

# 大規模な公共施設の建設をめぐる住民投票

——チューリヒ市のサッカー場建設を事例として——

岡 本 三 彦

Referendum Vote on the Construction of a Large Public Facility:  
The Case of a Football Stadium in the City of Zurich

Mitsuhiko OKAMOTO

## Abstract

This article explores the influence of a referendum vote on the construction of a large public facility, especially a football stadium in the city of Zurich. In Switzerland eligible voters can participate in referendums at least four times a year and therefore have regular opportunities to influence political decisions. The public are the final decision makers and can overrule the decisions of government and parliament. The government and parliament must respect the decision of the people and the general public must also accept the results of any referendum vote. In 2003 the majority of residents in the city of Zurich approved of a plan for a construction of a new football stadium using funds from the private sector in the city. However, some people did not entirely agree with the result of the vote and made an appeal (contested the decision) in the court of justice. After this, the construction of the football stadium was put on hold until a second referendum vote on the construction of the stadium in 2013. At that time, the stadium was due to be constructed using city funds (taxpayers' money) but this proposal was rejected by a narrow majority. Because the city had to pay for the cost of construction, the residents could not accept the proposal. I will discuss the processes involved in these referendums on public facilities in Switzerland.

## はじめに

日本で地方自治体のさまざまな課題に関して、条例に基づいて初めて住民投票が行われたのは、1996年の新潟県巻町（現新潟市）であった。それから20年、条例に基づく住民投票は、2016年3月末までに34件が実施されている（市町村合併に関連するものを除く）。なかでも、2005年以降は、庁舎の新築など、大規模な公共施設をめぐるものが多くなっている。公共施設の中には、多額の建設費や維持費がかかるものがある。こうした計画に対して、住民（納税者）のなかには、厳しい財政の下で多額の支出を必要とする施設が本当に必要なのか、という疑問をもつ者も少なくない。今日では、多額の費用を必要とする大規模な公共施設を巡って住民投票が実施され、その結果、計画が中止されることがある。その場合、住民投票は「ブレーキ」の機能を有しているといえる。しかし、「ブレーキ」は重要であるが、それ以上に「安全運転」を心がけることを忘れてはならない。つまり、大規模な施設等の建設にあたっては、事前に周辺住民を含む関係者との調整を行い、住民の理解と合意を得ながら「安全運転」を進める必要がある。

住民投票がもっとも頻繁に実施される国として、スイスが知られている。年に4回の国民投票、住民投票の期日があらかじめ決まっており、地方自治体によっては有権者は年間10件以上の政治的意思決定に参加するところもある。自治体の住民投票では、学校や体育館、市民ホールなど大型公共施設の建設の是非をめぐっても住民投票が実施される。スイスでは住民投票は最終的な意思決定であり、議会も長も、そして住民もその決定に従うことが義務づけられる。しかしながら、チューリヒ市のハルトトゥルム地区に建設が予定されていたスタジアムについては、通常とは異なる経過をたどった。2003年9月に実施された住民投票では、スタジアム建設の承認が得られたものの、近隣住民の反対などがあり、建設に至らなかった。さらに2013年9月に改めてスタジアムの建設が計画され、住民投票が実施されたが、今度は提案そのものが否決された。その結果、今日でも同地区にはスタジアムは建設されないままとされている。本稿では、チューリヒ市のスタジアム建設について住民投票を中心に経緯をたどりつつ、大型公共施設建設のあり方について議論する。

### 1. 2003年9月7日のチューリヒ・スタジアム建設をめぐる住民投票

#### (1) チューリヒ・スタジアム建設をめぐる経緯

スイスは永世中立国であることから、多くの国際機関の本部が置かれている。ジュネーヴ市には多くの国連関係機関があり、ローザンヌ市には国際オリンピック委員会（IOC）

の本部がある。チューリヒ市は国際サッカー連盟（FIFA）本部の所在地である。ドイツやイタリアほどではないが、スイスでもサッカーは人気スポーツの一つである。

チューリヒ市には、スイス・サッカーリーグ第一部に所属する2つのプロのサッカー・クラブ、FCチューリヒ（FCZ）とグラスホッパー・クラブ・チューリヒ（GC）がある。市内には、かつて、プロ・サッカーの試合が可能な二つのスタジアムがあった。陸上競技場のレッチグルント（Letzigrund）スタジアムとサッカー専用のハルトトゥルム（Hardturm）スタジアムである。しかし、後者のサッカー専用スタジアムは老朽化し、また収容人数も少なかったため、市は1990年代の終わりにスタジアム新築計画に着手した。1998年夏にチューリヒ市参事会<sup>1)</sup>が、チューリヒにおける大規模スタジアムのコンセプトを作成するように、ワーキンググループに依頼し、具体的な検討が始まったとされる。1998年9月2日付のNeue Zürcher Zeitung（NZZ）は、ハルトトゥルム不動産株式会社とチューリヒ市が新スタジアムの建設をめぐる話し合いを始めたと報道している<sup>2)</sup>。

翌1999年1月25日、チューリヒ市参事会は、3万席を有する多機能複合型スタジアムを新設するための候補地として市内16カ所について検討した結果、ハルトトゥルム地区に「チューリヒ・スタジアム（Stadion Zürich）」の建設を決定する<sup>3)</sup>。計画では、サッカー専用スタジアムに加えて、陸上競技場、ホテル、ショッピングモール、映画館なども併設される多機能複合型スタジアムが計画されていた。スタジアム予定地のハルトトゥルム地区（第5区の一部）は、チューリヒ市の中心市街地から西に位置しており、近くに工業地帯（第4区）があったため、工業労働者のための社会住宅などの住宅団地もある<sup>4)</sup>。

市参事会が決定した多機能施設のチューリヒ・スタジアムの計画に関して、1999年2月の市議会でも社会民主党（SP）の議員レート・デットリ（Reto Dettli）が、初めてスタジアム建設による交通問題などについて取り上げて質問した<sup>5)</sup>。これに対して、市参事会はチューリヒ・スタジアムへはトラムと自動車でのアクセスすることになると回答している<sup>6)</sup>。

新スタジアム計画については、ハルトトゥルム地区で地元説明会が開催されたが、近隣の住民、とくに第5区の区長から交通量が増えることを不安視する意見が出された<sup>7)</sup>。同スタジアムは、サッカー場に加えて、ホテルやショッピングセンター等が併設されることになっていたために、サッカーの試合があるときの来場者だけでなく、ショッピングモールなどは日常的に来店客があって、自動車交通の増加が指摘されていた。

ところが、2000年2月4日に、スタジアムの計画について委託されたオランダのマルチ・デベロップメント・コーポレーション（MDC）は、最終報告書で、ハルトトゥルムに「サッカー場と陸上競技場を併設した」大規模な多機能スタジアムは実現できないと結論づけた。同時に、ハルトトゥルムにはサッカー専用スタジアムを新設し、陸上競技兼用スタジアムのレッチグルントは改修すべきであると提案した。市参事会員で建設局長（の

ちの市長)のエルマール・レーデルゲーベル (Elmar Ledergerber)<sup>8)</sup>は、同最終報告が工事完成に至るプロセスの第一歩であると述べ<sup>9)</sup>、これ以降、同報告書を基礎に計画が進められることになる。また、MDCの報告書によって、スタジアムが予定価格よりもはるかに高価であることが判明した。当初、建設費は8000万～1億フランと考えられていたが、実際には2億フラン以上がかかるとされた。MDCは、2つのスタジアムの費用は借入金、補助金、スポンサー、そして複合施設 (Mantelnutzungen)<sup>10)</sup>のテナントからの収入によるとし、自らもそれに関与していくと述べた。ところが、FCZ会長のスウェン・ホッツ (Sven Hotz)は、MDCによる2つのスタジアム提案に反対を表明する。クラブにとっては、スタジアムの建設費が高騰すれば、スタジアム使用料が上がることになると懸念した。また、他からもMDCの計画に対する不信感が表明された<sup>11)</sup>。

そうした批判はあったものの、2001年5月7日には、チューリヒ市と2つのフットボールクラブGCとFCZは、2つの立地戦略-ハルトトゥルムでサッカー、レッチグルントで陸上競技-に合意する<sup>12)</sup>。

2002年3月19日になると、新しいチューリヒ・ハルトトゥルム・サッカースタジアムの請負業者として、ゼネコン (Batigroup)、チューリヒの建築事務所 (Meili&Peter)、プランナー (Conzett) が決定し<sup>13)</sup>、建設が具体化する。

さらに、2002年6月24日には、新たに計画されたチューリヒ・スタジアムの主要投資者にクレディ・スイス (CS) グループが名乗りを上げる。CSグループは、ハルトトゥルム株式会社 (Hardturm AG) を100%引き受けることになった<sup>14)</sup>。このスタジアムを含むハルトトゥルム地区は、民間企業のCSによって建設され、運営されることになった。

スタジアムを含むハルトトゥルム地区の建設計画は、一定の規模となるため、民間による建設であっても「地区構想計画 (Gestaltungsplan)」<sup>15)</sup>を作成し、市参事会の決定、議会の承認を得なければならない。加えて、住民投票請求や有権者の異議申し立ての期間が設けられており<sup>16)</sup>、計画に異論や反論がある場合には、住民投票にかけられることも多い。2000年から2015年までのチューリヒ市の住民投票 (市の案件に関するもの) 134件のうち5件が「地区構想計画」に関するもので、いずれも「計画」への賛成が過半数を占めている。

スタジアムの建設については、ハルトトゥルム地区があるチューリヒ市第5区の住民は交通量増加に懸念を表明した。また、政党としては、アルタナティーフェ・リステ (AL) や緑の党 (GP) からも批判が出る<sup>17)</sup>。

スタジアムを含むハルトトゥルム地区構想計画については批判があったものの、2002年7月3日の市議会は、レッチグルントのスタジアムの再建に関する支出、430万フランを承認した<sup>18)</sup>。その際に、ハルトトゥルムは民間 (CS) の資金によって建設されるので、

レッチゲルトンについては市が建設することが可能であるとされた。

その後も、ハルトトゥルムのスタジアムについてはアクセスの交通について議論され、市参事会は対応を求められることになる。市参事会員で土木・廃棄物局長のマルティン・ヴァーゼル (Martin Waser) は、ハルトトゥルムを含むチューリヒ・ヴェスト (Zürich West) へのアクセスのため公共交通を強化するとし、新たなトラムの路線を開設すると表明した<sup>19)</sup>。

チューリヒ市で新たなスタジアムの建設をめぐる議論がなされていたなか、2002年12月12日には、欧州サッカー連盟 (UEFA) の執行委員会はジュネーヴにおいて、スイスとオーストリアの共催によるヨーロッパ選手権2008 (EM2008) 開催を承認した<sup>20)</sup>。

市議会では、緑の党とアルタナティーフェ・リストの意見表明がなされるが<sup>21)</sup>、2003年6月4日、チューリヒ市議会は最終的に「環境影響評価を伴う民間の地区構想計画チューリヒ・スタジアム新設」を承認した。市議会におけるチューリヒ・スタジアム建設に関係する議案の採決では、「環境影響評価を伴う民間の地区構想計画」が、賛成89、反対14、「スタジアムへの市の支出4767万フラン」が、賛成91、反対14であった<sup>22)</sup>。ただし、市議会では、「チューリヒ・スタジアムの民間建築計画」について、住民投票にかけられるべきであるとの提案があり、出席議員107名中96名の賛成で、住民投票にかけられることになった<sup>23)</sup>。また、「チューリヒ・スタジアム株式会社へ4767万フランの市の支出」については、義務的住民投票として住民投票に提案された<sup>24)</sup>。

## (2) 2003年9月の住民投票とその後の状況

スイスでは、住民投票・国民投票に際して、政府、議会、政党などが、毎回、事前に提案に対する態度を表明することになっている。チューリヒ市の場合も同様であり、2003年9月7日の住民投票に対して、市議会も、市参事会も、賛成の立場を表明した<sup>25)</sup>。

チューリヒ・スタジアムをめぐる2つの住民投票は、2003年9月7日に開票された。チューリヒ市の有権者は、ハルトトゥルムに関する2つの提案、つまり環境影響評価を伴う民間の地区構想計画チューリヒ・スタジアムを63.3%で、チューリヒ・スタジアム株式会社への市の支出4767万フランを59.2%で、それぞれ承認した<sup>26)</sup>。

しかし、チューリヒ・スタジアムの建設をめぐる住民投票の結果をもって終結したわけではなかった。この住民投票では、市内のほとんどすべての区で賛成が過半数を占めたものの、ハルトトゥルム地区のある第5区においてだけ過半数の賛成が得られなかった (図表 1-1 および図表 1-2)。すでに住民投票を実施する前から、第5区の住民や環境保護団体などから異議申し立てがされていた。政治的には住民投票で結論が出たが、彼らは法的な審理に訴えたのである<sup>27)</sup>。

図表 1-1 環境影響評価を伴う民間の地区構想計画チューリヒ・スタジアム

2003年9月7日	有権者数	賛成	反対	投票率	賛成率	反対率
市全域	210485	42 514	24 688	32.9	63.3	36.7
第1区	5 071	820	426	25.5	65.8	34.2
第2区	18 222	4 018	1 974	34.1	67.1	32.9
第3区	24 801	4 461	2 924	30.8	60.4	39.6
第4区	12 720	1 838	1 424	26.4	56.3	43.7
第5区	6 237	1 052	1 166	36.5	47.4	52.6
第6区	18 092	4 090	2 095	35.4	66.1	33.9
第7区	22 441	5 534	2 518	37.1	68.7	31.3
第8区	9 445	1 948	904	31.4	68.3	31.7
第9区	25 968	5 282	3 229	33.7	62.1	37.9
第10区	22 723	5 068	3 494	38.8	59.2	40.8
第11区	30 322	5 935	3 097	30.6	65.7	34.3
第12区	14 443	2 468	1 437	27.7	63.2	36.8

【出典】 Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2004, Stadt Zürich, S.376.

図表 1-2 チューリヒ・スタジアム株式会社へ関与のために4767万フランの付与

2003年9月7日	有権者数	賛成	反対	投票率	賛成率	反対率
市全域	210485	40 357	27 821	33.3	59.2	40.8
第1区	5 071	760	499	25.7	60.4	39.6
第2区	18 222	3 824	2 263	34.4	62.8	37.2
第3区	24 801	4 205	3 293	31.2	56.1	43.9
第4区	12 720	1 757	1 550	26.6	53.1	46.9
第5区	6 237	991	1 251	36.8	44.2	55.8
第6区	18 092	3 847	2 440	35.8	61.2	38.8
第7区	22 441	5 151	2 972	37.3	63.4	36.6
第8区	9 445	1 820	1 078	31.7	62.8	37.2
第9区	25 968	5 076	3 554	34.0	58.8	41.2
第10区	22 723	4 867	3 817	39.1	56.0	44.0
第11区	30 322	5 662	3 507	31.0	61.8	38.2
第12区	14 443	2 397	1 597	28.2	60.0	40.0

【出典】 Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2004, Stadt Zürich, S.376.

2003年10月15日、ハルトトゥルムに計画されたサッカー・スタジアムに関して、近隣住民やスイス交通クラブ（VCS: Verkehrs-Club der Schweiz）のチューリヒ支部などから、異議申し立てがなされる。VCSは、当初から「ショッピングセンター・スタジアム・チューリヒ」に反対していた<sup>28)</sup>。ハルトトゥルムのスタジアムに隣接する住民団体（IG Hardturm: Interessengemeinschaft Hardturmquartier）も、同スタジアムが建設されると自動車の交通量が増加するばかりか、スタジアムが大きいと、周辺では日照が減ることなどを懸念していた。だが、建築主のCSグループ側は、あくまでもサッカー場に商業施設を併設した多機能複合型スタジアムにするとしていた<sup>29)</sup>。

こうした対立について、2004年4月22日、チューリヒ州政府は、駐車場の数を減らし、年間の来場車両数を340万台から270万台に減らすことを提示する<sup>30)</sup>。チューリヒ市をホームタウンとするFCZとGCも、州政府の提案が受け入れられることを希望していた<sup>31)</sup>。

チューリヒ・スタジアム建設に関して、2004年5月21日、VCSチューリヒは行政裁判

所に異議申し立てを行った<sup>32)</sup>。市参事会、CSなどスタジアムの建設に賛成する関係者が建設の遅れを心配する一方で、反対する住民や団体は裁判所への上訴を続けた。こうした動きについては、2004年6月10日、スイス連邦議会の国民院が全会一致でEM2008に対する声明を発表し、チューリヒのスタジアムをめぐる紛争に関して懸念を表明する。

2004年6月16日、チューリヒ行政裁判所は、スタジアム・チューリヒに対するVCSチューリヒの不服申し立て(Beschwerde)を棄却し<sup>33)</sup>、スタジアムが建設されることを希望すると表明した。翌日、VCSチューリヒはスタジアムの異議申し立てを上告すること(Weiterzug)を断念した<sup>34)</sup>。

2004年7月6日、チューリヒ行政裁判所は、排ガス低減のために、年間車両数を130万台から217万台までの間とすることを求めた(すでに270万台から220万台に減らされていた)<sup>35)</sup>。行政裁判所に上訴していた地域住民は、裁判所の決定に満足したが、CSは年間交通量200万台を主張した<sup>36)</sup>。

2004年8月19日には、スタジアムの近隣住民が、年間交通量175万台に制限することで妥協した。しかし、チューリヒ市とCSはこれに懐疑的で、CSはあくまでも200万を主張した<sup>37)</sup>。2004年9月4日、スタジアム近隣住民は、行政裁判所の判断を受け入れ、連邦裁判所への上告を断念した<sup>38)</sup>。

法廷闘争を繰り返しているうちに、EM2008をチューリヒ・スタジアムで開催するためには、計画を実行しなければならない期限がきていた。にもかかわらず、訴訟はさらに続いた。2004年9月8日、チューリヒ市とCSは、行政裁判所の決定に対して、連邦裁判所に上訴した。だが、それによって新築されたハルトトゥルム・スタジアムでのEM2008の開催が不可能となった。そこで、チューリヒ市参事会は、EM2008をレッチグルントで開催することとした<sup>39)</sup>。

### (3) レッチグルント・スタジアムの改修とEM2008

2004年11月3日の市議会で、レッチグルントを整備してEM2008を開催することが議論された<sup>40)</sup>。2004年12月3日付のTages-Anzeigerでは次のような見解が示されている<sup>41)</sup>。

「さらなる上訴(Weiterzug)にもかかわらず、2008年のヨーロッパ選手権EM2008の試合がチューリヒで試合が行われる可能性はなおもある。市参事会は、レッチグルント・スタジアムの新たな建設を望んでいる。2008年ヨーロッパ選手権のチューリヒでの開催は期間的にも、構造的にも可能である、と(市長の)レーデルゲーベルは述べた。チューリヒでは3つのグループ・リーグの試合が予定されている。」市参事会は、レッチグルントのスタジアムを改修するための提案を市議会に対して行った。

2005年2月9日の市議会では、「レッチグルント・スタジアム新築のための1億1000万  
第48号(2016)

フランの目的公債」と「追加建設の受容，一時的なインフラ，レッチグルント・スタジアムでユーロ2008のグループ試合を開催するための組織的な措置のために1億1000万フランの目的公債を1130万フラン追加して1億2130万フランに引き上げ」がいずれも反対なしで可決された<sup>42)</sup>。また，これらは2000万フランを超えることから，義務的住民投票の対象になった<sup>43)</sup>。

2005年6月5日の住民投票の結果，「レッチグルント・スタジアム新築のための1億1000万フランの目的公債」（投票率55.0%，賛成率75.4%）と「追加建設の受容，一時的なインフラ，レッチグルント・スタジアムでユーロ2008のグループ試合を開催するための組織的な措置のために1億1000万フランの目的公債を1130万フラン追加して1億2130万フランに引き上げ」（投票率54.8%，賛成率69.5%）が承認され，事業が進むことになった。これによって，会場はハルトトゥルムからレッチグルントに変更になったものの，チューリヒ市では，EM2008の3試合が開催されることになった。

サッカー専用スタジアムの老朽化に対して，チューリヒ市はハルトトゥルム地区に多機能複合型スタジアムを新設しようと計画したが，スタジアムはCSの費用で建設される予定であった。この計画は市の財政負担は少なかったため，住民投票では賛成が得られた。しかし，同スタジアムにはサッカー場以外に，ホテルやショッピングセンターなどの施設が併設されたため大規模なものになり，それにともなって乗り入れる自動車の数も相当に増加することが予想された。そのため，周辺住民などから強い反対があった。この対立は法廷闘争に持ち込まれたことから，結局，新スタジアムの建設はEM2008の開催に間に合わなくなった。旧スタジアムは2008年12月に取り壊された。また，2009年6月，CSは同計画から撤退し，ハルトトゥルムのスタジアム計画は中止されることになった。

## 2. 2013年9月22日の住民投票

### (1) ハルトトゥルム地区のスタジアムの建設をめぐる市議会の決定と批判

取り壊しによって，更地になっていたハルトトゥルムの旧サッカー場跡地であったが，市は再び同地に新しいスタジアムを建設することを計画する。ただし，今度の計画は，民間による建築ではなく，市が直接建設するというものであり，合わせて隣接地に市営住宅を建設しようというものであった。

この提案は，多機能複合型スタジアムで大きすぎると批判のあった2003年の計画を縮小，変更したうえで，市が支出して同じ場所にスタジアムを新設するというものであった。住民投票では，スタジアムの広場を含むスタジアム建設に2億1614万フラン，並びにスタジアム運営会社に最大で500万フランの寄付，運営費に毎年最大830万フランの支出が

問われた。また、スタジアムの建設と同時に、スタジアムに隣接する住宅建設に1億315万フランの支出を認めるかについても提案された。

この2つの案件は、まず2013年4月10日の市議会において採決が行われた。採決に際しては、新スタジアムについて、社民党、スイス国民党、自民党、緑の党、自由主義緑の党、キリスト教国民党、アルタナティーフェ・リステ、からそれぞれ自党の意見表明が行われた<sup>44)</sup>。その後、市参事会からの提案、委員会での減額の修正案等が議論される。最終的に、減額された修正案が101対15で賛成多数となり、可決された。

翌日の新聞(NZZ)では、市議会がスタジアム建設に賛成したこと、参事会が提案した額から2億1600万フランの建設費等に減額されたが、緑の党、自由主義緑の党が求めていたさらなる減額の提案は賛成が得られなかったことが報道される。市議会議員の中には、建設に費用がかかりすぎていると考える者もあったが、政党の拘束によってほとんど批判はなかったという<sup>45)</sup>。

2013年の計画は、同地を所有するCSから土地を購入し、市が支出してスタジアムを建設するとともに、隣接する土地に市が住宅団地も建設する、というものであった。その際に、建設費等は市の予算から支出するが、完成後はショップや事務所などのテナントからの賃貸料などの収入が見込めるとしていた。

当初、住民投票の提案は賛成が多数を占め、承認されるという見方が多かったが、投票の期日が近づいてくると様子が変わってきた。投票直前の新聞は次のように報じている<sup>46)</sup>。

「ハルトトゥルム地区のチューリヒ・スタジアムをめぐる住民投票運動では、再び高波が押し寄せている。市参事会は2億1600万フランの代替案について努力してこなかった(NZZ, 2013年9月14日付記事)というグラスホッパー・クラブ(GC)元会長フリッツ・ペーター(Fritz Peter)の批判は、簡単に無視することはできない。市参事会(建設局長)のアンドレ・オーデルマツト(André Odermatt)は、他の選択肢(Plan B)はない、とこだわっている。市はこのプロジェクトに数百万の計画コストを投資してきたが、場合によっては、市は有権者の反対を受け入れることになるだろう」というものであった。他にも、緩やかな(sanfter)多機能複合型スタジアムでも住民投票で敗北すれば、民間の投資家が異議申し立てをすること、また土地所有者のクレディ・スイスと交渉しなければならぬことなど、スタジアム計画の提案が住民投票で承認されない可能性が示唆されていた。

## (2) 2013年9月22日の住民投票

2013年9月22日の住民投票の提案については、市議会も市参事会も、スタジアム建設に賛成していた。しかも、通常は対立することの多い、市議会第1党の社会民主党(SP)

図表2-1 住民投票に対する各政党の態度表明（ハルトトゥルム地区の広場（Stadionplatz）を伴うスタジアムの建設のために2億1614万4000フランの支出，並びに運営会社に最高で500万フランの出資と毎年最大830万フランの運営費負担）

AL	有権者の任意
CVP	賛成
EVP	反対
FDP	反対
GP	有権者の任意
glp	反対
SD	反対
SP	賛成
SVP	賛成

【出典】 Stadt Zürich の Web-site ([https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/abstimmungen\\_u\\_wahlen/vergangene\\_termine/130922/parolen.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/vergangene_termine/130922/parolen.html)) より作成。

と同第2党のスイス国民党（SVP）がいずれも賛成していた。住民投票を前に表明されたスタジアム建設等に関する提案への各政党の投票態度（Parteiparolen）は，キリスト教民主国民党（CVP），社会民主党（SP），スイス国民党（SVP）が賛成，福音派国民党（EVP），自由民主党（FDP），自由主義緑の党（glp），スイス民主党（SD）が反対，緑の党（GP）が有権者の任意ということであった（図表2-1）。

2013年9月22日に開票されたチューリヒ市の住民投票の結果，「ハルトトゥルム地区の広場（Stadionplatz）<sup>47)</sup>を伴うスタジアムの建設のために2億1614万4000フランの支出，並びに運営会社に最高で500万フランの出資と毎年最大830万フランの運営費負担」については，投票率49.1%，賛成49.2%，反対50.8%となり，否決された。また，「ハルトトゥルム地区の住宅団地建設に1億315万フランの支出」については，投票率48.1%，賛成67.4%，反対32.6%で承認された。チューリヒ市民は，新たなサッカー・スタジアムの建設を僅差で否決し，その一方で，圧倒的な賛成票をもってスタジアムに隣接する住宅団地は可決したのであった。

この住民投票の結果について速報したNZZのHPによれば，「新しいスタジアムを2億1600万フランでというのは投票では賛成を得るのは難しい，と予想されていた。実際に，最後は接戦であったが，次第に反対が増えていった」という<sup>48)</sup>。「初めは，第3区，第4区・5区の結果によって賛成が優勢であったが，その後，次第に劣勢となり，最終的には反対が首尾よく成果を取めた」<sup>49)</sup>。「社会民主党（SP）とスイス国民党（SVP）という2つの強力な政党が賛成の表明をしていたので，両党が有力な選挙区はどのような行動をするか，興味深かった。実際に示された結果では，両党は確かに影響力があったかもしれないが，にもかかわらず，及ばなかった，ということである」と述べている<sup>50)</sup>。

実際に，もともと左派政党のSPが強い第3選挙区（賛成率51.1%）と第4・5選挙区（賛成率51.9%）では僅差で賛成が過半数を占め，また伝統的にSVPが強い第9選挙区

図表 2-2 ハルトトゥルム地区の広場 (Stadionplatz) を伴うスタジアムの建設のために 2 億1614万4000フランの支出, 並びに運営会社に最高で500万フランの出資と毎年最大830万フランの運営費負担

2013年9月22日	有権者数	賛成	反対	投票率	賛成率	反対率
市全域	220 678	51 311	53 058	49.1	49.2	50.8
第1・2区	21 836	4 958	5 642	50.3	46.8	53.2
第3区	26 961	6 266	6 001	47.6	51.1	48.9
第4・5区	21 879	4 816	4 457	44.4	51.9	48.1
第6区	18 056	4 718	4 868	55.3	49.2	50.8
第7・8区	30 300	7 656	9 054	57.2	45.8	54.2
第9区	28 562	6 587	6 474	47.2	50.4	49.6
第10区	23 011	6 066	6 283	55.5	49.1	50.9
第11区	35 737	7 703	7 734	44.7	49.9	50.1
第12区	14 336	2 541	2 545	36.8	50	50

【出典】 Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2014, Stadt Zürich, S.372.

図表 2-3 ハルトトゥルム地区の住宅団地建設に 1 億315万フランの支出

2013年9月22日	有権者数	賛成	反対	投票率	賛成率	反対率
市全域	220 678	69 361	33 602	48.9	67.4	32.6
第1・2区	21 836	6 728	3 677	50.1	64.7	35.3
第3区	26 961	8 752	3 400	47.4	72	28
第4・5区	21 879	7 052	2 202	44.3	76.2	23.8
第6区	18 056	6 620	2 896	55.1	69.6	30.4
第7・8区	30 300	10 460	5 969	56.9	63.7	36.3
第9区	28 562	8 563	4 266	46.9	66.7	33.3
第10区	23 011	8 364	3 846	55.4	68.5	31.5
第11区	35 737	9 702	5 448	44.4	64	36
第12区	14 336	3 120	1 898	36.7	62.2	37.8

【出典】 Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2014, Stadt Zürich, S.372.

(賛成率50.4%)でも同様であった。「確かなことは、SVPの賛成表明がなければ、多くのより明確な反対があったかもしれない、ということである。SVPが強い第9選挙区、第11および12選挙区では、通常、高額なプロジェクトは否決されている<sup>51)</sup>。今回の住民投票では、「投票率49.1%で、スタジアムの提案に関して、5万3058人が反対、5万1311人が賛成を表明した。反対に投票した割合は50.8%である。多くの選挙区で、わずかな票差で決まった。第12区では、反対が2545票、賛成が2541票、その差は4票であった。第11区でも、反対票が賛成票よりもわずかに31票だけ多かった。第1・2区と第7・8区では、それぞれ反対票の割合が53.2%と54.2%であった。最も賛成票が多かったのは、51.9%の賛成票を得た第4・5区であった」<sup>52)</sup>。(図表 2-2 および図表 2-3)

今回の住民投票では、建設予定のスタジアムに隣接する住宅建設についても提案された。「スタジアムと並んで住宅団地に関する1億300万フランの提案について論争はなかった。住宅団地に関する提案は、すべての選挙区で過半数の賛成があった。賛成票は6万9361票で、投票者の67.4%に相当する<sup>53)</sup>。しかしながら、両提案は密接に関連しており、どちらも承認されなければならなかったため、今回の投票結果からは、同形式で住宅を建

設することはできないことになった。スタジアムが計画されていたハルトトゥルムの土地はCSが所有していたものであり、CSはスタジアムをつくるという条件でチューリヒ市に同地区の土地を販売していたからである。結果的に、同地区に計画されていたサッカー専用スタジアムと住宅団地はいずれも建設されないことになった。

今回の結果について、市長をはじめ、市参事会のメンバーは、次のように述べている<sup>54)</sup>。まず、市長のコリーネ・マウフ (Corine Mauch: SP) は「チューリヒには真のサッカー専用スタジアムがあって当然なのに」と、スタジアムの提案が否決されたことについて落胆した。さらに「スタジアムは、さまざまな理由からそれぞれの選挙区で反対となったのであろう」と述べた。今回の否決は、高い建設費、フーリガン、資金調達の見込み、規模、サッカー・クラブとの不十分な契約、そしてレッチグルントと並ぶ2つ目のスタジアムといった点で反対があったのかもしれないと分析している。

参事会員で、建設局長のアンドレ・オーデルマツト (SP) にとっても、投票の結果によって、スタジアムの立地としてのハルトトゥルム地区は決着した。住宅団地の建設プロジェクトも実現できなかったのも、スタジアムを建設するという遵守事項で市に土地を販売したCSと、将来の利用について話をしなければならない。オーデルマツトは、土地はCSに返すことになることをほのめかした。

市参事会員で、学校・スポーツ局長のゲロルト・ラウベル (Gerold Lauber: CVP) は「スタジアムの他の立地は考えていない。候補地は、すべてくまなく探したが上手くいかなかったのだから」と述べた。

今回の投票結果に対する各政党の反応として、SPは投票の結果に残念であると表明している。「FCZとGCという2つのクラブに最終的に適切なサッカー・スタジアムを使ってもらってチャンスを逃した。加えて、スタジアムに隣接する住宅開発も、一この住宅には有権者の67.4%が賛成を表明したにもかかわらず、不可能になる。SPは、より手ごろな価格の住宅への取り組みを続けることを確認している」と述べた<sup>55)</sup>。また、スタジアム建設に賛成していたCVPも同様の声明を出している<sup>56)</sup>。

今回の提案に反対を表明していたFDPは、「このようなプロジェクトについては民間が共同出資すべきであると明確に考えていた。その理由として、10年前のチューリヒ・スタジアム (Stadion Zürich) も多機能複合型でショッピングモールなどを伴っていたのだから」と述べている<sup>57)</sup>。FDPは、そもそもサッカー場を建設するのは市の業務ではなく、市の予算を使って建設するものではなく、民間の資金で建設すべきであるという考えであった。市議会議員で、チューリヒ市自由民主党代表のラウト・ミヒヤエル・バウメル (Laut Michael Baumer) は「税金ですべてをまかなうスタジアムにしては大きすぎる」と計画に疑問を持っていた<sup>58)</sup>。

同様に、自由主義緑の党（glp）の市議会議員で、スタジアム建設に反対していたギアン・フォン・プランタ（Gian von Planta）は「クラブは民間の投資家と新しい計画を立てなければならない。民間が関与していたのであれば、きっと賛成が得られたであろう」と述べている<sup>59)</sup>。また、提案が否決された理由として「有権者と、要求だけして金銭的には関与しないサッカー・クラブとの連帯の欠如があった」と推測し、「クラブには、いま民間の投資家と新たなプロジェクトを計画する必要がある」と語っている<sup>60)</sup>。

スタジアム建設に賛成していたチューリヒ市スイス国民党の代表であるロジャー・リービ（Roger Liebi）は「代替案を心待ちにしているが、将来の見通しはわからない」と表明している<sup>61)</sup>。

緑の党の市議会議員マルクス・クナウス（Markus Knauss）は、今後、どうするのか検討する時間は十分にあると述べ、ハルトトゥルム地区には多機能複合型施設の計画だけでなく、「より好ましいスタジアムが建設されるという希望も捨ててはいない」という<sup>62)</sup>。

前回2003年の住民投票ではスタジアムの計画に反対し、訴訟まで行ったIG Hardturmやハルトトゥルム周辺の住民は、今回の投票では市の計画に賛成していた。しかし、それ以外の住民にとっては2億1600万フランを超える費用は無駄に思えたのかもしれない。

## おわりに—スタジアムをめぐる2つの計画と今後

本稿で対象にしたスタジアムの計画は、いずれもハルトトゥルムの同じ場所に建設される予定のものであった。2003年9月の住民投票では承認されたハルトトゥルムのスタジアムを含む「地区構想計画」であり、建設が進むかと思われたが、結局は中止になった。また、2013年9月の住民投票では、スタジアムの計画は僅差ながら却下された。2つの住民投票の違いは、2003年の計画では、スタジアムの建設は民間のCSグループが行うことになっていたが、2013年の計画では、市がCSから土地を購入し、スタジアムを建設するというものであった。そのため財政的な負担が大きく、それが住民投票の結果にかなりの影響を与えたといえる。

2003年9月の住民投票では、スタジアムの建設は民間の資金で建設されることになっていたため、税金の投入はチューリヒ・スタジアム株式会社への助成金4767万フランと少なく、スタジアム建設には63.3%以上の賛成、助成金には59.2%の賛成が得られた。しかし、民間によるスタジアムであるがゆえに、建築主はスタジアムからの収益を重視し、ショッピングモールやホテルなどを併設することを考えていた。しかも、当初は大きな駐車場も併設していたことから、自動車交通量の増加によって環境の悪化を心配した周辺住民から反発を招き、司法の判断を求めるようになったのであった。

これに対して、2013年の住民投票では、スタジアム建設に全額（2億1614万フラン）を市が負担、加えて最大で500万フランを助成することになっており、さらに維持費などの毎年の支出（830万フラン）に対して、賛同が得られなかったといえる。そのうえ、すでにスタジアムがあるということや、サッカー・ファンの暴力的な行動（フーリガン）が有権者に良い印象を与えず、マイナスに働いたといえる。その点で、サッカー・ファン以外からは、その必要性は理解されなかった。

結果的に、2013年9月の住民投票で拒否されたスタジアムの建設予定地には、今日（2016年3月現在）も何も建設されていない。もちろん、住民投票で承認された住宅団地も、スタジアムの建設に連動して建設される予定であったため、こちらも建設されていない。

しかし、チューリヒ市とクレディ・スイスとの契約は2035年3月15日まで有効であり、今日でもまだ19年ほど残っている。ハルトトゥルムの「休耕地」をめぐる5つのプロジェクトが示されている。したがって、今後も同地にスタジアムが建設される可能性はある。ただ、今日、スタジアムを建設しようとする収入等の観点から、多機能複合型のスタジアムにして、ショップやレストラン、事務所等からのテナント料の収入をあてにすることが多い。スイス国内でも、2001年に完成したバーゼルのザンクト・ヤコブ・パーク（St. Jakob-Park）や2005年に開場したベルンのスタッド・ドゥ・スイス・ヴァンクドルフ・ベルン（Stade de Suisse Wankdorf Bern）など3万人以上を収容するスタジアムは多機能複合型スタジアムで、スタジアムに隣接してショッピングモールなどを併設している。この2つのスタジアムはいずれも郊外にあるが、チューリヒの場合には、スタジアムの周りに住宅が建っていることから、大規模な施設の建設は難しい面がある。

ハルトトゥルム地区をめぐるのは、新たなプロジェクトが提示され、それが住民投票にかけられて、賛成が得られれば、建設される可能性がある。既に2015年秋にはチューリヒ市は、同地区のプロジェクトをコンペにかけており、5つのチームから応募があった。今後のプロジェクトは、これまでのいきさつを踏まえて、より支持が得られるものが選ばれるのではないか。

#### [付記]

本稿初校校正中の2016年7月11日に、チューリヒ市はハルトトゥルム地区の投資コンペに参加した5つのチームのうちの1つ、HRS Investment AGと Immobilienanlagegefäße der Credit Suisseによる「アンサンブル（Ensemble）」プロジェクトがコンペに勝利したと発表した。同プロジェクトでは、1万8500席のサッカー専用スタジアム、2つの住居・商業施設、およびチューリヒ一般住宅協同組合（ABZ）の住宅173戸が計画されている。

同プロジェクトも最終的にはチューリヒ市の住民投票にかけられることとなる。Stadt Zürich, Finanzdepartement, Medienmitteilungen. (URL:[https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/das\\_departement/medien/medienmitteilungen/2016/juli/160712a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/das_departement/medien/medienmitteilungen/2016/juli/160712a.html)) 2016年7月12日閲覧。

#### 注

- 1) スイスは連邦、州、自治体とほとんどで参事会（合議制）が執行機関である。
- 2) Neue Zürcher Zeitung, 02.09.1998, S.53.
- 3) Neue Zürcher Zeitung, 26.01.1999, S. 51.
- 4) チューリヒ市は行政区である12の区（Kreis）に区分されている。
- 5) Neue Zürcher Zeitung, 16.02.1999, S.42.
- 6) Neue Zürcher Zeitung, 03.09.1999, S.47.
- 7) Neue Zürcher Zeitung, 11.09.1999, S.47.
- 8) レーデルゲーベル氏は、本プロジェクトが発足した際に参事会員で建設局長であったが、2002年から2009年までは市長の職にあった。
- 9) Neue Zürcher Zeitung, 05.02.2000, S.47.
- 10) スタジアムに、ショッピングモールやホテル、オフィス、公共機関などからなる複合施設で、テナントからの賃貸料が施設運営者の収入になる。
- 11) Neue Zürcher Zeitung, 05.02.2000, S.47.
- 12) Neue Zürcher Zeitung, 08.05. 2001, S.45, S.56.
- 13) Neue Zürcher Zeitung, 20.03. 2002, S.45.
- 14) Neue Zürcher Zeitung, 26.06.2002, S.43.
- 15) Gestaltungsplan は、「地区詳細計画」と訳されることもあるが、地域の空間利用についてデザインを計画するものであることから、ここでは「地区構想計画」とした。
- 16) Stadt Zürich, Amt für Städtebau, Gestaltungsplanverfahren, Dezember 2014. (URL: [https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Staedtebau\\_und\\_Planung/Weitere %20Dokumente/Planung/Gestaltungsplaene\\_Sonderbauvorschriften/Gestaltungsfahren\\_1412.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/hbd/Deutsch/Staedtebau_und_Planung/Weitere_%20Dokumente/Planung/Gestaltungsplaene_Sonderbauvorschriften/Gestaltungsfahren_1412.pdf)) 2016年5月5日閲覧。
- 17) Neue Zürcher Zeitung, 26.06.2002, S.43.
- 18) Neue Zürcher Zeitung, 04.07.2002, S.39.
- 19) Neue Zürcher Zeitung, 29.11.2002, S.43.
- 20) Neue Zürcher Zeitung, 14.12.2002, S.43.
- 21) Neue Zürcher Zeitung, 05.06.2003, S.37.
- 22) Neue Zürcher Zeitung, 12.08.2003, S.43
- 23) Gemeinderat Protokoll, 4. Juni 2003, 1527. 2003/124. Stadt Zürich. 同提案は、チューリヒ市自治体基本条例（Gemeindeordnung der Stadt Zürich）第12条第1項 a）に基づくもので、議決の際に出席した市議会議員の過半数が同じ会議で住民投票を議決した場合は、市議会の議決は住民投票にかけられることになっている。
- 24) Gemeindeordnung der Stadt Zürich, Art.10 e).

- 25) Abstimmungszeitung vom 7. September 2003. Stadt Zürich.
- 26) Neue Zürcher Zeitung, 08.09.2003, Nr. 207, S.29.
- 27) Neue Zürcher Zeitung, 09.09.2003, S.47.
- 28) Neue Zürcher Zeitung, 20.10.2003, S.30.
- 29) Neue Zürcher Zeitung, 25.10.2003, S.51.
- 30) Neue Zürcher Zeitung, 17.04.2004, S.51.
- 31) Abweisung der Rekurse mit Auflagen durch den Regierungsrat (NZZ 23. 4. 04).
- 32) Neue Zürcher Zeitung, 19.05.2004, S.54.
- 33) Neue Zürcher Zeitung, 17.06.2004, S.53.
- 34) Neue Zürcher Zeitung, 18.06.2004, S.55.
- 35) Neue Zürcher Zeitung, 07.07.2004, S.53.
- 36) Neue Zürcher Zeitung, 08.07.2004, S.53.
- 37) Neue Zürcher Zeitung, 20.08.2004, S.53.
- 38) Neue Zürcher Zeitung, 06.09.2004, S.31.
- 39) Neue Zürcher Zeitung, 09.09.2004, S.51.
- 40) Neue Zürcher Zeitung, 04.11.2004, S.53.
- 41) Tages-Anzeiger, 03.12.2004.
- 42) Abstimmungszeitung vom 5. Juni 2005. Stadt Zürich.
- 43) チューリヒ市の自治体基本条例 (Gemeindeordnung) 第10条の d) では、一度に2000万フラン以上の特定目的のための支出は、住民投票にかけることが義務づけられている。
- 44) Gemeinderat Protokoll 170.Sitzung, S.3392-3407. Stadt Zürich.
- 45) Neue Zürcher Zeitung 11.04.2013, S.17.
- 46) Neue Zürcher Zeitung 17.9.2013.
- 47) 「広場 (Stadionplatz)」とは、人びとの触れあいの場所・広場で、利益収入にはならない空間である。このような広場は、法律で設置が定められているわけではないが、大きいプロジェクトの場合、このような場所が求められる。とくに、Echoraum (関係者の話し合いの場) では、必ずこうした広場が求められる。このような Echoraum (直訳では「反響空間」) は日本の「根回し」と同じ機能を果たしており、利害関係者の意見がまとめられ、調整される。ここで関係者の意見がまとめれば、最終的な反対は出にくいとされる。
- 48) NZZ 22.9.2013. (<http://www.nzz.ch/zuerich/zuerich-abstimmungen-stadt-1.18152913>)
- 49) Neue Zürcher Zeitung 23.09.2013, Nr. 220, S.15.
- 50) NZZ 22.9.2013. (<http://www.nzz.ch/zuerich/zuerich-abstimmungen-stadt-1.18152913>)
- 51) NZZ 22.9.2013. (<http://www.nzz.ch/zuerich/zuerich-abstimmungen-stadt-1.18152913>)
- 52) Neue Zürcher Zeitung 23.09.2013, Nr. 220, S.15.
- 53) Neue Zürcher Zeitung 23.09.2013, Nr. 220, S.15.
- 54) Neue Zürcher Zeitung 23.09.2013, Nr. 220, S.15.
- 55) NZZ 22.9.2013. (<http://www.nzz.ch/zuerich/zuerich-abstimmungen-stadt-1.18152913>)
- 56) NZZ 22.9.2013. (<http://www.nzz.ch/zuerich/zuerich-abstimmungen-stadt-1.18152913>)
- 57) NZZ 22.9.2013. (<http://www.nzz.ch/zuerich/zuerich-abstimmungen-stadt-1.18152913>)
- 58) Neue Zürcher Zeitung 23.09.2013, Nr. 220, S.15.
- 59) NZZ 22.9.2013. (<http://www.nzz.ch/zuerich/zuerich-abstimmungen-stadt-1.18152913>)

- 60) Neue Zürcher Zeitung 23.09.2013, Nr. 220, S.15.
- 61) Neue Zürcher Zeitung 23.09.2013, Nr. 220, S.15.
- 62) Neue Zürcher Zeitung 23.09.2013, Nr. 220, S.15.

#### 参考・引用文献

- Tobias Jaag, *Verwaltungsrecht des Kanton Zürich*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1997.
- Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Zannis Papadopoulos, *Handbuch der Schweizer Politik, 4., überarbeitete Auflage*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006.
- Wolf Linder, *Swiss Democracy (3rd Edition)*, Macmillan Press Ltd., 2010.
- Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie: Institutionen-Prozesse-Perspektiven, 3., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage*, Bern; Stuttgart; Wien: Haupt, 2012.
- René Roca, Andreas Auer (Hrsg.), *Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen*, Schulthess, 2011.
- Peter Saile, Marc Burgherr, Theo Loretan, *Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich: Ein Handbuch für die Praxis*, Dike Verlag AG, Zürich: St.Gallen, 2011.
- Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970.
- Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926.
- Statistisches Amt der Stadt Zürich, Statistisches Amt der Stadt Zürich 2004, 2004.
- Statistisches Amt der Stadt Zürich, Statistisches Amt der Stadt Zürich 2007, 2007.
- Statistisches Amt der Stadt Zürich, Statistisches Amt der Stadt Zürich 2014, 2014.
- 石田徹・伊藤恭彦・上田道明編著『ローカル・ガバナンスとデモクラシー』法律文化社、2016年。
- 岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』45号、2012年。

#### 参考・引用 Web-site

- Fragen zum Zürcher Gestaltungsplan, Peter Bösch, in DISP Nr. 88, S.49ff./ April 1987 (Die Fussnoten befinden sich am Ende des Textes). URL:  
<http://www.boesch-anwaelte.ch/wp-content/uploads/2014/10/fragenzumgestaltungsplan.pdf>.  
2016年5月5日閲覧。
- 木下勇「環境モデル都市の構築を目指してースイスの事例から スマートに豊かな都市を育てる地域マネジメント」(シンポジウム(基調講演とワークショップ)資料)2008年8月20日。(http://www.h.chiba-u.jp/tcp/SustainableCity/Sustainablecity\_symposium\_files/資料集原稿.pdf) 2016年5月5日閲覧。
- 木村浩之「その建物に物申す!ーレファレンダムとイニシアティヴの行使による都市建築計画への直接参加」『artscape』2014年9月1日号。(http://artscape.jp/focus/10102353\_1635.html) 2016年5月5日閲覧。
- 槇文彦「新国立競技場案を神宮外苑の歴史的な文脈の中で考える」『JIA Magazine』295号、2013年。(http://www.jia.or.jp/resources/bulletins/000/034/0000034/file/bE2fOwgf.pdf) 2016年5月5日閲覧。