

特定地域づくり事業協同組合制度の活用の実態と課題（Ⅰ）

持続可能でパフォーマンスの高い組合運営のための条件の探求

嶋 田 暁 文

<要 旨>

本稿は、人口急減地域でマルチワークによる通年雇用を創出し、地域の担い手確保を図る特定地域づくり事業協同組合制度の活用実態と課題を明らかにし、持続可能でパフォーマンスの高い組合運営の条件を探るものである。制度の仕組み、認定等の手続き、財政支援、近年の制度改正を整理した上で、総務省調査から、派遣職員の確保・定着、組合員の労働需要への対応、財政的・組織的持続可能性、地域定着・キャリア形成等の全国的傾向を検討する。さらに、海士町、安来市、智頭町、日南市、五島市、沖永良部島（和泊町、知名町）、小国町、川上村、浜田市、西栗倉村、奄美市等の事例を紹介し、職員を単なる労働力ではなく地域づくりの担い手として位置づけること、職員と事業者をつなぐ事務局の調整力、職員の意欲を高める仕組み、事務負担を抑える仕組み、持続可能な収益モデル、自治体・中小企業団体中央会・先行組合等による伴走支援の重要性など、得られた知見を整理・提示する。

要 旨

はじめに

- 1 特定地域づくり事業協同組合制度の内実
 - 2 制度活用の全体傾向と運用上の論点
 - 3 各地の組合にみる制度活用の実態と工夫
 - 4 持続可能でパフォーマンスの高い組合運営の条件
- おわりに

以上本号

以下後号

はじめに

農山漁村では、年間を通じて安定した就業機会を確保しにくく、その結果、十分な雇用条件や一定の所得水準を確保することが難しい仕事も少なくない。日本酒の「杜氏」などがその典型例である。農業の場合も、これに当てはまることが多々ある。こうした仕事の場合、複数の仕事を組み合わせること（＝マルチワーク）で、生計を成り立たせる必要がある。逆に言えば、そうした働き方がなされなければ、担

い手が確保されないことで、その仕事自体が失われることになる。その仕事に支えられてきた事業者も持続困難になり、地域経済は衰退する。また、そうした仕事を通じて生み出され、維持されてきた食や酒、風景といった地域独自の魅力も失われることになる。さらに、「年間を通して安定的な仕事」が十分に得られないことは、人口流出の要因やU I Jターンの障害にもなってきた。

こうした状況に鑑み、制定されたのが、「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」と呼ぶ⁽¹⁾。）である。同法は、2019年11月27日に成立、同年12月4日に公布され、2020年6月4日に施行された。この法律に基づいて創設された仕組みが、「特定地域づくり事業協同組合制度」にほかならない。

この仕組みは、①4者以上の事業者で協同組合を設立し、職員を雇用した上で、②複数の事業者に職員を派遣する形で「マルチワークによる年間を通じた仕事」を創出することで、地域の担い手を確保するものであり、③その取り組みに対しては、財政的支援が行われる。

より詳細に言えば、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に派遣）に係る労働者派遣事業等を行う場合に、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、というのが当該制度の内実となっている。

本制度をうまく活用すれば、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、地域内外の若者等と呼び込むことができる。それによって、事業者の事業の存続・拡大も可能となる。一方、マルチワークを経験した上で直接雇用、独立・起業等への移行によって「卒業」⁽²⁾することも、組合の目的や本人の方針によっては、重要な成果の一つとなりうる。たとえば、農業事業者への派遣を通じて、派遣職員が農業のいろはを学び、最終的に「卒業」して、当該事業者就職したり、農家になったりすることで、農業の担い手確保につながることもある。いずれにせよ、地域の持続可能性を高める画期的な

仕組みだと言えよう。

しかしながら、そうした可能性を現実のものにできている特定地域づくり事業協同組合は必ずしも多くはない。否、むしろ苦戦しているところが少なくないように思われる。そうした中、2026年8月20日現在で、解散事例もすでに5件生じている⁽³⁾。

そこで本稿では、組合のパフォーマンスを、①派遣職員の確保・定着、②組合員の労働需要への対応、③組合の財政的・組織的持続可能性、④地域への定着やキャリア形成といった複数の側面からとらえた上で、制度活用の成否を検討し、持続可能でパフォーマンスの高い組合運営のための条件を探る。個別事例を紹介する先行研究はそれなりにあるものの、そうした総括的な分析は未だ十分になされていない⁽⁴⁾。本稿はそうした空白を埋める点に意義を有する。

以下、まずは、特定地域づくり事業協同組合制度の内実をより詳細に説明した上で（第1章）、総務省の調査結果等に基づき、制度活用の全体傾向と運用上の論点を確認する（第2章）。そして、特徴的な事例を中心に、個別の組合の実態に目を向け、そこでの取り組みや工夫を明らかにする（第3章）。最後に、そこから得られる知見を整理し、示すことにしたい（第4章）。なお、本稿（Ⅰ）では第1・2章を扱い、第3・4章は（Ⅱ）以降で扱う。

1 特定地域づくり事業協同組合制度の内実

特定地域づくり事業協同組合制度の概略は冒頭で述べた通りだが、これを活用するためにはより詳細に制度の内実を押さえてはならない。以下、できるだけ簡潔に説明したい。

(1) 「特定地域づくり事業推進法」と表記されることもある。

(2) 本稿では、派遣職員が組合員事業者直接雇用されたり、地域内で独立・起業したりして組合を離れることを、便宜上「卒業」と呼ぶ。ただし、「卒業」は、法律上の目的や必須の成果とはなっていない。

(3) ①えんがるサンキュー事業協同組合（北海道遠軽町）、②みやき町特定地域づくり事業協同組合（佐賀県みやき町）、③のとじま特定地域づくり事業協同組合（石川県七尾市）、④結いワーク宇検村協同組合（鹿児島県宇検村）、⑤みやこ地域づくり協同組合（沖縄県宮古島市）がそれである。

(4) 福田ほか（2026）が先行研究を踏まえた総括的な検討を試みているが、なお論じられている内容は限定的であり、総括性において十分とは言えない。

1-1 総論 ― 押さえておくべきポイント

1-1-1 「人口急減地域」とは？

まず、当該制度は、「人口急減地域」で活用されることが想定されているが、これは「一定の地域において地域社会の維持が著しく困難となるおそれが生じる程度にまで人口が急激に減少した状況」を指す（人口急減法2条1項）。「過疎法に基づく過疎地域、同法で規定する過疎地域と同程度の人口減少が生じている地域はもとより、近年の人口の動向、高齢化の進行、若年層の減少、人口密度や地域の事業所数など、さまざまな観点から地域の実情を汲みとり、都道府県知事が適切と認める地域等がこれに当たる」とされている（総務省2026：34）。つまり、過疎法上の過疎地域等に限定されないということである。

たとえば、佐賀県では、人口減少率が過疎要件（1960年～2015年にかけての人口減少率が40%）を厳密には満たしていなくても、市町から出される意見書で過疎地域の基準に近いと判断された場合には認定を行っている（総務省2023b：39）。

1-1-2 認定対象が中小企業等協同組合法に基づく組合であるということの含意

次に、認定対象が中小企業等協同組合法に基づく組合であるということのインプリケーションを押さえておこう。

そのインプリケーションは第1に、事業協同組合は組合員のために直接の奉仕をして共同事業を行う事業体であることから、その利用者は、原則、組合員に限られ、組合員の利用に支障がない場合、当該事業年度における組合員の利用分量の総額の100分の20以内に限り、員外者の利用が認められるということである（中小企業等協同組合法9条の2）。

ただし、2025年の法改正により、員外者のうち関係市町村等に労働者派遣事業を利用させる場合における員外利用割合の制限が緩和された（後述）。

第2に、事業協同組合の組合員の資格を有する者は、地区内で商業、工業、鉱業、運送業、サービス業その他の事業を行う「小規模の事業者」で、定款で定めるものとされ、法人格を持たない任意の組織・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ということである（同法8条）。なお、「小規模の事業者」とは、原則として資本金又は出資金が3億円（小売業又はサービス業は5,000万円、卸売業は1億円）を、又は従業員数が300人（小売業は50人、卸売業又はサービス業は100人）を超えない事業者とされている⁽⁵⁾。

営利を目的とすることは要件とされていないため、社会福祉法人、学校法人等も組合に加入することができる。他の法律に基づいて設立された協同組合（農業協同組合、水産業協同組合、消費生活協同組合等）も一個の事業者であるため、組合に加入することができる。一方で、市町村は組合員になれない⁽⁶⁾。ただし、第三セクターは組合員になりうる（岩田2022：47）。

第3に、組合員は、出資1口以上を有しなければならないということである（同法10条⁽⁷⁾）。ただし、1口の金額をどの程度にすべきかについては、特に定められていない。

1-2 制度活用に必要なとなる三つの手続き

特定地域づくり事業協同組合制度を活用して労働者派遣事業を開始するためには、①事業協同組合の設立関係手続き、②特定地域づくり事業協同組合の認定関係手続き、③労働者派遣事業の届出関係手続きを順次行うことが必要となる（総務省2022：31）⁽⁸⁾。

(5) これを超える場合でも、明らかに大企業ではないと考えられる事業者は、組合員になることができる。ただし、この場合は、組合から公正取引委員会への届出が必要になる。

(6) なお、市町村は組合員として出資することはできないが、定款・規約に基づき賛助会員として協力することや、法令・予算上の根拠に基づき補助金等による財政支援を行うことは可能である。

(7) なお、その最高持ち口数は原則として出資総口数の25%を超えてはならないとされているが、これは最高持ち口数を無制限に認めると組合員の権利の平等の原則が事実上崩される結果を招くことになるとともに、1人で多くの出資を持っている組合員が脱退した場合には、直ちに組合事業の遂行に支障を来すおそれがあるとの考え方による。

(8) (A)事業協同組合の設立手続きに従い設立が認可された後、(B)特定地域づくり事業協同組合としての認定の申請を行うこととなる。

ただし、事前相談や事業計画・申請書類の準備は、関係機関との調整を含め、並行的・一体的に進める必要がある。

1-2-1 事業協同組合の設立までの手続きと流れ

中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合の設立関係手続きからみていこう。

まずは4人以上の発起人を集める必要があり（同法24条）、発起人は、事業協同組合を設立するために創立総会を開催する必要がある（同法27条）。総会では、設立同意者の半数以上が出席し、定款の承認、事業計画及び収支予算の設定、役員の選出、組合の主たる事務所の所在地等設立に関して必要な一切の事項を、議決権の3分の2以上の多数で決定する。

次に、都道府県知事に対し設立認可を申請し（同法27条の2）⁽⁹⁾、設立認可を受けた後、設立の登記を行う。組合成立の日は、行政庁により設立の認可を得た日ではなく、登記を完了した日となる（同法28条、29条、30条）。

以上の手続きには、通常、2～3か月程度かかると思われる（総務省2023a：8）。

1-2-2 特定地域づくり事業協同組合の認定手続き

次に、人口急減法に基づく特定地域づくり事業協同組合の認定手続きである。この認定は、都道府県知事が市町村長の意見の聴取を経た上で認定を行うものとされている（同法3条）。認定の有効期間は10年である（更新手続きを経て更新可）。

認定を受けるには、以下の基準を満たす必要がある。

第1に、地区に係る基準である（同法3条3項1号）。（A）地域人口の急減に直面している地域であること、（B）一の都道府県の区域を越えない地区であって、かつ、自然的経済的社会的条件からみて一体であると認められること、（C）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というのが、その具体的な基準である。

第2に、事業計画の適正性及び職員の就業条件への配慮に係る基準である（同法3条3項2号イ）。

このうち、事業計画の適正性については、（a）派遣先を確保できる見込みがあるか、（b）派遣職員を確保できる見込みがあるか、（c）専ら一の事業者のみへの派遣となるなど不適正な事業となっていないか、（d）事業を継続的に運営する上で収支計画が適正なものとなっているか、（e）利用料金について、地区内の他の人材確保手段に係る委託料等の水準も踏まえ、派遣職員の適正な賃金、法定福利費その他の必要経費を賄うことのできる水準が確保されているか、（f）市町村等からの財政支援の見込みがあるか、などがその具体的な基準となる。

一方、就業条件への配慮については、（イ）派遣労働者の給与について、地区内の他の事業者の正規職員の給与等の水準を踏まえて、一定の水準が確保されているか、（ロ）社会保険・労働保険に加入しているか、（ハ）教育訓練、職員相談の体制が整備されているか、（ニ）労働安全衛生教育の実施体制が整備されているか、などがその具体的な基準となる。

第3に、地域社会の維持及び地域経済の活性化に係る基準である（同法3条3項2号ロ）。都道府県知事が、組合の予定派遣先の数・事業内容、地区外からの派遣労働者の確保の見通し等を踏まえて当該事業が地域社会の維持及び地域経済の活性化に資するものかどうかを判断することとなる。

第4に、経理的・技術的基礎に係る基準である（同法3条3項3号、同条4項）。組合は、特定地域づくり事業を確実に遂行するに足る経理的及び技術的な基礎を有すると認められる必要があり、都道府県知事が労働者派遣法の許可基準を参酌した上でその適否を判断することとなる。具体的には、（1）派遣労働者に係る雇用管理を適正に行うに足る能力に係る基準（＝派遣労働者のキャリア形成を念頭に置いた段階的かつ体系的な教育訓練の実施計画を定めていること＋キャリア・コンサルティングの相談窓口を設置していること）、（2）派遣労働者に係る雇用管理を適正に行うための体制に係る基準

（9） ただし、権限移譲がなされている場合には、市町村長が認可事務を行う。

（＝派遣元責任者を設置していること⁽¹⁰⁾）、（３）個人情報保護に係る基準（＝個人情報適正管理規程を定めていること）、（４）財産的基礎に係る基準（＝資産の総額から負債の総額を控除した額（＝基準資産額）について所要の額が確保されていること）を満たす必要がある。

なお、教育訓練・キャリア形成支援制度に関する計画や労働者派遣計画等については、労働局に対して事前相談段階で協議されるという（総務省2022：30－31）。

また、基準資産額については、労働者派遣法の許可基準では、１事業所当たり2,000万円以上を確保する必要があるものとされている。しかし、人口急減法に基づく認定に当たっては、必ずしも2,000万円以上を確保する必要はなく、万が一労働者派遣事業の運営が困難になった場合であっても、一定期間派遣労働者に対する賃金支払いが担保されるようにするとの許可基準の考え方を踏まえ、当該事業協同組合の派遣労働者数、給与単価、派遣職員人件費に対する公費支援の見込み等を勘案し、都道府県知事が所要の基準資産額が確保されているか否かを判断することとなる。

第５に、連携協力体制に係る基準である（同法３条３項４号）。具体的には、（ｉ）関係事業者団体（農業協同組合、森林組合、漁業協同組合、商工会議所、商工会等）が組合員として参加する、地域の労働需要を把握して組合に情報提供するなど、関係事業者団体との協力体制を整備すること⁽¹¹⁾、（ii）市町村が特定地域づくり事業協同組合と関係者との調整に助言・協力したり、特定地域づくり事業協同組合への財政支援、職員に対する空き家等の住居のあっせん、保育園や放課後児童クラブ等の子育て環境の整備などの協力体制を構築したりすることなどが求められる。

第６に、その他、都道府県知事は、特定地域づくり事業協同組合の認定等に当たって、法の目的を達成するために必要があるときは、（必要最小限度の）条件を付して認定等を行うことができるとされる（同法７条）。

事業の骨格検討段階から事前相談を経て、以上のような特定地域づくり事業協同組合の認定までにかかる所要期間は、10か月程度とする組合が多いという（総務省2022：６）。

1-2-3 労働者派遣事業の届出手続き

最後に、労働者派遣事業の届出手続きである。労働者派遣事業を行う場合は、通常、労働者派遣法に基づく許可を得なければならない。しかし、特定地域づくり事業協同組合の場合、届出により労働者派遣事業を実施できるという特例が設けられている（人口急減法18条１項）。

前述の通り、労働者派遣法上の許可となると、基準資産額2,000万円以上を確保する必要がある。特定地域づくり事業協同組合の場合、比較的小規模の運営が想定されており、2,000万円という資産要件をクリアすることは容易でない。そのため、許可ではなく届出となることで一律2,000万円の基準をそのまま満たす必要がなくなることのメリットは大きい。

労働者派遣事業の届出手続きは、①事業者の事前準備（都道府県労働局との相談、事業計画立案、事業所等の準備、提出書類の準備、派遣元責任者講習の受講等）、②申請者から労働局への届出書類提出、③労働局における届出内容の確認と届出書類の受理、④労働局から事業者への届出受理番号の付与、という流れになっている。都道府県労働局との事前調整が十分になされていれば速やかな受理が可能となるため、労働局と十分相談することが重要である。

(10) 派遣元責任者の設置については、労働者派遣法の許可基準において、派遣元責任者の資格要件として、「成年に達した後、３年以上の雇用管理の経験を有する者であること」、「派遣元責任者講習を受講した者であること」等の要件が定められており、当該要件を満たす必要がある。なお、「雇用管理の経験」とは、人事又は労務の担当者（事業主（法人の場合はその役員）、支店長、工場長その他の監督若しくは管理の地位にある者を含む。）であったと評価できること、又は労働者派遣事業における派遣労働者若しくは登録者等の労務の担当者であったことをいう。

(11) ただし、地区内に存在するあらゆる事業者団体との連携協力体制を求めるものではない。

1-3 労働者派遣事業に関する留意点

特定地域づくり事業協同組合が届出により実施できる労働者派遣事業は、期間の定めのない労働契約によって雇用される職員に係る労働者派遣事業に限られている（人口急減法18条）。このため、組合が、自主事業として、有期雇用職員に係る労働者派遣事業を実施しようとする場合は、別途労働者派遣法に基づく許可を得る必要がある点に留意しておく必要がある。

そのほか、労働者派遣法の規定のうち、特定地域づくり事業協同組合の運営上、特に重要な規定としては、①派遣禁止業務（労働者派遣法4条）、②キャリア・アップ措置（同法30条の2）、③同一労働同一賃金（同法30条の3等）、④待遇に関する事項等の説明（同法31条の2）、⑤離職後1年以内の労働者派遣の禁止⁽¹²⁾（同法35条の5、40条の9）が挙げられる。

このうち、派遣禁止業務については、港湾運送業務、建設業務（林業のうち地ごしらえ、植栽作業を含む）、警備業務、病院等における医療関係業務がこれに該当する（労働者派遣法4条、同法施行令2条）。病院等における医療関係業務については、産前産後休業、育児休業、介護休業等を取得する労働者の業務の場合（一定の医療専門職については、これらのほか、就業場所がへき地である場合等）などに限っては行うことが可能とされている。

ただし、建設業務については、後述のように、制度見直しにより、建設業務への労働者派遣は引き続き禁止されているものの、職業能力開発の一環として、出向先の建設業者との雇用契約の締結、研修の実施等の要件を満たす在籍型出向によって従事することが可能とされた。なお、直接建設作業に従事しない雪かきや、災害時の土砂の撤去等の作業は、そもそも建設業務に該当しないとされている。

1-4 財政上の措置等（人口急減法16条）

1-4-1 特定地域づくり事業推進交付金

特定地域づくり事業協同組合の運営については、市町村等の負担につき、特定地域づくり事業推進交付金の交付及び特別交付税措置を通じた財政上の措置がなされる。

特定地域づくり事業推進交付金は、特定地域づくり事業協同組合の運営経費について市町村等が補助金等を交付する場合、当該市町村等の補助金等の額の2分の1について、交付金を交付するというものである。ただし、特定地域づくり事業推進交付金の対象となる特定地域づくり事業協同組合への市町村等の補助金等は、組合運営費の2分の1の範囲内とされる。なお、交付対象経費は、①派遣職員人件費（交付対象経費の上限額：450万円／年・人）、②事務局運営費（交付対象経費の上限額：670万円／年）⁽¹³⁾である。

ただし、当該派遣職員の一の派遣先での年間労働時間が年間総労働時間の理論値の8割超となる派遣職員の人件費については、当該職員に係る人件費の全額が交付金の対象外となる。また、労働需要に応じた職員の確保がうながされるよう、当該派遣職員の稼働率（派遣先での年間労働時間／（年間総労働時間＋年間総休業時間））が8割未満の場合は、派遣職員人件費の職員一人当たりの交付限度額を稼働率に応じて漸減することとされている。

なお、市町村等が特定地域づくり事業推進交付金の交付限度額を超えて、特定地域づくり事業協同組合に対して補助金等を交付すること自体は可能である。しかし、その場合、超過分については市町村等の負担となることに留意する必要がある。

1-4-2 特別交付税措置

上記特定地域づくり事業推進交付金に係る市町村負担の2分の1については特別交付税措置が講じら

(12) 事業者の職員を離職させ、特定地域づくり事業協同組合が当該職員を新たに雇用した上で専ら離職前の事業者に派遣するような運用は少なくとも離職後1年以内はできない（労働者派遣法35条の5）。派遣先が、当該派遣先を離職した者を離職後1年以内に派遣労働者として受け入れることも禁止されている（同法40条の9）。ただし、60歳以上の定年退職者については例外が設けられている。

(13) 2025年度までは、(ア)派遣職員人件費（交付対象経費の上限額：400万円／年・人）、(イ)事務局運営費（交付対象経費の上限額：600万円／年）であった。

れる。（特定地域づくり事業推進交付金に係る地方負担を都道府県が負担する場合にも、同様の特別交付税措置が講じられる。）

つまり、市町村が特定地域づくり事業協同組合への補助金として支出した額のうち2分の1が特定地域づくり事業推進交付金で賄われ、残る市町村負担額については、その2分の1を措置率として特別交付税措置が講じられる。この制度上の算定イメージによれば、市町村の実質負担は、組合への補助額の4分の1、対象運営費全体の8分の1となる。

分かりやすいよう、派遣職員6人の人件費（450万円×6人＝2,700万円）及び事務局運営費（670万円）の計3,370万円で組合を運営する場合を考えよう。この場合、まず、仮に、対象運営費の半額1,685万円を利用料金、残る半額を市町村補助金で賄うとすると、同額の1,685万円を市町村からの補助金で賄うことになるが、この市町村負担分の1,685万円の半額842万5,000円は特定地域づくり事業推進交付金で賄われ、さらに残り842万5,000円の半額である421万2,500円は特別交付税で措置される。そのため、制度上の算定イメージにおける市町村負担相当額は残りの421万2,500円となるのである。

なお、市町村の特定地域づくり事業協同組合の設立支援に関する地方単独事業の実施に要する経費についても、地方負担額の2分の1について特別交付税措置が講じられる。対象経費の上限額は390万円⁽¹⁴⁾であり、特定地域づくり事業協同組合の設立年度が対象年度となっている。

1-4-3 財政支援の意義

以上のように国の財政支援があることで、自治体にとっては組合への公費投入のハードルが低くなる。財政支援がなされることで、組合の設立が容易となるだけでなく、事務局費用や派遣職員の人件費の一部が公費でカバーされることで、組合の持続可能性を高める効果が期待できるのである。

1-5 制度の見直し～地方分権改革に関する提案募集方式を通じた改革提案とその結果

次に、制度の見直しの動向に目を移そう。これについては、人口急減法附則2条において、「国は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」とされている。

しかし、そのタイミングに先立つ形で、2023年度の地方分権改革に関する提案募集において、長野県等から、以下のような提案がなされ、その一部分が改革に結実することになった（大田2024：27－30）。

第1に、農閑期である冬期の派遣先確保のため、労働者派遣法により禁止されている建設業への派遣を求めるものである。

第2に、組合員以外の者による事業利用可能な割合の拡大（員外利用の拡大）である。

第3に、安定した通年雇用を実現するため、組合が位置する市町村の区域外の事業所への派遣が可能となるよう緩和（区域外派遣の緩和）を求めるもの

図表1 通年の運営経費にかかる1組合当たりの財政支援のイメージ

派遣先からの利用料金収入 運営費全体の1/2（1,685万円）	市町村からの補助金 運営費全体の1/2（1,685万円）		
	特定地域づくり事業 推進交付金 運営費全体の1/4 842万5,000円	特別交付税 運営費全体の 1/8 421万2,500円	市町村の 実質負担額 運営費全体の 1/8 421万2,500円
運営経費（3,370万円）			

（出典：筆者作成）

(14) 2025年度までは300万円であった。

である。

これを受け、内閣府の地方分権改革有識者会議の「提案募集検討専門部会」によるヒアリングに始まり、担当府省からの第1次回答、それを踏まえた提案団体からの見解、担当府省からの第2次回答と議論が重ねられた結果、2023年12月22日に、次の内容の閣議決定がなされた。

第1に、建設業務への従事に関する見直しについては、職業能力開発の一環として行う在籍型出向により、組合の職員が建設業に従事することが認められることになった。「特定地域づくり事業協同組合の職員が在籍型出向によって建設業務に従事する場合の留意点等について」（2024年3月29日、厚生労働省職業安定局需給調整事業課長・総務省地域力創造グループ地域振興室長連名通知）において、その詳細が示されている。

第2に、員外利用の拡大については、先に触れた、人口急減法附則2条に基づく施行後5年を目途とする見直しに併せて検討し、2024年度中を目途に結論を得て、必要な措置を講ずるとされた。

第3に、区域外派遣（19条）の緩和についても、員外利用の拡大の場合と同じ流れで検討等を行うこととされた。

その後、政府による検討に加え、自民党の「人口急減地域対策議員連盟」（森山裕会長）による検討もなされ、最終的に、同法は改正され、「関係市町村等への派遣に限り、員外利用規制を員内利用の50%まで緩和」が実現した（2025年7月1日施行）。また併せて、内閣府による予算確保等の事務の期限延長（2025年3月31日施行）⁽¹⁵⁾もなされた。一方、区域外派遣については、結果的に見直されなかった。

2 制度活用の全体傾向と運用上の論点

では、この制度はどのように活用されているのだろうか。この点、まず、特定地域づくり事業協同組合は、2026年7月1日現在で、全国で146組合（149市町村）存在している。①すでに述べたように「人口急減地域」は過疎法上の「過疎地域」に限定されない、②一つの組合が複数市町村を地区とする場合がある、③すべての過疎市町村に組合設立の必要性・可能性があるわけではない、ということに留意しつつ、ごく大まかな目安として「過疎地域」の数を参照すると、『令和6年度過疎対策の現況』によれば、「過疎地域」に該当する市町村は885となっており、少なくとも一定程度の地理的広がりを見せているとは言えよう。そうした広がりには組合が所在する道府県が41道府県となっていることから裏付けられる⁽¹⁶⁾。

以下では、総務省による2024年度調査（総務省2025）を中心に、必要に応じて総務省による2023年度調査（総務省2024）及び2022年度調査（総務省2023b）による補足も行いつつ、制度活用の全体傾向を紹介する。その上で、簡単なコメントを付しながら、運用上の論点を示すことにしたい。なお、2024年度調査は、2025年2月～3月に100組合を対象に行われ、83組合が回答したものである。

2-1 組合設立の狙いや目的

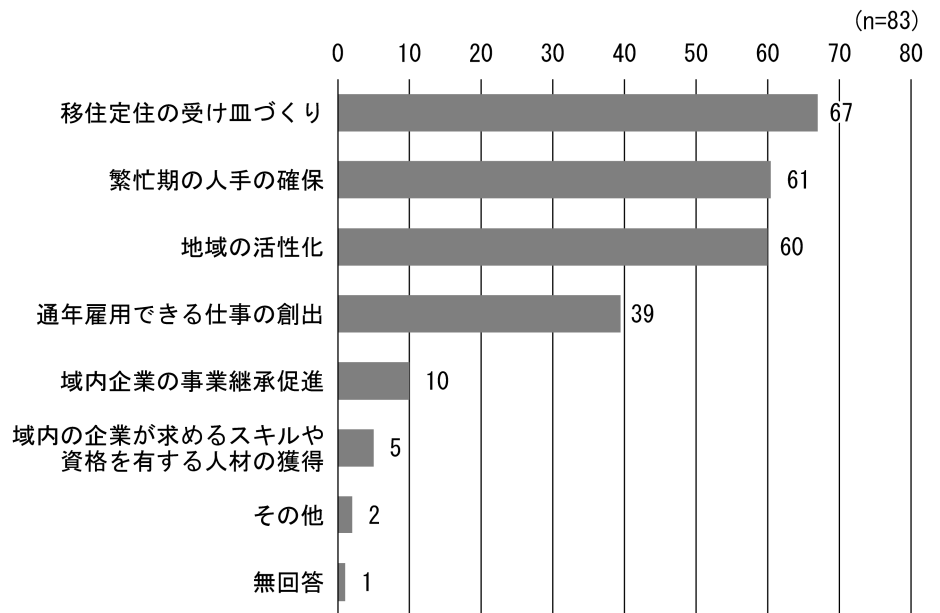
まず、図表2をみると、「移住定住の受け皿づくり」がトップで、次いで「繁忙期の人手の確保」、「地域の活性化」が、組織設立の主な狙い・目的となっていることが分かる。

なお、地域に埋もれている労働力を掘り起こすための制度と捉える組合もある（総務省2023b：4）。

(15) 弾力的な予算対応のため内閣府で予算確保等の事務を行う仕組みにつき、2025年3月31日までの時限措置であったものを、「今後も組合数の増加が見込まれるため、引き続き弾力的な予算対応が必要」ということで、5年間延長となった（2030年3月31日まで）。

(16) こうした中、2024年4月25日には、都道府県相互に情報共有及び連携を図り、特定地域づくり事業の推進のために必要な施策の促進を図ることを目的に、「特定地域づくり推進全国協議会」（会長：鹿児島県知事）も設立されている。

図表2 組合設立の狙いや目的（複数回答可）



(出典：総務省（2025）6頁）

たとえば、一次産業のスキルを有する農業法人の早期退職者や地域の高等学校の卒業生などを念頭に置く例がある（総務省2023b：33）。

以上を踏まえてコメントをすると、「移住定住の受け皿づくり」と「繁忙期の人手の確保」は、いずれも多くの組合によって目的として挙げられており、両立しうる目的でもある。しかし、どちらにより比重を置くのかによって、その運営のあり方や方針は異なってくると考えられる。前者に軸足を置くならば、移住・定住担当部局とのつながりが強くなるのに対し、後者に軸足を置くならば、産業担当部局とのつながりが強くなると考えられる。また、前者に軸足を置けば、移住・定住のための必要条件の一つである仕事を確保する際の選択肢の一つとしての位置づけとなり、派遣職員のニーズに応えることが優先的な課題となるのに対し、後者に軸足を置けば、組合員たる地元の事業者のニーズに応えることが優先的な課題となると考えられる⁽¹⁷⁾。設立の狙い・目的の軸足をどこに置いているのかは、各組合の特徴を左右するポイントの一つなのである。

2-2 組合設立段階における課題

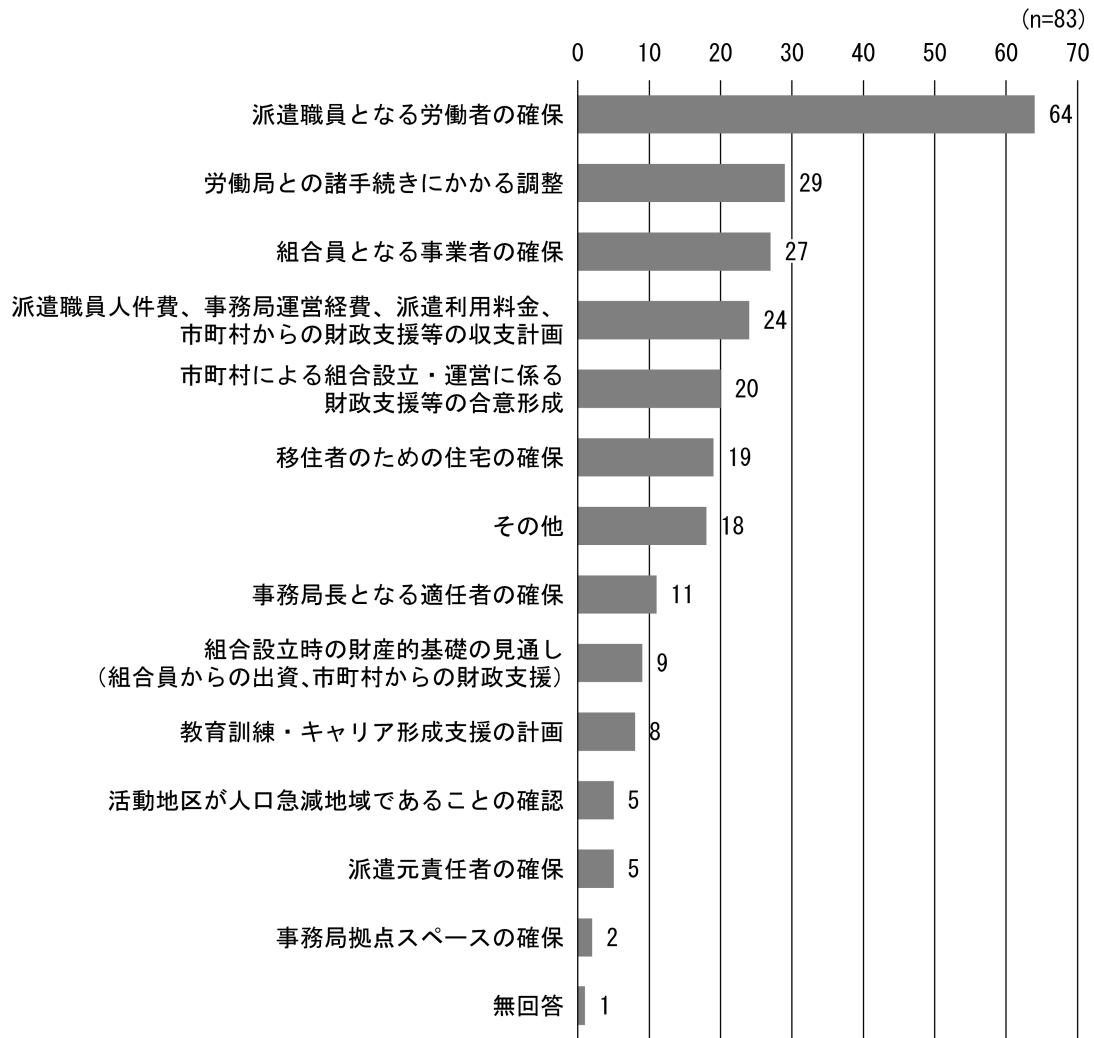
次に、組合の設立に至る段階で、課題や苦勞した点についてみてみると、一番苦勞しているのは、「派遣職員となる労働者の確保」である。次いで「労働局との諸手続きにかかる調整」、「組合員となる事業者の確保」、「派遣職員人件費、事務局運営経費、派遣利用料金、市町村からの財政支援等の収支計画」と続く。

以上を踏まえてコメントをすると、第1に、最も苦勞している「派遣職員となる労働者の確保」について、2022年度時点で採用している平均的な派遣職員数をみると、活用している情報発信チャネルの種類が多いほど、派遣職員の採用人数は多い傾向がみられた（総務省2023b：19）。しかし、より重要なのは、どのような方法が最も有効かという点であろう。もっとも、これは、地理的条件や仕事内容（農業中心かどうか）などにもよると考えられ、必ずしも普遍的なベストがあるとは限らない。

第2に、「労働局との諸手続きにかかる調整」や「派遣職員人件費、事務局運営経費、派遣利用料金、市町村からの財政支援等の収支計画」については、

(17) もっとも、これはあくまで「相対的に言えば」という話である。なぜなら、派遣職員のニーズを無視するような運営をしては派遣職員が集まらず、人手不足を補うことにつながらないため、後者の場合でも派遣職員のニーズに寄り添うことが重要となるからである。

図表 3 課題や苦勞した点（複数回答可）



（出典：総務省（2025） 7 頁）

全国中小企業団体中央会、都道府県、先行組合からの支援が重要であると考えられる。

第 3 に、「組合員となる事業者の確保」をめぐることは、表面的な時間単価では、直接アルバイトを雇用する場合より高額にみえることへの理解、必ずしも派遣ニーズに十分対応できるとは限らないことへの理解が得られるかどうかが重要であろう。

2-3 組合員数及び業種

組合に加入する組合員の数は、「6～10者」が34組合と最も多く、「11～15者」16組合、「1～5者」14組合、「16～20者」9組合と続く（総務省2025：3）。一方、業種別（中分類）で組合員数をみると、「農業、林業」が321者で最も多い。次いで「宿泊業、飲食サービス業」156者、「製造業」120者、

「卸売業・小売業」72者と続く（総務省2025：4）。

以上を踏まえてコメントすると、第 1 に、組合員数が多ければ多いほど、派遣職員にとっての潜在的な派遣先の選択肢は広がることになる。しかし、組合員数が派遣職員数に比して多くなればなるほど、派遣を受けられない組合員が増えることになる。そのため、年会費を一定程度支払う仕組みをとる場合、組合員の不満が高まりやすい。

第 2 に、組合員の業種が多様であればあるほど、派遣職員にとっては選択肢が広がるし、繁忙期のズレが生じやすいために年間を通じたマルチワークを実現しやすくなる。しかし、幅広い業種が選択肢になりうるということは、逆に言えば、派遣職員の希望が集まりにくい業種の事業者（組合員）には派遣がなされにくくなるということを意味する。

2-4 平均的な利用料金

時間当たりの利用料金は、「1,200円以上1,300円未満」が21団体と最も多く、「1,100円以上1,200円未満」19団体、「1,000円以上1,100円未満」15団体、「1,300円以上1,400円未満」7団体、「900円以上1,000円未満」6団体が続く（総務省2025：5）。経年では上昇傾向がみられる。

以上を踏まえてコメントすると、言うまでもなく、利用料金が低ければ低いほど組合員にとっては利用しやすくなる。しかし、利用料が安ければ安いほど、組合の運営は厳しくなる。また、派遣利用の方が直接雇用より低コストとなれば、組合員側の直接雇用へのインセンティブを弱めることで、「卒業」にとってはマイナスに作用する可能性がある。

2-5 派遣職員数

派遣職員数の平均は約4人であった⁽¹⁸⁾。2人というのが83団体中18団体で最も多かった。一方で、5人以上雇っている組合も34団体に上る（総務省2025：20）。

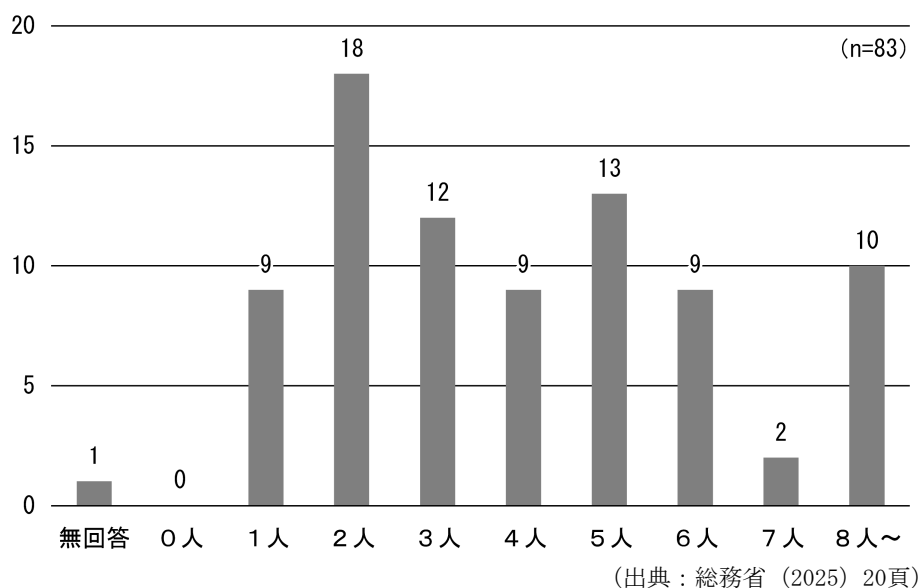
以上を踏まえてコメントをすると、全体としては、上で言及した「派遣職員となる労働者の確保」に苦

労している様子が窺える。ただし、単に派遣職員数が増えれば増えるほど良いというわけでは必ずしもないことには注意が必要である。組合員である事業者採用される形で組合を「卒業」していく者が一定存在することは、地域定着や地域事業者への担い手供給を重視する組合にとっては、重要な成果の一つとなりうるからである。

また、派遣職員が一定数を超えると、事務局人員を増やさなければ、うまく回していけなくなる。事務局費用をカバーできるのであれば人員を増やして対応すればよいが、そうでなければ、事務局機能の限界から一定数以上の派遣職員を確保することは難しい。

さらに、仮に組合として、派遣職員数を増やしたいと考えても、①そもそも応募数が少ない、②派遣職員を増やしてもやってもらう仕事が地域に不足している、③自治体による財政支援が制度活用前提となっているが、自治体が財政難を理由に支援の拡大に消極的である、などさまざまな理由から、派遣職員を増やしていくことは決してたやすいことではない。

図表4 派遣職員数（2024年度）



(18) なお、2023年度の調査では派遣職員（2023年10月1日現在で全国の組合に雇用されている派遣職員）の属性が整理されており、性別をみると、約6割が男性となっている。また、年代については、「20歳代」が32%と最も多く、「30歳代」が27%で次いでいる（総務省2024：17）。

2-6 派遣職員の給与

派遣職員の給与については、回答した83団体のうち、「1,100～1,199円／時」とする回答が最も多く23団体となっており、「1,000～1,099円／時」が17団体、「1,200～1,299円／時」が13団体で続く。全体の傾向としては「1,000～1,299円／時」に集中している（53団体）。他方で、3団体は「1,500円／時」を上回っている（総務省2025：17）。賞与は、「あり」が59.0%で、「なし」が41.0%となっている（総務省2025：18）。

また、賃金体系は、「労使協定方式」（＝派遣元において、労働者の過半数で組織する労働組合、または労働者の過半数代表者との間で、一定の要件を満たす労使協定を締結する方式）が90.4%と多く、「派遣先均等均衡方式」（＝基本給、賞与、手当、福利厚生、教育訓練、安全管理など個々の待遇について、派遣先の通常の労働者との間に不合理な待遇差が生じないようにする方式）は8.4%となっている（総務省2025：19）。（なお、このほか無回答がある。）

以上を踏まえてコメントをすると、第1に、派遣職員の生活保障と人材確保のため一定の賃金水準を確保する必要がある一方、直接雇用等への移行を想定する場合には、移行後に大幅な待遇低下が生じないように、給与単価については地域事業者の雇用条件や負担可能性との関係も検討する必要がある（＝「人材獲得のための外部競争力」と「卒業後の地域内雇用との接続可能性」とのトレードオフ関係）。実際、2022年度の調査結果によれば、雇用条件の設定の考え方（複数回答可）は、「地域の事業所の標準的な条件に準拠した」が46団体で、回答した67団体の約7割を占め、「都市部から雇用できるように、魅力的な条件を設定した」（17団体）、「その他」（15団体）、「自治体の嘱託職員等の雇用条件に準拠した」（9団体）を引き離している（総務省2023b：20）。これは、組合員にとっての持続可能性や、将来的な派遣職員の「卒業」時に雇用条件が急激に変化しないよう配慮している組合が多いためだとされる（総務省2023b：47）。

第2に、「労使協定方式」か「派遣先均等均衡方式」という点については、それぞれメリット・デ

メリットがあるとされる。すなわち、「労使協定方式」は、「派遣先に左右されず一定の賃金が保証される」、「派遣先となる組合員側に給与面での競争が発生しない」というメリットがある一方、「派遣先労働者との待遇に格差が生じうる」、「組合員にとっては、派遣料金単価が上昇した際に、派遣料金を支払うことが困難になる」というデメリットがある（総務省2023b：34、51）。他方、「派遣先均等均衡方式」は、「派遣先労働者との間の不公平感が少ない」、「“卒業”に向けたインセンティブが生まれる」といったメリットがある一方、「派遣先ごとに賃金が異なり安定しない」、「派遣先ごとに賃金を調整する必要が生じる等、事務負担の煩雑さがある」、「労働局に提出する書類作成の負担が大きくなる」、「組合による利用料金単価設定が困難になる」といったデメリットがあるとされる（総務省2023b：4、34、51）。しかし、こうした二分法での整理が妥当かどうかは、後述する海士町の事例などをみると、やや疑問が残る。

2-7 派遣計画作成上の考え方

派遣計画作成上の考え方については、「仕事の繁忙を組み合わせ、多様な業種と多様な事業所に派遣する」が41団体と最も多く、次いで「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」が21団体で続く。「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」という回答は12団体にとどまる（総務省2025：25）。

なお、派遣職員が組合員である事業者等に直接雇用される形等で「卒業」をうながしつつ、地域に定着してもらうことを目指す組合が少なくないが、その場合、（制度上、同一の派遣先における年間労働時間が年間総労働時間の8割を超えると当該職員の人件費が交付対象外となるため、）8割の範囲内で一の派遣先への派遣割合を高め、補助的に他の派遣先へ派遣するよう組み合わせているケースが多い（総務省2023b：30）。

また、季節単位で「〇月から〇月まで」といった形で派遣先を変更するのではなく、週単位（日単位）で同時並行で複数の派遣先に派遣する組合もある。その背景には、「『組合員が一次産業中心であり季

節単位での繁閑が分かれられない』『仕事のニーズ量が月単位で派遣職員の雇用が困難』等が挙げられる」という（総務省2023b：30）。

さらに、除雪作業等は、仕事の発生が予測しにくく、派遣計画に組み込むことが困難だという（総務省2023b：31）。

以上を踏まえてコメントをすると、第1に、短期間で多様な業種を組み合わせるといった派遣のあり方をとるのは、調整コストが高くなり、事務局負担が大きくなる。事務局負担だけを考えれば、シンプルな計画の方が好ましい。ただし、きめ細かな派遣計画は、組合員、派遣職員双方とのコミュニケーションを伴い、信頼関係の醸成につながるという面もある。また、派遣職員の中には、いろいろな職場を経験してみたいというニーズを有する者がいるかもしれない。実際、さまざまな職場を経験することを希望する職員に対応した「インターン型」として、1か月単位でさまざまな事業所へ派遣する、「お試し移住」の一環としての活用を図る例もある（総務省2023b：30）。

第2に、将来的に組合員による直接雇用（組合からの「卒業」）を目指すならば、交付金上の8割基準や専属的派遣を避けるという制度趣旨に留意しつつも、特定の事業者への派遣割合を高めるといったあり方が有効な選択肢となりうる。もっとも事業者と派遣職員との相性が合うとは限らないので、いくつかの派遣先を経験してもらう中で双方の思いが一致した段階でそのような派遣のあり方とするのが適切であろう。

第3に、繁忙期が異なる複数の業種を派遣先（組合員）としてバランスよく確保できれば良いであろうが、現実には容易ではない。その場合、閑散期の仕事をどうするかという問題が残る。あるいは、農業の場合など、天候不順で予定していた仕事がないことがありうる。こうした場合にどう対応するかが問題となる。

この点、製造業や事務作業等を中心とする業種については、閑散期にも派遣を行うことが可能であるように思われるが、一方でこうした業種は、通年での労働者派遣を希望するケースや、天候不順などを理由とした突発的な受入が困難な場合も少なくない（総務省2023b：31）。天候不順の問題については、予め天候不順等に備え、室内でできる作業等を用意してもらうといった対応が考えられるが、これですべてをカバーできるとは限らない。その場合、予備的な受入先（バッファ）となる派遣先を確保する、あるいは、年間の休日取得計画でバランスをとるといった対応を図る必要がある（総務省2023b：31）。前者においてバッファとして特に期待される傾向にあるのが、自治体である（＝市場的労働需要を補完する公共部門のバッファ機能）。この点で、「関係市町村等⁽¹⁹⁾への派遣に限り、員外利用規制を員内利用の50%まで緩和⁽²⁰⁾」が実現したのは、組合にとって朗報であった。ただし、自治体への派遣に際しては、既存の常勤職員・会計年度任用職員等の代替として利用することは避け、制度目的に沿った業務を切り出す必要がある（総務省2026：18）。

2-8 組合の事務局

次に組合の事務局に目を向けよう。第1に、事務局の職員数は、「1人」が53.0%と最も多く、「2人」が28.9%でそれに次ぐ。「3人以上」は12.0%にとどまる（総務省2025：14）。事務局職員の増員は、人件費を上昇させる。それゆえ、労働者派遣事業の経験者の採用、外部委託、デジタルツール、兼務人材の活用などを通じて、人件費の上昇を抑制する例がある（総務省2025：58－59）。なお、外部委託の活用の主な範囲は、決算書作成、仕訳、給与計算等の事務であるケースが多く、デジタルツールとしては、チャットツール、タブレットの活用が多く、AIツールが用いられている例もある（総務省2025：55－56）。

(19) 組合の地区を区域に含む市町村に加え、その市町村が設立した地方独立行政法人が含まれる。また、当該市町村の加入する自治体の組合（一部事務組合及び広域連合）についても、都道府県が加入しないものであれば、市町村に関する規定が準用されるため（地方自治法292条）、「関係市町村等」に含まれることになる。

(20) すなわち、「①関係市町村等を含む員外利用全体については、組合員利用の50%以内、②関係市町村等以外の員外利用については、従来どおり組合員利用の20%以内」という二重の上限構造となった。

第2に、事務局職員の雇用形態は、「正規職員」51.6%、「企業からの出向」5.7%、「自治体からの出向」4.9%、「パート・アルバイト」18.9%、「その他」14.8%であった（総務省2025：15）。（なお、このほか無回答がある。）

第3に、事務局経費については、事業規模（特定地域づくり事業労働者派遣事業費）の拡大とともに増加する傾向にあり、中には、1／2公費支援の対象経費の上限（600万円（当時））を超える事務局経費を計上している組合も9組合存在することが確認される（総務省2025：33）。

第4に、事務局所在地は、「行政の施設内」が41.0%と最も多く、「民間賃貸」が33.7%、「組合員の施設内」が15.7%と続く（総務省2025：13）。前年度の調査結果（総務省2024）と比べると、「行政の施設内」が増加している。

第5に、業務量の多い仕事については、「経理事務」が最も多く、次いで「派遣契約書類の手続き関係」、「勤怠管理」、「その他の総務事務」、「派遣職員のシフト調整」と続く（図表5）。

以上を踏まえてコメントすると、第1に、すでに触れた通り、事業を拡大するには、基本的に、事務局のマンパワーの強化が必要となる。実際、2023年度調査では、派遣職員数が5名を超えると事務局職員1名では対応が困難になり、増員の必要が生じると回答している組合が存在する（総務省2024：53、55）⁽²¹⁾。しかし、増員しようとする場合、事務局運営費に対する公費支援経費の対象経費の上限（従前600万円、2026年度から670万円）が事業拡大上の制約となりうる（総務省2024：53）。もっとも、実際には、上記9組合にみられるように、公費支援の対象経費の上限を超えて事務局経費を計上している組合も存在する。

第2に、事務局の執務空間を民間賃貸で確保すると、固定費の比率が高まり、組合の運営がその分逼迫することになる。この点、「行政の施設内」の場

合、賃料が発生する場合でも民間賃貸の場合と比べると固定費をかなり抑えやすい。

第3に、事務局の業務については、上述のように「経理事務」、「派遣契約書類の手続き関係」、「勤怠管理」、「派遣職員のシフト調整」が上位を占めるが、これらのうちの一定部分は外部委託しうる。それにより事務局負担の軽減が可能となり、場合によっては経費の抑制にもつながりうる。

2-9 人口急減法10条1項以外の事業への取り組み状況

人口急減法10条1項に基づくマルチワーカー派遣事業だけでは事業収入の十分な確保ができない場合、あるいは、運営をより安定化・充実させていこうとする場合には、人口急減法10条2項に基づく事業や、特定地域づくり事業（法10条1項及び2項）以外の事業を行うことが考えられる。その取り組み状況は以下の通りである（総務省2025：9－11）。

第1に、法10条2項⁽²²⁾に基づく事業を「実施している」組合は11組合（移住・定住支援：5組合、職業紹介：4組合、空き家紹介：2組合、その他：3組合）であった（複数回答）。

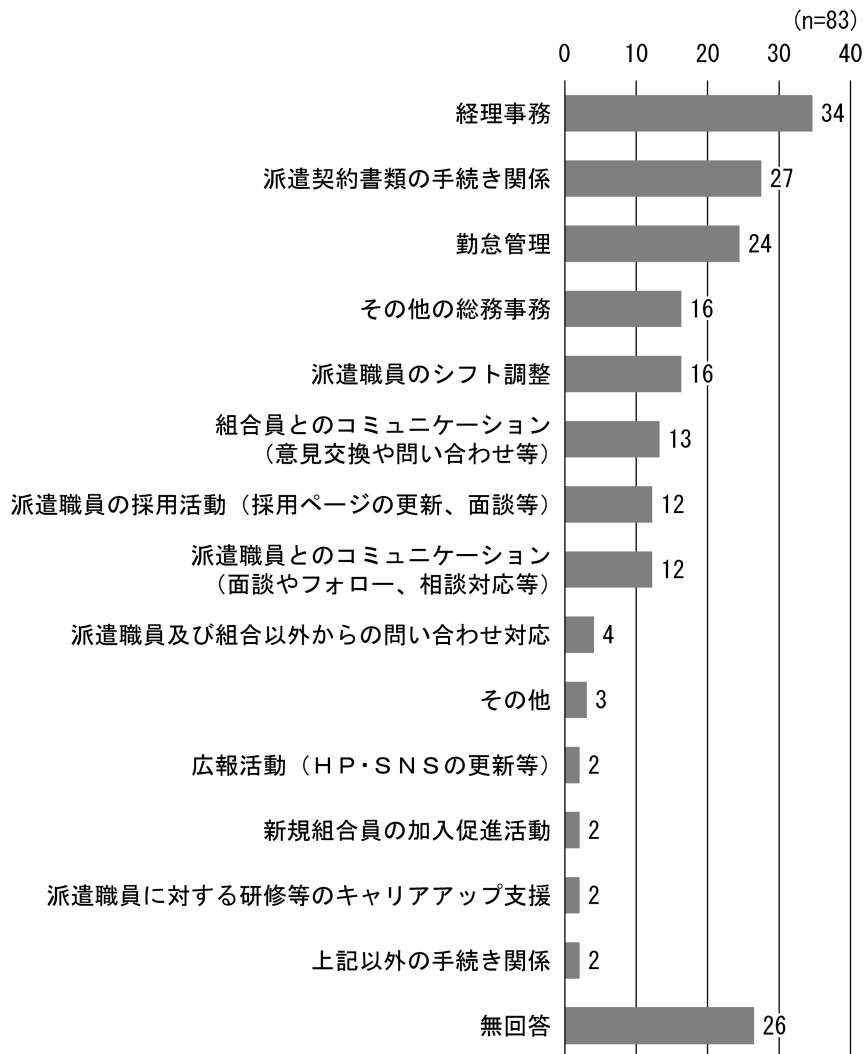
第2に、特定地域づくり事業（法10条1項及び2項）以外の事業を「実施している」組合は、9組合（施設管理：9組合、販促事業：3組合、その他：3組合）であった（複数回答）。

以上を踏まえてコメントすると、上記のように事業収入を拡大していくためにマルチワーカー派遣事業以外に取り組むことが有益であり、「募集→移住→就業→定着」を一体的に支える機能を発達させる取り組みとしても評価しうる。ただし、いずれの事業を実施する場合にも、それを行うための事務局のマンパワーが必要不可欠であり、前述の事務局負担の軽減を図ることがこうした取り組みを行う上での前提条件の一つとなると考えられる。

(21) ただし、これは必ずしもどこにでも当てはまる議論ではない。実際には、後述するように、派遣計画の作成の方針や事務負担軽減策の採用の有無などによって変動しうる。

(22) 「特定地域づくり事業協同組合は、前項の事業のほか、中小企業等協同組合法第九条の二第一項の規定にかかわらず、その地区で活躍する地域づくり人材の確保及び育成並びにその活躍の推進のための事業を企画し、及び実施することができる。」

図表 5 事務局業務における業務量の多い仕事



(出典：総務省 (2025) 26頁)

2-10 組合の決算状況

最後に、組合の決算状況についてみておこう。

第1に、公費支援が組合運営費の2分の1であるという前提に立てば、事業収入の2倍程度の水準に事業経費（派遣職員人件費＋事務局運営費）を抑えることができれば、収支はバランス化する（総務省2025：36）。したがって、当たり前だが、事業収入を高めることと事業経費を抑えることが大事である。前者について言えば、図表6に示されているように、特定地域づくり事業の事業規模（10条1項、10条2項に係る支出）が平均値（約1,370万円）を超える水準になると、事業収支がプラスとなる組合が多くなっている（総務省2025：27）。

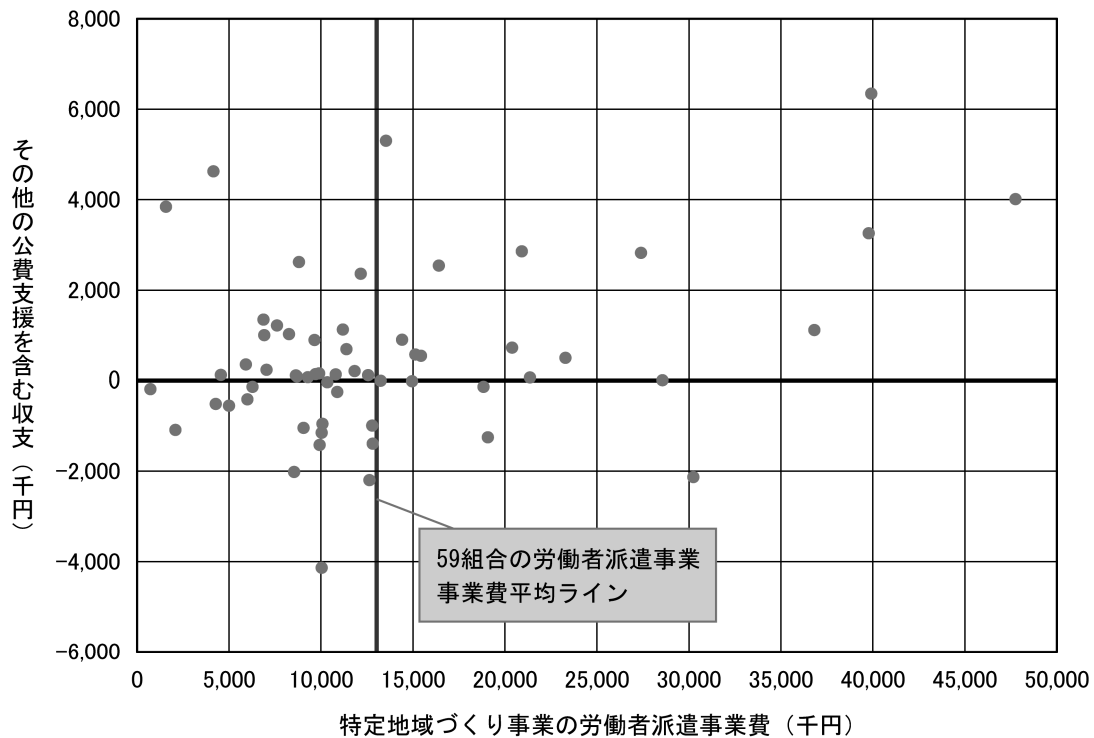
なお、事業収入と基本的に連動するのが、派遣職

員数である（総務省2025：30）。派遣職員が2人以下の組合では事務局職員の人数にかかわらず、収支が赤字となる傾向にあるとされる（総務省2025：34）。

第2に、2023年度の調査によれば、赤字が発生している組合や「その他の公費支援」で補填されている組合では、利用料金単価よりも派遣職員の給与単価の方が高く、差異も相対的に大きく（50円以上）、一方で、黒字を達成している組合は、派遣職員の給与単価を上回る水準で利用料金単価を設定できているという（総務省2024：30）。この点、2024年度調査の結果では、半数程度の組合で給与単価が利用料金単価を上回っているとされる（総務省2025：32）。

以上を踏まえてコメントすると、第1に、平均値

図表6 特定地域づくり事業での事業費とその他の公費支援を含む収支の状況



(出典：総務省（2025）27頁）

（約1,370万円）を超える水準になると、事業収支がプラスとなる組合が多くなるとされるが、利用料金、事務局体制、公費支援、派遣計画等が異なるため、これを一律の採算ラインとみなすべきではない。また、そもそも相関的な傾向を因果関係と直ちに同一視することは正しくない。

第2に、事業規模を拡大し事業収入を高めるためには、派遣職員を増やす必要があるが、派遣職員数を増加させると、売上が増加する一方で事務局業務も増える。そのため、事務局人員数の増加が必要となり、人件費の増加を招く場合がある（総務省2023b：38）。それゆえ、事務局職員一人当たりが処理できる派遣職員数を増やしつつ、最適なバランスを目指すことが重要となる。

第3に、派遣職員の給与単価を上回る水準で利用料金単価を設定できるかどうかは、組合員に対して、「特定地域づくり事業協同組合を利用すれば、直接雇用に伴う社会保険料等の事業主負担や採用・労務管理を自社で直接担う必要がない（ただし、これらのコストは派遣料金に一定程度反映される）」等のメリットをきちんと説明し、理解を得られるかどうか

かがポイントとなる。

第4に、派遣職員の給与単価を上回る水準で利用料金単価を設定することがすべての組合にとって最適であるとは限らない。事業規模によって、何がベストかは異なりうる。

2-11 小 括

以上、主として総務省（2025）に基づき、制度活用の全体傾向を概観しつつ、簡単なコメントを付しながら、運用上の論点を示した。

ここからは、少なくとも、四つの点で、組合運営上のトレードオフないし緊張関係が看取される。第1に、目的をめぐっては、「移住・定住や人材側のニーズ」と「地元事業者の人手不足対応」のいずれをより重視するのかという分かれ道がある。第2に、処遇をめぐっては、人材獲得のための外部競争力を高めることと、地域事業者の負担可能性や「卒業」後の地域内雇用との接続可能性との間に緊張関係がある。第3に、派遣計画をめぐっては、「マルチワーク・きめ細かなマッチング」を重視するのか、「調整コスト・事務局負担」を重視してシンプルな

計画とするのか、という問題がある。第4に、派遣職員のキャリアをめぐるのは、組合内で安定的に雇用し続けるのか、それとも直接雇用・起業等による「卒業」をうながすのかという点で判断が分かれる。これらの点は、「誰のために、何を重視して、どのように組合を運営するのか」という根本的な問いと結びつくように思われる。

以上を踏まえるならば、特定地域づくり事業協同組合制度の活用には、普遍的な唯一の正解があるわけではなく、相互に緊張関係にある複数の目的・条件の間で、自らの地域の実情とそれを踏まえた組合の目的に応じて、適切な組み合わせを形成することこそが肝要であろう。「パフォーマンスの高い組合」

とは、そうした適切な組み合わせを模索しつつ、①派遣職員の確保・定着、②組合員の労働需要への対応、③組合の財政的・組織的持続可能性、④地域への定着やキャリア形成を総体として高い水準で実現できている組合のことを指すと言えよう。

次に探求すべきは、それがいかにして可能となっているのか、その条件を見定めることである。しかし、そうした条件は、個別の組合事例を深掘りすることでしか見出しえない。そこで、次章では、具体的に各地の組合事例を取り上げ、深掘りする形で、持続可能でパフォーマンスの高い組合運営のための条件を探っていきたい。

(以下、後号)

(しまだ あきふみ 九州大学大学院法学研究院教授)

キーワード：特定地域づくり事業協同組合／マルチワーク／地域づくり人材／人口急減地域／地域内雇用

【参考文献】

- 岩田真奈（2022）「特定地域づくり事業協同組合制度の推進について」『地方自治』2022年3月号
 大田圭（2024）「特定地域づくり事業協同組合と地域運営組織の動向」『地方財務』2024年6月号
 熊坂仁志（2023）「特定地域づくり事業協同組合制度について ― 安定的な雇用環境創出と地域人材育成」『地域づくり（特集編）』2023年10月号
 総務省（地域力創造グループ地域振興室）（2022）『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（地域力創造グループ地域振興室）（2023 a）『特定地域づくり事業協同組合制度について』
 総務省（地域力創造グループ地域振興室）（2023 b）『令和4年度 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（地域力創造グループ地域振興室）（2024）『令和5年度 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（地域力創造グループ地域振興室）（2025）『令和6年度 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（自治行政局地域力創造グループ地域自立応援課）（2026）『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』（2026年3月改訂版）
 福田竜一ほか（2026）「特定地域づくり事業協同組合のマルチワーク運営による地域人材育成と定着化に向けた課題」『協同組合研究』46巻1号
 前田茂人（2020）「『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』の概要」『地方自治』2020年4月号