
原著論文

「札幌市パートナーシップ宣誓制度」の 導入過程におけるSNSを介したフレーム伝播

Frame Propagation via SNS in the Introduction Process of “Sapporo City’s Partnership Oath System”

キーワード：

社会運動, フレーミング, 政策波及, SNS, LGBT

keyword：

Social Movement, Framing, Policy Diffusion, SNS, LGBT

慶應義塾大学 横尾俊成

Keio University Toshinari YOKOO

要約

本稿は、渋谷区の「同性パートナーシップ条例」から波及した札幌市の「札幌市パートナーシップ宣誓制度」を事例に、その導入過程における「フレーム伝播」と呼ぶべき現象を捉え、現代の日本において、地方自治体の新政策の波及に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ものである。札幌市の制度の特徴は、首長からの発案ではなく、社会運動からの提案の結果つくられた点にある。

札幌市でみられた社会運動は、組織による資源動員、さらにSNSを活用した「フレーム増幅」と「フレームブリッジ」の組み合わせからなる「フレーム伝播」を経て、市長や職員、議員の判断に影響を与えた。また、世田谷区での運動のキーパーソンは、制度の波及を意識した区議会議員、札幌市のキーパーソンは、渋谷区や世田谷区の事例に学び、行政にアプローチしたLGBT当事者であり、どちらもSNSの影響力を意識していた。新政策の波及に住民による運動が影響を与えた背景には、SNSやそれが生み出すネットワークによって、住民が多くの人々の共感を生み出す発信力と受信力を持ったことが大きい。人々は、投稿によって社会的な認知をつくり出し、行政などに対して多数の賛同者の姿を見せられるように

原稿受付：2018年11月23日

掲載決定：2019年4月26日

なったのである。

Abstract

Based on the policy decision process of “Sapporo City’s Partnership Oath System” diffused from Shibuya City’s “Same-Sex Partnership Ordinance”, this article analyzed how social movements using SNS can affect the diffusion of new policies of local governments capturing the phenomenon termed “frame propagation”. The system of Sapporo City was not created by the mayor, but as a result of the proposal from the social movement.

The social movement affected the judgment of mayor, administrators and city council members through the process of resource mobilization by the organization and so-called “frame propagation” composed of a combination of “frame amplification” and “frame bridging” utilizing SNS. A key person in the movement in Setagaya City was a city council member who was strongly conscious of the diffusion. And the key person in Sapporo City was a LGBT party who learned from the cases in Shibuya City and Setagaya City, approached the administration by revealing the existence of the party. Both of them were conscious of the influence of SNS. In the background that the residents could become promoters of the diffusion of the policy, by using SNS and its creating network, they got outgoing and receiving ability to create empathy of many people. People became possible to create social cognition by posting and to show the appearance of a large number of proponents to the administration etc.

1 研究背景

本稿は、制度の導入にあたり、SNSによる社会運動が活発に行われた札幌市の「札幌市パートナーシップ宣誓制度」の政策過程を事例に、その導入過程における「フレーム伝播」と呼ぶべき現象を捉え、現代の日本において、地方自治体の新政策の波及に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ものである。それにより、SNSが持つ地方自治体に対する政治的効果、また今後の社会運動の可能性を明らかにするのが本稿の目的である。

2017年6月1日、札幌市で、政令指定都市で初めてとなる「パートナーシップ宣誓制度」がはじまった。この制度は、LGBTなど性的マイノリティのカップルをパートナーとして公が認めるものであり、彼らの権利の擁護とともに、人権に対する理解の拡大を期待したものとなっている。同性カップルの宣誓に基づき、宣誓書の写しと市長名の宣誓書の受領証を交付するのが特徴である。

自治体が同性パートナーシップの存在を認める制度は、渋谷区が2015年に「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」（通称「同性パートナーシップ条例」）を制定したところからはじまった。直後に世田谷区が同様の制度を導入する方針を決めた後は、条例ではなく要綱で定める「世田谷方式」が宝塚市、伊賀市、那覇市、そして札幌市へと波及していった。

パートナーシップ証明書・宣誓書を発行する6番目の自治体となった札幌市であるが、他自治体と違い特徴的なのは、首長からの発案ではなく、社会運動からの提案の結果としてアジェンダ設定が行われ、制度がつくられたことである。そしてこの政策波及の過程には、後述するように、SNSを活用した「フレーム増幅」と「フレームブリッジ」の組み合わせからなる、「フレーム伝播」と呼ぶべき、社会情報学からも注目に値する現象がみられた。

社会運動において、SNSは「アラブの春」や「オキュパイ・ウォールストリート」といった民主化運動や抗議活動の成功要因の一つとして挙げられている（五野井，2012）。小熊（2012，2016）によると、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、多くの人をデモなどに動員することに役立つという。また、インターネットを活用した社会運動は、活動の組織化や参加にかかるコストの大幅削減、さらに、ともに活動する運動家が一堂に会する必要性の減少をもたらすという指摘もある（Earl and Kimport, 2011）。様々な有効性が指摘されているソーシャルメディアだが、政策波及におけるSNSの影響力やその具体的なプロセスについては、事例によるさらなる分析が待たれるところである。

そこで本稿では、札幌市の「札幌市パートナーシップ宣誓制度」の事例研究を行い、そこでみられた「フレーム伝播」を検証する。それにはまず、近年の社会運動やSNSの政治への影響力についての先行研究を整理しておく必要がある。

1.1 先行研究

「フレーム伝播」という概念を設定する研究上の意義とその理論的位置を明確にするために、先行研究を論じる。

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McCarthyと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」が出された。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)。

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、以下の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、理解の枠組みを拡張する「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 : 467-473)。

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、相補的にすること (西城戸, 2003 : 12) 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、多くの人々が運動体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。Melucci (1996) によると、社会運動は「支配的な文化コード」を批判的に解読し、それとは異なるコードを公共圏に届けることで成果をあげる。設定した解釈の枠組みによっ

て当該の公共圏に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ができれば、フレーミングは成功したといえる。

一方、Lenz (2018) は、東南アジア諸国連合、南米共同市場、南部アフリカ開発共同体といった異なる地域組織が、ある時期に共通の市場と関税同盟を採択したプロセスを挙げ、フレーム論者はその内因的な起源ばかりに注目していると批判した。そして、フレームが時に国際的な起源をもち、組織や分野をこえて広がる可能性があるという事実を明らかにした。また、Jeness (1995) は、実際にゲイ/レズビアン運動が女性解放運動からフレームを輸入した事実を持ち出し、運動はゲイやレズビアンに対する暴力が女性に対する暴力と同様のものと位置付けたとしている。本稿も同様にフレームの外因的な起源に注目し、さらにSNSなどの手段により、形成されたフレームが自治体をこえてより広がりやすくなっている現状を事例によって捉えようとするものである。

SNSのフレーム形成力については、DeLuca et al. (2012) が、「オキュパイ・ウォールストリート」を分析する中で、以前は伝統的なマスメディアが世界の境界と歴史の物語を決定することができたが、今はその機能がソーシャルメディアにあり、SNSは新たな文脈を生み出すことができるとしている。同様に、2013年にウクライナで起きた欧州連合協定の調印柵上げに対する抗議運動「ユーロマイダン」において、ソーシャルメディアが果たしたフレーミング機能について明らかにした研究もある。(Surzhko-Harned and Zahuranec, 2017) 一方、Papacharissi (2016) は、「エジプト革命」や「オキュパイ・ウォールストリート」の運動の過程で様々なTwitterのハッシュタグが生まれ、人々の感情を呼び起こしたこと、またそれらが長い時間をかけて広まり、人々に共通の感覚をつくられたことを明らかにしている。SNSを通じてつくり、拡散されたフレームが人々の感情をどう変容させていくのか、日

本の事例で明らかにする必要がある。

なお、人は誰もが物語を語るができるわけではない。本論文のような政治過程に関する研究では、自らの体験を客体化して表現できない人々がいかに動員されていったのかも含め、運動の過程で、総じてどのように大きな物語がつけられ、政治が動いたのかを捉える必要がある。そのため、ここでは、運動内での個人の関心の醸成や共同性に注目する「ナラティブアプローチ」の視点を考慮しつつも、フレーミング理論を用いる。

一つの運動体においてつくられたフレームは、「フレーム調整」のプロセスのうち、「フレーム増幅」がされることで明確化され、他に共有されやすくなる。そして、何かしらの方法で拡散されることにより、同じ意識をもった人々同士がつながり、運動を参照しやすくなる。結果、参照され、「フレームブリッジ」が行われ、運動が拡散的に引き起こされて、時に新しい政策が他の自治体に波及する現象が生じるのではないか。自治体とは、一連の政治的行動や法制などによって構成される一つの「場 (champ) (P. Bourdieu)」である。本稿は自治体の政治過程を検証するものである。個々の自治体という「場」を横断する、「フレーム増幅」と「フレームブリッジ」の組み合わせからなる現象を「フレーム伝播」と呼び、論を進めたい⁽¹⁾。

1.2 研究対象と手法

本稿は、自治体という「場」の中でつくられたフレームがSNSを通じて伝播された結果、別の「場」に新たな支配的な言説が生まれたか、さらに、首長や職員などがそれを参照することで、政策波及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、渋谷区や世田谷区での制度導入の後、SNSによる社会運動が見られた札幌市に焦点をあてた。

インタビューにおいては、運動体の狙いや実感、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。また、フレームによる意識の変容をみるため、人々の問題の捉え方がどの時点でどのように変化したのかも観察するべきである。運動を行った側については、世田谷区の制度導入のキーパーソンである議員に区議会の控室で、また札幌市の導入のキーパーソンである大学の教授に北海道大学の教室で、2017年7月18日と8月28日にそれぞれインタビューを行った。また、メールなどで補足的な情報を得た。

政策を決定した側については、2017年8月24日に、世田谷区長に区長室でインタビューを行ったほか、2017年8月28日に札幌市男女共同参画室の課長、および調査担当係長に市役所の会議室でインタビューした。さらに、上記の大学教授から紹介を受け、議会側として中心的な役割を果たした札幌市議会議員 (民進党) に、2017年8月28日に会派の控室で話を聞いた。制度の導入に反対していた会派「さっぽろ自民党」には、市議会の定例会で本件に関する代表質問を行った議員に、2018年1月15日に電話インタビューを実施した。また、渋谷区の条例制定のキーパーソンである現渋谷区長 (当時は区議会議員) には2016年8月10日に、区長室でインタビューを実施した。

これらの調査において、各人はSNSの効果については明確には認識していない可能性がある。そのため、事前には大まかな質問事項を決めるのみにとどめ、様々な角度からその効果に対する認識を探る「半構造化インタビュー」の方法で聞き取りを行い、許可を得て録音し、筆者自身で逐語録を作成した。(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、筆者が上記の日時に行ったインタビューによるものである。) また、調査対象者からの情報の事実確認のため、読売・朝日・産経・日経・毎日・東京の各新聞社が運営する検索サイトのタイトルと本文も参照した。

今回みられたのは、SNSの中でも特にTwitterを使った運動であったため、Twitter上でキーワードを入力した上で、収集期間中の全158ツイー

トについて筆者が内容を分析した。データ収集において使用したキーワードは、「LGBT」、「マイノリティ」、「性的マイノリティ」、「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」、「パートナーシップ条例」、「パートナーシップ宣誓」、「同性パートナーシップ証明書」であり、収集した期間は、札幌市の同性パートナーシップ制度について主要なメディアが一斉に報じた2015年12月22日から、議会での審議がはじまる日までであった。

2 本論

本制度は、次のような過程を経ていた。すなわち、札幌市における資源動員の時代を経て、渋谷区の条例制定の動きに影響を受けた世田谷区議会議員の上川あやにより「フレーム増幅」が行われた。そして、それに触発された札幌の活動家・北海道大学名誉教授の鈴木賢により「フレームブリッジ」が行われ、最後に運動のメンバーによって「フレーム拡張」が行われたのである。本論文では札幌での制度の導入過程を中心にみるが、まずは前史にあたる札幌市での運動の歴史、それに渋谷区や世田谷区での動きをみたい。なお、特に断りのない限り、札幌市の運動の経緯については鈴木へのインタビューに、渋谷区での経緯については現渋谷区長の長谷部へのインタビューに、また世田谷区では上川へのそれに依拠して記述する。

2.1 「札幌市パートナーシップ宣誓制度」の前史

鈴木は、長年札幌市でLGBT運動を続けていた当事者であった。活動により成果が生まれてはいたものの、大きな変化がないと感じていた時、渋谷区や世田谷区で同性パートナーシップ制度がはじまったことを知った。導入過程を調べ、世田谷区での運動に行き着いた。そして、そこでつくられたフレームや手法を取り入れる形で運動をはじめたのであった。

2.1.1 札幌市におけるLGBT当事者による運動の歴史

鈴木が札幌で活動をはじめたのは、1989年のことであった。1974年に創刊された東京のゲイ雑誌『アドン』の編集長・南定四郎が誌面で呼びかけ、当時北海道大学院生だった読者のゲイ4人が講演会を企画した。以後、様々な市民運動の人が出入りするミニコミ喫茶を連絡場所にして会合が続けられた。1990年代には当事者団体「HSA（北海道セクシュアルマイノリティ協会）札幌ミーティング」として独立し、事務所を開設して当事者のための電話相談をはじめたり、地元のテレビ局の報道に対する抗議活動をしたりした。選挙の際には、候補者に性的マイノリティに関する政策アンケートなども実施した。鈴木はいう。「騒いでいるだけでは世の中は変わらないから、政治的な主張を必ず入れるようにするというのが団体の方針だった。」この頃には、あらゆる機会を捉え、団体を通じた資源動員を行って政治に訴えかけようとしていた鈴木らの意図がみえてくる。

1996年6月30日には、東京以外ではじめてのLGBTによるパレードとなる「第1回レズ・ビ・ゲイ・プライドマーチ札幌」⁽²⁾を開催した。その後、2015年に渋谷区で「パートナーシップ証明書」の、また世田谷区で「パートナーシップ宣誓書」の発行が決まると、それに呼応する形で、札幌での制度導入を目指す団体「ドメスティック・パートナー札幌」をつくり、新たな活動を開始した。

鈴木は振り返る。「長年パレードなどを続けていても、日本では性的嗜好がなかなか人権問題と認識されていないと感じていた。」そのような折、渋谷区や世田谷区の動きをテレビのニュースで知り、鈴木はこの流れをさらに盛り上げたいと思ったという。導入過程を調べる中で、世田谷区での制度導入のキーパーソンであり、自らトランスジェンダーであることを公表し世田谷区議会議員として活動していた上川に行き当たった。鈴木は早速上川のもとを訪れ、その経緯について詳しく

聞いた。プロジェクトの名称も、上川がつくった「世田谷ドメスティックパートナーシップーレジストーリー」になったものにした。

2.1.2 渋谷区で「同性パートナーシップ条例」が成立

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⁽³⁾。(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活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どうかでしょうか⁽⁴⁾。(以下略)

長谷部によると、彼が当時の区長を説得できたのは、国際的なテーマであることを先進＝後進というアナロジーで語ったことが大きかったという。長谷部は、自ら企画する清掃活動でLGBTの活動家・杉山文野とたまたま出会い、彼の悩みを聞く中で、「パートナーシップ証明書」の発行を思いついた。そして、議会で提案することに決めた。提案について事前に根回しにいった際、区長がLGBTのことをわかって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が悩んだ。そして、自らのサンフランシスコへの旅行経験、また雑誌『GQ』の特集を読み、LGBTをこれからの時代

に必ず出てくるキーワードと認識していたことなどから、「国際都市のトレンド」という紹介の仕方をした。それが、人々に理解の枠組みを与える「フレームブリッジ」となったのである。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「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⁽⁵⁾」と述べている。

紙幅の関係上、この後の導入過程についての記述は省くが、ここでつくられた「ダイバーシティ＝国際的なトレンド」というフレームが区長や議員のみならず、SNS上で多くの人々の共感を呼んだ結果、与党の反対にも関わらず、条例の成立に至ったのである。

2.1.3 世田谷区議会議員による政策波及を狙った発信

世田谷区では、結果的に渋谷区と同時期に同様の制度を導入することとなった。その裏で、当事者に呼びかけてグループをつくったり、区内で実際に困っている当事者の姿をみせることで区長を説得したりしていたのは、世田谷区議会議員の上川あやであった。

長年LGBTの権利擁護に向けた活動をしていた上川は、渋谷区での条例制定の動きを知るとすぐに、世田谷区での導入を求めるべく、区長の保坂展人に面会を申し入れた。交渉を重ねた末、条例は時間がかかるため、スピードを重視して要綱にすると区長に言われた際、上川は2つの理由から、それでいいと思った。一つは、渋谷区にすぐ続いた方が世論が盛り上がりと考えたから、そしてもう一つが、要綱にした方が議会の反対を受けずに済み、他の自治体に広がりやすいと思ったからである。上川はいう。「要綱であれば、他自治体の前例があることで簡単に真似できる。多くの自治体に広がっていけば、いずれ国の制度づくりなどにもつながる」。「それをみて、札幌が真似をしてくれた。鈴木賢さんも後に、『はっきりいって、

真似させてもらいました』とおっしゃった。」なお、保坂も次のように述べている。「何か広がっていくためには一箇所よりも二箇所で同時ではじまったほうが、社会的波及効果が高いと思った⁽⁶⁾。」

上川によると、他自治体への波及を確かなものにするために思いついたのが、世田谷区での要綱の策定過程をLGBTの人権を守ろうとする国際的な動きに関するニュースの引用とともに、逐一Twitter上に残すということであった。実際、2014年8月から、上川は担当部署との打ち合わせや議会での発言内容とその結果、庁内外での動きなどをツイートし、2015年8月15日にはそれをTwitterのまとめサイト『together』に掲載した。上川はTwitterに書き込む際、またそれを『together』にまとめる際、国際的な動向を引き「多様性」という表現を多用しているのだが、これはまさに、渋谷区での制度導入の際、長谷部によってつくられたフレームであった。渋谷区の流れを受けて、14,575フォロワー（2019年2月11日現在）を抱える上川が同様の発信を行った結果、解釈フレームが活性化され（フレーム増幅）、「ダイバーシティ＝国際的なトレンド」というフレームが確定した。

2.2 札幌市パートナーシップ宣誓制度の導入過程

上記のような前史を踏まえて行われたのが、札幌市での制度導入に向けた運動であった。その過程で行われたのは、SNSを使った2つのキャンペーンであった。

2.2.1 草の根を意識した運動

2015年、渋谷区と世田谷区で制度の導入が決まると、それに呼応する形で、鈴木は札幌市でのパートナーシップ宣誓書の発行を目指す数人に呼びかけ、制度導入までのプロジェクトとして前述の「ドメスティック・パートナー札幌」を立ち上げた。そして、SNSを駆使した活動を開始した。鈴木によれば、「(首長や議員ではなく)多くの市

民が下から要望しているという報道が出ることで、札幌市での動きを盛り上げることや他の自治体への波及にもつながるのではないかということメンバーで話し合った」という。札幌市内でも世田谷区で確定したフレームを使い、賛同者を集める活動をインターネットで拡散し、さらにそのプロセスをメディアに報道してもらおうという作戦をとった。鈴木らが2月29日に作成した「賛同者呼びかけ書」では、国際的には当然の動きがようやく日本でもはじまったとして、「多様性」を強調しつつ、以下のように記述している。

背景には、この15年くらいでヨーロッパやアメリカなど、世界各国で進んだドメスティックパートナーや同性間への婚姻開放⁽⁷⁾があることはいうまでもありません。(中略)

私たちが愛するこの札幌が、LGBTに寛容で、多様な生き方を応援する素敵な街になることを望むからです。(以下略)

ここには、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つのフレームをつなぎ、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」が見て取れる。札幌には鈴木らによる資源動員により、LGBTに対する受容性はあった。しかし、それはあくまでも一部の当事者のための運動であり、多くの当事者にとっては自分ごととはされていなかった。そこで、鈴木は札幌市のこのような文化的基盤を考慮した呼びかけ書を作成した。同性パートナーシップの関係を公的機関が認めるというのは国際的なトレンドであり、かつ今後の自分たちの生き方の選択肢を増やすためのものなのだと、新たな解釈の枠組みを設定したのである。

鈴木は、札幌市民の間に多くの要望があることを示そうと、賛同者には3月末までに、住民票の提出を依頼した。鈴木によると、「開設したTwitterやFacebookのページで呼びかけると全

国に広がる仲間の協力もあって、瞬く間にネット上で拡散した」という。鈴木はメンバーの様々なネットワークで組織や個人に呼びかけ、リツイートやシェアなどを依頼していった。

弁護士会の協力で個人情報を守られることへの信頼もあったこともあり、最終的には、144人分の住民票が集まった。そのうち74人は当事者であった。賛同者を集める活動の後、シンポジウムを開くと約320人が入る会場が人で埋め尽くされたこともあり、SNSでの活動は盛り上がりを見せたが、札幌市男女共同参画室の廣川衣恵によると、担当の職員もこの動きについては認識していたという⁽⁸⁾。

6月6日に市長の秋元克広に要望書を提出する流れになり、鈴木らは5月12日、札幌市男女共同参画室長の芝居静男、課長の廣川とともに事前の打ち合わせをした。鈴木は、その際には国際社会の人権問題という言い方をしたのに加え、札幌が冬季五輪を誘致している状況で要望に冷たい態度を取れば、国際社会から非難されるとも伝えた。

その時点で、鈴木は芝居らに条例がいいか、要綱がいいかと問われた。当初鈴木は、条例は公の場所で議論されることとなり、議会で審議が行われ、職員が答弁をし、そして議事録がつけられるという一連のプロセスがその後の他自治体での証明書の発行の呼び水になると考えていた。だが、制定には、少なくとも2～3年かかるという懸念が職員から出されると、鈴木は、国民の世論を盛り上げるためには、スピードが大事であると考え、要綱でもいいと答えた。

そして、メンバーとともに市長の秋元克広のところに要望書を届ける日となった。秋元は、LGBTなど性的少数者への理解を訴える街頭活動「レインボーマーチ」に市長として初めて参加した前市長の時に副市長を務めており、その方針を引き継いでいると期待していたものの、鈴木は、その時点でどのような反応をするか全く想像できなかった。集めた住民票とともに、要望書を提出

すると、秋元は、「札幌は多様性を認め、自分らしい生き方ができるまちだと思っている。要望を受け、十分検討したい」と答えた⁽⁹⁾。

鈴木は秋元の前向きな答えを聞き、この時点で制度の導入をほぼ確信したという。前向きな発言が出た要因として、鈴木は(1)住民票を提出してもらった運動によって、当事者が札幌市内にもいるという証明ができたことを一番に挙げる。さらに、(2)事前に担当課がきちんと根回しをしてくれたのではないかとということ、(3)市役所のラインの中に強く反対する人がいると難しいが、札幌にはいなかったことが大きかったとしている。

なお、NHKの夕方のローカルニュースをはじめ、新聞やインターネットメディアなど、様々なニュースがこれを伝えた。議会での審議を目前に控えた12月22日には、NHKなど各局が一斉に報じ、「札幌市が同性カップルをパートナーとして公認する方針を固めた」⁽¹⁰⁾と伝えた。

2.2.2 ハッシュタグ運動の展開

SNS運動のもう一つは、「ドメスティック・パートナー札幌」のプロジェクトメンバーが仕掛けたものであった。「#yessapporo」というハッシュタグを用いたTwitterでの運動である。これは市長に要望書を届け、庁内での検討が開始された後、市が議会に要綱案を提出する直前(1月25日)に行われたものである。

彼らは、議会での審議が始まる1月31日の前日までを締め切りとし、札幌市の広聴サイト「市長宛のメール(入力フォーム)」などに、パートナーシップ制度の導入に賛成する旨の投稿をするよう呼びかけた。その際、ハッシュタグをつけてTwitterに投稿し、運動が拡散するようユーザーに依頼していたのであった。冬季五輪を誘致している中で多様性社会の実現は必須だと呼びかけたほか、性的マイノリティのシンボルであるレインボーを使ったロゴをつくり、それをあしらったFAX用紙を作成してFAXで市にメッセージを

送ったりすることも呼びかけた。以前から存在し、より一般に馴染みのあるレインボーと新たなフレームを結びつけたところには、一般大衆に向けて「ダイバーシティ＝国際的なトレンド」というフレームを広げようとした意図がみてとれる。これは、一般へ支持基盤を広げるため、理解の枠組みを拡張する「フレーム拡張」といえるだろう。

結果、図-1の通り、前述のNHKの報道の直後は、賛成の投稿と中立な立場の投稿が拮抗していたが(12月22日は賛成9件・中立11件・反対1件、23日は賛成6件・中立9件)、ほとんど語られない期間の後、ハッシュタグを用いた運動が行われてからは、当事者・非当事者の別は判別しづらかったものの、投稿総数が増え、そのほとんどが賛成意見となった(1月25日は賛成19件・中立1件、26日は賛成33件・中立3件、27日は賛成19件のみ)(図-2)。プロフィールから明らかにLGBT当事者だと思われる者のツイートもあった⁽¹¹⁾。

札幌市では鈴木によるパレードなどの運動により文化的な基盤があったためか、本制度に対する「反対」の意見が最初からほとんどなかったのは特筆するべきだが、初期では中立の意見が多いところに、人々の本件に対する理解の浅さがみてとれる。運動後にツイート数と賛成数がともに増えたのは、「フレーム拡張」が成功した証左といえる。

廣川によると、札幌市には「国際的な動向だ」という鈴木が設定したフレームを反映した意見

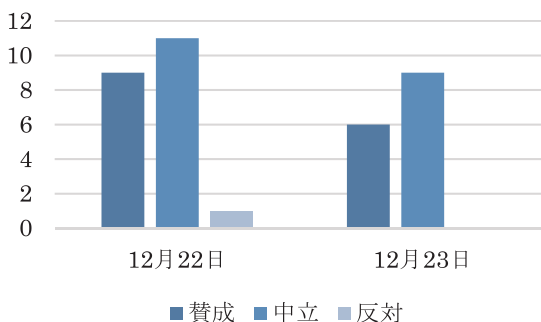


図-1：Twitterにおける賛成、中立、反対意見の変化(12月22日、23日)

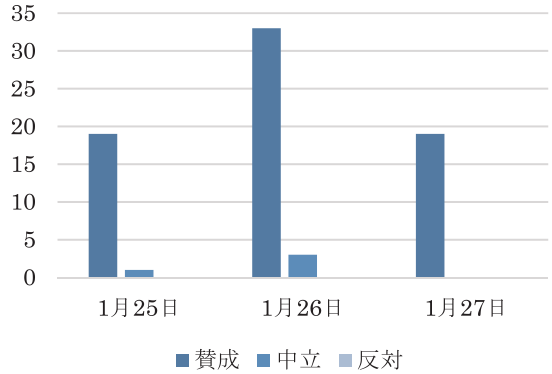


図-2：Twitterにおける賛成、中立、反対意見の変化(1月25～27日)

や、「札幌市民であることを誇りに思う」などといった賛成意見が1,600数件、「少子化が進む」「家族制度が崩壊する」「性的少数者には個別に対応すればいい」といった反対意見が800数件寄せられた。札幌市政がはじまって以来1、2位を争うほどの数の意見が寄せられたことに、市長以下、区役所の幹部職員は一様に驚いたという。また、制度の導入について先行した宝塚市では、2,000以上の反対がきていたため、反対意見の数に廣川は少ないと感じたという⁽¹²⁾。これまでは、LGBTに対する施策はマイノリティの権利を擁護するため、当事者が要求するものであり⁽¹³⁾、パレードなどによって市民の間に文化的受容性はつくられていたものの、一般大衆の理解はさほど深まっていなかった。それが今回、新たな枠組みが持ち出されたことで多くの人が自分のこととして捉えるようになったこと、また、渋谷区での導入時と違い、目立った反対運動が起きなかったことをみると、フレーミングは支持者側の意識の変化に大きな影響を与えたと考えられる。

廣川によると、それまでの傾向と異なり、市に寄せられた賛成意見は当事者・非当事者、また市内・市外に住む人に関係なく寄せられたというから⁽¹⁴⁾、匿名性が高く、物理的な距離が関係ないTwitterの拡散の影響は大きかったといえる。なお、筆者が確認したところによると、最もリツイー

トされたもの(537件)は、著名な運動家によるものであった。LGBT運動と反原発運動など、他の運動とをリエゾンしている方であり、彼のツイートも賛同者の広がりにも影響を与えたと推察する。

札幌市で、同性も含めたパートナーシップ制度導入が大きな山場を迎えています。30日が期限でリンク先から賛成のFAXないしメールを送れます。198万都市、札幌での制度発足を応援しよう！
<https://www.city.sapporo.jp/city/mayor/mail/koe.html>

(@YKOTKO 2017.1.25 9:10pm Tweet)

その他、市外に住む人、また非当事者からは、それぞれ以下のようなツイートもあった。

メールした。今は旭川だけど2年ぐらい前までは札幌にいたし、札幌がしっかりした多様性のあるイケてる街になってほしい。

(@nakanoshima_PRs 2017.1.28 1:40pm Tweet)

札幌市が検討中の同性パートナーシップ制度を実現するべく札幌市長にメールを送りました。多様性を認め合い他者に寛容な社会を実現することは住みよい街づくりの基本です。我が家は夫婦別姓・事実婚ですが、子の氏をどうするか等制度の壁にぶつかり突破の連続。多様な選択ができる世の中を実現したい。(yui_hisashi 2017.1.27 3:52pm Tweet)

札幌市の問題に対するツイートのこうしたかつてない広がりが、次に示すような議会での議論も経て、制度導入のプロセスに影響を与えたといえる。廣川によると、行政の職員もこうしたSNSの投稿を逐一チェックしていたという⁽¹⁵⁾。

議会での本格的な審議は、2017年1月31日からであった。財政市民委員会で、国内外の動向に

関する説明とともに、「性の多様性に対応したパートナーシップ制度」として要綱の案が男女平等参画室長から示され、それに関する議論がなされた。鈴木らは渋谷区や世田谷区で行われたのと同様、動員をかけ、傍聴席をいっぱいにして、議員たちにプレッシャーをかけて審議を見守った。市議会の議事録をみると、委員会では、自民党を除くすべての会派から極めて前向きな意見が出されたことが分かる⁽¹⁶⁾。

制度の開始は当初4月1日であったが、6月1日にずれ込んだのは、自民党からの懸念が示されたからであった。マスメディアでの報道の後、札幌市には賛成・反対の多数の意見が寄せられていたが、廣川によると、反対の声として多かったのが、本制度により同性婚を認めることになるのかという意見であった。自民党から拙速さを指摘する意見があり、行政側と自民党が話し合い、最終的に2ヶ月の周知期間を設けてスタートさせようという結論になったということである⁽¹⁷⁾。廣川は、「世論の動向から、真っ向から反対できない中、少しでもおぼせたことで、保守系の議員さんの役割も果たせたのではないか⁽¹⁸⁾」というが、与党の公明党も含め議会の多数が賛成に回る中、この妥協で対立が解消し、制度の開始を迎えたのである。

「さっぽろ自民党」所属の佐々木みつこは振り返る。「世間の反対の声を広める誘導をするのは厳しい。反対の人はもっと声を大きくすればいいとは思ったが、自民党として声を広げていくことは難しく、現状を受け止めるしかなかった⁽¹⁹⁾。」

ここからは、社会運動によるフレーミングが政治的対立を回避した様子がうかがえる。SNSなどによって散在していた当事者の存在が集合的に見えるようになり、さらに地域をこえ、非当事者も含めて多くの人が賛同していることを見せつけられると、議員は、法案への反対は当事者以外からの支持をも失う可能性があると考えようになったのだろう。

3 考察

以下では、制度の導入過程を改めて振り返り、「フレーム伝播」がどのフェーズでどのような役割を果たしたのか、また今後果たしうるのかを考察したい。

3.1 組織による資源動員が行われていたフェーズ

制度導入の前提条件として考慮するべきは、札幌には既に長い運動の歴史があり、市民や政治家の間で既にLGBTに対する寛容度が高まっていたということである。鈴木らが所属していた「HSA札幌ミーティング」が長年にわたり講演会などのイベント、パレード、政党への働きかけなどを行っていたこと、また組織のメンバーが制度などを変えるためには政治的な働きかけが必要だと認識していたことから、資源動員により運動を行っていたことがみてとれる。結果、札幌市民にはLGBTを受け入れる文化的基盤が養われていた。しかし、この鈴木による「フレームブリッジ」が行われる前の段階では、一般の人々の認知は高まらず、また、行政側からしても、当事者などからの要望が聞こえてこないため、LGBTに対する革新的な施策の導入には至らなかった⁽²⁰⁾。

3.2 フレーム伝播が行われたフェーズ

札幌市での導入の端緒となった、運動のコンセプトや方法に関するフレームの確定と伝播は、世田谷区の上川によるTwitterでの発信、そしてそれに呼応した札幌市の鈴木によって行われた。上川は、渋谷区の事例に学び、制度導入までの過程を性的マイノリティの人権を守ろうとする国際的な動きに関するニュースとともに逐一Twitterに挙げ、「ダイバーシティ＝国際的なトレンド」というフレームでの「フレーム増幅」を行った。さらに、他に真似られることを意識して、まとめサイトにも掲載した。このことによって運動が認知され、参照されやすくなり、鈴木は行動を起こし

やすくなった。その結果、鈴木は「ドメスティック・パートナー札幌」を立ち上げ、札幌の文化的基盤を活かし草の根を意識した活動を開始する際、同じフレームを応用することができた。(＝「フレームブリッジ」) これにより、SNSを媒介として他の「場」に「フレーム伝播」が行われたのである。

3.3 札幌市内でSNSを活用した「フレーム拡張」が行われたフェーズ

鈴木らは、世田谷でのそれと同様、当事者を市長に会わせて彼らの存在を認識してもらっただけでなく、当事者・非当事者を問わず、多くの人からの認知を得、賛同を募るべく、匿名性の高いTwitterを使ったキャンペーンを行った。渋谷区や世田谷区の事例同様、「ゲイ」や「レズビアン」などの特定のカテゴリーや「同性婚」など、既に賛否が分かれている言葉を避け、人権や、冬季五輪の誘致や国際的な動向を踏まえた「多様性」といった、比較的新しく色がついていない言葉を選んで呼びかけたこと、また、レインボーのロゴなども用いてハッシュタグ運動をはじめたこと(＝「フレーム拡張」)も功を奏し、SNS上には多くの賛同者の声が集まった⁽²¹⁾。そしてそれは、行政に、パートナーシップ制度は市民からの要望であると認識させることにつながり、彼らに政策を進めるモチベーションを与えた。

条件が整った中で、担当の部長・課長は先進自治体の事例を視察などによって相互参照しつつ、安心して、政策づくりに邁進することができたし、議会の反対派もそれに同意せざるを得ないような状況ができた。

注目すべきは、図-3の通り、波及の推進役として、また自治体内の隠れたニーズを表面化させる存在として、住民の存在が重要な役割を果たしていることである。SNSによって双方向のコミュニケーションや個人と個人をつなぐネットワークが生まれたことで、住民は他自治体での動

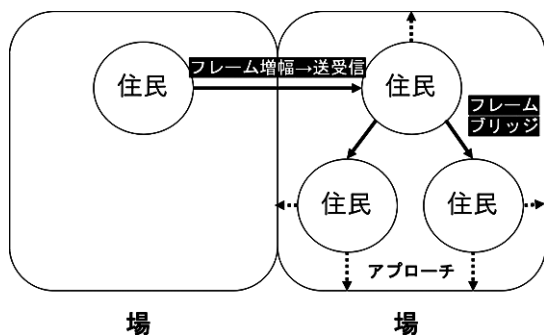


図-3：住民の手による場をこえた「フレーム伝播」

きを逐一チェックし、それを匿名で簡単に発信できるようになった。そして、物理的な距離に関係なく、多くの住民がそれを認知し、共感し、運動のやり方を真似ることができるようになった。結果、各地の住民が自らの行政にアプローチしやすくなり、「フレーム増幅」と「フレームブリッジ」の組み合わせ(=「フレーム伝播」)が、「場」をこえ、様々な自治体で起きやすくなったのである。札幌市の事例の場合、Twitterでの書き込みなどを参照することで、すぐに世田谷区での手法を真似て、運動を起こすことができた。また、「フレームブリッジ」の後、一般に向けて行われたキャンペーンが「フレーム拡張」となり、より多くの賛同者を得て、議会の反対を抑えて政策の早期実現につなげることができた。

本事例では、地域内に点在するマイノリティであっても、一つの塊として行政などに認知させることができた。組織を前提とした運動は、資源動員により、メンバーシップの存在を集票力や集金力、あるいは議会へのロビイングなどといった形で示すのに対し、個人がSNSを活用して行う運動は、不特定多数の当事者や賛同者の存在を示しながら、行政などに認知をつくりだすのに親和的であることが示された。最大政党などが好意的でない施策を実現させる際、運動体がとるべきアプローチとして、住民個人の発信力と受信力を活かしたこのようなやり方は、今後の運動の参考になるだろう。

4 結論

以上、札幌市の「札幌市パートナーシップ宣誓制度」の導入過程におけるSNSを介した「フレーム伝播」の影響を分析した。運動のキーパーソンは、制度の波及を意識した区議会議員、それに渋谷区や世田谷区の事例に学び、当事者の存在を明らかにして行政にアプローチしたLGBT当事者であり、そのどちらもSNSの効果を意識していた。

わかったのは、次の点である。すなわち、導入に影響を与えた社会運動は、組織による資源動員、それにSNSを活用した「フレーム増幅」と「フレームブリッジ」の組み合わせからなる「フレーム伝播」と呼べる現象を経て、自治体の政策過程に影響を与えたということである。上川のTwitterでの発信が「フレーム増幅」となり、渋谷区でつくられたフレームがより明確になった。そして、参照されやすくなったフレームを鈴木が取り入れることで(=「フレームブリッジ」)、「フレーム伝播」が行われたのである。

今回みられた「フレーム伝播」と呼べる現象は、SNSが媒介しなくても起き得るものである。だが、SNSによる情報拡散力と個人の影響力の増加は、以下の2つの点でこれを容易にした。(1) SNSは、特定のトピックスに興味を持つが地理的に拡散している人々の間に、一つの「場」をこえたネットワークを形成する。そして、一人の住民が発信力と受信力を持つことにより、大勢の関心ごとにならなくても、ネットを通じてフレームが拡散することがある。さらに、(2) 運動家は、たとえそれが一地域内ではマイノリティの意見であっても、投稿によって非当事者を含めた人々からの共感と賛同を得、社会的な認知をつくり出すことができれば、首長や職員、議員に賛同者の存在を塊として示すことができる。SNSを活用したフレーミングによってうまく人々の認知をつくることができれば、通常では政治的な対立が起きて成立しないよ

うな政策も、多くの自治体で成立させることができるのである。

一つの事例から一般化することは適当でなく、他事例の分析が必要である。今後、他の自治体へ運動がどのように広がっていくか、その際、同様に「フレーム伝播」が見られるかに注目したい。類似の事例が出た時点で分析を行い、知見をより一般化すること、またSNSとマスメディア報道との相互干渉に関する考察等を今後の課題としたい。

注

- (1) 世田谷や札幌を一つの「場」と考え、一つの「場」で増幅されたものが「場」をこえてフレームブリッジされることを「伝播」とする。札幌の内部は一つの「場」とみなし、内部で起きることは「伝播」としない。
- (2) タイトル中の「ビ」はバイセクシュアル(両性愛)の意味
- (3) 必須事項であるという意味で使っていると解釈する。
- (4) 平成二十四年 渋谷区議会会議録 第六号
- (5) 2015年2月12日 毎日新聞朝刊
- (6) 保坂に2017年8月24日に区長室で行ったインタビューによる。
- (7) 「解放」の誤字であると解釈する。
- (8) 札幌市男女共同参画室の課長の廣川、および調査担当係長の酒谷に2017年8月28日に市役所の会議室で行ったインタビューによる。(以下廣川とする。)
- (9) 2016年6月7日 朝日新聞朝刊
- (10) 2016年12月22日 NHK北海道 NEWS WEB
- (11) 「札幌」かつ「パートナーシップ」というワードを検索の上、筆者がTwitter上の投稿を一つ一つ判別して2018年6月7日に作成した。「賛成」には「やった」「嬉しい」「誇らしい」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、「法的

拘束力は皆無」など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。

- (12) 廣川
- (13) 廣川によると、これまで市に意見を寄せるのは、LGBT団体の関係者ばかりであったという。
- (14) 廣川
- (15) 同上
- (16) 札幌市議会財政市民委員会記録(平成29年1月31日)
- (17) 廣川
- (18) 同上
- (19) 佐々木に2018年1月15日に行った電話インタビューによる。
- (20) 廣川
- (21) なお、筆者の別の調査によると、渋谷区で、対抗フレームとして右翼団体らによって出された「家族観の崩壊」という言葉は、保守層の一部の賛同しか得られなかった。一般の人々にとっては「国際的なトレンド」の方が賛同しやすかったようである。

参考文献

- Benford, Robert D. and Snow David A. (2000) “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment,” Annual Review of Sociology 26: 611-639.
- DeLuca, K. M., Lawson S. and Sun Y. (2012) “Occupy Wall Street on the Public Screens of Social Media: The Many Framings of the Birth of a Protest Movement,” Communication, Culture & Critique 5(4): 483-509.
- Earl, Jennifer and Kimport Katrina (2011) “Digitally Enabled Social Change: Activism in the Internet Age,” The MIT Press, Cambridge, 272p

- 榎美紀・村上明子・レイモンドルディー・小口正人 (2014) 「ソーシャルメディア上の情報拡散分析」 DEIM Forum 2014報告原稿.
- 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, 216p
- 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.
- Jenness, V. (1995) “Social Movement Growth, Domain Expansion, and Framing Processes: The Gay/Lesbian Movement and Violence Against Gays and Lesbians as a Social Problem,” *Social Problems* 42(1): 145.
- 上川あや (2017) 「世田谷区 同性カップル公的承認までの道のり。」, 『togetter』 <<https://togetter.com/li/860865>> Accessed 2015 September 24
- Lenz, Tobias (2018) “Frame diffusion and institutional choice in regional economic cooperation,” *International Theory* 10(1): 31-70.
- Melucci, Albert (1996) “Challenging Codes: Collective Action in the Information Age,” Cambridge University Press, New York, 456p
- 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』 16, 119-136.
- 小熊英二 (2012) 『社会を変えるには』, 講談社, 520p
- (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的分析」, 『現代思想』 44(7), 206-233.
- Papacharissi, Z. (2016) “Affective publics and structures of storytelling: sentiment, events and mediality,” *Information, Communication & Society* 19(3): 307-324.
- Snow, David A., Rochford E. Burke, Worden Steven K., Benford Robert D. (1986) “Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation,” *American Sociological Review* 51(4): 464-481.
- Surzhko-Harned, L. and Zahuranec A. J. (2017) “Framing the revolution: the role of social media in Ukraine’s Euromaidan movement,” *Nationalities Papers* 45(5): 758-779.