大阪市における特別区設置協定書に関する住民説明会での説明内容のテキスト分析

谷口 るり子（大阪国際大学 グローバルビジネス学部，ruriko@oiu.ac.jp）

Text analysis of explanation content at explanation meetings for residents in Osaka regarding the Agreement to Establish Special Wards

Ruriko Taniguchi (Faculty of Global Business, Osaka International University)

要約

大阪市では 2015 年 5 月 17 日に「特別区設置協定書」の是非を問う住民投票が実施された。そしてこの約 1 ヶ月前には、大阪市民を対象とした「特別区設置協定書」に関する住民説明会が計 39 回開催されたが、説明会全体を通した市側の説明内容の系統だった検証はなされていなかった。そこで本研究では、説明会での事務局からのあいさつ、事務局による説明、市長による説明を対象にテキスト分析を行い、市側が市民に適切な説明を行ったのかどうかを検証した。その結果、市民が絶対に知らされなければならなかった「賛成多数なら大阪市が廃止されること」を、事務局も市長も一度も市民に口頭では説明しなかったことが分かった。特別区の財政については、事務局も市長も「特別区設置協定書」には記載されていない長期財政推計を根拠に、十分運営することができ新しい住民サービスも可能であると説明し、市長が「大阪都構想」という語を計 1,626 回使ったことも分かった。また、市長は「説明パンフレット」は「特別区設置協定書」・議会で承認された・唯一の公式資料・国のチェックを受けた、という 4 種類の虚偽説明をしたことも明らかになった。そして、事務局による説明、市長による説明、「特別区設置協定書」の類似性を調べたところ、事務局による説明と「特別区設置協定書」は用いられた語の量的にはかなり類似しているが、市長による説明はこれらとの類似性がなく、しかも市長による説明は回を経ると変化したが、事務局による説明や「特別区設置協定書」の内容には近づかなかったことが分かった。

キーワード

住民投票，特別区設置，大阪市，住民説明会，テキスト分析

1. 研究の背景と目的

大阪市では 2015 年 5 月 17 日に住民投票が実施された。この住民投票は“「特別区設置協定書」の内容に賛成か反対か”を問うもので、投票率に関わりなく賛成の票数が有効投票の半数を超えると、2017 年 4 月に大阪市が廃止され 5 つの特別区が設置されるという法的拘束力を持っていた。開票は即日行われ、結果は反対 705,585 票、賛成 694,844 票で、僅差ではあるが反対票が 10,741 票上回り、特別区の設置は否決された。

否決後、賀茂（2015）、薬師院（2015）、藤井（2016）によって住民投票の結果に対する考察は一部なされたが、大阪市側が住民投票について大阪市民に適切な説明を行ったのかどうかの検証は十分にはなされていない。投票日の約 1 ヶ月前に大阪市が実施した住民説明会についても、大阪市会の野党 4 党派は公正・中立な住民説明会の開催を求める申入れを行い、適菜（2015）や広原（2015）や谷口（2015）は橋下市長（役職名は以下すべて当時）の説明内容に大きな疑問を呈したが、39 回にわたる説明会全体を通した市側の説明内容の系統だった検証はなされていない。

そこで、本論文では住民説明会での説明内容を分析し、市が市民に適切な説明を行ったのかどうかの検証を行った。なお、説明内容は多岐にわたるため、次の 4 点と、説明内容が 39 回の間で変化した点に特に注目して分析した。

(1) 大阪市民が絶対に知らされなければならなかったことは「住民投票で賛成多数なら大阪市が廃止されること」であったと考えられるが、これを説明したか。
(2) 大阪市民にとって非常に大きな懸念事項は「特別区は財政的にやっていけるのか」という点であったと考えられるが、これをどのように説明したか。
(3)「大阪都構想」は一政党の政策用語であり、今回の特別区設置とは無関係であったが、説明で「大阪都構想」という語を使ったか。
(4)「特別区設置協定書について（説明パンフレット）」をどう説明したか。

この説明会は、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づいて市長が開催した（大阪府市大都市局，2015a）ものであり、特定の政党主催の説明会ではない。従って、この法律の第 7 条第 2 項「関係市町村の長は、前項の規定による投票に際し、選挙人の理解を促進するよう、特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない。」のとおり、この説明会では市長は「特別区設置協定書」の内容について分かりやすい

説明をする義務がある。本研究において上述の検証を行うことによりこの説明義務が履行されたか否かを確認することは、今後、この法律の公正な適用を促し、さらに本件以外の様々な直接民主制の理念に基づく住民投票を適正化するという公的実践に貢献し得ると考える。なお、「特別区設置協定書」には「大阪都構想」という文言は書かれていないので、今回の説明会で「大阪都構想」という文言が用いられることは、法的に著しく不適切である。

2. 住民投票実施に至るまでの経緯

今回の住民投票で問われた特別区の設置は、2012 年 8 月に成立した「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づくもので、この法律によって設置された大阪府・大阪市特別区設置協議会が「特別区設置協定書（案）」を取りまとめた。この協定書案は 2014 年 10 月の大阪府・市両議会で否決されたが、協議会は否決されたものとほとんど同じ内容の協定書案を 2015 年 1 月に再び取りまとめた。2 月には総務大臣からこの協定書案について「特段の意見はありません」という回答をもらい、3 月の府・市両議会で「特別区設置協定書」（大阪府・大阪市特別区設置協議会，2015a）が承認された。

大阪市は、4 月には「特別区設置協定書について（説明パンフレット）」（大阪府市大都市局，2015a）を発行し、大阪市内の全戸に配布した。さらに 4 月 14 日から 26 日の 13 日間に、大阪市民を対象とした「特別区設置協定書」に関する住民説明会を 1 日 3 回、1 回約 2 時間、計 39 回開催し、約 214 万人の有権者のうち 3 万人を超える人々が参加した。そして 5 月 17 日、住民投票が実施された。

3.「特別区設置協定書」と「説明パンフレット」

大阪市民が住民投票で賛否の判断をしなければならなかったのは、総務大臣が「特段の意見なし」と言い、大阪府・市両議会が承認した「特別区設置協定書」である。これは 695 ページあるがほとんどが別表で、本文は 18 ページしかない。ただ、本文は非常に短いのだが、一般市民が読んで内容をすぐに理解できるのは最初の 2 ページだけで、残りは特別区と大阪府の事務分担・税源配分・財政調整、大阪市の財産・債務の取扱い等について書かれておりかなり難しい。そして、これは全戸配布されなかったため、読みたい市民は、大阪市のホームページにアクセスするか、指定された閲覧場所に行くかのいずれかの方法を取る必要があった。

「説明パンフレット」は全体で 39 ページあり、図表を多く取り入れることで「特別区設置協定書」より読みやすくなっている。しかし、これには「特別区設置協定書」には書かれていない内容を含むという問題があった。例えば「説明パンフレット」の最初の 2 ページは、市長が書いた“「特別区設置協定書」について”という文章になっている。タイトルには「特別区設置協定書」という語が入っているが、中身は市長の個人的な特別区設置の提案理由であり、そのほとんどが「特別区設置協定書」には書かれていない。また、26 ページから 30 ページには、平成 45 年度までの 17 年間の長期財政推計（粗い試算）の結果を示している。ここには財源活用可能額が 17 年間で累計約 2,762 億円となる見込みであると書かれているが、これも「特別区設置協定書」には書かれていない。このように「説明パンフレット」には大きな問題があり、総務大臣がチェックしたわけでもなかったが、大阪市内の全戸に配布されたのは「特別区設置協定書」ではなく「説明パンフレット」であり、また住民説明会で配布された資料も「説明パンフレット」であった。

4. 分析対象

39 回の住民説明会はいずれも、事務局からのあいさつから始まり、その後事務局による説明と市長による説明があり、最後に質疑応答の時間が取られた。説明会の議事録はすべて大阪市のホームページで回別に pdf ファイルの形で公開されている（大阪府市大都市局，2015b）ので、これらの pdf ファイルからテキストを抽出し、余分な空白や空行を削除して分析に用いた。なお、本研究では質疑応答は分析対象としていない。

「特別区設置協定書」も大阪市のホームページに pdf ファイルの形で公開されており（大阪府・大阪市特別区設置協議会，2015）、表紙と目次を除く本文 18 ページからテキストを抽出し、余分な空白や空行を削除して分析対象とした。

5. 分析結果

5.1 事務局からのあいさつの分析結果

説明会は事務局からの数分程度のあいさつで始まった。あいさつを行ったのは、14 回目、23 回目、28 回目のみ阿形大阪府市大都市局理事、残りの 36 回はいずれも山口大阪府市大都市局長で、2 人はあいさつの他に説明会の趣旨説明なども行った。

内容は 39 回の間で大きな変化はなかったが、大阪市と特別区について、次のような表現が毎回使われていた。

(1)「来る 5 月 17 日に大阪市における特別区の設置についての住民投票が行われます。」
(2)「現在、人口 270 万人の政令市である大阪市を、35 万人から 70 万人の 5 つの特別区とし、」

(1) は、投票用紙（大阪市選挙管理委員会，2015）にも使われていた表現で、投票用紙を見た人が、大阪市は存続して「大阪市に特別区を設置する」と誤解しやすいと問題を指摘されていた表現である。これと同じ表現が、住民説明会での事務局からのあいさつでも使われていたことになる。なお、28 回目のみ「大阪市域における特別区の設置」という表現になっていた。また、(2) も大阪市が廃止されることを明確には説明していない。

「説明パンフレット」については、39 回とも次のように説明した。この中には不適切な表現はない。また、あいさつの中で「大阪都構想」という語も使わなかった。

「まずは最初に我々事務局の方から、みなさまにお手元にお配りしておりますパンフレットに基づきまして特別区設置協定書、すなわち新しい大都市制度の内容について説明をさせていただきたいと考えております。」（第 1 回住民説明会）

5.2 事務局による説明の分析結果

事務局による説明を行ったのは、田中大阪府市大都市局制度企画担当部長、吉村大阪府市大都市局広域事業再編担当部長、手向大阪府市大都市局制度企画担当部長、太田大阪府市大都市局制度調整担当部長の 4 名で、39 回とも「説明パンフレット」の内容に従って 30 分程度の説明を行った。例えば、第 1 回住民説明会での事務局による説明は次のように始まった。

「改めて、制度企画担当部長の田中と申します。着席させていただいて説明させていただきます。お手元のパンフレットをご覧ください。このパンフレットにしたがって説明させていただきます。」

このように「説明パンフレット」については不適切な表現はなかった。また、「大阪都構想」という語も使わなかった。

5.2.1「賛成多数＝大阪市廃止」を説明したか

39 ページある「説明パンフレット」の中で、賛成多数なら大阪市が廃止されることが言葉で記述されているのは 1 ヶ所だけで、6 ページの一番下の「今後のスケジュール」の欄に、標準的なフォントサイズで次のように書かれている。

「今回の住民投票は投票者数にかかわらず成立し、賛成の票数が有効投票（賛成票と反対票を合計した総数）の半数を超える場合は、特別区設置協定書に基づき大阪市が廃止され、特別区が設置されます。反対の票数が有効投票の半数以上の場合は、特別区は設置されません。」

この部分の住民説明会での説明の仕方だが、39 回ともほぼ同じ内容で、例えば第 1 回説明会での田中部長の説明は次のとおりであった。

「この住民投票で特別区設置についての賛成の票数が有効投票の半数を超える場合は平成 29 年 4 月に特別区が設置されることになります。また、反対の票数が有効投票の半数以上の場合は特別区は設置されません。」

このように事務局は「大阪市が廃止され」の部分を 39 回とも飛ばしており、「賛成多数＝大阪市廃止」を市民に一度も口頭では説明しなかった。

5.2.2 説明の変化

5.2.2.1 説明文字数の変化

図 1 は、議事録に基づく事務局による説明テキストの文字数をカウントし、それを回別に表したもので、図 2 は、

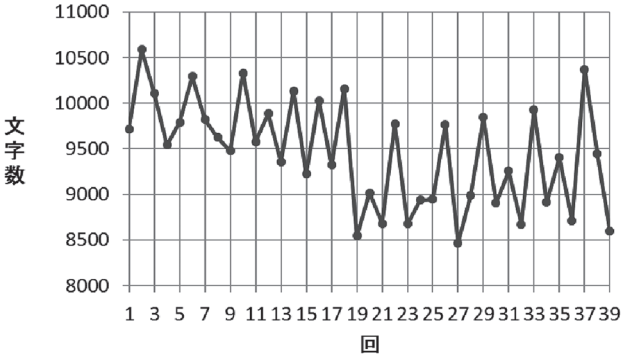

図 1：事務局による説明の文字数

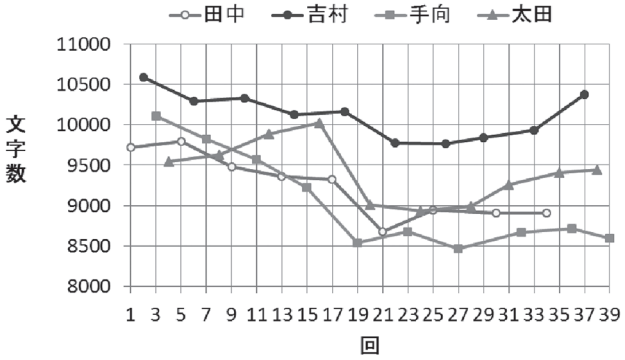

図 2：事務局による説明の文字数（説明者別）

同じ文字数を説明者別に表したものである。これらの図より、説明会の 19 回目からやや文字数が減少した、つまり説明が短くなったことが分かる。

5.2.2.2 説明内容の変化

説明のどの部分が削減されたのかを知るために、説明内容の変化をテキスト比較ツール difff（2015）を用いて調べたところ、表 1 に示す 7 ヶ所に 19 回目以降変化があったことが分かった。なお、表 1 には 18 回目と 22 回目の吉村部長の説明内容を記載しているが、この変化は 4 名の説明者全員にみられた。

表 1 より 19 回目以降、(1) では「大阪都市圏の広がりを踏まえ」という表現が削除され、(2)、(4)、(6) では説明順序・説明箇所に関する部分が削除されていることが分かるが、これらはいずれも説明時間の短縮が目的であると思われる。(3) の変化は問題で、ここでは「現在の大阪市域に」という表現が削除されている。5 つの特別区が設置されることのみ説明し、大阪市には触れないようにしたと考えられる。(5) は新中央区の区役所の位置の決定経緯を曖昧にするため、(7) は大阪府に引き継がれる大阪市の財産の将来における取り扱いを曖昧にするために削除したとも取れる。これら 7 ヶ所の説明の削減は、19 回目以降 4 名全員に見られたので、個人の判断ではなく話し合って決めた方針に基づいているはずである。なお、これら 7 ヶ所以外には意味のある大きな変化はなく、毎回ほぼ同じようなことを説明していた。

表 1：事務局による説明内容の変化

	18 回目まで	19 回目以降
(1)	これらの広域機能を府に一元化することで、大阪都市圏の広がりを踏まえ大阪トータルの観点から都市の発展などを推し進めていく。	これらの広域機能を大阪府に一元化することで大阪トータルの観点から大阪の成長、都市の発展などを推し進めていく。
(2)	特別区設置協定書のご説明に先立ちまして、基本的な用語の意味として特別区、特別区設置協定書についてご説明し、引き続いて今後のスケジュールをご説明致します。	（なし）
(3)	平成 29 年 4 月 1 日に現在の大阪市域に 5 つの特別区が設置されることになります。	平成 29 年 4 月 1 日に 5 つの特別区が設置されることになります。
(4)	5 つの特別区の名称・区域、本庁舎の位置、議員定数について、真ん中の地図と表にお示しておりますのでご覧ください。	（なし）
(5)	中央区については特別区設置協議会の議論による総合的な判断によりまして現在の西成区役所となりました。	中央区は現在の西成区役所となりました。
(6)	こちらから 13 ページにかけては各特別区の概要としてそれぞれの特別区の区域、本庁舎、区議会議員の定数などを記載しております。併せて本庁舎とともに支所等についてもその位置を示しております。引き続き現在の区役所等が支所等として残ります。また最下段に主要な統計数値も記載することで、それぞれの区がどのようなものになるかをお示ししているところでございます。	（なし）
(7)	例えばですが、高等学校などの財産は大阪府に引き継がれますが、将来それらの大阪府の仕事が終了した場合にその財産をどうするか、その取り扱いについては大阪府・特別区協議会（仮称）で協議致します。その際にはもともと市民が築き上げてきた財産であることを十分踏まえて考えていくことになります。	（なし）

5.2.3 特別区の財政についてどのように説明したか

5 つの特別区の財政については、「説明パンフレット」26 ページの「各特別区の長期財政推計［粗い試算］」を用いて、財源活用可能額が 17 年間で累計約 2,762 億円となり住民サービス水準を良くすることができると説明した。39 回ともほぼ同じ説明で、例えば第 1 回説明会での田中部長の説明は次のとおりであった。

「この推計は税収の伸び率など一定の前提条件を設けた上で行った粗い試算であることから、それぞれの数値については相当の幅をもって見ていただく必要がありますが、推計結果からは特別区の財政運営は十分可能ということになっています。…財源活用可能額とちょっと枠囲いの文字がありますが、これは使うことができるお金の額という意味です。右に徐々に拡大して棒グラフですけど 45 年度には約 292 億円、折れ線グラフのほうですが、平成 29 年度から 45 年度までは累計額で約 2,762 億円となる見込みです。この財源活用可能額を利用して各特別区は今までの仕事を拡充したりサービス水準を良くしたり、住民のみなさんが必要としている新しいサービスを行うことができます。」

この 17 年間で累計約 2,762 億円という額は、第 17 回大阪府・大阪市特別区設置協議会での資料（大阪府・大阪市特別区設置協議会，2015b）で示された額であるが、次のような大きな問題を持っている。

- 地下鉄民営化等の特別区設置とは関係がない効果も含んでいる。
- 協議会の第 14 ～ 19 回は、特別区設置反対派の委員を排除し出席者全員を賛成派にしていた。また、第 14 回以降は委員名簿さえ存在しない。
- 「特別区設置協定書」には記載されていない。

このように、2,762 億円という額には信頼性がない。それにも関わらず、事務局はこれを根拠に住民サービスの水準を良くしたり新しいサービスを行ったりすることができると説明した。

5.3 市長による説明の分析結果

橋下市長は、39 回の住民説明会すべてに出席し、「説明パンフレット」を用いて 40 ～ 70 分程度の説明を行った。

5.3.1「賛成多数＝大阪市廃止」を説明したか

市長は 39 回の説明会の中で「賛成多数＝大阪市廃止」に一度も触れなかった。「説明パンフレット」では 1 ヶ所だけ 6 ページの一番下に「大阪市が廃止され」と書かれていたが、説明でこのページを市民に開いてもらうことも一度もなかった。

5.3.2 説明の変化

5.3.2.1 説明文字数の変化

図 3 は、議事録に基づく市長による説明テキストの文字数をカウントし、それを回別に表したものである。図 3 より、説明会の最初数回は文字数がかなり増加し、3 日目の 7 回目あたりから安定して多い、つまり説明が長くなっ

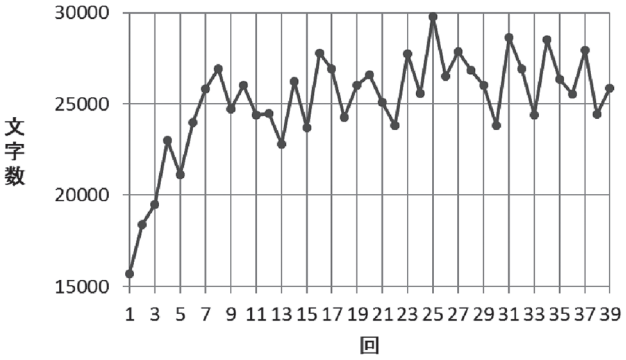

図 3：市長による説明の文字数

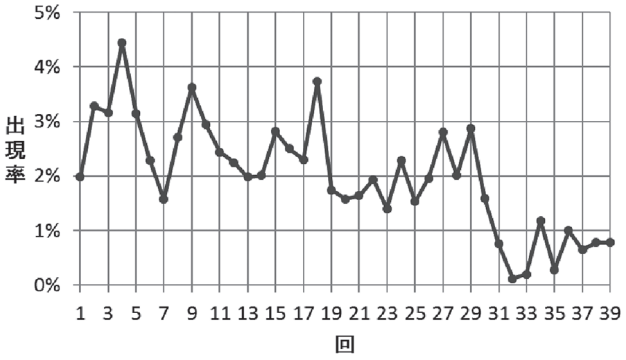

図 5：「二重行政」の出現率

たことが分かる。1 日目の 1 ～ 3 回の平均は 17,852 文字、7 回目以降の平均は 26,009 文字で、1.5 倍近くにまで増加した。司会者は、1 回目の説明会では最初に「事務局からの説明 30 分、市長からの説明 40 分、質疑応答に 40 分」と言っていたが、2 回目以降は市長の説明時間は言及せず「その後市長が説明し」とだけ言っていた。7 回目以降の説明時間は 70 分程度にまで長くなり、その分質疑応答の時間が短くなった。

5.3.2.2 語の出現率の変化

この節では、市長による説明に出て来る特徴的な語の出現率の変化を調べる。

市長は 39 回の説明会で、「特別区設置協定書」ではなく「大阪都構想を提案した理由（問題意識）」を説明したことが分かっており（谷口，2015）、実際「問題意識」という語が頻繁に出て来る。図 4 は、「問題意識」という語が出現する文の割合を KH Coder（2015）を用いて求め、回別に表したものである。図 4 より、最初は「問題意識」という語の出現率が非常に高いが、回を経るにつれ出現率が低くなったことが分かる。これはメディア等から受けた「住民説明会で協定書の説明をせずに“僕の問題意識”を話している」という批判の影響によるものと考えられる。

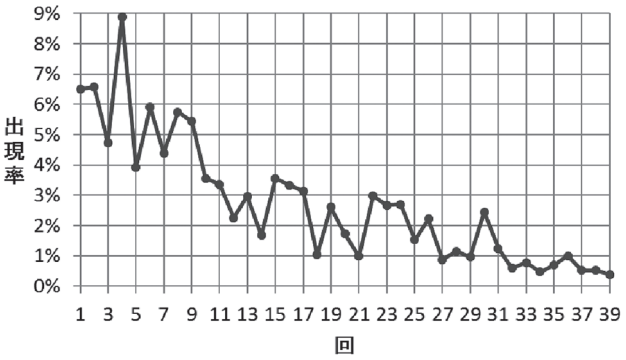

図 4：「問題意識」の出現率

図 5 は、「二重行政」という語が出現する文の割合を回別に表したもので、終盤は出現率が低くなったことが分かる。二重行政に関しても、メディア等から「二重行政ではなく過去の事業の失敗である」「二重にあることでメリットがある」という指摘を受け、この影響が出たと考えられる。

なお、二重行政の対象として強調したものも回を経るにつれ変化した。最初は「府市統合の取組み（AB 項目）」を二重行政として説明したが、途中から次のように地下鉄も二重行政の例として説明した。

「今、大阪市営地下鉄の利用者の 7 割は大阪市民以外です。大阪市民の利用割合は 3 割だけ。すなわちもう、大阪府民全体がこの大阪地下鉄というものを使っていて、市営地下鉄というのは大阪全体に関わる仕事なんです。こういうものを大阪市役所は、本来の市役所の仕事と同時に、本来の市役所の仕事と併せて、大阪全体の仕事もやってしまっている。ここが二重になり、大阪全体に関わる仕事を大阪市役所と大阪府庁がそれぞれやってしまっているわけですから、ばらばらにやってしまっている。ここが二重行政。」（第 14 回住民説明会）

さらに、次のように大阪府と大阪市の債務も二重行政の例として説明した。

「赤色のところ、オレンジ色のところは、ここは大阪府庁の負担。大阪府庁が皆さんに背負わせている負担。…ネズミ色の部分は、大阪市役所が市民 1 人当たりに負わせている負担額。…見てください。ほぼ同額。むしろ大阪市役所の負担分のほうが大きい。…まさに大きな仕事を、大阪府庁と大阪市役所がダブルでやっている状態。これを二重行政、二重負担。これを変えていきますか、それともこのまま続けますかという話です。」（第 39 回住民説明会）

このように、大阪府営地下鉄が存在しないのにも関わらず大阪市営地下鉄が二重行政と説明したり、どこに住んでも住民には都道府県と市町村区の 2 つの債務があるにも関わらずそれを二重行政と説明したりしていた。なお、「特別区設置協定書」には「二重行政」という語は出て来ない。

図 6 は、「空港」という語が出現する文の割合を回別に表したもので、平均すると後半の方が出現率が高かったことが分かる。空港に関しては、東京では羽田空港・成田空港へのアクセスが便利だが、大阪では関西国際空港へのアクセスに時間がかかると説明していた。これは確かに事実ではあるが、大阪市内に空港が存在しないこともあり、「特別区設置協定書」には「空港」という語は出て来ない。

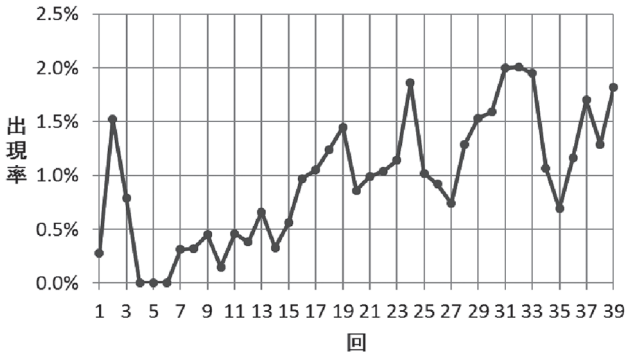

図 6：「空港」の出現率

また、市長は特別区設置とは関係のない「大阪都構想」という語を住民説明会で計 1,626 回使った（「都構想」を含む）。図 7 は、「大阪都構想」または「特別区設置」という語の出現率を、(1)「大阪都構想」単独、(2) 前に「いわゆる」を付けた「いわゆる大阪都構想」、(3)「特別区設置」と「大阪都構想」の並列、(4)「特別区設置」と「いわゆる大阪都構想」の並列、(5)「特別区設置」単独の 5 種類に分類して回別に表したものである。なお、「都構想」も「大阪都構想」にカウントし、「特別区の設置」も「特別区設置」にカウントした。

これら 5 つの分類の中で、住民説明会で使っても良いのは (5) の「特別区設置」単独のみであるが、図 7 よりこの語は 9 回目以降ほとんど出現しなかったことが分かる。(5) 以外で「特別区設置」が入っているのは (3) と (4) だが、これらもそれぞれ 4 回目以降、10 回目以降はほとんど出現しなかったことが分かる。5 つの中で最も住民説明会で使ってはならないのは (1) の「大阪都構想」単独であるが、図 7 よりこの出現率は最初はそれほど高くなかったがすぐに増加し、批判が出て来たためか中盤でやや減り、その分 (2) の「いわゆる大阪都構想」が増えたことが分かる。しかし、その後 (1) の「大阪都構想」単独が再び増え、(2) の「いわゆる大阪都構想」は減った。これは、24 回目から説明の最初に次のように断りを入れるようになったからだと思われる。

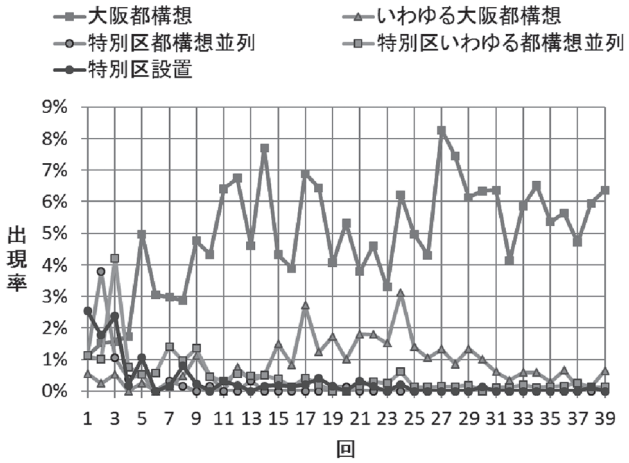

図 7：「大阪都構想」「特別区設置」の出現率

「本日は特別区設置、いわゆる大阪都構想、以後、大阪都構想と言わせてもらいますけれども、いわゆる大阪都構想について、大阪市長としての立場で説明をさせていただきます。」（第 25 回住民説明会）

ただ、このような断りを入れたのは 24 回目～ 32 回目と 34 回目～ 38 回目のみであり、しかも断りを入れれば不適切な語を言ってもいい訳でもない。

5.3.3 特別区の財政についてどのように説明したか

特別区の財政については、事務局による説明と同様に 39 回とも「説明パンフレット」の「長期財政推計［粗い試算］」のデータを用い、初期費用は 600 億円かかるが 17 年間でお金は積み上がると例えば次のように説明した。

「今提供しているサービスはそのまま維持された上で、今後さらにお金が積み上がってくるというのがきちんと計算で書かれております。ちゃんとちゃんとお金は積みあがってくる。このお金を用いてさらに住民サービスを充実させる、新しい住民サービスにすることができるというのが今回の計算結果で出ております。そして、大阪都構想をやると 600 億円のお金が最初に経費としてかかるといわれています。これはコンピューターシステムを替えたり、庁舎を整理したりするお金ですが、その経費を差し引いたとしても、ちゃんと後からお金が積み上がってくるというのがこの計算結果で出ております。」（第 26 回住民説明会）

なお、この長期財政推計は 5.2.3 節に記したとおり「特別区設置協定書」には書かれていない信頼性のないものである。それにも関わらず市長もまたこれを根拠にお金は積み上がり新しい住民サービスをすることができると説明した。

5.3.4「説明パンフレット」をどう説明したか

3 章で述べたとおり、「特別区設置協定書」が住民投票で賛否を問われた対象であり、大阪府・市両議会が承認し総務大臣が「特段の意見なし」と言ったものであり、これとは別に作成された「説明パンフレット」はこのいずれにも該当しない。この節では、この「説明パンフレット」を市長がどのように説明したかを検証する。

表 2 では、配布した「説明パンフレット」は「特別区設置協定書」である、「説明パンフレット」は大阪府・市両議会で承認されたものである、「説明パンフレット」は唯一の公式資料である、「説明パンフレット」は国のチェックを受けた、と市長が説明した回にチェックマークを付けている。例えば第 15 回住民説明会では市長は次のように説明した。

「今回お配りしたこのパンフレット、賛成派、反対派はもうこれからそれぞれがいろんなことを言い始めると思いますが、この特別区設置の協定書というものは大阪府議会、大阪市議会で賛成多数で可決をされたものです。今いろいろ議論はありますけれども維新の会、公明党で賛成多数、可決になった。その後、国の霞が関のほうでいろんなさまざまなチェックを受けた上で総務大臣から特段意見なし、問題なしという回答を得たという、そういうものです。」

この回は、表 2 に示すとおり、配布したパンフレットが協定書であり大阪府・市両議会で可決され国のチェックを受けたと、3 種類の虚偽を含む説明をしている。さらに国が「意見なし」だけではなく「問題なし」とも言ったように説明している。

また、第 33 回住民説明会では市長は次のように説明した。

「いろいろなことを言っていますけれどもこの資料が今唯一公式の資料です。国のチェックも受けて、そして府議会、市議会の、議会の賛成多数も得て、何よりも国のチェックをちゃんと受けていますので賛成・反対派いろいろ言っていますけれども、今この資料に基づけば、ちゃんとお金は確保するので今大阪市役所がやっている住民サービスが下がることはありません。下がることとはありませんし、むしろ月日が経つと、27 ページ。月日が経ちますと、今よりもお金が積み上がってくるという計算結果になっております。これも公式資料できちっとこういうようになっています。」

この回も表 2 のとおり 3 種類の虚偽を含む説明を行ったことが分かる。虚偽説明は、「説明パンフレット」に関するものだけでも表 2 のとおり 39 回中 22 回行われた。そして前述の第 33 回の説明内容から分かるように、「説明パンフレット」に関する虚偽説明は、特別区の財源の説明とセットになっていた。つまり、虚偽説明によって「説明パンフレット」は信頼のおけるものだと説明し、だからそこに書かれている 17 年間で財源活用可能額が 2,700 億円になるという額も信頼できると説明していた。

5.4 事務局・市長による説明と協定書の内容の類似性

この節では、事務局による説明、市長による説明、「特別区設置協定書」の 3 種類のテキストを対象に対応分析を行った結果を示す。事務局による説明と市長による説明はそれぞれ 39 回あるが、このまま分析を行うと結果が煩雑になるので、1 日に開催された説明会 3 回分を日毎にまとめてそれぞれ 13 個のテキストにした。すなわち、事務局による説明テキストが 13 個、市長による説明テキストも 13 個、これに「特別区設置協定書」のテキストを併せた 27 個のテキストを用いて対応分析を行い、それぞれに特徴的な語や類似性、あるいは出現パターンが似通った語を調べた。なお、説明会 3 回分を日毎にまとめずに行った分析でも、結果の傾向は変わらなかった。

具体的には、先ず Excel を用いて第 1 列には説明者と日を表すコード、第 2 列には説明内容を入力した。第 1 列のコードは、事務局による 1 日目の説明は j1、2 日目の説明は j2、…、13 日目の説明は j13、市長による 1 日目の説明は h1、2 日目の説明は h2、…、13 日目の説明は h13、「特別区設置協定書」は k とした。次に、KH Coder（2015）を用いてこの Excel ファイルの第 2 列を分析対象として語を抽出し、さらに 275 回以上出現した名詞（サ変名詞や地名等を含む）99 語を対象に対応分析を行い、抽出された最初の 2 つの成分の布置図を作成した。図 8 はこの際に用いた対応分析のオプション画面で、この中の外部変

表 2：「説明パンフレット」をどう説明したか

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
協定書				✓						✓	✓				✓					
議会で承認							✓			✓	✓				✓				✓	
唯一の公式資料							✓													✓
国がチェック											✓				✓				✓	

	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39
協定書																			✓
議会で承認	✓		✓				✓	✓	✓	✓			✓						
唯一の公式資料	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓		
国がチェック	✓		✓				✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓			✓

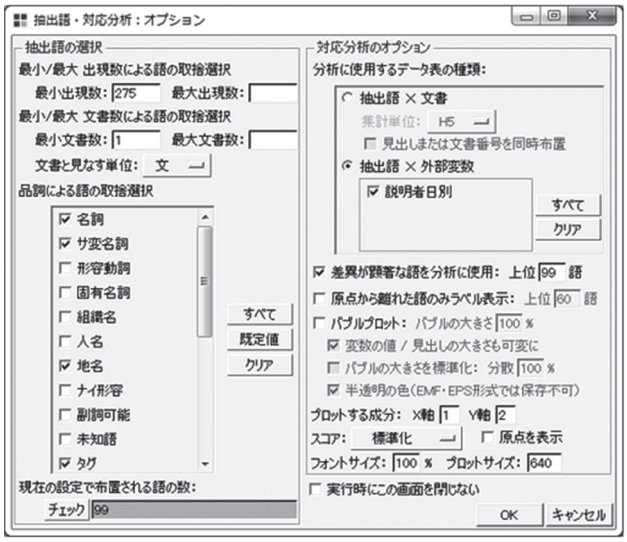

図 8：対応分析のオプション

数「説明者日別」は Excel ファイルの第 1 列を指している。図 9 は分析結果で、抽出された最初の 2 つの成分の累積寄与率は約 85.4 % であった。

対応分析では、出現パターンに取り立てて特徴がない語が原点付近にプロットされるので、図 9 より「仕事」「税金」「区長」などがこれに当たることが分かる。そして、原点から見て h1 の方向にプロットされている語、それも原点から離れている語ほど h1 を特徴付ける語であると言えるので、図 9 より「問題意識」「最後」「反対」などがこれに当たり、これらが 1 日目の市長による説明の特徴語になっていることが分かる。同様に h13 を特徴付ける語、つまり 13 日目の市長による説明の特徴語は「空港」「大阪都庁」などであることが分かる。これらの結果は、5.3.2.2 節で示した結果と矛盾しない。

また、j1 ～ j13 は、ほぼ同じ位置にプロットされていることから、事務局による説明は 13 日間、あまり変化がなかったことが分かる。これに対して、h1 ～ h13 は図 9 の上から下へ大きく移動している。つまり、市長による説明は 13 日間で大きく変化したことが分かる。

「特別区設置協定書」を表す k だが、これは j1 ～ j13 にかなり近いがこれらのやや下にプロットされており、その反対方向に「特別区設置」という語がある。これは、「特別区設置協定書」が特別区の定義や運営方法を定めた文書であり、「特別区設置」という語が表紙にしか出て来ない影響を受けたと考えられる。

そして、図 9 の寄与率の高い成分 1、すなわち横方向の位置関係に注目すると、j1 ～ j13 と k は近く、h1 ～ h13 はこれらとは原点から見ると反対方向の離れたところにあることが分かる。h1 ～ h13 は前述のとおり上から下へ移動しているが、j1 ～ j13・k との横方向の距離は縮まることなく離れたままである。つまり、事務局による 13 日間の説明と「特別区設置協定書」の内容は、用いられた語の量的にはかなり類似しているが、市長による 13 日間の説明はこれらとの類似性がないこと、しかも市長による説明は 13 日間で大きく変化したが、事務局による説明や「特別区設置協定書」の内容には近づかなかったことが分かる。

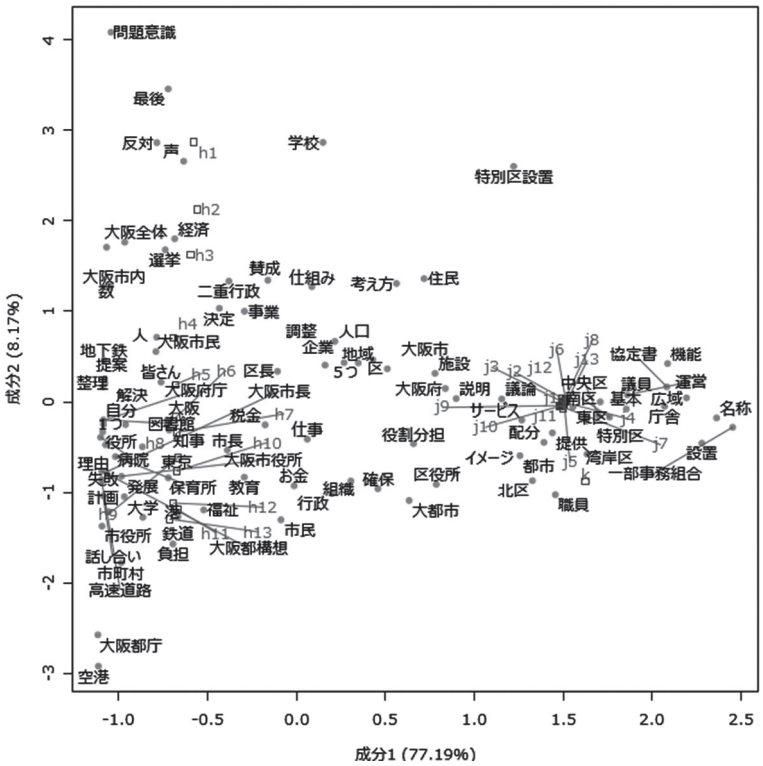

図 9：対応分析の結果

6. まとめ

本研究では、大阪市で2015年4月14日から26日の間に開催された「特別区設置協定書」に関する住民説明会で説明された内容のテキスト分析を行い、大阪市側が市民に適切な説明を行ったのかどうかを検証した。その結果、大阪市民が絶対に知らされなければならなかったと考えられる「住民投票で賛成多数なら大阪市が廃止されること」を、事務局も市長も一度も市民に口頭では説明しなかったことが分かった。特別区の財政については、事務局も市長も「特別区設置協定書」には記載されていない長期財政推計を根拠に、十分運営することができ新しい住民サービスも可能であると説明し、「大阪都構想」という語は、事務局は使わなかったが市長は計1,626回使ったことも分かった。また、市長は「説明パンフレット」は「特別区設置協定書」である・議会で承認されたものである・唯一の公式資料である・国のチェックを受けたものである、という4種類の虚偽説明をしたことも明らかになった。

そして、事務局による説明、市長による説明、「特別区設置協定書」の3種類のテキストの類似性を対応分析を用いて調べたところ、事務局による説明と「特別区設置協定書」の内容は、用いた語の量的にはかなり類似しているが、市長による説明はこれらとの類似性がなく、しかも市長による説明は13日間で大きく変化したが、事務局による説明や「特別区設置協定書」の内容には近づかなかったことが分かった。

これらのことから、「特別区設置協定書」に関する住民説明会で大阪市は市民に適切な説明を行わなかった、つまり説明会では「大都市地域における特別区の設置に関する法律」第7条第2項に記された説明義務が履行されなかったと言える。特に市長は「特別区設置協定書」の内容とはかけ離れたことを市民に説明し、その義務の履行を怠った。

本研究では、住民説明会での説明・発言のうち、事務局からのあいさつ、事務局による説明、市長による説明を分析対象にし、質疑応答は対象に入れなかった。今後は、市民からの質問とそれに対する返答も分析し、この説明会が市民の特別区設置に対する理解を真に深めるのに役立ったのかどうかを検証したい。

引用文献

difff（2015）．テキスト比較ツール．http://difff.jp/（参照日：2015年11月17日）．

藤井聡（2016）．データで振り返る「大阪ダブル選挙」．「豊かな大阪をつくる学者の会」報告会．

広原盛明（2015）．橋下維新の策略と手法を考える（その21）．http://d.hatena.ne.jp/hiroharablog/20150422/（参照日：2016年2月2日）．

賀茂利男（2015）．「賢い迷い」が都市と民主政治を守った大阪「都構想」住民投票．住民と自治，7月号，38-40．

KH Coder（2015）．テキストデータ分析ソフトウェア．http://khc.sourceforge.net/（参照日：2015年6月19日）．

大阪市選挙管理委員会（2015）．特別区設置住民投票の投票の方法．http://www.city.osaka.lg.jp/contents/ wdu240/jutou/tohyosanpi.html（参照日：2016年2月23日）．

大阪府・大阪市特別区設置協議会（2015a）．特別区設置協定書．http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000304501.html（参照日：2016年2月2日）．

大阪府・大阪市特別区設置協議会（2015b）．各特別区の長期財政推計（粗い試算（その1））．http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/cmsfiles/contents/0000275/275299/shiryou4.pdf（参照日：2016年2月26日）．

大阪府市大都市局（2015a）．特別区設置協定書について（説明パンフレット）．http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000308845.html（参照日：2016年2月2日）．

大阪府市大都市局（2015b）．住民説明会議事録．http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000303517.html（参照日：2016年2月2日）．

谷口るり子（2015）．特別区設置協定書に関する住民説明会で市長は何を説明したのか．2015年度統計関連学会連合大会講演報告集，318．

適菜収（2015）．これぞ戦後最大の詐欺である．新潮45，5月号，26-34．

薬師院仁志（2015）．反対694844票の質的考察．『豊かな大阪をつくる―「大阪市存続」の住民決断を踏まえて―』第1回シンポジウム．

Abstract

On May 17, 2015 in Osaka City, a referendum was held asking whether voters approved of the “Agreement to Establish Special Wards.” Approximately one month before that, a total of 39 explanation meetings for Osaka citizens were held regarding this agreement, but there has been no systematic verification of the explanation content by the city side throughout all of the meetings. Therefore, for this research text analysis was conducted focusing on the greeting by the secretariat, the explanation by the secretariat, and the explanation by the mayor at the explanation meetings, and it was verified whether the city side provided appropriate explanations to the citizens. As a result, it was found that “the fact that Osaka City will be abolished if the referendum passes,” which absolutely had to be communicated to the residents, was not explained even once to the citizens in the spoken explanations by the secretariat and Mayor. Regarding the finances of special wards, it was found that both the secretariat and the mayor explained, based on long-term fiscal estimates not listed in the “Agreement to Establish Special Wards,” that fiscal management can definitely be carried out, and new resident services are also possible. The Mayor used the term “Osaka Metropolis Plan” a total of 1,626 times. In addition, it was found that four types of false explanations were given by the Mayor in the explanatory pamphlet, i.e., that the pamphlet is the Agreement to Establish Special Wards, that the pamphlet was approved by the assemblies of both Osaka Prefecture and Osaka City, that this is

the only public document, and that it has been checked by the national government. When an investigation was conducted of resemblances between the explanation by the secretariat, the explanation by the Mayor, and the “Agreement to Establish Special Wards,” it was found that there was considerable resemblance in terms of frequency of terms used between the explanation by the secretariat and the “Agreement to Establish Special Wards,” but there was no resemblance between these and the explanation by the Mayor. Furthermore the explanation by the Mayor changed over the course of the 39 explanations, but it did not come to resemble the explanation by the secretariat or the “Agreement to Establish Special Wards.”

（受稿：2016 年 3 月 14 日　受理：2016 年 4 月 23 日）