岩舟総合運動公園事件控訴審判決

【文 献 種 別】 判決／東京高等裁判所
【裁判年月日】 令和 5 年 10 月 18 日
【事 件 番 号】 令和 4 年（行コ）第 34 号
【事　件　名】 差止等（住民訴訟）請求控訴事件
【裁 判 結 果】 認容
【参 照 法 令】 地方自治法 242 条の 2、地方税法 367 条、栃木市税条例 71 条（平成 22 年栃木市条例 64 号）、都市公園法 5 条・8 条・18 条、栃木市公園条例 22 条（平成 22 年栃木市条例 191 号）
【掲　載　誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25596402

上智大学教授 **越智敏裕**

事実の概要

控訴人Ｙ市（栃木市）は、訴外Ａ（株式会社日本理化工業所）に対し、同市が管理する都市公園である岩舟総合運動公園（本件公園）の敷地内に公園施設の設置を許可し、Ａはサッカー専用スタジアム・天然芝練習場などの関連施設（本件施設）を設置した。

Ｙ市住民である被控訴人（原告）Ｘらは、①控訴人Ｙ市長は、Ｙ市税条例所定の要件を満たさないのに、Ａに対し本件施設の建物（本件建物）に課されるべき固定資産税を違法に免除したと主張し、Ｙ市を被告として、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 2 号に基づき、すでにされた固定資産税の免除決定の取消しを求め[1]、また、②Ｙ市長は、Ｙ市公園条例所定の要件を満たさないのに、Ａに対し本件公園の使用料徴収を怠っているとして、Ｙ市長を被告として、同法 242 条の 2 第 1 項 3 号に基づき、Ｙ市長が使用料[2]を請求しないことの違法確認を求めた。

原審の宇都宮地判令 4・1・27（判時 2522 号 5 頁）が、Ｘらの請求を全部認容したため、Ｙらが控訴した。

なお、Ａ（正確には持株会社の子会社）は、資本金 9500 万円の絶縁体メーカー（本社は東京）であり、Ｙ市に隣接する町に工場を保有し、Ｙ市内で観光農園やタクシー会社を経営しており、また、関東サッカーリーグ 1 部に所属する栃木シティ FC を運営し、本件施設は令和 3 年 5 月の完成以降、そのホームスタジアム及び練習場として使用されている。同 2 年 9 月頃まで、本件公園には公園施設としてサッカー、野球及び陸上競技のために使用することができる面積約 2.8 万㎡の多目的グラウンドが存在したが、廃止された。

判決の要旨

全部認容（控訴棄却）。

1　固定資産税免除の適法性

(1)　栃木市税条例 71 条 1 項 4 号の「特別の事由」

「地方税法 367 条は、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者として、『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』や『貧困に因り生活のため公私の扶助を受ける者』を挙げた上で、『その他特別の事情がある者』を挙げているところ、〔①〕法文上、後者の『特別の事情』が前二者と同じ趣旨のものであることをうかがわせる規定はない上、〔②〕同法 6 条が、地方税の課税に際し、公益上の事由を考慮していることにも照らすと、公益性のある用途に供されている建物等の所有者に対し、その固定資産税を減免することは可能である」から、「上記『その他特別の事情がある者』には、公益上の必要がある者も含まれるというべきであり、同法の委任を受けた栃木市税条例 71 条 1 項 4 号の『特別の事由があるもの』も同じ趣旨」である。

(2)　公益上の必要性と行政裁量

「そして、公益上の必要性は、その性質上、一般的な類型化が困難なものであり、その有無や程度についての判断は、最終的には固定資産税の減免により一定の行政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としても、〔①〕地方税の賦課処分については、厳密な租税条例主義（憲法30条、地方税法2条、3条）が妥当すること、〔②〕地方税は地方公共団体の財政の基礎を形成するものであることに照らすと、地方税である固定資産税の減免については、減免の要件の判断に課税庁の裁量の余地がある場合でも、その判断は相応の厳格さをもって行うのが相当である。」

(3)　固定資産税の減免が許される場合

「そうすると、栃木市税条例71条1項4号にいう『特別な事由があるもの』とは、固定資産税の減免を相当とする程度の公共性がある場合における固定資産をいい、固定資産税を減免する判断の前提と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と認められる場合に限り、固定資産税の減免が許されると解すべきであり、固定資産税の減免を許可する決定は、このような合理的裁量による判断において裁量権の範囲を逸脱し又はその濫用があった場合に、違法な処分として取り消」しうる。

(4)　本件の場合

①本件施設は、栃木シティFCのホームスタジアム及び練習場としての使用を目的とする施設であり、いわばその「営業のための施設であるから……クラブハウスやトイレに使用されている本件建物」が「その性質上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は認められない」。

また、②本件施設や栃木シティFCがY市にもたらす経済効果等は、「固定資産税の減免を受けておらずY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Y市内にある他の多数の固定資産或いはその所有者らとの比較において」、「減免を相当とする程度の強い公益性があるものとは到底認められ」ない。

さらに、③「控訴人らの主張する経済効果が的確なものであるかどうかが不明で、栃木シティFCが今後上位のリーグに昇格する見込みの程度も明らかでないなど」の事情の下で、本件施設が「控訴人市の許可を得て設置されている限り、事実上、本件建物に係る固定資産税年額300万円が……免除され続けることについて、多くのY市民の理解が得られているのか判然としないことも考慮すると、固定資産税を免除したY市長の判断について、判断の前提と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困難である」。

2　本件使用料免除の適法性

(1)「控訴人市長による本件使用料免除の判断の適用については、固定資産税の減免の場合ほど判断に厳格なものが求められないとしても、慎重な判断が求められ」、「当該理由が肯定されるためには、少なくとも、本件使用料を減免する判断の前提と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と認められる場合でなければならない」。

(2)「上記のとおり認定説示した事情の下で……事実上、本件公園に係る本件使用料年額1354万1280円……が免除され続けることについて、多くの栃木市民の理解が得られているのかについても判然としない。」

よって、「本件使用料免除については、判断の前提と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と認めることはできず、栃木市公園条例22条所定の『公益上その他特別の理由』があるとは認められない。」

判例の解説

一　文化政策と訴訟

世界遺産条約に言及するまでもなく、環境法は自然遺産と並ぶもう一本の柱として、文化遺産の保護[3)]をも重要な任務としている。今世紀に入り、日本の衰退と文化の爛熟を背景に、公害訴訟や自然保護訴訟のごとき、かつて主流であった環境破壊型の紛争に代わって、文化遺産にかかる政策の是非を争う法的紛争の比重が、年々増加しつつあるように思われる。

文化政策の中でも、スポーツ政策は中央省庁ではスポーツ庁により所管され、文化庁所管の諸法に基づく文化芸術政策とは別に、スポーツ基本法の下で独自の法体系を持ち、課題状況も異なるが、文化政策の重要な一分野をなしている。

自治体文化政策の一環として、ハードに巨額の

公金が投入される場合、反対住民は、しばしば住民訴訟によりこれを阻止しようとする。スポーツ政策におけるスポーツ施設の建設も同様であり、住民側が敗訴した近時の裁判例として、京都スタジアム事件がある[4)]。本件では公共事業としてのハード建設でなく、民間資金で建設されたスタジアムにつき税・課徴金を免除することの違法が争われ、行政側が敗訴した。

以下で触れる裁判例のほか、文化政策にかかる支出は違法とされる場合も決して少なくないが、重要な事例判決が加わったといえよう。

二　固定資産税免除の適法性

本判決は、地方税法 367 条と、これに基づき制定された条例の規定が同趣旨であるとしたうえで（判決の要旨 1 (1)）、固定資産税の免除につき「相応の厳格さ」を求め（同 (2)）、「減免を相当とする程度の公共性がある場合」に減免が可能であるとし、①事実的基礎と②合理性がある場合に限り許容されると判断した（同 (3)）。

同法に基づく税の減免を厳格な法解釈により限定する下級審裁判例の傾向に照らせば[5)]、表現は違えど、この判示は目新しいものではない。

本判決は、本件施設が①私企業の営業目的のために使用されており担税力を有すること、②本件施設とその利用による経済効果等が他の課税事業者との比較において強い公共性があるとはいえないこと、③多くの市民の理解が得られていないことを理由として、免除を正当化しうる公共性がないとした（判決の要旨 1 (4)）。

結論は正当と考えるが、①強い公共性があれば担税力は問題とされるべきでなかろうし（両者は別問題であり、本判決も同趣旨と思われる）、また、②営利目的の企業による運営であっても、スポーツはそれ自体、文化政策において一定の公共性を持ちうる（本件施設もその運営の仕方いかんで、強い公共性を獲得しうるはずである）から、純粋な私的営利企業と全く同一の土俵で公共性を比較することは、必ずしも適切でないように思われる。他方で、③本件施設の設置にあたり 8000 名以上の陳情や各種団体からの要望があった事情を踏まえても、本件施設の利用形態や活用方法などの工夫により、公共性を高めるための改善の余地は十分にあろう。

三　使用料免除の適法性

本判決は、使用料免除の適法性判断につき、固定資産税の減免ほど厳格でないにせよ、慎重な判断が求められるとしたうえで、同様に、①事実的基礎と②合理性がある場合に許容されると判示したうえで（判決の要旨 2 (1)）[6)]、免除を違法と判断した（同 (2)）。

税の減免に比べれば、使用料免除のほうが公金支出を正当化しやすい傾向があろうが[7)]、本判決はほぼ同じ問題意識で同様の法的評価を加えており、二で述べたような課題を同じく指摘しうる。

四　権力分立と司法審査の時期

当然ながら文化政策が常に成功するとは限らない。種々の要素や偶然が絡み合うため評価自体が単純でないが、仮に成功と評価しうる場合でも、本判決が想定するような「経済効果」ないし経済的価値が、目に見える数値として発現するまでには、一定のタイムラグがほぼ常に生ずる[8)]。障害者や高齢者福祉のための政策など、施設やその運用によっては、そもそも経済的価値を予定していない場合も十分にありうるし、社会的価値の評価もすぐに定まるものではない。

そもそもスポーツ振興は、①国民の心身の健全な発達、②明るく豊かな国民生活の形成、③活力ある社会の実現及び④国際社会の調和ある発展への寄与を目的とし（スポーツ基本法 1 条）、同法の基本理念も、スポーツをすることの本質的価値、スポーツにより得られる種々の社会的価値を重視しており、むしろ経済的価値には明示的に触れてさえいない。

スポーツ施設の設置と運営による経済的価値の発現と認識には、必然的に時間差が生じる以上、文化政策の実施後ごく短期間で目に見える経済的価値の立証を行政側に求めることは、司法審査の態度として適切ではないように思われる。

本判決は、本件施設の設置と運営開始から約 2 年を経過した時点で口頭弁論を終結し、その経済的価値を論難しているが（判決の要旨 1 (4) ②③、同 2 (2)）、それが将来をある程度見通した判断であることを考慮しても、やや疑問がある。そもそも新しい政策には一定の試行錯誤が許容されてよく、文化政策はその多様性ゆえに司法判断に寛容さが求められるべきではないか（もっとも本件では、市側が十分な事前の具体的検討を怠った感が強

い)。

ある文化政策への支出について違法判断をするにあたり、違法や失敗が一見明白に明らかである場合（これは少なからずありうる）は別として、評価するには時期尚早な個別の文化政策を否定・停止しかねない拙速な司法判断は慎むべきであり、裁判所には一定期間（例えば３～５年）の静観が求められてよい。すなわち、裁判所は権力分立の観点から、司法判断に熟していないとして請求を棄却し、後の時点でより実質的な審理をすることも許されるのであり、さらにいえば、それが要請されるのではないか。

五　展望

市は上告せず、本判決は確定した。本件では争点とならなかったが、地方税法６条の一般規定に基づく条例等による課税免除もありえたところ[9]、その裁量も無制約でなく[10]、利用料免除も違法とされた本件では、やはり違法とされた可能性がある。市は本判決の趣旨を潜脱するような補助金などの交付も許されまい。

今後、市としては設置許可条件を含め、本件施設の運営方針を変更し、広くスポーツイベントや市民交流、祭事などソフトな文化政策を通じて、市民に開かれた施設とすることを求め、スポーツの力を通じた本当の意味でのまちづくり・交流を図るべきではないか（判決の要旨１(4) ①③参照)。

この際に重要な視点は、いたずらにＪ３への昇格など経済的価値にとらわれるのではなく（おそらくそれは茨の道であろう)、スポーツによる市民の健康保持やウェルビーイングの増大、さらには児童生徒に対するスポーツ教育の場づくりなど、本件施設がもたらしうる社会的価値の充実に努めることではないか。

かねて文化政策への支出は、不要不急であるとして後回しにされ、他方、予算が苦しくなれば、真っ先に削減されがちであった。本判決を受けて、文化政策につき経済的価値をことさらに重視し、それを事前に数値として明確に積算・説明できない限り、裁判所で支出を正当化できないと理解されるなら、限られた予算の下、ありきたりで無難な先例踏襲に終始してしまい、意欲的で新しい文化政策のチャレンジが委縮しかねない。

文化政策における試行錯誤を正当化する一方途として参考になるのは、昨年に制定・施行された群馬パーセントフォーアート条例である。米国における１％フォーアートを参照した本条例は、アートに関する公金支出を一定程度正当化する法的根拠となりうる。各地のスポーツ推進条例に同趣旨の規定を盛り込むことはありえよう。

●――注

1）被控訴人らは、原審で本件建物にかかる課税免除の差止めを請求していたが、訴訟係属中に免除決定がされたため、その取消請求に訴えを変更した。

2）正確には、令和２年４月１日から同３年２月24日までの間の本件公園の使用料1225万1634円である。

3）文化財保護法制を中心に法により保護されるべき「文化財」よりも広い概念として、「文化遺産」の用語が用いられる傾向があるが、さらに広く「文化資源」（例えば各地域の自治会、学校やまちづくりに関する資料など）に文化的・歴史的価値を見出し、後世のためにそのアーカイブ化が論議される場合もある。

4）京都地判令１・７・16LEX/DB25564002、大阪高判令３・２・2LEX/DB25568930（住民側敗訴)。なお、この訴訟と関連し、土地区画整理組合認可の取消訴訟が提起されたが、原告側が敗訴した（京都地判令１・11・19LEX/DB25564826)。

5）違法とした例は、千葉地判平12・12・20判自216号25頁、大阪地判平21・３・19LEX/DB25440601、大阪高判平25・12・13LEX/DB25502760など多数ある。

6）ガンバ大阪のホームスタジアムである吹田スタジアム（2015年開業）のケースでは、建設費を企業やサポーターからの寄付で賄い、完成したスタジアムを吹田市に寄贈、市が公共施設として所有し、指定管理者にガンバ大阪を選定することとした。スタジアム所有者は市であるため固定資産税の問題はなく、使用料も指定管理者であるため、不要となる。Ｊ１のサッカーチームを運営するパナソニックという巨大企業の事例ではあるが、参考になる部分もあろうか。株式会社ガンバ大阪・施設運営課「パナソニックスタジアム吹田の整備及び管理運営～寄附による新たな官民連携の形～」（2021年）参照。

7）違法でないとした裁判例として、例えば札幌高判平24・５・25判自370号10頁、東京地判平22・３・30判時2087号29頁など。

8）文化政策のうちアートでは、それ自体が持つ本質的価値のほか、外部効果として社会的価値と経済的価値が認識されうる。経済産業省「アートと経済社会について考える研究会」報告書（2023年)。

9）小西敦「一審評釈」税77巻８号164頁は、「地方税法６条に基づく条例等によって、議会の『判断』を経た措置をすべきであった」と指摘する。

10）地方税法６条違反を認めなかった例に大阪地判平28・９・８判自426号10頁、認めた例に京都地判平24・２・24判自369号51頁がある。