

岩舟総合運動公園サッカー専用スタジアム住民訴訟にかかる

検証報告書

令和6年1月29日

(修正 令和6年3月15日)

栃木市経営管理部総務人事課

## 目次

第 1	事案の概要	1
1	経過	1
2	判決内容及び市の対応	2
	(1) 宇都宮地方裁判所（第 1 審）判決（令和 4 年 1 月 27 日）	2
	(2) 第 1 審判決に対する市の対応	2
	(3) 東京高等裁判所（第 2 審）判決（令和 5 年 10 月 18 日）	2
	(4) 第 2 審判決に対する市の対応	2
3	裁判における市の主張及び裁判所の判断（要約・抜粋）	3
	(1) 固定資産税	3
	(2) 公園使用料	5
第 2	検証の方法	10
1	問題点と検証の進め方	10
2	検証するに当たっての根拠・資料	10
第 3	検証結果	11
1	岩舟総合運動公園へのサッカー専用スタジアム設置、公園使用料・固定資産税免除に至る過程	11
2	問題を生じさせた要因	23
	(1) サッカー専用スタジアム誘致優先の志向と慎重さの欠如	23
	(2) 関係部署間の連携及び当事者意識の不足	23
	(3) 議員研究会・住民説明会で表明された意見への対応不足	24
	(4) 庁議での議論不足	24
第 4	総括（検証結果を踏まえた改善策）	25
	(1) 当事者意識を持った職務の遂行	25
	(2) 意思決定過程での議会等への丁寧な説明	25
	(3) 適切な記録管理	25
	(4) 裁量処分における判断根拠の明確化	25
	(5) 自治基本条例に基づく市政運営	26

## 第1 事案の概要

### 1 経過

令和元年5月30日、栃木市と株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED (※1)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、活性化を目指して、相互に連携・協力して取り組むことについて、協定を締結した。

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整備に係る借入金に対する債務保証、サッカー専用スタジアム整備地の長期的な無償貸与、サッカー専用スタジアム施設の長期的な固定資産の減免措置、サッカー専用スタジアム整備に関する手続等の迅速な対応及び支援を求める要望書が栃木市に提出された。

令和元年8月20日の庁議(※2)において、市として岩舟総合運動公園多目的グラウンドをサッカー専用スタジアム整備地とすること、整備費用は日本理化工業所グループの負担とし、市は整備地の無償貸与及びサッカー専用スタジアムに係る固定資産税の減免措置を行うことが承認され、翌令和2年3月10日の庁議において、10年間を上限として公園使用料及び固定資産税を免除すること等を明文化する覚書の締結が了承された。

令和2年3月23日に、この覚書の締結について市長決裁がなされ、同日付けで株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED の親会社となる株式会社日本理化工業所と覚書を締結した。

また、令和2年3月19日付けで、株式会社日本理化工業所から、岩舟総合運動公園に運動施設(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)の設置許可を求める申請書及びこれら施設の設置に際しての公園使用料減免申請書が栃木市長宛に提出され、令和2年3月24日付けで公園施設設置が許可(公園使用料は免除)された。

令和3年2月24日、サッカー専用スタジアム等に係る固定資産税の免除及び運動公園使用料免除は栃木市税条例及び栃木市公園条例等に反する違法な行為であるとして、固定資産税の免除の差止めや公園使用料免除の停止等を求める住民監査請求が提起され、同年4月23日、理由がないとして棄却された。

令和3年5月21日、サッカー専用スタジアム等に係る固定資産税免除の差止め及び岩舟総合運動公園使用料を請求しないことが違法であることの確認を求める住民訴訟が宇都宮地方裁判所に提起され、令和4年1月27日

---

※1 栃木シティフットボールクラブの運営会社。

※2 市長の意思決定のための助言及び審議又は協議を行う会議。市長が主宰し、副市長、教育長、部長、危機管理監、会計管理者、議会事務局長、上下水道局長、消防長、教育次長、監査委員事務局長、農業委員会事務局長、副部長及び技監をもって構成する。

に市側敗訴の判決があったが、市は判決を不服として令和4年2月8日に東京高等裁判所へ控訴した。

令和5年10月18日に東京高等裁判所の判決があり、市の控訴は棄却されたが、市は上告を行わず、判決が確定した。

## 2 判決内容及び市の対応

### (1) 宇都宮地方裁判所（第1審）判決（令和4年1月27日）

ア 被告は、株式会社日本理化工業所に対し、別紙物件目録記載の建物に対して課する令和4年1月1日及び令和5年1月1日を賦課期日とする固定資産税の免除をしてはならない。

イ 被告が、株式会社日本理化工業所に対し、令和2年4月1日から令和3年2月24日までの間の岩舟総合運動公園の使用料1,225万1,634円を請求しないことが違法であることを確認する。

ウ 訴訟費用は被告の負担とする。

### (2) 第1審判決に対する市の対応

判決の内容を精査した結果、市の主張が全く認められておらず、あらためて市の考えを主張する必要があると判断し、控訴することとした。

### (3) 東京高等裁判所（第2審）判決（令和5年10月18日）

ア 控訴人市長が令和5年1月27日付けで株式会社日本理化工業所に対してした別紙物件目録記載の建物に係る令和4年1月1日を賦課期日とする固定資産税の免除決定を取り消す。

イ 控訴人市長が令和5年5月17日付けで株式会社日本理化工業所に対してした別紙物件目録記載の建物に係る令和5年1月1日を賦課期日とする固定資産税の免除決定を取り消す。

ウ 控訴人市長の本件控訴を棄却する。

エ 訴訟費用は、第1、2審を通じて、控訴人らの負担とする。

オ なお、原判決主文第一項は、被控訴人らの訴えの交換的変更により、失効している。

### (4) 第2審判決に対する市の対応

判決の内容を精査し、慎重に検討を重ねた結果、これ以上、サッカーチームの支援に関する意見の対立が長引くことは好ましくないと判断し、判決を受け入れ最高裁への上告は行わないこととした。

### 3 裁判における市の主張及び裁判所の判断（要約・抜粋）

#### （1）固定資産税

原告の主張	市の主張 (第1審)	1審判決	市の主張 (第2審)	2審判決
<p>固定資産税の免除は、地方税法上、税負担の公平性の観点から強い公益性がある場合に限られるが、強い公益性が認められないので、違法である。</p>	<p>地域への配慮（市民の利用料が一般より低い、地域の利用に対する配慮、スポーツによる多様なニーズへの対応、市の知名度）、経済効果（集客、居住、市の費用負担がない）、他の自治体の例、の点から公益性が認められ、栃木市税条例第71条第1項第4号に該当する。</p> <p>栃木市税条例 (固定資産税の減免)</p> <p>第71条 市長は、次の各号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、その所有者に対し</p>	<p>施設は担税力を生み出さないような用途に使用されているものと認められない。</p> <p>また、減免を受けておらず栃木市に同様の又はそれ以上の経済効果をもたらしているであろう多数の固定資産との比較において、減免を相当とする強い公益性があるとは到底認められない。</p>	<p>担税力を生み出さない用途に使用という要件を公益性の判断基準としている点で明らかに誤りである。</p> <p>市税条例の「特別な事由」に強い公益性が必要と裁量権を狭めた判示は誤りである。</p>	<p>施設は専ら公益性のある用途に使用されているものと認められない。</p> <p>また、減免を受けておらず栃木市に同様の又はそれ以上の経済効果をもたらしているであろう多数の固定資産との比較において、減免を相当とする程度の公共性があるとは到底認められず、免除した判断において判断の前提になった事情に事実に基礎があり、その判断が社会通念に照らして合理性を有するものと直ちに認めることはできない。</p>

原告の主張	市の主張 (第1審)	1審判決	市の主張 (第2審)	2審判決
	<p>て課する固定資産税を減免する。</p> <p>(1)～(3) 略</p> <p>(4) 前3号に掲げるもののほか、特別の事由があるものの</p>			
			<p>専用グラウンド設置を求める市民からの要望、プロスポーツ活動を活発化させることによる社会的効果、施設自体がもたらす社会的経済的効果、重複施設の有効活用等の公益性を有しており、地方税法及び市税条例に基づいた減免は市長の裁量権の逸脱や濫用には当たらない。</p>	<p>施設は専ら公益性のある用途と認められず、判断の前提となった事情に事実的基礎があり、判断が社会通念に照らして合理性を有するものと直ちに認めることは困難である。</p>

(2) 公園使用料

原告の主張	市の主張 (第1審)	1審判決	市の主張 (第2審)	2審判決
<p>公園使用料の免除は、施設が一営利企業の事業活動のもので、公益性を認められず、公園条例の要件を満たさないので、違法である。</p>	<p>地域への配慮（市民の利用料が一般より低い、地域の利用に対する配慮、スポーツによる多様なニーズへの対応、市の知名度）、経済効果（集客、居住、市の費用負担がない）、他の自治体の例、の点から公益性が認められ、都市公園条例第22条に該当する。</p> <p>都市公園条例 (使用料の減免)</p> <p>第22条 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。</p>	<p>経済効果の試算の結果は、前身が相当以前から本拠を置くチームであったことから、年間消費額に大きな変化が生じるとは考え難い。</p> <p>J3に昇格した場合の試算をするが、試算に用いている各数値の的確性が不明であるだけでなく、昇格する見込みの程度が不明であるから、意味のある試算とは認められない。</p>	<p>多目的グラウンドの廃止による経費が約400万円節減でき、フェンス更新費用約1億1,000万円の支出が不要となり、令和4年度には53万円を超える収入を得ており、市の財政改善に寄与している。</p>	<p>仮に、財政改善効果が認められても、施設を設置したこと自体により生じるものであり、施設が設置されている限り、固定資産税300万円及び公園使用料1,354万円が免除され続けることを考慮すると、判断に合理性があるといえない。</p>
	<p>同上</p>	<p>多目的グラウンド利用の需要を他の公園施設が完全に吸収できているものではなく、利</p>	<p>住民等からの強い要望に基づき誘致活動が行われ住民との間で十分な情報開示と協議に</p>	<p>1審同様</p>

原告の主張	市の主張 (第1審)	1 審判決	市の主張 (第2審)	2 審判決
		<p>便は後退している可能性もある。仮に、無料で使用させても、住民の福祉が維持されるというだけに過ぎない。施設の無料開放やサッカー教室をしたとしても、大きく市民の利便が増進し、福祉が向上するものとは解されない。</p>	<p>基づき、住民の理解を得て施設が設置されたもので、住民自身が望んでいる施策の実現が住民の福祉を増進させることである。無料開放等のほか、パブリックビューイングの実施など従前不可能または困難だった行事が可能となり、住民の福祉の増進に多大な貢献をしている。プロスポーツチームと接する環境を日常的に創出して運動の動機付けになることにより、青少年の健全な育成や労壮年層の身体的精神的な健康増進に資する。各種のスポーツイベントや文化活動の拠点として活用されることにより、地域活性化の実現が可能となり、住民の福祉を増進させるものである。</p>	

原告の主張	市の主張 (第1審)	1審判決	市の主張 (第2審)	2審判決
	<p>○公式戦観戦者が地域経済へ及ぼす波及効果</p> <p>①関東1部リーグ実績に基づく年間消費額の試算 1,114万8,550円/年</p> <p>②J3に昇格を想定した年間消費額の試算 6,424万9,780円/年</p> <p>○クラブ拠点により栃木市に及ぼす経済的波及効果</p> <p>①練習見学者による年間消費額の試算 371万円/年</p> <p>②関係者の居住による年間消費額の試算 7,644万180円/年</p>	<p>客観的な根拠のある事実を基礎とした合理的な将来予測に基づくものであったと認められない。(裏付けが乏しい場合であれば、条例の改正により議会の判断を経て、新たな公園使用料ないし公園使用料免除を定めるほかない。)</p>	<p>市に建設費用約17億円、維持管理費年間約7,000万円の費用負担がない。</p>	<p>固定資産税ほど厳格なものも求められないとしても、慎重な判断が求められるべきであり、設置面積と公園使用料の額も考慮すると、判断の前提となった事情に事実に基礎があり、その判断が社会通念に照らして合理性を有すると認められる場合でなければならぬ。(裏付けが乏しい場合であれば、条例の改正により議会の判断を経て、新たな公園使用料ないし公園使用料免除を定めるほかない。)</p>
	<p>他の自治体による誘致の状況についての主張なし。</p>	<p>覚書締結当時に公園使用料を免除しなければ施設を設置しなかったという状況にあったことは、証拠上うかがうことができない。運営会社が無償貸与を求めてから、市とどの</p>	<p>運営会社から他の地方公共団体もスタジアムの設置を誘致していると説明された。</p>	<p>固定資産税の免除をめぐる市側と交渉している中で発言にすぎず、現実には他の自治体が誘致していたか、誘致に向けた協議がどの程度進展していたか不明で、公園使用料を</p>

原告の主張	市の主張 (第1審)	1審判決	市の主張 (第2審)	2審判決
		<p>ような交渉があったか、設置後の収益見込みを市がどのように予測していたか一切明らかにされていないから、減額にとどまらず免除を行った市の判断に合理性を肯定する余地がない。</p>		<p>免除しなければ施設を設置しなかった状況にあったということとはできない。収益見込みや費用の回収見込み等を市が慎重に考慮して公園使用料を免除する決定をされたのか不明であり、判断に至る過程が適切なものであったか判然としない。</p>
			<p>複数回の庁議や議員研究会での協議を経て、固定資産税と公園使用料を免除する旨の覚書が締結され、複数の地域で住民説明会を実施し、固定資産税と公園使用料を免除する方針であることを説明した。</p>	<p>庁議や議員研究会において具体的にどのような内容の協議がされ、固定資産税と公園使用料を免除を認めることになったのか判然としないし、住民説明会で免除する旨が説明された事実を認めるには足りない。</p>
	<p>土地使用料の減免をした他の自治体の例がある。</p>	<p>将来の集客見込み、他の自治体と競合していたのかなどの点で、同様の場合でないから、</p>	<p>全国の地方公共団体でスタジアムの使用料や固定資産税を免除した事例がある。(証拠を提出)</p>	<p>サッカークラブを誘致した経緯、誘致をめぐる他の自治体との競合の状況、固定資産税の免除が決定された経緯、誘</p>

原告の主張	市の主張 (第1審)	1審判決	市の主張 (第2審)	2審判決
		そのような指摘は当たらない。		致により期待される経済効果等の程度、サッカークラブの上位リーグ昇格の見通し、免除の対象となる土地建物の範囲や規模、免除される期間や額の見込み等の事情は、サッカークラブを誘致した地域の実情等によって様々で、栃木市と同じ状況にあるか判然としないから、例があることから直ちに合理性があることにはならない。

## 第2 検証の方法

### 1 問題点と検証の進め方

今回の住民訴訟において、市は、「固定資産税と公園使用料の免除は、スポーツを通じたまちづくり・地域活性化の一環として、さらには厳しさを増す財政状況の改善及び公共施設の有効活用という公益目的に基づくものであり違法性はない」ことを主張したものの、第一審、控訴審ともに市の主張が認められず、『固定資産税の免除をしてはならない、公園の使用料を請求しないことが違法』という結果となった。

固定資産税と公園使用料を免除するという市の判断について、裁判所は、「免除した判断において判断の前提になった事情に事実的基礎があり、その判断が社会通念に照らして合理性を有するものと直ちに認めることはできない。」「試算に用いている各数値の的確性が不明であるだけでなく、昇格する見込みの程度が不明であるから、意味のある試算とは認められない。」「仮に、財政改善効果が認められても、施設を設置したこと自体により生じるものであり、施設が設置されている限り、固定資産税 300 万円及び公園使用料 1354 万円が免除され続けることを考慮すると、判断に合理性があるといえない。」「庁議や議員研究会において具体的にどのような内容の協議がされ、固定資産税と公園使用料の免除を認めることになったのか判然としないし、住民説明会で免除する旨が説明された事実を認めるには足りない。」等と判断している。

このことから、本件事案については、具体的な根拠に基づく検討がなされないまま、地域活性化や財政状況の改善などといった公益性があるという理由で固定資産税と公園使用料を免除するという支援策を決定してしまった点に問題があったということが言える。

そこで、本報告書では、どのような経過で岩舟総合運動公園へのサッカー専用スタジアム設置に当たって固定資産税と公園使用料を免除するという選択に至ったのか、市の対応に焦点を絞って検証することとする。

### 2 検証するに当たっての根拠・資料

市において保管されている文書とする。

### 第3 検証結果

#### 1 岩舟総合運動公園へのサッカー専用スタジアム設置、公園使用料・固定資産税免除に至る過程

##### 【その他①】

平成29年4月、株式会社日本理化工業所が栃木ウーヴァフットボールクラブ<sup>※</sup>のスポンサーに決定。

※現在の栃木シティフットボールクラブの前身。

##### 【庁内調整①】

平成30年9月、シティプロモーション課が、総合政策課、公園緑地課、都市計画課及びスポーツ振興課の各課長と「プロスポーツを活かした街づくりに関する打合せ」を行い、「プロスポーツを活かした街づくりプロジェクトチーム<sup>※</sup>」を立ち上げることとし、栃木ウーヴァFC（現栃木シティFC）が希望する岩舟総合運動公園へのサッカー専用スタジアム整備についての検討を開始した。（平成30年10月1日「プロスポーツを活かした街づくりプロジェクトワーキング（第1回）の開催について」より）

※プロジェクトチームは総合政策課、公園緑地課、都市計画課、スポーツ振興課及びシティプロモーション課の課長級職員で構成。同年10月にプロジェクトチームの下部組織として、係長及び担当職員で構成するワーキンググループを設置。

##### 【庁内調整②】

平成30年10月3日に行われた第1回ワーキングの中で、シティプロモーション課から「ウーヴァFCからの要望は、現段階で対応が出来る可能性が一番高いと思える場所が岩舟運動公園<sup>※</sup>」「岩舟の運動公園にサッカーのスタジアムと飲食モールが設置できないとその先の取り組みが始まらないため、その可能性を探ることを先決事項として取り組むこととなる」「スポーツ団体の要望は、栃木市ありきの話では無いため、市の対応が遅れてしまうと、他市での実施になることもあるため、対応は可能な限り早く行うこととしたい。」との説明があった。（平成30年10月4日「プロスポーツを活かした街づくりプロジェクトワーキング（PSPW）第1回記録」より）

※ワーキンググループでの資料「岩舟運動公園等栃木ウーヴァフットボールクラブ整備要望一覧（2018.9.3）」によると、サッカースタジアムは多目的グラウンド、飲食モールは遊楽々館南側、駐車場は南部清掃工場跡地南側等の記載があることから、岩舟運動公園との記載は岩舟総合運動公園と解釈する。

### 【庁内調整③】

平成30年10月15日に行われた第2回ワーキングの中で、スタジアム建設に関して、総合政策課から活用可能な補助メニューの説明（栃木ウーヴァFCが建設する場合のメニューは見つかっていない旨の説明もあり）、公園緑地課から公園施設として行う場合と都市公園の全部または一部を廃止して行う場合の説明、都市計画課から都市計画として設置する場合の説明があった。ワーキングの結果、スタジアムとフードモールに絞って対応すること、都市公園内での設置の可能性があるため、県の担当課に出向き、事前確認を行うこととなった。（平成30年10月19日「プロスポーツを活かした街づくりプロジェクトワーキング（PSPW）第2回記録」より）

### 【庁内調整④】

平成30年10月29日、総合政策課、シティプロモーション課及び公園緑地課にて県都市整備課に出向き、岩舟総合運動公園へのサッカースタジアム等設置に関する事前打ち合わせを行った。

打合せ記録によると、市は、栃木ウーヴァFCから岩舟総合運動公園へのサッカー専用スタジアム等設置要望が提出されることを想定していた。また、公園施設の維持について財政的な課題を抱えていることや地域活性化に繋がることから推進する方向で考えていた。

県都市整備課からは、「都市公園は広く住民に提供されるものであり、個人的使用に供するものではない」「住民に不利益にならないように進めた方が良い」「スタジアム老朽化の際の対応や公共施設である都市公園に整備させた責任や万一事業者に逃げられた場合には市がその責任を負うことになるので、慎重にかつ十分に協議しておくべき」との意見があった。

（平成30年11月13日「岩舟総合運動公園へのサッカースタジアム等設置に関する栃木県県土整備部都市整備課との事前打ち合わせ記録」より）

### 【庁内調整⑤】

平成30年11月21日、シティプロモーション課と秘書課間で栃木ウーヴァFCによる要望書提出の日程調整が行われ、要望書提出が同年12月3日と決定した。また、同年11月27日には、記者会宛てに要望書提出のプレスリリースがなされた。

### 【要望書提出①】

平成30年12月3日、栃木ウーヴァFCの運営会社である株式会社栃木ウーヴァから「栃木ウーヴァフットボールクラブに対する支援の要望書※」

が提出された。

※要望事項

1. 栃木市内にサッカー専用スタジアムを整備し、弊クラブのホームスタジアムとするとともに、地域に開かれたスタジアムとして活用を図りたい。
2. サッカー専用スタジアム整備に合わせ、その隣接地に天然芝のフルピッチ練習場を整備したい。
3. クラブの選手及びスタッフ等については、活動の利便性を確保し、地域に密着した活動を行うため、近隣に住環境を用意する必要があるため、出来るだけ練習場に近い場所に寮等を整備したい。
4. サッカー専用スタジアム利用者に対し、食を提供する場合は必要と考えるため、レストラン等の飲食モールを設置したい。
5. スタジアムや飲食モールの整備・運営について、基本的に民間資金で行う方針であるが、地域のチームとして積極的に活動することとなるため、各種制度を活用した助成金や補助金を含めた財政支援をお願いしたい。
6. サッカー専用スタジアム運営には多くの人材が必要となるため、地元人材の活用を図るとともに、地元施設を活用して、専門学校開設等を含めた人材育成を行いたい。
7. 地域に密着したクラブとしてJリーグ参入を目指すに当たり、地元自治体である栃木市との緊密な連携は必須条件となるため、当クラブへの派遣対応を含めた人的、組織的な支援をお願いしたい。

【議員研究会①】

「栃木ウーヴァフットボールクラブに対する支援の要望書※」について、平成30年12月13日の議員研究会にて説明を行うとともに、同月14日の定例記者会見において、市長から発表を行った。

【栃木シティFCとの協議①】

平成31年1月7日、シティプロモーション課と栃木シティFC※との間で打ち合わせが行われ、同課がサッカー専用スタジアムの建設スケジュールを質問したところ、2021（令和3）年の中頃には整備したいとの回答があった。（平成31年1月10日「栃木シティFCと確認事項の打合せ記録」より）

※「栃木ウーヴァフットボールクラブ」は、平成30年12月14日にチーム名を「栃木シティフットボールクラブ」に変更した。

【庁内調整⑥】

平成31年1月10日、シティプロモーション課からプロスポーツを活かした街づくりプロジェクトチームメンバーの各課長宛てに、「今年度は、

栃木シティ FC からの要望項目を検討し、次年度に向けた課題整理を行う。」  
「要望書項目に対応するため、新たに総務課、職員課をメンバーに加えることとし、ワーキンググループでの検討は項目ごとに関係する課で行う運用で進める。」ことを通知した。(平成 31 年 1 月 10 日「プロスポーツを活かした街づくりプロジェクト改定連絡」より)

### 【地元への説明①】

平成 31 年 1 月 10 日及び同月 24 日、シティプロモーション課が、小野寺南まちづくり協議会役員に対して、栃木ウーヴァからの要望書、岩舟総合運動公園をサッカー専用スタジアムの候補地の一つとしていることを説明した。(平成 31 年 1 月 25 日「小野寺南町づくり協議会役員会 (1/24 開催) での説明記録」より)

### 【庁議①】

平成 31 年 2 月 4 日の庁議において、シティプロモーション課が、平成 30 年 12 月 3 日の株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED (旧株式会社栃木ウーヴァ) からの要望書に対する市の考え方<sup>\*</sup>として、サッカースタジアム整備は岩舟総合運動公園を第 1 候補として検討を進めること、市から直接的な補助金や助成金、整備費用は支出しないこと、スタジアムの土地の無償貸付、固定資産税減免措置を検討すること等を報告した。(平成 31 年 2 月 1 日「庁議付議要求の提出について (株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED からの要望書について)」より)

※要望書に対する市の考え方 (抜粋)

#### (1) 要望書 1. スタジアムについて

##### ①本市内での整備可能性

- ・市街化区域には、直ぐに活用できるような用地が見当たらない。
- ・市街化調整区域には、シティユナイテッドが求める期間内での用地整備は難しい。
- ・期間を考慮すると市有運動公園内であれば用地利用が出来る可能性がある。

##### ②シティユナイテッドの意見

- ・事務所、人工芝練習場があり、今後の展開を考えると岩舟地域が望ましい。

##### ③市の方向性

- ・市から整備費の支出は行わない。
- ・利用者と地域住民の理解等を得るとともに、地域振興の効果等も検討する。
- ・シティユナイテッドの希望、今後の活用を踏まえ、岩舟総合運動公園を第 1 候補として検討を進める。
- ・地域、住民に開放されたスタジアムとして活用する。

- ・サッカーの公式大会の開催やイベントなどを誘致、開催する。

(2)～(4) 略

(5) 要望書 5. 財政支援について

市から直接的な補助金や助成金、整備費用は支出しない。

- ・国や県、各種団体の財政支援を検討し対応する。
- ・スタジアム、天然芝練習場など、土地の無償貸付を検討する。
- ・スタジアム、天然芝練習場など、固定資産税減免措置を検討する。

### 【議員研究会②】

平成 31 年 2 月 12 日の議員研究会において、シティプロモーション課が、平成 30 年 12 月 3 日の株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED（旧株式会社栃木ウーヴァ）からの要望書に対する市の考え方を報告した。（平成 31 年 2 月 12 日「第 16 回議員研究会（THE TOCHIGI CITY UNITED からの要望書について）」より）

### 【地元への説明②】

平成 31 年 2 月 13 日～18 日にかけて、シティプロモーション課が、小野寺北地区、三谷地区、小野寺南地区に出向き、サッカー専用スタジアム整備について説明を行った。（平成 31 年 2 月 20 日「ザ栃木シティユナイテッド要望書等岩舟地域内説明会会議記録について（小野寺北、三谷、小野寺南）」より）

### 【地元への説明③】

平成 31 年 2 月 20 日、シティプロモーション課が、岩舟地域会議において、栃木ウーヴァからの要望書とサッカー専用スタジアム等の整備について説明を行った。（平成 31 年 2 月 22 日「THE TOCHIGI CITY UNITED からの要望書と現状についての説明会記録（岩舟地域協議会）」より）

### 【栃木シティ FC との協議②】

平成 31 年 2 月 25 日、シティプロモーション課と栃木シティ FC との間で打ち合わせがあり、2021（令和 3）年半ばのスタジアム完成にむけて、ゴールデンウィーク明けにボーリング調査を計画するなど、スケジュールの確認が行われた。（平成 31 年 2 月 26 日「栃木シティフットボールクラブ確認事項打合せ記録（H310225）」より）

### 【地元への説明④】

平成 31 年 3 月 7 日、シティプロモーション課が、静和まちづくり協議会役員に対して、栃木ウーヴァからの要望書とサッカー専用スタジアム等

の整備について説明を行った。(平成31年3月8日「静和まちづくり実働組織役員会説明記録」より)

#### 【地元からの要望書①】

平成31年3月15日、小野寺ふれあい会から、栃木シティFC施設誘致の要望書※が提出された。

※要望事項

1. 岩舟総合運動公園内にサッカー専用スタジアムが誘致できるようご支援をお願いしたい。
2. サッカー専用スタジアム運営については、地元人材の活用を図るとともに、小野寺北小学校を活用した専門学校開設等についてご支援をいただきたい。

#### 【地元への説明⑤】

平成31年3月17日、シティプロモーション課が、静和まちづくり協議会代表者会議において、サッカー専用スタジアム等の整備について説明を行った。質疑において、公費投入は許されず、絶対に反対であるとの意見があった(平成31年3月18日「静和まちづくり実働組織代表者会議記録」より)

#### 【地元への説明⑥】

平成31年3月22日、シティプロモーション課が、小野寺南まちづくり協議会役員に対して、サッカー専用スタジアム整備の現状説明を行った。(平成31年3月28日「小野寺南まちづくり実働組織役員会記録(3月22日)」より)

#### 【その他②】

平成31年4月1日、総合政策部にスポーツ連携室設置。本件がシティプロモーション課からスポーツ連携室に引き継がれた。

#### 【地元への説明⑦】

令和元年5月11日、スポーツ連携室が、静和まちづくり協議会代表者に対して、サッカー専用スタジアム等の整備について説明を行った。(令和元年5月15日「静和まちづくり実働組織総会説明記録(スタジアム関連 R1.5.11)」より)

#### 【議員研究会③】

令和元年5月17日、スポーツ連携室が、議員研究会において、株式会社THE TOCHIGI CITY UNITEDとの連携協定書及びサッカー専用スタジアム整備進捗状況について報告した。(令和元年5月20日「議員研究会報告書について」より)

## 【庁議②】

令和元年 5 月 21 日の庁議において、スポーツ連携室が株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED との連携協定締結について報告した。

## 【地元への説明⑧】

令和元年 5 月 25 日、スポーツ連携室が、下岡自治会住民に対して、サッカー専用スタジアム等の整備について説明を行った。

説明記録の所感に「地域への説明会は一区切り。小野寺南地区で反対とならないことが確認できれば、整備地決定のもう一つの条件である地質調査を速やかに行うこととしたい。また、同時に、土地の無償貸与、スタジアム固定資産税の減免についても協議していくこととする。」との記載あり。(令和元年 5 月 27 日「サッカー専用スタジアム整備（下岡自治会）説明会記録」より)

## 【連携協定の締結】

令和元年 5 月 30 日、栃木市・株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED との連携協定<sup>※</sup>の締結（令和元年 5 月 29 日「栃木市・株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED との連携協定の締結について」より）

### ※目的

相互に緊密な連携を図り、双方が有する情報やネットワーク、施設などの知的・人的・物的資源を活用しながら、お互いの知恵と情報、人材や施設の共有を図り、相互効果を発揮しながら連携・協力し、栃木市のスポーツを通じた地域づくりの取り組みを推進し、地域を活性化することを目的とする。

### ※連携事項

- (1) スポーツを通じた地域の活性化に関すること。
- (2) スポーツによる健康づくりに関すること。
- (3) スポーツによる青少年育成に関すること。
- (4) 前各号に掲げるもののほか、甲及び乙が必要と認める事項に関すること。

## 【栃木シティ FC との協議③】

令和元年 5 月 30 日、スポーツ連携室と栃木シティ FC との間で打ち合わせがあり、2021（令和 3）年半ばのスタジアム完成にむけてスケジュールの確認が行われた。その席上、栃木シティ側から、用地の無償貸与とスタジアムの固定資産税の免除、借入金について債務保証をしてほしい旨発言があった。(令和元年 6 月 3 日「栃木シティ確認・連絡事項について（5/30）」より)

### 【地元からの要望書②】

令和元年6月11日、岩舟町商工会青年部から、サッカー専用スタジアム誘致に対する要望書※が提出された。(令和元年6月13日「サッカー専用スタジアム誘致に関する要望書(岩舟町商工会青年部)」より)

#### ※要望事項

サッカー専用スタジアム建設について、岩舟町を最優先候補地として検討していただきたい。

### 【地元からの要望書③】

令和元年6月12日、岩舟町商工会から、サッカー専用スタジアム誘致に対する要望書※が提出された。(令和元年6月13日「栃木シティフットボールクラブ」専用スタジアム誘致の要望書について(岩舟町商工会)」より)

#### ※要望事項

サッカー専用スタジアム建設について、岩舟町を最優先候補地として検討していただきたい。

### 【地元からの要望書④】

令和元年6月28日、岩舟町設備業組合から、サッカー専用スタジアム誘致を求める署名簿が提出された。(令和元年6月28日「サッカー専用スタジアム誘致を求める署名簿の提出(岩舟町設備業組合)」より)

### 【その他③】

令和元年7月18日、スポーツ連携室宛てにスポーツ庁「スタジアム・アリーナ相談窓口」から、サッカー専用スタジアム整備に関する補助金・交付金メニューの回答があった。(令和元年7月22日「スポーツ庁相談に対する回答(㈱日本経済研究所●●氏より)」より)

### 【要望書提出②】

令和元年8月19日、栃木シティFCの運営会社である株式会社THE TOCHIGI CITY UNITEDから「サッカー専用スタジアムの整備について(報告・要望※)」が提出された。(令和元年8月19日「サッカー専用スタジアムの整備について(報告・要望)」より)

#### ※報告事項

8月中旬に岩舟総合運動公園多目的グラウンド内で地盤調査をした結果、サッカー専用スタジアムの整備地として問題ないと判断した。

#### ※要望事項

1. サッカー専用スタジアム整備に係る借入金に対する債務保証

2. サッカー専用スタジアム整備地の長期的な無償貸与
3. サッカー専用スタジアム施設の長期的な固定資産の減免措置
4. サッカー専用スタジアム整備に関する手続等の迅速な対応及び支援

### 【庁議③】

令和元年8月20日、庁議において、株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED の要望事項に関する市の方針※が審議され決定した。(令和元年8月8日「庁議(8月20日開催)付議について(岩舟総合運動公園サッカー専用スタジアムの整備について)」、令和元年8月29日「8月20日庁議録の確認と資料送付について」より)

※市の方針

1. 市として岩舟総合運動公園多目的グラウンドをサッカー専用スタジアム整備地とする。
2. 整備費用は日本理化工業所グループの負担とし、市は整備地の無償貸与及びサッカー専用スタジアムに係る固定資産税の減免措置を行う。

### 【地元への説明⑨】

令和元年9月18日、スポーツ連携室が、岩舟地域会議において、サッカー専用スタジアム整備等の現状について説明を行った。(令和元年9月30日「岩舟地域会議説明記録(R1.9.18サッカー専用スタジアム整備について)」より)

### 【その他④】

令和元年9月26日、スポーツ連携室が、大阪府吹田市において Panasonic Stadium Suita の視察を行った。(令和元年10月8日「吹田市視察復命について」より)

### 【地元への説明⑩】

令和2年1月13日、スポーツ連携室が、岩舟文化会館において、岩舟総合運動公園サッカー専用スタジアム住民説明会を開催した。(令和2年1月16日「岩舟総合運動公園サッカー専用スタジアム住民説明会説明記録」より)

### 【議員研究会④】

令和2年1月17日、スポーツ連携室が、議員研究会において、サッカー専用スタジアム整備に係る取り組みの経緯説明、スタジアム整備地の決定、株式会社 THE TOCHIGI CITY UNITED からの要望への対応説明(市は整備地使用料の免除、サッカー専用スタジアムに係る固定資産税の減免措置、及び手続等の迅速な対応と支援を行うこととし、借入金に対する債務保証は行わないこと。)、スタジアム整備内容及び整備後の利用概要等

の説明、今後の対応について説明した。土地の無償貸与、固定資産税免除について、複数の議員から懸念の声<sup>\*</sup>があった。(令和2年1月16日「議員研究会(1月17日 サッカー専用スタジアムについて)資料の提出」、令和2年1月20日「議員研究会報告書(1/17開催、サッカー専用スタジアムについて)」より)

※主な意見

- ・(地域貢献を減免の理由とするとの説明に対して) 地域貢献の効果がすぐに現れるとは予想できない。貢献内容が明らかになったうえで減免すべきである。市民のための地域貢献に役立つのかを十分見極める必要がある。地域振興という名前だけで甘く見ていたら大変なこととなる。
- ・産業団地では誘致のために固定資産税減免等を行っているが、サッカーチームは元々あったもので市が募集して進出したものではない。会社側から土地を貸してくれと言ってきたものに対して、減免等することには納得できない。市民も納得しないと思う。
- ・そこまで優遇して大丈夫なのか。地域貢献になるのか疑問を感じる。

#### 【地元への説明⑪】

令和2年2月6日、スポーツ連携室が、静和まちづくり協議会役員会において、サッカー専用スタジアム等について説明を行った。(令和2年2月12日「静和まちづくり協議会(街づくり実働組織)合同役員会記録(2月6日開催)」より)

#### 【地元への説明⑫】

令和2年2月19日、スポーツ連携室が、岩舟地域会議において、サッカー専用スタジアム等について説明を行った。(令和2年1月30日「岩舟地域会議(2月19日開催)付議(サッカー専用スタジアム)について」より)

#### 【庁議④】

令和2年3月10日、庁議において、岩舟総合運動公園内所在の多目的グラウンドに株式会社日本理化工業所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を行うことについての覚書を締結することについて審議し、決定した。(令和2年2月28日「庁議への付議要求について(岩舟総合運動公園サッカー専用スタジアムについて)」より)

※審議の際の主な質疑

- Q 固定資産税の減免について、根拠条項の税条例及び施行規則では、公益上その他特別の事由がある場合に減免できるとあるが、特別な事由について具体的に整理したうえで、覚書を締結した方が良いのではないか。
- A 地域貢献や市民サービスの向上、経済効果というところで判断したいと考えている。地域貢献をどれだけ行っていくのか、市民サービスの向上につながるような取り組みを行うの

かということは、事業計画の中で担保していく。

Q 覚書案の中では免除すると言い切っているが、事業計画の内容によっては減免しない可能性もあるということか。

A 覚書を履行することが前提であるので、それができなければ減免しないこともあり得る。

Q 特別な事由というのは、非常にあいまいな表現で何でもありになってしまう恐れがある。裁量権の逸脱と評価されないためにも具体的な内容を整理する必要があると思う。

A 担当部局と十分に相談する。

Q メディカルへ市有財産を無償貸与する件については、議決事項ということで議会にかけているが、公園条例により公園使用料を免除するのは問題ないのか。

A 公の施設を全部貸出する場合は、減免について議決が必要となるが、今回のように一部分を貸し出す場合は、議決案件にはならず公園条例に謳っていれば大丈夫である。

### 【議員研究会⑤】

令和2年3月18日、スポーツ連携室が、議員研究会において、サッカー専用スタジアム設置に係る覚書について説明を行った。

### 【公園施設設置許可関係①】

令和2年3月19日、株式会社日本理化工業所から、岩舟総合運動公園へのサッカー専用スタジアム等の設置に係る公園施設設置許可申請書<sup>※1</sup>及び公園使用料減免申請書<sup>※2</sup>が提出された。(甲第4号証令和2年3月19日「公園施設設置許可申請書」、甲第5号証令和2年3月19日「公園使用料減免申請書」より)

#### ※1 許可申請の主な内容

設置場所	岩舟総合運動公園
公園施設の種類及び数量	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）
設置面積	28,211平方メートル
設置目的	運動施設機能の増進を目的とする。
設置期間	令和2年4月1日から令和5年3月31日まで
工事着手及び完了の時期	着手令和2年4月1日 完了令和2年9月30日
公園の復旧方法	現状復旧とする。

#### ※2 減免申請の主な内容

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項の規定に基づき公園使用料を免除としていただきたい。

### 【覚書の締結】

令和2年3月23日、株式会社日本理化工業所と栃木市とで、岩舟総合運

動公園内所在の多目的グラウンドに株式会社日本理化工業所サッカー用施設を設置すること及び設置後の維持管理を行うことについての覚書を締結した。(令和2年3月19日「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)日本理化工業所との覚書について」より)

### 【公園施設設置許可関係②】

令和2年3月24日、株式会社日本理化工業所に対して、岩舟総合運動公園へのサッカー専用スタジアム等の公園施設の設置を許可※した。(甲第6号証令和2年3月24日「公園施設設置許可書」より)

※許可の主な内容

設置場所	岩舟総合運動公園
公園施設の種類及び数量	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)
設置面積	28,211平方メートル
設置目的	運動施設機能の増進を目的とする。
設置期間	令和2年4月1日から令和5年3月31日まで
使用料	免除
条件	栃木市公園条例及び同条例施行規則を守り、係員の指示及び裏面の許可条件に従うこと。

## 2 問題を生じさせた要因

### (1) サッカー専用スタジアム誘致優先の志向と慎重さの欠如

プロスポーツとの連携については、平成 30 年度以前からシティプロモーション課が担当しており、栃木ウーヴァ FC のスポンサー企業となった株式会社日本理化工業所から、栃木ウーヴァ FC の JFL 復帰（平成 31・令和元年予定）、J3 昇格（令和 2 年予定）の計画と合わせて令和 2 年に J3 規模スタジアムを整備したいという相談を受け、平成 30 年 9 月からプロスポーツを活かした街づくりプロジェクトが開始された。

その後、令和元年 8 月にサッカー専用スタジアムの整備地や支援策が正式に決定することとなるが、プロジェクト開始から支援策決定に至る約 1 年間の資料を精査しても、岩舟総合運動公園にサッカー専用スタジアムを設置すること及び固定資産税・公園使用料を免除することが適当であるかについての、関係部署間及び担当部署内の検討過程に関する記録は確認できなかった。

このことから、サッカー専用スタジアム誘致を優先するため、他の支援策について十分な検討をしないまま、また、地域活性化や財政状況の改善といった公益性に関して具体的な根拠の精査が不十分なまま、地方税法、税条例及び公園条例に基づいて市長の裁量により減免できると判断するなど、岩舟総合運動公園へのサッカー専用スタジアムの整備ありき、固定資産税・公園使用料免除ありきでプロジェクトを進めていった結果、岩舟総合運動公園にサッカー専用スタジアムを設置することの是非及び固定資産税・公園使用料を免除することの合理性について、市として慎重に検討する機会を逸したものと考えられる。

### (2) 関係部署間の連携及び当事者意識の不足

平成 30 年 10 月 3 日に行われた第 1 回ワーキングの資料によると 2020 年スタジアム整備着手という栃木ウーヴァ側の要望に沿うよう、シティプロモーション課（スポーツ連携室）を中心に、平成 30 年 9 月からハイペースで検討が進められ、平成 31 年 2 月 4 日の庁議において、サッカー専用スタジアムについて、土地の無償貸付、固定資産税の減免措置を検討していくことが報告されたが、こうした場合、事前に担当部署（本件についていえば公園緑地課及び資産税課）と協議及び調整をしたうえで報告するものと考えられるところ、そのような記録は確認できなかった。

また、令和 2 年 3 月 10 日の庁議において、固定資産税の減免や無償貸与に関して質問が出ており、担当部局と相談すると回答しているにもかかわらず、相談がなされた記録はない。

シティプロモーション課（スポーツ連携室）と公園緑地課・資産税課との間の連携が不十分であり、また、公園緑地課と資産税課においても、シティプロモーション課（スポーツ連携室）の事業という認識で、公園の施設設置許可権者、課税権者の事務を所管する部署としての当事者意識が希薄だったと思われる。

### （３）議員研究会・住民説明会で表明された意見への対応不足

覚書締結までの過程で、議員研究会での説明が５回、地元への説明が１２回行われており、議会及び地元に対して、丁寧な対応をしていたことがうかがえる。

しかしながら、平成３１年３月１７日の地元への説明会、令和２年１月１７日の議員研究会において、出席者の一部から、公費投入反対、土地の無償貸与・固定資産税免除反対の声が上がっていたが、特段の対応がなされないまま事業が進められていき、令和２年３月１０日の庁議においても、議員や市民から上記の意見がある旨の説明はなかった。

議会や地元から大きな反対がないことを肯定的に捉え過ぎたことが、次でも述べるように、庁議での議論不足の一因となったものと考えられる。

### （４）庁議での議論不足

固定資産税・公園使用料の免除という支援策を決定するにあたり、３回の庁議（平成３１年２月、令和元年８月、令和２年３月）を経ているが、覚書締結直前の令和２年３月庁議において若干の質疑があった以外は、ほぼ質疑なく、承認されている。

通常、庁議にかける案件は、担当課において正副市長に説明をした上で付議することとなるため、庁議出席者において多少の疑問、懸念が生じたとしても、正副市長が了承済みなら発言を控える場面もあるのではないかと推測するところである。

また、（３）で述べたように、庁議での説明において複数の議員等から意見がある旨の説明がなかったため、議会や地元が承知しているのであれば問題ないとの判断につながったと思料される。

そのような事情の中で、固定資産税・公園使用料免除という慎重な判断が求められる局面であったにもかかわらず、評価が甘くなり、令和２年３月の庁議において減免規定の適用について慎重な意見があったものの十分に議論されることなく支援策が了承されてしまったものと考えられる。

#### 第4 総括（検証結果を踏まえた改善策）

##### （1）当事者意識を持った職務の遂行

固定資産税や公園使用料の免除という支援策については、地方税法、税条例及び公園条例に基づき、市長の裁量により減免できるという判断のもと、シティプロモーション課（スポーツ連携室）が中心となりプロジェクトを推進する中で発案され、資産税課及び公園緑地課との協議が不十分なまま、庁議での審議を経て、正式決定に至ったものである。

他の部や課が担当となる事案については、所管部署の意向を尊重する傾向にあるが、他部局のリスクが結局は市全体のリスクになるため、他部局で発生した問題も自分の事として受け止める必要がある。

##### （2）意思決定過程での議会等への丁寧な説明

自分たちで決めた方針を自ら見直すことは容易ではない。本事案のような事態を繰り返さないためには、議会等が中立的な視点からチェックし、執行部に対して助言や提案を行えるよう、意思決定までの過程で、議会等への説明を丁寧に行っていく必要がある。

また、説明の過程で意見が表明された場合には、意見に対する市の考えや対応を明らかにするなど、丁寧に対応する必要がある。

##### （3）適切な記録管理

覚書締結に至るまでの過程において、組織としての意思決定は庁議においてなされており、当然その記録は残っているが、固定資産税や公園使用料の免除について、庁議に付議するまでに庁内でどのような協議がなされたのか、記録がなく不明であった。

市民への説明責任を果たすため、また、後日の検証に用いるためにも、庁内協議を行った際は、適切に記録を残すべきである。

##### （4）裁量処分における判断根拠の明確化

本事案は、地方税法、税条例及び公園条例に基づき、公益上の特別な事由（理由）があるとして固定資産税及び公園使用料を減免したが、裁判において、「免除した判断において判断の前提になった事情に事実に基礎があり、その判断が社会通念に照らして合理性を有するものと直ちに認めることはできない。」等と判断されたものである。

よって、今後、特別な事由（理由）を適用して減免するなどの裁量処分を行う場合には、どのような根拠をもって公益上の理由があると判断したのかなどを明確にしておくため、庁議等への付議資料や起案文書に、具

体性のある根拠を明示するようにすべきである。

#### (5) 自治基本条例に基づく市政運営

今回の事案は、スポーツを通じたまちづくり・地域活性化の一環として、さらには厳しさを増す財政状況の改善及び公共施設の有効活用という公益目的に基づき、固定資産税や使用料の免除という支援策を選択したが、裁判において市の主張が認められず、結果として、市民の信頼を損ねたというものである。

そのため、市は、市民の信頼回復に向けて、「市長は、市民の信託に応えるため、指導力を発揮するとともに、法令の定めるところにより公平、公正かつ誠実に市政を執行しなければならない。(自治基本条例第 18 条)」

「市職員は、市民全体の奉仕者として、市民自治の実現のため、法令の定めるところにより公平、公正かつ誠実に職務を遂行し、市民の信頼獲得に努めなければならない。職員間の連携を密にし、効率的かつ効果的に職務を遂行しなければならない。(自治基本条例第 20 条)」など、自治基本条例に定める条項をあらためて自覚し、市民目線、市民感覚に立って職務に当たる必要がある。