

# 大阪市における総合区・特別区（新たな大都市制度）に関する意見募集・説明会の内容のテキスト分析

谷口 りり子（甲南大学 マネジメント創造学部, ruriko@center.konan-u.ac.jp）

Text analysis of the content of meetings to solicit opinions and provide explanation regarding general wards and special wards (the new large city system) in Osaka city

Ruriko Taniguchi (Hirao School of Management, Konan University)

## 要約

大阪市では、2012年から大阪にふさわしい大都市制度が議論され、2015年5月には「特別区設置協定書」の是非を問う住民投票が実施された。僅差ではあるが反対多数のために特別区の設置は否決されたが、同年12月には大都市制度の議論が再開された。そして、2016年8月から2017年1月にかけて、大阪市民を対象に総合区・特別区（新たな大都市制度）に関する意見募集・説明会が24回開催された。本研究では、この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、事務局の説明は、2015年の住民説明会と比べると改善されたが、市長は不適切な説明を繰り返し説明内容がほとんど改善されなかったことが分かった。そして、市長による説明、事務局による説明、市民の質問に対する市長・知事の回答、配布資料の5種類のテキストの類似性を調べたところ、事務局による説明と配布資料の内容には類似性があるが、これらと、市長による説明、質問に対する市長と知事の回答との間には類似性がないことが分かった。しかも、市長による説明、質問に対する市長と知事の回答は24回の間で変化が見られたが、事務局による説明や配布資料の内容には近づかなかったことも明らかになった。さらに、説明会での市民の意見の内容も調べたところ、特別区は否決済みで再び住民投票を行うのはおかしい、今のままの24区がよいと発言した市民が相当数いたことも確認できた。

## キーワード

総合区, 特別区, 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、2012年4月から大阪にふさわしい大都市制度推進協議会（大阪府・大阪市条例設置）において大都市制度について議論され、同年8月に大都市地域における特別区の設置に関する法律（衆議院、2012）が成立したことにより、この法律に基づいて大阪府・大阪市特別区設置協議会（法定協議会）を設置してその議論を引き継いだ。この法律は、人口が200万人以上の指定都市並びに同一道府県の隣接市町村を含めると総人口が200万人以上の指定都市が対象で、関係市町村を廃止して特別区を設置することができるというものである。法定協議会は2013年2月から2015年3月までの間に23回開催され、作成された特別区設置協定書は、2015年3月に大阪府議会と大阪市会の両議会で承認された。これを受けて特別区設置協定書の是非を問う住民投票の実施が決まった。

大都市地域における特別区の設置に関する法律の第7条第2項は「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。」となっているため、大阪市は住民投票の前に住民説明会を39回実施した。この説明会では、橋下市長（当時）と大阪府・大阪市特別区設置協議会の事務を担当していた大阪府市大都市局の部長が説明に当たり、谷口（2016）は

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。

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行われ、賛成694,844、反対705,585（投票率66.83%）、僅差ではあるが特別区の設置は否決され、同年6月には法定協議会は廃止された。これで大阪市廃止・特別区設置の議論が完全に終了したかに思われたが、同年11月に実施された大阪府知事選挙と大阪市長選挙で大阪維新の会の候補が圧勝し、特別区設置の議論が復活することになる。

2015年12月には、副首都・大阪の確立に向けた取組みを行うために副首都推進本部が設置され（本部長：大阪府知事、副本部長：大阪市長）、2016年4月には副首都推進本部の事務を担当する府市共同の副首都推進局も設置された。この副首都推進局は、2015年住民投票時にあった大阪府市大都市局の復活版とも言えるが、今なお副首都の定義はない。2016年7月には第4回副首都推進本部会議が開催され、大阪における新たな大都市制度として総合区制度と特別区制度が議論された。このときに、総合区の事務レベルが現行事務+限定事務のA案、一般市並みのB案、中核市並みのC案という3種類の総合区の概案が示された。

総合区は、政令指定都市である大阪市を存続させ、その内部にある行政区を機能強化したものであり、地方公共団体ではない。各区役所で処理される事務の範囲が広がり、市会の同意を得て市長が任命する総合区長の権限は、行政区長の権限より大きくなるが、総合区長は市長

の指揮下におかれ権限の独立性が認められているわけではない（富田他，2017；村上，2017）。これに対して特別区は、大阪市を廃止して設置する特別地方公共団体で、公選区長と公選議員による議会が設置される。ただ、独立した特別区が複数あると財政格差が発生し調整が必要になる。この財政調整を行うのが大阪府であるため、大阪府と特別区の間で複雑な財政調整をしなければならなくなる。また、政令市がもっている都市計画に関する権限の多くを特別区は失い、固定資産税等の自主財源も失う（富田他，2017；村上，2017）。

そして2016年8月から2017年1月にかけて、大阪市民を対象に総合区・特別区（新たな大都市制度）に関する意見募集・説明会が24回開催された。この意見募集・説明会は、総合区制度、特別区制度についての市民の意見を聞き、今後の制度設計の参考とすることを目的に大阪市が開催した。この説明会の開催並びにそこで配布する資料については、第4回副首都推進本部会議で議論されており、説明会には吉村市長と副首都推進局の職員は毎回、松井知事もほとんどの回に出席した。市民の参加者数は24回で2,657名、2015年の住民説明会が39回で30,000人を超えたのに比べると少なかった。

本論文では、この意見募集・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う。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開催された2015年の特別区設置協定書についての住民説明会での説明内容に関しては谷口（2016）が分析を行い、法律には「関係市町村の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しなければならない」と書かれているのにも関わらず市が市民に適切な説明を行わなかったことが明らかになったが、本論文では同じ大阪市民を対象にした住民説明会で市の姿勢が改善されたのかにも注目する。また、意見募集・説明会で市民がどのような意見を言ったのかも調べる。この意見募集・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の規定の適用を受けないが、今後、特別区設置協定書についての住民投票が再び実施される可能性がある。その場合は、投票前にこの法律に基づく住民説明会が開催されることになり、その説明内容は今回の意見募集・説明会の内容を踏まえたものになると考えられる。意見募集・説明会における説明内容を検証した結果、もし適正な説明が成されているという結果が得られれば、二度目の住民投票前の住民説明会の際に今回の説明会が模範事例として参考になると考えられ、逆に適正な説明が成されていないという結果が得られれば、適正な説明会の運用を考える上での反面教師として参考になると考えられる。このように、本論文での検証結果が、大阪市の今後行われる同種の特定課題の住民投票の適正化に貢献し、さらには今後各地で行われる特定課題の住民投票の適正化にも貢献し得ると考える。

## 2. 分析対象

24回の意見募集・説明会は、いずれも副首都推進局の

局長または理事と区長のあいさつから始まり、その後市長による説明と局の部長による説明があり、最後に質疑応答の時間が取られた。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（副首都推進局，2017a）ので、これらのpdfファイルからテキストを抽出して分析に用いた。

意見募集・説明会で配布された資料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いる（副首都推進局，2016a）ので、これからテキストを抽出した。ただし、自動抽出できないテキストが相当量ありこれらは手入力を行った。また、市長が説明時に提示したスライドのファイルもpdfファイルの形で公開されている（副首都推進局，2016b）ので、これも分析に用いた。

## 3. 事務局による説明の分析結果

### 3.1 資料の内容

意見募集・説明会では、43ページある総合区・特別区（新たな大都市制度）に関する意見募集・説明会資料（副首都推進局，2016a）が参加者に配布され、事務局（副首都推進局）はこの資料を用いて説明を行った。この資料の第1部は「大阪における新たな大都市制度（総合区制度と特別区制度）」、第2部は「大阪における総合区の概要」、第3部は「特別区制度」となっている。第1部では、大阪が抱える課題を解決するには、副首都・大阪にふさわしい新たな大都市制度の検討が必要で、その検討案として総合区制度と特別区制度が紹介されている。ただし、副首都とは何かという定義はどこにも書かれていない。第2部では、総合区の意義、総合区の事務レベル別の3案と区数3パターンを掛け合わせた計9パターンについて解説している。第3部では特別区制度を解説しているが、旧特別区設置協定書は2015年の住民投票で否決されたため具体的な制度案はなく、2015年の住民説明会のパンフレット等の一部と住民説明会における主な質問・意見を示している。

なお、この資料の表紙には大きく副首都推進局と書かれている。説明会は大阪市が開催したものであるが、配布資料には府市共同設置の副首都推進局の名前が記載され、大阪市内部の話である総合区制度に大阪府が関与するという構図になっている。

### 3.2 説明文字数の変化

意見募集・説明会は24回開催されたが、説明量の変化を見るために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た。図1は、回別の文字数を説明者別に表したものである。図1より、事務局の説明は前半に比べ後半の方がやや短いことが分かる。

### 3.3 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diff（2017）を用いて調べたところ、3つの点で2名の説明者の説明内容に共通して変化があることが分かった。

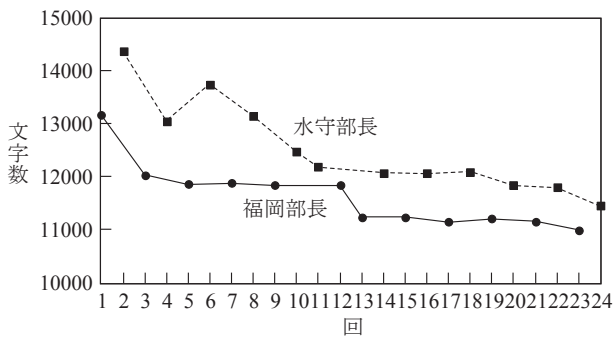


図1：事務局による説明の文字数

変化の1つ目は、説明資料の第1部にある「大都市制度改革～大阪が抱える課題解決に向けて～」の部分の説明を、第3回以降は事務局は止め市長に任せた点である。この部分は、副首都化や副首都・大阪にふさわしい大都市制度について説明しているところで、副首都の定義がない中で事務局が説明するのを避けたとも考えられる。

2つ目の変化は、総合区の職員数に関する注意の部分で、最初の2回は「職員数の増減は、あくまで一定の仮定のもとで試算したもので、今後、作業を進める中で変動があり得ることから、確定した数字ではありません。幅を持って見ていただく必要があります。」と説明していたのが、第3回からは「職員数の増減は、一定の仮定のもとで試算したもので、確定した数字ではありません。」と簡潔になった点である。

3つ目の変化は、特別区の説明で、最初は資料に記載されている2015年の住民説明会における主な質問・意見の多くを口頭でも説明していたのが、回を経るに連れ減っていき、第10回以降は質問・意見の具体例を全く説明しなくなった点である。資料には記載されているとはいえ、前の住民説明会での市民の質問・意見の具体例に口頭では触れないように変えた。

なお、2015年の住民説明会では、特別区を設置する場合に大阪市が廃止されることを事務局は一度も口頭では説明しなかった(谷口, 2016)が、今回は24回とも大阪市廃止を説明したことは評価できる。

#### 4. 市長による説明の分析結果

##### 4.1 提示スライドの内容と変化

吉村市長は24回の意見募集・説明会すべてに出席し、「なぜ、今、大都市制度改革が必要か」というタイトルのスライド(副首都推進局, 2016b)を提示しながら説明を行った。スライドは第1回説明会では19枚あり、このうち総合区と特別区の制度の説明に関係するのは5枚で、残りは次のような都市制度とは直接関係していないと疑われるような内容であった。

- 2015年に特別区の設置を試みたが住民投票で否決された。
- 大阪が抱える課題を解決するには、東西二極の一極を

担う副首都・大阪の実現、すなわち都市機能の強化、二重行政の解消、住民自治の拡充が必要で、このために副首都推進本部を設置した。

- 大阪市・大阪府と東京都や横浜市・神奈川県等との比較(人口動向や企業数)
- 大阪圏と東京圏の道路状況の比較
- 大阪市の虐待相談件数や待機児童数
- 大阪市の人口規模
- これまでの区政改革並びに副首都推進本部での取り組み

その後、第5回説明会で2枚、第8回説明会ではさらに1枚追加された。追加されたのは、現行24区の特色ある施策、教育行政への区長の参画、副首都・大阪の確立・発展に関するスライドで、市長がこれまでに力を入れてきたことや副首都・大阪をよりアピールしたかったのだと考えられる。

##### 4.2 説明文字数の変化

図2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2の「全体」は、市長の説明全体の文字数、「総合区特別区」は、この2つの制度を解説するスライドを提示して「じゃ、どんな制度があるんですかということなんですけれども、2つ制度があります。」というような言葉で始まる、制度に関する説明をした部分の文字数を表す。

図2より、市長の説明の多くが、本来説明すべき総合区と特別区の制度とは直接関係がない話であることが分かる。また、市長の説明全体は前半に比べ後半の方が長い。総合区と特別区の制度に関する説明は後半になっても長くならず、その他の話が長くなっていることが分かる。

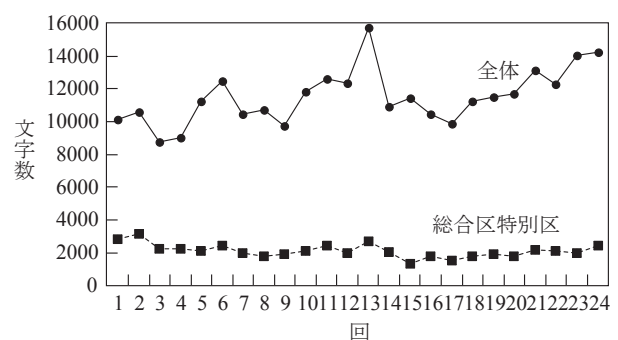


図2：市長による説明の文字数

##### 4.3 説明内容の変化

この節では、市長の説明の変化を、語あるいは特定のテーマの出現率を用いてみるために、KH Coder (2015)と呼ばれるソフトウェアを用いる。KH Coderは、テキスト型データを統計的に分析するためのフリーソフトウェアで、自動抽出した語に対する単純集計、クラスター分析、共起ネットワークの作成、対応分析等が可能である。

さらに、分析者がテーマを設定しそれに属する語を決め、そのテーマに対して単純集計や各種分析を行うことも可能である。

ここでは、市長による説明で、語あるいは特定のテーマの出現率に変化があったものを調べた。その結果、次の4つに出現率の変化が見られた。

- 「住民自治」という語
- 「総合区特別区」というテーマ（このテーマに属する語は「総合区」「特別区」とした）
- 「成長」という語
- 「教育」というテーマ（このテーマに属する語は「教育」「塾」「放課後」とした）

24回の意見募集・説明会を第1回～8回、第9回～16回、第17～24回の3つの期間に分け、期間別の4種類の語並びにテーマの文単位の出現率を求めたのが図3である。図3の4種類の語並びにテーマについては、全て出現率に差があるという結果になった。

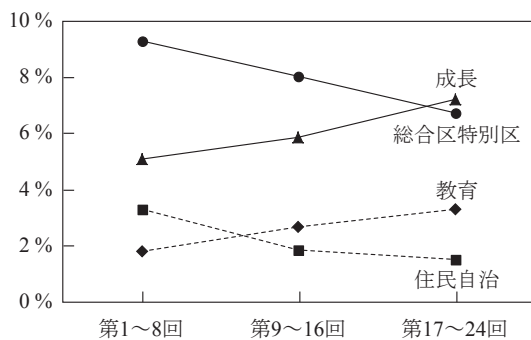


図3：語とテーマの出現率

市長は、大阪が抱える問題を解決する方法の一つは住民自治の拡充であるとしているが、図3から分かるように「住民自治」という語の出現率は徐々に減少した。また、この意見募集・説明会は、総合区・特別区に関する説明会であったが、「総合区特別区」というテーマ、つまり総合区と特別区という語の出現率も次第に減少した。文単位の出現回数は順に146回、156回、142回なので出現回数は減少したとは言えないが、市長の説明は回の後半の方が長かったため出現率は減少した。本来説明すべき総合区と特別区の説明比率が減少してしまったことになる。

図2より市長の説明は徐々に長くなったことが分かっているので、次に語並びにテーマの出現率が増加したものについて説明する。図3より「成長」という語の出現率が増加したことが分かる。市長の説明における「成長」という語の使われ方だが、例えば次のような使われ方があった。

- 大阪の成長
- 日本の成長
- 大阪の成長戦略

- 大阪の経済成長

そして、市長は次のような主張をしていた。

- 副首都大阪を実現して大阪の成長を目指す。
- 大都市として成長し、日本の成長を牽引する。
- 財源を生み出すために経済の成長を図る。
- 大阪市と大阪府がそれぞれ広域の成長戦略の行政を担当している。
- 大阪全体の経済成長について、大阪市と大阪府が同じ仕事をし二重行政をしている。
- 人的関係に基づいた成長戦略をつくっているのが現状である。
- 大阪全体の成長については大阪府に一元化する必要がある。
- 成長する都市には環状道路が発達している。
- 大阪が今後成長していくには制度改革は必要である。

「成長」という語の出現率が増加したことから、このような市長の主張が増えたことになる。ただ、話のスタートとなっている副首都の定義が資料には書かれておらず、また口頭での説明もないため、大阪が目指すべき方向が曖昧であると考えられる。また、広域行政を大阪府に一元化し役割分担をすることは重要であるが、現行の制度でも役割分担することは制度上可能である以上は、その方法が総合区や特別区の設置といった制度改革しかない」と説明するのは不適切だと思われる。

図3より「教育」というテーマの出現率も増加したことが分かる。市長の説明では、「教育」というテーマの語は次のようなフレーズの中に出現した。

- 教育行政
- 教育委員会
- 民間の塾
- 放課後教育
- 塾代クーポン

そして、市長は次のような主張をしていた。

- 教育行政はこれまで教育委員会だけでやってきた。
- 市長と区長も教育委員会に入って教育の方向性について議論できるようにした。
- 特別区を設置すれば区ごとに教育委員会ができ、より市民に身近になる。
- 民間の塾による放課後教育を広げていきたい。
- 塾代クーポンで民間塾の教育を受けてもらう。

「教育」というテーマの出現率が増加したことから、このような市長の主張が回を経るに連れ増えたことになる。ただ、市長と区長の教育委員会への参加は、新しい視点を取り入れるというプラス面と教育への政治の介入というマイナス面の両面を考慮する必要がある。また、教育

委員会の数が増えることが市民にプラスになるとは限らないはずである。大阪市が配布している塾代クーポンも、経済的に塾に行けない子どもたちが塾に行けるようになるというプラス面はあるが、税金をお稽古事にも使える塾代クーポンに投入すべきか、公立学校に投入すべきかは評価の分かれるところであろう。そして、この民間塾の話は総合区・特別区という制度とは関係がなく、今回の意見募集・説明会の話としては不適切である。

#### 4.4 「特別区設置＝大阪市廃止」を説明したか

特別区を設置する際は、関係市町村である大阪市を廃止することは大都市地域における特別区の設置に関する法律（衆議院，2012）に明記されており、「特別区設置＝大阪市廃止」であることを大阪市長は市民に伝えるべきである。しかし、2015年の住民説明会では、橋下市長（当時）が39回の説明会で一度も大阪市廃止を説明しなかったことが分かっている（谷口，2016）。これが影響したのか、住民投票後の2016年1月に実施された大阪市民に対するインターネット調査によると、「（特別区設置、すなわち）大阪都構想を実現すると大阪市はどうなると思いますか」という設問に対し、正しい「廃止されて消滅する」を選んだ人はたった8.7%しかいなかった（村上，2015）。そこでこの節では、2016年8月から開催された24回の意見募集・説明会で、吉村市長が大阪市廃止を説明したかどうか、以前と比べ説明が改善されたかどうかを調べた。

まず、市長が提示した資料の「大都市制度改革」というタイトルのスライドには「特別区（大阪市は廃止）」と書かれていた。しかし、このスライドを提示しながら行った市長の説明では、「大阪市を廃止する」以外の表現も多く使われていた。表1に、このときの「大阪市を廃止する」に関連した表現の集計結果を表す。なお、表1で示す回数は、その表現を24回の意見募集・説明会のうち何回で利用したのかを表しており、1回の説明会で複数利用した場合はカウントは1とした。

表1より、市長が「大阪市を廃止」と正しく説明したのは24回中9回であることが分かる。ただし、このいずれの場合も「大阪市役所を廃止」等のその他の表現も後ろに付け加えていた。残りの15回は、正しい説明を全くしなかったことになる。なお、「大阪市役所を廃止」という表現は、2015年の住民投票前に橋下市長（当時）がよく用いた表現で、吉村市長もこれを踏襲した形になっている。また、「一旦廃止」という表現が相当数用いられたが、

表1：「大阪市を廃止する」に関連した表現の利用回数

市長が利用した表現	回数	
大阪市を	廃止	9
	一旦廃止	2
大阪市という行政体を （役所行政、行政組織を含む）	廃止	12
	一旦廃止	3
大阪市役所を （役所組織を含む）	廃止	9
	一旦廃止	2

大阪市を廃止して特別区を設置した場合、特別区を大阪市の戻す法律は現在はなく、非常に不適切な表現と言わざるを得ない。このように、吉村市長が24回の説明会の中で「大阪市を廃止」と言い切った回は一度もないこと、そして「一旦廃止」という誤解を招く表現を使ったことが分かった。

#### 5. 事務局・市長・知事による説明・回答と資料の内容の類似性

意見募集・説明会は、市長による説明と事務局による説明の後に質疑応答の時間が設けられ、市民が質問や意見を述べた。市民からの質問に対する回答は主に吉村市長が行ったが、松井大阪府知事が行う場合もあった。そこでこの節では、市長による説明、事務局による説明、質問に対する市長の回答、質問に対する知事の回答、配布された資料の5種類のテキストを対象に対応分析を行い、内容の類似性を調べた。

配布された資料以外の4種類のテキストはそれぞれ24回分あり、このまま対応分析を行うと97個（24×4+1）のテキストになり、結果が非常に見にくくなる。そこで、24回分を6等分して4回分を1つのテキストにまとめた。すなわち、市長・事務局による説明テキストが各6個、質問に対する市長・知事の回答も各6個、これに配布された資料のテキストを併せた25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、4回分を1つにまとめずに行った分析でも、結果の全体的な傾向は変わらなかった。

対応分析は、情報を集約する点は主成分分析と同じであるが、主成分分析が量的データを分析対象とするのに対し、対応分析は頻度のクロス集計表を分析対象とする。ここではKH Coder（2015）を用いて、25個のテキスト毎に296回以上出現した70語（動詞等は省く）を対象に対応分析を行った。そして、抽出された最初の2つの成分を用いて差異が顕著な上位60語と各テキストのスコアの布置図を作成した。図4はその結果で、2つの成分の累積寄与率は約79.1%であった。なお、図4中の四角に振られたテキストのコードの意味は次のとおりで、アルファベットの後ろの数字は、第1～4回説明会は1、第5～8回説明会は2、…、第21～24回説明会は6とした。

- 市長による説明：y1～y6
- 事務局による説明：j1～j6
- 質問に対する市長の回答：yk1～yk6
- 質問に対する知事の回答：mk1～mk6
- 配布された資料：shi

図4の横軸、つまり成分1は、総合区・特別区の制度に密接に関係し説明資料によく出て来る語かどうかを表していると考えられ、制度に密接に関係する「総合区」「特別区」「事務」「設置」「職員」「福祉」等の本來說明すべき語が主に原点の左側に配置されている。そして縦軸の



表2：意見募集・説明会での市民の意見の内訳（件数）

意見項目	意見数
事務分担	8件
区数・区割り・名称	33件
職員体制	12件
新たな大都市制度に関するご意見	
財政・コスト	30件
住民サービス・住民自治・議員定数など	40件
二重行政・府市一元化	45件
スケジュール・今後の進め方	66件
その他、制度一般	182件
合計	416件
説明会の運営、市政一般などに関するご意見	72件
延べ意見総数	488件

- ・ 特別区（「都構想」）を進めてほしい。
- ・ 特別区は住民投票で否決されている。
- ・ 二度と住民投票しないでほしい。
- ・ 現行制度で良い。

このような意見の総数は表2より182件であることが分かるが、個別の意見の件数は分からない。そこで、議事録を読み292名の発言者のうち、「再住民投票はおかしい。否決済みである。」、あるいは「今のまま、24区がよい。」と発言した人の数を調べた。その結果が表3である（両方にカウントされた人もいる）。この意見募集・説明会は、新たな大都市制度としての総合区と特別区を市が説明し、市民からの制度に関する意見を募集するものであったが、特別区は2015年に否決済みで再び住民投票を行うのはおかしいと言った市民が参加者の19.9%、今のままの24区がよいと言った市民が7.2%もいたことが分かった。これらは参加者内での割合であり、市民全体の意見と同じであるとは必ずしも言えないが、それでも多くの参加者が否決済みの特別区を甦らせたことに不満を持っていることが分かる。そして、この市民の不満を「その他・制度一般」に入れたために、公表された開催結果を見るだけでは不満の大きさが分からないようになっている。市には開催結果の公表方法の改善を求めたい。

表3：意見募集・説明会での市民の意見の内訳（人数）

意見	人数	割合
再住民投票はおかしい。否決済みである。	58人	19.9%
今のまま、24区がよい。	21人	7.2%

## 7. まとめ

本研究では、大阪市で2016年8月から2017年1月にかけて大阪市民を対象に24回開催された総合区・特別区（新たな大都市制度）に関する意見募集・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、事務局は、2015年の住民説明会における質問・意見に関する説明を回を経るに連れ減らしはしたものの、特別区を設置した場合に大阪市が廃止されることを24回とも説明したことが分かった。これに対し、吉村市長は特別区を設置した場合の大阪市廃止を正確に説明した回はなく、「大阪市役所を廃止」「大阪市を一旦廃止」等の誤解を招く表現を多用したことが分かった。また、大都市制度改革を行うには総合区か特別区しかないと言明したり、総合区・特別区と直接関係しているとは言えない説明をしたり、市民が総合区と特別区を正しく理解しづらいような説明が市長によって繰り返されたことも確認できた。

そして、市長による説明、事務局による説明、市民の質問に対する市長・知事の回答、配布された資料の5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配布された資料の内容には類似性があるが、これらと、市長による説明、質問に対する市長と知事の回答との間には類似性がないことが分かった。しかも、市長による説明、質問に対する市長と知事の回答は24回の間で変化が見られたが、事務局による説明や配布された資料の内容には近づかなかったことも明らかになった。

これらのことから、総合区・特別区（新たな大都市制度）に関する意見募集・説明会で、大阪市は市民が総合区と特別区を正しく理解できるような説明を行ったとは言いがたい状況であったことが示された。事務局の説明は、大阪市廃止を口頭では説明しなかった2015年の住民説明会と比べると改善された。しかし、市長の説明は、2015年の住民説明会と比べ、人は橋下市長から吉村市長に変わったが内容はほとんど改善されなかった。

さらに、意見募集・説明会での市民の意見の内容も調べたところ、否決済みで再び住民投票を行うのはおかしい、今のままの24区がよいと発言した市民が相当数いたが、市が公表した開催結果からはこのことが分からないようになっていることも明らかになった。

本研究の分析対象である意見募集・説明会は、二度目の住民投票に直結するものではない。しかし、本研究の分析により市民に対し適正な説明が成されたとは言いがたいことが示されたので、今後再び実施される可能性のある住民投票前の法律に基づく住民説明会では、今回の分析結果を参考にして説明が適正化されることが望まれる。

大阪市では、本研究が分析対象とした2016年8月から2017年1月にかけて開催された総合区・特別区（新たな大都市制度）に関する意見募集・説明会の後、さらに2017年11月から12月にかけて総合区素案に関する住民説明会が開催された。今後はこの説明会での説明内容も分析し、大阪市が2015年4月から繰り返し開催している都市制度に関する住民説明会の内容が適切なのかどうか、また市民の関心・理解を得られているのかどうかを検証したい。

## 引用文献

- diff (2017). テキスト比較ツール diff ver.6.1. <http://diff.jp/>. (参照日：2018年2月20日)
- 副首都推進局(2016a). 総合区・特別区(新たな大都市制度)に関する意見募集・説明会資料. <http://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/cmsfiles/contents/0000369/369027/setsumeikaishiryu.pdf>. (参照日：2016年11月11日)
- 副首都推進局(2016b). 「なぜ、今、大都市制度改革が必要か」、総合区で変わることに. <http://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/page/0000369027.html>. (参照日：2016年11月11日～12月23日)
- 副首都推進局(2017a). 総合区・特別区(新たな大都市制度)に関する意見募集・説明会議事録. <http://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/page/0000369027.html>. (参照日：2016年9月30日～2017年8月3日)
- 副首都推進局(2017b). 総合区・特別区(新たな大都市制度)に関する意見募集・説明会の開催結果概要. <http://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/page/0000389762.html>. (参照日：2017年8月9日)
- KH Coder (2015). テキスト型データ分析ソフトウェア. <http://khc.sourceforge.net/>. (参照日：2018年2月15日)
- 村上弘(2015). 日本政治におけるポピュリズム. 立命館法学, Vol. 5, No. 6, 877-912.
- 村上弘(2017). 特別区(大阪市廃止)と総合区(大阪市存続)を比べる一府市「二重システム」のメリット. 「豊かな大阪をつくる」学者の会シンポジウム.
- 衆議院(2012). 大都市地域における特別区の設置に関する法律. [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/18020120905080.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/18020120905080.htm). (参照日：2018年2月25日)
- 谷口りり子(2016). 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. 実践政策学, Vol. 2, No. 1, 5-14.
- 富田宏治・梶哲教・柏原誠・森裕之(2017). 初歩から分かる総合区・特別区・合区, 初版. 自治体研究社.

and thus there was almost no improvement in explanation content. Also, when an investigation was carried out of the similarity of five types of texts—explanation by the mayor, explanation by the secretariat, responses by the mayor and governor to the questions of citizens, and handout materials—there was found to be similarity between the explanation by the secretariat and the content of the handout materials, but there was no similarity between these and the explanation by the mayor, and the responses by the mayor and governor to questions. Furthermore, changes were evident across the 24 meetings in the explanation by the mayor and in the responses of the mayor and governor to questions, but it was also shown that those texts did not approach closer to the explanations by the secretariat and the content of the handout materials. In addition, when the specifics of the opinions of citizens at the meetings were investigated, it was confirmed that a considerable number of citizens said the issue of special wards had already been rejected, it is wrong to hold the referendum again, and the city is fine with the 24 administrative wards it has had thus far.

(受稿：2018年3月15日 受理：2018年6月2日)

## Abstract

In Osaka city, a large city system suitable for Osaka has been debated since 2012, and in May 2015 a referendum was held on an Agreement to Establish Special Wards. “No” votes were in the majority and thus establishment of special wards was rejected, albeit by a narrow margin, but in December of that same year the debate on the large city system was resumed. From August 2016 to January 2017, meetings for Osaka citizens were held 24 times to solicit opinions and provide explanation on general wards and special wards (the new large city system). In this research, a text analysis was carried out on the content explained in these meetings, and it was verified whether or not the Osaka city side provided an appropriate explanation to the citizens. The results showed that the explanation by the secretariat was improved compared to the explanatory meetings for residents in 2015, but the mayor repeatedly gave inappropriate explanations,