住民監査請求に係る監査結果

（「南千住図書館及び荒川ふるさと文化館における喫煙所新設」について措置を求める請求）

令和８年１０月

荒川区監査委員

第１　請求

本件請求に係る請求人、請求があった日及び内容は、以下のとおりである。

１　請求人

住所　　荒川区

氏名　　Ａ氏

２　請求があった日

令和８年９月３日

３　請求の内容

請求人提出の荒川区職員措置監査請求書の内容は、おおむね次のとおりである。

（１）　はじめに

請求人は、南千住図書館及び荒川ふるさと文化館の大規模改修事業そのものに反対するものではない。同事業の本体（既存の建物・設備の老朽化対策及びその機能の維持・更新を内容とする本体の工事等）は、文教・子育て支援委員会における審議（令和５年９月１日及び令和７年２月５日）を経て進められてきたものであり、地域にとって歓迎すべき事業として、その予定どおりの進捗を望むものである。本体工事に伴う仮設・復旧等の通常の作業を妨げる意図もない。

本件施設は、平成２４年７月３日以来、「駐車場・駐輪場を含めた敷地内禁煙」を、受動喫煙防止の取り組みとして自ら実施し、その旨を南千住図書館館長・荒川ふるさと文化館長の両名義で掲示してきた施設である。この運用に問題が生じていたことを示す記録は、後記のとおり、区のいずれの所管にも存在しない。

本請求は、この改修事業のうち、委員会資料にも近隣周知資料にも記載されないまま付加され、施設自らが１４年にわたり続けてきた敷地内禁煙の運用を転換する喫煙所の新設、及びこれに付随する外構の変更（東側門扉の新設、喫煙所への動線・出入口の確保を目的とする植栽・生垣の撤去等）の部分に限り、その契約解除及び公金支出の是正を求めるものである。

（２）　措置要求の要旨

南千住図書館・荒川ふるさと大規模改修工事（令和８年４月３０日区長決定）に係る請負契約（工事期間：令和８年１１月～令和１０年３月予定）のうち、同工事又はこれに関連する工事により本件施設の敷地内に新設される

喫煙所（区が令和８年５月１５日に請求者へ送付した図面に図示されたものを含むが、これに限られず、その後の設計変更等による形式・構造・規模・名称・敷地内の位置の変更のいかんを問わない）の設置に係る部分、及びこれに付随する外構の変更（喫煙所への出入りと結びつけて説明される東側門扉の新設、動線確保等のための植栽の撤去等）に係る部分についての、次の各行為。

ア　請負契約（本契約）の締結（地方自治法第２４２条第１項にいう「契約の締結」）。

令和８年８月３日付荒川区経理課契約係回答によれば、落札決定は同年８月２８日以降、仮契約は同月３１日頃、本契約は令和８年９月定例会の議決を経て同年１０月中旬に締結が予定されており、相当の確実さをもって予測される財務会計行為である。

イ　前記契約に基づく公金の支出（同項にいう「公金の支出」。喫煙所本体のほか、東側門扉の新設、舗装の撤去、基礎の築造等の付随外構工事に係る支出を含む。同じく相当の確実さをもって予測されるもの）。

ウ　喫煙所の設置又はこれへの動線・出入口の確保を目的とする植栽・生垣（東側門扉部の植栽を含む。区の財産）の撤去、及び同目的で行う駐車場の舗装（区の財産）の撤去（同項にいう「財産の処分」。同上）。なお、本件工事の仮設工事に伴い一時的な撤去が必要と見込まれる植栽については、復旧（原状の回復）を前提とする一時的な撤去である限り、本請求の対象に含まない（本請求は、仮設工事上必要な撤去自体を妨げるものではない）。

なお、本請求において「喫煙所の設置」とは、喫煙所の用に供される工作物又は設備の本体（コンテナ型であるか否かその他の形式・構造・名称を問わない）及び集塵脱臭装置その他の付帯設備の設置のほか、これを設置するための基礎の築造、出入りのための段差を緩和するステップ・スロープ等の設置、その設置のために行う駐車場の舗装の撤去・切削その他の改変及び駐車区画の廃止・変更（区画線の変更を含む）、並びにその機能に必要な電気・空調・給排水等の設備を喫煙所に接続するための敷地内の配線・配管その他の工事を含むものとして用いる。

（３）　どのような理由で違法又は不当であるか

ア　区自ら定めた要綱の手続（近隣関係住民へのあらかじめの説明・周知）を経ていないこと

荒川区市街地整備指導要綱（平成９年９月１日制定。以下「要綱」という。）第６条第１項は、事業者は「事業の計画内容についてあらかじめ近

隣関係住民に説明又は周知するものとする」と定める。そして区は、本件事業について、令和７年１２月及び令和８年１月に配付した近隣周知資料のいずれにおいても、「本お知らせは荒川区市街地整備指導要綱第６条の規定に基づき、大規模改修計画を周知するために行うものです」と自ら明記している。すなわち、本件事業への要綱第６条の適用は、解釈を待つまでもなく、区自身が近隣関係住民に対して書面で明示したところである。

しかるに、喫煙所の新設に関しては、次のとおり、あらかじめの説明・周知がなされていない。

㋐　しかるに、要綱第６条に基づく旨を自ら明記したその周知資料のいずれにも、喫煙所の記載はない。区は、要綱第６条の周知を現に実施し、館内のフロア構成に及ぶ計画内容を記載しながら、１４年の敷地内禁煙の運用を転換し、かつ近隣関係住民の生活環境に最も直接に影響する屋外の新設物である喫煙所--周知配付の時点で、既に地元町会長に説明可能な程度に具体化していた事項―については、これを記載しなかったのである。

㋑　区の情報公開決定（令和８年８月１３日付）により特定・開示された町会等への説明記録三件（令和７年５月１６日南千住西部町会連合会、令和７年９月２６日瑞光町会（以下、地元町会）、令和８年３月１３日南千住西部・東部町会連合会）のうち、喫煙所に関する説明を含むものは、令和７年９月２６日の地元町会長（１名）に対する一件のみである。

しかも当該説明において、設置場所は「東側又は西側のどちらか」と未確定のまま示され、区は「今後、工事の詳細が分かり、状況が変わる場合には再度ご説明をする」と述べていたにもかかわらず、位置を確定した令和８年４月３０日の区長決定に至るまで、喫煙所についての再度の説明の記録は存在しない。かえって区は、区長決定の約７週間前である令和８年３月１３日、南千住西部・東部町会連合会に対し、「南千住図書館・荒川ふるさと文化館改修工事に係るスケジュールについて」と題して改修工事の説明を行う機会を現に持ちながら、その資料及び議事メモにも、喫煙所への言及はない。周知資料（前記㋐）に続き、町会連合会への説明の場においても、喫煙所は語られなかったのである。

なお、当該説明の席で地元町会長が喫煙所の設置に理解を示す発言をしたことは議事メモ上認められるが、それは、「煙やにおいが絶対に外部に漏れないよう対策」すると明記された資料を元に、区の断定的な説明を前提とした出席者一名の所感にとどまり、要綱第６条の近隣関係住民への説明・周知に代わるものでも、設置の必要性を基礎づける客観的な調

査・検討の記録（後記イ）に当たるものでもない。

㋒　しかも、本件建築計画については、「東京都荒川区中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例第５条第１項の規定により設置したもの」と記載した「建築計画のお知らせ」の標識が同看板に設置時期として（令和７年）「２０２５年１２月３日」と記載されて設置され、同標識は「上記建築計画についての説明申出は下記へご連絡ください」として、荒川区管理部営繕課を申出の窓口に自ら指定していた。標識自身が中高層条例第５条第１項の規定により設置した旨を表示している以上、区自身、本件建築計画が同条例の適用対象であることを前提としている（なお、本件建築物の延べ床面積は約５，５００平方メートルであり〔区の近隣周知資料の記載〕、同条例付則第２項第２号の適用除外〔述べ床面積１万平方メートル超〕に当たらない）。そして、中高層条例第６条第１項は、建築主は、近隣関係住民からの申出があったときは、建築に係る計画の内容について、説明会の開催その他の方法により、近隣関係住民に説明を「行わなければならない」と定める。これは努力義務ではなく義務規定であり、同条例第１５条第２号が、この説明を行わない建築主を公表の対象とすることにより、その実効性は制度上担保されている。

要綱第２条第５号及び中高層条例第２条第４号アの近隣関係住民に該当する請求者（現に区は、請求者に宛てて近隣周知資料を郵送している。）は、令和８年１月３０日、標識の指定窓口でもある営繕課に宛てて、改修工事の詳細資料の提供を求めるとともに、「建物北側の増改築部分や、現在駐車場として使用されている地上部分」--本件喫煙所の設置予定地そのもの--について、どのような改修・整備が予定されているのかを文書で照会した。これは、中高層条例第６条第１項にいう建築に係る計画の内容についての説明の申出にほかならない。

これに対する区の応答（令和８年２月１７日到達）は、請求者が既に資料の品目（現況及び改修後の配置図、改修前後の比較が分かる平面図、外観の分かる図面、工事内容の概要資料等）を具体的に特定して依頼していたにもかかわらず、改めて希望の内容を尋ね、あわせて連絡方法の教示を求めるものであって、特定済みの依頼を振出しに戻すに等しいものであった（もとより、同照会の文書には請求者の住所が記載されており、区は現にこの応答自体を同住所へ郵送しているのであるから、資料の提供に連絡方法の教示を待つ必要はなかった）。請求者は、同年３月３０日、求められたとおり連絡先（メールアドレス）を文書で回答し、区からの返信がないため、同年４月２６日、ファクシミリにより重ねて連絡した。もとより請求者は、この時点で、区長決定が目前に迫っていることを知る由

もなかったのであるが、後に開示された決裁書に照らせば、この連絡は、区長決定（同月３０日）の４日前に相当していた。これに対し区は、同月２８日夜、返信の遅れを詫びる電子メールを送信した（同メールにおいて区自身、請求者から連絡先のメールアドレスの連絡を受けていたことを確認しており、3月３０日付文書の到達は、区自身の記載によっても裏づけられている）。しかし、その内容は、資料については庁内で提示可能なものを精査中であり、精査の完了後に連絡するのでなお時間を要する旨と、区ホームページ掲載の概要資料の案内にとどまり、喫煙所を含む北側駐車場部分の計画についての実体的な説明は、なおも含まれていなかった。そして区は、なお時間を要する旨を告げた２日後の同月３０日、区長決定に至った。「精査」の結果としての資料の提供や説明は、区長決定に至るまでなされなかった（なお、請求者が１月３０日付文書で任意の提供を求めた資料の内容は、後の令和８年５月１５日の情報公開請求とほぼ同旨であり、任意の依頼によっては決定前に提供されなかったものが、決定後、情報公開の手続を通じて初めて示されるところとなった）。すなわち、説明の申出をした近隣関係住民が、区自身の求めに応じて連絡先を示し、さらに重ねて連絡までしていたにもかかわらず、建築主たる区は、自らが制定した条例上の説明義務を履行しない状態のまま、本件決定に至ったのである。

なお、区の近隣周知資料は、問い合わせ先を「工事に関すること」（営繕課）と「計画に関すること」（図書館・文化館）と分けて記載するが、このことは前記の帰結を何ら左右しない。

第一に、中高層条例に基づく標識は、まさに「建築計画についての説明の申出」の連絡先として営繕課を自ら指定しているのであるから、計画に関する申出を営繕課宛てにしたことに欠けるところはない。

第二に、同条例第６条第１項の説明義務を負うのは建築主たる区自身であって、区の内部の事務分掌は、近隣関係住民に対抗し得る事柄ではない。

第三に、現に本件照会は、区の内部において計画を所管する図書館・文化館の担当に回付され、同担当から応答がなされているのであって、申出が計画の所管に到達していたことは、区自身の行動により裏づけられている。さらに、決定後の同年５月７日、請求者は、１月３０日付文書で依頼した資料の品目--北側駐車場部分の計画の有無及び図面を含む--を改めて列記し、精査中の資料にこれらが含まれるかの確認を求めるメールを送信した（同メールは、後記の区からの５月１５日付返信に全文が引用されており、その内容及び区への到達は、区自身の返信によって裏づけ

られている）。区は既にその一週間前に喫煙所の設置を決定していたにもかかわらず、計画の有無を名指しで問うこの照会にも回答しなかった。請求者が喫煙所の存在を知ったのは同年５月１５日であり、それも、同日朝に請求者自身が情報公開請求を提出したことを受けて、区が「情報公開請求ではなくお示しできる資料」として単線図面をメールで送付したことによる。近隣関係住民が本件喫煙所を知る経路は、自ら情報公開請求を行うことのほかになかったのである。

㋓　区は、周知資料に喫煙所の記載がないことにつき、「令和７年１２月の資料は、施設改修の考え方やスケジュール等についてお伝えする目的で配付したもの」であり、「その後」に町会などにも相談しながら検討を重ねた旨を説明する。しかし、この説明は、次のとおり、いずれも区自身の文書と整合しない。

第一に、要綱第６条が説明・周知の対象と定めるのは「事業の計画内容」であり、中高層条例第６条第１項が説明の対象と定めるのも建築に係る計画の内容であって、いずれの規範も、概要を伝えれば足りるとは定めていない。「考え方やスケジュール等についてお伝えする目的」とは、規範のどこにも根拠のない、区の内部的な自己限定にすぎず、自ら設定した配付目的を理由に規範の要求水準を引き下げることはできない。しかも当該資料は、その末尾において要綱第６条に基づく周知であることを自ら明記しているのであるから（前記㋐）、周知の対象から、近隣関係住民の生活環境に最も直接に影響する事項を除外する理由は、なおのこと存在しない。現に当該資料は、改修概要として、地下階のラウンジ機能から１階のミュージアムショップに至る館内各フロアの計画内容を列挙しており、「考え方やスケジュール等」にとどまらない計画内容の周知を現に行っている。

第二に、「その後」に町会などと相談したとの時系列は、事実に反する。喫煙所に関する地元町会長への説明は令和７年９月２６日であり、１２月及び１月の周知資料の配付より前である。すなわち、周知資料の配付時点において、喫煙所は、設置場所の候補（東側又は西側）、住宅街との距離（５m以上）等を地元町会長に説明可能な程度に既に具体化していたにもかかわらず、周知資料には記載されなかったのである。

第三に、回答②自身が、喫煙所が記載された単線図面は「大規模改修に係る設計が完了したことに伴い」近隣住民へ配付を予定していたものと述べる。設計の完了は区長決定（令和８年４月３０日）の時期であるから、区の自認するところによれば、近隣関係住民が喫煙所を知る最初の機会は、決定の後に初めて設定されていたことになる。要綱第６条の「あ

らかじめ」の説明・周知は、単に怠られたにとどまらず、そもそも予定されていなかったのである。

なお、第６条の「あらかじめ」の基準時につき、仮に、事業の決定前ではなく施工前で足りると解する余地があるとしても、結論は変わらない。

第一に、区自身、本件事業においては、着工予定（令和８年１１月）の約１年前であり、区長決定にも先立つ令和７年１２月及び令和８年１月の時点で、要綱第６条に基づく周知を実施しており、地元町会長への説明（令和７年９月）も、標識の設置（令和７年１２月）も、いずれも決定前に行われている。すなわち、本件事業における「あらかじめ」の運用上の基準時は、区自身の行動によって、計画が確定する前の段階に置かれていたのであり、その運用から喫煙所だけを切り離して施工前で足りるとする合理的な理由はない。

第二に、仮に施工前で足りるとの解釈に立ったとしても、喫煙所についての要綱第６条に基づく説明・周知は、本請求書の作成日に至るまで一度もなされておらず（１２月及び１月の周知は喫煙所を含まず、令和８年５月の単線図面の送付は請求者一名に対する個別の対応であって近隣関係住民への周知ではない）、義務は依然として不履行のまま、契約の締結と着工が目前に迫っている。したがって、いずれの解釈によっても、少なくとも後記（５）イの留保措置（説明・周知が尽くされるまでの間の留保）の必要性は揺るがない。

かくして、近隣関係住民への決定前の説明・周知の不存在は、実のところ、争いのある事実ですらない。区が決定前の対応として自ら挙げるのは、「地元町会などにも御相談をしながら」検討を重ねたことと、喫煙所の記載のない周知資料の配付（前記㋐・㋓）のみであって、近隣関係住民に対して喫煙所を決定前に説明した具体的な事実は、区自身、一度も挙げていない。そして、地元町会長一名への相談が近隣関係住民への説明・周知に当たらないことは前記のとおりであるから、要綱第６条及び中高層条例第６条第１項の不履行は、区の自認する経過それ自体から帰結するものである。

すなわち、本件喫煙所の設置は、区自らが定め、自ら適用してきた要綱第６条の「あらかじめ」の説明・周知を経ず、かつ、中高層条例第６条第１項が建築主の義務として定める説明を、近隣関係住民からの申出があったにもかかわらず行わないまま決定されたものであり、これに基づく契約締結・支出は、その原因行為に看過し難い手続上の瑕疵を帯びる。

そして、要綱は、それ自体は法規ではないものの、区が自ら定めて公表し、本件事業についても、要綱第６条に基づく旨を明記した周知資料を自ら配付するなど、現にこれを適用してきた基準である。その適用は解釈上の帰結で

はなく、区自身が書面で明示したところである。かかる基準の定める手続を、合理的な理由なく、計画内容のうち近隣関係住民に最も直接に影響する喫煙所について履践しないことは、平等原則及び信義則に照らし、行政の自己拘束の法理に反するものであって、これを原因行為とする契約の締結及び公金の支出は、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用として違法の評価を免れず、少なくとも不当である。加えて、中高層条例第６条第１項の説明義務は、要綱と異なり法規（条例）上の義務であって、その違反は、行政指導の不遵守にとどまらない、条例違反そのものでもある。

なお、区は、民間事業者等が指定喫煙場所を設置する場合について、荒川区指定喫煙場所設置等助成金交付要綱（令和５年４月１日制定）第６条第１号サにおいて、「指定喫煙場所の設置等をする土地又は建物の近隣の居住者、事業者等及び当該土地又は建物に係る町会又は自治会の代表者の指定喫煙場所の設置等をすることについての同意書等」の提出を求めている。すなわち、指定喫煙場所の設置に当たり、近隣の居住者等及び町会の意向を設置前に書面で確認すべきことは、区自身が要綱の形で定める規範的判断である。とりわけ、同号が「近隣の居住者、事業者等」の同意と「町会又は自治会の代表者」の同意とを並列に求めていることは、町会（の代表者）への働きかけが近隣の居住者への説明・確認を代替しないことを、区自身の規範体系が前提としていることを示す。しかるに本件では、区自らが設置者であるにもかかわらず、地元町会長一名への一回の説明があるのみで、近隣関係住民への説明は一切経ていないのであって、区が民間に求める水準との乖離は著しい。

イ　１４年来の敷地内禁煙の運用を転換する必要性を基礎づける調査・検討の記録が、区のいずれの所管にも存在しないこと

本件喫煙所の設置は、法令上の義務のない任意の施策である。この点は、区自身がその回答において「健康増進法において、図書館や博物館が分類されている第二種施設は、喫煙専用室以外の施設屋内は喫煙禁止であると規定されており、御認識されているとおり、喫煙所の設置は義務ではありません」と説明するとありである（令和８年７月４日回答）。そして本件施設は、平成２４年７月３日以来、「駐車場・駐輪場を含めた敷地内禁煙」を実施する旨を両館長名で掲示し、受動喫煙防止の取り組みとして、法の求めを上回る敷地内禁煙を自主的に運用してきた。本件喫煙所の設置予定地である駐車場は、この掲示において名指しで禁煙区域とされてきた場所である。なお、この敷地内禁煙は、来館者が現に利用する施設において、受動喫煙防止のために実施されたものであり、施設の利用者の存在は、区自身の運用において、喫煙場所を設けない理由とされてきたものである。

法令上の義務なくして、この１４年来の運用を転換するのであれば、その必要性は、区において客観的な調査・検討により基礎づけられるべきものである。しかるに、かかる記録は、次のとおり、区のいずれの所管にも存在しない。

㋐　区は、必要性としてたばこのポイ捨てに関する意見等を挙げる（令和８年７月４日回答）が、その件数・頻度・場所を、本件決定の根拠として自ら特定・掲示したことはない。そして、請求者の情報公開請求を契機として広報・シティプロモーション課から情報提供された、区民の声（ＷＥＢフォーム）により区に寄せられた関係する意見等の記録よれば、実態は次のとおりである。

①「令和２年～５年度については関係する意見等はございませんでした」とされ、４年間にわたり意見等は皆無である。

②「件数につきましては、９件（令和６～８年度）となります」とされ、その日付は、令和６年６月１０日、令和７年６月６日・９日・１６日・１８日、令和８年６月８日（３件）・９日と、すべて６月上旬から中旬に集中している。そして、区自身、寄せられた意見を「近隣で開催されるイベント時の吸い殻のポイ捨て等に関する御意見」と説明しているのであるから、区の説明と意見の日付とを併せれば、これらの意見は、毎年６月の数日間の行事期に集中して生じる性質のものである。

③ しかも、うち４件（令和８年６月８日・９日）は、本件区長決定（令和８年４月３０日）の後に寄せられたものであって、決定の根拠となり得ない。

すなわち、決定時点までに存在した意見等は、年に数日の行事期間に集中する５件にとどまる。かかる性質・数量の意見等は、行事期間中の掲示・巡回等の臨時的対応によって対処されるべきものであって、住宅に近接する場所に恒常的な喫煙所を公費で新設する必要性を基礎づけるものではない。区が回答②で必要性の根拠として挙げる二点--寄せられた御意見（本㋐）及び議会からの要望（後記㋓）--は、いずれも区自身の記録によって裏づけを欠くことが確認されたことになる。

㋑　環境清掃部環境課は、令和８年８月１３日付情報非公開決定において、当該地域について「関係団体への相談や対応策の検討をしていない」として文書の不存在を回答した。地域の喫煙環境を所管する部課において、本件地域に対策を要する問題があるとの認識自体が、記録上存在しない。

㋒　あらかわ遊園の喫煙所を所管する課も、令和８年８月２１日付情報部分公開決定[第３８３号]において、「指定喫煙所の設備に係る基準等」及び「住宅に接し、または近接する場所への設置に関する検討の記録」の不

存在を回答した。ここで想起されるべきは、区が地元町会長への説明において、荒川公園（荒川区役所前）や、あらかわ遊園における「同様の喫煙所の設置実績」を、本件設置の裏付けとして挙げていたことである。すなわち、区が依拠する「実績」とされる喫煙所自体が、設備の基準も、住宅に近接する場所への設置に関する検討の記録もないまま設置・運用されているのであって、それは検討を経た先例ではない。

㋓　区が必要性の一つに挙げる「イベント時のポイ捨て等に関する御意見」についても、当該イベントを主催団体の一つである地元町会の会長が令和７年９月２６日の説明の席で自発的に挙げた地域の課題は「イベント時」の自転車及びごみに関するものであり、喫煙に関する課題への言及は議事メモ上存在しない。

㋔　設置の目的についても、令和７年９月２６日の地元町会向け説明資料では施設利用者の増加を前提とした説明がなされる一方、令和８年７月４日付回答では区の地域施策として位置づけが強調されるなど、一貫していない。また、区は「一部議会からの要望を踏まえ」たとも説明するが、北側駐車場のスペースの活用に係る議会の質問（令和６年６月定例会）は、安全面や障がい者に配慮しつつスペースを有効に活用すべきとするものであって、喫煙所の設置に言及するものではない。これに対する地域文化スポーツ部長の答弁も、有効活用策として駐輪場の平置き化、障がい者用駐車場の移設、地下階・四階・屋上の活用策を具体的に列挙しながら、喫煙所には言及しておらず、むしろ「安全性」に留意し「近隣の環境にも配慮しながら」、また「地域や議会の御意見をよく伺い」進める旨を述べていた。しかるに、喫煙所は、この答弁の後、委員会資料（令和７年２月５日）にも近隣周知資料にも現れないまま、実施設計の過程で計画に加えられ、議会及び近隣関係住民への説明を経ることなく、令和８年４月３０日の区長決定に至ったものである。

㋕　さらに、区が検討した対応策に関する文書（喫煙所の設置以外の対応策--注意喚起の掲示、清掃、巡回、既存の指定喫煙場所の活用等--の検討を含む。

対象期間：令和２年４月１日から令和８年７月４日まで）について、施設を所管する地域図書館課は、令和８年８月１３日付情報部分公開決定において、

「文書を作成していないため」不存在と回答した。すなわち、区は、注意喚起の掲示を現に実施していながら、その効果の検証はもとより、喫煙所の設置と、他の、より簡便な対応策とを比較検討した文書を一切作成しないまま、公費による恒常施設の新設という最も負担の大きい手段を選択したもので

ある　。

㋖　さらに、本件工事の実施を決定した起案文書（令和８年４月１５日起案・同月３０日区長決定）を見ても、その本文（件名、工事内容、予定工期、支出予定額、実施方法及び添付資料の各項）に喫煙所に係る記載はなく、工事内容は別紙の工事施工計画書に委ねられている。また、同起案の審議・協議・審査欄に、地域の喫煙環境を所管する環境清掃部環境課の職員の記載はない。

㋗　なお、区は「本施設の近くには、喫煙所を設置している公共施設や民間施設（飲食店除く）がありません」と説明する。しかしながら、本件喫煙所の設置予定場所から、国道４号線へ伸びる道路を東へ約１５０メートルほど進めば、閉鎖式の喫煙ルームを備えた民間施設（コンビニエンス・ストア／セブンイレブン千住大橋）が現に存在する。そして、区がこの説明の根拠とした調査の記録、及び既存の喫煙場所の活用を検討した文書は、いずれも不存在である。区の必要性に係る説明は、その前提となる事実の確認においても裏づけを欠くものである。

㋘　加えて、請求者は、令和８年７月９日付文書により、区の挙げる必要性の各根拠--たばこのポイ捨ての件数・頻度・時期・場所、喫煙所の設置に先立つ簡便な対策（注意喚起の掲示等）の実施及びその効果検証の経緯、来館者増加の見込み及びその根拠、並びに設置目的の明確化等--について、これに対し区は、同日、回答期限の提示を受けていることを認めた上で、（７月９日付文書への回答について）「事務手続き等に時間を要して」おり、「回答の時期がわかりましたら、別途、御案内を差し上げます」とのメールを送付したのみで--すなわち、回答の時期すら示されないまま--、本請求書の作成日に至るまで、実体的な回答をしていない。なお、必要性の根拠は、情報公開の手続（前記㋐～㋓・㋕）においても、区への直接の照会（本㋘）においても、示されないままである。

㋙　そもそも、区の説明する設置目的は、一貫していない。地元町会長への説明及び来館者増加への言及は、本件喫煙所を、施設利用者のための付帯設備として位置づける。他方、回答①の「本施設の近くには、喫煙所を設置している公共施設や民間施設（飲食店除く）がありません」との説明は、施設利用者に限らない地域の喫煙需要の受け皿--すなわち公共の喫煙場所--として位置づけるものであり、ポイ捨て等の御意見や議会要望を挙げる回答②も同様である。両者は、必要性の判断枠組みを異にする別個の目的である。施設の付帯設備であるならば、１４年間の敷地内禁煙の下で支障が生じていなかった事実（前記㋖）と、来館者増加の根拠の不提示（前記㋘、後記ウ㋑）とが問われる。地域の公共喫煙場所であるならば、区自身の助成金交付

要綱が民間の設置者に求める近隣居住者等の事前の書面同意との乖離、区に寄せられた意見等の実態（前記㋐）、及び至近の既存喫煙場所の存在（前記㋒）が問われる。しかるに区は、いずれの目的であるかを特定しないまま、本件決定に至った（決裁書の起案本文には、喫煙場所の記載自体が存在しないのであるから〔前記ア〕、その目的が特定されていたはずもない）。しかも、決定の後、請求者が令和８年７月９日付文書により、設置目的の明確化を求めたのに対しても、区は回答していない（前記㋓）。すなわち、目的は、決定の時点において特定されておらず、決定の後においてもなお、特定されないままである。地方財政法第４条第１項にいう「その目的を達成するための必要かつ最少の限度」は、目的が特定されて初めて判定し得るものであり、目的の特定を欠く支出について、必要性の審査は成り立たない。

問題なく続いてきた敷地内禁煙の運用を、公費を投じて転換するのであれば、その必要性は客観的な調査・検討によって基礎づけられるべきであるが、かかる記録が存在しないことは、区自身の各情報公開決定により確認されている。必要性の裏づけを欠くままなされる本件支出は、地方公共団体の事務処理は最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないとする地方自治法第２条第１４項、及び、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて支出してはならないとする地方財政法第４条第１項に反し、違法であり、少なくとも不当なものである。

ウ　現に問題のない場所に、新たなリスクと恒常的負担を公費で作出するものであること

現状、当該地に喫煙所は存在せず、喫煙所に起因する問題も存在しない。しかるに本件は、次のとおり、存在しなかったリスクと負担を新たに作出するものである。

㋐　区自身の町会向け説明資料によれば、区は「建築基準法等の関係で、施設に寄せて喫煙所を設置することは難しいため、住宅寄りに設置することを検討」し、「喫煙所と住宅街の距離を５ｍ以上確保」するとしている。

住宅への近接を当初から認識した上での配置であり、かつ、当該５ｍの根拠は示されていない。

㋑　区は、地元町会長への説明において、集塵・脱臭装置により煙やにおいが「絶対に」外部に漏れないようにする旨を断定的に述べている。しかし

第一に、この断定を裏づけるべき「指定喫煙所の設置に係る基準等」は、区自身の情報公開決定により不存在とされている。「絶対」を保証する基準も検討記録も、区には存在しない。第二に、区の住民への回答は、排気を車路側に向ける設計である旨を説明しており、装置を経た排気が外部へ排出されること自体は、区の説明においても前提とされている。「絶対に漏れな

い」のであれば向きの配慮を要しないはずの排気について、その方向を説明せざるを得ないこと自体、漏出・排出のリスクを区自身が認識していることを示すものである。そして、その排気等の影響が向くとされる北側駐車場は、乳幼児を含む来館者が車両から乗降し館内へ移動する動線である。同じ回答書が、同駐車場について人の出入りへの対策（利用ルールの明示、防犯カメラの設置、警備員の巡回強化等）を要すると説明していることと整合しない。これらの対策に要する費用の存在自体、設置が新たな管理負担とリスクを作出することを示している。なお、区は喫煙所設置に当たり勘案した事情の一つに来館者の増加の可能性を挙げるが、その見込み及び根拠は、前記イ㋕のとおり、請求者の求めにもかかわらず示されていない。しかも、本件喫煙所は駐車場の区画上に設置されるものであり、その設置により、来館者の利用に供されるべき駐車区画の数は現に減少する。来館者の増加を挙げながら、その根拠を示さず、かつ来館者用の駐車区画を９台から６台へ減じて喫煙所を設ける区の説明は、目的と手段において整合していない。

㋗ 東側門扉の新設は、区自身の説明において喫煙所の出入りと結びづけて位置づけられている。すなわち、区の地元町会向け説明資料は、ごみ集積所等の移動の可能性の理由として「駐輪場及び検討中の喫煙所入口が新設されるため」と記載し、議事メモには「駐輪場東側に入口及び門を作る予定」とある。出入口の増設は、見通しの阻害及び施設外部からの出入りの増加という、区自身が対策を要すると説明する状況を拡大させるものである。

㋘　さらに、区自身の説明資料によれば、喫煙所入口等の新設に伴い、近隣住民の利用するごみ集積所等の移動の可能性まで派生するとされている。本件は、任意の施設の付加が、既存の住民生活の基盤にまで影響を及ぼす計画である。

エ　植栽・生垣の撤去及び土地の改変は不可逆であり、要綱自身の樹木保護の定めに反すること

要綱第９条第４項は「事業者は、施行区域内に現存する樹木の保護に努めるものとする」と定め、同要綱第１１条は、囲障を生けがき等とすべきものとして、生垣を生活環境の保全手段と位置づけている。

喫煙所の設置又はこれへの動線・出入口の確保を目的とする植栽・生垣の撤去（東側門扉の新設に伴い、同所の生垣の撤去を「植栽帯（一部撤去）」と記載のように伴う）。は、復旧を前提とする一時的な撤去にとどまる限りにおいて本請求の対象外とした植栽（前記（２）ウ）と異なり、原状の回復が予定も期待もされない恒久的な滅失であり、区の財産の不可逆な処分である。現に、改修等の平面図に、喫煙所及び東側門扉は存在しない。これを改修後の配置図及び単線図面と対照すれば、これらが本件工事によって新たに

付加されるものであることは、図面の対照上も明らかである。

また、本件工事の図面には「新設基礎リスト」が存在し（令和８年７月１８日付情報部分公開決定[第５８５号]の非公開部分の掲記による。）、本件工事が新設の基礎の築造を伴うことは明らかである。そして、喫煙所は閉鎖型（コンテナ型）で集塵脱臭装置を備えるものとされており、その設置は、駐車場の舗装の撤去及び基礎の築造等、土地の不可逆な改変を伴うものと解される。前記ア～ウの瑕疵を帯びたまま、かかる不可逆な処分・改変に至ることは許されない。

（４）その結果、区にどのような損害が生じているか（生じるおそれがあるか）

ア 必要性を基礎づける記録が存在しない喫煙所の設置及び付随外構の変更（東側門扉の新設、舗装の撤去・基礎の築造等）に係る工事費相当額の公金支出（支出そのものが区の損害となる）。加えて、指定喫煙場所には、設置の経緯のみならず維持管理の経費が継続的に発生する。このことは、区自身の指定喫煙場所設置等助成金交付要綱が「設置経費」と「維持管理経費」とを区別して助成の対象とすることから明らかであり、現に区は、荒川遊園の喫煙所について、集塵脱臭装置の保守点検業務を実施している。本件喫煙所も高効率集塵脱臭装置を備える閉鎖型であるから、設置後は、保守点検等の維持管理費の公金支出が毎年度、継続的に発生する。すなわち、本件の損害は、一回的な設置費用にとどまらず、将来にわたり累積していく性質のものである。

イ 区の財産である植栽・生垣の滅失、並びに駐車場の舗装・地盤の改変（原状回復に相当の費用と期間を要する損害）。

ウ 設置後に恒常的に発生する維持管理費（清掃、警備員の巡回強化、防犯カメラの設置・維持等、区自身が対策として列挙する費用）の負担。

（５）どのような措置を求めるのか

ア（主体的に）本件工事のうち喫煙所の設置及び付随外構の変更に係る部分について、前記（２）ア～ウの各行為（当該部分に係る契約の締結、公金の支出並びに植栽・生垣の処分）を差し止める措置--具体的には、当該部分を本件工事の契約の内容から除外すること（契約締結前にあっては設計変更等により、締結後にあっては設計変更の手続により）、又は少なくとも当該部分に係る施工及び公金の支出を行わないこと--を講じるよう勧告すること。なお、本件工事の契約の締結それ自体や、喫煙所部分以外の改修事業本体の施工・支出の差止めを求めるものではない。

イ（予備的に）少なくとも、㋐要綱第６条に基づく近隣関係住民へのあらかじ

めの説明・周知、及び㋑設置の必要性並びに立地の適否に係る検討（住宅に近接する場所への設置に関する検討の記録が不存在であること、及び本件施設が平成２４年以来敷地内禁煙として運用されてきたことを踏まえたもの）が尽くされ、その結果が確認されるまでの間、前記各行為を留保する措置を講じるよう勧告すること。

なお、措置の検討に当たり、次の点を付言する。本体工事の契約議決を目前に控えた現時点において、前記の手続上の瑕疵を帯びた喫煙所部分が本体と一体のまま契約・執行に至れば、将来、当該瑕疵が顕在化した際に、委員会の審議を経て進められたてきた改修事業本体までがその影響を受けかねない。喫煙所部分に係る行為を留保することは、改修事業本体を予定どおり進めることにも資するものである。

また、本件工事のうち喫煙所及び付随外構に係る部分は、次のとおり、本体工事と区分することが可能である。区自身、本件工事の図面において「改修を予定している建物の部分」とそれ以外の部分とを区分して取り扱い（令和８年５月２９日付情報部分公開決定[第１９３号]）、新設の基礎については「新設基礎リスト」として別個に特定している（令和８年７月１８日付情報部分公開決定[第５８５号]）。喫煙所は敷地内に新設される独立の工作物であり、その基礎、門扉及び植栽・生垣の撤去に係る工事は、建物本体の改修工事と工種及び施工箇所を異にする。さらに、公共工事において契約締結後の設計変更により工事内容の一部を変更することは通常の実務であるところ、現に本件の実施設計業務委託（令和７年２月３日締結）においても、外構に係る設計図書の作成は当初契約に含まれず、令和７年５月１日付変更契約により追加されたものであり、本件事業における業務・工事の範囲が契約上可変であることは、区自身の契約実務が示すところである。したがって、喫煙所部分に係る行為の差止め又は留保は、本体工事の施工を妨げることなく実現可能である。

ウ 暫定的な停止の勧告について

本件においては、通常の監査の期間（請求から６０日以内）の満了時期と、本契約の締結予定時期（令和８年１０月中旬）とが近接しており、監査の結果を待っていては、契約の締結、及び工事の着手（令和８年１１月予定）後、早期に行われ得る植栽・生垣の撤去（喫煙所の設置又は動線・出入口の確保を目的とするもの）、舗装の撤去、基礎の築造等の不可逆な行為が先行するおそれが大きい。そして、

㋐ 前記（３）ア及びイのとおり、本件行為には、区自らが定め自ら適用してきた要綱の手続を、合理的な理由なく喫煙所について経ておらず、かつ中高層条例第６条第１項の定める説明義務に反して近隣関係住民の

申出に対する説明を行わなかった瑕疵（条例違反、並びに平等原則・信義則違反、行政の自己拘束の法理違反）があり、かつ、必要性の裏づけを欠く支出として地方自治法第２条第１４項及び地方財政法第４条第１項に反するものであって、当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があること、

㋑　前記の植栽・生垣の撤去並びに舗装の撤去及び基礎の築造等の土地の改変は、原状回復に長期と費用を要する不可逆な行為であり、回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があること、

㋒　喫煙所は法令上設置義務のない任意の施設であり、かつ本件施設は平成２４年以来、駐車場・駐輪場を含めた敷地内禁煙として問題なく運用されてきたのであるから、その設置に係る行為を暫定的に停止しても、現状が維持されるにとどまり、人の生命若しくは身体に対する重大な危害の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないことは明らかであること（なお、本体工事は本請求の対象外であり、停止によって改修事業全体の遅延を生じるものではない）、に鑑み、地方自治法第２４２条第４項に基づき、監査の手続が終了するまでの間、前記（２）ア～ウの各行為を停止すべきことを勧告されたい。

なお、喫煙所部分に係る設計等の費用は既に支出済みと解されるが、開示された設計業務委託の変更契約等（令和７年５月１日付）における増額分（９７，６７１，２００円）は、外構及びサインに係る項目と展示設計に係る項目の合算であり、喫煙所に係る部分の金額を特定する資料を請求者は有しない（工事費の内訳についても、経理課は契約締結日以降の公開としている）。よって本請求は、今後のかかる部分につき契約締結及び支出等の差止め等を求めるものである。

＊ 請求人からは、補充書（その１）、補充書（その２）、補充書（その３）、補充書（その４）が提出され、証拠となる資料が送付されたが、請求内容に変更がなかったため、詳細については省略する。

＜参考＞

① 補充書(その１)　令和８年９月１３日付

請求者が令和８年７月９日付けで提出した文書に対し、区が請求書の提出の時点において回答していないことを記載していたが、提出後の令和８年９月１１日に請求者に送付されたことを受け、本請求書の記載との関係を明らかにするための補充書が提出された。

なお、陳述の機会があれば対応させていただく所存である旨の記載及び本請求の趣旨、求める措置及び理由の構成を変更するもので

はない旨の記載があった。

② 補充書(その２)　令和８年９月１６日付

　請求者が令和８年９月１日付けで提出した措置請求書及び令和８年９月１３日付け補充書は、本件工事に係る契約手続の見込みを、それぞれ提出時点の区の回答に基づいて記載していたが、その後、令和８年９月１５日に三件の工事の落札者が決定し、仮契約金額とともに公表され、また、これに先立つ同月１４日の議会運営委員会において、入札結果によっては契約に係る議案を９月会議に追加提出する旨が告げられたため、契約の手続の進行に係る事実を更新し、求める措置がなお実行可能であること及びその時期的な関係を明らかにするため、補充書が提出された。

　なお、本請求の趣旨、求める措置及び理由の構成を変更するものではない旨の記載があった。

③ 補充書(その３)　令和８年９月２７日付

　請求者が令和８年９月１６日付け補充書の提出後、①区が、建築工事の工事範囲に喫煙所が含まれるか否かを本契約の締結まで回答しない旨及び議決の時期が未定である旨を明らかにしたこと、②区の既存の喫煙所が、本体を工事請負契約によらず備品購入又は業務委託により整備したものであることが情報公開により明らかとなったことを踏まえ、本請求の対象が契約の形態を問わず喫煙所の設置に係る財務会計行為であることを確認する補充書が提出された。

　なお、本請求の趣旨、求める措置及び理由の構成を変更するものではない旨の記載があった。

④ 補充書(その４)　令和８年１０月９日付

　請求者が令和８年９月２７日付け補充書は、議決の時期について庁内で合意が取れていないとの区の回答に基づき、本契約の時期は請求者において見通すことができない旨を述べていたが、その後①三件の工事請負契約が議案第３９号から４１号までとして総務企画委員会に付託され、令和８年１０月７日、同委員会においていずれも原案どおり決定されたこと、②監査委員から同月１日付けで補正の通知があり、同日３日付けで補正に係る書面を提出した事実が生じたことが記載されていた。

　なお、これらにより、補充書の記載を更新し、議決及び本契約の締結の後においても本請求の対象及び求める措置が失われないことを確認し、あわせて監査の手続きについて照会するものであった

が、本請求の趣旨、求める措置及び理由の構成を変更するものではない旨の記載があった。

第２　請求の受理

法第２４２条に規定する住民監査請求の対象となる行為は、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実であり、非財務会計上の行為は住民監査請求の対象とはならない。

本件事業は、請求人が本件請求を行う時点では、区は、建築請負工事契約等、本件事業に係る令和８年度予算は執行されていない。しかし、将来の財務会計上の行為であっても、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予算が執行される場合に限り、住民監査請求は行うことができるとされている。

請求人が財務会計行為の停止を求める本件事業については、令和８年１０月１４日付けで荒川区議会の決議を経て同月１９日に契約が締結されている現状において、財務会計行為に当たると判断できる。よって、法第２４２条第１項に定める所定の要件を具備しているものと認め、令和８年１０月１５日付けでこれを受理した。

第３　監査の実施

１　監査対象事項

将来の財務会計を含め、「南千住図書館・荒川ふるさと文化館の大規模改修工事の実施について（令和８年４月３０日・荒川区長決定）」、請求人が資料を添付し主張する理由により、法令に違反し(違法)若しくは不当か否かを監査対象とした。

２　監査対象部課

総務部営繕課、地域文化スポーツ部生涯学習課、同地域図書館課、及び環境清掃部環境課を監査対象とした。

３　補正事項及び補正に要した期間の除外

荒川区職員措置請求書の請求者欄には、職業に関する欄を設けているが、請求人は記入していなかったため、令和８年１０月１日付けで補正を求めた。請求人からは同年１０月５日に職業については明かさない旨の返信があった。

なお、補正に要した期間は監査期間から除外されるため、令和８年１１月７日を監査満了の日とする。

４　請求人の陳述及び証拠の提出

請求人に対して、法第２４２条第７項の規定に基づき、令和８年１０月２１日、陳述の機会を設けた。

しかしながら、請求人より陳述には参加しない旨、返送が令和８年１０月２０日にあり、あわせて陳述書（書面による陳述）と題する資料が、新たな証拠として提出された。

陳述の際、請求人が本件請求の要旨を補足した内容は、おおむね次のとおり。

１　本請求の範囲

請求者は、改修事業本体に反対するものではない。是正を求めるのは、委員会資料にも近隣周知資料にも記載されないまま付加され、平成２４年以来１４年続いた敷地内禁煙を転換する喫煙所の新設と、これに付随する外構（東側門扉の新設、植栽・生垣の撤去等）に係る契約の締結、公金の支出及び財産の処分に限る。

２　陳述の要旨（本請求の理由）

（１）手続　区は、指導要綱第６条に基づく旨を自ら明記した周知資料に喫煙所を記載せず、中高層条例第５条の標識で自ら指定した窓口への請求者の説明の申出に対しても、同条例第６条第１項の説明を行わないまま区長決定（同年４月３０日）に至った。請求者が喫煙所を知ったのは、自ら情報公開請求をした同年５月１５日である。区が民間の設置者に求める近隣居住者等の事前の書面同意に照らしても、区自身の対応はその水準を著しく下回る。

（２）必要性　本件施設については、区の各情報公開決定により、必要性及び立地の検討記録も、代替策の検討文書も、いずれも不存在と確認されている。そもそも区には、指定喫煙所の設備に係る基準も、住宅に近接する場所への設置に関する検討の記録も存在しない。区民の声は決定前に５件、いずれも６月の行事期に集中する。決裁書の起案本文に喫煙所の記載はなく、環境課の関与もない。設置目的も、施設の付帯設備か地域の公共喫煙場所かが特定されないままである。

（３）損害　区自身が住宅への近接を認識した上で「住宅寄り」に置くとした配置、設置後に毎年度継続する維持管理費、植栽・生垣・舗装の不可逆な滅失及び東側門扉の新設による出入口の増設であり、現に問題のない場所に新たなリスクと恒常的負担を公費で作出するものである。

３　本請求後に生じた事実と緊急性--暫定的な停止の勧告を着工前に

（１）区の説明の根拠文書が、区自身において特定できないこと　区は、令和８年９月１１日付け回答において、町会等への相談、近隣関係住民（北側道路沿いの居住者）への説明、設置場所の検討及びポイ捨ての実態把握を行った旨を述べた。請求者が同月３０日、これらの根拠文書の公開を請求したところ、地域図書館課は同年１０月１４日付けで、「対象の文書の特定及び公開・非公開の判断に期間を要すること、並びに、他の業務が繁忙であり、必要な期間を確保することが困難であるため」として、決定期間を同年１１月２８日まで延長した。これは情報公開条例第８条第４項が許す上限（請求日から起算して６０日）いっぱいの延長である。区長決定から半年を経てなお、区自身が自らの説明の根拠文書を特定できず、その特定に上限の期間と他の業務との調整を要するというのであれば、同回答の各記載が決定時の検討記録に裏付けられたものではないことは、この経過自体が示している。しかも延長の期限は、着工予定日及び監査期間の満了の後であり、請求者がこれらの文書を監査に供する機会はない。

（２）本契約の締結と着工の接近　本契約は令和８年１０月１９日に締結された。着工予定日は同年１１月１日である。監査期間の期限は１１月に入るため、監査の結果に先立ち、植栽・生垣・舗装の撤去、東側門扉の新設、基礎の築造等の不可逆な行為が先行するおそれが現実のものとなった。しかも、前記（１）のとおり、区の説明の根拠文書は着工後まで示されない。

（３）暫定的な停止の勧告　喫煙所は設置義務のない任意の施設であり、停止しても現状が継続されるにとどまり、本件工事の進行を妨げない。よって、同条第４項に基づき、当該部分に係る施工及び公金の支出の暫定的な停止を、着工に先立ち勧告されたい。この停止は、当該部分がいずれの契約に含まれているかを問わず求めるものである。

４　求める措置

当該部分（喫煙所本体、その基礎、配線・配管、東側門扉の新設並びに植栽・生垣及び舗装の撤去）が、三件の工事請負契約（議案第３９号～第４１号）のいずれか含まれているのか、既に締結された別途の契約によるのか、今後締結される契約によるのかは、区の内部の事情であって、請求者には知り得ず、区もこれを明らかにしていない。しかし、本請求の対象は契約の形態を問わず、いずれの契約によるものであっても、当該部分に係る施工及び公金の支出を止めることを求める点に変わりはない。

よって、主位的に、当該部分がいずれの契約に含まれているかを区に確認

のうえ、その契約の形態を問わず、当該部分を変更契約により契約の内容から除外し、又は少なくとも施工及び支出を行わないよう勧告すること。予備的に、要綱第６条の説明・周知並びに必要性・立地の検討が尽くされるまで当該行為を留保するよう勧告すること。確認に当たっては、当該部分の各項目がいずれの契約に含まれるか、含まれない場合の契約の予定（形態、相手方の選定方法、予定額、時期及び所管）、並びに既に締結された契約の有無を明らかにされたい。

５　関係職員の調査等

法第１９９条第８項の規定により、令和８年１０月２１日、総務部営繕課、地域文化スポーツ部生涯学習課、同地域図書館課、環境清掃部環境課に対し、事情聴取を行った。

聴取した本件事業に関係する南千住図書館・荒川ふるさと文化館における喫煙所新設に関する事実経過及び区の対象部課の説明は、以下のとおりである。

６　監査対象部課の説明

請求人の主張に対する総務部営繕課、地域文化スポーツ部生涯学習課、同地域図書館課及び環境清掃部環境課の主な説明の要旨はおおむね次のとおりである。

（１）　喫煙所設置に至った経緯について

南千住図書館及びふるさと文化館(以下「当施設」という。)においては、敷地内及び館内にポイ捨て禁止の掲示を行ってきたが、施設に面した道路や道路沿い生垣にポイ捨てがあり、また、歩きたばこや路上禁煙も続いていた。路上喫煙の状況や吸い殻のポイ捨ては毎日５～１０本程度見られ、清掃員からも報告がある。

特に地域イベントにおいては、吸い殻のポイ捨てや歩きたばこ、路上喫煙への対応などの意見や苦情が当施設に寄せられている。

（２）　喫煙所の新設について

当施設は請求人の主張する健康増進法第２８条第６項に定める第二種施設であることには異論はないところである。

第二種施設への喫煙所設置については、同法第３３条第１項及び同法施行規則第１６条、第１７条、第１８条で技術的基準等が定められている。

新設する喫煙所は、面積約８．７３平米。地上１階建て、軽量鉄骨造のユニット式を想定し、準耐火建築物となる。屋根外壁は鋼板製、断熱材も設置予定。開口部は、喫煙所の東側に出入口扉、北側に吸排気用の換気口、西側

に固定式の窓を設置する計画で、設計内容・基準は、いずれも建築基準法等の基準に適合している。

また、近隣への影響を考慮し喫煙所室内の空気は、喫煙所内に設置する高性能の空気洗浄機を通し、浄化された空気を場外に排出する計画である。

なお、新設の喫煙所は、室内に設置可能な性能を備え改正健康増進法に対応したものを計画している。喫煙所の出入口の境界面の風速を毎秒０．２メートル以上確保することで、喫煙所室内の空気が外に漏れないような構造を計画している。

さらに、喫煙所の北側にエアコンも設置予定であり、エアコンの室外機は、北側の道路境界側に設置する計画だが、室外機は外気の熱交換のみを行い、室内の空気を経由しないため、排出される空気に問題ないと考える。

喫煙所設置に伴い、東側門扉の設置及び撤去のための経費はかかるものの、設置後の当施設周辺の路上喫煙やポイ捨ての減少が見込まれる。

また、門扉の新設に伴い、一部の生垣・植栽を一時的に撤去するが、施設内南側に植栽を増やす予定であり、敷地内全体の緑化率は法令の基準を満たす計画としている。

（３） 周知の方法について

ア 町会等への周知について

請求人は南千住西部・東部町会連合会への説明の際に喫煙所の説明がないとの主張であるが、当該団体への説明の主眼は工事スケジュール等を説明することにより、当該工事に伴う大型車の通行など、当該施設周辺に与える影響を事前周知するために説明したものである。これは本報告中の(ウ)とも整合する。

また、地元町会長１名のみに喫煙所新設を説明したとあるが、町会活動とは、地域住民の親睦、防火・防犯活動、まちの環境美化、住民福祉の向上及び地域住民の連絡が地域住民の情報交換等を目的に組織された地縁による団体である。

こうした団体の長である町会長に対して区が説明することで、町会の役員会での説明や地域住民が本事業への不明な点等の問い合わせに対して区との橋渡し役として説明したものであり、これまで長年に渡り築かれた区と町会との信頼関係の上で行ったことであり、単純に町会長１名に説明したのみの効果ではないと考える。

イ 荒川区中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例について

当該改修工事に当たり、区は当該施設に荒川区中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例（以下「紛争予防条例」という。）第５条に

規定する標識の設置を行った。

また、紛争予防条例第６条に説明会の開催の規定があり、その内容は「近隣関係住民からの申出があったときは、建築に係る計画の内容について、説明会の開催その他の方法により、近隣関係住民に説明を行わなければならない」とされている。

請求人は、紛争予防条例第６条に基づく説明会の開催その他の方法により近隣関係住民に説明を行っていないのは違法との主張であるが、当該説明会については、「近隣関係住民からの申出があったとき」と規定されている。

請求人は標識に問合わせ先として記載された営繕課に対して請求したとされているが、荒川区市街地整備指導要綱に基づき実施した案内を受け、区へ図面等の当該改修工事に関係する資料等を請求しただけである。

請求人が本措置要求を行った時期において、区に対して説明会の申出をしたものは請求人を含め、他に申出した者は存在せず、主張は成立しない。

ウ　荒川区市街地整備指導要綱について

当施設の改修工事は荒川区市街地整備指導要綱（以下「指導要綱」という。）第３条第２項の規定に該当し、対象となる工事で、指導要綱第６条第１項に「あらかじめ近隣関係住民に説明又は周知するものとする。」との規定があるが、説明会の開催を必ず実施しなければならないとは規定されていない。地域図書館課長及び生涯学習課長より、令和７年１２月に改修工事の考え方及びスケジュール等をポスティング形式で行った。この時点では、喫煙所の概要や図面等が決まっていなかったため、近隣の住民に伝えられる状態ではなかった。従って、令和８年４月３０日に喫煙所設置の方向性を区長決定した上で、同年５月に外構部を含めた図面を当施設周辺の近隣住民へポスティングを行い、周知した。

なお、ポスティングを行った後、当施設に喫煙所を設置することに反対の声は請求人以外いなかった。加えて、敷地の北側（喫煙所を含む）について、区から請求者へ説明の場を設ける旨の連絡をしたが、請求者は文書での回答を求めたことから、対面での説明を行うことができていない。

（４）　区の喫煙所設置に関する区の考え方について

区では、平成８年度に荒川区まちの環境美化条例を定め、主要駅の周辺は路上喫煙を禁止する区域を設ける他、区内全域で歩きたばこや、自転車運転中のながらたばこについて禁止している。また、吸い殻のポイ捨てについては、区内全域で禁止している。

あわせて喫煙マナー向上のために、啓発指導員が巡回を行い、路上喫煙者に対して直接指導を行っている他、路面ペイントや横断幕の掲出で意識啓発するなど、区職員による清掃活動のマナーアップキャンペーンを行うなど様々な啓

発を行っている。
　中でも喫煙所の設置推進は、大変重要な事業であり、路上での喫煙を注意や指導する際、近隣の喫煙所を案内することができれば、注意された方も従いやすくなるため、環境課では、民間喫煙所設置の補助支援とともに、区営喫煙所についても常に候補地を探している状況である。しかしながら、地価が高くて面積が限られた荒川区においては、喫煙所を設置することが可能な場所を見つけることは非常に困難な状況である。
　これまでも公共施設の新設や改修の機をとらえて、所管課に対し喫煙所の設置を検討するよう依頼している。今回の喫煙所設置は、受動喫煙や吸い殻のポイ捨てに関する区民からの苦情が大変多い中で、改修を機に行われるもので、環境課としては大変歓迎をしている。たばこを吸う人も吸わない人も、住みやすい荒川区実現のためにご理解をいただきたい。
　また、区の指定喫煙所については、区直営が荒川公園内喫煙所、南千住駅東口指定喫煙場所、あらかわ遊園内喫煙所、日暮里駅南口指定喫煙場所の４か所で、民間指定喫煙場所がセンターまちや喫煙所、ファミリーマート荒川西尾久一丁目店喫煙スペース、桝屋喫煙スペース、西宮・中里商店喫煙スペース、鈴木商店、小沢商店の６か所であり、合計１０ヶ所（令和８年１０月２１日現在）となっている。
　なお、今回新設予定の当該施設への喫煙所設置については、東京都に対し補助金の交付申請をする予定である。
　設置後の維持管理費も一定程度かかるものの、喫煙所を設置した後は、路上喫煙や吸い殻のポイ捨てが減少し、たばこを吸う人と吸わない人の分煙環境が整い、周辺の環境の向上に資すると考える。
　区は請求人に対して、喫煙所設置の理由の１つとして、近隣に公設・民間の喫煙所がない旨を説明しているが、これに対し、請求人は喫煙所の新設を行わず、当施設から約１５０m離れたセブンイレブン荒川千住大橋店（以下「当該店舗」という。）の喫煙所の利用を促すよう主張している。
　しかし、前記のとおり、当施設周辺には区の指定喫煙所は無く、よって、請求人が示した店舗の喫煙所は、店舗が店舗利用者のために設置したものと考えられ、区として当該店舗の喫煙所を喫煙のみに利用するよう促すのは困難である。
　また、当施設から、最も近い南千住駅東口指定喫煙場所の利用については、その距離からも現実的ではない。
　喫煙マナーとルールに則り、新設した喫煙所を当施設利用者や区民等に効果的かつ有効に利用してもらうことは、区長の裁量権の範囲内で行われる行政行為である。

（５） 喫煙所設置に係る経費について

今回新設予定の当該施設への喫煙所設置に係る経費は、概算額で約１，２６０万円である。

また、当施設の進捗状況に合わせ東京都の補助事業を申請し、喫煙所設置費の約２分の１が助成される予定である。

第４　監査の結果と判断

１　監査の結果

本件請求については、合議により、次のように決定した。

請求人の主張については、理由がないものと認めこれを棄却する。

２　判断及び理由

請求人は措置要求書において、本件工事に係る今後の公金の支出のうち、喫煙所の新設は、請求人が請求を行った時点においては、当該改修工事の契約を行う前に請求しているものであり、財務会計上の行為が行われておらず、これに係る予算は執行していない。

しかしながら、当該改修工事については、区が本件事業を蓋然性の高い事業として認識し、財務会計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」に当たると判断できると主張する。

そこで、仮に、区が当該施設の改修工事に合わせ、喫煙所の設置等を行うことが違法な状態のままなされ、事業が進捗、工事費の経費が支出され、完成し、施設が運用された場合に、区が本件事業に対して支出することが区の大きな損害に繋がると請求人が憂慮した結果の請求と斟酌して次のとおり判断をする。

１　「荒川区中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例（昭和５３年１２月７日条例第３４号[以下「条例」という。]）第２条第３項は、建築主の定義として、「中高層建築物に関する工事の請負契約の注文者又は請負契約によらないで自らその工事をする者をいう。」と規定している。

請求人が主張している時期には、荒川区は建築主には、該当しないのみならず、当条例は荒川区があっせん及び調停をする内容である。条例違反（法令違反）になることはない。

２　「荒川区市街地整備指導要綱（平成９年９月１日制定９荒街都発第８７

号・助役決定[以下「要綱」という。])は、荒川区が準拠することは良いと考えるが、要綱が法令に該当するか否かは疑問がある。

また、令和７年９月２６日付の荒川区地域文化スポーツ部地域図書館課・生涯学習課の南千住瑞光町会宛「南千住図書館及び荒川ふるさと文化館大規模改修における喫煙所設置検討及びごみ集積場の移設について」においては、駐車場スペースに新たに喫煙所の設置を検討している旨が明記され、別紙１には喫煙所のイメージ写真まで記載されている。喫煙所の設置が検討されていることは、周辺住民にも周知されていたと推測される。加えて、令和８年５月に、外構部を含めた図面を施設周辺の近隣住民へポスティングがされている。これらのことから、喫煙所を設置することは、近隣住民に周知されている。

３　地方自治法第２条第１４項及び地方財政法第４条第１項に反するものであって、当該行為が違法若しくは不当であると主張していることについては、理解するに足りる相当な理由、証明及び証拠がない。

４　地方自治法第２４２条に規定する「違法若しくは不当」についてであるが、違法でなければ当該行為が不当か判断すべきであるが、行政行為が不当であると認めるためには、当該行政行為が一般人から見て非常に不合理であり、非常識であると認められることが必要であると解する。

荒川区指定喫煙場所設置等助成金交付要綱第２条には目的として『「この助成金は、一般に開放することができる喫煙所(以下「指定喫煙場所」という。)の設置等に要する経費を区が助成することにより、人が他人の喫煙によりたばこから発生した煙にさらされること(以下「受動喫煙」という。)を生じさせることがない地域環境の整備を促進するとともに、道路上での喫煙により引き起こされる危険及び迷惑を防止することを目的とする。」と規定されていて指定喫煙場所の設置は正当な目的がある。歩きたばこや吸い殻のポイ捨ては公共道徳に反する行為であると思うが、公共道徳に反する歩きたばこや吸い殻のポイ捨てを避けるためにも指定喫煙場所の設置は有効な方法であろう。

なお、東京都も指定喫煙場所の設置を助成している。本件喫煙所の設置が非常に不合理であり、非常識であるとは認められない。

よって、不当であるとは認められない。

５　喫煙に関する考え方は、多数存在し、さまざまな意見があることは認識している。しかしながら、住民監査請求の対象となるのは、地方公共団体

の執行機関、又は職員による違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実に対するものであることを請求人は改めて理解されたい。

以上、請求人の主張には理由がないものと認める。

（以下、余白）