

栃木市監査委員告示第14号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により令和3年2月24日付けで提出された住民監査請求について、同条第5項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表します。

令和3年4月23日

栃木市監査委員 藤 沼 康 雄

栃木市監査委員 入 野 登志子

決 定 書

第1 請求の受付

1 請求人

(省 略) 外121名

2 請求の提出日

令和3年2月24日

3 請求の内容

(1) 請求の要旨

大川秀子栃木市長は、2020年3月23日、株式会社日本理化学工業所代表取締役社長大栗崇司と覚書（契約書）を締結した。その主な内容は、岩舟総合運動公園内所在の多目的グラウンド（栃木市岩舟町三谷1051番1外17筆、面積28,211㎡）に、株式会社日本理化学工業所がサッカースタジアム棟（1,304.4㎡）及びトイレ棟（95.5㎡）を設置することを許可するというものである。

その契約第8条では、使用料、賃貸料を免除するとし、第9条では構築改良したサッカースタジアム等には固定資産税の課税を免除とした。契約期間は第6条で、本件許可の取得と更新条項を定め10年とした。

この契約は、公有財産処分の違法・不公正な行政執行（職権濫用）であり、様々な法令及び条例に抵触するものである。よって、監査委員は、市長に対し、必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。以下、理由及び取るべき措置を記述する。

・抵触する法令及び条例とその理由

ア 地方自治法第96条（議決事件）

理由 議決事件として議決しなければならないと定められたものに違反したもので無効である。

イ 地方自治法第237条（財産の管理及び処分）及び同法第238条（公有財産の範囲及び分類）

理由 議決事件として定められたものに違反したもので無効である。さらに市は、2020年9月議会答弁で、「都市公園法の設置目的に沿った形での運用となるので、都市公園法の設置許可という形になるというふうに解釈しております。」と答弁しているが、論理のすり替えのために都市公園法を適用することは違法である。

ウ 栃木市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（条例第61号）

理由 第3条は「金額2,000万円以上、財産貸し付け、5,000㎡以上の土地信託、受益権処分は議決を要する」と定めている。これは、地方自治法第23

7条の準用規定である。従って、面積要件でも、使用料の金額要件でも議決に付すべき案件であり、当該契約は議案として上程していないもので無効である。また契約書を覚書としており、栃木市公文例規程にも抵触する。

エ 栃木市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例（条例第71号）及び同条例施行規則（規則第67号）

理由 長期継続契約できる契約として、第2条で、（1）電子計算機及びその付随機器（2）庁舎及び、付随する管理契約（3）その他、物品の借入れ、商慣習上長期にわたるもの、役務提供などと規定している。従って、本契約は本条例に違反する。

オ 栃木市財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例（条例第72号）

理由 第5条（行政財産である土地及び建物の無償貸付け又は減額貸付け等）は、地方自治法第238条の4第2項の規定により、他の地方団体又は地方自治法施行令第169条の2に掲げるものに対し貸し付けるときは、無償又は時価よりも低い価格で貸し付けることができると規定しているが、本件の場合、相手は営利事業者であり、無償貸し付けはできず、本条例に違反する。

カ 都市公園法（法律第79号）

理由 第5条（公園管理者以外の者の公園施設の設置等）は公園管理者以外の者の公園施設の設置等の許可について規定しているが、本件の場合、同条第2項の二に当てはまらず、設置許可は違法である。

キ 栃木市公園条例（条例第191号）

理由 第22条（使用料の減免）は、「市長は、公益上その他特別の事情があると認めるときは、使用料を減額、又は免除することができる」と定めているが、本契約第8条で、使用料を免除するとしている契約の相手は営利事業者であり、サッカークラブチームを保有し、試合興行により経営をする企業であり、本条例に違反し、免除措置は職権濫用に当たる。

ク 栃木市公園有料公園施設に関する条例（条例第192号）

理由 本条例は、令和2年9月定例会において改正され、岩舟総合運動公園の「野球場」「陸上競技場」「サッカー場」が削除された。しかし、令和2年4月1日から条例が改正されるまでの間、3施設が条例上は存在し、使用料が発生していたにもかかわらず、使用料を徴収していない。使用料免除の手続きもなく、免除したことは条例違反である。

ケ 栃木市公の施設の廃止及び長期かつ独占的な利用の特例に関する条例（条例第73号）

理由 第3条（重要な公の施設の長期かつ独占的な利用）では、都市公園について、5年を超えて独占的な利用をさせる場合は、法第96条第1項第11号の規定により議会の議決を得なければならないと規定している。本件は議会の議決を得ておらず、条例違反である。

コ 栃木市税条例（条例第64号）及び同条例施行規則（規則第59号）

理由 本契約第9条において、構築したサッカースタジアム等に課税される固定資産税について、免除するとしているが、栃木市税条例第71条の規定は、天災、貧困、を対象にしたもので、本契約において、同条の適用は職権濫用である。なお、減免税額について、議会答弁では年間300万円としているが、その試算も正確性に欠ける。

・損害の事実

- ア 2020年4月1日から9月末日までは、栃木市公園条例、及び栃木市公園有料公園施設に関する条例の改正前の貸し付けであり、当然、この間は使用料が発生するにもかかわらず、免除したことは条例違反である。また、市民の利用を妨げる違法状態であり、その間使用できないことは市民に損害を与えた。2019年度の利用実績で試算すると、73,600円の歳入減となる。
- イ 職権濫用による土地使用料の免除により、市当局の試算で年間1,300万円、10年間では1億3,000万円もの減収になり、市民として損害を受ける。
- ウ 職権濫用による固定資産税の課税免除により、市の試算では年間300万円、10年間で3,000万円もの減収になり、市民として損害を受ける。(我々の試算では9,800万円)

・講ずべき措置

監査委員は、市長に対し、以下の措置を講ずるよう勧告することを求める。

- ア 違法な契約の解除
- イ 市長職権濫用による利用料減免の廃止、遺失料金1,253万円(2020年3月23日~2021年2月24日)の弁済。遺失料金の弁済は市長及び決定に関わった幹部職員が負担すること。
- ウ 固定資産税の市長職権濫用による免除の停止、適正な課税、及び遺失税の弁済。遺失税の弁済は市長及び決定に関わった幹部職員が負担すること。
- エ 契約解除による損害賠償請求に対する弁済は、市長及び決定に関わった幹部職員が負担すること。
- オ 栃木市公園条例、及び栃木市公園有料公園施設に関する条例に定めた岩舟総合運動公園内の施設「野球場」「陸上競技場」「サッカー場」を廃止せず、サッカースタジアム設置を許可し、さらに、現状に合わせるために、2020年9月定例会において条例改正し、3施設を廃止した。これは職務上の義務に違反し、職務を怠ったものであり、その行為は地方公務員法第29条(懲戒)に該当するもので、関係した職員の懲戒処分をすること。

(2) 事実を証する書面

- ア 栃木市と株式会社日本理化工業所が令和2年3月23日付けで締結した岩舟総合運動公園内所在の多目的グラウンドにサッカー用施設を設置すること及び設置後の

維持管理等に関する覚書の写し

イ 起案文書等の写し

令和2年3月23日付け決裁、岩舟総合運動公園設置予定のサッカー用施設（サッカー専用スタジアム、天然芝サッカー専用練習場等）に係る(株)日本理化学工業所との覚書について 外12件

ウ 栃木市議会会議録等の写し

令和元年第3回定例会会議録（抜粋） 外6件

エ 岩舟総合運動公園内サッカー専用施設 CITY FOOTBALL STATION 内覧会資料

4 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、令和3年2月25日に受理を決定した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

(1) 住民監査請求の対象は、法第242条第1項の規定により、**公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実及び財産の管理を怠る事実**の6種類の行為又は怠る事実（以下「財務会計行為」という。）に限られ、これらのうち、公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行及び債務その他の義務の負担については、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む、とされている。

したがって、請求の要旨から判断し、次の事項を監査の対象とした。

ア 栃木市と株式会社日本理化学工業所（以下「本件企業」という。）が令和2年3月23日付けで締結した岩舟総合運動公園内所在の多目的グラウンドにサッカー用施設（以下「本件施設」という。）を設置すること及び設置後の維持管理等に関する覚書（以下「本件覚書」という。）の締結が違法又は不当であるかどうか。

イ 財産の貸付けによる本件施設の設置が違法又は不当であるかどうか。

ウ 都市公園法（昭和31年法律第79号。以下「公園法」という。）第5条に基づく本件施設の設置許可（以下「本件許可」という。）が違法又は不当であるかどうか。

エ 本件許可に伴う使用料（以下「本件許可使用料」という。）を免除したことが違法又は不当であるかどうか。

オ 本件施設の許可に当たり栃木市公園有料公園施設に関する条例（平成22年条例第192号。以下「有料公園施設条例」という。）第5条に基づく使用料（以下「有料公園施設使用料」という。）の徴収を怠ったことが違法又は不当であるかどうか。

カ 本件施設の設置により、栃木市公園条例（平成22年条例第191号。以下「公園条例」という。）及び有料公園施設条例に定める有料公園施設の市民利用を妨げることは違法又は不当であるかどうか。

キ 本件施設の固定資産税（以下「本件固定資産税」という。）を免除することが違法

又は不当であるかどうか。

- (2) 請求人は、講ずべき措置において、公園条例及び有料公園施設条例を改正せずに本件施設の設置を許可したことは、職務上の義務に違反し、職務を怠ったものであり、その行為は地方公務員法第29条に該当するもので、関係した職員の懲戒処分を求めている。

しかしながら、法第242条第1項は、請求人が求めることができる措置の内容として、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置、と規定しており、関係した職員の懲戒処分は上記のいずれにも当てはまらない。

したがって、請求人が要求する講ずべき措置又は、監査の対象としないこととした。

2 監査対象部局

総合政策部スポーツ連携室、財務部資産税課及び建設部公園緑地課を監査対象部局とした。

なお、令和3年4月1日からは、総合政策部総合政策課スポーツ連携室、経営管理部税務課及び都市建設部公園緑地課がそれぞれ事務を所掌している。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

- (1) 請求人に対して、法第242条第7項の規定に基づき、令和3年3月15日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。その内容は、おおむね次のとおりである。

ア 本件施設は、公園法第5条第2項第2号に定める「当該都市公園の機能の増進に資する」どころか、公園のメイン施設である400メートルトラック、野球場2面及びサッカー場2面の破壊を伴ったものである。

イ 公園法第5条は、広大な都市公園の未利用部分に利用料金を徴収したりする施設を作っているとする趣旨である。ところが、旧岩舟町民の血税でつくったメイン施設を全部壊してしまった。ここが重大である。原状回復を求めたい。

ウ 使用料の減免については、市長が公益上その他特別の理由があると認めるときと規定されているが、相手は、サッカークラブチームを保有し、試合興行により経営する営利企業である。スタジアム等の使用料は高額で、一般市民が利用できない料金体系になっている。これらの状況から、免除措置は市長の職権濫用に当たる。

エ 固定資産税の減免規定は、納税者の担税能力の遺失、損壊の場合を想定したもので、公的資産以外は、法令に定めのあるものを除き課税されるものである。有償で貸し付けている場合には、当然所有者には課税される。相手企業は、営利目的に入場料を取り事業展開するものであり課税対象である。栃木市税条例施行規則第34条第1項第14号は、前各号に掲げるもののほか、公益上その他特別の事由がある

と認められるものは市長が定める額、と定めているが、この解釈は同項第1号から第13号の趣旨を受け継ぐことは明らかである。

オ 陸上トラック、野球場、サッカーグラウンドを失った岩舟地域の市民は、どこで陸上練習、野球の試合、サッカーの試合をやったらいいのか。今スポーツは学校活動から社会活動に移りつつあり、社会活動としてやるべき場を失ってしまった。

カ 栃木市総合計画では、身近なスポーツ施設や運動広場の利用環境の充実を挙げている。今回のサッカースタジアムは、身近なスポーツ施設とは程遠い施設であり、高額な使用料を設定しており、市民は気軽に利用できる施設ではない。しかも、これまで、安価で気軽に利用できた「野球場、陸上競技場、サッカー場」を廃止してしまったもので、総合計画の理念とまったく逆行した行為である。

キ 千葉市の行政財産使用料及び普通財産貸付料の減免等に係る取扱いの規定では、今回のサッカースタジアムの減免は当てはまらない。千葉市の規定は一般常識的な規定であり、今回の使用料免除は認められない。

ク 令和元年台風19号の被災者は固定資産税が減額なのに対し、従来地域の憩いの場である運動場、野球場を無くした挙句、サッカーチームの親会社のスタジアム建設に土地を無償提供し、固定資産税も無しという、耳を疑うような内容に怒りさえ覚える。本来、一企業のスポーツクラブであり、サッカーチームを企業のステータスシンボルと位置付けているならば、もっと実直に企業が責任をもって自らの資金できちっと運営していくのが本筋である。

(2) 陳述において、次のとおり請求の要旨の補正があった。

ア 法第96条第1項第6号で、条例で定める場合を除く財産の交換、処分、譲渡若しくは貸付けを議決要件と定め、このことに違反し無効であるとするものである。

イ 法第238条ではなく、第238条の4に改める。

ウ 公園法第5条に基づく設置許可が、同条第2項第2号に定める都市公園の機能の増進に資するどころか、400メートルトラック、野球場2面、サッカー場2面の破壊を伴うものであり、損害が発生している。よって財産である400メートルトラック、野球場等の従前施設の復元を求める。

エ 固定資産税はまだ課税されていないので、講ずべき措置における遺失税の弁済は削除する。

オ 講ずべき措置における契約解除による損害賠償請求に対する弁済は、契約解除により相手から市に対する賠償請求権が発生する恐れがあり、その場合の責任を、市長及び契約を推進した幹部職員が負うべきとするものである。

(3) 新たな証拠として次の書面が提出された。

ア 栃木市総合計画（抜粋）の写し

イ 千葉市「行政財産使用料及び普通財産貸付料の減免等に係る取扱いについて」

4 弁明書及び証拠書類の提出並びに関係職員の陳述

市長に対して、弁明書及び証拠書類の提出を求めるとともに、法第199条第8項の規定に基づき、令和3年3月29日に関係職員の陳述を聴取した。その内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 監査対象事項1(1)ア及びイに関して

ア 本件覚書の締結は、法令及び条例に抵触せず、職権濫用にも該当せず、違法・不公正な行政行為ではない。請求人が主張する各法令には次のとおり該当せず、本件覚書締結に議決は不要である。

イ 法第96条第1項第6号及び第237条第2項は、条例での定めが無い場合に自治体の財産を適正な対価なくして貸し付ける場合に議決を必要とする規定であり、本件施設の設置がこの貸付けにあると主張するものと思われるが、本件施設の設置は公園法及び公園条例の定めに基づく設置許可に基づくものであり、本条に該当しない。

ウ 栃木市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例第3条は、予定価格2,000万円以上の不動産の売払い時に必要とした規定であるが、本件において不動産の売払いを行っておらず、本条に該当しない。

エ 法第238条の4は、行政財産の貸付け等の定め規定であるが、本件施設の設置は貸付けではなく、公園法及び公園条例の定めに基づく設置許可に基づくものであり、本条に該当しない。

オ 栃木市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例第2条及び同施行規則は、地方自治法施行令第167条の17の規定に基づき、長期継続契約を締結することができる契約を定めたものであるが、本件覚書は本条が定める契約のどれにも該当せず、本条に該当しない。

カ 栃木市財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例第5条は、行政財産である土地及び建物について、他の地方公共団体又は地方自治法施行令第169条の2に規定するものに無償又は時価よりも低い価額で貸し付けることができることを定めているもので、これによる場合は法第96条第1項第6号の「条例で定める場合」に該当し、議決が不要となるものである。本件施設の設置は貸付けではなく、公園法及び公園条例の定めに基づく設置許可によるものであり、本条は適用がない。

キ 覚書という表記に問題はない。栃木市公文例規程第2条には、公文の種類が挙げられており、覚書は第11号証明書等のその他前各号以外のものとなる。この覚書は市が職務として相手側と協議の上作成されたものであり、本件許可に際しての条件を定めること及び当事者双方の役割と責任を明確にするために作成された公文書である。「契約」という用語は、民法の規定する債権の成立を目的とする合意以外に、一般にすべての合意を含む広い意義にも用いられることがあることから、本覚書を「契約」と呼称することも可能としても、覚書の呼称が公文例規程に抵触するという定めはない。

(2) 監査対象事項 1 (1) ウ、エ、オ及びカに関して

ア 請求人は、「本件覚書第 8 条では、使用料、賃貸料を免除するとし、」と主張するが、本件覚書第 8 条に、使用料を免除するという記載はあるものの、賃貸料という表記はない。また、使用料免除の期間は、本件許可の期間とし、許可を更新した後については双方で協議するとしている。

イ 請求人は、「契約期間は第 6 条で、本件許可の取得と更新条項を定め 10 年とした。」と主張するが、契約期間という記載はない。契約期間は、許可申請期間を意味すると解したとしても、第 6 条でその期間を 10 年と定めてはいない。第 6 条では、許可取得が必要であること、許可申請の年数は 10 年を上限とすることが記載されているのみである。

本件許可の期間は 3 年で、更新を希望するときは、更新の許可を受けることが必要である。

ウ 廃止した野球場、サッカー場、陸上トラックは、平成 27 年度から令和元年度の 5 年間の平均利用件数が年間 144 件、使用料収入が約 21 万円程度で、施設利用数は横ばい傾向にあり、そのままでは利用増加を見込むことが難しく、今後の方針に悩んでいたところである。

エ 本件施設では、天然芝サッカースタジアム、夜間照明、大型ビジョン、会議室等を備えたスタジアム棟などの新しい施設が設置されることにより、都市公園としての機能が大幅に増進される。

オ 民設民営のため設置事業者が自己資金で整備、維持管理を行うことから、整備費（約 17 億円）や維持管理費（年間約 7,000 万円程度の見込）などの本市の財政的な負担はない。

カ 今回の施設設置については、まず、一般利用が可能なこと、栃木市民向けオープン開放（設置者と本市との取り決めにより、年間数日の無料利用日）の活用が可能となること、今まで開催されていた体育祭やマラソン大会などの地域イベント等についても、設置事業者も協力して実施予定であること、その他にも市民にスタジアムに親しんでもらうための新たな試みとして、幼児、小学生向けのスタジアムピッチ開放、ホームゲーム前市民向けサッカー教室、見るスポーツとしての試合観戦、市独自サッカー大会、パブリックビューイング開放などを行う予定であることなどにより、広く市民が利用できる施設である。

また、市内初となる J リーグの J3 規格に適合する 5,000 人規模の天然芝サッカー専用スタジアム、夜間照明、大型ビジョン、会議室等を備えたスタジアム棟などの新しい公園施設が設置されたことにより、都市公園としての機能が増進され、J3 サッカー公式試合開催が可能となり、スポーツを通じた地域活性化が期待できるとともに、新たに設置された夜間照明や大型ビジョンを活用したエキシビジョンマッチ、大規模な映像上映等のイベント開催など、都市公園の新たな利活用が図られ、イベント集客による地域の活性化に寄与することも期待できる。

さらに、市外からの観客等の行き帰りに地元の店や観光スポットなどへの立ち寄

りなども期待でき、地域の賑わいや地域経済の活性化なども期待できるところである。

公園条例第22条で、「市長は、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。」と定められており、減免については市の裁量の範囲内であり、職権濫用には当たらない。

もともとグラウンド利用において大きな収入があったわけではないことからすれば使用料免除によるデメリットは少なく、かえって、昨今のレクリエーションに対する国民ニーズの多様化等を考慮し、民間の活用により都市公園の整備と管理を推進することが期待されていることからすれば、本件施設が建設され、公式試合が開催され、地域住民への協力により種々のイベントなどが行われることで多くの観客等の集客が見込めること、ひいては周辺地域を含めた地域振興や地域活性化に寄与することから公益性があるといえ、使用料の免除は適法である。

キ 公園条例や有料公園施設条例で規定されている岩舟総合運動公園の有料公園施設である野球場、陸上競技場、サッカー場は、当該条例が令和2年9月議会の審議を経て改正されたことから、令和2年9月の条例改正施行日までの間、当該3施設は有料公園施設として条例上の位置づけがあったことになる。

しかしながら、令和2年3月24日の本件許可では、設置許可期間を令和2年4月1日から令和5年3月31日までとしていることから、その期間は当然に野球場、陸上競技場、サッカー場としての利用は出来ず、有料公園施設として貸し出すことはあり得ない状況であった。

以上のことから、条例改正は同年9月議会の審議を経て施行されたとしても、本件許可の期間中に、旧施設を利用することは不可能であり、施設の利用に係る使用料は発生しえないのであるから、損失も発生していない。

なお、旧施設の貸出業務を行っていた指定管理者には、サッカースタジアムが設置されることや、設置に伴い当該3施設の貸出しと利用ができなくなることについて事前に説明をし、指定管理者から使用のあった団体に個別に説明をしたほか、本市ホームページや新施設建設のための地元住民への説明会においても、市民への周知を行ってきた。結果、令和2年4月以降の当該3施設の貸出し予約に関する問い合わせは無かった。

ク 本件許可は、上記ウ、エ、オ及びカのとおり、旧施設の利用の低迷などに苦慮していたところ、民間の活用により新施設を設置し公園の整備と管理を推進することを目的としてなされたものである。旧施設の撤去なくして新施設の設置はできないのであるから、その撤去が損害であるという主張は成り立たない。なお、旧施設にあった主な設備は野球場の散水栓であり、その他に芝生、陸上トラックのクレー舗装があったが、事業者の負担で撤去している。フェンスとベンチは現在もそのままである。

以上のとおり、旧施設の破壊に伴う損害は発生しておらず、むしろ新施設の設置により都市公園機能が増進されることから、旧施設の復元を求めるといふ主張は棄

却されるべきである。

ケ 新設のスタジアムは、民設民営のサッカー専用スタジアムである。利用料金の適正価格を検証するにあたり、通常であれば国内の同様の施設を比較対象とするところであるが、民設民営サッカースタジアム自体が国内初となり、同様の施設が存在しないことから、官設民営（指定管理者制度）の施設の中で規模等が近い栃木県グリーンスタジアム、カンセキスタジアムとちぎ及び茨城県立カシマサッカースタジアム、第三セクター運営の東京都のAGFフィールドを比較対象として選定した。

利用料を平日1時間あたりの時間単価に換算した場合、岩舟のサッカースタジアムがメインで90,000～120,000円/時、サブグラウンドで12,000円/時であるのに対し、グリーンスタジアムやカシマスタジアムが約3,000～4,000円/時程度、カンセキスタジアムが約5,000～8,000円/時程度、AGFフィールドが約28,000～44,000円/時程度で、これらの平均価格は約11,500円/時である。

メインについては、公式試合での運用が中心となり、試合前後に芝生養生期間が必要となることから実利用日数が制限され採算性の確保が難しいこともあり、比較的高額な料金設定になる。

サブグラウンドについては、サッカーの練習を含め一般市民の利用が十分可能で、平日利用料金は比較対象施設の平均価格に近いものとなっている。

市が維持管理費を負担しない民設民営サッカースタジアムを独立採算で維持していくことを考慮し、社会通念を逸脱した料金設定とは言えないと判断した。

コ チームがJ3に昇格する展望については、昨シーズン全国地域サッカーチャンピオンズリーグの決勝ラウンドまではコマを進めたが、惜しくも昇格を逃してしまった。所属する関東サッカーリーグ1部は、昇格するには一番難しいとされているカテゴリーだが、今シーズンも戦力を補強しており、J3に昇格することが期待できる。

サ J3に昇格した場合の公式戦開催による観客がもたらす地域への経済効果については、2019シーズンのJ3平均観客数2,394人に、ホームゲーム開催時の関係者80人を加算し、これに本市観光基本計画における一人当たりの観光消費額1,855円を乗じて、年間約6,425万円と推計される。

シ その他の地域の活性化の根拠として、近隣観光施設等との相乗効果が図れ、栃木市、岩舟地域の知名度が向上し、スポーツツーリズムの実施にもつながることが挙げられる。

ス 覚書に基づく事業計画は、スタジアムの工事がまだ完了していないため提出されていない。今後提出してもらおうが、先方が示している既存の地域イベントや市民向けオープン開放などの新たな市民向けイベントを盛り込んだ計画書の提出を求めている。

計画どおりに行われない場合は、設置許可の取消しも考えられる。

セ 合併により栃木市は運動公園が多い。しかし、廃止するという事は難しく、今

後の利活用として、プロスポーツの力を入れて、サッカーに特化した岩舟総合運動公園、自転車競技に強い藤岡運動公園といった色分けをしていく方針である。

ソ スポーツ庁では、自分でスポーツをする「するスポーツ」だけでなく、「みるスポーツ」や「ささえるスポーツ」を通して、市民に交流が生まれるような環境をつくっていかうと提唱している。プロスポーツを身近に「みる」ことで、自分も身体を動かしたいという動機づけが生まれるので、スポーツに親しむきっかけづくりとして総合計画とも整合するものである。

(3) 監査対象事項 1 (1)キに関して

ア 本件は、施設を設置事業者が自己資金で整備し、維持管理を行うとともに、これまで開催していた体育祭やマラソン大会等の他、新たに栃木市民向けオープン開放等の地域イベントを設置事業者と協力して実施する予定であるから多くの観客や利用者等の集客が見込まれるとともに、地域振興や地域活性化に寄与することが期待される。

したがって、本市にとって、公共性、公益性が高い事業であると認められ、栃木市税条例第7 1 条第1 項第4 号及び同条例施行規則第3 4 条第1 項第1 4 号で定める減免事由に該当することから、市長の職権濫用とはいえず、当該事業に係る固定資産税を減免することは適正であると判断する。

イ 本覚書にて免除する旨の合意があるとしても、対象となる建物は地方税法第3 5 9 条により令和3 年1 月1 日現在完成しておらず、現時点において課税対象ではない。適正な課税を求めることは、監査請求の対象となる財務会計行為に当たらないので、請求の却下を求める。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査の結果、次の事実を確認した。

(1) 岩舟総合運動公園（以下「本件運動公園」という。）について

ア 本件運動公園は、公園法第2 条の2 の規定に基づき、平成1 9 年4 月1 日岩舟町告示第3 7 号にて公告され、本市が設置している都市公園（公園種別：運動公園）である。なお、本件運動公園東側の市道拡幅に伴う公園区域の減少により、本件監査期間中の令和3 年3 月3 0 日付け栃木市告示第1 0 5 号にて区域の変更の公告がされた。

イ 都市公園とは、都市公園法運用指針第4 版（平成3 0 年3 月国土交通省都市局。以下「運用指針」という。）の「はじめに」にあるとおり、人々のレクリエーションの空間となるほか、良好な都市景観の形成、都市環境の改善、都市の防災性の向上、生物多様性の確保、豊かな地域づくりに資する交流の空間など多様な機能を有する都市の根幹的な施設であり、その中でも運動公園とは、主として都市住民全般の運動の用に供することを目的とする公園である。

ウ 以上から、本件運動公園は、本市において公共用に供することを決定した財産であり、法238条第4項の規定により行政財産に分類される。

エ 本件運動公園の位置、面積及び主要な施設は次のとおりである。

- (ア) 位置 栃木市岩舟町三谷及び新里地内
- (イ) 面積 188,226.82㎡
- (ウ) 主な施設 サッカー専用スタジアム、サッカー専用天然芝練習場、ゲートボール場、グラウンドゴルフ場、ジョギング・サイクリングコース、花見園及びユニバーサルスポーツ広場

オ 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、有料公園施設であった野球場、陸上競技場及びサッカー場が廃止された。

(2) 本件運動公園の過去5年間の使用料、利用者及び利用件数の推移は、次のとおりである。なお、「多目的競技場」とは「野球場」、「陸上競技場」及び「サッカー場」の総称であり、表記の金額、人数及び件数は各施設の合計である。

ア 過去5年間の使用料

(単位：円)

	H27	H28	H29	H30	R01	5年平均
多目的競技場	162,800	187,400	250,250	248,050	209,450	211,590
ゲートボール場	26,400	5,500	25,400	36,000	29,600	24,580
合計	189,200	192,900	275,650	284,050	239,050	236,170

イ 過去5年間の利用者数

(単位：人)

	H27	H28	H29	H30	R01	5年平均
多目的競技場(市内)	4,605	3,445	5,202	4,560	3,221	4,206.6
多目的競技場(市外)	731	869	483	1,465	579	825.4
小計	5,336	4,314	5,685	6,025	3,800	5,032.0
ゲートボール場(市内)	209	395	248	144	233	245.8
ゲートボール場(市外)	0	0	0	0	0	0
小計	209	395	248	144	233	245.8
合計	5,545	4,709	5,933	6,169	4,033	5,277.8

ウ 過去5年間の利用件数

(単位：件)

	H27	H28	H29	H30	R01	5年平均
多目的競技場（市内）	101	105	148	130	145	125.8
多目的競技場（市外）	10	19	20	30	14	18.6
小計	111	124	168	160	159	144.4
ゲートボール場（市内）	3	5	4	4	5	4.2
ゲートボール場（市外）	0	0	0	0	0	0
小計	3	5	4	4	5	4.2
合計	114	129	172	164	164	148.6

(3) 本件覚書について

本件覚書は、本市と本件企業とが令和2年3月23日付けで締結したもので、その内容は次のとおりである（覚書中の略称は、この覚書においてのみ使用するものである。）。

覚 書

株式会社日本理化工業所（以下「甲」という。）と栃木市（以下「乙」という。）は、乙が都市公園法（以下「法」という。）の規定により設置管理する都市公園である岩舟総合運動公園内所在の多目的グラウンド（以下「多目的グラウンド」という。）に、甲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、次のとおり合意したので、それを証するため覚書を締結する。

（目的）

第1条 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。

（公共性理念の尊重）

第2条 甲は、本件設置管理事業に当たっては、スポーツ施設に求められる公共性を十分理解し、可能な限り地域住民の意向を尊重し、取り入れるよう努めるものとする。

（設置施設内容）

第3条 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。

（設置基準）

第4条 略

(工事期間)

第5条 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、工事着手前までに、多目的グラウンドの市民の利用を停止する。

(本件許可の取得と更新)

第6条 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。

(遵守事項)

第7条 略

(土地使用料)

第8条 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。

(固定資産税)

第9条 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上決定する。

(原状回復義務)

第10条 略

(施設の維持管理費等)

第11条 本件施設の維持管理及び修繕等については甲が行う。

2 前項にて甲が維持管理及び修繕等を行う本件施設は、後記管理施設目録に記載した土地及び施設とする。

(施設利用と利用料金)

第12条 甲は、本件施設を、栃木シティフットボールクラブのホームスタジアム及び練習場として利用する。

2 甲は、前項に関わらず、栃木シティフットボールクラブの利用に支障がない範囲で市民等の一般利用者に貸し出しを行うことができる。その場合の料金、時間、区分等については、甲と乙が協議のうえ決定し公表する。

3 甲は、本件施設を市民等の利用に供するため、セミナー、イベントを定期的に行うこととし、甲は毎年度2月末日までに翌年度の事業計画を乙に提出する。

4 第1項から前項により甲が収受した入場料、利用料その他売上げ代金及び甲

が本件施設にて行った自主事業等により収受した売上代金は甲の収入とする。
(維持管理費の負担等)

第13条 甲は、第11条第1項の維持管理等に要する費用（経年劣化等によるスタジアムの修繕及び管理運営に影響のある法令等の変更で生ずる費用を含む。）及び、第4条の整備基準を満たすため等の大規模修繕費を負担する。

2 甲は、前項の大規模修繕を行う場合は、大規模修繕計画を策定し、設置許可内容の変更について乙と協議しなければならない。

3 不可抗力（自然災害、争乱、暴動その他、甲乙のいずれの責めにも帰すことのできない自然的または人為的な現象）によるスタジアムの損傷、試合その他の中止または延期などに掛かる費用負担等は、甲が負担する。

(経理)

第14条 略

(事前協議)

第15条 略

(計画)

第16条 甲は、每事業年度開始月の前々月末日までに、利用計画、自主事業計画について事業計画書を作成し、乙に提出しなければならない。

(報告)

第17条 甲は、每事業年度終了月の翌月末日までに、次の各号について記載した事業報告書を作成し、乙に提出しなければならない。但し、年度の途中で設置が取り消しとなった場合は、その取り消された日までの事業報告書を同日から起算して30日以内に提出しなければならない。

(1) 利用状況

(2) 経理状況

(3) 維持管理業務の実施状況

(4) 自主事業（セミナー、イベント等）の実施状況

(5) その他、報告が必要と思われること

(緊急時の対応)

第18条 略

(事故等の責任)

第19条 略

(権利義務譲渡等の禁止)

第20条 略

(重要事項変更の届出)

第21条 略

(指定の取消等)

第22条 甲が次の各号のいずれかに該当するときは、乙は甲に対し、本件許可を取り消し、または期間を定めて管理業務等の全部または一部の停止を命じるこ

とができる。

- (1) 条例及び規則の定めによる時。
 - (2) 本覚書の定めに従わない時。
 - (3) 甲が暴力団及び暴力団員と関係があると認められた時。
 - (4) 甲が公序良俗に反すると認められた時。
 - (5) その他社会正義に照らし認められないと判断した時。
- 2 乙は、前項第1号から第5号までの規定により指定を取り消し、または管理業務の全部または一部の停止を命じた場合、甲に生じた損害、損失及び追加費用等について賠償責任を負わない。
- 3 乙は、第1項の規定により本件許可を取り消したときは、本覚書を解除する。この場合において甲は、本件許可の取消しまたは本覚書の解除により、乙に生じた損害について賠償の責を負う。

(守秘義務)

第23条 略

(公開)

第24条 甲は、栃木シティフットボールクラブがスタジアム及び練習場を使用して行う試合や練習は、「見るスポーツ」として市民のスポーツへの興味を誘引し、「するスポーツ」への動機づけ効果が期待できることから、栃木シティフットボールクラブをして、可能な限り市民に公開させるものとする。

(周辺住民等への対応等)

第25条 甲は、甲が施設の設置及び維持管理等を行うにあたって生じる交通問題、騒音問題等の周辺住民等への対応並びに栃木シティフットボールクラブの試合及び練習とそれに伴う公開等に関する対応を行う。ただし、乙の責に帰すべき内容については乙が行うものとする。

- 2 甲は、乙が岩舟地域全体で行う体育祭等の行事、イベント等開催時の利用について、地域の利用に配慮する。但し、甲は、チーム利用状況及び芝の管理状態を勘案して、場所、日程及び内容等を協議し対応する。

(信義則)

第26条 甲及び乙は、信義を重んじ、誠実に本覚書に定める事項を履行しなければならない。

- 2 甲は、本件設置施設が岩舟総合運動公園内に設置される運動施設であることを常に念頭に置き、適正に使用しなければならない。
- 3 甲及び乙は、乙と株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED との連携協定書（令和元年度5月30日締結）を尊重し、履行しなければならない。

(疑義等の決定)

第27条 略

この覚書の締結を証するため、本書2通を作成し、甲と乙において、記名押印のうえ、各自1通を保有する。

令和2年3月23日

甲 株式会社日本理化工業所
乙 栃木市

(4) 本件覚書の締結に係る主な経過について

本件覚書の締結に係る経過として、監査委員が確認することができたのは次のとおりである。

ア 令和元年度5月30日に、栃木市と本件企業のグループ関連企業である株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED との間で、サッカー、フットサルを中心としたスポーツを通じた地域づくり、活性化を目指し、相互に連携・協力して取り組むこととした連携協定書（以下「連携協定書」という。）を締結した。

イ 令和元年8月19日に、株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED からサッカー専用スタジアムの整備についての要望書が本市に提出された。この要望書において、株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED は、本件許可使用料の無償と本件固定資産税の減免措置を要望している。

ウ 令和元年8月20日の庁議において、本件運動公園をサッカー専用スタジアムの整備地として決定するとともに、上記要望に対し、本件許可使用料の無償と本件固定資産税の減免措置を行うことを市の方針として決定することについて了承された。

エ 令和2年3月10日の庁議において、本件覚書の締結について了承された。

オ 令和2年3月23日に、本件覚書の締結について市長決裁がなされ、同日付で本件企業と本件覚書を締結した。

(5) 本件施設について

ア 土地

(ア) 所在地 栃木市岩舟町三谷1051番1 外17筆

(イ) 敷地面積 28,211㎡

イ サッカー専用スタジアム

(ア) 建築面積 スタジアム棟 969.2㎡

トイレ棟 95.5㎡

(イ) 建築構造 スタジアム棟 鉄骨造2階建

トイレ棟 鉄骨造1階建

(ウ) 主要施設 メインスタンド 800㎡

バックスタンド 2,771㎡

ゴール裏スタンド(南) 283㎡

ゴール裏スタンド(北) 413㎡

天然芝サッカーピッチ 7,140㎡

トイレ棟 95.5㎡

ウ サッカー専用天然芝練習場

(ア) 天然芝サッカーピッチ 7, 140㎡

(6) 本件施設の貸出料金について

ア 本件施設の貸出料金を一部抜粋（アマチュアスポーツ、入場料徴収なし、平日使用）すると、次のとおりである。

(単位：円)

施設	対象	一般		高校生以下		
		平日(円)	(円/時)	平日(円)	(円/時)	
メイン (天然芝)	市内	9～13、13～17時	360,000	90,000	240,000	60,000
		17～21時	480,000	120,000	360,000	90,000
	市外	9～13、13～17時	480,000	120,000	360,000	90,000
		17～21時	600,000	150,000	480,000	120,000
サブグラウンド ^㉞ (天然芝)	市内	9～13、13～17時	48,000	12,000	40,000	10,000
	市外	9～13、13～17時	180,000	45,000	120,000	30,000

※メインは、上記(5)イを指し、サブグラウンドは、ウを指す。

イ 貸出料金の設定は、本件覚書第12条第2項で、本市と本件企業で協議のうえ決定することになっている。また、運用指針の4.(2)③施設の管理において、「営利行為を伴う公園施設の許可にあたっては、一般公衆の自由な利用に供されるべき公共施設たる都市公園の本来の使命に影響を及ぼすことのないよう、入場料その他の料金の価格や販売する物品の種類及び価格等が社会通念上適正なものかどうか確認するとともに、必要に応じ指導等を行うことが望ましい。」と示されている。

ウ 本件施設の貸出料金の設定に当たり、担当課が比較対象とした施設の利用率は、次のとおりである。

(単位：円)

施設名	競技場	一般・平日(円)	(円/時)
栃木県グリーンスタジアム	メイン (西洋芝)	9～13時(4h)	11,100
		13～17時(4h)	13,800
		17～21時(4h)	16,700
カセキスタジアムとちぎ	メイン (天然芝)	8:30～12時(3.5h)	21,100
		12～18時(6h)	28,500
		18～21時(3h)	23,800
茨城県立カシマサッカースタジアム	メイン (天然芝)	9～12時(3h)	10,570
		12～17時(5h)	17,540
		17～22時(5h)	17,540
(東京都)AGFフィールド ^㉞	メイン (天然芝)	8:30～12:30(4h)	110,000
		13～17時(4h)	110,000
		17:30～20時(2.5h)	110,000

(7) 本件許可決定及び本件許可使用料免除の決定について

本件許可及び本件許可使用料免除の内容並びに決定の経緯は次のとおりである。

- ア 令和2年3月19日に、本件企業から本件施設の設置に係る公園施設設置許可申請書が提出された。
- イ 上記公園施設設置許可申請書と同日に、公園使用料減免申請書が提出された。
- ウ 令和2年3月24日に、設置期間を令和2年4月1日から令和5年3月31日までとする本件許可を決定すること、及び本件許可使用料の免除を決定することについて建設部長決裁がなされ、同日付け栃木市指令公園第219号にて本件施設の設置に係る公園施設設置許可書を本件企業宛て発出した。
- エ 上記許可書は、本件許可使用料を免除する旨明記している。
- オ 本件許可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円である。

(8) 公園条例及び有料公園施設条例の改正経過について

- ア 令和2年第6回栃木市議会定例会において、市長から栃木市公園条例の一部を改正する条例及び栃木市公園有料公園施設に関する条例の一部を改正する条例が議案として提出され、令和2年9月28日に原案可決された。
- イ 令和2年9月28日に、栃木市公園条例の一部を改正する条例（令和2年条例第24号）及び栃木市公園有料公園施設に関する条例の一部を改正する条例（令和2年条例第25号）が公布され、改正前の公園条例において本件運動公園の有料公園施設として定めている「野球場」、「陸上競技場」及び「サッカー場」（以下「条例改正前の有料公園施設」という。）が廃止された。
- ウ 令和2年第6回栃木市議会定例会の一般質問において、議員から「この2本の条例は、本来3月に出すべきだったのではないか。」との質問に対し、市当局は「令和元年11月から公園サイドとの本格的な協議が始まり、令和2年3月23日の覚書締結を受けて公園施設の設置を許可したことから、3月議会に議案を提出することができなかった。条例改正に当たり、4月より条例に民間事業者が設置する公園施設を残すべきかどうか栃木県と協議を進めてきたが、県内に事例がなく判断まで時間を要し、9月議会への提出となったものである。」旨答弁している。
- エ 請求人から提出された事実を証する書面において、公園緑地課が栃木県県土整備部都市整備課の担当者とやりとりした令和2年4月23日及び5月14日のメールを確認した。
- オ 条例改正前の有料公園施設の使用料は、野球場が1面につき1時間当たり310円で、陸上競技場が1時間当たり310円で、サッカー場が1時間当たり520円であった。

(9) 栃木シティフットボールクラブ（以下「本件クラブ」という。）について

- ア 本件覚書第12条第1項の規定に基づき、本件施設をホームスタジアムとするサ

サッカークラブである。

イ 本件企業のグループ関連企業である株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED が運営している。

ウ 関東サッカーリーグ1部に所属し、過去3年間のリーグ成績とホームゲームにおける平均観客数は次のとおりである。

シーズン年	リーグ成績	ホーム平均観客数
2020	7勝2分け0敗 優勝	無観客
2019	9勝5分け4敗 3位	618人
2018	17勝1分け0敗 優勝	550人

エ 2020シーズンにおいて、JFLへの昇格を決める全国地域サッカーチャンピオンズリーグに出場したが、決勝ラウンドで敗退し、2021シーズンにおけるJFL昇格を逃した。

オ 将来Jリーグへの入会を目指しており、入会の条件であるJリーグ百年構想クラブに認定されている。

カ 市長は、平成26年4月1日付け栃スポ振第327号にて、本件クラブのホームタウン受け入れについて承諾し、試合会場の確保、積極的な広報活動の推進、市民をあげて応援する機運の醸成、ホームタウン活動への支援及びチームと市民の交流の場の促進の5項目について支援することを、Jリーグを運営する公益財団法人日本プロサッカーリーグ宛て回答している。

(10) J3リーグ全試合における1試合当たりの平均観客数は次のとおりである。

- ・2016シーズン 2,937人
- ・2017シーズン 2,595人
- ・2018シーズン 2,470人
- ・2019シーズン 2,394人
- ・2020シーズン 1,140人

(11) 栃木市内への球技専用グラウンドの整備等に関する陳情書（以下「陳情書」という。）について

ア 平成28年11月11日に、市長宛て陳情書が提出された。

イ 陳情の趣旨は、天然芝又は人工芝の球技専用グラウンド（照明・簡易スタンド付）の整備と、球技専用スタジアムについて、中長期的視点での建設の検討を要望するものである。

ウ 陳情者は、栃木市に球技専用グラウンド整備等を目指す会であり、栃木市サッカー協会、栃木市ラグビー協会及び栃木市ホームタウン協議会設立を目指す会によって構成された団体である。

エ 陳情書には8,117名（うち市内居住者4,806名、市外居住者3,311

名)の署名が添えられている。

(12) 平成30年度及び令和元年度において、条例改正前の有料公園施設を利用して
いた団体が、令和2年4月以降はどこかの運動場を利用しているのかを公園緑地課に
おいて聞き取り調査を実施したところ、次のとおりであった。なお、(利用回数少)
とは年1、2回程度の利用である。

ア 野球場(利用記録にある29団体のうち、特に利用の多い4団体を含む6団体)

- ・団体①(市内) 市内では主に大平運動公園、市外では佐野市等を利用。
- ・団体②(市内) 主に栃木市岩舟総合運動場を利用。
- ・団体③(市外) 主に佐野市の球場や、栃木市岩舟総合運動場を利用。
- ・団体④(市内) 主に西方総合運動公園を利用。
- ・団体⑤(市内) 主に栃木市岩舟総合運動場を利用。(利用回数少)
- ・団体⑥(市外) 主に壬生町を利用。(利用回数少)

イ サッカー場(利用記録にある14団体のうち、特に利用の多い2団体を含む7団
体)

- ・団体①(市内) 主に日立の芝生運動場を利用。
- ・団体②(市外) 主に佐野市内の中学校開放(土日)を利用。
- ・団体③(市内) 主に都賀公民館や小山市を利用。(利用回数少)
- ・団体④(市外) メンバー減少により活動停止中。(利用回数少)
- ・団体⑤(市外) 主に小山市や白鷗大を利用。(利用回数少)
- ・団体⑥(市外) 主に鹿沼市を利用。(利用回数少)
- ・団体⑦(市内) 主に市内学校開放を利用。(利用回数少)

ウ 陸上競技場

ほぼ市の利用(岩舟地域の体育祭利用)だった。

(13) 本件固定資産税について

地方税法(昭和25年法律第226号。以下「税法」という。)第359条の規定
に基づき、固定資産税の賦課期日は当該年度の初日の属する年の1月1日であり、
本件請求受付時にはスタジアム建設は完了しておらず、課税の対象ではない。よっ
て、本件固定資産税は賦課されていない。

2 監査委員の判断

(1) 財務会計行為の該当性について

住民監査請求の対象は、第2の1(1)のとおり6種類の財務会計行為に限られる。
そして、これらの財務会計行為に該当しなければ、住民監査請求することはできず、
そのようなものを対象としている場合は、不適法なものとして却下するものとされ
ている。

そこで、本件請求に係る市長の各行為が、法第242条第1項に定める財務会計

行為に該当するかどうかを検討する。

ア 本件覚書の締結について

住民監査請求の対象になる「契約」は、財務的処理を直接の目的とする契約に限られる（水戸地裁平成元年3月14日判決）とされている。そして、本件覚書は、第3の1(3)で事実として確認したとおり（以下、同様に確認した事実を引用する場合は「認定事実(3)のとおり」とする。）本件許可の期間中、本件許可使用料と本件固定資産税を免除するという財務的処理について合意したものである。

したがって、本件覚書の締結は、住民監査請求の対象となる財務会計行為に該当すると判断される。

イ 本件施設の設置に係る行為について

請求人は、本件施設の設置は財産の貸付けに当たり、種々の法令及び条例に違反しているものとし、論理のすり替えのために公園法を適用することは違法であると主張する。一方で、公園法第5条に基づく設置許可は違法であることも主張している。これらの主張は両立しないため、本件施設の設置は財産の貸付けに当たり、種々の法令及び条例に違反していることを主位的な主張、本件許可は違法であることを予備的な主張とし、個々に検討する。

ところで、本件運動公園のような行政財産への施設の設置に係る行為は、いわゆる「財産の管理」に当たると解されるが、その行為が、財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とするものでなければ、住民監査請求の対象となる財務会計行為には当たらない（最高裁第一小法廷平成2年4月12日判決）とされ、また、結果として地方公共団体に財産的影響が及ぶ場合であっても、そこで主として考慮されるのが行政目的の実現の如何であって、財務会計の適正な実現ではない場合は、財務会計行為としての財産の管理には当たらない（東京高裁平成6年2月17日判決）とされている。

これを本件に当てはめると、本件施設の設置が財産の貸付けに該当するならば、それは財産の運用と言うべきで、財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とするものであり、住民監査請求の対象となる財務会計行為であると判断される。

次に、本件許可について検討する。

公園法の目的は、同法第1条で、都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めて、都市公園の健全な発達を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする、とされている。そして、同法第2条第2項において、都市公園の効用を全うするための公園施設を各号に定義し、同法第5条第1項は、公園管理者以外の者が公園施設を設置しようとするときは、公園管理者の許可を得なければならないと規定し、これを受けて同条第2項は、公園管理者は、公園管理者以外の者が設置する公園施設が、公園管理者自ら設置することが不適当若しくは困難であるか、又は公園管理者以外の者が設置することが都市公園の機能の増進に資するものと認められる場合に限り許可をすることができる、と規定している。

そして、公園法第5条第2項第2号の公園施設に該当するかどうかは、運用指針の4.(2)①のとおり、対象とする公園施設の効用の内容や程度及び当該公園施設の存する都市公園の設置目的や性格等の観点から判断することが必要であり、公園施設が都市公園の効用を全うするものに該当するか否かについては、個々の都市公園の設置目的や性格に応じて具体的に判断されるべきものであるから、公園法第5条第1項の公園施設設置許可は、対象財産である都市公園の財産的価値に着目した財務的処理ではなく、専ら公園管理上の見地からの行為であると判断するのが相当である。

したがって、本件許可は、住民監査請求の対象となる財務会計行為には該当しないと判断すべきである。

ウ 本件許可使用料を免除したこと、及び有料公園施設使用料の徴収を怠ったことについて

本件許可使用料については、公園法第18条の規定により条例で定めるものとし、これを受けて公園条例第11条において、公園施設の設置許可を受けた者は、使用料を納付しなければならない旨定めている。そして、使用料の算定は、1㎡当たりの月額によって定めていることからすれば、本件許可使用料は、本件許可に係る本件運動公園の土地の使用に対する反対給付として徴収されるものと解すべきである。

次に、有料公園施設使用料について検討する。

公園における有料公園施設は、住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するための施設であり、法第244条の公の施設に当たるものである。そして、公の施設は法第225条の規定により当該公の施設の使用の対価として使用料を徴収することができることから、法第228条の規定を受けて、有料公園施設条例第5条の規定により公の施設の使用に対する反対給付として徴収されるという性質を有するものである。

したがって、本件許可使用料を免除する行為及び有料公園施設使用料の徴収を怠っていることは、上記徴収義務を免除し、又は義務を怠るものであるから、本件運動公園の土地又は公の施設としての財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の行為であり、住民監査請求の対象であると判断される。

エ 本件固定資産税の免除について

税法第367条に基づく免除は、一旦発生し、確定した具体的租税債権という地方公共団体の「財産」を放棄することで「処分」したものであるべき（宇都宮地裁平成10年5月14日判決、千葉地裁平成12年12月20日判決も同旨）とされており、「財産の処分」としての財務会計行為に該当する。そして、財産の処分は、法第242条第1項の規定に基づき、当該行為がなされることが相当の确实さをもって予測される場合を含む、とされている。

これを本件に当てはめると、本件固定資産税は、認定事実(13)のとおり、まだ賦課されていないものの、認定事実(3)のとおり、本件覚書により本市と本件企業は本件固定資産税を免除することを合意していることからすれば、本件固定資産税の免除がなされることが相当の確実さをもって予測される、と解される。

したがって、本件固定資産税の免除は、住民監査請求の対象となる財務会計行為に該当すると判断される。

(2) 本件覚書締結の適法性について

請求人は、本件覚書は、公有財産処分の違法・不公正な行政執行であり、様々な法令及び条例に抵触するものであるとし、本件覚書の解除を求めている。

そこで、本件覚書締結の適法性について検討する。

ア 本件覚書は、認定事実(3)のとおり、本件許可に際しての条件を定め、当事者双方の役割と責任を明確にすることを目的に合意したものである。そして実際の本件許可は、認定事実(7)のとおり、本件企業からの申請に基づき決裁により許可を決定していることから、本件覚書により本件施設の設置を許可したのではないことは明らかである。

イ 請求人は、「本件覚書は、公有財産処分の違法・不公正な行政執行」であると主張する。これは、市長が本件覚書の締結によって本件施設の設置に係る財産の貸付けを行ったとの趣旨からの主張（主位的な主張）、又は本件覚書の締結によって本件施設の設置を許可したとの趣旨からの主張（予備的な主張）であると思われるが、いずれも事実を誤認していると言わざるを得ない。

ウ その上で、請求人が主張する各種法令及び条例との適法性を検討すると、本件覚書を締結すること自体は、法第96条第1項第6号及び法第237条第2項の議決事件には該当せず、栃木市財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例（平成22年条例第72号）第5条に基づく行政財産である土地の無償貸付けには該当せず、栃木市公の施設の廃止及び長期かつ独占的な利用の特例に関する条例（平成22年条例第73号）における公の施設の長期かつ独占的な利用にも該当しない。

エ また、仮に、本件覚書の締結によって、市長が本件施設の設置に係る財産の貸付けを行ったと解したとしても、栃木市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（平成22年条例第61号）、栃木市公文例規程（平成22年訓令第5号）並びに栃木市長期継続契約を締結することができる契約を定める条例（平成22年条例第71号）及び同条例施行規則（平成22年規則第67号）を当てはめることは、市長の弁明（第2の4(1)ウ、オ及びキ）と同旨の理由により、失当である。

オ したがって、本件覚書の締結が違法であるとする請求は、理由がない。

(3) 財産の貸付けによる本件施設の設置の適法性について

請求人は、(1)イのとおり、本件施設の設置は財産の貸付けに当たり、種々の法令

及び条例に違反していると主位的に主張する。

そこで、財産の貸付けによる本件施設の設置の適法性について検討する。

ア まず、本件施設の設置が財産の貸付けに当たるかどうかについて検討すると、本件運動公園は、認定事実(1)のとおり本市の行政財産である。そして、行政財産は法第238条の4第2項各号に掲げる場合に限り貸し付けることができるとされている。

イ そして、同項第1号において、当該普通地方公共団体以外の者が行政財産である土地の上に当該土地の供用の目的を効果的に達成することに資すると認められる堅固な建物等を所有し、又は所有しようとする場合には、その者に行政財産である土地を貸し付けることができるとされていることからすれば、本件施設の設置が行政財産の貸付けに当たると解することができなくもない。

ウ しかしながら、本市において行政財産の貸付けをするときは、栃木市財務規則(平成22年規則第55号)第157条において準用する同規則第154条の規定により契約書を作成し、契約を締結しなければならない。そして、このような貸借契約は、法第234条第5項の規定により市長と契約の相手方とが契約書に記名押印することで確定するものであるところ、本件施設の設置に当たっては、請求人及び市長から提出された証拠並びに市長の弁明からは、このような契約書の存在をうかがうことはできず、本件施設の設置に係る法的根拠は、本件許可のみである。

エ そもそも、請求人の上記主張は、本件覚書の締結によって本件施設の設置に係る財産の貸付けを行ったとの認識に端を発していると解され、この認識が(2)イのとおり誤ったものである以上、誤認した事実に基づく主張であると解される。

オ その上で、財産の貸付けによる本件施設の設置の適法性について検討すると、請求人は、本件施設の設置は財産の貸付けであるとして、法第96条第1項第6号及び法第237条第2項の議決事件として定められたものに違反し無効であり、栃木市財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例第5条の行政財産である土地の無償貸付けに該当しないため条例違反であり、並びに栃木市公の施設の廃止及び長期かつ独占的な利用の特例に関する条例における公の施設の長期かつ独占的な利用に該当するにもかかわらず議決を得ていないため条例違反である、と主張していると解されるが、上記のとおり本件施設の設置は財産の貸付けには当たらないため、そのような事実は存在しない。よって、これらの主張はいずれも認められない。

カ したがって、財産の貸付けによる本件施設の設置が違法であるとする請求は、理由がないと判断する。

(4) 本件許可について

ア (3)のとおり本件施設の設置は財産の貸付けには当たらないため、次に、請求人が予備的に主張している、本件許可の違法性について検討するが、(1)イのとおり、本件許可は住民監査請求の対象となる財務会計行為ではない。

イ したがって、本件許可が、公園法第5条第2項第2号に規定に当てはまらず違法

であることを理由とした請求、本件許可が、公の施設の長期かつ独占的な利用に該当するにもかかわらず、栃木市公の施設の廃止及び長期かつ独占的な利用の特例に関する条例における議決を得ていないため条例違反であることを理由とした請求、並びに公園条例及び有料公園施設条例を改正せずに行った本件施設の設置は市民の利用を妨げる違法状態であることを理由とした請求は、いずれも適法な請求ではないと判断せざるを得ない。

(5) 本件許可使用料免除の適法性について

請求人は、本件許可使用料の免除は、市長の職権濫用であり条例違反であると主張する。

そこで、本件許可使用料免除の適法性について検討する。

ア 使用料を減免する行為は、一般的に、法第232条の2の普通地方公共団体による寄附又は補助に係る公益上の必要性に関する判断と同様に、長に様々な行政目的を考慮した政策的な観点からの裁量権が認められていると解するのが相当であり、裁量権の行使の際の判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないか検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法になると解されている（札幌高裁平成24年5月25日判決、東京地裁平成25年6月11日判決も同旨）。

イ これを本件について当てはめると、まず、請求人は、本件許可の相手がサッカークラブチームを保有し試合興行により経営する営利企業であることを理由に、本件許可使用料を免除したことは市長の職権濫用であると主張し、さらに陳述で、千葉市の減免に関する規定を参照し、栃木市にも当てはまる一般常識的な規定であるから、営利目的の施設である以上免除は認められないと主張する。しかしながら、千葉市の減免に関する規定が一般的だとする主張に根拠はなく、上記判例のとおり、長に様々な行政目的を考慮した政策的な観点からの裁量権が認められていることからすれば、本件許可の相手が営利企業であること、及び営利目的の施設であることをもって、本件許可使用料を免除したことが市長の職権濫用になるとは言えない。

ウ また、請求人は、本件施設の貸出料金は高額で、一般市民が利用できない料金体系になっていることも理由にしており、この点については、条例改正前の有料公園施設の使用料は1時間当たり310円～520円であったところ、本件施設の貸出料金は認定事実(6)のとおりであり、確かに高額である。しかしながら、貸出料金の設定に当たっては、本件覚書第12条第2項の規定により本市と本件企業とが協議し決定することとなっているところ、職員の陳述によれば、サブグラウンドは、県内外のスタジアムの貸出料金の平均価格に近く、維持管理費を市が負担しない民設民営であることを考慮した上で設定したとのことで、メイングラウンドは、サッカーの公式試合で利用し、芝生の養生期間が必要な都合上、実利用日数が制限され採算性確保が難しく高額にならざるを得ないとのことであり、これらを踏まえ企業と

協議し料金設定を決定した市長の判断は、運用指針の4.(2)③が示す社会通念上適正なものかどうかの確認を怠っているとは言えず、著しく妥当性を欠くとまでは言えない。

エ そして、条例改正前の有料公園施設の利用状況は、認定事実(2)のとおり下降気味であって、さらに、旧1市5町の合併により、本市には類似の運動公園が多く存在することを踏まえると、これからの運動公園は、単に運動する場を提供するだけの役割ではなく、市民がスポーツに参画するための多種多様な役割を検討すべきである。そのような中、球技専用グラウンドの整備に関する陳情書が市民団体から提出され、今後の運動公園の利活用について、プロスポーツを活用し、岩舟はサッカー、大平は野球、藤岡は自転車競技といった色分けをする方針であるとする政策的な判断が合理性を欠くとは言えないし、「みるスポーツ」により市民がスポーツに親しむきっかけづくりとしたいとする市の意向は、生涯スポーツの推進を掲げる総合計画の理念とも合致すると言えるものである。

オ 一方、本件覚書第16条に基づく事業計画は、本件施設の工事が完了していないことを理由に、未だ提出されていない。そのため、市長の弁明も、既存の地域イベントが実施「予定」であること、施設を生かした市民向けイベントを実施する「予定」であること、これらのイベント集客が地域の活性化に寄与することが「期待」できる、近隣観光施設等との相乗効果が図れ、栃木市の知名度向上が「期待」できる等、「予定」や「期待」に留まっている。

カ さらに、J3サッカー公式試合が本件施設で開催されることによる観客がもたらす経済効果を算出しているが、認定事実(10)のとおり、J3の観客動員は年々下降気味で期待どおりの経済効果が得られるとは限らないし、そもそも、本件クラブの現状は、認定事実(9)のとおり、所属リーグでは好成績であるものの、2021シーズンにおけるJFL昇格を逃している。Jリーグ百年構想クラブに認定されており、毎年選手の補強に努めているようだが、少なくとも本件許可における設置期間内にJ3昇格を確約できる証拠はなく、J3昇格は未知数だと言わざるを得ない。そうすると、J3サッカー公式試合が本件施設で開催されることによる観客がもたらす地域の活性化も未知数だと言わざるを得ない。

キ そのような状況で、市長は地域振興や地域活性化に寄与することを理由に公益性があると判断し、本件許可使用料の免除を決定しており、これは上記判例が判示する重要な事実の基礎を欠いた判断とも言えるものだが、計画通りに行われなかった場合は、設置許可の取消しもあり得るとのことで、事業実施に向けた担保を取っていることを踏まえると、これまで検討してきた事項も含め全体として評価した場合は、スポーツを通じた地域の活性化という政策的な観点からの公益性の判断に、市長の裁量権に逸脱又は濫用があったとまでは言えない。

ク よって、本件許可使用料を免除したことは、違法又は不当であるとは言えない。

ケ したがって、本件許可使用料の免除は、市長の職権濫用であり条例違反であるとする請求は、理由がないと判断する。

(6) 有料公園施設使用料の徴収を怠る事実の該当性について

請求人は、有料公園施設使用料の徴収を怠ったこと、及び免除の手続をせずに免除したことは条例違反であると主張する。

そこで、有料公園施設使用料の徴収を怠る事実の該当性について検討する。

ア 公園における有料公園施設は、住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するための施設であり、法第244条の公の施設に当たるものである。そして、法第244条の2第1項の規定に基づき、公の施設の設置及び管理に関する事項は、条例で定めるものとされており、この規定を受けて、有料公園施設条例において有料公園施設の管理及び利用に関し必要な事項を定めているものである。

イ 確かに、本件許可の位置は、条例改正前の有料公園施設として定めた位置であって、本件許可に基づく本件施設を整備する行為が現実に条例改正前の有料公園施設において行われていたとしても、それは、本件許可の位置が条例改正前の有料公園施設であったということに過ぎず、公の施設としての目的をもって有料公園施設条例に基づき利用するものではないから、有料公園施設使用料が発生するという事実はない。

ウ そして、有料公園施設使用料は発生しないのだから、有料公園施設使用料の徴収を怠ったこと、また免除の手続をせずに免除したとの事実は存在しない。よって、上記主張は認められない。

エ したがって、有料公園施設使用料の徴収を怠ったこと、また免除の手続をせずに免除したことが条例違反であるとする請求は、理由がないと判断する。

(7) 本件固定資産税免除の適法性について

請求人は、本件固定資産税を免除することを覚書で合意したことは、栃木市税条例（平成22年条例第64号。以下「税条例」という。）第71条の規定に反し、市長の職権濫用であると主張する。

そこで、本件固定資産税免除の適法性について検討する。

ア 請求人は陳述で、固定資産税の減免規定は、納税者の担税能力の遺失、損壊の場合を想定したもので、公的資産以外は、法令に定めのあるものを除き課税されるものだから市長の職権濫用であると主張し、また、栃木市税条例施行規則（平成22年規則第59号。以下「税条例施行規則」という。）第34条第1項第14号の「前各号に掲げるもののほか、公益上その他特別の事由があると認められるもの」の解釈は、同項第1号から第13号の趣旨を受け継ぐことが明らかで、営利目的に入場料をとる以上は当然課税されるべきであると主張する。

イ しかしながら、一定の公益性の用途に供されている固定資産については、その用途に係る事業の援助などの行政目的のため、これに係る固定資産税を減免することは可能で、この場合、固定資産税を負担する経済的な能力に欠けていることは必要ではないというべき（熊本地裁平成17年4月21日判決）、と解するのが相当であ

る。

ウ また、税条例施行規則第34条第1項第14号の規定の趣旨は、公益上の理由が、その性質上一般的な類型化は困難であり、その有無や程度の判断は、最終的には固定資産税の減免によってその時々における一定の行政上の目的を達成しようとする課税庁の合理的な裁量によらざるを得ないことから、あらかじめ該当する固定資産を典型的に列挙するのではなく、個々具体の減免申請に対する長による個別の合理的な裁量判断に委ねたもの（東京地裁平成19年7月20日判決）、と解するのが相当である。

エ そうである以上、上記請求人の主張は認められない。

オ そして、公益性の判断においては、本件許可使用料の免除と同様の判断過程であり、重要な事実の基礎を欠いている点があることは否めないが、全体として評価した場合は、市長の公益性の判断に裁量権の逸脱又は濫用があったとまでは言えない。

カ よって、本件固定資産税の免除を覚書で合意したことは、違法又は不当であるとは言えない。

キ したがって、本件固定資産税の免除を覚書で合意したことが、税条例第71条の規定に反し市長の職権濫用であるとする請求は、理由がないと判断する。

3 結論

以上のことから、本件請求について、次のとおり判断する。

- (1) 第2の1監査対象事項のア、イ、エ、オ及びキは、いずれも理由がないと認められるため棄却する。
- (2) よって、上記財務会計行為が違法又は不当であることを理由とした、損害の事実及び市長に勧告するよう求めている措置も、やはり理由がないと認められるため棄却する。
- (3) 第2の1監査対象事項のウ及びカは、不適法な監査請求であるため却下する。

4 意見

監査委員の判断は以上のとおりであるが、不適法なものとして却下した本件許可並びに公園条例及び有料公園施設条例の改正が9月になったことに関して、本件覚書第16条に基づく事業計画に関して、並びに本件固定資産税に関して、次のとおり意見を述べる。

(1) 本件許可に関して

ア 請求人は、第2の3(1)ア、イのとおり、公園法第5条は、広大な都市公園の未利用部分に施設を作っているとする趣旨であり、本件施設は「当該都市公園の機能の増進に資する」どころか、条例改正前の有料公園施設の破壊を伴ったことは重大なことであると陳述する。

しかしながら、公園法第5条にそのような趣旨はなく、公園法全体を見渡しても請求人が主張するような趣旨は見当たらない。そして、公園施設の設置に関しては、

公園法第4条において、公園施設として設けられる建築物の都市公園の敷地面積に対する割合、いわゆる建蔽率の基準が定められている。

この公園法第4条に関しては、運用指針の3. 2-1(1)で、都市公園は、本来、屋外における休息、運動等のレクリエーション活動を行う場所であり、ヒートアイランド現象の緩和、緑地の確保、災害時の避難地等としての機能を目的とする施設であることから、原則として建築物によって建ぺいされない公共オープンスペースとしての基本的性格を有しており、公園敷地内の建築物によりその本来の機能に支障を生ずることを避けるため、建蔽率の基準については、100分の2という基準を参酌した上で、地域の実情に応じ条例で定めることと、と示されている。

さらに、本件施設のような運動施設に関しては、運用指針の4. 2-2で、運動施設は重要な公園施設であるが、都市公園は一般公衆の自由な利用に供されるべき公共施設であり、一般の人が自由に休息、散歩等の利用ができるオープンスペースを確保する必要があること等から、運動施設の敷地面積の総計の都市公園の敷地面積に対する割合について、100分の50を超えてはならないとしてきた、と示されている。

以上の運用指針からは、公園施設の設置に当たっては、公共オープンスペースという都市公園本来の機能に支障が生じることを避けなければならない、という公園法第4条の趣旨が読み取ることができ、そうである以上、請求人のように、広大な都市公園の未利用部分に施設を作っている、と解するのは適切ではない。

そして、上記2監査委員の判断(5)で示したとおり、本市は類似の運動公園が多く存在し、今後の利活用の方針として多種多様な役割を検討する必要がある中、プロサッカーを「みるスポーツ」として提供する役割を岩舟総合運動公園に担わせるため、既存の施設を廃止した上で(もともと、この手続きは次の(2)で述べるように事務処理に遺漏があったと言わざるを得ないものであった。)、サッカー専用スタジアムを設置するという政策的な判断は合理的であって、公園法第4条の趣旨も踏まえつつ都市公園の機能の増進にも資すると言えるものだから、これを破壊だとするのは、やはり適切ではないものである。

また、この点について、市長は弁明(第2の4(2)ク)で、旧施設の利用が低迷していたところ、民間を活用し新施設を設置したもので、旧施設の撤去なくして新施設の設置はできないものと説明する。旧施設と同程度の施設を整備し利用促進を図るとするならばそのとおりであると言えるが、本件のように旧施設と用途も規模も異なるような新施設を設置するような場合は、このような説明では説明責任を果たしているとは言い難い。

本市は、本件のような運動公園だけでなく、旧市町がそれぞれに整備した類似の公共施設が多く存在する。最初の合併から10年が経過し、合併の効果を最大限に生かすためにも公共施設の再編を本格的に進めていかなければならず、旧施設の廃止は必然的に発生するものである以上、今後市においては、市民が旧市町の財産が破壊されたとの認識を持ってしまうことのないよう、説明責任を果たすよう努めて

いただきたい。

イ また、請求人は、本件許可によって、岩舟地域市民のスポーツの場が失われたと陳述する。

確かに、認定事実(12)のとおり、利用の多かった市内の団体は、岩舟地域以外での活動を余儀なくされている。しかしながら、上記アのとおり、類似の運動公園が多く存在する中、岩舟総合運動公園の利活用の転換を図ったものであって、このことが合理性のある政策的な判断である以上、これまで利用していた団体の活動がおおむね市内の運動公園又は運動場で充足している限り、合併の効果を最大限に生かすためには、やむを得ないものと思料する。

そして、市においては、上記アと同様に、今後の公共施設の再編を本格的に進めていくに当たっては、市民がこれまで活動していた場所を失ってしまったとの思いを抱くことのないよう、市民に寄り添った丁寧な説明に努めていただきたい。

(2) 公園条例及び有料公園施設条例の改正が9月になったことに関して

請求人は、公園条例及び有料公園施設条例を改正せずに行った本件施設の設置は、市民の利用を妨げる違法状態であると主張した。

この点について、本件許可の位置が条例改正前の有料公園施設であっただけに過ぎないことは、上記2 監査委員の判断(6)で示したとおりだが、同時に、本件許可に係る設置期間の開始日以降は、公の施設としての利用ができなくなることも明白であり、市長の弁明(第2の4(2)キ)からもそのように認識していたことがうかがえる。

そうである以上、公園条例及び有料公園施設条例を改正してから、少なくとも条例改正と同時に、本件許可をすべきであった。認定事実(8)のとおり、県との協議は令和2年4月に入ってからであり、事務処理に遺漏があったと言わざるを得ない。

今後はこのようなことが起こらないよう、コンプライアンスを徹底し職務を遂行していただきたい。

(3) 本件覚書第16条に基づく事業計画に関して

職員の陳述(第2の4(2)ス)から、本件覚書第16条に基づく事業計画がまだ提出されていないことが判明した。

本件施設の工事が完了していないことが理由とのことであるが、本件監査期間中の令和3年3月14日には、本件施設のこけら落としとも言えるオフィシャルトレーニングマッチを開催し、サッカースタジアムとしての利用に支障はない状態である。さらに、第1の3(2)事実を証する書面エ(以下「内覧会資料」という。)によれば、関東サッカーリーグ1部2021シーズンの本件クラブのホームゲームスケジュールが既に決まっており、アウェイゲームや主要大会等のパブリックビューイングのスケジュールも決まっている。

つまり、本件企業は本件覚書第16条に基づく事業計画を提出していないにもか

かわらず、本件クラブに関する予定は既に組んでいる状態であって、このような状態では、例えば、既存の地域のイベントを開催するにしても、上記公式戦の合間に入れざるを得ず、地域住民の意向は取り入れにくいと言わざるを得ないし、そもそも、本件施設を活用したスポーツによる地域の活性化を展開していくに当たっては、連携協定書に基づき本市と本件企業とは対等に連携・協力するべきであるところ、内覧会資料を見る限りは、本市の関わりは希薄で、本件企業や本件クラブ中心の事業展開となっており、本市にとっての本件施設の位置付けが、企業まかせの見込みや願望にすぎず、市民に伝わっているとは到底言えない。

ついては、市は直ちに、本件企業に本件覚書第16条に基づく事業計画を提出させ、本件施設に係る事業計画の具現化に向けて、本件施設の位置付けが本市にとって公益に資するものであることを市民に明確に伝えることができるよう主体的に取り組んでいただきたい。

(4) 本件固定資産税に関して

税の減免については、地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について（平成29年4月1日総税企第36号総務大臣通知）のIV 特記事項1において、「地方税の減免措置については、地方税法の規定に基づき、条例の定めるところによって行うことができるが、各地方団体にあつては、当該措置が特別の事由がある場合に限った税負担の軽減であることを踏まえ、適正かつ公平な運用に十分配慮すること。公益性を理由として減免を行う場合には、公益性の有無等条例で定める要件に該当するかを厳正に判断すること。」とされている。

このことを踏まえると、公平性が強く要請される課税事務において、税の減免は、例外的に不公平な取扱いを正当化するものと言えるから、公益性の有無に関しては、当該固定資産の目的やその利用実態から生じる公益性などを客観的に認定した上で、厳正に判断されるべきではないかと思料する。

現状は、上記2監査委員の判断(7)で示したとおり、市長は、本件施設の公益性の有無を本件許可使用料と同程度に検討した上で、本件固定資産税の減免を合意しており、これについては違法・不当とまでは言えないと判断したが、令和3年4月に本件施設が完成することによって来年度実際に課税される予定の本件固定資産税については、決して本件覚書で合意していることをもって減免を決定するのではなく、事業計画の内容をよく吟味し、その実績を踏まえ公益性を厳正に判断していただきたい。

特に本市は、令和元年台風19号の大雨被害により多くの市民が被災した。このような災害で損傷を受けた固定資産は、税条例施行規則第34条第1項第13号の規定に基づき、災害があつた日の属する年度分の固定資産税のうち、災害のあつた日以降に納期が到来する分の税額を損害の程度の区分に応じ減額するものである。請求人が陳述するように、このような取扱いに対して、本件固定資産税について本件許可の設置期間中の免除を合意するのは不公平だとの訴えに、市長はよく耳を傾

けなければならず、本件固定資産税の免除によって、多くの市民にこのような思いを抱かせることのないよう切に要望する。