

大阪都構想をめぐる有権者の関心と賛否の拮抗をもたらした要因

——24行政区レベルのデータ等をもとにした基礎的分析——

塩 沢 健 一

An Analysis of the Referendum on the Osaka Metropolis Plan: Why Did Voter Turnout Rise and Why was Opinion Equally Divided?

SHIOZAWA Kenichi

Osaka citizens rejected the Osaka metropolis plan in a referendum in 2015. About two thirds of the over 2 million voters turned out and the result was decided by a narrow margin. Various scholars and journalists have tried to explain the result, but none of their explanations, such as the “Silver Democracy” theory or the incompleteness of the plan itself, have been backed by adequate evidence. This paper tries to give a new insight using aggregate data from the administrative wards of Osaka city. I focus on the rise of voter turnout and the equally divided opinion in the referendum, and find that the “Silver Democracy” theory has extremely limited plausibility but that support for mayor Hashimoto has the most support. The referendum in Osaka was little more than a kind of second-order election that measures the support for Hashimoto.

キーワード：大阪都構想，住民投票，橋下徹，維新の会，シルバーデモクラシー，投票率，絶対得票率，支持率

1. はじめに

2015年5月に大阪市で実施された，いわゆる「大阪都構想」の賛否を問う住民投票は，市議会の最大勢力である大阪維新の会や，都構想に反発する野党勢力のみならず，各党派の中央—地方関係まで含めた様々な政治的思惑が複雑に作用しながら，投票日に至った。金井(2013)は，個別争点をめぐる住民投票条例に関して，自治体を揺るがす「巨大争点」があるうえに，その決め方をめぐって首長・議員が安穏としていられないような「政局」になって初めて制定されると述べているが，大阪市の住民投票の場合には，橋下徹・大阪市長自らが仕立て上げた巨大争点で，いわば断続的に政局として展開された末に実現した投票であった。

これまで我が国の自治体レベルで実施されてきた住民投票の多くは、各自治体の議会がそれぞれの判断によって制定する住民投票条例に基づくものであったが、大阪市の住民投票の根拠となったのは、2012年8月に国会で可決・成立した「大都市地域特別区設置法」である。同法の制定過程自体が多分に政局としての要素を含むものであったのだが、同法に基づき行われる住民投票は、自治体議会が制定する条例を根拠とするケースと違い、法的拘束力を有する。すなわち、投票結果は議会の議決と同等の重みを持つ。

今回の住民投票は、法的拘束力を持つという意味のほか、これまで我が国で行われてきた事例の中で最大の有権者規模を誇る投票という意味でも、将来的に実施が予想される憲法改正国民投票の「予行演習」と捉えられる向きもあった。また他方で、法的拘束力を持たない各自治体レベルの住民投票は、現在も年に数件程度のペースで各地で実施されており、投票の実施方法や投票結果の扱いなどをめぐって、種々の問題点が指摘されるケースも少なくない。今後とも国や地方で行われていくであろう住民投票をめぐり、種々の課題を見出していくうえでも、大阪市の住民投票を通して喚起された有権者の関心がどのような構造を有し、投票結果がいかなる要因によりもたらされたものであったのか、それらの点についての分析・考察が不可欠である。

投票行動研究の観点からは、すでに善教（2016）が独自の意識調査をもとに分析を試みている。都構想への賛否についてポピュリズム論やシルバーデモクラシー論、政策論に基づいて説明しようとする既存の見解は妥当性を欠くことを指摘するとともに、都構想否決の理由は大阪市民の「判断の慎重さ」すなわち批判的志向性にあるとしている。精緻な分析手法に基づき、都構想が否決された要因についての説明を試みた論考であり、その結論は一定の説得力を有するものと筆者自身も考える。だが一方で、住民投票研究に長年従事してきた筆者から見て、いくつか不満の残る部分もあり、後で述べるように、善教論文では住民投票そのものの本質が十分に考慮されていないように思われる。

加えて、大阪市の住民投票では約210万人の有権者のうち、およそ3分の2にあたる約140万人という多くの大阪市民が投票参加したうえ、約1万票差という僅差で「反対多数」の結果がもたらされた。つまり大阪市の住民投票では、投票所に足を運んだ有権者のうち、1%にも満たない6～7千人程度の有権者が反対から賛成に回っていたならば、都構想は実現に向かっていただけである。そのように考えると、都構想の「否決」の要因を分析するだけでは不十分であり、大阪市の住民投票に関して本来、実証的に明らかにされるべきは「賛否の拮抗」の要因であろう¹⁾。

ただ、筆者自身も上記のような分析を行ううえで、必要十分なデータを持ち合わせているわけではない。しかしながら、今回は政令市で実施された住民投票であるため、市内の行政区単位でのデータが利用可能である。本稿では、主として行政区レベルでの集計データを用い、必要に応じて世論調査や出口調査のデータも突き合わせながら基礎的な分析を行い、有権者の関

心の構造や、住民投票において賛否が拮抗した要因について、その傾向の一端を明らかにすることを目的としたい。

本稿が採るアプローチは、分析手法としても実にシンプルで、なおかつ相当に地味でもあるが、大阪都構想や住民投票をめぐる論考がすでに数多ある中、管見の限りでは、マクロデータによる検討は未だ充分になされていないように思われる。本稿は大阪市の住民投票について多くを明らかにできるわけではないが、それでも学術的貢献は多分に果たしうると考える。

2. 大阪市民の関心および支持態度と住民投票における投票行動

2.1 大阪市民の関心：市全体における投票率

まず、大阪都構想が選挙の争点とされ始めて以降の市民の関心と、橋下および維新の会に対する支持態度について、時系列的な推移も含めて全体像を整理しておきたい。

選挙の投票率は、有権者の関心度を示す重要な指標となるが、大阪市の住民投票で注目になるのは、投票率の高さである。66.83%という投票率は、大阪市内で行われた直近のどの選挙をも上回り、前月に実施された市議選（48.64%）を大きく上回るのみならず、全国的にも多大な注目を集めた2011年の市長・知事ダブル選挙（60.92%）をも超える数字を記録した。住民投票に対する市民の関心度の高さが表れたことは言うまでもないが、都構想が重要争点となった他の選挙との比較も含めて分析を行う際に考慮すべき点の一つは、「普段の選挙には行かないが住民投票には行った」という層が一定程度存在することである。

つまり、都構想や橋下が掲げる他の政策、彼の政治手法や維新の会への支持・不支持などの意思表示を、これまで選挙を通じて行ったことのなかった有権者が、住民投票では数多く参加していると言える。例えば、2011年ダブル選挙の投票総数は約128万であったが、住民投票の投票総数は約140万であるから、単純計算で少なくとも約12万人の大阪市民は、ダブル選挙は棄権したが住民投票では参加しており、住民投票までの3年半の間における人口の流入や自然増減も考慮に入れると、その数字はさらに増加するはずである。それらの有権者がどのような理由で賛否どちらに投票したのかは、調査を行わない限り明らかにはできず、本稿執筆の時点ではすでに手遅れであるのだが、いずれにしても、普段の選挙では候補者や政党の訴えに反応せず棄権する層が住民投票では一定数、投票所に足を運んだという点は、一つの現象として興味深い。

筆者は過去の論考において、ともに同一の重要課題が争点とされながら、住民投票と選挙との間で投票結果にズレが生じる「民意のねじれ」とも呼ぶべき現象に着目し、その要因の一つとして、両者における年代別投票率の違いが影響しうることを指摘した（塩沢、2004a）。例えば徳島市の住民投票では、吉野川可動堰計画に対する反対票が約10万票であったが、可動堰問題が同様に争点化されたその後の各種選挙では、反対派候補の得票合計はいずれも10万票には

及ばなかった。そうした「ねじれ」の一因が、住民投票で積極的に投票参加し反対票を投じた若い有権者がその後の選挙で再び棄権に回ったこと、すなわち年代別投票率の相違にあると筆者は推論した。大阪市の住民投票においてもやはり、直近の各種選挙と比べて投票参加した有権者の年齢層が異なることが、「民意のねじれ」の一因となっている可能性が考えられる。

では、普段の選挙には行かないが住民投票には行った層は、どのような属性を持った人々であろうか。また、行政区レベルで見た際の投票率の分布構造には、いかなる傾向が見られるのであろうか。具体的な検討は次章において行うが、属性については、年代別投票率を比較することにより、世代という観点からは明らかにすることが可能である。また、行政区レベルの投票率については、関連する他の選挙との比較を踏まえて検討を加えることとする。

2.2 住民投票における「シルバーデモクラシー論」の妥当性

善教(2016)において整理されている通り、印象論に基づくものも含め、都構想への賛否を規定づける要因については様々な観点から論じられてきたが、住民投票結果をめぐっては、「シルバーデモクラシー論」の観点から説明がなされることも多い。少子高齢化が進行し、社会全体における高齢者層の占める比率が高まる中で、選挙においても高齢の有権者ほどより多くが投票に参加するため、政治や選挙に対する高齢者層の影響力がより一層高まる、というのがシルバーデモクラシー論の主要な論点である。実際、各種メディアの出口調査で示された年代別の賛否に着目すると、今回の住民投票におけるシルバーデモクラシー論が説得力を持つように見える数値が並ぶ²⁾。

まず読売出口調査では、具体的なパーセンテージは明記されていないものの、「20～50歳代で賛成が優勢。60歳代では賛否が拮抗し、70歳以上は反対が多かった。」とされ(『読売新聞』2015年5月18日)、共同出口調査では、「20～50代で賛成が5割を超えたものの、60代は51.8%が反対、70歳以上は3分の2に当たる63.8%が反対」となっている(『産経新聞』2015年5月18日)。また朝日出口調査では、年代ごとの賛否の割合も示されており、特に賛成した人が多かったのは20代(61%)と30代(65%)。40代(59%)、50代(54%)、60代(52%)も賛成が過半数を占めた一方、70歳以上は反対が61%で賛成を上回った(『朝日新聞』2015年5月18日)。すなわち、年代ごとの人口比で相対的により多くの人口を占めるうえに、年代別投票率も他の年代と比べて高く、より多くの有権者が投票所に足を運んだ高齢者層での反対の多さが、最終的な反対多数の結果を決定づけたとするのが、今回の住民投票におけるシルバーデモクラシー論の主旨である。

しかしながら、善教論文でも指摘されているように、シルバーデモクラシー論が依拠する出口調査の結果には期日前投票者が含まれておらず、データとして問題を抱えている(善教, 2016)。実際、期日前投票には約36万人が足を運んでおり、これらを併せて分析すると、高齢

者層だけが反対票を投じたわけではないことが明らかとなる（峰久，2015）。加えて，出口調査のサンプル数は，最も多くの有効回答を得ている読売調査でさえ，約140万の投票総数のうち1%にも満たない。つまり，調査データとしては多分に誤差を含むものであることを認識しておかなければならない。少なくとも，出口調査の結果のみをもって大阪市の住民投票におけるシルバーデモクラシー論の妥当性を主張することには，相当に無理があると言わざるを得ない。

ただ，少なくとも筆者の把握している範囲において，一連の議論には実証的観点から見て，根本的に欠けている視点が一つある。すなわち，住民投票以前の時点においても，橋下や維新への支持，あるいは都構想への賛否に関して，シルバーデモクラシーと類似の状況が存在していたのか否か，という点がこれまでの議論では十分に顧みられていない。住民投票以降のシルバーデモクラシー論に基づく議論は，基本的には住民投票時点のデータのみによっており，多分に静態的なものにとどまっている。とりわけ，2011年のダブル選挙などの時点では，橋下や維新に対する支持も十分に高かったため，世代ごとの支持態度の相違が議論の前面に出ることは相対的に少なかったように思われる。

しかし，当時のデータを丹念に整理すると，住民投票時の出口調査と近似した世代別の傾向は，すでに表れていることが確認できる。例えば，2011年のダブル選挙直前に朝日新聞が行った世論調査で，府知事選の有権者を対象に橋下の政治手法に対する評価を尋ねたところ，30代では「評価する」の割合が72%と最も高く，「評価しない」が10%にとどまった一方，70歳以上では「評価する」が42%にとどまり，「評価しない」が34%となっている（『朝日新聞』大阪地域版，2011年11月22日）。これは府民全体を対象とした世論調査データではあるが，大阪市民に限っても傾向は大差ないと思われる。また，ダブル選挙に関する調査データにおいても，橋下および松井に対する投票行動を世代別で見ると，特に30代以下の若年層で強く，逆に70歳以上の高齢層ではやや弱かったことが示されている（善教・石橋・坂本，2012）。

こうした過去の時点におけるデータを加味して，世代と投票行動との関係をもう少し動態的に捉えたならば，これまでのシルバーデモクラシー論に基づく議論に，やや異なる見方を付け加えることができるかもしれない。この点についても，次章で検討したい。

2.3 橋下および維新の会に対する支持態度と都構想への賛否

他方，都構想に対する賛否の規定要因としては，実証的観点から見て明示的な相関が見られる変数の一つとなるのが，維新への支持であり，橋下や松井への支持である。善教・石橋・坂本（2012）が2011年のダブル選挙後に大阪市民などを対象に実施した調査によると，都構想を支持していれば橋下・松井に投票するという傾向がはっきりと表れており，また維新に対する支持態度も，都構想に対する支持・不支持のある程度まで規定づける要因となっている。これ

らの関係性は時期を問わず、各種の世論調査でも確認でき、例えば、ダブル選挙の1か月前に実施された朝日新聞・ABC世論調査では、橋下支持層の7割近くが都構想に賛成している（『朝日新聞』大阪本社版2011年11月1日）。また、住民投票の際に報道各社が実施した既出の出口調査でも、やはり同様の傾向が見られる³⁾。

こうした橋下や維新に対する支持は、これまでポピュリズム論に基づき多くの説明がなされてきた。また橋下や維新に対する支持は、前述のように都構想への賛意と相関を持つ。これに対し善教（2016）は、ポピュリズム論では都構想否決の理由を説明できないと指摘したうえで、「この理論に基づき住民投票の帰結を予測するならば、それは賛成多数ということになる。」と述べている。だが周知のとおり、住民投票は賛成と反対がわずかな差で決着するものであった。橋下や維新にとって劣勢と見られていた住民投票において、最終的に賛否が拮抗した要因を探るうえでは、ポピュリズム論による説明も完全には棄却しきれないと考える。

これまでの先行研究においては、橋下や維新への支持をポピュリズム論に基づき捉える主張に対し、実証的観点からは否定的な見方が示されている（善教・石橋・坂本，2012；松谷，2012；善教・坂本，2013）。筆者としても、橋下や維新に対する支持、ましてや都構想への賛否について説明するうえで、ポピュリズム論を主要な根拠とする見方に対しては、実証的観点から見て賛同し難い。

ただ他方で、善教（2016）の分析においては、府知事時代も含めた橋下に対する支持や維新への支持の時系列的な推移について、十分な考慮がなされていないように見受けられる。後で述べるように、メディアによる世論調査で示された橋下の支持率を時系列で見ると、時間の経過とともに少しずつ減退している。橋下への支持と都構想への賛意が強い相関を持つのであれば、都構想否決の要因、あるいは本稿が着目する「賛否の拮抗」の要因は、ある程度まで、橋下支持の減退によって説明できる余地もあるように思われる。この点については、次章の後半部分で検討を加えることとしたい。

2.4 住民投票における投票行動と都構想への賛否

以上に加え、善教論文においては、住民投票自体の本質が十分に考慮されていないように思われる。

二者択一を基本形式とする住民投票では、「賛成」「反対」という形で“All or Nothing”の選択を迫られるケースが多い。しかし、筆者自身もこれまで指摘してきたように、投票対象となる争点によっては、「賛成」「反対」だけでは住民の多様な意思を吸収しきれないケースも考えられ、両者の間で揺れ動く有権者にとっては、賛否いずれに投票するにせよ、それが必ずしも明確な意思表示とはなり得ない（塩沢，2004b；同，2009b）。

大阪市の住民投票をめぐるのはこの点に関し、参照可能なデータを有しているわけではない。

ただ、住民投票で問われたのは「大阪市を解体し、5つの特別区を設置する」ことの是非であり、例えば、都構想自体の趣旨には賛同できるが「特別区は5つではなく7つが良い」、あるいは「特別区の区割りが気に入らない」と考える有権者にしてみれば、賛成・反対いずれにしても積極的な意思表示とはなり得ない⁴⁾。そうした有権者にとっては、まして法的拘束力のある今回の住民投票では、賛成への投票はリスクを伴う選択となる。ある有権者にとって、賛成すなわち現状を変えることへの不確実性が高まれば、より安全な「反対」に投票する可能性は高まる (Bowler and Donovan, 1998)。善教 (2016) は都構想否決の理由を大阪市民の批判的志向性、すなわち「判断の慎重さ」に求めているが、それは大阪市民が有していた志向性というよりむしろ、二者択一で賛否を問う住民投票の特性ゆえに見られる、より一般的な傾向であると考えられる。

加えて、筆者自身の過去の分析においては、首長に対する業績評価や政党支持が、住民投票における賛否の行動を規定する重要な要因の一つとなっている (塩沢, 2004b ; 2009b ; 2013 ; 2016)。海外の先行研究でも同様に、国民投票における投票行動が現政権への評価に基づきなされていることを示すものや (e.g. Franklin, Marsh, and Wlezien, 1994; Franklin, van der Eijk, and Marsh, 1995; Franklin, 2002; Clarke, Kornberg, and Stewart, 2004)、投票争点に対して政党の表明する主張・立場が有権者にとって有用な情報源となっていることを示すもの (e.g. LeDuc, 2002; Tverdova and Anderson, 2004; Clarke, Kornberg, and Stewart, 2004 ; Boudreau and Mackenzie, 2014) が見られる。都構想への賛否についても、こうした住民投票における投票行動の一般的傾向から説明できる側面は、多分にあるように思われる。すなわち、大阪市の住民投票は橋下や維新に対する評価という次元で行われた「二次的選挙」に過ぎない、という見方も十分に成り立ちうる。

3. 分析と考察：行政区レベルの集計データを中心とした検討

3.1 投票率に関する分析

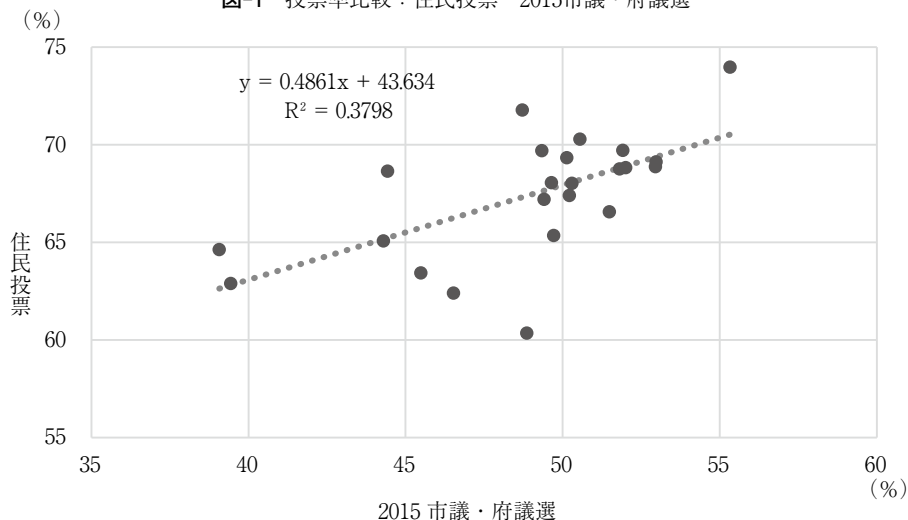
前章で整理した種々の論点を踏まえつつ、マクロデータを用いた分析に入りたい。

すでに述べたとおり、本稿では主に大阪市内の行政区レベルのデータを用いて、住民投票において表れた傾向の一端を明らかにすることを目指す。全部で24ある行政区のうち浪速区については、年代別人口で唯一、20代の割合が最も多く人口構造が特殊と言える。それゆえ、行政区別のデータで外れ値を示すことが多いため、行政区単位の分析においては浪速区は原則として分析対象から除外し、主として残りの23行政区のデータを用いることとする⁵⁾。

3.1.1. 行政区レベルの投票率データをもとにした検討

先述のように、大阪市の住民投票では直近の選挙を大きく上回る投票率を記録したが、まず、行政区レベルで見た場合に、住民投票における大阪市民の関心には、地域間での広まりという

図-1 投票率比較：住民投票—2015市議・府議選



※浪速区のデータを投入した場合、 $R^2 = 0.604$

[資料出所] 大阪市選挙管理委員会

点において直近の各選挙と比較して何らかの相違は見られるのだろうか。行政区単位での関心の度合いが、関連する他の選挙と比較していかなるものであったかを見ておきたい。なお、国政選挙についてはいずれも、比例区における投票率データを用いることとする。

図-1は、住民投票と、その前月に同日実施された市議選および府議選との間で、投票率の相関を見たものである。R²乗値は0.4を下回っており、相関があるとはいえない。一方で、詳細は後述するが、2011年のダブル選挙や、それ以降に行われた他の主要な選挙との間で見られる相関は、いずれもR²乗値が0.7を上回っている。

すなわち、市議選や府議選との比較で言えば、住民投票における投票率は市全体でも18ポイントほど高かったのだから、いずれの行政区でも投票率は確実に上昇している。図-1に浪速区のデータを投入した場合には、R²乗値は約0.6まで上昇するが、それでもなお、投票率の上昇幅にある程度のばらつきがあったということが言える。住民投票と市議選との間で、両者の投票率の差を行政区ごとに計算すると、最も差の大きい西区で25.6ポイント、逆に最も差の小さい西成区で11.5ポイントの差があることが確認できる。市議選は後述するように「中選挙区制」であり、選挙区ごとの競争の程度も当然ながら異なるし、とりわけ現職議員であれば、選挙区内における支持構造も毎回の選挙を通して固定化されてくることが考えられるため、実際、選挙ごとの投票率の変動も（長期的な低落傾向はあるにしても）比較的小さい。

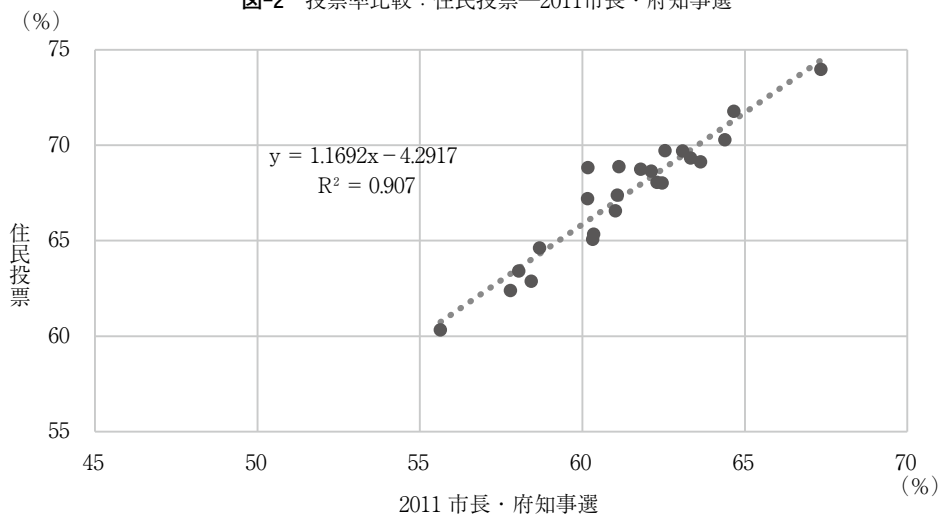
そうした選挙と比べて、住民投票の投票率がどの程度の水準であったかというのは、住民投票が議会をいかに“補完”するものであったかを推し量るうえで、一つの指標となりうる。つ

まり、議会選挙では十分に表明されなかった有権者の意思が、とりわけ投票率の上昇の程度が大きかった地域では、住民投票によってより有効に表明され、“補完”がなされたと見なすこともできる。その意味で言えば一部の有権者にとっては、行政区ごとに程度の差はあれ、市議選では都構想に対する意思表示を十分にできないと感じ棄権したものの、住民投票では投票所に足を運び、賛否の意思を示すことが可能となったと考えられる。

他方で、2011年のダブル選挙、ならびにそれ以降に行われた国政選挙との間では、いずれも住民投票との間で比較的強い相関を示す。それらの中でも、行政区単位での投票率にかなり強い相関が確認できるのが、2011年のダブル選挙と、2012年の衆院選である。図-2および図-3から明らかなようにR2乗値は、住民投票とダブル選挙との間でおよそ0.9、住民投票と2012年衆院選（比例区）との間でおよそ0.89と、双方とも1にかなり近い値を示している。これらのことは、橋下や維新の会による“仕掛け”に反応する有権者層に、一定の地域的な分布が存在することを類推させるものであり、住民投票における行政区ごとの関心の広まり具合が2011年のダブル選挙や2012年衆院選とほぼ同様で、また投票率の上昇の程度も、行政区ごとにほぼ一定であったと捉えられる。

2011年のダブル選挙では、橋下が知事の座を辞して大阪市長選に出馬し、府知事選に挑んだ松井一郎とともに、維新勢力による大阪市長・府知事の座を独占することを狙ったことで大きな注目を集めた。また2012年衆院選は、自民でも民主でもない「第三極」政党の戦いぶりに焦点が当たる中、維新の会が国政に初挑戦した選挙でもあった。世間の関心も、60.92%の投票率を記録した前年のダブル選挙に引けを取らないものであり、大阪市内の投票率は57.35%で

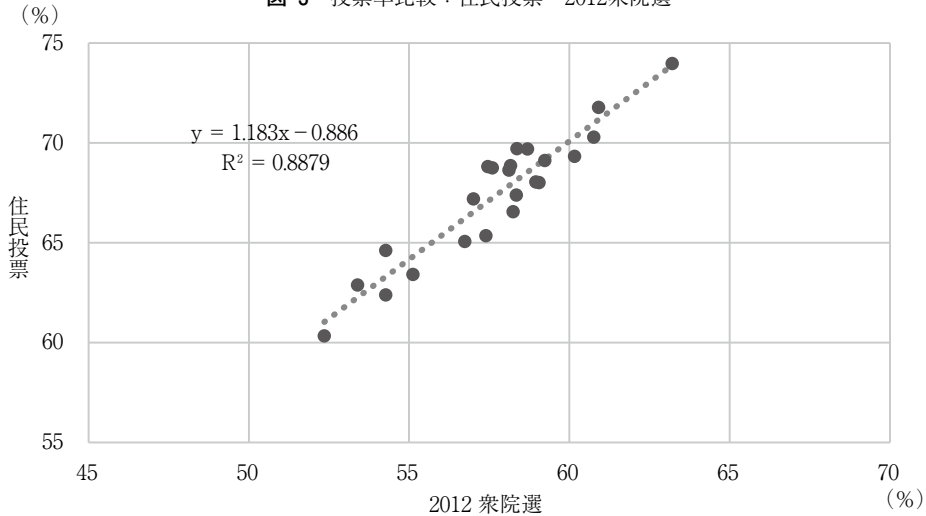
図-2 投票率比較：住民投票—2011市長・府知事選



※浪速区のデータを投入した場合、 $R^2 = 0.951$

〔資料出所〕 大阪市選挙管理委員会

図-3 投票率比較：住民投票—2012衆院選



※浪速区のデータを投入した場合, $R^2 = 0.941$
[資料出所] 大阪市選挙管理委員会

あった。

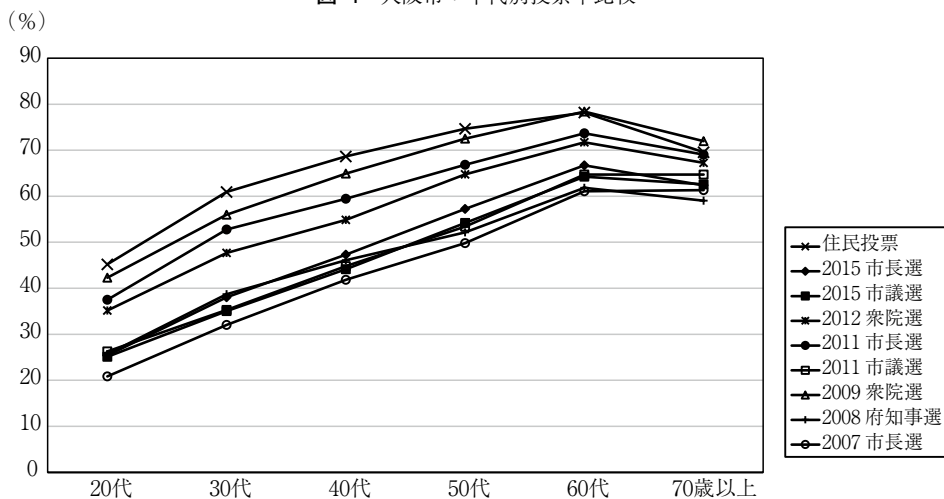
すなわち、住民投票における大阪市民の関心の地域的な広まりは、橋下や維新の会が政治的な「賭け」に出た選挙との間で、かなり近い構造を有しているということが、行政区単位のデータからは言える。図-2および図-3に示された関係性は、(各投票の時点における橋下や維新への支持・不支持、あるいは都構想への賛否の態度はともかくとして)住民投票にせよ、ダブル選挙にせよ、維新の会による国政挑戦にせよ、いわゆる「橋下劇場」に呼応する人々の中に、ある種の類似性・共通性を見出しうる可能性を示唆するものと言える。

ただ、2015年の住民投票は、橋下らが圧勝した2011年のダブル選挙と比べると、投票率はさらに上昇したものの、賛否は拮抗する結果となった。つまり、行政区ごとの関心の分布構造は住民投票とダブル選挙でほぼ同様であった中で、いずれの投票にも参加した人々の間でも、都構想に対する賛否の行動と2011年当時の橋下や松井に対する投票行動の間に、何らかの相違が一定程度まで生じたものと推測される。

3.1.2. 年代別投票率の比較

続いて、投票率上昇の背景を年代別投票率をもとに確認しておきたい。図-4は住民投票における年代別投票率について、直近の各種選挙と比較したものである。選挙に関する投票率データは、市議選と市長選(ダブル選挙)については過去2回分、衆院選については2012年と、参照データとして2009年の選挙における大阪市内(比例区)のデータ、そのほかにも参照データとして、橋下が政界に初挑戦し当選を果たした2008年の府知事選における大阪市内のデータと、

図-4 大阪市：年代別投票率比較



〔資料出所〕 大阪市選挙管理委員会

橋下の前任の平松邦夫が市長に選出された2007年の市長選のものを図示する。なお、住民投票を含め、2015年4月に実施された市議選以降の年代別投票率は、市内の全有権者を対象として集計された全数調査によるデータだが、それより前に行われた選挙に関するデータは、市内有権者の約5%を対象として集計された抽出データである⁶⁾。

図-4 から一見して分かるように、年代別の傾向に目立った特徴の見られない過去2回の市議選など各種選挙と比べると、住民投票と2011年のダブル選挙において、各年代とも投票率が上昇しているが、とりわけ30代と40代をはじめとした若年層で投票率の上昇幅は大きい。近年の衆院選では最も高い投票率を記録した2009年衆院選や、維新にとっての国勢初挑戦となった2012年衆院選と比べても、やはり同様に、30代・40代における投票率の上昇が特に目立つ。他方で、市レベルで実施された投票としてともに高い投票率を記録した住民投票と2011年のダブル選挙を比較すると、70歳以上ではほぼ同程度、60代では住民投票において4.5ポイントほどの上昇であったのに対し、20～50代はいずれも、住民投票のほうが8ポイントほど高い投票率であった。

つまり、60代以上の高齢者層を除く各世代では、「ダブル選挙は棄権したが住民投票には参加した」人々の各世代内における比率には、大きな差はないと言える。また、住民投票までの間に20歳を迎えた若い有権者や、居住年数の浅い市民も含めて、都構想が争点となった過去の選挙では参加してこなかったが住民投票では投票した人々は、やはり若年層において特に多かったと推測される。すでに述べてきたように、これらの有権者がいかなる要因により、賛否いずれにより多く投票したのかということまでは、現時点で確認できるデータの範囲内では明

らかにすることはできない。ただ、いずれにせよ、住民投票における全体としての投票率上昇に特に大きく寄与したのは、若年層を中心として見られた積極的な投票参加であった。

次に、賛否等の得票率に着目して引き続き分析を試みたい。

3.2 住民投票および各種選挙における行政区レベルでの得票構造

間接民主制を基本とする地方自治制度のもとで、住民投票に期待される役割の一つは、間接民主制を補完することにあるが、そうした“補完”が求められる具体的状況としては、例えば、首長・議会と住民との間に意見の乖離が存在するようなケースが想定される。

大阪都構想をめぐる議会内の勢力比や政治過程に着目すると、都構想の制度案（協定書）が議会で承認される過程においては、維新が府議会では単独過半数を確保していたものの、市議会では過半数に届かなかったため、市議会内で公明党の協力を取り付けたことでようやく、住民投票が実現したという経過をたどった。つまり、市議会内で都構想に賛同する勢力＝維新の会の勢力が半数にやや届かない状況下で、住民投票において賛否が拮抗したという結果を踏まえると、都構想に対する市議会内の意見と市民間の意見には實際上、一定の乖離が存在していたと捉えられる。

他方で、都構想への賛同を訴えた橋下市長への支持・不支持と、都構想に対する市民の意見分布に明確な相違があったかと言えば、住民投票の直前における橋下への支持は不支持と拮抗しており、住民投票での賛否もやはり拮抗する結果に終わった。橋下に対する支持態度と都構想への賛否がいずれも拮抗していた点からすれば、両者の動向は合致していたと言えるが、ただ、橋下の主張と市民の多数意見との関係性で言えば、両者は明確に異なっていたわけでも、明確に合致していたわけでもなく、橋下と大阪市民の間には意見の乖離が存在したとも、しなかったとも言い難い。

では、住民投票における行政区レベルでの得票構造には、いかなる特徴を見出すことができるだろうか。議会選挙との比較、2011年ダブル選挙および衆院選との比較を行った後、高齢化率のデータを踏まえた検討を加え、住民投票におけるシルバーデモクラシー論の妥当性について見解を示すこととしたい。

なお、本稿は「賛否の拮抗」の要因を探ることを目的の一つとしているが、行政区レベルのデータを用いる際には、主として賛成の絶対得票率を用いて分析を行うこととする。その理由は、①住民投票時における各会派の立場が、都構想に賛成の維新、自主投票の公明党市議団、都構想に反対のその他各会派、と別れたことに加え、すでに明らかのように、維新への支持態度と都構想への賛否には明確な相関が見られることから、議会選挙との比較の際には維新候補の得票状況との比較を行うのが最も妥当である、②既述のように、住民投票においては賛成票に比べ、反対票には一定の態度の「幅」があるため、マクロデータを用いて都構想反対の得票率

の分析を試みても、その意味するところは必ずしも明確にはならない、といった点にある。

つまり逆に言えば、行政区レベルのデータから都構想反対の要因を具体的に明らかにするには、困難な面が多いと言わざるを得ない。そうした限界も認めたとうえで、以下の分析に入りたい。

3.2.1 市議選および府議選との比較

都構想をめぐる住民投票の前月には統一地方選が行われ、大阪市内でも市議会ならびに府議会の議員選挙が実施された。いわゆる「住民投票の前哨戦」として、この両議会選挙で大阪維新の会がどれだけの議席を獲得できるかが注目されたわけだが、いずれの議会でも第1党の座は守ったものの過半数を獲得するには至らず、市議会では定数86のうち36議席、府議会では定数88のうち42議席を占めるにとどまった。

ただし府議会に関しては、大阪市内に限って見た場合には若干様相が異なる。府議選では大阪市内に計21の選挙区があり、それら選挙区の定数27のうちでは維新の会が14議席を獲得しており、大阪市内の選挙区では“過半数”をわずかに超えたことになる。同日実施された市議選では、維新の会の議席獲得率は40%強であるから、つまり、大阪市内における“議席獲得率”には市議会と府議会で10ポイントほどの開きがある計算になる。

市議会と府議会においてこうした相違が生じる理由については、両議会の選挙における選挙区定数の相違が大きく影響している。すなわち、前回2011年統一選の選挙結果をもとに砂原（2014）も論じているところだが、市議会では、各行政区単位で割り振られている24選挙区の定数が2～6で、いわば「中選挙区制」であるのに対し、府議会では市内21選挙区のうち、15選挙区が定数1、残る6選挙区が定数2であり、多くが「小選挙区制」である⁷⁾。こうした選挙区定数の相違は、砂原（2014）も指摘するように、選挙区ごとに競争構造が変わってしまうという状況をもたらす。小選挙区制は二大政党制を促進するというデュヴェルジェの法則に従えば、有力候補者は上位2名に収斂し、当選可能性の低い候補者は淘汰されていく一方、中選挙区制のもとでは、有権者の広範な支持を得ることが容易ではない中小勢力にとっても、相対的に議席獲得のチャンスが増大する。

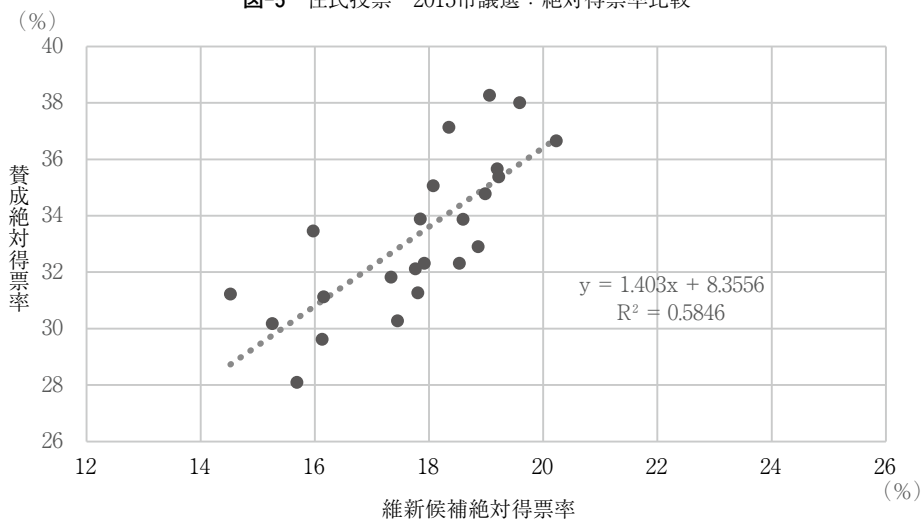
つまり、議会で第1党となるだけの十分な支持が獲得可能な大阪維新の会にとっては、選挙区定数が少なくなるほど、獲得議席の最大化を図る機会が拡大する。このように考えると、選挙制度の観点から見て、大阪市の住民投票は議会を“補完”する機能をどの程度まで果たしたのか、という問いが浮かび上がる。

選挙制度との兼ね合いで言えば、大阪市の住民投票は「賛成」「反対」のいずれか一つの選択肢が必ず過半数を得ることから、小選挙区制における一騎打ちと同種の投票と見なすことも可能である。もちろん、住民投票では「政策」を選ぶのに対して、選挙では「人」を選ぶことになり、こうした投票対象の違いが二つの投票における「民意のねじれ」を生み出す一因となっ

ており（塩沢，2004a），両投票間で「分裂投票」，すなわち自ら選挙で支持した候補者の意向に反した投票を住民投票で行う有権者が存在することも指摘されている（同，2004b）。

これらの要因に加え，市議会議員選挙との比較においては，住民投票と市議選の“選挙制度”の相違にも着目する必要がある．投票対象が異なるうえに，選挙制度も異なる——住民投票は

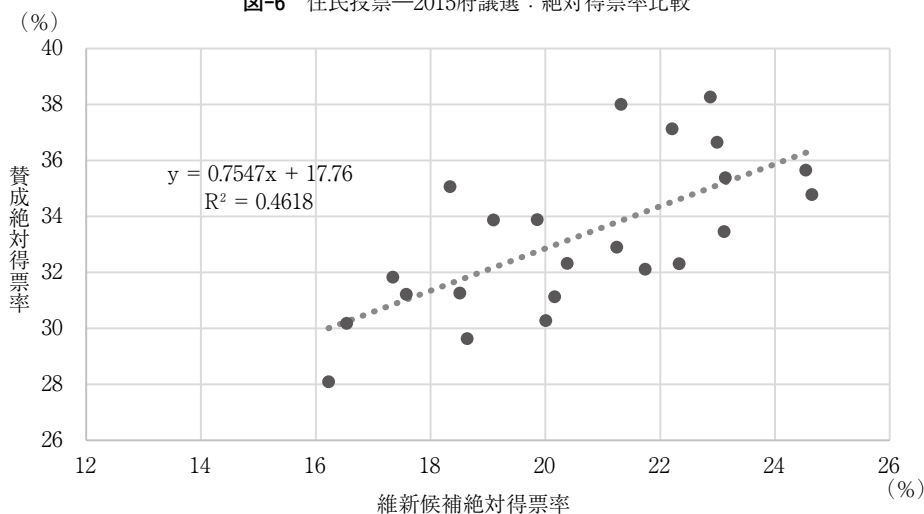
図-5 住民投票—2015市議選：絶対得票率比較



※浪速区のデータを投入した場合, $R^2 = 0.646$

[資料出所] 大阪市選挙管理委員会

図-6 住民投票—2015府議選：絶対得票率比較



※浪速区のデータを投入した場合, $R^2 = 0.513$

[資料出所] 大阪市選挙管理委員会

「小選挙区制」、市議選は中選挙区制——両者の間では、同様に大阪都構想が“重要争点”であったにしても、有権者にとっての判断の仕方は異なるものであった可能性が考えられる。また他方で、住民投票では市議会議員らによる動員の効果も考慮に入れる必要があるだろう。投票直後の報道によれば、維新の会は市議らに「街頭演説100回、集会50回」というノルマを課したという⁸⁾。これらが一定程度まで奏功したとすれば、行政区ごとの得票状況の比は、ある程度まで似通ったものになることが予想される。

以上を踏まえて、住民投票での賛成票と、同日実施された市議選および府議選における大阪維新の会の公認候補が獲得した票数に着目し、それぞれの絶対得票率を算出して散布図を作成する。住民投票と市議・府議選では投票率に18ポイントほどの開きがあるため、絶対得票率の比較を試みるのが適当と思われる。

図-5および図-6は、縦軸に住民投票における賛成票の絶対得票率をとり、横軸に図-5では市議選の、図-6では府議選の、維新候補の絶対得票率をそれぞれとってある。この二つの図を見ると、前者については一定の相関があると言えそうだが、後者については、相関を読み取ることは難しい。R2乗値で見ると、府議選との比較では0.5を下回るのに対し、市議選との比較では、およそ0.58という数値を示している。

府議選の場合は、24行政区のうち17区の有権者が定数1の選挙区に含まれているのだが、それでも、同様に「定数1」である住民投票では、府議選との比較において行政区ごとの得票状況の傾向にややズレがあると言える。その一方で、市議選との比較では、府議選と比較した場合ほどのズレはない。

つまり住民投票において、行政区ごとの賛意の広がり方は、市議選における維新候補に対する支持の広まりとの間では、ある程度までは類似の構造を有していたと言えそうである。住民投票では維新の所属議員も賛成者を増やすべく街頭活動などを行っていたが、図5に示されるような関係性は、市議会議員らによる活動に一定の効果があり、市議選で自らを支持した有権者を中心として賛成票の確保に寄与したことを示唆するものとも考えられる。すなわち、維新への支持と都構想に対する賛意との相関は、住民投票と市議選における得票状況の比較においても、各種の調査データと概ね同様に示されたと言える。

3.2.2 2011年ダブル選挙および衆院選との比較

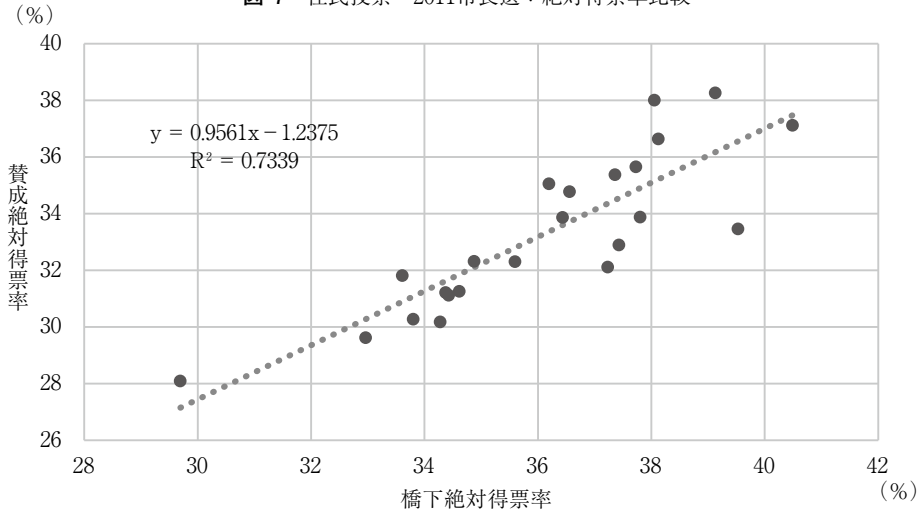
本章の3.1.1で示したように、住民投票における大阪市民の関心は行政区単位で見たときに、2011年のダブル選挙や2012年の衆院選と近似した分布構造を有するものであった。

橋下が仕掛けた2011年のダブル選挙は、都構想をめぐる議論の経過の中でも、やはり大きなターニングポイントの一つとなったと言える。この選挙を経て、橋下が市長の座に就き、松井が府知事となったことで、府市のトップによる協調体制が構築され、大都市制度の改革や二重行政の見直しを進める「大阪府市統合本部」が同年12月に立ち上がった。これにより、維新の

会が主導する形での、都構想をめぐる議論がスタートすることになる。

また、都構想を実現するための根拠法となる大都市地域特別区設置法が成立した経過の中で、国政の場において比較的スムーズに同法が成立した背景には、来るべき国政選挙を控え、ダブル選挙で勢いをつけた維新の会と無用な対立を避けたい、もしくは協力関係を築きたいといっ

図-7 住民投票—2011市長選：絶対得票率比較

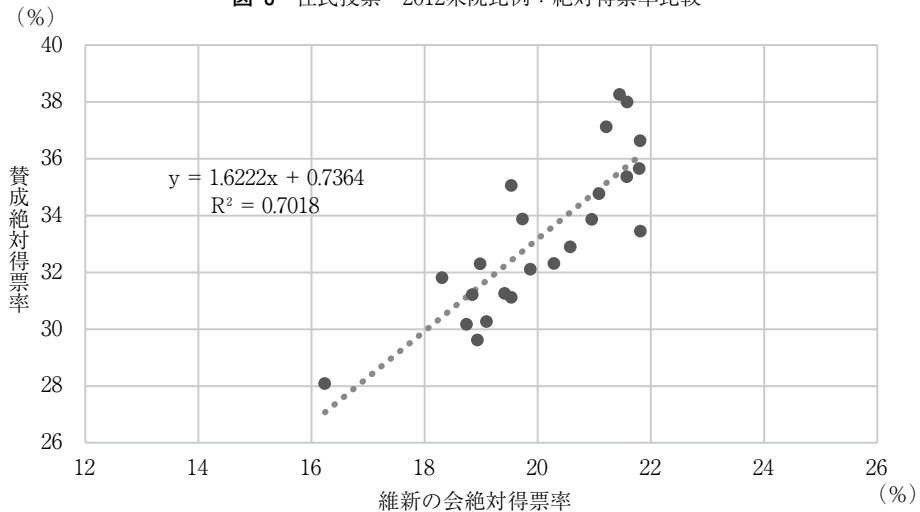


※浪速区のデータを投入した場合、 $R^2 = 0.774$

※西成区のデータを除外すると、 $R^2 = 0.69$

[資料出所]大阪市長選挙管理委員会

図-8 住民投票—2012衆院比例：絶対得票率比較



※浪速区のデータを投入した場合、 $R^2 = 0.774$

※西成区のデータを除外すると、 $R^2 = 0.653$

[資料出所]大阪市長選挙管理委員会

た、各政党の思惑も作用したと考えられる。実際、2012年末の解散総選挙では、初めて国政に挑戦した日本維新の会（当時）が、民主党に迫る54議席を獲得し第3党となり、その後当初の勢いが衰える中で迎えた2014年の総選挙でも、維新の党は、大阪府内に限ってみれば比例代表で最多の得票を記録し、大阪での根強い人気を誇示した。

以上のことも踏まえ、ここでは2011年のダブル選挙における橋下の絶対得票率と、2012年衆院選比例区における維新の絶対得票率に着目し、住民投票での賛成票との間における行政区単位での相関を見る。

先程と同様に、図-7および図-8の縦軸には住民投票における賛成票の絶対得票率をとる。図-7が2011年市長選における橋下の絶対得票率、図-8が2012年衆院選比例区における維新の会の絶対得票率をそれぞれ横軸にとった散布図であり、前者においては $R^2=0.73$ 、後者においては $R^2=0.7$ となっている。両図では、それぞれ横軸に取った絶対得票率において、いずれも西成区が最も低く外れ値となるが、西成区のデータを除外した場合でも、 R^2 乗値に特段の差異は見られない。また図は省略するが、維新にとって2度目の衆院選となった2014年のデータを用いて同様に散布図を作成した場合にも、 R^2 乗値はおよそ0.68という値を示す⁹⁾。図-7および図-8から明らかのように、市長選での橋下や、国政選挙における維新への支持は、図-5ですでに示した市議選における維新候補への支持以上に、都構想に対する賛成票との間で強い相関を持つと言える。

他方で、橋下が政治家としてのデビューを果たしたのは、2008年の大阪府知事選挙であったが、この府知事選における橋下の行政区ごとの絶対得票率と、住民投票における賛成票との間で散布図を作成し相関を見ると、 R^2 乗値はほぼゼロに近く、相関は全く見られない（図は省略）。また、府知事選と2011年の市長選、それぞれにおける橋下の絶対得票率で相関を見ても、やはり $R^2=0.14$ にとどまり、相関関係は確認できない。すなわち、政治家としての初当選時の橋下に対する市民の期待感と、その後の市長選時における橋下への支持は同質なものではなく、都構想のアイデアが示されたあたりから、橋下に対する支持構造もまた変質したものと思われる。その変質したのちの橋下への支持構造が、数度の国政選挙や市議・府議選を経て住民投票に至ってもなお、ある程度まで維持され、都構想への賛成票の基底を成していたと言えるだろう。

3.2.3 高齢化率のデータを踏まえた検討

ただ、ともに高い投票率を記録した、住民投票とダブル選挙との比較で考えると、都構想に対する賛否という観点から見れば、両者の間で投票結果自体においては「民意のねじれ」が起きたと言える。2011年の市長選は、都構想に反対の立場を取った前職の平松と橋下との一騎打ちとなり、獲得票数では、橋下が約75万票、平松が約52万票という大差の結果に終わった。一方で、その3年半後の住民投票では、賛成票が約69万5千票に対し、反対票が約70万5千票で

あった。これら投票結果の相違を考慮すると、時系列で見た場合の支持構造に変化が見られるのか否か、また変化があるのだとすれば、それがいかなる形で生じた変化であったのか、という点にも注意を払う必要がある。

また、すでに見てきたように、都構想への賛意と「橋下支持」「維新支持」との間には一定の相関があるのだから、都構想に対する賛否が仮に「シルバーデモクラシー」によって決着したのだとしたら、それ以前の段階においても、橋下や維新に対する年代別の支持構造にシルバーデモクラシーの下地となる傾向が、何らかの形で表れていたとしてもおかしくない。そこでまず、各行政区単位での高齢化率（各区の総人口に占める65歳以上人口の割合）に着目し、住民投票における賛否、ならびに市長選における橋下および平松の絶対得票率との間で相関を見る。その後、読売および朝日の世論調査における橋下支持率の推移を踏まえて、検討を加える。

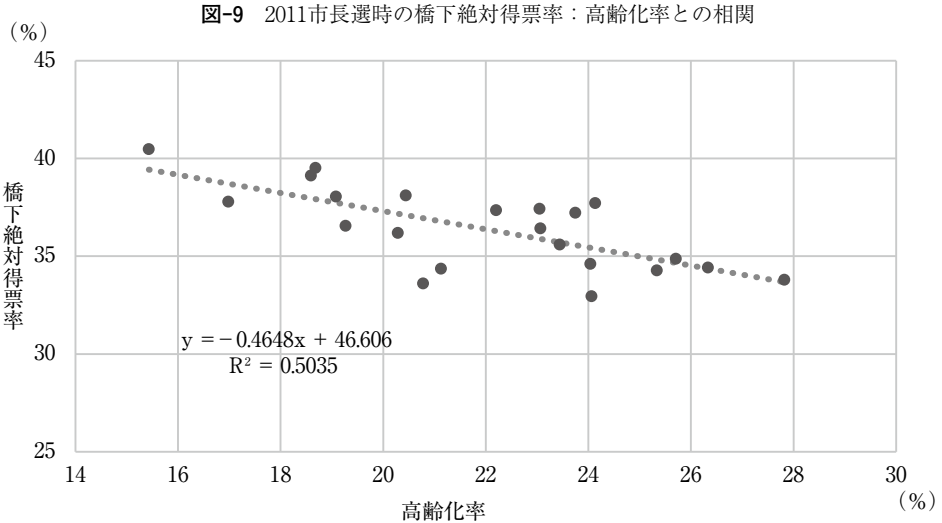
なお、高齢化率については、それぞれ投票日より前の近い時期に集計された住民基本台帳人口のデータを参照し、市長選のデータとの相関を見る際には2011年9月末日のもの、住民投票のデータとの相関を見る際には2015年3月末日のものを、それぞれ使用した。また、本稿において行政区別データを用いる際には、人口構造が特殊な浪速区を除外して分析を行っているが、高齢化率に関しては西成区が突出して高く、2011年時点でもそれ以降においても、唯一30%台に達している。ここでの分析では外れ値となるため、浪速区に加えて西成区も除外して分析を行わざるを得ない。

まず、2011年の市長選における絶対得票率から見ていくが、図-9は縦軸に橋下の絶対得票率を、図-10は縦軸に対立候補であった平松の絶対得票率をそれぞれ取り、高齢化率との間で散布図を作成したものである。R²乗値はそれぞれ、前者がおよそ0.5、後者がおよそ0.59である。いずれも決して、強い相関があるとは言いきれない。ただ、相関は弱いながらも傾向としては、高齢化率の高い地域ほど橋下の得票の伸びは相対的に弱く、逆に平松が相対的に得票を伸ばしていたと言えそうである。また、図は省略するが、2015年の市議選や府議選、2014年および2012年の衆院選や、2008年の府知事選など、他の各種選挙における維新（候補）もしくは橋下の絶対得票率と高齢化率との相関は、いずれもR²=0.2以下である。つまり、政党としての維新の会やその傘下の候補への得票に関しては、シルバーデモクラシーの下地は見出し得ない一方、2011年のダブル選挙の時点で、橋下の得票については、高齢者層のより多い地域では相対的に伸びは弱かったと言える。

続いて、住民投票における賛否の絶対得票率について、高齢化率との関係性を見ていく。図-11は賛成票の絶対得票率を、図-12は反対票の絶対得票率をそれぞれ縦軸に取ったものであるが、いずれもR²乗値で見ると0.5を若干下回る。行政区別のデータもやはり、住民投票におけるシルバーデモクラシー論を明確に支持するものとはなり得ない。

ここでの分析では、外れ値となる西成区や浪速区のデータの有無によって変動が大きいため、

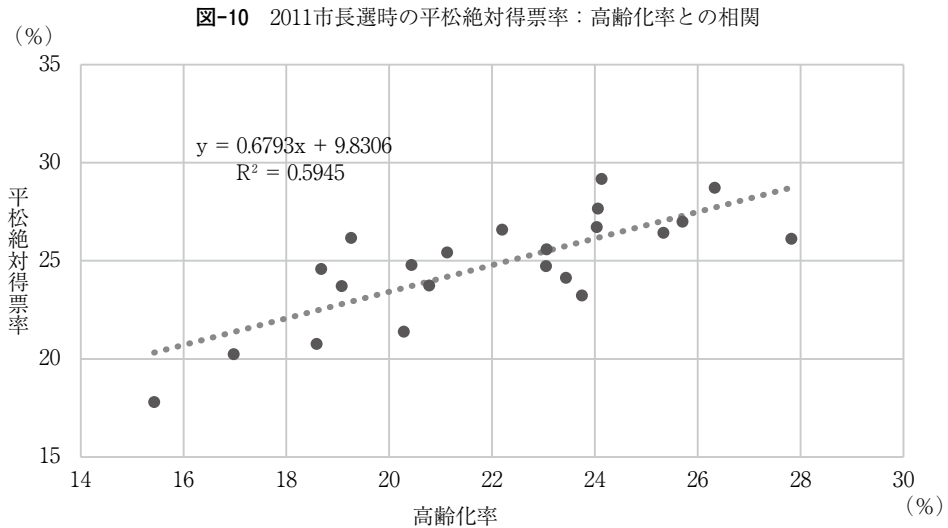
参考程度に扱うことしかできないが、図-2や図-3、また図-5～図-8に示した各図ほどには相関を明確に読み取ることができない。この点からすれば、少なくとも行政区レベルのデータからは、住民投票の結果をシルバーデモクラシー論に依拠して説明することは難しいと言わざるを得ない。ただ、図-10と図-12を比較して見た場合に、市長選での平松の得票については、



※西成区のデータを投入した場合、 $R^2 = 0.66$

西成区と浪速区のデータを投入した場合、 $R^2 = 0.44$

[資料出所]大阪市選挙管理委員会



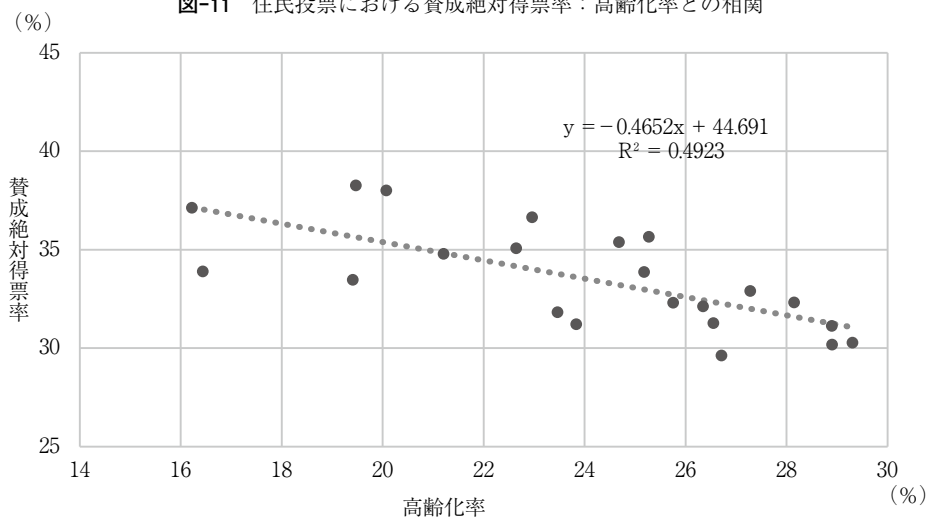
※西成区のデータを投入した場合、 $R^2 = 0.388$

西成区と浪速区のデータを投入した場合、 $R^2 = 0.373$

[資料出所]大阪市選挙管理委員会

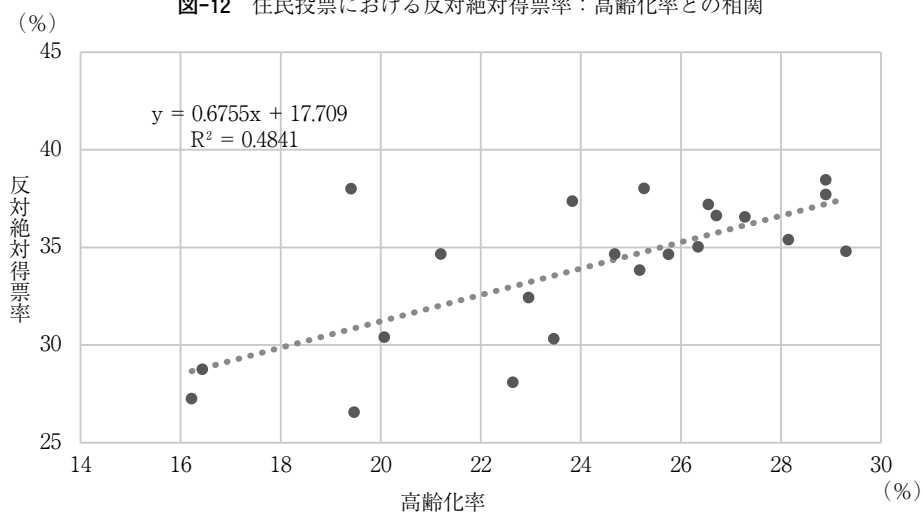
行政区別の高齢化率との間に一定の相関があると言える一方、住民投票における反対票の得票に関しては、その相関は少し低下する。本稿ではあくまでも、仮説として提示するにとどめなければならないが、2011年の市長選では「反橋下」としての平松の支持層が比較的、高齢者層

図-11 住民投票における賛成絶対得票率：高齢化率との相関



※西成区のデータを投入した場合, $R^2 = 0.575$
 西成区と浪速区のデータを投入した場合, $R^2 = 0.354$
 [資料出所]大阪市選挙管理委員会

図-12 住民投票における反対絶対得票率：高齢化率との相関



※西成区のデータを投入した場合, $R^2 = 0.241$
 西成区と浪速区のデータを投入した場合, $R^2 = 0.278$
 [資料出所]大阪市選挙管理委員会

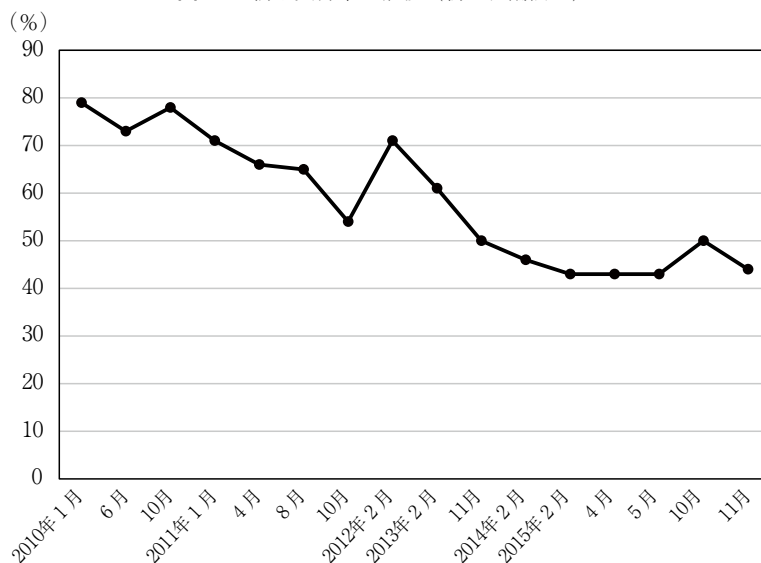
中心であった一方、住民投票においては他の年齢層も含めて反対票を投じたため高齢化率と絶対得票率との相関が弱まった、ということを図は示していると言えるのかもしれない。

では改めて、大阪市の住民投票において賛否が拮抗した要因は何であろうか。もう少し具体的に言えば、2011年市長選で橋下が獲得した約75万票と比べて、住民投票での賛成票が約69万5千票にとどまり、反対票が70万票を超えた要因は何であろうか。一つの仮説としては、塩沢（2004a）で想定されているような、普段の選挙では棄権しがちな人々が住民投票では参加し、こぞって反対票を投じたという可能性が考えられる。ただ、「普段の選挙では棄権しがちな人々」は主として若年層であり、高齢化率がさほど高くない地域において賛成票の得票率が相対的に高い点を考慮すると、塩沢（2004a）における「民意のねじれ」仮説を援用しただけでは、十分な説明とはなり得ない可能性がある。だとすれば、橋下支持と都構想支持との間に強い相関がある以上は、橋下に対する支持率の時系列的な推移にも着目しておく必要があるのではないか。続いて、読売および朝日の世論調査データをもとに、橋下支持率の時系列的推移を示したうえで、さらなる検討を加えたい。

3.2.4 橋下支持率の推移を踏まえた時系列的検討

図-13および図-14はそれぞれ、府知事時代を含めた橋下の支持率の推移を表したものであり、前者が朝日新聞社による世論調査、後者が読売新聞社による世論調査である。いずれも不定期

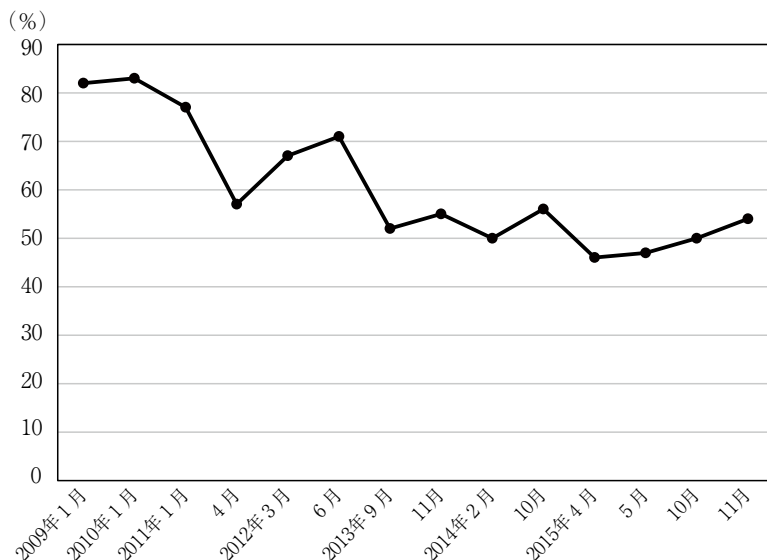
図-13 橋下支持率の推移（朝日世論調査）



※2013年2月については大阪市民に限った数字が不明のため、府民調査のデータをプロットした。

[資料出所]『朝日新聞』2010年6月27日；2011年4月5日；同年11月1日；2012年2月21日；2013年2月26日；2014年2月11日；2015年5月11日；同年10月27日；同年11月16日

図-14 橋下支持率の推移（読売世論調査）



〔資料出所〕『読売新聞』大阪本社版, 2015年12月18日

に実施された世論調査のデータであるため、両者を突き合わせながらデータの解釈を行おうとすれば、やや困難が伴う面もあるが、大よその傾向は把握できるものと思われる。

以上を踏まえてデータを確認すると、府知事時代の2011年1月までは常時70%を超える高い支持率を府民から得ていたものの、その後は漸減傾向であると言える。ダブル選挙の直前と住民投票の直前、それぞれの時期における橋下の支持率を比較すると、朝日調査では2011年10月時点で54%、読売調査では2011年4月時点で57%と、いずれもそれ以前の調査と比べて一旦大きく支持を落としているが、それでもなお、ダブル選挙の直前の時期には半数以上の府民から支持を受けている状況であった。その一方、住民投票の直前で見ると、いずれも投票日の1週間前までに行われた世論調査で、橋下支持率は朝日調査で43%、読売調査でも47%と、大阪市民の半数を割る状況であった。

繰り返しになるが、橋下への支持と都構想に対する支持との間には、明確な相関のあることが確認されている。上記のような橋下支持率の漸減傾向も併せて考慮すると、2011年市長選での約75万という橋下票と比べて、都構想への賛成票が約69万5千票にとどまり、反対票が70万票を超えた理由の一つは、橋下に対する支持の時系列的な推移に求めることができそうである。実際、2011年市長選で朝日新聞社が行った出口調査において、都構想に対する大阪市民の賛否は賛成57%、反対35%となっているが、住民投票直前の各社の世論調査では賛否は逆転し、実際の投票結果も賛否が拮抗するものであった。2011年の出口調査においても同様に、橋下支持

と都構想支持との相関は極めて明確に表れている。すなわち、図-13および図-14に見られる支持率の漸減傾向は、「橋下を支持し都構想も支持する」有権者が住民投票にかけて減少したことを一定程度まで示しているものと考えられる。

ここまでの分析からは、住民投票におけるシルバーデモクラシー論は、仮に妥当性を持つとしても、極めて限定的にしか妥当しないと考えられる。一方、都構想に対する「賛否の拮抗」の要因の一つとして、2011年のダブル選挙との比較において、「橋下支持」から離れた一定数の有権者が都構想についても賛成から反対に転じたことがあると考えられる。他方で、時系列的な推移という面において、ここでは十分な検討を行うことができたとは言えない。この点は今後の課題としておきたい。

まとめと課題

本稿では、利用可能なマクロデータを最大限に用いて、大阪都構想をめぐる住民投票に関し、その全体像の一端を明らかにすることを目指した。データ面の制約はやはり大きいものの、本稿においては主に、①投票率に見られる、住民投票に対しての大阪市民の関心の分布構造、②住民投票における賛成票の得票率と各種選挙における橋下および維新候補の得票率との相関、③高齢化率と得票率との相関、およびそれらと橋下支持率の時系列的推移との関係性、の三点について明らかにした。また、それらを踏まえて、賛成・反対それぞれにおける得票の要因について、実証的な観点からできうる限りの検討を行った。

まず、投票率を手掛かりとして、都構想に対する大阪市民の関心の分布構造を行政区単位で見ると、関心の地域的な広まりは2011年のダブル選挙、ならびに2012年の衆院選とかなり近似したものであることが明らかとなった。つまり、住民投票における市民の関心の分布構造は、橋下が仕掛けたダブル選挙や維新による国政への初挑戦といった、彼らが政治的な大勝負に出た選挙とかなりの部分まで同質なものであったと捉えることができる。ただ、住民投票ではこれら二つの選挙以上に高い投票率を記録した一方、得票結果で見ると、(国政選挙との比較は単純にはできないが)少なくともダブル選挙との比較においては「ねじれ」が生じる結果となった。すなわち、ダブル選挙では橋下を支持した人でも、住民投票では橋下の主張に反して反対票を投じた有権者が一定数いたものと言える。また、年代別投票率を直近の各種選挙と比較すると、30代と40代をはじめとする若年層で投票率の上昇幅は特に大きなものであった。

得票率の分析からは、これまでに世論調査や種々の調査データで示されてきたのと同様に、行政区レベルで見た場合にもやはり、橋下や維新の選挙における得票と住民投票における賛成票との間に、一定の相関があることが確認された。他方で、各行政区の高齢化率と得票率との相関を確認したところ、住民投票結果をシルバーデモクラシー論に依拠して説明することには、やはり十分な説得力が伴わないと言える。

これらに加えて、府知事時代も含めた橋下の支持率の推移を時系列で確認すると、とりわけ市長転身後において漸減傾向にあったことが分かる。橋下への支持と都構想への賛意との間に明確な相関があることを踏まえると、2011年の橋下票と比較した場合の都構想賛成票の伸び悩みは、ある程度まで、橋下支持率の時系列的推移によって説明できると思われる。つまり、これらのデータは、都構想をめぐる住民投票が橋下市長に対する「人気投票」として行われたに過ぎない、という見方がある程度まで支持するものと言える。

ただ、以上に述べた本稿の結論は、あくまでも限られたデータをもとに試みた分析を通して得られたものでしかない。大阪市の住民投票について全体像を示すうえでは、残された課題も多いが、そのすべてをここで列挙することは紙幅の制約からも難しい。そうした中で、一点だけ説明すべき課題を挙げるとすれば、都構想に対する支持・不支持の程度が賛否の投票行動にいかにか結びついたか、を示すことが求められるように思われる。

維新に対する支持の特徴を分析した善教・石橋・坂本（2012）や善教・坂本（2013）は、維新支持の程度に焦点を当て、維新が多くの有権者に支持されながらも支持強度は弱いことを明らかにしているが、一方で都構想否決の要因を分析した善教（2016）や、都構想支持をめぐる有権者の選好について明らかにした善教・宋（2016）では、都構想に対する支持・不支持の程度は考慮されていない。都構想をめぐる支持態度にも、程度の差が存在することは当然に想定しうるものである。支持・不支持の程度が異なる有権者が“All or Nothing”の選択を迫られる住民投票において、いかにして投票行動を決定するのかという点を解明することは、残された課題の一つであろう。

また、前述のような分析は、学術的な関心を惹くだけにとどまらず、憲法改正をめぐる国民投票など、今後いずれ我が国の有権者がより重要な判断に直面する可能性のあることを考慮すると、極めて重要であると思われる。本稿は使用可能なデータの制約も大きい中で、できうる限りの分析を試みたものであるが、ここ数年の間にも、従来とは異なる新たな争点をめぐり住民投票を実施するケースは出現しており、それらの事例に対しても絶え間ない分析を行っていくことは不可欠であると考える。国や地域の重要課題をめぐり判断を迫られた有権者が、いかなる意識で臨み、どのように行動するのか、引き続き注視していかねばならない。

注

- 1) なお、善教・宋（2016）は、2015年11月の市長・府知事ダブル選挙後のインターネット調査をもとに、都構想をめぐる大阪市民の政策選好について分析をしているが、住民投票における賛成投票という行動と、その半年後の時点における都構想への支持態度との間には、小さいながらも一定の変動があることが見込まれる。
- 2) 以下の本文中および脚注に示す出口調査の概要は、それぞれ次の通りである。読売新聞社と読売テレビが共同で行った出口調査（以降、「読売出口調査」とする。）は、市内24行政区の投票所計

280ヶ所で投票を終えた有権者10,077人から回答を得ている（『読売新聞』2015年5月18日）。朝日新聞社と朝日放送（ABC）が実施した出口調査（以降、「朝日出口調査」とする。）は、市内60ヶ所の投票所で2,625人から有効回答を得ている（『朝日新聞』2015年5月18日）。また、共同通信社、産経新聞社、毎日新聞社、毎日放送、関西テレビが協力して行った出口調査（以降、「共同出口調査」とする。）は、市内64ヶ所の投票所で2,781人から回答を得ている（『毎日新聞』『産経新聞』2015年5月18日）。

- 3) 読売出口調査では、維新の党支持層の94%が都構想到賛成、橋下市長を支持する人では89%が賛成と回答した（『読売新聞』2015年5月18日）。朝日出口調査では、維新支持層の97%が都構想到賛成している一方、橋下市長を「支持しない」と答えた人の94%が反対票を投じている（『朝日新聞』2015年5月18日）。また、共同出口調査では、維新の党支持層は96.9%が都構想到賛成、橋下市長を支持する人の91%が賛成に投票したと答えている（『毎日新聞』『産経新聞』2015年5月18日）。
- 4) 筆者が埼玉県菖蒲町の住民投票に関して実施した調査の分析からは、反対票を投じた理由として、投票対象とならなかった別の市との合併を希望することを具体的に述べた回答も多く見られた（塩沢, 2009a）。市町村合併でもやはり、合併すること自体には賛成でも、自らが望まない合併パターンについて賛否を問われれば、反対票を投じるのがより無難な選択となりうる。
- 5) 浪速区は難波や新世界といった繁華街や、若者向けの音楽施設などを抱えることから、20代の若者が特に多く、増加率も高い。平成24年度浪速区区政白書を参照。
URL : <http://www.city.osaka.lg.jp/naniwa/page/0000075815.html>
なお、住民投票の投票率は、浪速区だけが唯一50%台（52.82%）を記録した。2番目に低かった西成区（60.34%）との間でも7.5ポイントほどの開きがあり、最高の投票率となった阿倍野区（73.97%）とは20ポイント以上の差がある。こうした点も踏まえ、これ以降に示す散布図では、浪速区をサンプルに含めて得られたR²乗値を各図の下段に参考値として記すこととする。
- 6) 大阪市選挙管理委員会によれば、年代別投票率の調査対象の抽出にあたっては、市内各区において、その区における有権者数の約5%に近い投票区を選定し、その投票区におけるデータを集計し公表している。
- 7) なお、2015年の府議会議員選挙では、前回選挙と比べて大幅な定数削減となり、総定数が109から88に、選挙区の数も62から53に減少した。大阪市内に関して言えば、前回までは24行政区ごとにそれぞれ一つの選挙区を構成し、市内の総定数は33であったが、福島区及び此花区、天王寺区及び浪速区、大正区及び西成区でそれぞれ選挙区が合区され、住之江、東住吉、生野の各選挙区は定数が2から1に変更された。
- 8) ただ記事によれば、「うちの区は賛成が多い」とたかをくくってチラシを配るだけだったり、中身の活動ない活動を報告したりする市議もいたという。自らの言葉では説明せず、録音した橋下氏の音声を流しながら車を走らせる議員もいたとのことである（『朝日新聞』2015年5月19日）。
- 9) 浪速区のデータを投入した場合はR² = 0.728、西成区のデータを除外するとR² = 0.627となる。

参考文献

1. Boudreau, Cheryl and Scott A. Mackenzie. 2014. "Informing the Electorate? How Party Cues and Policy Information Affect Public Opinion about Initiatives" *American Journal of Political Science*, 58, pp. 48-62.
2. Bowler, Shaun and Todd Donovan. 1998. *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*, The University of Michigan Press.
3. Clarke, Harold D., Allan Kornberg and Marianne C. Stewart. 2004. "Referendum Voting as political

- Choice: The Case of Quebec" *British Journal of political Science*, 34, pp. 345-355.
4. Franklin, Mark N. 2002. "Learning from the Danish case: A comment on Palle Svensson's critique of the Franklin thesis" *European Journal of Political Research*, 41, pp. 751-757.
 5. Franklin, Mark., Micheal Marsh and Christopher Wlezien. 1994. "Attitudes toward Europe and Referendum Votes: A Response to Siune and Svensson" *Electoral Studies*, 13, pp. 117-121.
 6. Franklin, Mark N., Cees van der Eijk and Micheal Marsh. 1995. "Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht" *West European Politics*, 18, pp. 101-117.
 7. 岩崎忠 (2012) 「大都市地域特別区設置法の制定過程と論点」『自治総研』408号, 29-58ページ.
 8. 金井利之 (2013) 「常設型住民投票条例の制定論理」『都市問題』第104巻第8号, 14-20ページ.
 9. LeDuc, Lawrence. 2002. "Opinion change and voting behaviour in referendums" *European Journal of Political Research*, 41, pp. 711-732.
 10. 松谷満 (2012) 「誰が橋下を支持しているのか」『世界』第832号, 103-112ページ.
 11. 峰久和哲 (2015) 「『大阪都構想』住民投票の世論調査と出口調査を考察する」『よろん』第116号, 2-6ページ.
 12. 塩沢健一 (2004a) 「住民投票と首長選挙—両者の投票結果に見られる『民意のねじれ』とは—」『選挙研究』第19号, 125-137ページ.
 13. 塩沢健一 (2004b) 「沖縄県民投票に関する計量分析—迷惑施設をめぐる有権者の投票行動—」『レヴァイアサン』第35号, 105-130ページ.
 14. 塩沢健一 (2004c) 「同日実施された住民投票・市長選挙の分析—大阪府高石市における調査データをもとに—」『選挙学会紀要』第3号, 33-54ページ.
 15. 塩沢健一 (2009a) 「住民投票の研究—賛否の行動をめぐる自治体間比較—」宮野勝編著『選挙の基礎的研究』第4章: 81-115ページ.
 16. 塩沢健一 (2009b) 「『民意』は一通りではない—米軍岩国基地問題と住民投票・市長選挙—」『年報政治学』2009-II号, 203-224ページ.
 17. 塩沢健一 (2013) 「合併新自治体における政策課題と住民意識—長野県佐久市の住民投票をめぐる地域間の比較分析—」『中央大学社会科学研究所年報』第17号, 113-132ページ.
 18. 塩沢健一 (2016) 「庁舎整備の政治学—住民投票実施に至る政治過程と有権者の投票行動—」『公共選択』第66号, 100-129ページ.
 19. 砂原庸介 (2014) 「橋下『大阪都構想』に立ちはだかる地方自治の壁」『中央公論』2014年4月号, 68-75ページ.
 20. Tverdova, Y. V. and C. J. Anderson. 2004. "Choosing the West? Referendum choices on EU membership in east-central Europe" *Electoral Studies*, 23, pp. 185-208.
 21. 善教将大・石橋章市朗・坂本治也 (2012) 「大阪ダブル選の分析: 有権者の選択と大阪維新の会支持基盤の解明」『関西大学法学論集』第62巻第3号, 247-344ページ.
 22. 善教将大・坂本治也 (2013) 「維新の会支持態度の分析」『選挙研究』第29巻第2号, 74-89ページ.
 23. 善教将大 (2016) 「都構想はなぜ否決されたのか」『レヴァイアサン』第59号, 59-79ページ.
 24. 善教将大・宋財法 (2016) 「都構想の何が支持されたのか: コンジョイント実験による政策選好の推定」2016年度日本選挙学会報告論文.