

## 白子町監査委員告示第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により、白子町職員措置請求について、監査した結果を次のとおり公表します。

令和8年2月20日

白子町監査委員 地引久貴

白子町監査委員 大多和秀一

### 記

第1 請求人  
（白子町在住者）

### 第2 請求の内容

請求人から令和7年12月22日に提出された住民監査請求書及びその事実を証する書面の内容をまとめると以下のとおりである。

（令和7年12月22日住民監査請求書）

#### 第1 請求の対象

白子町が実施する「委託型地域おこし協力隊」事業のうち、前町長及び現町長が行った特定非営利活動法人A（以下「NPO法人A」という。）を受入事業者とし、地域おこし協力隊員個人と準委任契約を締結する運用に基づく、委託料および活動費等の公金支出一切。

#### 第2 請求の趣旨

本件事業（令和7年4月1日締結分）は、・契約形態（準委任）と実態との乖離、・第三者であるNPO法人職員の常時関与を前提とした制度設計、・指揮命令関係の存在を内包する運用、・労働者派遣法に抵触するおそれ、を有しており、これを前提として行われた公金支出は、違法又は少なくとも著しく不当である疑いがあるため、関係契約および事務執行の適否について監査を求める。

#### 第3 事実の概要

- 1 本件募集要項では地域おこし協力隊員と町との契約形態を「準委任契約」としながら、・月20日程度、・1日7時間・週35時間、という、実質的に勤務時間と同等の活動日数・時間を明示している。
- 2 また、募集要項には「NPO法人Aのスタッフが1名、サポートとしてつく」と明記されている。
- 3 一方で、当該活動は「隊員とNPO法人Aが共同で行う」とされており、

事業主体・責任主体の区分が明確にされていない。

#### 第4 問題点

##### 1 準委任契約との不整合

準委任契約は、受任者が自己の裁量と判断により業務を処理することを前提とする契約である。

しかし本件では、活動時間・日数が事実上固定され、さらにNPO法人職員が常時関与する構造が予定されており、受任者の自立性は著しく制限されている。

##### 2 指揮命令関係の存在を予定した制度設計

本来、隊員とNPO法人が「共同で作業を行う」関係であれば、一方に「サポート要員」が付く合理性はない。

それにもかかわらず、NPO法人職員がサポートとして付くと明示されている点は、NPO法人側が隊員の業務内容や進行に関与し、指揮命令を行うことを制度上予定しているものと評価せざるを得ない。

##### 3 特定隊員のみ活動場所を特定法人に限定している点の重大な不整合

委託型地域おこし協力隊の各活動計画書を相互に比較すると、他の隊員については、活動場所が「白子町」「白子町内」「白子町全域」「白子町内及び近隣地区」など、町全体を対象とする形で設定されていることが明確に確認できる。

これに対し、B氏の活動計画書においてのみ、活動場所が「NPO法人A並びに事業に係る地域内の施設や学校機関等」と記載され、特定の法人を活動拠点・活動場所として明示している点が、他の隊員と本質的に異なっている。

このように、同一制度・同一契約類型（委託型・準委任）を採用しながら、特定の隊員のみ活動場所を特定法人に紐づけることは、制度運用として著しく不均衡であり、当該隊員が実質的に当該法人の事業活動に組み込まれていることを強く推認させる。

本来、地域おこし協力隊の活動場所は「地域（自治体）」であり、特定の法人・団体を活動場所として指定する合理性は無い。にもかかわらず、このような記載がなされていることは、当該活動が白子町の事業というよりも、特定法人の事業遂行を前提としたものではないかとの疑義を生じさせる。

この点は、単なる記載上の問題にとどまらず、①当該隊員の活動が誰の事業として位置づけられているのか、②公金を原資とする委託料が町の事業に充てられているのか、それとも特定法人の事業推進に事実上使用されているのか、という根本的問題に直結する。

よって、B氏のみ活動場所を特定法人に限定している運用については、制度趣旨、契約の均衡性、公金支出の適正性の観点から、特に重点的な検証を要する。

##### 4 【決定的事実】町公式隊員紹介ページが特定法人の広報媒体へ直接誘導している点

本件において、監査請求の判断において特に重視されるべき決定的事実として、白子町が運営する地域おこし協力隊「隊員紹介ページ」におけるSNSリンク設定の問題がある。

同ページでは、各隊員について個人の活動紹介としてSNSリンクが設定されているが、B氏についてのみ、Instagramのリンクをクリックすると、隊員本人の個人アカウントではなく、NPO法人Aの公式Instagramアカウントへ直接遷移する状態となっている。

この事実は、自治体公式ページの中立性・公平性を著しく損ない、地域おこし協力隊事業が特定法人の広報・事業推進と不可分に結び付けられていることを外形的に示す決定的事情である。

#### 5 法的検討・判断過程の欠如（内部統制上の重大な問題）

本件のように、公金を原資として個人と契約を締結し、特定法人との関係性が制度上・運用上強く組み込まれている事業について、町内部でどのような法的検討が行われ、誰が、どの資料・基準に基づいて適法・妥当と判断したのかが明らかでない。

#### 6 【制度理解欠如を示す補強資料】町公式別サイトにおける募集文面の制度逸脱

町公式の別サイトにおける募集文面は、地域おこし協力隊制度を自治体事業ではなく、個人の自由な事業実践や起業支援制度のように誤認させる表現となっており、制度理解の欠如を示す重要な資料である。

#### 7 町が負うべき監督・指導責任の不明確さ（委託事業としての統制欠如）

委託型であっても、隊員の活動が制度趣旨・法令に適合しているかについての最終的な監督・指導責任は町に帰属するが、その具体的運用が不明確である。

#### 8 公金支出の違法・不当性

以上のような違法又は不当な契約構造を前提として支出された委託料および活動費は、地方自治法上、違法又は不当な公金支出に該当する疑義がある。

### 第5 求める監査事項及び請求する措置

- 1 本件事業における実際の指揮命令・業務管理の実態
- 2 NPO法人A職員の具体的関与内容と法的根拠
- 3 労働者派遣法該当性に関する町の検討状況
- 4 上記を踏まえた公金支出の適法性

不当な支出が認められた場合は返還請求

地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求する

(添付されている事実証明書)

(令和7年12月22日住民監査請求書)

- 1 地域おこし協力隊推進要綱（平成21年制定）
- 2 白子町委託型地域おこし協力隊募集要項

- 3 白子町委託型地域おこし協力隊受入事業者募集要項
- 4 行政文書部分開示決定通知書（令和7年12月17日）
- 5 白子町公式サイト抜粋（白子町の活性化にご協力頂いている方々を紹介し  
ます）
- 6 NPO法人A Instagram  
（令和8年2月6日追加資料提出）
  - 1 名刺使用に関する法的根拠提示要求質問書
  - 2 委託型地域おこし協力隊活動日報（令和7年7月1日）
  - 3 委託型地域おこし協力隊活動日報（令和7年8月1日）
  - 4 委託型地域おこし協力隊活動日報（令和7年9月1日）
  - 5 委託型地域おこし協力隊活動日報（令和7年10月1日）
  - 6 委託型地域おこし協力隊活動日報（令和7年11月1日）
  - 7 委託型地域おこし協力隊活動日報（令和7年12月1日）
  - 8 委託型地域おこし協力隊活動計画書（B）
  - 9 委託型地域おこし協力隊活動月報（令和7年7月1日）
  - 10 委託型地域おこし協力隊活動月報（令和7年8月1日）
  - 11 委託型地域おこし協力隊活動月報（令和7年9月1日）
  - 12 委託型地域おこし協力隊活動月報（令和7年10月1日）
  - 13 委託型地域おこし協力隊活動月報（令和7年11月1日）
  - 14 委託型地域おこし協力隊活動月報（令和7年12月1日）
  - 15 委託料請求書（令和7年7月1日）
  - 16 委託料請求書（令和7年8月1日）
  - 17 委託料請求書（令和7年9月1日）
  - 18 委託料請求書（令和7年10月1日）
  - 19 委託料請求書（令和7年11月1日）
  - 20 委託料請求書（令和7年12月1日）
  - 21 駐車場使用契約書
  - 22 賃貸借契約書
  - 23 領収書等

### 第3 請求の受理

令和7年12月22日に受付した住民監査請求（以下「本件監査請求」とい  
う。）については、監査委員事務部局の補正指導の補助執行後、地方自治法（以  
下「法」という。）第242条第1項に基づく要件を具備しているものと認め、  
令和8年1月29日付けで受理した。

### 第4 監査の実施

#### 1 監査対象事項

本件監査請求の要旨及び請求する措置並びに事実を証する書面から、白子町委託型地域おこし協力隊業務委託契約に関する「契約の締結又は履行」及び「公金の支出」について、法令等に基づき監査を行う。

## 2 監査対象部署

町企画財政課

## 3 監査の期間

令和7年12月22日から令和8年2月20日まで

## 4 請求人による証拠の提出及び陳述

法第242条第7項に規定する請求人からの証拠の提出については、令和7年12月22日に提出された。なお、請求人の陳述については、令和8年2月5日に実施した。また、請求人からの追加の証拠の提出については、令和8年2月6日に追加提出された。

# 第5 監査の結果

## 1 事実の確認

監査対象事項に関し、請求人から提出された本件監査請求及び関係職員から提出された書類、また、これらに係る法令等から、次の事実を確認した。

### (1) 地域おこし協力隊

総務省の公式サイトによれば、「地域おこし協力隊は、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を異動し、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこし支援や、農林水産業への従事、住民支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組で、隊員は各自治体の委嘱を受け、任期はおおむね1年から3年」としている。

また、「①自分の経験・能力を活かした地域活性化の仕事に就きながら、理想とする暮らしや生きがいを見つけることができます。②じっくりと時間をかけて仕事や住居等の、定住に向けた準備ができます。(任期後の定住率 約70%) ③国・自治体等によるサポートが充実しています。④令和6年度は、10代から60代以上までの幅広い年齢層の総勢7,910名が、移住・定住、観光、商品開発の販売、地域コミュニティ活動、漁業・水産業、農業・林業、環境保全、医療・保健、デジタル、教育・文化、スポーツ等の幅広い分野で活躍しています。」と紹介している。

地域おこし協力隊員事業は、地域おこし協力隊推進要綱（平成21年（総行応第38号）制定）により規定されている。

### (2) 白子町での地域おこし協力隊事業に関する規定等

- ・白子町地域おこし協力隊設置要綱（令和3年告示第8号）
- ・白子町委託型地域おこし協力隊設置要綱（令和5年告示第159号）
- ・白子町地域おこし協力隊員用住宅管理規則（令和5年規則第37号）

- ・白子町地域おこし協力隊起業支援事業補助金交付要綱（令和6年告示第111号）
  - ・白子町委託型地域おこし協力隊受入事業者募集要項
- (3) 白子町委託型地域おこし協力隊業務委託契約書及び白子町委託型地域おこし協力隊業務委託仕様書  
令和7年6月1日付け  
委託者；白子町 白子町長 C  
受託者；白子町委託型地域おこし協力隊 B  
なお、住民監査請求書「第2 請求の趣旨」中、「本件事業（令和7年4月1日締結分）は、」という表記は誤記のため、「本件事業（令和7年6月1日締結分）は、」と読み替える。
- (4) 委託型地域おこし協力隊活動計画書  
委託型地域おこし協力隊活動計画書（B）

## 2 監査委員の判断

請求人は、本件事業における実際の指揮命令・業務管理の実態、NPO法人A職員の具体的関与内容と法的根拠、労働者派遣法該当性に関する町の検討状況、上記を踏まえた公金支出の適法性を監査し、不当な支出が認められた場合は返還請求の措置を取るよう求めている。

そこで、町設置要綱に基づき締結された委託型地域おこし協力隊に係る業務委託契約及びこれに伴う委託料の支出が、地方自治法その他の関係法令に違反するか否かを検討する。

### (1) 契約の締結について

地方自治法（昭和22年法律第67号）第234条で、「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。」と規定し、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の2では、随意契約によることができる場合を規定している。

また、白子町財務規則（昭和60年規則第4号）第7章で契約を規定している。

本件業務委託契約は、随意契約としてそれぞれ町長の決裁を受け、所定の手続きを経て締結されている。随意契約の方法による契約の締結に関しては、契約の相手方や契約の内容などの決定について、地方公共団体の長その他の契約権者に広範な裁量権が認められている。

一般に、地方自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為のうち裁量的行為について、それが違法となるのは、裁量権の逸脱または濫用があった場合であり、それが不当となるのは、裁量権の逸脱・濫用に至らない程度の不合理な行使があった場合と解するのが相当である。

これを本件についてみると、確かに、前述のとおり地域おこし協力隊制度自体が法律等の規定により厳格に定められておらず、その具体的内容は、個々人の能力や適性及び各地域の実情に応じ、地方自治体が自主的な判断で決定するものとされているため、契約内容の妥当性については、個別具体的な事情を踏まえた慎重な検討を要する場合があると考えられる。

しかしながら、本件業務委託契約の締結にあたり、地域おこし協力隊本人との面接を実施したうえで、当初の活動計画書が提出されていることから、町長の判断に裁量権の逸脱または濫用があったと評価することはできず、また、本条件下においては、裁量権の不合理な行使があったと評価することも困難である。

また、請求人は、活動日数及び活動時間の設定が実質的な勤務時間と同等であり、準委任契約の性質と整合しない旨主張する。

しかしながら、業務委託契約においても、業務遂行の目安として一定の活動日数や活動時間を定めること自体は直ちに契約の法的性質を変更するものではない。重要なのは、業務遂行方法について受託者に裁量が認められているか否かである。

本件契約書及び仕様書の内容を確認する限り、隊員は具体的な成果物の完成義務を負うものではなく、地域協力活動の実施という包括的業務を受任しているにとどまる。また、活動内容の具体的遂行方法については、隊員本人の企画及び判断が前提とされており、町又はNPO法人Aが恒常的に指揮監督を行うことを契約上予定しているものとは認められない。

よって、本件契約を準委任契約として整理したことが、直ちに法令に違反するとは認められない。

## (2) 業務の履行について

国の地域おこし協力隊推進要綱（平成21年制定）によれば、「地域おこし協力隊員」は、地方自治体から委嘱状の交付等による委嘱を受け、地域協力活動に従事する者であること、が規定されている。

また、「地域協力活動」とは、地域力の維持・強化に直接資する活動であって公益性を有するものといい、その具体的内容は、個々人の能力や適性及び各地域の実情に応じ、地方自治体が自主的な判断で決定するものである、とされ、地域協力活動の例として、地域おこしの支援（地域行事やイベントの応援）、住民の生活支援（見守りサービス、通院・買物のサポート）、スポーツ・文化に関する活動（スポーツ・文化ツーリズム等を通じた地域の活性化）、その他（健康づくり支援、婚活イベント開催等）などが示されている。

町では、白子町委託型地域おこし協力隊受入事業者募集要項にあるとおり、地域おこし協力隊制度を活用し、地域課題の解決や持続可能なまちづくりを推進するため、委託型地域おこし協力隊を受け入れ、町と協働して地域活性化等に取り組む事業者を募集している。

これを本件についてみると、確かに、請求人の主張のとおり、白子町委託型地域おこし協力隊受入事業者募集要項の規定に基づき選定された、NPO法人Aとの協働活動として地域おこし協力隊の業務が遂行されていることが、実際の指揮命令・業務管理、NPO法人A職員の具体的関与等に関して少なからず疑問を持つことは理解できる。

しかしながら、白子町委託型地域おこし協力隊受入事業者募集要項「1. 受入事業者の要件」に「②協力隊を事業者の既存事業の補充人材としてではなく、新たな取り組みにチャレンジするために必要な人材として受け入れること。」と明示しており、活動日報等からも確認できるように、地域おこし協力隊員の活動そのものは地域協力活動の一環として地域に根差した活動であり、特定の団体の事業実施そのものを目的としていないと判断される。

また、町の課題解決に必要な地域協力活動の遂行のため、NPO法人Aが有する知見やノウハウ、人的ネットワークを活用することが有効であると判断され、地域おこし協力隊員本人の協働活動において主体がNPO法人Aに帰属するものではないと推認できる。

なお、請求人は、本件業務の実態が労働者派遣に該当する可能性を指摘しているため、この点について検討する。

労働者派遣とは、自己の雇用する労働者を、他者の指揮命令を受けて当該他者のために労働に従事させることをいうと解されている。

本件においては、地域おこし協力隊員は町と業務委託契約を締結しており、NPO法人Aとの間に雇用契約関係は認められない。

また、提出された活動計画書、活動日報その他の関係書類を確認したところ、NPO法人Aの職員が、隊員に対し日常的・具体的な業務指示を行い、その労務提供について直接的な指揮命令を行っている事実を認めるに足りる証拠は確認できなかった。

確かに、受入事業者の職員が活動のサポートを行っていることは認められるが、これは地域協力活動の円滑な遂行のための助言・協力の範囲にとどまり、労働法上の使用従属性を基礎付ける程度の支配従属関係が存在するとまでは評価できない。

したがって、本件業務の実態が労働者派遣に該当すると直ちに認めることはできない。

### (3) 公金の支出について

住民監査請求において違法な公金支出に該当するというためには、当該支出の原因となった契約行為等が法令に違反し、又は著しく不当であることが必要である。

本件については、前述のとおり、契約の締結及び履行の各段階において、裁量権の逸脱・濫用その他法令違反を基礎付ける事情は認められず、また、労働者派遣に該当すると評価すべき事実も確認できない。

したがって、当該契約に基づく委託料の支出が違法又は不当であるとまでは認められない。

以上のことから、本件業務の財務会計上の行為によって町に財産上の損害が発生したか又は発生する恐れがあるかを検討するに、前述のとおり、業務の内容や委託料の支払いにおいて、監査を実施した範囲において、違法又は不当と評価すべき事実は確認できないため、町に財産上の損害が発生したとは言えず、また、今後発生する恐れがあるとも言えない。

よって、直ちに地方自治法その他の関係法令に明確に違反しているとはいえず、住民監査請求において違法な財務会計行為と認定することは困難である。

### 3 結論

以上により、財務会計上直ちに違法又は不当であるとまでは認められなかったことから、請求人の主張には理由がないと判断し請求を棄却する。

### 4 意見

本件審査にあたり、今後における行政事務の適正な執行のため、次のとおり意見を述べることにする。

本件については、財務会計上直ちに違法又は不当であるとまでは認められなかったことから、請求人の主張には理由がないと判断し請求を棄却した。

しかしながら、町設置要綱及びその運用等については、次の点において必ずしも十分とはいえない部分が認められる。

#### ア 契約類型の整理について

本件業務委託契約は業務委託契約とされているものの、請負契約であるのか、委任（準委任）契約であるのかについて明確な整理がなされていない。

このことは、業務に係る責任範囲や履行確認の方法を不明確にするおそれがある。

#### イ 成果及び履行確認の方法について

本件業務委託契約での委託業務の成果又は業務遂行状況の評価基準が抽象的であり、委託料支出の妥当性を客観的に説明する上で改善の余地がある。

#### ウ 業務管理と労務管理の区別について

業務の進行管理方法によっては、契約上の受託者としての位置付けと実態との間に齟齬が生じ、労務管理に近い運用と評価されるおそれがあるため、指揮監督の在り方について留意が必要である。

よって、本件業務委託契約及びこれに基づく委託料の支出については、違法とまでは認められないものの、今後同様の契約を継続する場合には、契約類型の整理、成果及び履行確認基準の明確化等を行い、より適正かつ透明性の高い運用に努めることが望ましい。

以上