

■ 戦略経営研究会 132nd ミーティング 議事録

日 時：2020年2月1日(土) 14:00-17:00

場 所：東京／竹橋「ちよだプラットフォームスクウェア」

テーマ：政策形成4.0（仮）～SNS運動とフレーミング理論～

発表者：横尾俊成さん（港区議会議員）

参加者：13人（財務コンサルタント、大学教員、ビジネス研修講師、会社員、区議会議員、大学生、NPO法人理事長、行政書士、司法書士等）

目次：

1. 最近のグリーンバードの取り組み
2. 私たちが目指すコミュニティとは？
3. いまの政治の課題
4. 大学院博士過程での研究成果 ～SNS 運動とフレーミング理論～
 - 4-1. 結論と残された課題

発表：

1. 最近のグリーンバードの取り組み

グリーンバードは、まちのごみ拾いの団体です。立上げから 17 年になり、全国だけでなく、海外へも展開しています。「ちょいボラ」（ちょっとしたことだって、もうボランティア）を標ぼうしています。グリーンバードには一度参加すれば良く、二度目以降の参加は原則不要としています。一度ごみ拾いをすれば、もうごみを捨てないからです。また、グリーンバードとしてのコミュニティ形成しないことにしています。これは、コミュニティがあると入りづらくなる場合もあるからです。このため、常に新しい人を呼ぶ必要があります。また、脱 SNS も標ぼうしています。アルゴリズムの影響で、同質性のある人ばかりが集まることになるからです。それよりも、街に出て、出会うことが大切です。この他のイベントとして、「海の自由研究フェス 2019」を開催しました。お祭り感で心を動かします。ラグビーW杯の開催中には「ごみ袋でトライプロジェクト」も開催しました。また、渋谷のコミュニティスペース（subaCO）で毎日イベントを開催し、何かしらの刺激のある場所を提供していました。ちなみに、グリーンバードについては定期的な実施が大切と考えています。なぜなら、日程を探さなくて良いからです。

2. 私たちが目指すコミュニティとは？

先ほどもお伝えしましたが、SNS によりコミュニティをつくりやすくなりましたが、同質性が高くなり、スモールコミュニティになってしまっています。異なる気持ち・嗜好・志を持った者同士が出合いにくくなっているからです。異質性も大切です。地縁をベースとしたコミュニティ（町会や自治会）が崩壊していると言われています。反面、社会のために、地域のため

に何かしたいと考える若者は多くいます。問題は異質な者同士が繋がっていないことです。私たちが目指すのは、異質な思考が混じり合ったコミュニティをまちにつくることです。若者、お年寄りの心が共に動くコミュニティです。

3. いまの政治の課題

議員は一部、特定の人々の要望しか聴くことができません。声なき声をいかに集めるかが課題です。声を上げられない人がたくさんいることを意識しなくてはならないと考えています。たとえば、同性パートナーシップ制度です。2015年、渋谷区で初めて導入されました。LGBTQは区内人口の8%になります。導入までは、区内にいるはずだけど、声を上がらないので、政策ニーズは無いものとされてしまいました。声が上がらなければ、議会、行政は動きません。南青山の児童相談所についても、声を上げた一方の意見のみが目立つ状況になりました。住民が認識していないところで、行政による説明会が行われていることもあります。行政は説明しているつもりになります。こうなってくると自分のまちに対する思いがあっても、どうしようもないと感じてしまうかもしれません。本当は、まちづくりはめちゃくちゃ面白いのにもかかわらずです。住民にはもっとできることがあります。議員もDMを見えています。楽しいのになんでやらないのというのが正直なところ。まちづくりがめっちゃくちゃ面白いということを広げていきたいです。

民主主義の段階は、現在1.5であると考えています。民主主義1.0はまちの課題解決を行政にすべて任せています。2.0は声の大きな人だけでなくあらゆる世代の声を積極的に汲み上げます。この過渡期というところ。ちなみに、3.0は市民と行政が協働して一緒にまちをつくります。その先は、テクノロジーの活用と考えています。たとえば、直接民主主義的な手法の導入や、民主主義へのAIの活用です。どこまでできるかわかりませんが、研究は必要ではないでしょうか？

この課題への解決策の一つとして、「みなと一く」を実施しています。「みなと一く」とはひとりのスペシャリストより、「100人の考える素人」で課題に向き合い、解消する風土をつくることを目指し、政策、まちづくりを気軽に話し合う機会を提供しています。また、まちのプロデューサーはファシリテーター（知恵の引き出し方を知る人）であるべきです。自分の意見で突き進むのではなく、多種多様な意見を集約する、「弱いリーダーシップ」が求められています。地方議員こそ、適役ではないでしょうか？

「みなと一く」などの取組みから実現したアイデアは次のとおりです。「プレーパーク」は子どもが自分の責任で自由に遊ぶ公園です。プレーリーダーが見守ります。これは近隣の住民に担っていただきます。ですので、公園で子どもが遊んでいても、うるさいと言いません。「トップアスリートと連携した教育」は、ピッチング、かけっこができない子どものために、港区に住んでいるアスリートによる学ぶ機会を提供しています。このほか、「防災訓練のイベント化」、「自転車シェアリング」、「大使館との連携強化」（スタンプラリーなど）、「区が持つ様々なデータをオープンに」、「小さな声も届く街」（LGBTQや障がい者、貧困家庭、若者などの声）などです。

4. 大学院博士過程での研究成果

大学院の博士課程にて、「地方自治体の政策イノベーションにおける SNS 運動の影響 同性パートナーシップ制度の政策過程を事例に」を研究しました。目的は SNS 運動が政治過程に与える影響を検証することです。対象は地方自治体における同性パートナーシップ制度の政策過程です。結果として、SNS 運動は人々の解釈の枠組み（フレーム）を形成し、ネット世論を形成することで、政策推進者の行動に影響を与えうることを確認しました。また、「フレーム伝播」のモデル化も行うことができました。

地方自治体における政策イノベーションは自律性、新規性がキーワードになります。SNS 運動は「ネット署名やハッシュタグの活用に伴い、社会的な目標を達成するために意図的に行う行動」と定義されます。

トピック設定として、SNS 運動が政治過程に与える影響とそれが機能する条件について、理論的な検討とモデル化を行うべく、同性パートナーシップ制度の政策過程と他自治体への波及過程に注目しました。先行研究として、SNS を活用した運動の「フレーミング」と「政策転換の 4 類型」における「認知型」・「政治型」とフレーミングの接続に注目しました。SNS を活用した運動は、地理的に拡散している人がつながり合い世論を形成することで、政策遂行者の行動に影響を与えることができます。SNS を活用した運動の成果としては、デモに動員するツールとされていましたが、新たな文脈を生み出し、政治を動かしたり、人々の感情を呼び起こしたり、SNS によるフレーム形成が政府の決定に影響を与えることも指摘されるようになりました。

フレーミング理論とは「人々の解釈スキームをつくり、認知の枠組みを変える」ことと言えます。フレーム調整過程には以下の 4 つのタイプがあります。①フレームブリッジ（問題意識がない人々が理解するための枠組みを与える）、②フレーム増幅（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）、③フレーム拡張（支持基盤の拡大のため、理解の枠組みを拡張する）、④フレーム変換（人々の既存の認識の枠組みを変える）です。

一方、社会運動が接続する先である政策過程において、Campbell の「政策転換の 4 類型」は以下のとおりアイデアの関与とエネルギーの関与によりカテゴライズされます。①首長・議会・官僚などのエネルギーの関与はあるがアイデアの関与はない「偶然型」→偶然の要素が強い。②エネルギーの関与もアイデアの関与もない「慣性型」→長年の社会習慣や制度に従う。運動の介入の余地があるのは、③「政治型」（参加者の間で闘争と妥協が繰り返される状態）もしくは④「認知型」（技術的、官僚的な意思決定）。③④どちらにも、アイデアが関与します。アイデアとは換言すれば、認知のことです。いかに認知の枠組みを変えるかが、運動にとって大事な要素となります。フレーミングとは、認知の枠組みを変えることであり、特に「政治型」と「認知型」の政策転換に密接に関係します。

首長と議会、官僚の行動原理もあります。①首長：影響力は群を抜く。「非自民型」の首長は新政策を採用しやすい。「自民型」の首長は新政策は採用しにくい、自民党の支持構造の変化等の理由により、そうでない場合もあるとされます。②議会：首長に次ぐ影響力を

持つが、支持者基盤や世論の動向等を踏まえ、議員個人や会派が党本部や首長の意向に反した行動をとる場合もあるとされます。③官僚：首長の政策上の選好を考慮するが、住民の声を背景に、実務と手続きを重視して、時に政策転換を主張することもあるとされます。3つのアクターは、自治体ごとに異なる動き方をしますが、SNS運動からのアプローチを受け入れる余地があります。

先行研究から導き出した仮説は、SNS運動はフレーミングにより地域課題に対する首長、議会、官僚の新たな認知をつくり出し、地方自治体の自律的な新規政策の採用（政策イノベーション）を促す可能性があるということです。仮説の検証（研究手法）として、Twitterの「キーワード検索」（制度導入前の3年間のデータ検索）を行いました。また、他の自治体への波及元となった自治体についてインタビューとアクションリサーチを行いました。

渋谷区が起点です。ここから、世田谷区、札幌市へ波及しました。世田谷区は渋谷区の動きを察して、同時に制度スタートさせました。札幌市は渋谷区でつくられ、世田谷区で確定した「多様性フレーム」が波及しました。「多様性フレーム」とは次のとおりです。LGBTQが抱える諸問題は当事者のみの問題であるとされ、そのための制度を構築することは、大多数の人々の関心の外にありました。

制度を発案した渋谷区議会議員が「多様性」という言葉を持ち出し、多様性社会をつくることは国際社会のトレンドであること、また、LGBTQを包摂する社会づくりが、多様性社会に向けた第一歩であるとししました。保守層の「伝統的な家族観」という対抗フレームはこの「多様性」の中に取り込まれました。上記の議員は、LGBTQの課題を認知していなかった渋谷区長に対して、先進=後進のアナロジーを使い、課題に向き合うことを促しました（=フレームブリッジ）。その上で、国際都市のトレンドは「多様性」であり、東京の中心地として、多様な性を理解するための取り組みを進めていかなければならないとししました（国際性のロジック）。議会において賛成反対は半々でした。そこに、SNS運動（ハッシュタグ運動、ネット署名）によるツイート数の変化が、首長・議会・職員の行動に影響を与えました。①区長は区内に住む当事者の存在が可視化されたことで、制度を提案した議員の施策に乗ろうという意識が生まれました。②議会はネット世論の動向が明らかになり、議会構成上鍵を握るある党が賛成に回りました。また、ある党の議員は、支持者を失う恐れから「議論が熟していない」以外の反対理由を表明することにリスクを感じました。③職員はネット世論をみて認知がつけられ、反対派議員の説得に動きました。実務と手続きを重視して政策を推進しました。特に、多様性フレームに基づいたハッシュタグ運動の後、制度に対する賛成意見が増加しました。これにより、職員は住民の声を背景に政策転換を主張し、反対派の議員を説得しました。

上記により、SNS運動によるフレーミングは、人々に特定の 이슈に対する解釈の枠組みを与える効果があったと検証できました。本事例では特に職員による反対派の説得とある党の賛成が成立の鍵を握りましたが、彼らの認知はSNS運動によりつけられました。ネット世論の大勢が賛成に回った結果、反対派は抵抗する手段をなくし、仕方なく「認知型」になることを承認せざるを得ない状況に陥りました。議会内の最大政党が政策に好意的でなく、議会では賛成派が劣勢な場合にも、SNS運動によるフレーミングが有効に作動すれば、政策イノベーシ

ョンが起こり得ます。

世田谷区については、「SNS 運動」には該当しませんが、札幌市へフレームが伝播した過程として重要であるため、検証対象にしました。世田谷区では、リアルな場でのフレーミング（当事者団体の結成と要望書の提出）が、区長・議会・職員に一定の影響を与えた。導入のキーパーソンが既に区長と密接な関係にあり、さらに区長が議会での反対を見越して「要綱」での導入としたことから、SNS 運動でネット世論を盛り上げる必要性はありませんでした。制度導入のキーパーソンは、Twitter に書き込む際、また導入後に「togetter」にまとめる際、国際的な動向を引きつつ、「多様性」という表現を多用しました。渋谷区でつくられたフレームが確定しました（＝「フレーム増幅」）。導入のキーパーソン「togetter」に投稿した前後 2 週間で、Twitter に書き込まれる「多様性」と「家族観」という言葉の数が増えました。

札幌市は、世田谷区での運動に影響を受けた運動家が 2 つの運動を展開しました。①多様性フレームを強調した「賛同者呼びかけ書」を Twitter と Facebook で拡散し、集めた賛同者の住民票を首長に提出しました。②「#yessapporo」というハッシュタグを用いた運動で、パブコメに対する賛成意見を呼びかけました。結果、SNS 運動のフレーミングが市長・職員・議会に影響を与えました。世田谷区の運動のキーパーソンが行った Twitter での発信により確定し参照されやすくなった多様性フレームを、運動家が取り入れました。結果として、フレームが伝播しました。フレームの伝播は「地理的に拡散している人がつながり合う」という SNS を活用した運動の特徴をうまく利用することで起こされました。

4-1. 結論と残された課題

「SNS 運動」はフレーミングにより、地域課題に対する首長、議会、官僚の新たな認知をつくり出し、地方自治体の自律的な新規政策の採用（政策イノベーション）を促す可能性がある」という仮説が検証されました。ただし、SNS 運動がみられたのは、3 自治体に限られました。SNS 運動のフレーミングが有効となる前提条件としては次のとおりです。①首長・官僚・議会に運動家が強いパイプを持たないこと。②運動家同士もそれほど連携がないこと。③実現すべき政策が既存の認知フレームの範疇に入っておらず、政策推進者が政策課題を認知していないこと。

残された課題としては、①「SNS 運動」は SNS の普及している都市だけではないかという疑問です。SNS があまり普及していない地域での検証が必要です。②マイノリティの中でも、特に LGBTQ に関する問題において既存の認知フレームが形成されていなかったため、たまたま SNS 運動と相性が良かったのではないかという疑問です。LGBTQ 以外のマイノリティや、マイノリティの課題以外での検証が必要です。

以上