

# 訴 状

令和3年5月21日

宇都宮地方裁判所 民事部 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 田 中 徹 歩

同 弁護士 川 上 淳

同 弁護士 日向野 濯

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

差止等請求事件（住民訴訟）

訴訟物の価額 金320万円

貼用印紙額 金2万1000円

## 第1 請求の趣旨

- 1 被告は、株式会社日本理化工業所に対して、令和2年3月24日付公園施設設置許可（栃木市指令公園第219号）に基づき岩舟総合運動公園内に設置された株式会社日本理化工業所が所有する運動施設に対して令和2年4月1日から令和5年3月31日の期間に発生する固定資産税の免除をしてはならない
- 2 被告が、株式会社日本理化工業所に対し、岩舟総合運動公園の使用料20,311,920円を請求しないことが違法であることを確認するとの判決を求める。

## 第2 請求の原因

### 1 当事者等

#### (1) 原告ら

原告らは、栃木市に居住する住民である。

#### (2) 被告及び栃木市

被告は栃木市の市長であり、同市の執行機関である。

栃木市は都市公園法上の都市公園である岩舟総合運動公園を管理する地方公共団体である。

#### (3) 株式会社日本理化工業所

株式会社日本理化工業所（以下「訴外会社」という。）は、栃木市から後述する公園施設設置許可を得て、岩舟総合運動公園内に運動施設を設置し、同施設を所有する株式会社である。

株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED は訴外会社の親会社である株式会社日本理化ホールディングスが主として出資しており、関東サッカーリーグ1部に所属する栃木シティフットボールクラブを運営している。

## 2 岩舟総合運動公園について

(1) 岩舟総合運動公園（以下「本件公園」という。）は都市公園法2条の2に基づき栃木市が設置する都市公園であり、地方自治法238条4項の行政財産に分類される。

(2) 令和2年9月28日改正前の栃木市公園条例（以下「公園条例」という。甲1の1）第7条の別表1により、本件公園の野球場、陸上競技場、サッカー場、ゲートボール場が有料公園施設とされていた。

公園条例第11条及び別表第2(1)により、公園施設を設ける場合は施設の種別を問わず1平方メートルにつき月額40円の使用料を納付しなければならないとされている。

そして使用料については、公園条例第21条2項により、公園施設の設置等の期間が6月を超える場合においては、初期の分は行為の許可の際、次期以降の分は当該各期（第1期は4月から9月まで、第2期は10月から翌年3月まで）の初めに徴収するとされている。

(3) また、令和2年9月28日改正前の栃木市公園有料公園施設に関する条例（以下「有料公園施設条例」という。甲2の1）第5条1項の別表2によって、本件公園の使用料は1時間につき野球場（1面につき）は300円、陸上競技場は300円、サッカー場は500円、ゲートボール場（1面につき）は200円であった。

また、上記の使用料は有料公園施設条例第5条2項により前納とされている。

(4) 令和2年9月28日に公園条例及び有料公園施設条例が改正されたことにより、有料公園施設であった野球場、陸上競技場、サッカー場は廃止された（甲1の2、甲2の2）。

## 3 本件の経緯

(1) 覚書の作成

ア 栃木市と訴外会社は、令和2年3月23日、覚書を作成した（以下「本件覚書」という。甲3）。

本件覚書は、本件公園内所在の多目的グラウンドに、訴外会社がサッカー用施設を設置すること及び設置後の維持管理等を行うことについての合意を証するために作成されたものである。

イ 本件覚書には以下の定めがある（なお、以下では「甲」は訴外会社、「乙」は栃木市を指す。また「法」は都市公園法を指す。）。

## 記

### 第1条（目的）

この覚書は、甲の申請に基づき、乙が甲に対し法第5条第1項に規定する公園施設の設置管理の許可（以下「本件許可」という。）をするに際して、法第8条に規定する許可の条件を定めると同時に、甲及び乙の役割及び責任を明確にすることを目的とする。

### 第3条（設置施設内容）

甲は、多目的グラウンドに次の施設（以下「本件施設」という。）を設置する。

- (1) サッカー専用スタジアム
- (2) サッカー専用天然芝練習場
- (3) その他前2号の整備に付帯して必要となるもの

2 前項の設置費用については、甲が負担する。

### 第4条（設置基準）

前条第1項第1号の施設は、財団法人日本サッカー協会が定める「サッカースタジアムの建設・改修にあたってのガイドライン」に基づき、Jリーグディビジョン3の公式戦を開催できる基準を満たすものとする。

## 第5条（工事期間）

甲が前条で行う設置に係る工事期間は、令和2年4月から令和2年9月までとする。但し、工事が遅延する場合は、甲乙協議の上、必要な期間延長できる。

- 2 乙は、工事着工前までに、多目的グラウンドの市民の利用を停止する。

## 第6条（本件許可の取得と更新）

甲は、前条第1項の工事開始までに、乙から本件許可の取得をしなければならない。なお、本件許可申請の年数は、10年間を上限として申請する。

- 2 甲は更新を希望するときは、本件許可の終了する6カ月前までに、乙から更新の許可を受けなければならない。

## 第8条（土地使用料）

本件許可に係る多目的グラウンドの土地に対する栃木市公園条例第11条に定める使用料については、同条例第22条の規定により免除する。

- 2 前項の免除年数は第6条第1項の期間とする。
- 3 更新後の免除については、その時点において甲乙協議の上決定する。

## 第9条（固定資産税）

第3条により甲が設置する建物等に対し、栃木市税条例第54条の規定により課税される固定資産税については、同条例第71条第1項第4号の規定により免除する。

- 2 前項の免除年数は第6条第1項の期間とする。
- 3 更新後の免除については、その時点において甲乙協議の受け決定する。

(2) 公園施設設置許可について

ア 訴外会社は、令和2年3月19日、被告に対し、都市公園法5条に基づき、本件公園に、設置期間を令和2年4月1日から令和5年3月31日、設置面積28,211平方メートルとする運動施設（サッカー専用スタジアム1棟、天然芝サッカー専用練習場1面、トイレ棟1棟）（以下「本件運動施設」という。）の設置許可の申請を行った（甲4）。

また、同日、訴外会社は、被告に対し、岩舟総合運動公園の公園使用料減免申請を行った（甲5）。なお、この公園使用料減免に係る申請書には、理由として「当該施設については、一般公衆の利用に供するものであり、栃木市と覚書を締結しているため同書第8条第1項の規定に基づき使用料を免除して頂きたいと願います。」と記載されている。

イ 前記(1)のとおり、栃木市と訴外会社は、令和2年3月23日、本件覚書を作成した（甲3）。

ウ 被告は、令和2年3月24日、本件許可申請に対して、設置期間を令和2年4月1日から令和5年3月31日までとして公園施設の設置について許可をし、使用料は免除とした（以下「本件許可」という。甲6）。

なお、後記6で述べる住民監査請求手続において、使用料を免除しない場合は、公園条例別表第2の規定により1㎡当たり月額40円であり、設置面積は28,211㎡であるから、年間使用料は13,541,280円と計算されている（甲13・19頁）。

(3) 本件運動施設の完成

令和3年3月14日頃、本件運動施設は完成した（甲7）。

4 固定資産税の免除の違法性

(1) 固定資産税免除の可能性が極めて高いこと

令和3年3月14日頃、本件運動施設は完成している。したがって、本来であれば、来年以降、本件運動施設に対しては固定資産税が賦課されるはずである。

この点、本件覚書第9条によると本件運動施設に発生する固定資産税は栃木市税条例（以下「市税条例」という。甲8）71条第1項第4号により免除するとされている（甲3）。また、本件覚書第8条では使用料の免除についても規定されており被告は実際に使用料を免除している。

以上の点からすると、被告は本件運動施設に対する固定資産税についても本件覚書に従って免除する可能性が極めて高い。

(2) 市税条例71条第1項第4号に基づく固定資産税の免除は違法であること

ア 本件において予定されている固定資産税の免除は市税条例第71条第1項第4号を根拠とするものである。

そこで、本件において同号に該当する事情があるかが問題となる。

イ 地方税法第367条は「市町村長は、天災その他特別の事情がある場合において固定資産税の減免を必要とすると認める者、貧困に因り生活のため公私の扶助を受ける者その他特別の事情がある者に限り、当該市町村の条例の定めるところにより、固定資産税を減免することができる。」と定める。

また、市税条例第71条第1項は、(1)貧困により生活のため公私の援助を受ける者の所有する固定資産、(2)公益のために直接専用する固定資産（有料で使用するものを除く。）、(3)市の全部又は一部にわたる災害又は天候の不順により、著しく価値を減じた固定資産、(4)前3号に掲げるもののほか、特別の事由があるもののいずれかに

該当する固定資産のうち、市長において必要があると認めるものについては、市長はその所有者に対して課する固定資産税を減免すると定める。

地方税法367条の税の減免が、法令及び条例の定めるところにより市町村がいったん課税権を行使して地方税債権が発生した後にこれを放棄するものであることや、減免し得る事由を天災や貧困その他特別の事情に限定していることなどに照らすと、同条に基づく固定資産税の減免は、原則として、徴収猶予や納期限の延長等によっても到底納税が困難であるなど客観的にみて納税義務者の担税力が著しく減少している場合に行われることが予定されているというべきであり、公益上の観点から固定資産税の減免を行う場合であっても、租税負担の公平の観点からみて減免を、相当とする程度の強い公益性がある場合、すなわち、当該固定資産がその性質上担税力を生み出さないような用途（道路、公園など）に使用されている場合などに限って減免を行うことができると解するのが相当である（千葉地方裁判所平成12年12月20日判決）。

ウ 訴外会社は本件運動施設を建設するだけの経済的余力があるのであり、客観的にみて担税力が著しく減少しているとみることはできず、かかる状態が近い将来に激変する事情も見たらない。

また、本件運動施設はサッカー観戦のために観戦席を設けており、またスタジアム内でのアルコールなどの飲食物の販売も予定されている（甲9）。このように本件運動施設は収益を目的としているものであり、本件運動施設がその誠実上担税力を生み出さないとみることはできず、あえて固定資産税を減免しなければならないほどの強い公益性は認められない。

したがって、本件において、市税条例第71条第1項第4号に基



づき本件運動施設に対する固定資産税を免除することは違法であり、将来行われるであろう市税条例第71条第1項第4号に基づく本件運動施設に対する固定資産税の免除は差し止められなければならない。

## 5 使用料の免除の違法性

### (1) 使用料の免除

ア 既述のとおり、栃木市と訴外会社は令和2年3月23日付で本件覚書を作成し（甲3）、被告は同月24日付で本件許可を行った。そして、被告は、本件許可の際、使用料の免除を行った（甲第6号証からは免除の根拠規定は不明であるが、公園条例第22条が根拠と思われる。）。

イ 訴外会社は令和2年4月1日から本件公園の使用を開始しているが、未だ訴外会社は栃木市に対して使用料を支払っておらず、栃木市も使用料の請求を行っていない。

ウ 使用料が免除されない場合の本件許可の期間に対応する使用料は年間13,541,280円と計算されている（甲13）。

そして、現時点で、使用料は令和2年4月1日から令和3年3月31日分（13,541,280円）及び令和3年4月1日から9月30日分（ $13,541,280円 \div 2 = 6,770,640円$ ）まで発生しており、その合計額は20,311,920円である。

エ 被告が訴外会社に対して本件公園の使用料の請求をしないことは、以下に述べるとおり違法である。

### (2) 実質的な無償貸付であること

ア 地方自治法237条第2項は、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なく貸し付けてはならないとする。

そして、同法 238 条の 4 第 1 項は行政財産は一部例外を除き貸し付けができないとし、同条第 6 項は同法第 1 項に違反する行為は無効とする。

また、栃木市では栃木市財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例（甲 10）で財産の交換、譲与、無償貸付け等について定めており、同条例第 5 条で行政財産である土地及び建物の無償貸付け等について定めているが、本件は同条には該当しない。

イ 確かに訴外会社による本件運動施設の設置は都市公園法第 5 条に基づく公園施設の設置によるものである。

しかし、都市公園は、一般公衆の自由な利用に供することを目的として設置される公共施設である。

この点、本件運動施設は栃木シティフットボールクラブのホームスタジアムとして使用されるものである。そして、一般利用は可能とされているが、これまでの使用料と比べ高額なものとなっており（甲 11）、その使用料は訴外会社が収受する。また、一般利用と栃木シティフットボールクラブによる使用が競合する場合は、後者が優先されるものと思われる。

以上の点からすると、本件運動施設は栃木シティフットボールクラブの運営という一営利企業の事業活動のためのものであり、一般公衆の自由な利用に供するものとは到底言えず、都市公園の施設と認められるものではない。

したがって、本件運動施設の設置は形式的には都市公園法第 5 条に基づくものであるが、その実質は訴外会社に対する本件運動公園の無償貸付である。

ウ このように訴外会社による本件運動施設の設置のための本件運動公園の使用は本件運動公園の無償貸付であると見るべきであり、そ

うであれば地方自治法 237 条第 1 項及び同法 238 条の 4 第 1 項により栃木市議会の議決が必要である。しかし、訴外会社による本件運動公園の使用について栃木市議会の議決は経ていない。

したがって、地方自治法 238 条の 4 第 6 項により、訴外会社に対する本件許可は違法無効であり、これに伴い使用料の免除も違法無効である。

(3) 公園条例第 22 条の要件を満たさないこと

ア 公園条例第 22 条は、「公益上その他特別の理由があると認めるときは、使用料を減額し、又は免除することができる。」と定める。

被告は、本件許可をする際、同条に基づき、訴外会社に対し、使用料の免除を行っている。

イ 公園条例第 22 条の「公益上その他特別の理由」は被告が判断することになるが、その認定は全くの自由裁量ではなく、客観的に公益上必要であるとみとめられなければならない。

前記(2)で述べたとおり、本件運動施設は一営利企業の事業活動のためのものであり、そこに公益性を認めることはできない。

したがって、公園法第 22 条の要件を満たさず、訴外会社に対して本件公園の使用料を免除することは違法である。

6 監査請求

(1) 原告らは、栃木市監査委員に対し、令和 3 年 2 月 24 日付で、本件に関する住民監査請求を行った（以下「本件監査請求」という。甲 12 の 1、甲 12 の 2）。

(2) 栃木市監査委員は、令和 3 年 4 月 23 日、本件監査請求のいずれの請求についても却下ないし棄却とした（甲 13）。本件監査請求の監査結果は同月 24 日に原告らに通知された。

7 結論

よって、原告らは、

- (1) 地方自治法 242 条の 2 第 1 項第 1 号に基づき、被告が訴外会社に対して本件許可により本件公園内に設置された訴外会社が所有する本件運動施設に対して令和 2 年 4 月 1 日から令和 5 年 3 月 31 日の期間に発生する固定資産税の免除の差止
  - (2) 地方自治法 242 条の 2 第 1 項第 3 号に基づき、被告が訴外会社に対して令和 2 年 4 月 1 日から令和 3 年 9 月 30 日までの本件公園の使用料 20,311,920 円を請求しないことが違法であることの確認
- を求める。

#### 証 拠 方 法

証拠説明書記載のとおり

#### 附 属 書 類

1	訴状副本	1 通
2	証拠説明書	2 通
3	甲号証写し	各 2 通
4	訴訟委任状	50 通

(以上)