

# 特定地域づくり事業協同組合制度の現状と課題

## —事例研究を通して—

川 島 宜 孝  
(商工総合研究所)  
主任 研究 員

### < 要 旨 >

- 本稿では、組合事業が停滞し組合数が減少するなか、新たに創設され、異業種を主体とする「特定地域づくり事業協同組合制度（以下、特定地域づくり制度という）」の現状と課題を事例先へのインタビューを通して明らかにし、中小企業組合の新たな役割への示唆を行うことを目的とする。
- 中小企業組合数はピークの58千組合から35千組合まで減少したが、一方で新規設立状況は外国人技能実習生受入事業や特定地域づくり制度創設などに起因し、異業種組合が増加しており、その割合は約半分にまで増加した。このことは、中小企業のニーズや政策の変化が背景にあると思われる。
- 特定地域づくり制度は、人口急減地域で地域産業の担い手を確保するための特定地域づくり事業（＝マルチワーカーに係る労働者派遣事業等）を行う事業協同組合に対して財政的、制度的な支援を行うもので、地域づくり人材の確保及びその活躍の推進を図り、もって地域社会の維持及び地域経済の活性化を目的とする。
- 2020年に創設以降、全国各地で特定地域づくり制度を使った組合設立の動きが広がるなか、組合を受け皿にすることが、地域の社会課題解決にとって非常に有意義ではないかと考える一方、手厚い財政支援の制度のため、本制度に持続性があるのか、また自立には何が必要かといった問題意識を持った。
- 先行研究のサーベイにより、特定地域づくり制度は、持続可能性について未知数であることや、未知の課題に対し柔軟な対応が求められることが明らかとなったが、方法論に言及する研究はなかった。事業協同組合の特性や持ち味を生かすことができれば、持続可能で柔軟な対応が可能ではないかという仮説を設定し、検証のため特定地域づくり制度認定組合や県中央会へのインタビューを行った。
- その結果、特定地域づくり制度の現状や課題として、①中小企業施策の受け皿機能や相互扶助の精神が発揮され、地域特性に合わせた柔軟な対応もあり制度の浸透も進むが、地域ごとの差は大きく、一層の政策浸透には地域ごとに創意工夫を促すような仕組みが必要であること、②県中央会等の関係機関による柔軟なサポートや新たなネットワーク化の動きがあること、③組合員等の協力を得ながら独自事業により補助金依存度を下げ持続可能な運営を目指している組合もある、ことが明らかとなった。以上から、地域ごとの特性はあるものの、事業協同組合の特性や持ち味を生かせれば、持続可能で柔軟な運用が可能ではないかとの結論に至った。
- 公共性と営利追求の中間的な要素をもつ課題の解決を事業協同組合の新たな役割として捉えることで組合の活性化につながり、さらに政策を掛け合わせることで、関係機関や地域を巻き込みながら、地域活性化の起爆剤やツールとなり得るものとする。
- 地域特性を考慮した仕組みの具体化ということろまでは本稿では明らかにできておらず、今後の課題としたい。

## 目次

### はじめに

- 1 特定地域づくり事業協同組合制度とは
  - 1.1 特定地域づくり事業協同組合制度の概要
  - 1.2 特定地域づくり事業協同組合の認定状況
  - 1.3 小括
- 2 問題意識、先行研究のサーベイと仮説の設定
  - 2.1 問題意識
  - 2.2 先行研究のサーベイ
  - 2.3 仮説の設定

### 3 ケーススタディ

#### 3.1 事例研究

【事例A】 えらぶ島づくり事業協同組合  
鹿児島県中小企業団体中央会

【事例B】 奥会津かねやま福業協同組合  
福島県中小企業団体中央会

【事例C】 安来市特定地域づくり事業協同組合  
島根県中小企業団体中央会

#### 3.2 事例先へのインタビュー結果と発見事象

おわりに（結論）

## はじめに

わが国の中小企業は、地域経済の要であり地域産業の重要な担い手でもあることから、地域の活性化に果たす役割も大きなものがあるといえる。経営資源の限られた中小企業は、近代化・合理化や取引面など経営上多くの制約があり、その制約を解消するため中小企業組合制度を活用し、企業同士が連携し経営資源を補完しあうなどの努力を重ねてきた。しかし、近年は外部環境の変化などから、こうした組合事業にも停滞がみられ全国中小企業団体中央会の調査によれば、組合数はピークの58千組合から年々減少し2020年には35千組合まで減少している。一方、新規設立状況は近年やや回復傾向にある中で、異業種組合の割合は1980年度5%から2020年度48%へと大幅に増加した。その要因としては、1993年より始まった外国人技能実習生受入事業や、2020年に新たな制度として始まった特定地域づくり制度による新規設

立数の伸びが大きいことがあげられる。組合設立の目的が、同業種組合による規模の経済を指向したものから、新たなニーズとして異業種間の交流・連携や人材不足、人口減少等の地域課題解決などに変化してきたことが背景にあると思われる。また、異業種組合の増加は、そのような変化を政策として組合制度に反映させてきたことの証左ともいえよう。

特定地域づくり制度は、人口急減地域における地域社会・経済の担い手である地域づくり人材の確保及びその活躍の推進を図り、地域社会の維持及び地域経済の活性化を目的とするため、まずは年間を通じた仕事創出と雇用の確保が重要となる。一定の給与水準を確保できるような組合による雇用と組合員等への派遣を行う制度であるが、特例により都道府県への届出で労働者派遣を可能とするとともに、手厚い財政支援をセットすることで地域の負担軽減も図っている。結果として人口減少の抑制効果も期待されている。

多くの地域で設立の動きが広がる特定地域づくり制度には、事業協同組合を活用することで地域における社会課題の解決にとって有意義な示唆があるのではないかと考えられる。一方、組合経費の補助など手厚い財政支援によって成り立っている制度であることから、制度自体に持続性があるのか、あるいは自立のためにはどうすればよいのかといった問題意識のもと、本稿では、「特定地域づくり制度」を対象とし、先行研究のサーベイを行った。その結果、特定地域づくり制度は、持続可能性について未知数であることや、未知の課題に対し柔軟な対応が求められることが明らかとなったが、方法論について言及する先行研究はなかった。しかし、事業協同組合の特性や持ち味を生かすことができれば、持続可能で柔軟な対応ができるのではないかと考え、仮説を設定した。仮説検証のため、特定地域づくり制度の活用意向のある市町村数で上位となっている鳥根県、鹿児島県、福島県の各県中小企業団体中央会、及び積極的に活動している組合への半構造化インタビューを実施することにより分析を試みた。インタビューで明らかになった制度の浸透状況等の現状や課題を整理し、わが国の大きな課題となっている人口減少地域における課題解決への中小企業組合の貢献可能性に対してインプリケーションを示していくこととする。

本稿では、まず第1章で、特定地域づくり制度について制度の概要や認定状況を確認する。続く第2章で、本研究の問題意識及び先行研究のサーベイから仮説設定を行い、第3章で、ケーススタディとして特定地域づくり制度の認定

を受けた3事例とそれら組合を支援する各県中央会のインタビューをもとに分析を試みることとする。最後に、特定地域づくり制度の役割をまとめ、そこから得られる中小企業組合の役割についてインプリケーションを示していく。

## 1 特定地域づくり事業協同組合制度とは

本章では、特定地域づくり制度とはどのようなものか、根拠法並びに制度概要や認定状況等について概観する。

### 1.1 特定地域づくり事業協同組合制度の概要

特定地域づくり制度は、2020年（令和2年）6月4日施行の議員立法による「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律（以下、人口急減法という）」が根拠法となる。法律の目的を簡潔にまとめると、「地域の重要な担い手である地域づくり人材が安心して活躍できる環境を整備することで、地域づくり人材を確保し、その人材の活躍によって、地域の活性化につなげること」といえる。

特定地域づくり制度は、地域人口の急減に直面している地域において、農林水産業、商工業等の地域産業の担い手を確保するための特定地域づくり事業※を行う事業協同組合に対して財政的、制度的な支援を行うものである。

※「特定地域づくり事業」とは、マルチワーカー（季節毎の労働需要等に応じて複数の事業者の事業に従事）に係る労働者派遣事業等をいう

具体的な特定地域づくり制度の定義としては、

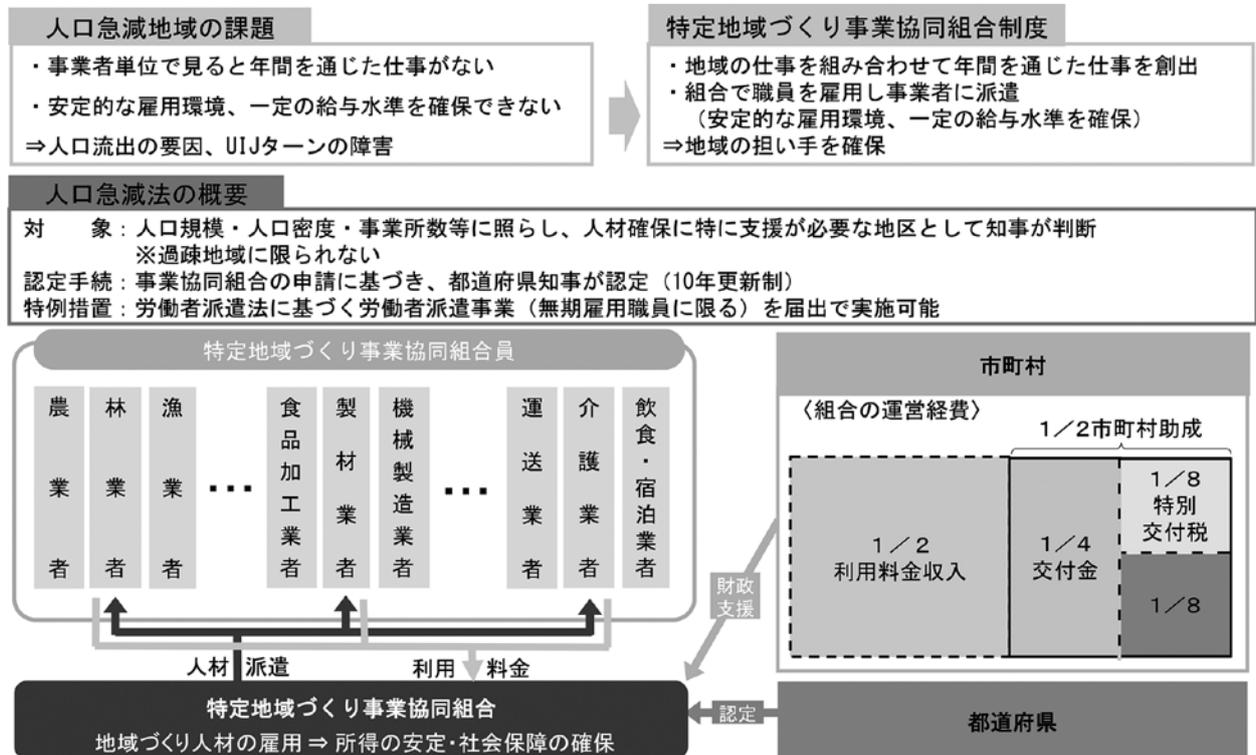
- ①人口急減地域において、
- ②中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合が、
- ③特定地域づくり事業を行う場合について、
- ④都道府県知事が一定の要件を満たすものとして認定したときは、
- ⑤労働者派遣事業（無期雇用職員に限る）を許可ではなく、届出で実施することを可能とするとともに、
- ⑥組合運営費について財政支援を受けることができるようにする

というもので、制度を活用することで、安定的な雇用環境と一定の給与水準を確保した職場を作り出し、地域内外の若者等を呼び込む

ことができるようにするとともに、地域事業者の事業の維持・拡大を推進することができる（図表1、2）。

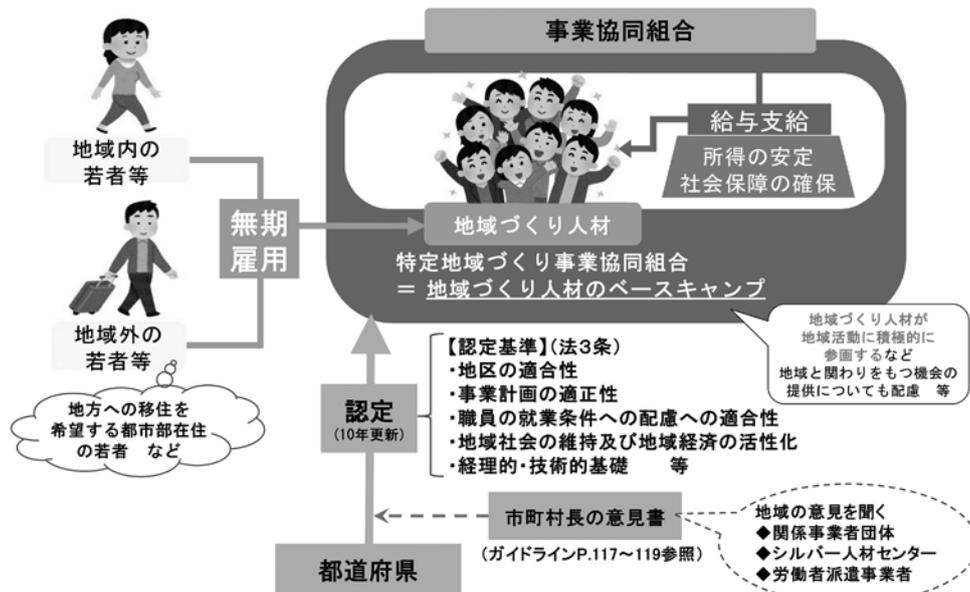
財政支援については、他の制度と比較しても非常に手厚く、組合設立に対する財政支援（認定前）として、事業実施に要する経費（上限額300万円）の2分の1を特別交付税措置として支援するほか、認定後についても市町村は、組合運営費（派遣労働者人件費上限額400万円／年・人、事務局運営費600万円／年）に対する財政支援として運営経費の2分の1を助成している。なお、交付金と特別交付税により、市町村の実質負担は助成額の4分の1（組合運営費全体の8分の1）にまで軽減されることから、非常に手厚い支援が受けられる制度といえよう。

（図表1）特定地域づくり事業協同組合制度の概要



（出所）総務省「令和3年4月 特定地域づくり事業協同組合制度について」より抜粋

(図表2) 特定地域づくり事業協同組合認定の概要 (都道府県知事の認定)



(出所) 総務省「令和5年1月人口急減地域における特定地域づくり事業の推進について」より抜粋

運営イメージとしては、業種ごとに異なる繁忙期に合わせて派遣先を変える季節型や、午前午後に派遣先を変える通年型の組み合わせが典型的ではあるが(図表3)、創意工夫により

様々な活用が可能となる。なお、専ら特定の事業者のみが利益を享受するものや、専ら特定の事業者の人件費削減を図るものは、不適正な運用とされており留意が必要である。

(図表3) 仕事の組合せ例



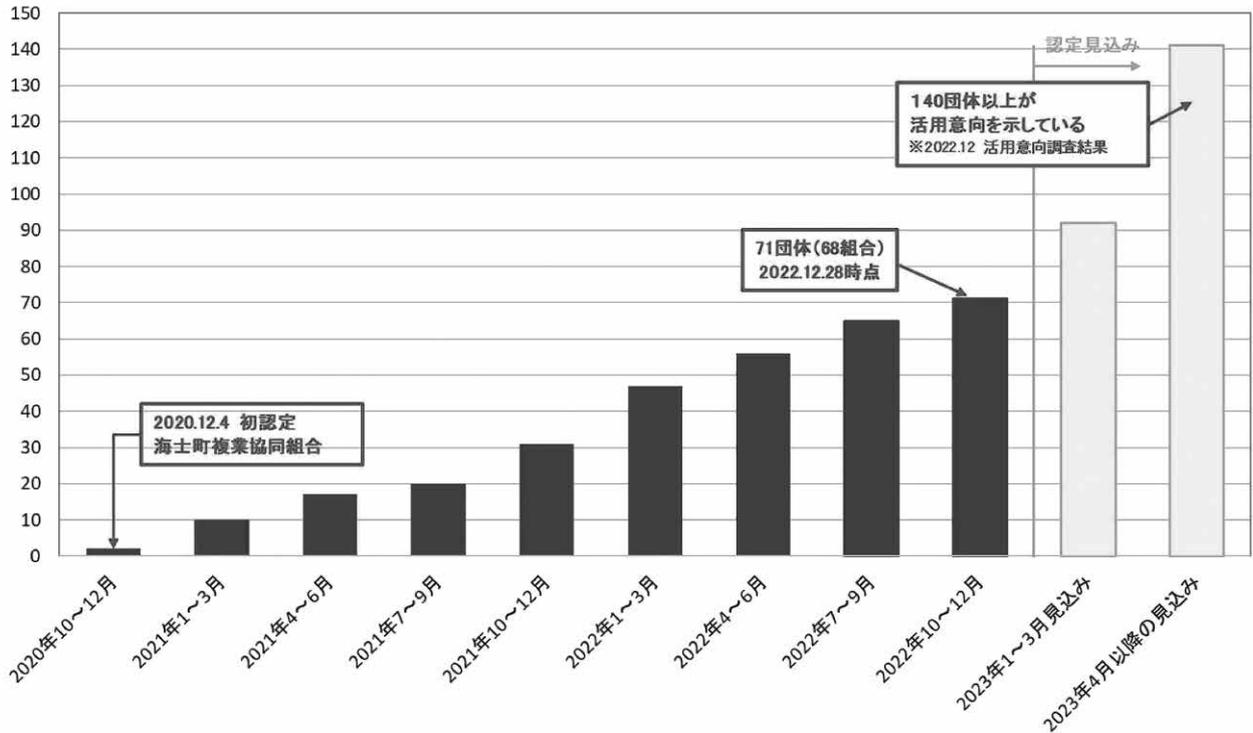
(出所) 総務省「特定地域づくり事業協同組合リーフレット(初版)」より抜粋

## 1.2 特定地域づくり事業協同組合の認定状況

2020年12月4日に島根県の海士町複業協同組合が認定第1号を取得して以降、2020年度10組合、2021年度36組合、2022年度9ヶ月実績22組合（通期見込み約42組合）が認定を受け、2022年12月28日現在では累計68組合（27道府県71市町村）となった（図表4、5）。また、派遣先業種に農業が含まれる組合は50以上と

なっている。複数自治体による組合認定<sup>1</sup>（えらぶ島づくり事業協同組合は、和泊町と名知町の2町にまたがり設立）も認められていることから認定団体数（市町村数）は組合数よりも多くなっているが、総務省の「特定地域づくり事業活用意向調査」によれば、実績と合わせて140団体以上が同制度の活用意向を示している。

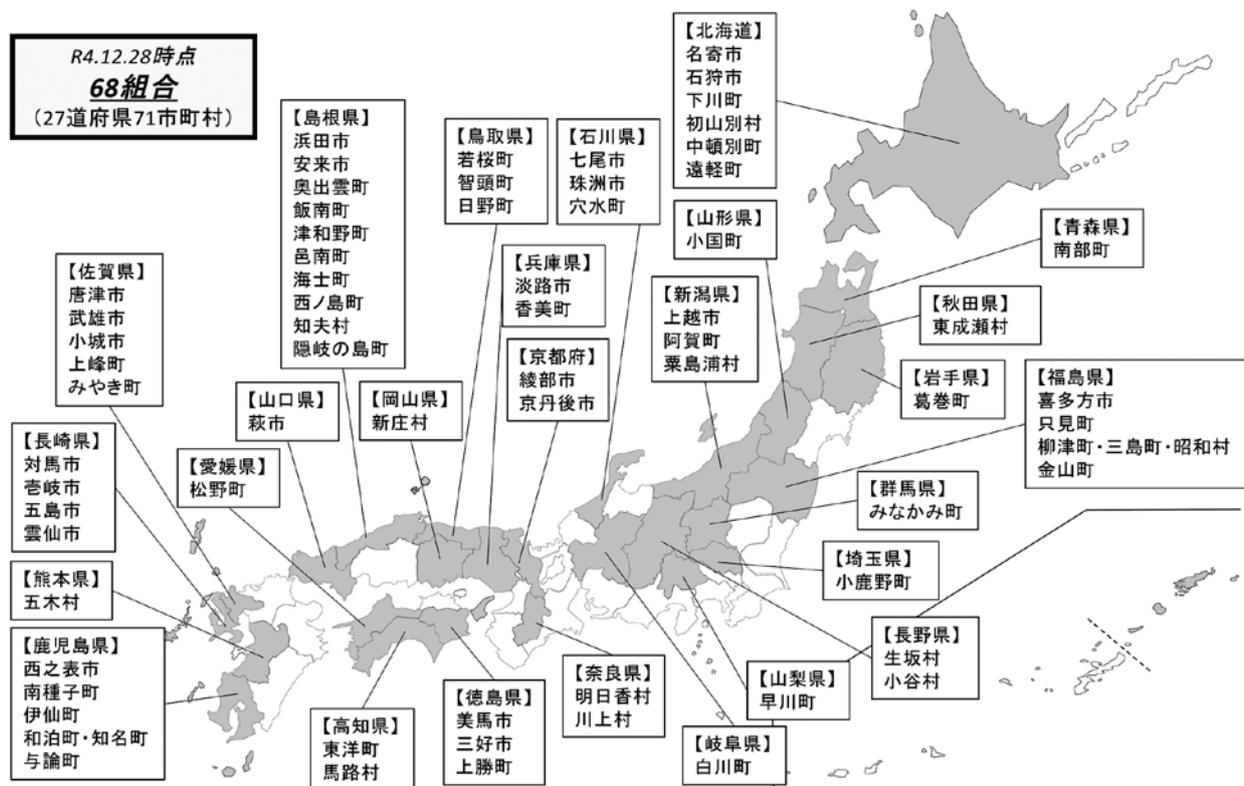
（図表4）特定地域づくり事業協同組合認定団体累計数の推移及び今後の見込み



（出所）総務省「特定地域づくり事業活用意向調査（R4.12）」より抜粋

<sup>1</sup> 自然的・経済的・社会的条件からみて一体であること、地域づくり人材の確保について特に支援を行うことが必要であると認められる地区であること等の基準を満たす必要がある。なお、複数市町村にまたがる場合の市町村間の組合運営費の負担割合は、派遣先事業所の数や労働者派遣の利用分量等を基に、構成する市町村間の取り決めにより決めることとなる（出所：鹿児島県中小企業団体中央会リーフレット「特定地域づくり事業協同組合が解決します!!」P10）

(図表5) 特定地域づくり事業協同組合 都道府県別認定状況

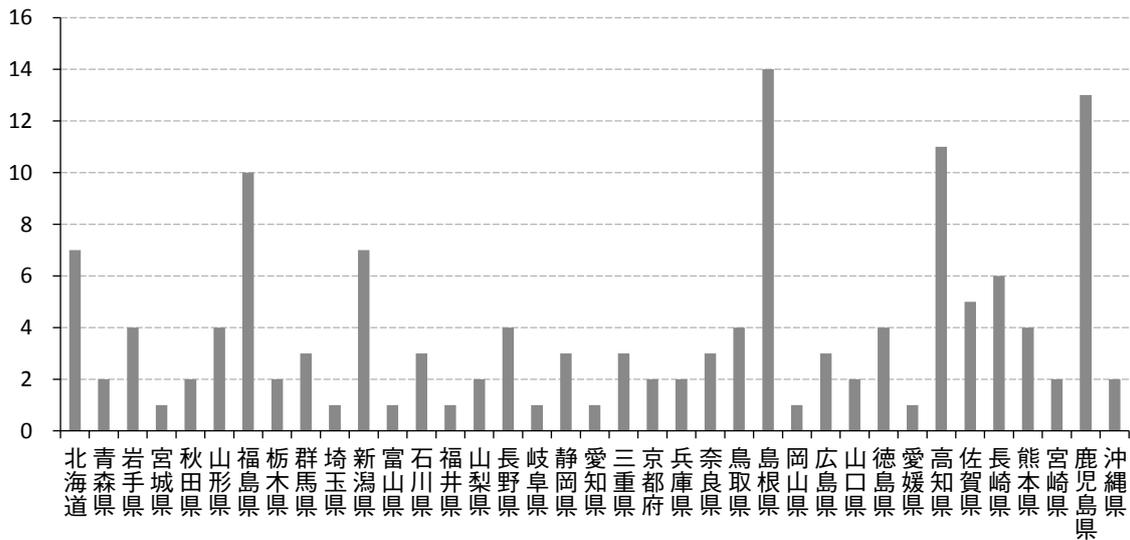


(出所) 総務省「特定地域づくり事業協同組合認定一覧 (R4.12.28現在)」より抜粋

次に、都道府県別に特定地域づくり事業活用意向のある市町村数をみると(図表6)、47都道府県のうち37道府県で活用意向ありとなっている。島根県が14団体と最も多く、鹿児島県13団体、高知県11団体、福島県10団体と続いている。設立実績(令和4年12月28日現在)により立地条件でみると(図表5)、島根県は10組合のうち4組合が、鹿児島県は5組合全てが離島での設立となっている。また、福島県は4

組合全てが会津地方の中山間部での設立となっている。つまり、活用意向の高い都道府県においては、離島や中山間部での組合設立が多いという傾向がみられ。制度趣旨である「人口の急減に直面している地域における地域産業の担い手を確保する」ということからすれば当然ではあるが、このような地域においてニーズが高いことが窺われる結果といえよう。

(図表6) 特定地域づくり事業活用意向のある市町村数 (道府県別)



(出所) 総務省「特定地域づくり事業活用意向調査 (R4.12.1現在)」データに基づき筆者作成

### 1.3 小括

特定地域づくり制度は2020年から始まった人口急減法を根拠法とする新しい制度で、人口急減地域における課題（事業者単位では通年の仕事がなく安定的な雇用環境や一定の給与水準を確保できず、人口流出やUIJターンの障害となっている）を解決するための政策として、特定地域づくり制度（地域の仕事を組み合わせたマルチワークを創出し、組合で職員を雇用し事業者へ派遣することで安定的な雇用環境と一定の給与水準を確保する）を作ることで地域の担い手を確保しようとするものである。労働者派遣事業であり本来は厚生労働大臣の許可が必要となるが、特定地域づくり制度では特例措置により都道府県への届出で実施可能となるとともに、運営経費の2分の1を市町村が助成するなど財政的支援のメリットが大きいという特徴がある。なお、認定の対象となる法人は事業

協同組合で、中小企業者が相互扶助の精神に基づき、協同して事業を行うことが求められる法人である。

68組合が設立済みで、総務省の調査によれば実績と合わせて37道府県の140団体以上が活用意向を示しており、今後も新規設立が続いていくものと思われる。

## 2 問題意識、先行研究のサーベイと仮説の設定

本章では、多くの地域で設立の動きが広がる特定地域づくり制度には、事業協同組合を活用することで地域における社会課題という今日的な課題解決にとって有意義な示唆があるのではないかとの問題意識のもと、特定地域づくり制度や中小企業組合制度の先行研究のサーベイから得られた先行研究の不明点を基に仮説の設定を行うこととする。

## 2.1 問題意識

中小企業組合が減少するなか、事業協同組合を受け皿とし多くの地域で設立の動きが広がる特定地域づくり制度には、地域における社会課題という今日的な課題解決にとって有意義な示唆があるのではないかと考える一方で、組合経費の補助など手厚い財政支援によって成り立っている制度であることから、持続性があるのか、あるいは自立のためにはどうすればよいのかといった問題意識が本研究の始まりである。

## 2.2 先行研究のサーベイ

以上のような問題意識のもと、ここでは特定地域づくり制度や制度の根幹である労働者派遣事業、中小企業組合の機能や理念等にかかわる先行研究のサーベイを行った。

2022年3月に総務省から「特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業報告書」が発表されている。報告書の目的は、先行して認定された組合へアンケートとヒアリング調査により、認定に向けた検討段階から事業開始までの過程を調査・分析し、自治体に向けて事業実施等における留意点としてまとめたもので、総括として、

- ①地域課題を踏まえた組合の位置付け～人口減少・高齢化、求人への応募の少なさ、繁忙期の人手不足を地域課題として、仕事の繁閑の組み合わせによる通年の雇用創出、域外からの移住定住促進、地域産業の担い手づくりを組合の位置付けとする
- ②認定プロセス～10カ月程度の認定期間で、骨子検討と関係機関の事前相談を並行して実施し、全工程を意識した調整が有効。都

道府県が主体となったサポートが関係主体間の連携に効果的。特に労働者派遣事業のノウハウを有する事務局や外部連携が効果的で、行政や中央会等による伴走型支援も関係機関とのスムーズな調整に有効

- ③組合員及び発起人の確保～地域差が大きい一次産業や観光業等が基幹構成員で、派遣事業自体に馴染みがなく、趣旨や目的の理解が進まず発起人や組合員の確保に苦労した地域が多くみられ、商工会議所などと連携した地域の理解の醸成が重要
  - ④年間を通じた仕事の創出、派遣計画の作成～地域の事業所ニーズと派遣労働者の意向を丁寧把握し、実情に応じた工夫が重要
  - ⑤地域づくり人材の確保～ハローワークや移住・定住サイト等での募集が多いが、都市部の派遣会社と違い人数が少ないこと、移住定住施策の一環であることから派遣先とのミスマッチ防止や地域への定着支援の工夫が重要で、賃貸住宅等住まいの確保を課題視する地域も多い
  - ⑥円滑な組合運営～多様な関係者との調整役等として事務局体制は非常に重要で、ノウハウを有する外部委託等も有効、また派遣労働者の人数が少なく安定的な事業収益の確保が多くの組合で課題となっており、将来的に独自事業を指向する組合が多い
- との指摘がなされている。要約すれば、地域産業の担い手づくりにより移住・定住の促進を図ることを組合の目的とし、地域の理解や地域ごとの特性に応じた工夫が重要であるとし、将来的には持続可能性を高めるため、地域貢献にも資する独自事業による安定収益を指向している

といえよう。

次に労働者派遣事業についてみると、労働者派遣は、「都市」、「製造業」、「非定住」という特徴をもち、人口急減地域という非都市部において多様な業種を組み合わせる定住を前提とする労働者を派遣する特定地域づくり制度は、従来の労働者派遣とその性格が大きく異なり、この点に特定地域づくり制度の新しさと難しさがあると指摘している（庄司・甲斐，2022）。そして、青森と秋田の組合の比較により、青森の組合が農業技術を習得する学びの仕組みとして機能しているのに対し、秋田では地域内の居住者が安定して雇用されるための仕組みとして機能していることを明らかにした（庄司・甲斐，2022）。この違いは、派遣労働者の募集を青森はウェブサイトで、秋田は地域内のハローワークで行ったことにより生じたもので、青森は地域外からの新規就農希望者を対象にしたのに対し、秋田は地域内居住者が主となり、こうした属性の違いから青森では農業技術研修を充実させる一方、秋田では手当を厚くすることとなった。

最後に、特定地域づくり制度の認定対象法人である事業協同組合についてみる。事業協同組合は中小企業組合を代表する組織であり、機能面については、中小企業組合は中小企業施策の受け皿機能として、あるいは異質多元に存在する中小企業の総意形成機能として、中小企業のもつ問題性解決のために貢献してきており、個々の企業では弱体な中小企業が、組織の力によって不利を是正し克服するために、中小

企業組合があるとしている（百瀬，1989）。また、協同組合の理念と本質は、中小企業者が「相互扶助の精神」に基づいて、自らの努力と自らの組織力で活路を拓くことによって経済的・社会的地位の向上を図ることであり、自主独立の組織経営体として組合体質を強化することだとしている（百瀬，1989）。現在でも理念や本質は変わることはないと思われるものの、量から質への変化や経済のサービス化、情報ネットワーク化、社会の変化、グローバル化など中小企業を取り巻く環境の変化により中小企業もその経営のあり方を根本から考え直さざるを得ない状況に立ち至っている。1999年に中小企業基本法の抜本的な改正がなされ、1963年制定の旧基本法では中小企業の組織化は主として同業種等の組織化によるスケールメリットの追求にあったのに対し、新基本法では、これに加え異業種間の交流・連携についても支援することとし、組織化政策の対象は組合組織以外にも拡大されたとしている（山本，2003）。

大きな環境変化が起きるなか、中小企業組合では新たな時代の要請への対応が遅れた結果、中小企業ニーズの変化に対応しきれず、共同事業の取扱高の減少等、経済事業の低迷から中小企業組合が減少していったのではないかと思われる。一方で異業種組合の増加は、異業種間の交流・連携や人材不足、人口減少等の地域課題解決などの新たなニーズに対応し、中小企業施策が変化してきた結果といえるのではないだろうか。

## 2.3 仮説の設定

先行研究のサーベイの結果、特定地域づくり制度は、持続可能性について未知数であることや、未知の課題に対し柔軟な対応が求められることが明らかとなったが、方法論について言及する先行研究はなかった。しかし、事業協同組合の特性や持ち味を生かすことができれば、持続可能で柔軟な対応ができるのではないかと考え、あるいはその可能性があるのではないかと考え、仮説を設定した。営利追求のみではない中間法人である事業協同組合だからこそ、相互扶助の精神に基づき地域事業者（組合員等）の事業を活性化させることができるのではないかと、さらに少ない行政コストで将来的には地域ごとの創意工夫をしながら自主自立を視野に入れた持続可能な制度の実現につなげられるのではないかと、つまり事業協同組合が地域活性化の起爆剤やツールの一つとなり得るのではないかと考えたのである。

第3章以降では仮説検証のため、特定地域づくり制度の現状と課題、将来展望をインタビュー結果により明らかにしたうえで、事業協同組合の新たな役割の可能性について考察していきたい。

## 3 ケーススタディ

本章では、仮説を明らかにするため、ケーススタディとして特定地域づくり事業協同組合の事務局長や事務局職員、および組合設立や運営をサポートする各県中小企業団体中央会にインタビューを行い、その内容についてまとめを行った。

インタビュー先の選定については、前述した総務省の調査により、特定地域づくり制度の活用意向市町村数が上位となっている道府県の中から、地域が偏らないように留意し、島根県、鹿児島県、福島県の各県中小企業団体中央会に対し、組合設立後相応の活動期間があり、積極的な活動実績があるという基準で選定を依頼し、インタビューを行った。

具体的には、組合の概要、設立経緯、制度認定までのポイントや苦勞した点、派遣事業におけるポイントや課題、組合運営の円滑化のポイントや課題、今後の組合の展望や課題について半構造化インタビュー等を行った。ケーススタディでは、これらのインタビュー結果をもとに考察を試みることにしたい。なお事例の内容は、取材時点の情報に基づくものである。

### 3.1 事例研究

#### 【事例A】えらぶ島づくり事業協同組合

所在地	鹿児島県大島郡和泊町和泊（事務所は和泊町所有施設）		
組合設立	2021年4月13日	特定地域づくり事業協同組合認定	2021年5月25日
組合地区	和泊町・知名町	労働局届出受理	2021年6月17日
出資金	3,400千円（別途、両町より設立時の財産形成支援措置 3,000千円あり）	年商	23,464千円 (2023/3期予算)
組合員数	11事業者（和泊町8、知名町3（当初8事業者（和泊町6、知名町2） 業種：①農業、②食料品製造業、③診療所、④宿泊業、⑤老人福祉介護事業、⑥総合スーパー		
従業員数	12人（うち派遣労働者10人（当初8名）、事務局2人（兼務無、職業紹介事業開始に伴い1名増員））		
代表者	代表理事 朝戸 末男	派遣元責任者	事務局長 金城 真幸
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>○派遣事業100%（2021年9月事業開始）</li> <li>・派遣労働者賃金体系：労使協定方式</li> <li>・事業利用手数料：1,210円/時（税込）（当初より110円値上げ）</li> <li>○派遣の具体的な内容（業種や仕事の組合せ等）</li> <li>・マルチワークのイメージは図表7参照</li> <li>・月単位での契約</li> <li>・派遣労働者の平均年齢27歳</li> </ul>		
特記事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>○和泊町と知名町の人口は11,996人（2020年国勢調査）で30年前から約25%減少、高齢化率は約37%</li> <li>○鹿児島県初の特定地域づくり事業協同組合認定</li> <li>○設立準備期間：約1年</li> <li>○2023年1月12～13日開催「特定地域づくり事業協同組合シンポジウム in おきのえらぶ」に現地参加した後、事務局長の金城真幸氏にインタビュー実施。金城氏は他県出身で当地との縁はなく、旅行会社等勤務後、和泊町地域おこし協力隊を経て事務局長就任</li> </ul>		

（設立経緯）～きっかけ（地域課題と組合の役割）、発起人・組合員確保の工夫

和泊町地域おこし協力隊を退任した現事務局長を務める金城氏が、島が抱える人口減少や地域産業の担い手不足の解決策として、2020年5月に特定地域づくり制度活用について鹿児島県中小企業団体中央会（以下、鹿児島県中央会という）に情報収集・相談を行ったのがきっかけとなった。鹿児島県中央会による懇切丁寧な伴走型支援を受けて、事業者向け説明会や町との協議に参画してもらうとともに、計画立案等の支援も受けることができたことから、関係者の機運が徐々に高まり、円滑に発起人や組合員の確保並びに各種手続きが可能となった。

（特定地域づくり事業協同組合認定までのプロセス・ポイント・苦労）～認定までの苦労、県や市町村等の関係機関との協議（行政の理解）と仲介役の存在

認定までに苦労した点としては、①確実に組合を設立できる保証がないなか、準備期間の約1年は事務局が無給で活動せざるを得なかったこと、②県による認定の基準を満たすために必要な事務所の確保が難しかったことなどで非常に苦労した。事務所については、最終的に和泊町の町有施設を無償で借りられることとなり、町のサポートは大きかった。

認定にあたり関係機関との協議や許認可等がいくつも必要になるが、設立から運営まで鹿

児島県中央会が伴走型で支援を実施し円滑な協議等が可能となった。また、県の労働局への届け出にあたっては鹿児島県中央会からアドバイスがあった。最終的に、行政の理解が非常に重要で、サポート役としての鹿児島県中央会の存在が極めて重要であった。

### (派遣事業における工夫・苦勞・留意点)

#### ①年間を通じた仕事の確保・創出

島内では求人募集（入口への張り紙等）をしても応募がない状況が続いており、若年層人口の減少等による人手不足と常習的な人手不足による働き手の業務負担増加から離職という負の連鎖をまねいていた。特に大規模農家は収穫や選別作業などに手作業が必須で労働力確保が最重要となっている。主幹産業の農業に加えて、宿泊業、福祉介護事業、食品製造業、スーパーなど様々な業種でも深刻な人材不足に陥っており、人材派遣（特に若年層）に対する事業者の引き合いは強く、派遣労働者が不足している状況であり、仕事量の確保は比較的容易である。

#### ②派遣人材の確保・定着

ハローワークや求人サイト（SMOUT、Indeed等）、SNS等への掲載や「オンライン移住交流会」への参加者や過去の「ボラバイト」等で短期間島内に就業した若者を中心に個別に声をかけた結果、順次8名の派遣労働者が確保できた。これまでのところ退職者

は少なく、新たな派遣労働者の採用も進み現在10人体制となった。

効果的な求人サイトはSMOUTであった。移住サイトであるSMOUTの活用方法として工夫しているのは、仕事情報だけでなく、島での「遊び」「暮らし」などを前面に出したライフスタイルで訴求する手法と、求める人物像を明確にした求人記事を作成しミスマッチを防ぐようにしている。求人の際に工夫した点としては、都会での生活や仕事に疲弊した20代の若者を対象にし、豊かな自然や島人のやさしさ等をアピールするとともに、採用の際にはスキルや能力よりも島人に受け入れてもらい島暮らしに適性があるか（≒楽しくやっつけられるか、地域になじめるか）を重視した。

人材定着のための工夫としては、派遣労働者とよく話し合い本人の意向を重視した派遣先を選定することがまず重要で、その後派遣先事業者を定期的に訪問しこまめな情報共有を実施している。また、強制はしていないが地域貢献活動への参加や交流会の開催等による定着支援も行っている。また、離島という特性から、家賃や食品価格は割高で住宅手当を支給している。さらに、移住直後の生活への不安が無いように、住宅や移動手段（車やバイク等）の紹介も組合事務局で対応するよう工夫している。

(図表7) 仕事の組み合わせイメージ



(出所) 当組合ホームページより

### (組合運営の円滑化) ～事務局人材の確保、持続可能な収支計画

事務局人材については、当組合の場合そもそもこの制度利用の発案者が事務局長に就任したこともあり、円滑な組合運営が図られている。また、収支についても安定した人材派遣事業により黒字計上となっており特段問題ないが、人材派遣事業のみでは収益性が高くないことから、持続可能な組合としていくために、特定地域づくり事業の枠内で新規事業（有料職業紹介事業）にも既に取り組み済みで新たな収益源として期待される。

### (組合の今後の展望と課題) ～組合の新たな経済事業の創設、地域の新たな産業創設、派遣人材の定着

町の予算の制約もあり、無制限に派遣労働者を雇用することは困難なため、働き手を求める事業者（求人者）と移住希望者（求職者）をマッチングする新たな事業として有料職業紹介

事業（2022年10月厚生労働大臣許可取得）を開始した。本事業は特定地域づくり事業の枠内での新たな取り組みで、地域づくり人材の更なる獲得と成功報酬としての手数料獲得により、組合運営の安定化と派遣労働者の一層の待遇強化に寄与するものと期待される。

また、派遣労働者のなかには将来的に起業を目指している者もいることから、近い将来新たな事業や産業創設につながる可能性もある。

将来的な構想としては、①「島の人事部」として移住希望者と人手不足に悩む事業者の懸け橋となり、地域づくり人材の活躍を支援する、②「人材定着に向けたコンサルティング」として事業者の職場環境の見直し、働きやすい環境を整備していくことで人材が定着しやすい組織づくりを支援する、③「新たな価値の提供」として、派遣労働者の経験や知識、能力を生かした新たな価値を地域事業者提供し経営の下支えをすること、を目標としている。

**【鹿児島県中央会の坂本課長へのインタビュー】**  
**(鹿児島県内の組合設立動向と鹿児島県中央会**  
**の対応)**

鹿児島県内第1号となるえらぶ島づくり事業協同組合が2021年に設立され、各種報道や鹿児島中央会による普及活動により、島しょ部において特定地域づくり事業協同組合の設立が相次いでいる。本組合以外に4組合が設立済みで、今後2023年度中に複数の設立が見込まれ、時期未定ではあるが6市町村が制度の活用意向を示している。

鹿児島県中央会としては新しい制度の普及のため、制度概要や対象地域、活用イメージ、先行事例などポイントを分かりやすく記載した独自のパンフレットを作成し説明資料として配布するとともに、伴走型支援で丁寧なサポートを行っている。また、2022年1月と2023年1月に沖永良部島において、「特定地域づくり事業協同組合シンポジウム in おきのえらぶ」と題して、特定地域づくり事業の運営ノウハウ習得等を目的にシンポジウムを開催し、多くの参加者を集めた。

**(本組合の特徴や成功要因等)**

特定地域づくり事業協同組合は行政主導の組合設立が多い中、本組合は民間主導による設立で、和泊町地域おこし協力隊を退任した現事務局長が、島が抱える人口減少や地域産業の担い手不足の解決により町の活性化を図りたいとの熱い思いのもと、精力的に活動したことが、特定地域づくり事業の成功につながったといえる。また、組合事業の発展や円滑な運営において、事業者と派遣労働者及び行政をつなぐ

仲介役としての組合事務局の機能が非常に重要となる。

**(今後の課題と将来展望)**

**(今後の課題)**

本制度は、人口急減地域における移住強化策の一環として、ネックとなる「移住者の安定した雇用環境」について事業協同組合制度の活用により整備を図るものである。鹿児島県中央会でも設立や運営の支援を最大限実施しているが、最終的には市町村による強力なバックアップが不可欠である（「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」第15条において、地方自治体等による援助規定が設置されている）。

特定地域づくり事業（労働者派遣事業）の円滑な開始に向け、設立前からさまざまな手続きが必要となる。そこで、鹿児島県中央会では、手続きフロー図を関係者に提示しているが、煩雑な手続きの可視化に努めることが効果的である。

また、運営に当たっては、派遣元責任者就任候補者など地域への熱い思いを持つキーパーソンの存在が不可欠である。

**(将来展望)**

全国各地で特定地域づくり事業協同組合の設立が相次いでいる。地域の実情に即した取り組みを促進するためにも、成功事例等を横展開することが急務と考える。

今後の持続的な組合活動のため、県内における特定地域づくり事業協同組合同士のネットワーク構築が必要と考えており、交流会組織を検討している。

## 【事例B】奥会津かねやま福業協同組合

所在地	福島県大沼郡金山町玉梨（金山町の旧玉梨小学校）		
組合設立	2021年4月20日	特定地域づくり事業協同組合認定	2021年5月25日
組合地区	金山町（かねやままち）	労働局届出受理	2021年5月27日
出資金	1,750千円	年商	6,835千円（2022/3期）
組合員数	20事業者（当初14事業者） 業種：①各種商品小売業、②飲食店、③総合工事業、④宿泊業、⑤その他の小売業、⑥洗濯・理容・美容・浴場業、⑦食料品製造業、⑧運輸に附随するサービス業、⑨農業、⑩社会保険・社会福祉・介護事業、⑪飲料・たばこ・飼料製造業、⑫なめし革・同製品・毛皮製造業 等		
従業員数	11人（うち派遣労働者9人（当初5名）、事務局2人（兼務：有））		
代表者	代表理事 目黒 祐一	派遣元責任者	事務局長 星 賢孝
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>○派遣事業100%（2021年7月事業開始）</li> <li>・派遣労働者賃金体系：労使協定方式</li> <li>・事業利用手数料：1,100円～4,635円（除雪・手当込み）／時（税込）</li> <li>○派遣の具体的な内容（業種や仕事の組合せ等）</li> <li>・通年で仕事のあるガソリンスタンドや温泉施設に、季節ごとや短時間（週1回3時間）の仕事を組み合わせる等している</li> <li>・日単位での契約。前月に提出してもらう事業者からの派遣要望と派遣労働者の休日希望を組み合わせさせて事務局が毎月シフトを作成している</li> <li>・派遣労働者の年齢：20代1人、30代3人、40代1人、50代60代各2人</li> <li>・地域外からの移住者5名</li> </ul>		
特記事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>○金山町の人口は1,780人（2023.3.1）で30年前から半数以下に減少、また福島県内で最も高齢化率（約61%）が高い</li> <li>○福島県初の特定地域づくり事業協同組合認定</li> <li>○設立準備期間：約11ヶ月（2020年6月、定例会での町議会議員による町への一般質問が最初。「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」に関する質問）</li> <li>○事務局次長の渡部久美氏（2021年2月の組合設立準備室開設時からの職員で設立に係る各種許認可の書類作成にも従事）にインタビュー実施。なお、事務局長の星氏は地元企業で長年役員を務め地元精通し、奥会津郷土写真家としても活動。勤務は月11日の短時間労働</li> </ul>		

（設立経緯）～きっかけ（地域課題と組合の役割）、発起人・組合員確保の工夫

2020年6月の法施行後ほどなく本制度の情報入手した町議会議員有志4名（中心人物は2名の新人議員で恵比寿屋旅館専務の坂内 譲氏、地域おこし協力隊（東京都出身）出身の安藤雅朗氏、他に正副議長）が、菅家一郎衆議院議員と一緒に総務省に出向き担当者のレクチャーを受けた結果、人口減少、担い手不足といった問題を抱える金山町にとって本制度が合致していると考えたことがきっかけとなった。

その後、坂内氏、安藤氏が中心となり、議会への説明、町役場との調整、町内事業者への

熱心な働きかけなどを行い、2020年9、10月に、組合設立に興味を持つ事業者を集め、福島県地域振興課および福島県中小企業団体中央会のサポートを受けて説明会を開催した。なお、事業者には本制度の本来の趣旨を理解してもらい説得していくのは苦労が多かった。その後、2021年2月に組合設立準備室を立ち上げ、事務局を設置した。事務局職員には地元企業で長年役員を務め、現在は奥会津郷土写真家として活躍する星賢孝氏（事務局長兼派遣元責任者）と女性職員1名（事務局次長）が就任した。

ここで特徴的なのが、金山町議会主催で総

務省・福島県の担当者を招き、制度の勉強会を開催し議員各位が制度を勉強し理解したことが、早期の組合設立や運営への追い風となったと思われる。

### (特定地域づくり事業協同組合認定までのプロセス・ポイント・苦労) ~認定までの苦労、県や市町村等の関係機関との協議 (行政の理解) と仲介役の存在

労働者派遣業に関して、県の認定基準が参酌<sup>2</sup>対象の労働者派遣法の基準とほぼ同様として設定されていたことから、県労働局との調整を図りつつ膨大な認定書類を作成するのは苦労が多かった。

組合設立や特定地域づくり事業協同組合認定については、福島県中央会がよくサポートしてくれ頑張ってくれた。最も相談に乗ってくれ、行政等への橋渡しも含めたサポートをしてくれた第三者機関であり、福島県中央会の伴走型支援がなければ特定地域づくり事業協同組合の設立は難しかったと感じている。最終的に、行政の理解は非常に重要で、電話やメール等での相談と指導を適切に受けることもでき、比較的スムーズに認定を得られた。

### (派遣事業における工夫・苦労・留意点)

#### ①年間を通じた仕事の確保・創出

町では人口減少により地域産業の担い手(働き手)の確保が困難な状態で、年間を通

じた仕事が少ない、忙しい時期と暇な時期があり従業員を安定して雇えない、一定の給与水準を確保することができないため従業員を雇うことが出来ないという課題を抱えていた。特定地域づくり事業の活用により、季節ごとや通年の仕事を組み合わせ、年間を通じて派遣先を確保(夏場:船頭、キャンプ場 冬場:スキー場、建設会社の除雪補助 通年:ガソリンスタンド、温泉施設、温泉旅館、建設会社の事務、福祉施設、スーパー、天然炭酸水ボトリング 単発:学生カバン製造)することが可能となっている(図表8)。

#### ②派遣人材の確保・定着

派遣人材確保のため、様々な媒体を活用して募集しているが、求人サイト(SMOUT、Indeed等)で採用ができた。ただし、縁故採用が一番効果的であった。勤務日数は月によって変動があり、給与は9千円×日数で計算している。また、週40時間のフルタイムではなく、週20時間の短時間労働者の雇用も行うなど柔軟な働き方を許容し、各種手当や有給休暇の付与も行っている。人材の定着のため、事務局長や事務局次長が派遣先との調整を行い、日々のトラブル等にも丁寧に対応するとともに、派遣労働者の積極的な地域貢献や地域イベントを通じた町民との交流を促している。特に移住者が地域で暮らしていくためには地域の仲間になることが非常に重要なため大事にしている。

<sup>2</sup> 十分に参照し、妥当性を検討した上で判断すること

(図表8) 仕事の組み合わせイメージ

【1年間の派遣スケジュール例】

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
パターン1	ガソリンスタンド、建設業事務・測量補助（シフト制・月毎に派遣希望と派遣職員の休日の組合せ）								建設業事務・除雪補助・ガソリンスタンド			
パターン2	舟頭、ガソリンスタンド、キャンプ場、日帰り温泉施設（シフト制・同上）								スキー場、日帰り温泉施設、ガソリンスタンド			
パターン3	旅館、ガソリンスタンド、介護施設清掃（シフト制・同上）											
パターン4	ガソリンスタンド、どら焼き工房（月4回1日3時間ガソリンスタンド5時間と組合せ）、介護施設清掃、キャンプ場、日帰り温泉施設（シフト制・同上）											
パターン5	ガソリンスタンド、介護施設清掃、キャンプ場、日帰り温泉施設（シフト制・同上）											

【1週間の派遣スケジュール例】

	月	火	水	木	金	土	日
午前	休み	日帰り温泉	ガソリン スタンド	ガソリン スタンド	休み	日帰り温泉	日帰り温泉
午後		菓子製造					

(出所) 当組合作成資料より

(組合運営の円滑化) ～事務局人材の確保、持続可能な収支計画

発起人からの直接の声掛けを通じて事務局長を確保した。派遣労働者、派遣先事業所（組合員）もメディアでの紹介等を通じた理解の醸成と併せて増加していることや関係者からも高い評価を得ていることから持続可能な事業となりつつある。

(組合の今後の展望と課題) ～組合の新たな経済事業の創設、地域の新たな産業創設、派遣人材の定着

組合員からの派遣希望が増え、スケジュールによってはすべてに対応できない状況も増えているため、派遣労働者を必要に応じて増やし、今以上に組合員事業所及び地域の活性化に貢献していく。また、特に需要が減る冬季につい

て、除雪オペレーターの「助手」ではなく、技術を習得し除雪オペレーター等技術職の仕事を取り入れて高度化して行くことが必要で、介護施設についても清掃等業務への派遣にとどまっているが、同様に資格取得を促し、介護現場への人材派遣など、人材が求められる職場への派遣を行いたいと考える。

新型コロナウイルス収束後には、多くの外国人観光客が金山町に戻り、組合員である旅館、道の駅、日帰り温泉、霧幻峡の渡し舟などが忙しくなることが予想されることから人材派遣により地域のインバウンドに貢献していきたいと考えている。

さらに、派遣労働者から町で起業する動きが出てきており、地域の新たな事業や産業創設にもつがる可能性がある。

(福島県中央会会津事務所長の堀氏へのインタビュー)

(福島県内の組合設立動向と福島県中央会の対応)

福島県内第1号となる奥会津かねやま福業協同組合が設立されマスコミ等でも話題となったことから、特に会津地方において特定地域づくり事業協同組合の設立が相次いでいる。本組合以外に3組合が設立済みで、今後県内で2022年度中に1組合、2023年度中に3組合の設立が見込まれている。

福島県中央会としても、新しい制度であり、補助金を活用した人手不足への対応ができるとも効果的な制度であるため、2021、2022年度に福島県中央会の主催により行政や事業者を対象とした制度の説明会を開催し、制度の普及に努めている。

(本組合の特徴や成功要因等)

特定地域づくり事業協同組合は行政主導の組合設立が多い中、本組合は事業者主導による設立で、町の活性化を図りたい、地域に貢献したいとの熱い思いを持った人たちが中心となり熱心に活動したことが、特定地域づくり事業の成功につながったといえる。

事業者が自ら制度を理解し、必要であると考え、主体的に設立に取り組むことが重要である。

また、設立時の書類作成や設立後の組合事

業運営にあたっては、当組合のように真摯に取り組む事務局職員の存在が不可欠である。特に組合事業の発展や円滑な運営においては、事業者と派遣労働者をつなぐ仲介役としての組合事務局の機能が非常に重要となる。

(今後の課題と将来展望)

今後の課題としては、①派遣労働者の確保、②移住者の住宅確保、③設立時の財産的基礎<sup>3</sup>の確保(財産的基礎の多くを補助金で賄った場合、補助金に税金がかかり目減りする)、④事務局運営費の補助対象上限額が600万円のため、それを超える場合の対応などがあげられる。派遣労働者の確保についてはどこも苦勞しており解決には至っておらず、対応としては域外からの移住者ではなく、地元の方の雇用が増えている。事務局運営費については、福島県独自の赤字補填等もあり運営は出来ているが、今後派遣手数料の引き上げ等の対応も必要となるため、事務局運営費の補助対象上限額引き上げ等の要望も必要と考える。

将来展望としては、①移住者増による人材の確保や人口減少への対応、②町や事業者に「よそ者」が入ることで刺激となり町や事業所が活性化すること、③派遣労働者の独立開業や組合関係者による特産品製造所の開設など新たな産業創出などが将来展望として期待される。

3 労働者派遣業においては、派遣労働者の人数により、「基準資産額」及び「現金・預金の額」が決められた額以上であることが要件となっている。なお、特定地域づくり制度の場合、都道府県ごとに基準金額が異なることがある

## 【事例C】安来市特定地域づくり事業協同組合

所在地	島根県安来市安来町（安来市役所安来庁舎内の地域振興課の一部を利用、賃料は組合が負担）		
組合設立	2021年2月3日	特定地域づくり事業協同組合認定	2021年2月22日
組合地区	安来市	労働局届出受理	2021年3月8日
出資金	13千円（別途、市より設立時の財産形成支援措置4,300千円あり）	年商	3,080千円 (2022/3)
組合員数	13事業者（当初 4事業者） 業種：①農業11、②小売業1、③旅館業1		
従業員数	7人（うち派遣労働者4人（当初2名）、事務局3人（兼務：無））		
代表者	代表理事 山本 耕一	派遣元責任者	事務局長 石原 和幸
事業内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>○派遣事業100%（2021年3月事業開始）</li> <li>・派遣労働者賃金体系：派遣先均等均衡方式（卒業<sup>4</sup>後も見据えて派遣先均等均衡方式を採用しているため、派遣先ごとに給与が異なる）</li> <li>・事業利用手数料：942円～/時（税込み）、所定労働時間内は島根県最低賃金を適用、時間外労働等は別途規定あり</li> <li>・事務手数料平均：7,171円（8時間 全業種平均、2021年度、税込み）</li> <li>・派遣労働者賃金平均：9,638円（8時間 全業種平均、2021年度）</li> <li>○派遣の具体的な内容（業種や仕事の組合せ等）とその比率等</li> <li>・農業&amp;農業の組合せが大半で5人中3人（卒業<sup>4</sup>者2名含む）</li> <li>・季節ごと、日時ごとで組み合わせ</li> <li>・月単位であらかじめ作業カレンダーを作成、派遣契約は1年</li> <li>・派遣労働者の平均年齢34歳、地域外からの移住者5名</li> <li>・既に派遣労働者2名が組合員企業の正規職員として直接雇用されている</li> <li>・独立起業した派遣労働者はいないが、将来独立起業希望者は在籍</li> </ul>		
特記事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>○安来市の人口は38,152人（2021.3.31）で、30年余りで約4分の3に減少し、高齢化率は約36%</li> <li>○島根県内では3番目に古い特定地域づくり事業協同組合</li> <li>○設立準備期間：約10ヶ月（2020/2、首長への報告が最初）</li> <li>○市の会計年度任用職員<sup>5</sup>で、銀行で副支店長を務めた経験のある人物を事務局長に、地域おこし協力隊のOGを職員に採用。2022年度より移住定住の相談能力強化のため1名増員（1ターン者）。増員の事務局員は、安来市より定住者希望者への情報の提供および支援を行う「やすぎ暮らしサポートセンター」業務を請け負っている</li> </ul>		

（設立経緯）～きっかけ（地域課題との組合の役割）、発起人・組合員確保の工夫

市の定住施策の一環として行政主導で立ち上げ、行政と一体となった運営を行っている。冬期の農業閑散期の仕事確保や農業の担い手不足等の地域課題解決のため、農業の担い手確保や地域の担い手確保（若者が働く場所の確保、移住者の増加）を目的に組合を設立した。

派遣労働者の直接雇用を見据えられる事業者が望ましいとの考えのもと、市担当者が、熱心に農業事業者を中心に声かけを行い、発起人を確保するとともに、JAや商工会とも連携のうえ、域内の幅広い事業者への周知や組合員募集のチラシを市報に同封して全戸配布するなどの工夫を行った。

4 派遣先組合員企業への正社員採用又は、起業による退職のこと。組合への採用時に明確化している

5 業務繁忙期や職員に欠員が生じたときなどに、職員の補助として1会計年度内を任期として任用される非常勤の公務員

(特定地域づくり事業協同組合認定までのプロセス・ポイント・苦労) ~認定までの苦労、県や市町村等の関係機関との協議 (行政の理解) と仲介役の存在

苦労した点としては、事務所や当初の運営費等の確保であるが、県による認定基準のうち事務所の設置基準が当初想定よりも緩和されたため、関連性が高い定住関係部署と同一フロアに設置でき、さらに財産的基礎は組合からの出資金で賄うことが不可能なため、市が定住施策の一環と位置付けて負担してもらうことができた。

また、許認可手続きに入る前に、県を中心に綿密に事前相談を行うとともに県がスケジュールや提出書類をまとめた資料を準備してくれたことから、効率よく書類作成を行うことができた。また市の担当者が基本的な手続き等を支援し、組合設立や運営については島根県中央会が伴走型で支援してくれた。以上、行政の理解が進んでいたことから、関係機関は協力的でスムーズな手続きが可能となった。

#### (派遣事業における工夫・苦労・留意点)

##### ①年間を通じた仕事の確保・創出

将来的な直接雇用や卒業を見据えて、細切れの仕事を組み合わせるのではなく固定された2カ所程度に長期間で派遣するように工夫し、派遣先の仕事の割合も「主たる派遣先」と「従たる派遣先」を明確にするように工夫している(図表9)。また、派遣先に対しては将来的な直接雇用等までの準備期間と捉えてもらうため利用料金は割安に設定している。

##### ②派遣人材の確保・定着

派遣人材確保のため、様々な媒体を活用して募集しているが、ハローワーク、ふるさと島根定住財団、県の機関、UIJターンフェア等とも連携した募集を実施し、実績としては農林大学校からの採用が多い。なお、求人サイト(SMOUT、Indeed等)での採用は現状必要なく実施していない。事務局では派遣労働者と組合員のミスマッチを防止するため、事前相談期間を長くするなど丁寧な採用活動を行うとともに、派遣後の定着を支援するために、職場に相談相手がないことが多いこともあり日々の相談相手となり効果をあげている。また、地域への早期の定着を目指した地域ポイント(地域との関わり方等について目標を立ててもらおう)制度を取り入れることで地域の人々との交流促進を図っている。

#### (組合運営の円滑化) ~事務局人材の確保、持続可能な収支計画

自治体からの直接の声掛けを通じて事務局長を確保している。事務局長は金融機関の実務経験がある元会計年度任用職員であり、円滑な組合運営が可能となっている。また事務局職員は地域おこし協力隊員OGに加え、2022年度よりIターン者の1名を加え、移住相談能力を強化、結果として組合職員採用に繋がるなど成果をあげている。経費面・運営面では、公共の施設(市役所の産業振興課の一部)を借りることで直接経費を抑えるとともに、移住定住の推進面で市との連携が行いやすいよう工夫している。

**(組合の今後の展望と課題)** ～組合の新たな経済事業の創設、地域の新たな産業創設、派遣人材の定着

派遣労働者を地域の労働力として定着してもらうため当初より組合から卒業して組合員企業の正規職員として働いてもらい、定住してもらうことを目的としている。実績として、既に派遣労働者2名が組合員企業の正規職員として直接雇用されており、今後の展望のひとつとなっている。具体的には、限られた資源の中で、より多くの若者を受け入れるため、3年後の目標を設定（直接雇用や起業など）し、新たな若者を受け入れるような仕組みとすることで、今後の常時雇用は6～7名を想定し、来年度には3～4名の採用に向けて活動中である。

組合事業の新たな成功例として、事業拡大と新事業参入を目指す組合員の雇用ニーズと繁忙期の人手不足ニーズを組み合わせたマルチワークにより、地域経済と地域人材の拡大に寄与する事例が出てきた。組合事業による受け皿があったからこそ成功したといえよう。

組合事業は、定住施策の一環として行っているため移住者を呼び込み、地域の担い手を育て、人口減少に歯止めをかけることを目的としているが、組合員は農業者が中心で、就業規則や給与規定などの整備状況にバラツキもあることから、先ずはその整備を組合員相互間+組合事務局の協力で作り上げ、将来的には事業提携や新事業創出を目指したい。

(図表9) マルチワークの形成例

**【パターン1】**

- A事業者（農業）……………通年雇用したいが閑散期の作業がなく対応ができない
- B事業者（農業）……………繁忙期の人手不足
- C事業者（農業関連産業）…繁忙期の人手不足

4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
A	A	A	B	C	B	B	A	A	A	A	A

**【パターン2】**

- D事業者（農業）……………1年を通して仕事はあるが作業がない日や作業時間が短い日があり通年雇用が難しい
- E事業者（農業）……………繁忙期の人手不足
- F事業者（農業）……………繁忙期の人手不足

4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
E	E			F	F	F		E	E	E	E

(出所) 当組合ホームページ資料より筆者作成

(島根県中央会の高橋課長、細田主任へのインタビュー)

(島根県内の組合設立動向と島根県中央会の対応)

全国で初となる海士町複業協同組合が2020年12月4日に設立されて以降、2020年度で5組合、2021年度4組合、2022年度3組合が既に設立済みで、今後2022年度中に2組合、2023年度以降に1組合の設立が見込まれている。島根県では既に12組合が設立されており、全国最多の組合設立数を誇るトップランナーとなっている。島根県内の19市町村中12市町村に組合設立済みで6割弱にまで拡大している。

島根県は他県に比べ人材不足が深刻化しており、中山間地域並びに離島地域では、若年層を中心とした人口流出、高齢化の進行により地域を支える人材の不足が特に深刻化している。そのため、安定した雇用を創出し人口流出に歯止めをかけるとともに、地域社会の維持と地域経済の活性化を図るため、またU・Iターンの受け皿の一つとして早い段階から重点的に普及活動に努めている。制度開始前に島根県の主催により島根県中央会も参加し、市町村向けの説明会を開催して周知したこともあり、行政の全面的なサポートのもと特定地域づくり事業協同組合を設立できたという経緯から、全国最多の組合設立となっているのではないだろうか。

(本組合の特徴や成功要因等)

島根県は行政主導の組合設立が全てとなっており、本組合の場合、市役所の担当者の熱心な取り組みが特定地域づくり事業の成功につ

ながったといえる。

立ち上げから運営まで行政と一体となった取り組みにより、設立時の書類作成や設立後の組合事業運営も円滑に進んでいる。また、特に組合事業の発展や円滑な運営においては、組合事務局による派遣先、派遣労働者など関係者への丁寧な説明や信頼関係の構築が特に重要である。そうした意味で組合事務局職員の存在は不可欠で、事業者と派遣労働者をつなぐ仲介役としての組合事務局の機能が非常に重要となる。

(今後の課題と将来展望)

今後の課題としては、①交付金に頼らない組合運営基盤の確立、②派遣事業以外の事業確保、③年度末の事務手続きの煩雑さなどがあるものの、現状では明確な解決策がなく、模索中である。

現状、特定地域づくり事業協同組合が県下全域に設立されつつあり、マルチワーカーとして県外からの移住希望者も増えてきており、県内の人口増加に寄与するものと考えられる。中山間地域において移住者が増えることで地域活性化の一助となり、そのためにも移住者が定住し続けられる環境を構築することが重要と思われる。

また、今後の持続的な組合活動のため、県内における特定地域づくり事業協同組合同士のネットワーク構築が必要と考えており、2023年3月に組合の代表者が集まり意見交換会を実施する予定で、将来的には協議会にしたいと考えている。

### 3.2 事例先へのインタビュー結果と発見事象

インタビューから得られた結果をまとめると以下ようになった。

#### 【特定地域づくり事業協同組合へのインタビュー結果まとめ】

	質問内容	事例A	事例B	事例C
1	設立経緯 (行政主導か民間主導か)	民間主導	民間主導	行政主導
2	①組合員数 (当初→現在) ②派遣労働者数 (当初→現在)	①8事業者→11事業者 ②8人→10人	①14事業者→20事業者 ②5人→9人	①4事業者→13事業者 ②2人→4人
3	設立のきっかけ	地域おこし協力隊OBが主導	町議会議員でもある民間事業者等が主導、町議会の関与も効果的	市が主導
4	制度認定における苦労	準備期間は事務局が無給で活動。関係機関との協議や書類申請に苦労したが、鹿児島県中央会の丁寧なサポートあり	派遣業の届け出書類が膨大で苦労が多かった。福島県中央会の伴走型支援により行政との橋渡し等も含め認定は比較的スムーズ	行政主導のため、県や市への許認可はスムーズ。県中央会は組合設立支援を主体にサポート
5	派遣事業における苦労	若年層に対する事業者のニーズは強く仕事量の確保は比較的容易。派遣労働者の確保が課題で求人サイト等を活用し、暮らしや遊び等の情報発信で効果あり <u>平均年齢27歳、県外からの移住者が大半</u>	派遣労働者確保は縁故採用が効果的で、派遣先組合員の仕事の組み合わせも日単位のため組合事務局の苦労は多いが、組合員も多く概ね順調 <u>30歳代と50～60歳代が大半、県内からの移住者が多い</u>	本組合では将来の直接雇用を基本と考えて派遣労働者と派遣先の理解を得て事業を運営。求人サイトの利用は現在なく、県内の農林大学校等の独自ルートを確認 <u>平均年齢34歳、県内からの移住者が多い</u>
6	組合運営の円滑化	事務局人材は、本制度の利用発案者が事務局長に就任し順調	発起人からの声掛けで、地元精通した事務局長を確保し、関係者からの評価も高い	自治体からの声掛けで事務局長を確保。行政と一体となった運営を行い、円滑に運営
7	今後の展望と課題	派遣事業から派生して、 <u>有料職業紹介事業を新たに開始</u> し、組合収支の安定化を図るとともに地域づくり人材の懸け橋として活躍を支援。 町予算制約があり、派遣労働者数を大きく増やすことは難しい	組合員からの派遣ニーズが強く派遣労働者の増強を図るとともに <u>資格取得等による仕事内容の高度化を図る</u>	直接雇用への移行により多くの若者受け入れと移住定住を図る。また、農業者が中心のため <u>労働条件等の整備</u> を協力して行い、将来的には <u>事業提携や新事業創出を目指す</u> 。 市の予算制約があり、派遣労働者の大幅増は難しく、6～7名で運用予定

【県中央会へのインタビュー結果まとめ】

	質問内容	事例A	事例B	事例C
1	県内設立組合の動向と中央会の対応状況	独自のパンフレットやシンポジウム開催により、制度周知や運営支援を実施。伴走型支援による丁寧なサポートを心掛け	会津地方で特定地域づくり事業協同組合の設立が相次いでいる。伴走型支援による丁寧なサポートを心掛け	全国初の組合設立と最多の設立実績があり、県をあげた取り組みが奏功
2	本組合の成功要因	民間主導による設立で、事務局長の精力的な活動と県中央会の仲介サポート機能が上手くマッチ	民間事業者が主導し、行政も巻き込んだ熱心な活動が成功要因。組合事務局の仲介役としての機能も重要	行政主導の設立で、市役所担当者の精力的な取り組みと事務局との連携が成功要因。組合事務局の仲介役としての機能も重要
3	今後の課題と将来展望	設立・運営にあたり、最終的には、市町村による強力なバックアップが不可欠で、地域への熱い思いを持つキーパーソンの存在も重要。地域の実情に即した取り組みを促進するためにも、成功事例等を横展開することが急務で交流会組織を検討	派遣労働者、移住者住宅、財産的基礎の確保が課題。移住者の増加が地域への刺激となり活性化が見込まれるとともに、独立開業や新たな産業創出が将来的には期待される	組合の運営基盤の確立や移住者の定住環境の整備が課題。今後、組合同士のネットワーク構築による活性化のためにも協議会等の組織化を検討

以上、インタビュー結果から明らかとなった特定地域づくり制度における現状や課題についての主な発見事象は以下の通りである。

まず、インタビューした全ての組合で組合員や派遣労働者が増加していることから、全体として組合の運営は順調で、制度の浸透も進んでいると思われ、中小企業施策の受け皿機能がしっかりと生かされているものと考えられる。また、マルチワーク創設や派遣労働者への丁寧な対応等において相互扶助の精神に基づく組合員の協力によるところも大きいといえよう。

次に、設立経緯が民間主導か行政主導かによって、県中央会のかかわり方に顕著な違いがみられた。行政主導の場合、行政の理解が進んでいるため許認可手続きが非常に円滑で、県中央会の役割は主として組合設立にかかわる部

分となっていた。一方で、民間主導の場合は、組合設立の支援は当然のことながら、特定地域づくり制度認定や労働者派遣事業の届出にかかわる領域まで懇切丁寧かつ柔軟に事務局をサポートし、全般に渡って伴走型支援を行っていた。なお、インタビュー先である先進県においては、現状では非常に重要な行政の理解も進み円滑な手続きが可能となり、組合のネットワーク化の動きも出ている。

また、派遣労働者の年齢や出身についても顕著な違いがみられた。特に離島である沖永良部島の組合（事例A）ではほとんどが県外からの移住者で、平均年齢も27歳と非常に若い世代の確保に成功しており、まさに制度趣旨に合致しているものと思われる。一方で残りの2組合の事例では、上記と比較すると地域外からでは

あるものの県内からの移住者が多いことや平均年齢も若干高くなっている。この差は、地域独自の暮らしや遊びといった仕事以外の付加価値や求人方法の違いが主な要因になっていると思われる。実際、沖永良部島では「南の離島」という地理的な特徴を生かした採用活動を「求人サイト」中心に行い、仕事以外の暮らしや遊び等の移住者の声を発信するなど柔軟な対応により、制度趣旨や目標に非常に近いといえる「都市部を中心とした県外」から「若者」の受入に成功している。このことから、全国一律の政策では様々な状況が違ふ地域において一律の効果をあげるのは難しく、地域ごとの創意工夫を促すような仕組みも必要ではないかと思われる。なお、全ての事例において定住に係るサポートは、採用面接から始まりその後のフォローも含めて非常に熱心に実施されていた。

さらに、市町村の予算制約が、労働者派遣事業拡大の制約になっていることが分かった。制度設計として、市町村の負担は組合経費全体の8分の1と、政策的に相当軽減されているものの、少ない予算のなか人口急減地域の市町村における負担として考えると、派遣労働者を増やそうとした場合には負担感は大きいものと思われ、当面の課題といえよう。

最後に、今後の課題や将来展望では、組合経費全体の2分の1である補助金への依存度を下げるべく、組合員等の協力を得ながら派遣事業以外の独自事業への取り組みを実施済あるいは検討中としている。自主自立による持続可能な組合運営を目指していること、並びに移住者からの新たな刺激により受け入れ企業の活性化や新たな産業の創出検討、移住者による起業

など制度では想定していなかったような効果も認められる。なお、事業者の目線は人手不足の解消に、市町村の目線は移住定住や経済発展・地域おこしに、派遣労働者の目線は労働環境や住みやすさ等になりがちである。特定地域づくり制度における重要な課題として、事業者・市町村・派遣労働者がそれぞれの目線でバラバラに動くのではなく、マルチワーク形成に事業者が協力するなど、それぞれの立場を越えて皆が協力して事業を盛り上げていくことで、地域活性化を図っていこうという姿勢があげられる。その際、組合事務局が調整役として重要な役割を果たすと思われ、最初の段階からその姿勢を共有してもらえるように、しっかりと働きかけていくことも非常に重要だと思われる。

## おわりに（結論）

特定地域づくり制度には、人口急減地域の事業者ごとに異なる人材ニーズを、組合という相互扶助精神に基づいた組織が調整役になることで、解決につなげ易くする効果があったといえよう。また、補助金依存の軽減（公的負担の軽減）のためには、一層の独自事業の確立や組合財務基盤の強化が課題としてあげられるものの、インタビューの結果からは、事業協同組合の特性や持ち味を生かすことができれば、持続可能で柔軟な対応ができるのではないかと、あるいはその可能性はあるのではないかと結論に至った。

最近の潮流として、SDGsに代表されるように社会的課題の解決が世界的に求められるようになってきた。特定地域づくり制度は、日本の抱える地域社会の衰退に対し、相互扶助の精

神を基本とする事業協同組合を政策の受け皿として、人口減少地域ではなじみの薄かった労働者派遣の制度を活用して地域事業者の活性化を図り、それにより地域経済を回すことで移住定住の促進を図り人口減少に歯止めをかけようとするものである。事業協同組合の相互扶助とは、組合員がお互いに協力して事業活動を行うことにより、全体として利益をあげ、全体の利益が各組合員の利益に結び付くという関係を行う。これを特定地域づくり制度に当てはめれば、人口急減地域の事業者（組合員）がマルチワークの創設に協力し派遣労働者を雇用して活発に事業を行うことで、地域経済が活性化し、利益（税収を含む）をあげるとともに派遣労働者の移住定住により人口減少にも歯止めをかけ、その結果として得られた利益が組合員にも還元されことになるのではなかろうか。

人口減少に悩む地域とは、逆にいえば近隣の関係が薄い都市部とは違い顔の見える地域ともいえよう。相互扶助の精神に基づき自主自立を目指して活動をする事業協同組合は、そのように顔の見える地域においては、地域住民（定住

を指向する派遣労働者も含む）や地域事業者、行政などからの協力を得やすいものと思われる。そのため自分たちの地域をよくしていこうとする地域活性化活動との親和性は非常に高い組織ではないかと考えられる。営利を目的とする株式会社等では難しいものの、事業協同組合の相互扶助の精神がまさに生かされた制度といえ、社会課題の解決というような公共性と営利追求の中間的な要素をもった課題の解決を事業協同組合における新たな役割として捉えることで、組合の活性化に生かすことができる。さらに今般の特定地域づくり制度のような政策を掛け合わせることで、関係機関や地域を巻き込みながら、あと一歩が踏み出せなかった地域活性化の起爆剤やツールの一つとなり得るものと考える。

残された課題としては、地域特性等を考慮した仕組みの具体化というところまでは本稿では研究できておらず、今後の課題としたい。

最後に、お忙しいところ長時間のインタビューにご協力いただいた皆様に心よりお礼を申し上げます。

## 【取材先】

取材日	取材先
2023.1.12～13	えらぶ島づくり事業協同組合、鹿児島県中小企業団体中央会
2023.1.24	奥会津かねやま福業協同組合、福島県中小企業団体中央会
2023.2.8	島根県中小企業団体中央会
2023.2.9	安来市特定地域づくり事業協同組合

## 【参考文献】

- 筒井徹 (2022) 「中小企業組合の新たな挑戦－中小企業組合の実態と今日的意義－」 商工総合研究
- 筒井徹 (2017) 「中小企業を強くする連携・組織活動－中小企業組織活動懸賞レポートにみる成功事例－」 商工総合研究
- 山本貢 (2003) 「中小企業組合の再生－組織活性化の理論と実践－」 中央経済社
- 百瀬恵夫 (1989) 「中小企業組合の理念と活性化」 白桃書房
- 甲斐智 (2022) 「特定地域づくり事業協同組合制度による労働力調整メカニズム－長崎県五島市を事例に－」 2022年度日本地理学会秋季学術大会
- 庄子元・甲斐智 (2022) 「人口急減地域におけるマルチワーカーを活用した労働力の調整－青森県南部町・秋田県東成瀬村の比較－」 E-journal GEO 18 (1), 22-32
- 早尻正宏 (2022) 「会津にみる「地域経済と協同組合」協同組合研究誌にじ2022年冬号 No.682, 2-8
- 宮入隆 (2020) 「農業における外国人技能実習生の受入実態と地域的課題－北海道を事例に－」 日本労働社会学会年報第31号
- 全国中小企業団体中央会 (2021) 「令和4年3月 中小企業組合の設立動向」
- 全国中小企業団体中央会 (2020) 「中小企業組合ガイドブック 2020-2021」
- 全国中小企業団体中央会 (2021) 「中小企業組合ガイドブック 2021-2022」
- 全国中小企業団体中央会 (2022) 「中小企業組合ガイドブック 2022-2023」
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2022) 「令和4年3月特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業報告書」

## 【参考URL】

- 総務省「特定地域づくり事業協同組合制度」 2022.12.13閲覧  
([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/tokutei\\_chiiki-dukuri-jigyoyou.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/tokutei_chiiki-dukuri-jigyoyou.html))
- 総務省「令和4年3月 特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業報告書」  
([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000799264.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000799264.pdf)) 2022.12.21閲覧
- 総務省「特定地域づくり事業協同組合認定一覧 (R4.12.28現在)」 2023.1.16閲覧  
([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000853219.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000853219.pdf))
- 総務省「特定地域づくり事業活用意向調査」 2023.1.16閲覧  
([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000853123.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000853123.pdf))
- えらぶ島づくり事業協同組合ホームページ 2023.1.10閲覧  
(<https://erabu.or.jp/home>)
- 奥会津かねやま福業協同組合ホームページ 2023.1.23閲覧  
(<https://kanefuku.org/>)
- 安来市特定地域づくり事業協同組合ホームページ 2023.2.2閲覧  
(<https://www.yasugi-multi-work.com/>)