

流山市市民投票条例に関する市民会議

報 告 書

平成29年4月

流山市自治基本条例第17条（市民投票）の具現化に関して、平成28年10月から全6回にわたり市民会議を実施し、会議において意見交換した内容について報告します。

平成29年4月

流山市長 井崎 義治 様

流山市市民投票条例に関する市民会議

市民委員

浅賀 航平	飯塚 日佳里
井坂 弘恵	伊澤 松枝
碓井 葉月	海野 多香子
小田 松郎	木下 倫子
鈴木 昭一	鈴木 尚代
田家 誠也	千田 靖子
鳥栖 忠利	永田平 幸一
野々上 孝之	樋口 眞志
堀江 雅彦	松田 英久
三浦 里美	宮原 明日香
山田 怜衣	(五十音順)

ファシリテーター

金井 利之

(東京大学大学院法学政治学研究科教授)

【流山市自治基本条例】

(市民投票)

第17条 市長は、流山市が直面する将来に係る重要課題について、市民から市民投票の実施の請求があったときは、これを実施しなければなりません。

2 市長及び議会は、市民投票の結果を尊重して、当該課題に対処するものとします。

3 市民投票の請求及び実施については、別に条例で定めます。

1. 検討事項について

検討事項1 対象事項について

市民投票の対象となる事項について、どのように考えるか。

検討事項2 請求について

市民投票の実施を請求する際の請求要件（署名数）について、どのように考えるか。

検討事項3 投票資格について

市民投票の投票資格者の要件（年齢・国籍）について、どのように考えるか。

検討事項4 情報提供について

市民投票に関する情報提供について、どのように考えるか。

検討事項5 投票運動について

市民投票に関する投票運動の規制や罰則について、どのように考えるか。

検討事項6 投票の形式について

市民投票の際の投票の形式（選択肢）について、どのように考えるか。

検討事項7 投票の実施期日について

市民投票の実施期日を選挙の投票日と同日とすることについて、どのように考えるか。

検討事項8 成立要件について

市民投票を実施した結果、一定の投票率に達しない場合に不成立とするなどの成立要件を設けることについて、どのように考えるか。

検討事項9 再請求について

市民投票の結果に対し、再度同様の事項で市民投票を請求することについて、どのように考えるか。

常設型の市民投票条例を策定するための各検討事項に関する市民委員の意見は、次のとおりです。

検討事項1 対象事項について

市民投票の対象となる事項について、どのように考えるか。

市民委員の意見

- 将来に係る重要課題なので、間口は広げた方がよいが、そうすると何もかも対象となり、本当に投票の案件にしてもよいものかと思うようなものも出てくるので、反対に対象とならない事項を列挙した方がよい。
- 例えば、投票資格者の3分の1の署名が集まるような事項など、多くの署名が集まる事項が、重要課題となるのではないか。
- 市民参加条例第5条の対象事項を市民投票の対象事項としてよいのではないか。市民参加条例の対象事項以外で、投票にかけられるものがあるとは、特にイメージがつかない。
- 市民参加条例ができるまでには、当時、結構な時間と労力を割いて、それ相応のものができていると聞いている。これを投票の対象事項とする考え方でよいのではないか。
- 対象とならない事項をあげた方がよいと思ったが、イメージできるものが無いので、署名の数をしっかり規定することしかないのではないか。
- 市民参加条例第5条の対象事項でほとんど網羅されているのではないか。これに事項を足すか足さないかでよいのではないか。
- 前提が、何が出てきてもよいところから始まっていることから、出てきたら困ることを決めること自体おかしいのではないか。署名が集まるということはそれなりの意味があり、尊重すべきであって、出てきたら困るということを決める必要はない。市民の常識があって、重要で無いと判断されるものは署名が集まらないはずである。
- 市民参加条例を市民投票の対象事項とした場合、第5条第1項第4号の市民生活に大きな影響を及ぼす制度の改廃というと、市民生活に大きな影響を及ぼすおそれがあるものは制度だけなのかとってしまうので、制度だけではなく、もう少し広い意味で枠をつくってもよいのではないか。

検討事項2 請求について

市民投票の実施を請求する際の請求要件（署名数）について、どのように考えるか。

市民委員の意見

(1) 請求について

- ・常設型の市民投票条例にする意味が何かと考えた時に、市民からの提案によって実施するために設けておこうということなので、権限を持っている市長、市議会を除いて、基本的に市民のみにしたほうがよい。
- ・議会と市長は市民投票条例に規定をしなくても、提案できるということを考えると、市民のみが適切ではないか。
- ・市長と議会も規定した方がよいと考えた。どうしたらよいのか分からないというとき、市民だけでは動けないのではないか。また、市民からの相談があったときには、議員に請求をあげてもらっても1つの手ではないかと思う。一方で、市長も議会も法律でできるのであれば、市民だけでも問題ないのではないかとも思う。
- ・市長も入れるべきではないか。最初は、権力を持った人は当然外すべきと考えたのだが、最初の取り掛かりが分からないところもある。力があると覆されてしまうことや、市民の意見が通らないおそれもある。逆に言えば、市民がどういう思いで取り組んでいるのかについて、中身を知ってもらい、権力を持った人をうまく利用すればいい。また、市長を含めることで、情報等も集めてもらえるのではないか。
- ・投票にあたり、市民の関心度というのは、議題や案件によって大きく異なるだろうから、最初から市長にも入ってもらい、より開かれた形でやってもらった方がよいのではないか。市民投票をしようとなった時に、例えば、原子力発電所を誘致するというような話であれば市民の関心は高まるが、保育園や老人ホームのような施設の話では低くなるだろうから、市長にも入ってもらった方がよいのではないか。

(2) 請求の要件について

- ・市民の地方自治への意識を高める意味でも、署名の数はある程度低めの方が活発な意見が出るのではないか。ただし、廃棄物の問題など、地域ごとの考え方が異なる場合もあるので、そのあたりも考慮した方がよい。
- ・署名数を少なく設定した場合、市全体の問題を議論する場になるはずが、地域限定や特定の団体等の問題で投票にかける動きが出てくるかもしれない。常識的に市全体に関する案件ということになると、6分の1以上とか、5分の1以上の署名数が適当なものとなるのではないか。

- 10分の1以上や20分の1以上などの少ない署名数だと、市全体の市民の意思が表現されるとは限らず、地域の利害も出てくるので、少ない署名数としない方がよい。極端な例として、3千人でもできることになると地域が限定された状態で投票にかけられることもあるかもしれないので、数万という署名数が必要となるような設定が適切ではないか。
- 市民の自治への参加を促す観点から、ある程度少ない署名数でもよいのではないか。地域限定の話在市全体の問題として市民の理解を得ることは考え難い。こういう問題があるということ喚起することで、投票が盛り上がるのではないか。
- 3分の1以上とか4分の1以上とか、内容や案件によって要件を変えることも考えられる。
- 特定の地域の意見を集約したものをみんなで投票しましょうということは考え方としてはありだが、そのために全市民が巻き込まれるのはどうかと思うので、5分の1以上や6分の1以上が妥当だと思う。
- 流山市の過去の直接請求の事例として6分の1以上が集まったこともあるので、そのあたりが妥当ではないか。
- 案件をあげやすいよう、10分の1以上くらいでもよいのではないか。
- 複数の市が絡んでくる市町村合併の法律では、6分の1以上の署名が必要となっている。市民投票は流山市だけの話だと考えれば、市町村合併より必要な署名数は少なくてもよいかと感じる。それらを踏まえ、8分の1以上だと2万人弱の署名が必要なので、これだと市全体の問題になるのではないか。
- 市が直面する重要課題として、例えば、市民が納付すべき金銭などは50分の1以上の署名でもよいとか、公共施設の設置に関する場合は6分の1以上の署名でよいなど、そういう検討を行ってもよいのではないか。

検討事項3 投票資格について

市民投票の投票資格者の要件（年齢・国籍）について、どのように考えるか。

市民委員の意見

(1) 年齢要件について

- 政策提案を参考にして14歳と考えたが、市民投票を実際にやろうということになったときに、どういう準備が必要で、どれくらい時間がかかり、いつぐらいの時期にできるのかなど、制度的にもコスト的にもすぐに答えを出せるものではない。14歳というと学校の授業の中にも入れなければならなくなるし、単に政策だけを変えればよいという話ではなく、授業の中でそのような時間をとることも別に考えなければならず、やらなければならないことが多岐にわた

る。そのような点を勘案すると、今の公職選挙法による投票資格18歳以上とすることがよいと考えた。コストだけで考えるわけではないが、14歳よりかからないと思うし、一番すんなりと入りやすいのではないか。

- 他県に学生が流出している現状があると聞いた。もっと市内で勉強してくれる学生が増えるのであれば、14歳以上ということも検討してもよいのではないか。
- 16歳、高校生という年齢からという考え方もあるが、対象を広げると署名での要件が厳しくなることも考えて、18歳以上を原則としてはどうか。
- 18歳以上としつつも、案件によっては、16歳、17歳の意見も聞いた上で市民投票をする制度があればなおよい。
- 18歳以上より更に年齢要件を上げた方がよい。特に学生では、政治や経済などに興味がない者もいる。そういう状態では、自分自身の意見を持たずに、親や先生の意見に左右されてしまうのではないか。自分で考えて意見を持てるのはより上の年齢ではないか。
- 市の将来にわたっての重要な案件を検討するには、判断する力が必要である。その点で、社会的訓練や知識、行政知識など、あまり関心のない若年層を参加させることは慎重に判断した方がよい。

(2) 国籍要件について

- 全ての外国人ということではなくて、在日年数のような基準や制度ができるのであれば、外国人も認めてよいのではないか。国際化についても合わせて考えたらどうか。
- 日本の文化をよく理解している者でないと厳しいのではないか。今後も論点を深めて考えないといけないが、外国人を認めるとしても、例えば、特別永住者までといったように一定の制限は必要だろう。
- 日本の凝り固まった意見を、国際的な感覚から意見を出してもらって解決するということも否定はできない。
- 長年、住んでいる外国人であれば、日本の文化も熟知しているので、含めてもよいのではないか。
- 外国人も認めるという考えもある一方で、将来的に外国人の割合が増えてしまう可能性もあり、仮に外国人を含めるとしても、後々「日本国籍に限る」と見直しができるような規定が必要ではないか。
- 外国人、16歳や17歳というのが、論点としてあるが、コストや制度といったものを考えた時、今の公職選挙法の仕組みで実施する考え方もあってもよいのではないか。

検討事項4 情報提供について

市民投票に関する情報提供について、どのように考えるか。

市民委員の意見

- ・市長は利害関係者であるという考えから、情報提供は選挙管理委員会が主体として行うことがよい。
- ・市長は私たち市民が選んだ代表なので、市長からの情報が中立ではないかと信じて、市長が情報提供を行う方がよい。デメリットとしては、情報の偏りが生じるかもしれないが、そこも含めて市民が選んだ代表者である。
- ・市長は立候補する時のマニフェストがあって、それに反する情報提供が出てきたらどうなるのかということが気になっている。その意味では、選挙管理委員会の方がよい。
- ・常設型の市民投票条例を考えるにあたって、市を二分する様な案件が出てきた状況で活かされるものとイメージしなければならない。そうすると、投票の結果がどちらに転ぶかによって、市長や議会の進める政策に大変な影響が出てくる。それらを踏まえて、仮に情報操作等を未然に防ぐためには、情報提供の主体としては選挙管理委員会がよい。
- ・市長が主体となっても、選挙管理委員会が主体となっても、情報に対する責任の所在がどこにあるのかが分からない。
- ・選挙管理委員会が専門家だと考えて、その複数の委員の視点が入った情報提供がよいのではないか。

検討事項5 投票運動について

市民投票に関する投票運動の規制や罰則について、どのように考えるか。

市民委員の意見

- ・性悪説に立つと規制は必要ではないか。その上で、川口市の事例のようにしっかりと規制を規定することが非常に大切であり、更には、野田市の事例のように具体的な罰則も検討した方がよい。
- ・投票運動として、ポストに投函されるくらいならよいが、戸別訪問は困ることもある。
- ・投票運動については、規制とともに、ある程度罰則はあった方がよいが、野田市の条例を見ると、規制に対する罰則規定の情報が多くて、かなりのことを想定しなければいけない気がする。ただし、投票を選挙と同日実施とした時に、混乱する可能性があるので、投票の実施期日の考え方と合わせて整理した方がよい。

- 投票運動については、個人的には野田市と同じく、罰則を設けた方がよいと思っている。野田市の事例では、罰則規定も常識の範囲というか、人としてやってはいけないだろうということくらいしかあげられていないような気がする。
- 投票運動の規制については、規制も罰則も設けるべきではないか。やはり、違反行為はいけないと明確にした方がよいのではないか。

検討事項6 投票の形式について

市民投票の際の投票の形式（選択肢）について、どのように考えるか。

市民委員の意見

- 「二者択一のみ」だけでは不十分な場合もあるので、基本は二者択一としながらも、場合によっては3以上の選択肢の設定が必要ではないか。
- 誰が3以上の選択肢と決めるのか、二者択一と決めるのか、それを決めるのが難しい。議会でまとまらないならば、市長でもいいが、そういう形で選択肢を決めたほうがいいのではないか。
- 過半数を問われるということであれば、二者択一が適当である。
- 3以上の選択肢とした場合、1つの選択肢で過半数をとったが、実は残りの2つを足したら、過半数を超えていたということになった場合に、それをどう捉えるのか難しい場合がある。
- 二者択一で決まらないこともあるのではないか。例えば、流山市には、火葬場がなく、近隣市では、「うちの方も手一杯なので流山さんは自分でやってください」となったときに、火葬場を「造る」か「造らない」の二者択一では解決しない。「造らない」となった時に、「じゃあ市民は、なるべく死なないようにしよう」とそういうわけにもいかないのが、二者択一ではうまくいかないケースがあるのではないか。その場合に、設問の仕方によって、「流山市に造る」と、あるいは飛び越えて「我孫子や茨城で火葬をやってもらう」とか、設問の仕方によっては二者択一だけではどうもうまくいかない。ただし、3以上の選択肢にするとおさまりがつかないということもある。
- 二者択一ということにしてしまうと、例えば、合併の例でいうと①合併反対②A市と合併すべき③B市と合併すべきという選択肢があったときに、条例を改正しないと投票ができないこともあるので、3以上の選択肢という含みを持たせた方が、可能性が広がるのではないか。
- 基本的には知識がない人、関心のない人、すべての人の意見を反映するということを考えるならば、シンプルに二者択一にしないと、民意というものを数の上で反映するというのは難しい。

検討事項7 投票の実施期日について

市民投票の実施期日を選挙の投票日と同日とすることについて、どのように考えるか。

市民委員の意見

- 公職選挙法では戸別訪問などを禁止しているため、市民投票と同日にすることで混乱が生じることもあるのではないかと懸念される。一方で、コストの面では同日実施の方が安く済むメリットもあり、どちらがよいか決めきれない。できれば、同日でも実施できるし、別の日にも変更することができるといった柔軟性があるとよい。
- 選挙と同日実施になってもよいが、状況によっては分けることができる方がなおよい。例えば、同日実施となった時に、議員が自分の選挙に必死になって、市民投票の案件を優先して考えてくれるか分からない。そうすると、逆に市民投票の案件に対する議論が進まなくなってしまうのではないかと懸念される。
- 投票の実施期日については、川口市の事例と同じように、状況によって、同日実施としたり、別の実施日にしたりと臨機応変に対応できる形がよいのではないかと懸念される。
- 市を二分するような案件の市民投票となった場合、個人的には利害のあるなしで投票に行くか行かないかを決めると思うことから、同日実施とした方が市民の投票意欲が高まるのではないかと懸念される。
- 同日実施は混乱を招くという意見もあるが、投票所には投票管理者がいるので混乱は起こらないと考える。また、コスト面や投票に行く手間、管理する手間を考えると、同日実施がよいのではないかと懸念される。

検討事項8 成立要件について

市民投票を実施した結果、一定の投票率に達しない場合に不成立とするなどの成立要件を設けることについて、どのように考えるか。

市民委員の意見

- 投票資格者数の2分の1の投票率が必要というような成立要件を設けた方がよい。また、ボイコット防止のために、成立要件に関わらず開票した方がよい。
- 成立要件を設けるかは、請求の要件となる必要な署名数と関連してくるのではないかと懸念される。例えば6分の1以上の署名を集め、市民投票となった場合、更に2分の1以上の成立要件をつけるとなると、ハードルが高くなるような気がする。したがって、署名の数と成立要件は関連付けて考える必要がある。
- 成立要件を設けた上で、混乱を避けるために、成立不成立に関わらず開票する

ことがよいのではないか。

- 成立要件については、署名を集めて投票に至っている案件だということを考えれば、投票率に関わらず、成立要件を設けずに、投票結果を明らかにする必要があるのではないか。
- 投票が成立しなくても、開票することで、その結果が市政運営を進めていく上での参考として活かされることになるだろう。
- 成立要件を設ける場合、2分の1以上という数字にハードルの高さを感じるので、もう少し要件を下げてよいのではないか。

検討事項9 再請求について

市民投票の結果に対し、再度同様の事項で市民投票を請求することについて、どのように考えるか。

市民委員の意見

- 一度市民投票を請求してダメだったら、もう1回請求すればとなると、際限がなくなってしまうので、1年でも2年でもある程度制限期間を設けた方がよい。
- ある程度制限期間を設けることが必要ではないか。何度も何度も制限なく同じ案件についての請求が繰り返されるおそれがある。
- 一度決まったことを受け止めるのが大半の人だと思うが、万が一、何度も同じ案件を請求するような場合があったら困る。一応、制限の期間は設けた方がよい。

2. 市民投票条例について

市民投票条例や制度に関する全体的、総合的なことについて、市民委員の意見は次のとおりです。

市民委員の意見

- ・今回検討した市民投票条例は常設型だったが、中には個別型の条例でも対応できるような意見もあった。将来的に個別型の条例を策定することがあるなら、今回の市民会議の意見について参考にしてほしい。
- ・この報告書を出した後のスケジュールについて、明確にしてほしい。
- ・市民会議の委員だけではなく、市民に対しても策定過程におけるPRをやってほしい。
- ・常設型の条例は、何かそういう事態が生じたときに急に市民投票ということになると、議会とか市長とかに反対されて実施できないおそれがあるので必要である。
- ・常設型の市民投票条例に関しては、是非つくってもらいたいものだと思うし、その中に私の意見も含まれていくとよいと思う。
- ・条例ということで、成立後、修正をかける場合、初めから投票資格の門戸を広げた状態にしておくのと、一度広げたものを狭めるのは難しい。今考えると、ある程度今ある仕組みの中で制度をつくっておいて、広げていく方がよい。
- ・この市民会議が行われていることが伝わっていないと感じる。せっかく市民投票条例というものを形にしていこうとしているにも関わらず、市民に伝わっていないと、突然、これができたと市民に伝わるのはよくないと思う。
- ・今このようなことをやっているのと近所の人に聞いても、周りの人は誰も知らない。議事録がホームページに公開されているが、たどり着くまで時間がかかる。今後、パブリックコメントをやる上で、広く周知を図るとともに、制度ができてからもそれは必要である。
- ・自治基本条例では市民投票の結果について、議会や市長に尊重義務を課しているが、結果についてはもっと重い状況、インパクトがあるような条例にしてほしい。
- ・タウンミーティングを実施するのであれば、無作為抽出の方法で案内を出してみてはどうか。
- ・インパクトのある条例については、自治基本条例第17条を「市長及び議会は速やかに実施しなければならない」と改正すれば解決できると思う。
- ・他の自治体では、市民と行政の関係がぎくしゃくしているような報道もあるが、この報告書を悪用しないしてほしい。
- ・市民会議では、意見を集約していないので、市が都合のいいように条例を作れてしまう。条例を作るにあたっては、個別の意見を引用するだけでなく、全体

としての整合性を図り、将来、何十年後、流山市の子どもが大きくなったときでも反映できるよう、報告書を活用して条例づくりをしてもらいたい。

- 法的拘束力は無いとなっているが、「結果を尊重する」ためだけに議論する必要があったのか。もっと拘束力のあるものならば意義がある。「結果を尊重します」では署名は集まらないし、投票に行かないと思う。ただ、「結果を尊重する」というだけの市民投票には反対である。
- 市を2分する大きな案件が出てきたとき、「投票の結果は尊重するだけです、何も変わりませんよ」では、誰がどういう経緯で投票条例をつくったのかという話になるだろう。そのときに市民会議の報告書を言い訳にしないでほしい。

3. 資料

(1) 流山市市民投票条例に関する市民会議設置要綱

(目的)

第1条 この要綱は、流山市自治基本条例（平成21年流山市条例第1号）第17条に規定する市民投票条例の策定にあたり、流山市市民参加条例（平成24年流山市条例第19号）第6条に規定する市民参加の手続の1つとして、市民の意見を求めるために、流山市市民投票条例に関する市民会議（以下「市民会議」という。）を設置する。

(所掌)

第2条 市民会議は前条の目的を達成するため、市民委員の意見をまとめ、市へ報告するものとする。

(組織)

第3条 市民会議は、次の者をもって組織する。

(1) 市民委員 22名以内

(2) ファシリテーター 1名

(会議)

第4条 市民会議は、市が招集し、ファシリテーターが進行する。

(解散)

第5条 市民会議は、第1条の目的の達成をもって解散する。

(謝礼)

第6条 市民会議に参加した市民委員に対し、謝礼を支払う。

2 謝礼の額は、1回の会議参加につき3,000円とする。

(庶務)

第7条 市民会議の庶務は、総合政策部企画政策課において処理する。

(その他)

第8条 この要綱に定めるもののほか、市民会議の運営に必要な事項は、別に定める。

附 則

1 この要綱は、平成28年10月29日から施行する。

(2) 市民会議の開催状況

回数	開催日	出席等	内 容
第1回	平成28年10月29日(土) 午前10時～正午	市民委員21名 傍聴者 11名	<ul style="list-style-type: none"> ・市長あいさつ ・市民投票制度について ・市民会議の進め方 ・スケジュールについて
第2回	平成28年11月26日(土) 午後2時～4時	市民委員16名 傍聴者 4名	<ul style="list-style-type: none"> ・対象事項について ・投票の形式について
第3回	平成29年1月28日(土) 午後2時～4時	市民委員15名 傍聴者 4名	<ul style="list-style-type: none"> ・請求について ・投票資格について
第4回	平成29年2月25日(土) 午前10時～午後0時30分	市民委員17名 傍聴者 2名	<ul style="list-style-type: none"> ・請求について ・情報提供について ・投票運動について ・投票の実施期日について ・成立要件について ・再請求について
第5回	平成29年4月9日(日) 午前10時～11時30分	市民委員19名 傍聴者 4名	<ul style="list-style-type: none"> ・市民会議報告書(案)について
第6回	平成29年4月23日(日) 午前10時～10時35分	市民委員17名 傍聴者 1名	<ul style="list-style-type: none"> ・市民会議報告書について ・市民会議報告書の提出

(3) 市民会議で参考にした法令・事例等

- ・ 地方自治法
- ・ 公職選挙法
- ・ 市町村の合併の特例に関する法律
- ・ 出入国管理及び難民認定法

- ・ 大和市住民投票条例
- ・ 栃木市住民投票条例
- ・ 我孫子市市民投票条例
- ・ 銚子市住民投票条例
- ・ 厚木市住民投票条例
- ・ 北見市住民投票条例
- ・ 岸和田市住民投票条例
- ・ 川口市市民投票条例
- ・ 野田市住民投票条例
- ・ 桐生市住民投票条例
- ・ 草津市住民投票条例
- ・ 川崎市住民投票条例
- ・ 宮古市住民投票条例
- ・ 白岡市住民投票条例
- ・ 掛川市住民投票条例

- ・ 住民投票制度の調査・研究（平成23年4月茅ヶ崎市）
- ・ 「石けん利用推進対策審議会の設置及び運営に関する条例」の制定を求める直接請求（昭和55年11月流山市）
- ・ 「公民館取り壊し」の賛否を問う住民投票
（平成28年11月20日執行・愛知県高浜市）