

## 特集

# 全国で設立が進む「特定地域づくり事業協同組合」の現状と今後の展望

## ～事業協同組合かわみワーク（奈良県川上村）の取り組み事例を参考に～

### I はじめに

国立社会保障・人口問題研究所は、「日本の地域別将来推計人口（2023年推計）」で、2020年と比べた2050年の都道府県別の人口が東京都を除く46都道府県で減少すると予測している。また、民間の有識者で作る「人口戦略会議」が、2024年4月、人口から見た全国の地方自治体の「持続可能性」について分析したところ、「消滅可能性自治体」<sup>(※1)</sup>が全体の4割にあたる744自治体（奈良県では39中22自治体）となり、2014年分析の896自治体と比べるとやや減少するも、多くの自治体では人口が急減し、最終的に消滅する可能性があるとしている。

このように全国各地で人口減少と少子高齢化が進行する中、移住・定住を推進して地方への人流を作るとともに、地方から流出する人を抑制することで地域社会が存続する仕組みの構築が求められている。こうした中、国は「特定地域づくり事業協同組合制度」を新設。2020年11月の島根県海士町を皮切りに全国で特定地域づくり事業協同組合の設立が相次いでおり、地域社会存続のための解決策の一つとして注目されている。

本稿では、奈良県で最初の設立となった「事業協同組合かわみワーク」（川上村）の取り組み事例も踏まえ、「特定地域づくり事業協同組合の現状と今後の展望」について考察する。

（※1）消滅可能性自治体とは、「出産の中心世代である20～39歳の若年女性人口が、50年までの30年間で50%以上減少する自治体」。

### II 特定地域づくり事業協同組合について

#### 1. 特定地域づくり事業協同組合とは

特定地域づくり事業協同組合制度は、

1. 地域人口の急減に直面している地域において、
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とする

というものである。

本制度は、「人口急減地域特定地域づくり推進法」に基づき、2020年6月にスタートしているが、これを活用することで、地域内外の若者等を呼び込むことができるようになるとともに、地域事業者<sup>(※2)</sup>の事業の維持・拡大を図ることが期待されている。

（※2）本稿において「事業者」と「事業所」は同一である。

#### 2. 制度の概要

##### （1）制度の流れと特徴

当該制度の流れを概観すると、4人以上の発起人で「特定地域づくり事業協同組合」（以下、「事業協同組合」）を設立<sup>(※3)</sup>し、都道府県に申請して認定を受ける。事業協同組合は、地域内外の若者等<sup>(※4)</sup>を無期雇用<sup>(※5)</sup>し、組合員となっている地域内の事業者に派遣する。そして、組合員から事業協同組合に利用料金が支払われる（図表1）。

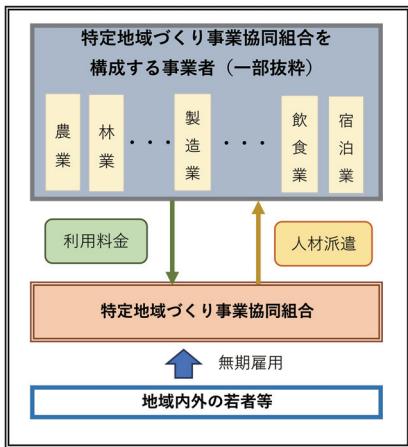
本制度は、「事業所<sup>(※2)</sup>単位でみれば年間を通じた仕事がない」「安定的な雇用環境、一定の給与水準を確保できない」といった事業所個々の課題に対し、「地域の仕事を組み合わせて、年間を通して就労可能な仕事を創出」し「事業協同組合で職員を雇用し事業者に派遣」することで解消するものである。

なお、本制度の対象地域や派遣できる業種、派

遣先数、年間労働時間、事業者、組合員以外への派遣については留意点があり、詳細は図表3のとおり。

- (※3) 事業協同組合の設立には、図表2の手続が必要である。
- (※4) 事業協同組合制度の資料では「若者等」と表記されているが、雇用される者に対する年齢制限はない。
- (※5) 無期雇用とは、労働者と企業が期限を定めずに雇用する契約。

図表1：特定地域づくり事業協同組合制度



出所：特定地域づくり事業協同組合制度リーフレット（総務省）を基に当研究所にて加工

図表2：特定地域づくり事業協同組合をつくるには？

1 事前準備（事業者・市町村・関係事業者団体間の相談・調整）	
●活動地区が人口急減地域であることの確認	
●次の事項について関係者間の調整及び支援が見認めることの確認	
・組合員となる事業者の確保	
・派遣職員となる労働者の確保	
・事務局職員や事務局ベースの確保	
・市町村による組合設立・運営に係る財政支援等	
2 事業計画（案）の作成	
●次の事項について案の作成	
・組合の経営的基礎の見通し（組合員からの出資、市町村からの財政支援）	
・派遣職員の入会費、各事業者の派遣料金、事務局運営経費、市町村からの財政支援等の見通し及びそれらに基づく収支見通し	
・各職員の年間を通して具体的な予定派遣先、教育訓練・キャリア形成支援等	
3 関係機関への事前相談	
・都道府県・都道府県中小企業団体中央会：下記4について	
・都道府県：下記5について	
・都道府県労働局：下記6について	
4 事業協同組合の設立認可手続	
発起人の選定（事業者以上）、定款案等の作成、創立総会開催、都道府県への設立認可申請、出資払込、設立登記	
5 特定地域づくり事業協同組合の認定手続	
都道府県に事前相談、確認した申請書類等を提出、都道府県の確認・認定	
①人口急減地帯であって、自然的経済的・社会的条件からみて一体であり支援が必要な地区であること	
②特定地域づくり事業の適正な実施が可能であり、職員の就業条件に十分に配慮されていること	
③地域社会の維持及び地域経済の活性化に特に資すること	
④経営的及び技術的な基礎を有すること（労働者派遣法の許可基準を参考）	
⑤組合・関係事業者団体・市町村との間の十分な連携協力体制が構築されていること	
6 労働者派遣事業の届出	
都道府県労働局に事前相談、確認した届出書類等を提出、都道府県労働局の確認・受理	
7 特定地域づくり事業開始！	

出所：特定地域づくり事業協同組合制度リーフレット（総務省）を基に当研究所にて加工

図表3：事業協同組合設立の留意点

項目	留意点
対象地域	地域人口の急減に直面している地域
派遣禁止業務	労働者派遣法により、港湾運送業務、建設業務（林業のうち地ごしらえ、植栽業務を含む。直接建設に従事しない雪かきや、災害時の土砂の撤去等の作業は除く。）
派遣先数	最低でも2以上の派遣先の事業に従事する必要がある。
年間労働時間	一の派遣先での年間労働時間は、当該派遣職員の年間労働時間の8割以内であり、超えた場合は当該派遣職員の入会料全額が特定地域づくり事業推進交付金の交付対象外となる。
事業者	法人、個人を問わず、自己の名において事業を行っている者をいい、任意の組織、団体、グループ等を組合員資格として定めることはできない。 法人事業者の場合で、支店、支所、出張所、工場等がある場合、単独で組合員になることはできない。
組合員以外への派遣	組合員利用分量の総額の100分の20の範囲内に限られる。

出所：「農林水産業の現場における人口急減地域特定地域づくり推進法の活用にむけて」（農林水産省）

## （2）仕事の組み合わせのイメージ

事業協同組合は、雇用した職員を複数の組合員事業者に、それぞれの繁忙を考慮したうえで時期を組み合わせて派遣し、年間を通じた仕事を創出する。例えば図表4の上段は、月単位で職場が変わることのパターンであり、4～7月は農業、8～10月は飲食業、11～3月は酒造業に従事する。下段は1日の中で職場が変わるパターンで、午前中は介護事業又はこども園に勤務し、昼からは小売業で働く。

図表4：仕事の組み合わせのイメージ

4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
農業				飲食業				酒造業			
通年				AM				PM			
介護事業	又は	こども園	→			小売業					

出所：特定地域づくり事業協同組合制度説明資料（総務省）を基に当研究所にて加工

## （3）派遣職員のイメージ

総務省の「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ガイドライン」によると、派遣職員として雇用される人材は、「地方への移住を希望する都市部在住の若者」「地域おこし協力隊として活躍し、任期を終えた若者」「特定地域づくり事業協同組合の地区内に居住している若者」とされている。しかしながら、「高齢者」や「事業協同組合の属する市町村の近隣の市町村から通勤する者」も派遣職員となり得る。

#### (4) 財政支援

事業協同組合の運営は、組合員である事業者からの利用料金で賄うほか、組合運営費の1/2の範囲内で国・市町村から財政支援が行われる。対象となる経費は、派遣職員の人事費と事務局の運営費で、上限額は、人事費がひとり当たり年400万円、運営費が年600万円である。例えば派遣職員6人の人事費と事務局運営費の合計が3,000万円の場合、1/2の1,500万円は組合員の利用料金で、残りの1,500万円は財政支援で賄われる。財政支援の内訳は、1/2の750万円が特定地域づくり事業推進交付金、1/4の375万円が特別交付税、残りの1/4が市町村の負担となる（図表5）。

**図表5：組合運営費の内訳**

組合運営費3,000万円/年

利用料金収入 1,500万円	特定地域づくり事業 推進交付金 750万円	特別交付税 市町村負担 375万円
-------------------	-----------------------------	-------------------------

例）派遣職員6人人事費2,400万円、事務局運営費600万円

### 3. 特定地域づくり事業協同組合事業の現状

#### (1) 事業協同組合の認定数および今後の見込み

「特定地域づくり事業活用意向調査」（総務省）によると、2023年10月1日時点で認定済みの事業協同組合は93市町村（90組合）であり、2023年度中は11市町村、2024年度中は22市町村、2025年度中は19市町村で認定の見込みである。また、検討中は277市町村で、残りの1,296市町村では制度活用の意向がない（図表6）。

**図表6：地域づくり事業協同組合 認定の見込み（2023年10月1日現在）**

活用意向あり	認定済み	93市町村/90組合	145市町村
	2023年度中認定見込	11市町村	
	2024年度中認定見込	22市町村	
	2025年度中認定見込	19市町村	
検討中		277市町村	
制度活用の意向なし			1,296市町村

出所：「特定地域づくり事業活用意向調査」（総務省）

次に、制度活用の意向がある市町村（145）を都道府県別にみると、最も多いのが高知県の17市町村、次いで島根県の14、鹿児島県の13となっている。一方で、34都道府県では3市町村以下であり、ゼロも8都道府県あった。このように、現段階では制度活用の意向は都道府県によりバラツキがある。なお、奈良県では川上村と明日香村の2自治体が設立済であり、同資料によると2024年度中に下北山村の設立が予定されている（図表7）。

**図表7：都道府県別制度活用意向市町村数**

市町村数	都道府県名
17	高知県
14	島根県
13	鹿児島県
10	福島県
8	北海道
6	新潟県
5	佐賀県、長崎県、宮崎県
4	岩手県、鳥取県、徳島県、熊本県
3	山形県、群馬県、石川県、静岡県、兵庫県、奈良県、広島県
2	青森県、秋田県、山梨県、長野県、三重県、京都府
1	宮城県、栃木県、埼玉県、富山县、福井県、岐阜県、愛知県、和歌山県、岡山県、山口県、愛媛県、大分県、沖縄県
0	茨城県、千葉県、東京都、神奈川県、滋賀県、大阪府、香川県、福岡県

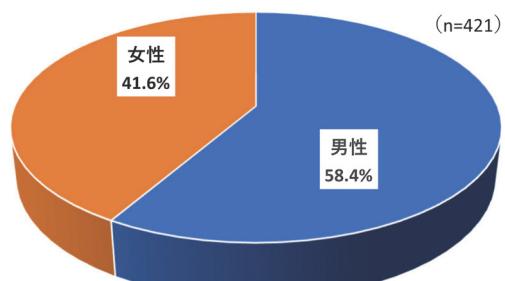
出所：「特定地域づくり事業活用意向調査」（総務省）

#### (2) 派遣職員の状況

同資料によると、特定地域づくり事業協同組合に2023年10月1日までに採用された派遣職員は421人で、男性が58.4%、女性は41.6%、男女比は概ね3:2である。年齢別では20歳代が34.0%、30歳代が25.4%となり、20代と30代で約6割を占める。以下、40歳代（19.7%）、50歳代（14.0%）、60歳代以上（6.9%）と続いている。若者が多いものの必ずしもそうではないことがわかる（図表8、9）。

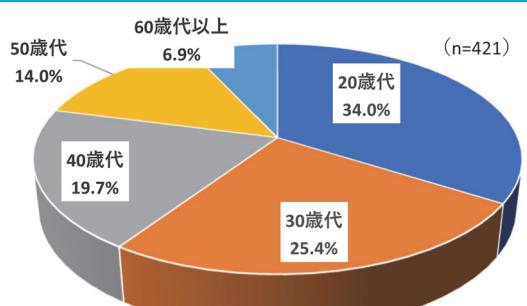
派遣職員の移住状況をみると、「他の都道府県から移住」が55.6%、「組合のある都道府県内の他の市町村から移住」が12.4%となり、派遣職員の約7割が地域外からの移住者である。一方で、「組合のある市町村に以前から居住」は1/4にあたる24.9%、「転居を伴わずに市町村外から通勤」が7.1%である（図表10）。

図表8：男女比



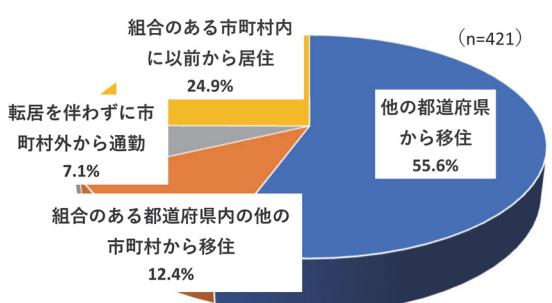
出所：「特定地域づくり事業活用意向調査」（総務省）

図表9：年代比



出所：「特定地域づくり事業活用意向調査」（総務省）

図表10：派遣職員の移住状況



出所：「特定地域づくり事業活用意向調査」（総務省）

### （3）特定地域づくり事業の実情

「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」（総務省）のアンケート（※6）結果から特定地域づくり事業の実情を概観する。

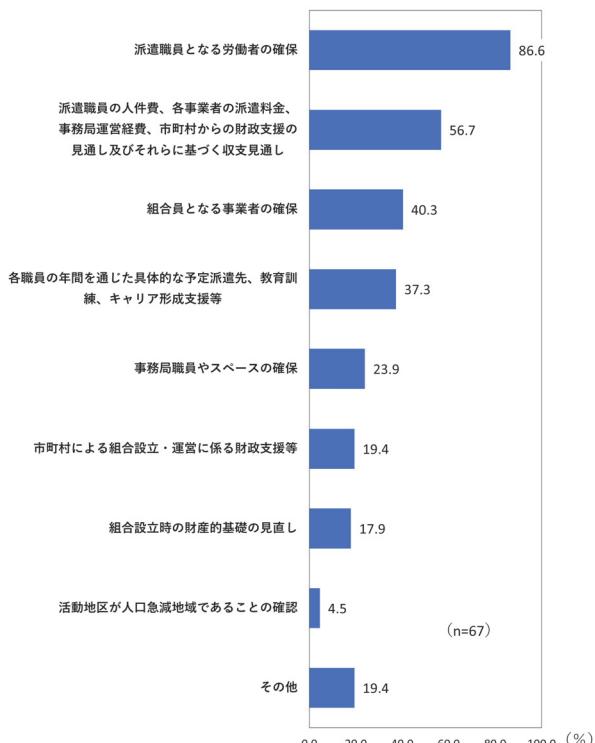
（※6）対象は2022年12月時点での特定地域づくり事業協同組合の認定を受けている68組合、2023年1~2月実施。

#### ●認定までのプロセスのなかで課題や苦労した点

認定までのプロセスのなかで課題や苦労した点については、「派遣職員となる労働者の確保」（86.6

%）、「派遣職員の人事費、各事業者の派遣料金、事務局運営経費、市町村からの財政支援の見通し及びそれらに基づく収支見通し」（56.7%）、「組合員となる事業者の確保」（40.3%）、「各職員の年間を通じた具体的な予定派遣先、教育訓練、キャリア形成支援等」（37.3%）、「事務局職員やスペースの確保」（23.9%）の順となり、派遣職員や事業者の「確保面」と人件費や運営経費といった「費用面」の項目が多くあげられた（図表11）。

図表11：組合の認定までのプロセスのなかで課題や苦労した点（上位3つ）



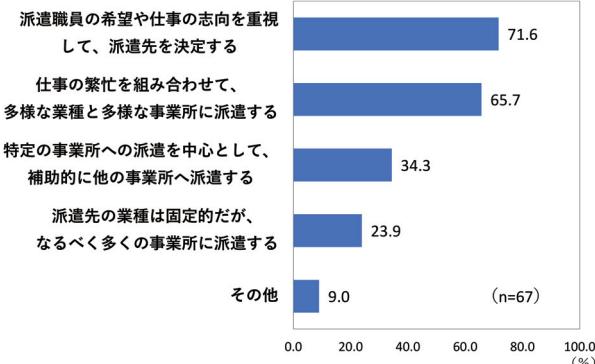
出所：「特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業報告書」（総務省）

#### ●派遣計画作成の考え方

派遣計画の作成にあたっては、「派遣職員の希望や仕事の志向を重視して、派遣先を決定する」（71.6%）、「仕事の繁忙を組み合せて、多様な業種と多様な事業所に派遣する」（65.7%）が多い。一方で、「特定の事業所への派遣を中心として、補助的に他の事業所へ派遣する」（34.3%）、「派

遣先の業種は固定的だが、なるべく多くの事業所に派遣する」(23.9%) は少数だった(図表12)。

図表12：派遣計画作成の考え方（複数回答）

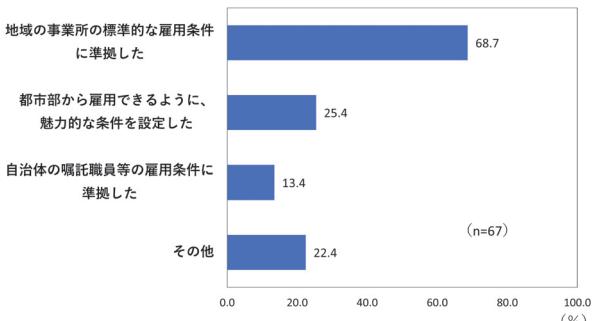


出所：「特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業報告書」(総務省)

## ●雇用条件の設定

雇用条件の設定にあたっては「地域の事業所の標準的な雇用条件に準拠した」が68.7%と7割弱を占め、「都市部から雇用できるように、魅力的な条件を設定した」は25.4%、「自治体の嘱託職員の雇用条件に準拠した」は13.4%とさほど多くはなかった(図表13)。

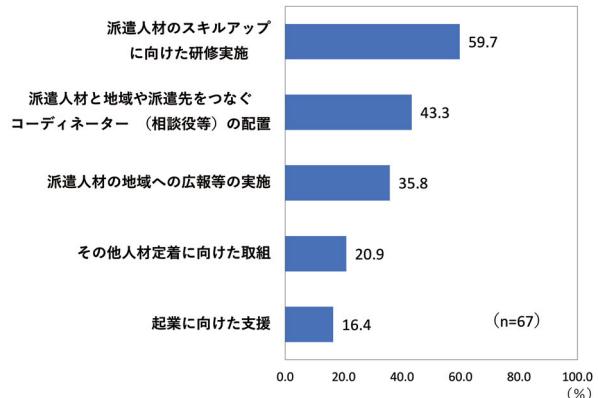
図表13：雇用条件設定の考え方（複数回答）



出所：「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」(総務省)

派遣職員を地域で定着させるための工夫としては、「派遣職員のスキルアップに向けた研修実施」が59.7%、「派遣人材と地域や派遣先をつなぐコーディネーター（相談役等）の配置」が43.3%と多く、地域で働き続けるためのスキルや資格の取得をサポートしていることがわかる(図表14)。

図表14：派遣職員を地域で定着させるための工夫（複数回答）



出所：「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」(総務省)

## ●主な退職の理由

これまでに退職者が発生した事業協同組合は21あり、退職の理由（複数回答）としては、大きく5つに大別できる(図表15)。

### ①やむを得ない事由によるもの

理由の中で最も多い「就職や起業を行ったため」(61.9%) のほか「その他のご本人やご家族の事情による退職」(23.8%) も第3位である。

### ②仕事に関する意向の不一致によるもの

「仕事の内容が本人の意向と合致していなかっただため」が33.3%で第2位であるほか、「派遣職員という働き方が本人の意向と合致していなかっただため」が14.3%で第4位だった。

### ③労働条件によるもの

「給与面に不満があった」(9.5%)、「その他の雇用条件に不満があったため」(0.0%) など、給与面に関する不安は少なかった。

### ④人間関係によるもの

「組合事務局や派遣先の事業所との人間関係が悪化したため」(9.5%)、「地域住民との人間関係がうまくいかなかったため」(0.0%) となり、人間関係に起因する退職は少なかった。

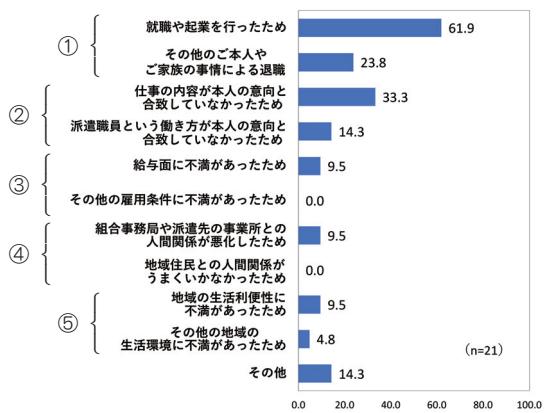
### ⑤生活環境によるもの

「地域の生活利便性」(買い物、子育て、医療・

介護、交通利便性など)に不満があったため」(9.5%)、「その他の地域の生活環境に不満があったため」(4.8%)と少なかった。

以上のように、既存派遣職員の退職理由は、やむを得ない事由や意向不一致によるものが多く、労働条件や人間関係による退職は少なかった。

図表 15：主な退職の理由（複数回答）

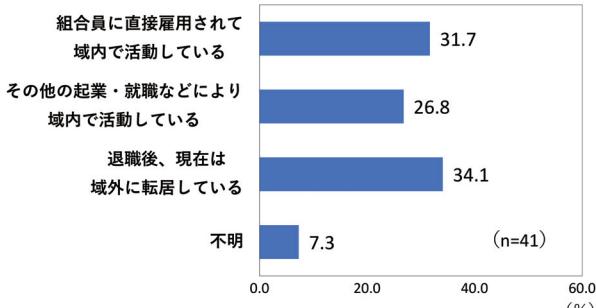


出所：「特定地域づくり事業協同組合制度に関する調査研究事業報告書」(総務省)

### ●退職者の現在の活動地域

これまでに退職した派遣職員 41 名の現在の活動地域については、「組合員に直接雇用されて域内で活動している」が 31.7%、「その他の起業・就職などにより域内で活動している」が 26.8%となり、退職者の 6 割は域内で引き続き活動している。一方で、「退職後、現在は域外に転居している」は 34.1%だった(図表 16)。

図表 16：退職者の現在の活動地域



出所：「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」(総務省)

### (4) 事業協同組合制度のメリット

事業協同組合制度のメリットは以下のとおりである。

#### 〈組合員（事業所）のメリット〉

- 派遣職員の求人募集や採用、給与支給等の手続きは事業協同組合で行うため、事業所の事務負担が軽減できる。
- これまで、事業所単独で広く求人を出しても応募がないケースがあったが、その懸念が軽減される。
- ひとつの事業所では年間を通じた仕事がない場合でも、地域内の複数の事業所を組み合わせることで年間を通じた仕事を創出できることから、短期間・短時間の仕事でも採用可能である。

#### 〈派遣職員（労働者）のメリット〉

- 雇用は無期契約であり社会保険・労働保険も完備されているため、安定した給与収入や社会保障が整った環境のもとで働くことができる。
- 複数の事業所で従事して様々な仕事が経験できるため、自分に適した仕事を見つけやすくなる。また、派遣から直接雇用に繋がる道も開いている。

#### 〈地域のメリット〉

- 若者の地域外への流出を抑制できるとともに地域外から若者等を招くことができる。
- 地域産業の維持・拡大が図れ、地域の持続的な発展が期待できる。

### (5) 派遣禁止業種の緩和措置

事業協同組合制度は、労働者派遣法に基づき労働者派遣事業を行うものである。同法では、「港湾運送」「建設」「警備」「病院等における医療関係」等の業種の派遣を禁止している。また、林業でも植栽や作業道・土場の整備など一部の業務は建設業務に該当するため派遣できず、地域おこし協力隊が従事しているところも多い。

ところが、多くの人口急減地域では、建設業や林業は地域の主要産業となっており、同制度を活用できることは大きなマイナス点となっていた。しかし、2024年、事業協同組合の職員を出向先の建設業者と雇用契約を結ぶ在籍型出向<sup>(※7)</sup>の形態で建設業者に出向させることが可能となった。

(※7) 在籍型出向とは、出向元と出向先との間の出向契約によって、労働者が出向元と出向先の両方と雇用契約を結び、出向先において勤務する雇用形態。

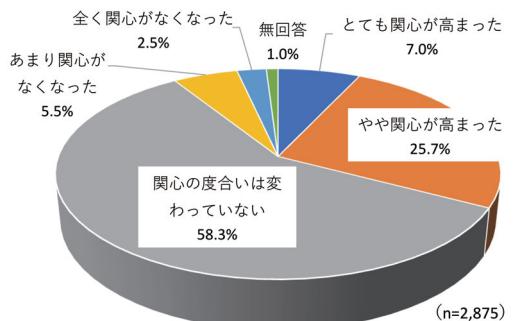
#### 4. 移住者の動向

事業協同組合の派遣職員は必ずしも移住者である必要はないが、アンケート調査によれば派遣職員の多くは移住者であったことを鑑み、ここでは移住者の動向について考察する。

##### (1) 農村への関心度

「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」(内閣府・2023年9~10月実施)によると、5年前と比較して、農村地域への「関心が高まった人」は32.7%（「とても関心が高まった」：7.0%、「やや関心が高まった」：25.7%）となり、全体の3割で関心度が上がったと回答している。一方で、関心がなくなった人は8.0%（「あまり関心がなくなった」：5.5%、「全く関心がなくなった」：2.5%）と少數だった（図表17）。コロナ禍を経て、東京一極集中のリスクが再び叫ばれるなか、地方移住の関心度が増しているものと思われる。

図表17：農村地域への関心の変化

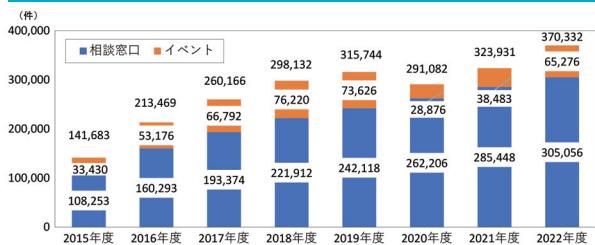


出所：「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」(内閣府)を基に当研究所にて加工

##### (2) 移住相談件数

2022年度における「移住相談に関する調査結果」(総務省)によると、各都道府県・市町村の移住相談窓口等において受けた相談件数は、2015年度から2019年度まで一貫して増加した後、2020年度にはいったん減少したが、2021年度は再び増加傾向に転じた。そして、2022年度は過去最多の約37万件で、7年前(2015年度)と比べ約2.6倍となっている（図表18）。

図表18：移住相談窓口等において受け付けた相談件数



出所：「移住相談に関する調査結果」(総務省)

##### (3) 推計移住希望者数

「地方移住に関する調査」(認定NPO法人ふるさと回帰支援センター、2021年7~8月実施)によると、移住先として地方を希望している首都圏在住者は、推計で309万人となった。なお、移住の検討と新型コロナウイルス感染症との影響について尋ねたところ、「影響がある」と回答した人はおよそ3割で、7割は新型コロナとは関係なく移住を考えている。このことから、地方移住はコロナ感染症拡大に伴う一過性のブームではないことが推察される（図表非掲載）。

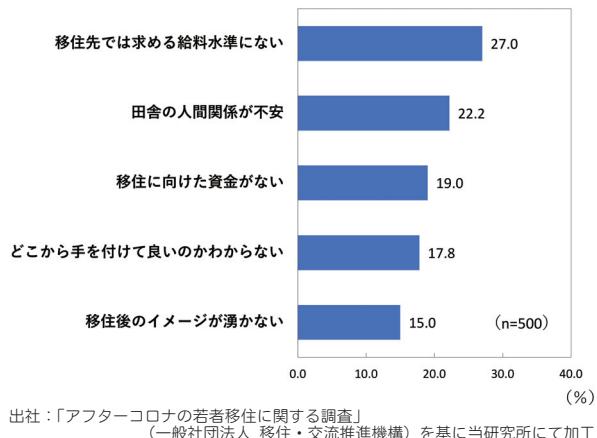
##### (4) 移住を妨げている主な要因とその解消策

###### ① 地方への移住に関する要因

「アフターコロナの若者移住に関する調査」(一般社団法人 移住・交流推進機構、2023年10月)から、「地方への移住を妨げている大きな要因」(複数回答)についてみると、「移住先では求める給料水準にない」(27.0%)、「田舎の人間関係」

「係が不安」(22.2%)、「移住に向けた資金がない」(19.0%)、「どこから手を付けて良いのかわからない」(17.8%)、「移住後のイメージが湧かない」(15.0%)が上位5項目だった(図表19)。

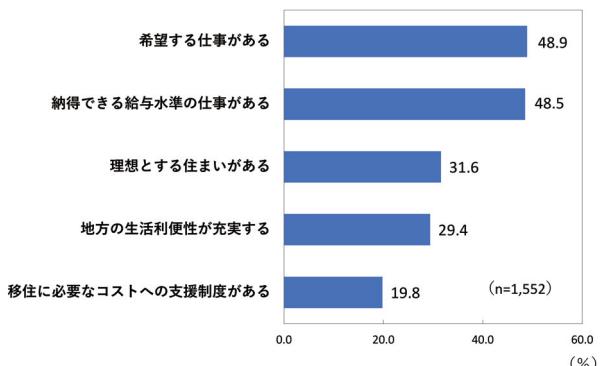
図表19:地方への移住を妨げている大きな要因(複数回答・上位5項目)



また、「東京圏、地方での暮らしや移住及び地方への関心に関する意識調査」<sup>(※8)</sup>(令和2年9月 内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局)において、「条件が揃えば、地方に移住してもよいか」の問い合わせに対して、上位5位の回答は、「希望する仕事がある」(48.9%)、「納得できる給与水準の仕事がある」(48.5%)、「理想とする住まいがある」(31.6%)、「地方の生活利便性(買い物物、交通利便性など)が充実する」(29.4%)、「移住に必要なコストへの支援制度がある」(19.8%)の順だった(図表20)。

(※8) 対象者は東京圏への転入者+生まれよりの東京圏在住者。

図表20:条件が揃えば、地方に移住してもいい項目(複数回答・上位5項目)



出所:「東京圏、地方での暮らしや移住及び地方への関心に関する意識調査」  
(内閣官房)

## ②移住を進めるため考慮すべき項目の纏め

アンケート結果を纏めると、「移住先では求める給料水準がない」が妨げている要因のトップであるように、移住に伴う収入の減少が特に気がかりとなっている。続いて、「どこから手を付けて良いのかわからない」「移住後のイメージが湧かない」など移住のサポート体制や情報に関する不安感、「移住に向けた資金がない」といった経済的な負担増、そして「田舎での人間関係が不安」といった課題が多くあげられていた。

## ③解消に向けて

### ●仕事に関するもの

移住先での仕事の確保は、移住を検討するうえでの最大の関心事であるが、事業協同組合に雇用されると、一定水準の給与が毎月安定的に支給される。アンケートでは「希望する仕事」や「納得できる給与水準の仕事」があれば、半数近くは移住してもよいと回答していたことから、収入面での不安はある程度解消できるであろう。雇用条件も無期雇用であり、雇用保険や健康保険、厚生年金保険の社会保険も完備されることは安心材料のひとつである。また、「仕事」という最重要項目に加え、暮らしや居宅などについてのサポート体制が充実していれば「どこから手を付けて良いの」

かわからない」「移住後のイメージが湧かない」といった要因についても自ずと解消できるものと思われる。

### ●費用負担面

移住に伴う一般的な費用として想定されるものは、「引っ越し代」「住居費用（敷金、礼金、家賃など）」「自動車購入費」「その他」である。これらに関して独自の支援制度や補助金を設けている自治体も多く、費用の全てとはいからくても一部は貰えるだろう。

具体的な移住に関する支援金として、例えば、都道府県と市町村が共同で実施する「移住支援金」がある。奈良県の場合、「県内企業等の人材不足の解消及び県内への移住・定住の促進を図るため、東京圏から奈良県に移住し、就業等の要件を満たした場合」に支給される。金額は2人以上世帯で100万円、単身の場合60万円であるほか、18歳未満の子供を帯同した場合には1人あたり最大100万円が加算される。ただし、「東京圏からの移住」という条件が付いており、東京圏以外からの移住者には適用されない。

### ●人間関係

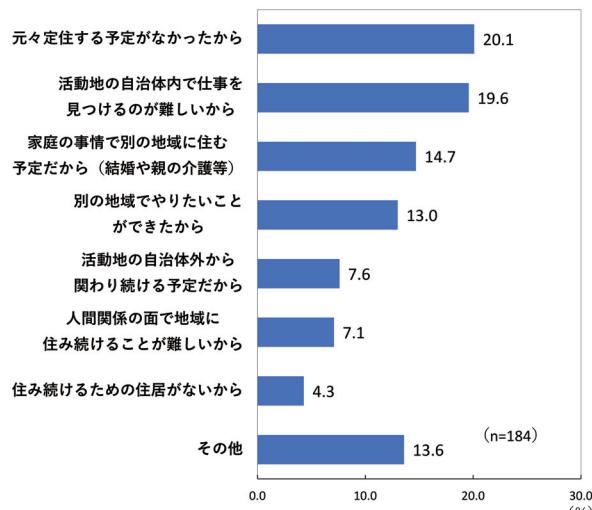
地方移住における受け入れ体制の課題として、移住者が新しい地域で「ヨソモノ」として扱われることへの不安や不信感がある。

これに関する客観的なデータとしては、地域おこし協力隊へのアンケート調査が参考になる。一般社団法人移住・交流推進機構が行った「令和5年度（2023年度）地域おこし協力隊に関する調査」によると、「活動任期が終了した後の定住意向」については、「定住する予定」が47%、「定住する予定はない」は13%、「現時点ではわからない」は40%となり、定住予定がない隊員は少數だった。過去5年の動きをみても「定住する予

定はない」は11～13%で推移している（図表非掲載）。

さらに、定住しない人に尋ねた「定住しない理由」は、「元々定住する予定がなかったから」（20.1%）、「活動地の自治体内で仕事を見つけるのが難しいから」（19.6%）、「家庭の事情で別の地域に住む予定だから（結婚や親の介護）」（14.7%）、「別の地域でやりたいことができたから」（13.0%）などが上位で、「人間関係の面で地域に住み続けることが難しいから」との回答は7.1%に留まっており、人間関係で悩む地域おこし協力隊員は少ないことがうかがえる（図表21）。

図表21：現在の活動地に定住しない理由



出所：「地域おこし協力隊に関する調査」（一般社団法人移住・交流推進機構）

地域おこし協力隊の人選は行政が行っているため、そのことが受入側である地域住民の安心感を生んでいるうえに、直面する人口減少に対する住民の危機意識も影響していると思われる。

本制度の場合も面接・採用には行政の外郭的な性格を持つ事業協同組合があたることから、派遣職員も、移住に際して人間関係を懸念する必要は、あまりないのでないかと思われる。

また強制はできないが、派遣職員に地域におけ

るイベント・行事への積極的な参加を求めるのも人間関係を良くする手段のひとつだと思われる。そのため、事業協同組合としては、取り巻く環境の整備、すなわち派遣先事業者や派遣職員との情報交換を密にして、風通しのよい環境を作っていくことが肝要である。

### III 「事業協同組合かわかみワーク」の取り組み

事業協同組合の先進事例として、奈良県吉野郡川上村の「事業協同組合かわかみワーク」の取り組みを紹介する。

#### 1. 設立の経緯

川上村は奈良県の南東部に位置し、面積の95%を森林が占める。人口は1,156人で、総人口に占める65歳以上人口の割合を示す高齢化率は56.2%である（2020年国勢調査）。



同村は平成25年（2013年）と令和元年（2019年）に村内事業者へ経営状況や後継者についてのアンケートを実施したところ、「村内にはまだ『働く場』が存在する」とことや「事業継続や後継者を求めている村内事業者が存在する」ということが見えてきた。一方で、地域おこし協力隊の応募状況等からは、村で住み、働きたい人はいるものの、働く場の情報がうまく伝わらず労働力が村外へ流出していたことがわかった。

そこで、働く場の見える化進め、求職者と事業者のマッチングを図るために村内事業者に呼びかけ、7事業者が発足メンバーとなり「事業協同組合かわかみワーク」（以下、「かわかみワーク」）を2021年1月21日に設立した。

同村では、「移住」「定住」を重点施策とする「かわかみワーク」（川上ing作戦）（図表22）がすでに2013年から始まっており、「子育て・教育・暮らし・住まい・仕事」の5項目をワンストップでサポートする体制が構築されていたが、設立以降は「かわかみワーク」が「仕事」分野のピースを担っている。

図表22：「川上ing作戦」のイメージ図



「かわかみワーク」は、「安定した雇用創出」や「働く場の掘り起こし」を通じて、移住・定住施策や関係団体とともに地域産業の活性化や担い手確保を目指している。これまでの経験から、事業者が移住者を「いきなり雇用」することや移住者が移住地の事業者に「いきなり就職」することは、お互いの相性や思いの違いもあり、なかなかスムーズにはいかないことがわかつっていた。そこで、両者の間に組合が入ればうまく機能すると考えた。

#### 2. 取り組み内容と実績

現在、「かわかみワーク」には地域の林業、宿泊業、製造業、小売業など15の事業者が加入し、それぞれの仕事を組合せ、年間を通じた安定した仕事を創出している。これまでに10名の職員を雇用し、各事業者に派遣。そして、5名が派遣先の組合員事業者への直接雇用に結びつくなど、移住・定住の促進と地域の担い手育成に繋がっている。

「川上ing作戦」と「かわかみワーク」の事業が奏功し、若者世代が定着。2014年に53人だっ

た0～15歳人口は、2022年には77人に増加している。その結果、消滅可能性自治体の判定基準となる減少率は、2014年調査時の89%（全国ワーク2）から2024年には60%と改善している。

### 3. 特筆すべき点

「かわかみワーク」が行っている事業で特筆すべき点は以下の通りである。

#### （1）的確な事業者ニーズの把握

同村実施のアンケート調査をみると、「高齢の経営者や小規模・個人経営の事業所が多い」ことなど、想定したとおりの結果もあったが、一方で、今後の「事業拡大」を求めるニーズや「後継者不在」を課題とするニーズは想定以上に多いことがわかった。このように地域内事業者のニーズをアンケート調査で事前に掴んでおり、それに見合った事業を展開することができた。

#### （2）移住希望者へのワンストップサービスの実施

「かわかみワーク」を村の移住・定住施策である「川上ing作戦」のワンピースに位置付け、「仕事」、そして「仕事」以外の「すまい」、「暮らし」、「子育て」、「教育」の困りごとをワンストップで支援することで移住希望者をサポートしている。これにより、移住希望者は自分が知りたい情報をスムーズに得ることができるので、移住後の暮らしをイメージしやすくなるうえに、仕事のみならず普段の生活に関連して発生する不安も払拭できている。

#### （3）村に馴染むためのサポート体制を構築

「かわかみワーク」は“村で住み働く”というコンセプトのもと「定住」を条件としている。そのうえで地域内の習慣や行事を紹介するなど、地域にいち早く溶け込めるよう村を挙げてトータルサポートに取り組んでいる。そのため、組合員事業者とはもちろんのこと、地域住民との交流を深

め、地域の活性化に繋げている。

採用後のサポート体制として、月に1度派遣職員、事業者へのヒアリングを行い、「働いてみて感じていること」や「今後の働き方」について話し合いを行っている。また最長6か月に設定できる契約期間を3か月にして、短期間で勤務先を見直すようにしている。敢えて短い周期を設定することで事業者と派遣職員の双方とのコミュニケーションの機会を増やし、それぞれに合った働き方の構築に繋げている。

#### （4）委託・非常勤アドバイザーの委託

同村では派遣業法が絡む事業の実施が初めてであったことや、同法は頻繁に変更されることから、費用はかかるものの、民間の人材派遣会社に派遣業務のマネジメントや労働局への申請・届出事務補助を委託した（2023年度まで）。

#### （5）無料職業紹介事業の開始

制度の都合上、無期雇用かつ複数の組合員へ派遣しなければならず、さらには複数の事業所を組み合わせることが必要であるため、「小規模事業者の期間限定的な求人」や「扶養範囲内で働きたい」「週に数日だけ働きたい」という要望には対応にくい。そこで、許可を得て「無料職業紹介事業」を行い、組合員事業所に求職者のあっせんを行っている。これにより、派遣では対応できなかった短期間（例えばゴールデンウイーク期間だけ）での募集をかけたい事業所も組合に入るメリットが生まれた。無料職業紹介事業は、無償のため「かわかみワーク」の収益とはならないが、地域や事業所の発展という点で貢献している。

#### （6）補助金等による支援

「かわかみワーク」の派遣職員に限るものではないが、同村では移住全般に関しての補助制度を設けている。以下に、令和6年度（2024年度）

に実施されている補助制度の一部を記載する。

#### ●UJI ターン者受入支援事業補助金

「川上住まいのネット」による移住者を受け入れた区及び空き家所有者にそれぞれ 3 万円を補助。同一の空き家に対して 1 回限り。

なお、「川上住まいのネット」とは、空き家の賃貸・売買を希望する所有者から提供を受けた情報を集約し、空き家を利用したい方へ紹介する制度。

#### ●川上住まいのネット（空き家バンク）登録物件の家財道具処分等補助金

空き家バンクに登録済みもしくは登録を希望する所有者、又は入居を希望する者に家財道具の処分・清掃にかかる費用に対して、対象となる経費の全額（上限 10 万円）を補助する。

#### ●豊かな暮らしづくり住宅補助金

快適な住環境の整備と安全で安心な暮らしづくりのために、村内で住宅の新築・リフォーム・購入等を行う者に対象経費を補助。補助額は対象経費の半額で上限は 100 万円（耐震診断を受診した耐震リフォームについては上限 200 万円）。

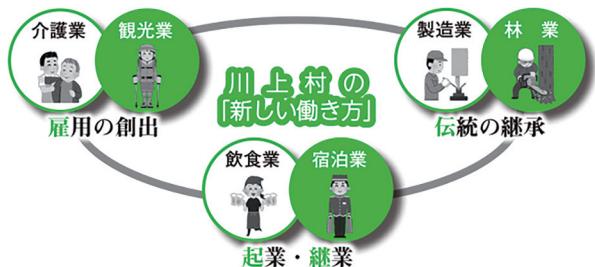
### 4. 今後について

組合事務局では、「これまでの取り組みで事業者のニーズや派遣職員のニーズに対し、少しは応えていると考えているが、まだまだ拾いきれていない仕事や派遣職員の要望もあるので、柔軟に対応していく必要がある。また、派遣ではカバーできないスポット的、短期的な仕事があるので、これに関しては、引き続き無料の職業紹介事業により対応していく」としている。

これからは、「川上村で仕事をしたいと思ったら、『かわかみワーク』で！」となるように、情報収集・発信の強化とハローワークや商工会などの関係機関との連携を強化していきたい。また、単なる労働力の確保にとどまらず、林業など伝統

産業（技・文化）の継承、起業・継業の支援、新たな雇用の創出など、人材による産業の底力をつくり、村の発展に繋げていきたいと考えている（図表 23）。

図表 23：川上村の「新しい働き方」のイメージ図



## IV 今後に向けての課題と展望

特定地域づくり事業協同組合制度は、まだ緒に就いたばかりではあるが、これから先、人口急減地域における課題の解決に向け大きな進展が期待できると思われる。ただ、本制度も盤石ではない。全国で設立が相次ぐ一方で、北海道では 2022 年に設立された地域づくり協同組合が、2024 年 5 月、安定的に働き手が確保できることから解散することとなった。

そこで、「かわかみワーク」の成功事例も踏まえ、事業協同組合の今後に向けての課題、懸念される点や展望について言及したい。

### 1. 移住に関連する不安材料

アンケート結果から、地方への移住・定住に対する関心度は高まっており、移住を希望する人は首都圏を中心に相当数存在している。しかも、移住の希望はコロナ禍による一過性ではないことがわかった。

その移住希望者が「移住を妨げる要因」として最も重要視するのは「仕事面」であるが、これに関しては「事業協同組合に無期雇用されること」

によって多くは解消できるだろう。逆に言うと、仕事面の不安が解消されることで、移住は順調に進むものと思われる。続いて「金銭面」についても「補助金などによる自治体の支援」を受けることで、ある程度は貽える。人間関係など「精神面」については、地域おこし協力隊と事業協同組合の退職者へのアンケートからみる限りは、大きな問題とはなっておらず、不安は杞憂にすぎないよう思われる。ただ、これまでの生活習慣の違い等もあることから、地域に溶け込むための本人の努力、そして行政、事業協同組合のサポート体制は最低限必要である。さらに、川上村のように、「住まい」や「暮らし」といった移住に係る仕事以外の困りごとをワンストップで解決できる仕組みがあれば、移住者には心強い。

このように、事業協同組合に雇用されることで移住に関連する大半の不安材料は解消されるといえる。

## 2. 人材不足に関して

今後、事業協同組合の設立が全国的に増加する中にあって、人材をどのようにして確保していくかが課題である。派遣職員が事業者に直接雇用されるケースも増えてくると思われ、さらには、事業協同組合を退職し地域外へ流出するケースも想定しておかなければならない。その際には代替者の確保が必要となるが、全国的に設立が増えてくれば人材の確保のための競争は必至となる。そうすると、地域や個別事業協同組合の魅力の強弱が人材確保に大きく影響してくるものと思われ、事業協同組合の特性や持ち味が問われることとなる。これに加えて、これまで標準的だった雇用条件の変更も余儀なくされ、基本額を上げるなど魅力的な条件への改定が必要となる。それは人件費の増大を意味し、経営を圧迫しかねない。

## 3. 将来に向けての備え

### (1) 人材についての考え方

今後の展望として注目されるのが派遣職員に対する考え方である。本制度は、ややもすると組合員事業者の人手不足を補う派遣事業となりがちだが、本来の目的は、「地域人口の急減に直面している地域において、地域社会及び地域経済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の整備を図ること」にある。したがって、派遣職員を単なる労働力としてではなく、地域全体の持続性を支える人材として捉えることが肝要である。

「かわかみワーク」では前述したようにサポート体制を充実させ、派遣職員が働きやすい労働環境を作り出している。また、他の先行する他の事業協同組合でも、「繁忙期における単なる労働力ではなく、長期的な事業承継や新たな価値創造のための人材派遣と捉える」（「おぐにマルチワーク事業協同組合」（山形県小国町））、「人手不足を補うためだけの便利屋にしてはいけない」（「海士町複業協同組合」（島根県海士町））といった考え方を持っている。

### (2) 労働条件の見直しへの対応

現行で必要とされる資格やスキルの取得を推奨し、それを身に着けるための支援制度の新設・充実や人材育成研修の実施などを事業協同組合主導で実施しているところが多い。そこで、資格、能力・スキルの有無や業績に応じた能力給の設定など、「頑張ることによって向上する労働条件の設定」が、今後、必要となってくる可能性もある。なお、資格の取得や能力・スキルの向上は仕事の高度化に繋がるため、本人の仕事のモチベーションの向上にも寄与するものである。

### (3) 仕事のローテーションに幅広く対応

繁閑の時期の違いを活用した同制度は、これまで対応できなかった短期雇用などの事業者ニーズを満たす点において効果的な方策といえるが、「繁閑の時期が重なる同種の事業者」への対応や、一般的に仕事が少ない冬場の対応が求められる。また、事業所が希望する勤務シフトに合う人の派遣が必ずしもできるとは限らないうえに、派遣職員にとって仕事がない日や時間帯が生じることもあり得る。すなわち、事業者と派遣職員のニーズが常に合致するわけではない。

そこで、まずは「かわかみワーク」のように地域内の事業所のニーズや地域産業の状況を事前に把握しておくことが大事であり、事業所と派遣職員双方に対する丁寧な意向の確認が必要である。そのうえで、繁閑時期のズレが発生するよう多くの業種の事業所に加入してもらうことである。現時点ではローテーションに不都合が生じていないところも多いと思われるが、将来に備えて幅広いローテーションを頭に入れておきたい。

その意味からも、派遣業法により派遣が禁止されていた建設業にとって、今般、在籍出向のかたちではあるが派遣が緩和されたことは追い風になるであろう。地域の主要な産業の一つであるにもかかわらず、人手不足が慢性化していた建設業に対し事業協同組合がどの様に関わっていくことができるのか、今後の検討が必要である。

### (4) 自走できる仕組み

特定地域づくり制度は、運営経費の1/2を行政が助成するという財政的支援のメリットが大きいものの、裏を返すと支援がなければ事業が立ち行かなくなる可能性も否定できない。そこで、財政的な支援が行われているうちに、自走できる仕組みを構築しておく必要がある。

先行事例としては、「えらぶ島事業協同組合」(鹿児島県和泊町・知名町)が独自事業として行っている「有料職業紹介事業」は有効に機能しており、収益性も高いという。

## 4. おわりに

同じ人口の急減地域であっても、地域の産業構造や経済条件等によって、業種、仕事の質や量、繁閑の時期などの条件が異なると思われる。

そういった中でも、本制度を活用することで、多くの人口急減地域では課題の解決に向けて大きな進展が期待できる。将来に向けての課題はあるものの、特定地域づくり事業協同組合制度は、人口減少、少子高齢化という今の時代にあって、地方が抱える社会問題の解決に一石を投じた数少ないカードのひとつといえるだろう。

(丸尾尚史)

### 【参考文献】

- ・「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」  
(内閣府)
- ・「東京圏、地方での暮らしや移住及び地方への関心に関する意識調査」(まち・ひと・しごと創生本部事務局)
- ・「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ガイドライン」(総務省)
- ・「特定地域づくり事業協同組合制度リーフレット」  
(総務省)
- ・「特定地域づくり事業協同組合制度説明資料」  
(総務省)
- ・「特定地域づくり事業活用意向調査」(総務省)
- ・「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」(総務省)
- ・「移住相談に関する調査結果」(総務省)
- ・「令和5年度 食料・農業・農村白書」(農林水産省)
- ・「農林水産業の現場における人口急減地域特定地域づくり推進法の活用にむけて」(農林水産省)
- ・「令和5年度 地域おこし協力隊に関する調査」  
(一般社団法人移住・交流推進機構)
- ・「アフターコロナの若者移住に関する調査」  
(一般社団法人移住・交流推進機構)
- ・「地方移住に関する調査」  
(認定 NPO 法人ふるさと回帰支援センター)
- ・特定地域づくり事業協同組合制度 ブロック説明会 YouTube (総務省)
- ・「令和6年度 わかりやすい村の補助制度」(川上村)