以下、「公明党」とする。)

37) 自民党議員に2017年の2月6日に電話で行ったインタビューによる。(以下、「自民党」とする。)

38) 長谷部は、2014年の秋まで、桑原から「次の選挙に出る」と聞いていたという。

39) 長谷部

40) 同上

の発行は区規則の中でも位置付けられ、条例は骨抜きにされずに済んだのである。

### 3. 考察

ここまで、条例の制定過程を時系列にみた。今回の政策転換は、政治闘争に持ち込まれる可能性を常に秘めながらも、長谷部によるフレームブリッジによって一旦区長にアジェンダセッティングされて以降は、杉山や松中による支持拡大のためのフレーム拡張や SNS でのフレーム増幅のキャンペーンが功を奏し、スムーズな政策転換が行われた。世論は賛成多数となり、議会での大きな対立もなく、検討会の設置など、各種の手続きを踏んだ上で証明書の発行へと進んだ。そうなった理由は、主に3つ考えられる。

#### 3.1 長谷部を信頼する区長が当事者の存在を認識

1つ目は、長谷部を信頼していた桑原に当事者の存在が認識されたことである。一期目の当選時から無所属だった長谷部は、折にふれて桑原に思いをぶつけ、彼が提案を実行してくれることを望んでいた。一方で、長谷部は自民党や公明党、民主党といった既存政党とも良い関係を築いており、様々な施策が与党会派の合意のもとで進むことを好んでいた桑原が警戒することもなかった。ネガティブ要素がない中で、保守が好む商店街の活動としてごみ拾いを行ったり、次々と施策を提案してきたりする長谷部に桑原は信頼をおいていた。そして自身の引退にあたり、当事者たちによる運動によって彼らの生きづらさが明確にされ、長谷部の提案に乗ろうと考えたのである<sup>41)</sup>。最大与党が好意的でなくとも、首長を巻き込むことで、政治的機会が生まれたのである。

#### 3.2. 党内論議の時間がなく、直後に選挙が控える中での、ネット世論

理由の2つ目は、プレスリリースから議案審議までの期間が短く、準備の時間がとれなかったことである。党内論議が進んでいないうちに、SNS 上では早い段階で賛成派が多数となり、内容について明確に反対することは得策でなかった。自民党議員曰く、

LGBT の問題、男女共同参画の問題、女性の権利の問題は本来別々のものなのに、一緒にされて議論の俎上にあがった。「ダイバーシティ」として一つにくぐられ、長年培ってきた男女平等参画の活動をないものにしてしまうものと感じた。自民党議員団の中にも当然様々な意見があったが、最後は、議論が熟していない時に拙速な判断だという理由を挙げて、反対に回った<sup>42)</sup>。

議会での審議後は、すぐに区長選挙や同日での区議会議員選挙が控えていた。桑原の突然の退任と長谷部への後継指名によって、議員たちは新たな区長候補の選考作業を余儀なくされたばかり

41) 同上

42) 自民党

か、自身の選挙もあった。自民党の区議たちの時間的・政治的余裕がなくなる中で、SNS 運動が当事者やそれに賛同する人たちの存在を明らかにしたことで、議論が熟していないこと以外の反対理由を表明したり、目立った動きをしたりすることにはリスクがあったのである。松中の「みんなにやさしい日本」といったフレームにより、法案への反対が当事者以外からの支持をも失う可能性を議員に意識させたのだと捉えられる。

### 3.3. ネット世論を意識した公明党の賛成

3つ目の理由は、公明党（当時の議席数は6）が早い段階で賛成に回ったことである。自民党の議席数は8だったため、自民党にとっては、他の議員を引き込んでも議会で過半数（17）を取れる望みが薄れた。インターネット署名の意見を参照したという公明党によると、「党本部にも相談したし、党内で補足すべき箇所等について様々な議論もあったが、最終的には、人権に関わることだからきちんと精査し、まずは賛成した上で、付帯決議をつけて対応しようとなった」。自民党からは、議決で反対に回るような求めもあったが、「最後は、公明党内で積み重ねて来た議論、支持者の声、また自分たちの判断で賛成に回ることにした」という<sup>43)</sup>。ただ、以下の公明党議員のコメントには本音が垣間見える。「今回の条例は、区長選挙との絡みで（多くの有権者からの支持を得る必要があるため）政治的な意味合いもあり、成立した案件だった。このタイミングでなければ、自民党との関係もあり、成立しなかったと思う<sup>44)</sup>。」

上記の3つからは、社会運動によるフレーミングが政治的対立に陥る前に、真っ向からの対立を回避した様子がうかがえる。それが世論を正確に反映しているかどうか疑わしかったとしても、SNS などによって地域に散在していた者の存在が集看的に見えるようになり、さらに大衆の多くが賛同を示していることを見せつけられると、議員はその意見に耳を傾けざるを得なかったといえる。

## 4. 結論

以上、渋谷区で制定された「同性パートナーシップ条例」について、その過程を概観した。分かったのは、SNS を用いた社会運動のフレーミングは、政治的闘争が引き起こされる前の段階において、フレーミングにより人々に特定のイシューに対する解釈の枠組みを与えることができる。そして、世論を形成し、結果として政策転換をも引き起こすことができるということである。

長谷部により区長へフレームブリッジが行われた後は、杉山や松中によるフレーム拡張、それに SNS を使ったキャンペーンによるフレーム増幅が行われた。また、この条例の制定に影響を与えた LGBT 当事者などによる運動は、従来の社会運動のように特定の組織が仕掛けたものではなく、インターネット・SNS を駆使する個人によるものであり、幅広い層の人が参加していた。他に判断する材料がない中で、職員や議員たちに当事者や賛同者の存在を可視化することで、彼らに多

---

43) 公明党

44) 同上

数の賛同者の存在を擬似的に感じさせた。条例の制定過程では、組織による目立った行動は見られなかったが、議員は、SNSの言説に積極的に運動体を見出したのであり、それがまさに、現代的な社会運動といえる点であった。結果として、自民党の議員のフレームを変換することまではできなかったが、彼らは政治的な考慮から反対しなかったのである。

社会運動による動員は、一般に政治闘争を引き起こしやすく、少数派の政策実現に結びつきにくいと言われている。だが本事例からは、フレーム形成により、最大政党が政策に好意的でない場合でも政治的機会が生まれ、政策実現につながることを示された。条例制定の各段階におけるフレーミングにより新たな解釈の枠組みをつくり出し、それに住民の多数が賛成している様子を示したこと、そして署名などの形で議会内にそれを現前させることで、政策過程の最後まで深刻な政治的対立が起きることを回避した今回のケースは、社会運動のフレーミング効果により少数派が政治力を持ち得ることを示しており、これからの社会運動にとって参考になるだろう。

待機児童の問題においては、安倍首相は2013年4月19日の成長戦略スピーチで、「3歳になるまでは男女が共に子育てに専念でき、その後に、しっかりと職場に復帰できるように保証すること」<sup>45)</sup>の重要性を述べていたが、「保育園落ちた日本死ね」というブログがネット上で話題になり、ハッシュタグを使った運動で、「組織化されているわけではない〈運動〉が、運動として可視化され」(遠藤2016:7-8)たことなどを踏まえ、待機児童解消に向けた緊急対策を取りまとめたという類似事例もある。また、この後、他の自治体に広がった同性パートナーシップ制度の導入過程でもSNSを用いた社会運動がみられ、自民党からの大きな反対がないまま導入が決まったことも考慮するべきである。類似事例が出た時点でさらに分析を行い、今回の知見をより多くの事例で検証することを、今後の課題としたい。

#### 参考文献

- Benford, Robert D. and David A. Snow, 2000, "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment," *Annual Review of Sociology* 26: 611-39.
- エスマラルダ・KIRA, 2015、『同性パートナーシップ証明、はじまりました。渋谷区・世田谷区の成立物語と手続きの方法』ポット出版。
- 遠藤薫, 2016, 「間メディア民主主義と〈世論〉—2016年都知事選をめぐるスキャンダル・ポリティクス」『社会情報学』, 5(1): 1-17.
- Edwards, Frank, Philip N. Howard, and Mary Joyce, 2013, "Digital Activism and Nonviolent Conflict," Retrieved August 15, 2018, <https://ssrn.com/abstract=2595115>.
- 五野井郁夫, 2012, 『「デモ」とは何か 変貌する直接民主主義』NHK出版。
- Hara, Noriko and Bi-Yun Huang, 2011, "Online social movements," *Annual Review of Information Science and Technology*, 45(1): 489-522.
- 樋口直人, 2004, 「国際NGOの組織戦略—資源動員と支持者の獲得」大畑裕啓嗣・成元哲・道場親信・樋口直人編『社会運動の社会学』有斐閣、97-115.
- 伊藤昌亮, 2012, 『デモのメディア論 社会運動社会のゆくえ』筑摩書房。
- 西城戸誠, 2003, 「抗議活動への参加と運動の「文化的基盤」—フレーム分析の再検討—」『現代社会学研究』

45) 首相官邸ホームページ ([http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2013/0419speech.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0419speech.html)) 最終アクセス2019年2月5日。

16、119-36.

小熊英二、2012、『社会を変えるには』講談社.

———、2016、「波が寄せれば岩は沈む 福島原発事故後における社会運動の社会学的分析」『現代思想』44(7)：206-33.

Snow, David A., Rochford E. Burke, Steven K. Worden, Robert D. Benford, 1986, "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation," *American Sociological Review*, 51(4)：464-81.

田尾雅夫、1990、『行政サービスの組織と管理』木鐸社.

Tremayne, Mark, 2013, "Anatomy of Protest in the Digital Era: A Network Analysis of Twitter and Occupy Wall Street," *Social Movement Studies*, 13(1)：110-26.

(原稿受付：2018. 10. 5 掲載決定：2019. 1. 8)

## The Framing Effect of Social Movement Using SNS in Policy Change of Local Government – Based on the Case of the Policy Making Process on Shibuya City’s “Same-Sex Partnership Ordinance”

Toshinari Yokoo

### Abstract

This paper empirically analyzes the framing effect of social movements using SNS etc. in the policy change of local governments as a case example of the process of establishment of “same-sex partnership ordinance” in Shibuya City.

In the process of establishing this ordinance, frames created by a city council member under the influence of activists, frame formation by activists, hash tag social movements on Twitter and internet signature campaigns conducted according to the frame set by a city council member influenced judgments of the mayor, administrative staff and city council members. At that time, SNS had a “framing effect” to create a framework of new interpretation for lawmakers rather than “mobilization effects” on social movements. As a result, despite the fact that the biggest faction of City council was not favorable to the ordinance, political struggle was avoided and the ordinance was enacted by the initiative of the mayor, making it possible to make a smooth policy change.

The verification of this paper proved that frame setting and its diffusion influence the policy process of the municipality while visualizing the existence of parties and potential conspirators.

**Key words** : social movement, framing, SNS, policy change, LGBT

(Received October 5, 2018/Accepted January 8, 2019)