特定地域づくり事業協同組合制度の活用の実態と課題（Ⅲ）
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
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　　以上　2026年10月号掲載
3　各地の組合にみる制度活用の実態と工夫（3-1～3-8）　　2026年11月号掲載
3　各地の組合にみる制度活用の実態と工夫（3-9～3-13）　　**以下　本号掲載**
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

3　各地の組合にみる制度活用の実態と工夫（続き）

3-9　事業協同組合かわかみワーク（奈良県川上村）(30)

3-9-1　概　要

「『村に住み、働きたい人』と『働いてほしい事業者』のための組合」をコンセプトとして、派遣職員の将来的な村内事業者への直接雇用と定住につなげることを目指しているのが、事業協同組合かわかみワーク（以下、「かわかみワーク」）である。

かわかみワークは、単独の雇用政策として設けられたものではない。川上村では、2013年から移住・定住を重点施策とする「川上ing作戦」を展開し、「子育て・教育・暮らし・住まい・仕事」の５分野についてワンストップで支援する体制を構築してきた。かわかみワークは、このうち「仕事」の分野を担う組織として位置づけられている。

そのため既存の移住・定住施策との連携が円滑に行われているというのが、かわかみワークの特徴の一つとなっている。移住体験ツアーにおいて就業先の一つとしてかわかみワークが紹介されるほか、村営住宅、単身者用シェアハウス、空き家バンク等を活用することによって、移住する職員の事情に応じた住居の確保が行われるなど（総務省2023ｂ：41、54）、「住まい」「暮らし」「子育て」「教育」について派遣職員の移住後の生活に関する不安の軽減が図られている（丸尾2024：11－12）。当たり前だが、自治体部局と連携すれば、特定地域づくり事業協同組合だけが派遣職員の生活面でのサポートを担う必要は必ずしもないのである。

2026年９月末現在、派遣職員数は２名であり、男女比は１：１である。50代が１名、60代が１名である。

一方、組合員数については、19者となっている

(30)　以下の記述は、参考文献のほか、主に、2025年９月30日に行った電話ヒアリング（松本隆昭・事務局長）及び2026年10月７日に行ったオンラインヒアリング（同上）に基づく。

（現在はそのうち３者が利用。ただし、これまで利用実績がある派遣先は11者。将来の利用可能性を考慮して加入している組合員も存在する。）。業種は、林業、製造業、小売販売業、飲食業、宿泊業、福祉・介護事業、シルバー人材センター事務など多岐にわたる。組合員になるための出資金は１万円、年会費（賦課金）は０円（無料）となっている。そのため、派遣を受けられなかったとしても、それが不満につながりにくい。

派遣利用料単価は、１人１時間1,100円（税込）である。一方、職員の賃金は、労使協定方式で、平均で基本給19万3,000円となっている。

事務局は、事務局長１名、事務局職員１名（ただし週２日勤務）で運営している。なお、組合設立当初には、事務局自身に労働者派遣事業の実務経験がなく、労働者派遣法は制度が複雑で改正も多いため、2023年度までは、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・届出事務の補助を委託していたという（丸尾2024：12）。

派遣に際しては、３～５年後に派遣職員を直接雇用する意思を示した組合員を中心に仕事を組み合わせることで、「組合員への直接雇用」による「卒業」が目指されている。また、そのためのサポート体制として、月に１度、派遣職員と事業者双方へのヒアリングを行っているという（丸尾2024：12）。

さらに特徴的なのは、派遣契約を短期間で見直す仕組みである。最初は１か月、次は２か月、それ以降は３か月という形で契約を更新している。あえて短い期間で更新の機会を設けることによって、事務局、派遣職員、組合員（事業者）がその都度コミュニケーションを取り、仕事内容や職場との適合性、今後の働き方を確認することが狙いだという。

このような取り組みを通じて、実際に組合員（事業者）への直接雇用によってかわかみワークを「卒業」しているのは、2026年９月末現在、７名となっている。そのほか４名が川上村に住み続けながら組合員以外の事業者に就職しており、２名の退職者は村外にいるとのことであった。

なお、現在、林業への派遣を推進していくべく、有識者を交えた会議で検討するなど、取り組みを進めているという。

3-9-2　注目すべき点

同組合の注目すべき点は、第１に、あえて短期の派遣契約とし、頻繁な更新機会を設けることで、事務局、派遣職員、組合員（事業者）のコミュニケーションの促進を図り、一度きりのマッチングではなく、対話を通じて互いに反省・修正を行いつつ、「卒業」に向けた関係性の深化を図る仕組みをとっている点である。

注意すべきは、「短期の派遣契約」と言っても、基本的には更新が前提となっているという点である。派遣職員がマッチング先の組合員（事業者）で働き続け、最終的に直接雇用されることが目指されているために、振り返りと修正の機会を意識的に設けているということなのである。もっとも、時としてどうしても両者の相性が合わない場合もありうる。そうした場合、「短期の派遣契約」は、早期の方向転換を可能にするというメリットを発揮することになる。

第２に、前述のように60代の派遣職員を雇用する中で、「組合員への直接雇用」による「卒業」以外のあり方も柔軟に許容していこうという機運が生まれていることである。というのも、60歳を超えると、求人の機会が減るためである。「そうした場合には、組合でそのまま一定年齢まで働き続けてもらうというのもよいのではないか」という考えになってきたという。このことは、派遣職員の年齢構成が「組合における派遣職員のあるべきキャリア像」を変化させうることを意味している。

第３に、特定地域づくり事業では充足できない地域の人材需要を、無料職業紹介によって補完している点である。特定地域づくり事業では、たとえば、「ゴールデンウイーク期間だけ人がほしい」といった小規模事業者の短期間の求人や、「扶養の範囲内で働きたい」「週に数日だけ働きたい」といった求職者のニーズには対応しにくいからである。そこで、かわかみワークでは許可を取得して無料職業紹介事業を実施し、こうした求人については組合員事業者と求職者を直接結びつけているのである（丸尾2024：12）。

無料職業紹介は、組合に直接的な収益をもたらすものではない。しかし、派遣事業では取り込めない

短期・スポット的な労働需要に無料職業紹介を組み合わせることで、地域の労働需要により広く対応することが可能となっている（丸尾2024：12－13）。加えて、さらに、二つのメリットがあるという。一つは、組合員になれば、無料職業紹介をしてもらえることから、組合員の拡充につながるというメリットである。もう一つは、移住希望者がいても、川上村内に本人が希望する働き先がない場合があるが、その場合に、無料職業紹介をしていれば、近接の自治体の働き先を紹介し、川上村に住んでいただきながらそこに働きに行ってもらうという次善の策がとれるというメリットである。

第４に、前述のように、現在、19者の組合員のうち実際に派遣を受けているのは３者にとどまる。そのため、通常であれば、事務局と頻繁なコミュニケーションがとれるのは、この３者ということになり、残りの多くの組合員（事業者）とのコミュニケーションは不足しがちとなる。しかし、同組合では、活動報告書を２か月に１度発行し、これを配布して回ることで、少なくとも年６回のコミュニケーションを全組合員（事業者）ととるようにし、ニーズ等を把握しているのだという。

第５に、同組合では、「組合員はミカン農家が中心です」とか「地域おこし協力隊を卒業した方の受け皿になります」といった情報発信をしてしまうと、「特定の人しか求めていない」という誤った受け止めがなされかねないと考えており、そうした受け止めがなされないように気を付けているという。組合員にいろいろな業種を揃えた上で、川上村に移住したいという思いを持った方が来てくれたら、「あなたに合うところを一緒に考えていきましょう」というスタンスで接しているとのことであった。

3-10　協同組合Biz.Coop.はまだ（島根県浜田市）(31)

3-10-1　概　要

大学等で音楽を専門的に学び、卒業後も音楽活動を続けたいと考える人材にターゲットを絞り、地域での就労と音楽活動を両立できる環境を整えるというユニークな取り組みを行っているのが、協同組合Biz.Coop.はまだである。同組合は、音楽を続けることを望む人材の移住を支え、音楽によるまちづくりにつなげようと、2021年４月から事業を開始した。

組合設立のきっかけは、石見音楽文化振興会の代表理事で、地元高校の吹奏楽部顧問を務めていた田中健一氏が、同振興会会長で県議会議員でもある須山隆氏に、音大卒業生を地域に招き、音楽によるまちづくりを進めるための就職の受け皿について相談したことであった。その背景には、大学等で音楽を専門的に学んでも、卒業後に音楽活動を続けられなくなる若者が少なくないという事情があった（須山2023：18）。

同振興会では、組合設立以前から、地域外の音楽家を招き、仕事をしながら音楽活動を続けてもらう取り組みを行っていた。しかし、当時は個別に就職先を探す形であり、移住後、数年で地域を離れる例もあったという。そうした中で特定地域づくり事業協同組合制度が創設されたことから、音楽家を継続的に受け入れる就労の仕組みとして同制度を活用できるのではないかという話になったのである。

同組合では、「音楽活動を続けたい」という希望に応えることを優先している。第１に、音楽の練習や演奏の時間を確保するため、基本的に１日６時間程度、月132時間程度の勤務が可能であること、可能であれば職場でも音楽に触れる機会があること等を勘案して、派遣先を検討している（須山2023：18）。第２に、派遣職員は、派遣先以外でも、振興会の練習室での自主練習や、地域の演奏会や学校の吹奏楽部の指導等、音楽にどっぷり浸かる時間を持つことができる。第３に、派遣職員が東京や大阪等のオーディションを受けるために休暇が必要な場合、組合事務局が派遣先との調整をするなどの支援を行っている（総務省2023ｂ：54）。第４に、住宅探しや自動車に関する支援等を組み合わせることで、音楽を続けられる環境を整えている（小田2022：23－24）。

(31)　以下の記述は、2025年10月28日付のメール回答（黒田祥太・事務局員）、2026年10月８日に行ったオンラインヒアリング（須山隆・石見音楽文化振興会会長、田中健一・同振興会代表理事兼協同組合Biz.Coop.はまだ副理事長、黒田祥太・同事務局員）に基づく。

同組合では、全体の職員定数を10名程度、組合での就労期間を３年程度という目安を設定し、その間に組合員事業者での就労を経験して社会人としてのスキルを身につけた上で、組合員事業者あるいはその他の地域事業者へ移行することが想定されている（須山2023：19）。

2026年９月末現在、派遣職員数は５名で、男女比は２：３、年齢構成は20代３名、30代１名、40代１名である。一方、組合員数は４者である。このうち３者が放課後児童クラブや保育・療育等に関わる法人であり、残る１者が石見音楽文化振興会である。実際に派遣職員を受け入れているのは前者の３者であり、振興会は主として音楽活動の場を担っている。なお、組合員になるための出資金は１口５万円で、年会費はゼロである。ただし、各事業者に派遣を開始する際に、派遣人数に応じた独自の賦課金（１人当たり70万円）を徴収するのだという。

事務局は２名体制であるが、いずれも専任ではなく、他の仕事と兼務している。派遣先の調整は、日単位や１日の中で細かく組み替えるのではなく、基本的に半年を単位として派遣先を変更する形をとっている。派遣計画をあえて単純化することは、事務局運営の効率化に加え、派遣職員にとっても音楽活動との両立を容易にするものと考えられる。勤務先や勤務時間が頻繁に変われば、事務局の調整負担が増大するだけでなく、職員側にとっても、練習、演奏会、オーディション等の予定を立てにくくなる。派遣の安定性・予測可能性を高めることが、音楽活動と仕事の両立を可能にするのである。

派遣職員の基本的な勤務条件は、月132時間勤務、基本給月額15万円で、これに各種手当が上乗せされる。資格による手当もあり、希望や事情により勤務時間を減らす場合には、その時間に応じて減額される。派遣利用料は、一律で１時間当たり1,155円（税込）に設定されている。

職員の採用に際しては、まず就職希望者に現地を見学してもらい、放課後児童クラブ等の仕事内容、練習会場、地域での音楽活動の実際を確認してもらった上で、正式に就職を希望するかどうか判断してもらう。見学は必須とされており、ふるさと島根定住財団等の助成制度を案内し、交通費・宿泊費等の負担を軽減できるようにしている。

選考では、組合が社会人としての受け答えや子どもと関わる仕事への適性等を面接で確認する一方、振興会が演奏の技術審査（実技試験）と面接を行い、楽団活動への適性や、地域でどのような音楽活動を行いたいかという展望を確認している。組合が雇用するための面接と、振興会が音楽活動のために行う審査という二つの選考が、同日に一連の流れで実施されているのである。

演奏技術審査に際しては、募集する楽器ごとに異なる課題曲の演奏が求められる。課題曲は、応募後、受験に進む段階で示される。募集する楽器のパートは、基本的に限定していない。楽団としては不足するパートの奏者を確保したいという意向はあるものの、希望するパートの応募があるとは限らない一方、希望パート以外の奏者であっても、地域で活動したいという人材については、幅広く受け入れたいと考えているためである。

3-10-2　注目すべき点

同組合の取り組みで注目すべきことの第１は、何と言っても、音楽を続けることを望む人材にターゲットを絞っている点であろう。そのため、同組合では、「地域事業者のニーズを把握し、それに従事できる人材を募集する」という一般的な順序とは逆に、「音楽活動を続けたい人材」という人材像を先に設定し、その人材が働くことのできる派遣先と就労環境を用意するという筋道をとっているのである。

第２に、派遣先事業者や地域に新しい価値がもたらされている点である。音楽を専門的に学んだ派遣職員が放課後児童クラブや保育施設で勤務することで、児童の見守り等の通常業務を担うだけでなく、子どもたちに演奏を披露したり、音楽に触れる機会をつくったりすることができる。派遣先にとって音楽人材の派遣を受け入れることは、単なる人手不足の補充にとどまらず、情操教育の充実や、他施設との差異化（＝独自色の創出）につながるというメリットがあるのである（総務省2023ｂ：54）。また、派遣職員は、地域の演奏会への参加や学校の部活指導もしており、地域の音楽文化の振興や学校教育にも寄与している（小田2022：24）。

第３に、設立当初には大きな訴求力を有していた職員募集をめぐる環境が、その後大きく変化している点である。すなわち、当初、派遣職員３名を募集する予定で全国の音楽大学にチラシを配布したところ、60名近い応募があり、急遽６名まで採用枠を増やしたこともあった（小田2022：23）。しかし、現在は、賃金水準や働く場所に対する学生の志向もあり、応募は決して多くないのである。

そのため、関東・関西の音楽大学等を訪問し、学生への紹介を依頼するなど、募集のための働きかけを強めている。また、2026年度からは、地域おこし協力隊のインターンシップ事業を活用した２週間の体験の機会も設けている。参加者は、浜田市で音楽活動を行いながら放課後児童クラブ等の仕事を体験し、移住後の生活と働き方を具体的に知ることができる（2026年夏には２名が参加）。当該インターンシップ事業自体は地域おこし協力隊の仕組みを活用しているが、その後の就労の受け皿としては、主として協同組合Biz.Coop. はまだにつながることを想定しているという。

そのほか、派遣職員を増やすためには、移住後の仕事や音楽活動、生活の実際を具体的に伝える工夫が求められる。また、組合の母体である、振興会の音楽活動には小中高校生との多くの接点がある。中には、将来、地元で音楽活動を続けたいと考える高校生も現れてきている。そこで、進学後もこうした人材とのつながりを保ち、組合で働くことで地域で音楽を続けられる道があることを伝え、Ｕターンにつなげる可能性も考えられる。

第４に、音楽人材にターゲットを絞っているがゆえの独自の困難性を抱えているという点である。それは、そうした音楽人材の希望に合う形で、短時間勤務や音楽活動への配慮といった条件をクリアできる派遣先が限られるという困難性である。もちろん、他業種まで広げれば、そうした条件をクリアできる事業者も存在するかもしれない。浜田市内に人手不足に悩む事業者が多く存在していることに鑑みれば、そうした方向性も考えられなくはない。しかし、そのようにした場合、業種間の賃金水準や派遣利用料等の調整が必要となる。

そのため、現時点では、放課後児童クラブや療育施設等、既存の派遣先と近い分野で受入事業者を増やすことを考えているという。また、派遣職員が５名である現状では、直ちに派遣先を増やさなければ運営できないという状況ではなく、職員の確保と派遣先の拡大のバランスをみる必要もあるという。

ただ、もう一つの可能性として、自治体への員外派遣が考えられる。学校等でも音楽を教えられる人材が不足していることから、学校の音楽教育や部活動等に派遣する余地も考えうるのである。もっとも、振興会のメンバーにはすでに中学校の講師や部活動指導等に携わっている人がいることからそこの整理が必要であるし、また、部活の地域移行に伴う指導員制度等との関係や、派遣業務の内容、予算等についても検討・整理していく必要がある。

第５に、派遣職員への応募者を増やすためには、処遇改善を図る必要があるが、待遇を高めると、「卒業」後に就職する地域の事業者との賃金差が生じ、直接雇用への移行を難しくするという、多くの組合で直面している問題について、協同組合Biz.Coop. はまだでは、まだ構想レベルにはとどまるが、「音楽活動による副収入を得て、基本給が安くても、トータルで生活の見通しを立ててもらえるようにする」可能性を模索しようとしている。これは、同組合が音楽人材に特化しているからこそ採りうる打開策である。副業収入を得るためのノウハウを学べる研修プログラムを用意するなどが今後の具体的な方策として考えられる。

3-11　西粟倉事業協同組合（岡山県西粟倉村）(32)

3-11-1　概　要

人口約1,200人という小規模な村において、マルチワークによって人手不足に対応するとともに、村全体の採用・人材確保を担う「村の人事部」となることを目指しているのが、西粟倉事業協同組合であ

(32)　以下の記述は、2025年11月４日に行ったオンラインヒアリング（森本真志・事務局長）及び2026年10月８日に行ったオンラインヒアリング（同上）に基づく。

る。2025年４月に設立されたばかりの新しい組合である。

西粟倉村では、人口規模が小さいにもかかわらず、地域内で事業を行う個人事業主や事業者が多く、林業、木材加工、観光・宿泊、サービス業等の多様な事業が展開されている。しかし、人口減少に伴う人材確保が各事業者共通の課題となっており、単独の事業者による採用だけでは限界が見えていた。そうした事情が組合設立につながったのである。

組合設立にあたっては、先行事例についても積極的に調査がなされている。具体的には、海士町、日南市、五木村、気仙沼市等の取り組みを参考にしたという。ただし、一つのモデルをそのまま移植するのではなく、西粟倉村の人口規模、事業者構成、人材需要等に合わせた仕組みをつくることが意識された。

派遣職員数は、４名である。男女比は１：３で20代が１名、30代が１名、40代が２名となっている。設立時の需要調査では、村内に３～４名程度の職員を雇用できるだけの需要があると見込まれており、当面最大３～４名程度の派遣職員規模を想定していたことに鑑みると、現在がベストの人数ということになるが、今後、観光関連の事業も予定されていることから、もう少し人数を増やすことは可能だと考えられている。

一方、組合員は10者となっている（実際に派遣されているのは７者）。バイオマス、宿泊、森林管理、木製遊具等の製造、養鶏を営む事業者などが中心である。組合員になるための出資金は１万円、年会費（賦課金）も１万円である。既存組合員の人材需要が高く、新たな組合員を増やしても派遣できない状況であったため、組合員になりたいという希望があっても十分に対応できずにいたが、派遣職員数が増える中でここまで増やすことができた。なお、すべての組合員が直ちに派遣を必要としているわけではなく、地域づくりという組合の目的を支える立場で参加する組合員も存在する。より軌道に乗ってきた暁には、そうした組合員の脱退も考えうるところであり、組合員数を増やすことも考えられている。

派遣利用料は、１人１時間当たり1,400円（税込）に統一されている。一方、職員の賃金は労使協定方式によって決定され、時給換算で1,242～1,556円とされている。月収は、週３日勤務で12万円程度、週５日勤務で24万円程度となる。

事務局については、専務理事兼事務局長が組合員との折衝やシフト作成等を担当する一方、労使関係や給与計算等の事務を業務委託しており、３名で担われてはいるが、実質1.5人という体制であるという。

なお、この体制には、固定費をできるだけ抑えるという明確な経営上の意図がある。設立時には派遣事業の財産的基礎に充てるため300万円の補助を受けたが、それを取り崩さずに運営することが意識されている。実は、2025年度の段階では専務理事兼事務局長は無報酬であったが、職員が増えたことで、今は、専務理事兼事務局長への役員報酬も確保できている。

派遣計画は、数か月ごとに一つの事業者から別の事業者へ移るというスタイルではなく、「月曜日はＡ社、水・金曜日はＢ社、土・日曜日はＣ社」といった形で、１週間の中で複数の派遣先を組み合わせるスタイルをとっている。なお、職員に寄り添うことは重要である一方、組合員事業者の採用や人手不足への対応も同様に重要であり、「従業員ファーストだけの組合ではない」ことが西粟倉事業協同組合の特色であるという。

そのため、「卒業」も唯一の成果としては設定されていない。派遣を通じて自分に合った事業者が見つかり、その事業者への直接雇用に移行することは歓迎されるが、現状では地域事業者の季節的・恒常的な人手不足が深刻であるため、まず複数の事業者で働きながら西粟倉の仕事を知ってもらうことが重視されているのである。

3-11-2　注目すべき点

同組合の取り組みで第１に注目すべきなのは、派遣事業に加えて、村内事業者全体の採用活動、採用広報、人材との継続的な関係形成、将来的には無料職業紹介まで含めた人材機能を担い、「地域の人事部」というポジションを確立することが目指されているという点である。人口約1,200人の村で派遣職員を３～４名雇用するだけでは、地域全体に与える

影響には限界があるからである。

実際、地域おこし協力隊インターンを活用して、短期間西粟倉での暮らしを経験した人材を将来の就職・移住につなげる仕組みに取り組んでおり、将来的には、無料職業紹介に手を広げていくことも検討されている。島根県海士町の「大人の島留学」のように、まず地域を経験する入口をつくり、その後の同組合や地域事業者への就職へつなげていくことが目指されている。

第２に、人口1,200人程度という小規模地域に合わせ、少人数でも成立する収益構造を意識的に設計していることである。

一般に、派遣利用料を低く設定すれば、事業者にとって利用しやすくなる一方、十分な事務局収入を得るには多数の派遣職員を雇用する必要が生じる。これに対して、西粟倉事業協同組合では、当面の職員規模を３～４名程度と見込み、少人数でも組合運営を維持できるよう、派遣利用料金を１人１時間1,400円（税込）に設定した。派遣売上と派遣職員人件費をできるだけ均衡させ、補助金を事務局経費に充てることによって、２～３人規模でも最低限の事務局運営を可能にする考え方である。

同時に、専従事務局職員を当初から複数雇用するのではなく、専務理事が（当初は無償で）事務局長を務めつつ、給与計算・労務等を外部委託することによって固定費を抑えている。

以上を踏まえるならば、同組合は、「規模を拡大して採算を確保する」のではなく、「規模が小さくても存続できるコスト構造をつくる」ことを志向する組合であると位置づけることができる。大規模な人材需要や多数の派遣職員を前提としたモデルは、人口1,200人程度の地域では必ずしも適用できないことからすると、同組合は、小規模町村における特定地域づくり事業協同組合の持続可能性を考える上で、一つの重要なモデルを提示していると言えよう。

第３に、本業を別途持ち、そちらを成り立たせたいという思いを持っている人材を派遣職員として雇用し、組合で働いてもらいながらも、そのチャレンジのサポートを組合がするという新たな方向性が出てきているという点である。具体的には、現在の派遣職員のうちの３名は、それぞれゲストハウスの運営、アーティスト（画家）、移住コーディネーターを本業もしくはいずれ本業として確立したいと考えているのだという。アーティストの場合を例にとれば、画材を運ぶのに軽トラを使うということでオートマ限定解除免許の取得のための費用を福利厚生として措置してあげたり、財団からの支援を得るための文章を書くのを手伝ってあげたりと、組合がチャレンジをサポートしているのである。５人目の派遣職員候補として面接段階にある人物についても、「村でダンススクールを開きたい」というその希望に対し、「サポートしますよ」と伝え、入職に向けて話を進めているという。

第４に、人材不足以上に住宅不足が今後の組合拡大と移住・定着の制約になっていることである。すなわち、西粟倉村には、利用可能な空き家自体が非常に少ない。そのため、組合としても、住宅不足を認識し、派遣職員について西粟倉村への住民票移動を必須とはしていない。まず地域事業者の人手不足への対応を優先しているのである。このことは、特定地域づくり事業によって「仕事」をつくることができても、「住む場所」がなければ、必ずしも移住・定住にはつながらないことを示している。

しかし、村外に居住すると、職場には通えても、日常生活を通じて村の人々やその活動と接する機会が少なくなり、派遣職員本人が「西粟倉の温度感」を感じにくくなる。地域の人と酒を酌み交わしても、そのまま帰るというのができないといった制約もある。そこで、村内の１戸建てをシェアハウスに改築するなど、住宅不足問題の対応は今後の課題の一つとなっている。

第５に、他地域のモデルを積極的に学びながら、それらを西粟倉村の条件に合わせて組み替えていることである。前述の通り、組合設立にあたっては、先行事例から多くを学んでいる。海士町複業協同組合からは固定費を抑えながら収益性を確保する考え方を、ACにちなん事業協同組合からは細かなシフト作成のノウハウを、五木村複業協同組合からは組合員との付き合い方を、気仙沼ジョイントワークス協同組合からは採用・募集の方法と設立の仕方を、KATERI WORK（宮崎県椎葉村）からはまちづくり・ひとづくりを学んだという。

また、上記の先行組合を中心に特定地域づくり事業協同組合の事務局同士で情報交換するオンラインの会があり、そこで、さまざまなアドバイスを得たり、組合相互の情報共有をしたりしてきたのだという。

西粟倉事業協同組合は、まだ設立から日の浅い組合ではあるが、複数のモデルを組み合わせながら自らの制度運用を形成しており、先行組合間で形成されている実務的な学習ネットワークを活用している事例としても注目されるのである。

3-12　奄美市しまワーク協同組合（鹿児島県奄美市）(33)

3-12-1　概　要

「奄美大島を知らない方と島の事業者さんが出会い、働き、生活を営みながらこの島を好きになって頂けたら」という思いの下、「その出会いの入口（ゲート）の役割」を果たすべく設立されたのが、奄美市しまワーク協同組合である。

同組合の設立を主導したのは、事務局長の長瀬悠氏である。長瀬氏は奄美市で最初の地域おこし協力隊員として採用され、奄美大島５市町村（奄美市、龍郷町、大和村、宇検村、瀬戸内町）で構成されるDMOにおいてウェブプラットフォームの構築等を担当した。この仕事を通じて数多くの島内事業者と接する中で、人材不足が共通した深刻な問題となっていることを認識し、特定地域づくり事業協同組合制度の創設を知ったことから、その活用を奄美市に提案したのである。

組合設立に際しては、実は当初、奄美市だけでなく、奄美大島を構成する５市町村全体を対象とするという選択肢や、北部と南部に分かれて奄美市と龍郷町で組合を設立するという選択肢も検討されたという。しかし、最終的には、まず奄美市単独で事業を開始することとなった。この背景には、後述するように、奄美大島が広く、住宅が名瀬地区に集中していることから、自治体域を越えた派遣では長時間の通勤が必要になること、また、複数自治体が財政負担をしても、それぞれの自治体に実際に職員が派遣されるとは限らないという問題があった。

2026年８月末時点の派遣職員は８名であり、30代４名、40代２名、50代２名である。派遣職員は、関東を中心に島外出身者が多いが、これまでに島内出身者も２名採用している。「地元出身者を含めることによって、移住者だけで構成するよりも職員同士や地域とのつながりを広げやすくなる」という考えによるという。また、当初は若年層が多かったが、近年は、社会人経験が豊富で、派遣先において即戦力となりやすく、移住に対する覚悟も比較的明確な中高年層の採用にも力を入れているという。なお、損益分岐点は、年間平均で派遣職員3.8名程度と認識されている。

なお、設立後に採用した者は累計17名となっている。すでに退職した９名のうち７名は島内で就職しており、その内訳は、派遣先事業者への就職が５名、派遣を通じて知り合った別の島内事業者への就職が２名となっている（その後島内にて独立１名）。

組合員数は、12者となっている。業種としては、農業もあるが、ホテルやレストランなどの飲食業、さらにはイベント企画など、第三次産業が中心である。組合員になるための出資金は10万円で、会費（賦課金）は、月額3,000円となっている。制度や組合の考え方を十分説明し、それを理解した事業者に加入してもらうことを重視している。組合員が負担する派遣利用料は１人１時間当たり1,320円（税込）となっている。

一方、派遣職員の給与は、労使協定方式に基づく月給制で、基本給は月額18万6,000円であり、これに月額２万円の住宅手当、交通費、賞与等が加わる。勤務は原則として週40時間である。ただし、「独立したい」、「他の仕事もしてみたい」といった派遣職員の声を踏まえて、週32時間という働き方も可能になっているという。

より処遇を高めることも可能ではあるが、そうす

(33)　以下の記述は、参考文献のほか、2025年７月17日に行ったオンラインヒアリング（長瀬悠・事務局長）、同年９月５日に行った現地ヒアリング（麓憲吾・アーマイナープロジェクト代表取締役／NPO法人ディ代表理事（奄美市しまワーク協同組合組合員）、奥圭太・代表理事、長瀬悠・事務局長）、2026年９月21日に行ったオンラインヒアリング（長瀬悠・事務局長）に基づく。

ると「居心地がよくなってしまう」ため、派遣先への就職というインセンティブが弱まってしまう。派遣職員として採用できる人数は、前年度に編成される奄美市の予算によって一定の上限が設定されるため、既存職員が長期間組合に在籍し続ければ、新たに島外から人材を採用する余地がなくなる。組合経営の安定だけを考えれば職員の長期定着は望ましいが、同組合では、それよりも人材を地域事業者へ送り出し、空いた枠に新しい人材を呼び込むという「人材の流れ」をつくることを重視しているのである。

事務局は、長瀬氏１名で運営されている。給与計算、社会保険、勤怠管理、派遣先との調整、職員募集・面接等、多岐にわたる業務を１人で行っているが、情報発信、経理、庶務等、外部委託できる定型的な業務については、今後積極的に外部化していく方針である。他方、採用面接、派遣先との調整、事業者との信頼関係の形成といった業務は、事務局長の経験や能力が強く求められると認識されている。

長瀬氏が１人で事務局を運営できている背景には、鹿児島県中小企業団体中央会による強力な伴走支援もある。組合設立時の手続きだけでなく、社会保険、給与計算、報告書の作成、特殊な事案への対応等についても頻繁に相談し、確認を受けている。また、鹿児島県内の特定地域づくり事業協同組合間でも協議会を形成し、情報交換や研修等を実施しているという。

派遣については、直前になって需要のある事業者へ職員を配置するのではなく、半年程度前から事業者との調整を始め、大まかな年間派遣計画を作成している。直前の調整では職員の仕事が空いてしまう危険があり、固定給を支払う組合にとって大きな経営リスクとなるからである。また、組合員には、客が少ない、天候が悪いなどの事情があっても、原則として週40時間分の仕事を確保することを求めている(34)。また、職員を短期間で次々と異なる派遣先へ移すのではなく、本人の希望や適性、事業者側のニーズを十分に聞いた上で、最初の派遣先を慎重に選び、まずは半年程度働いてもらうことを基本としている。

採用面接では、島暮らしへの過度な期待とのミスマッチを防ぐため、給与水準が必ずしも高くないこと、接客業が多いこと、週40時間勤務であることなどを率直に伝えている。また、「島でスローライフを送りたい」「海の見える一軒家にすぐ住みたい」といったイメージだけで移住しようとする者には、実際の住宅事情や働き方も説明し、それでも移住する意思があるかを確認している。同時に、応募者には、奄美市しまワーク協同組合はあくまで「島への入り口」であると説明し、働きたい事業者が見つかれば、組合を「卒業」して、その事業者へ就職して構わないと伝えている。

なお、移住後の住居については、住宅不足という事情もあるが、移住当初は名瀬の中心市街地に住むことを勧めているという。いきなり周辺集落の一軒家に居住すると、集落の人間関係や行事等に馴染めず、結果として島自体を嫌いになってしまう可能性があるためである。まず名瀬で生活しながら島内のさまざまな地域を知り、人間関係を形成し、自分に合った集落が見つかった段階で、その地域に移る方が望ましいと考えられている。いわば「段階的な地域定着」が志向されているのである。

もっとも、名瀬地区では、家賃や駐車場代が高いという問題があり、それが人材派遣の制約となっている。すなわち、名瀬地区は、家賃は１ルームで月４万円程度であり、駐車場も月8,000～１万円くらいするのである。そのため、車を保有できない職員もおり、そうした場合には、車を持たなくても通勤できる派遣先を選ぶしかない。本人が車を購入すれば、より遠方の派遣先を選択肢に加えることができるが、それも必ずしも容易ではないのである。

3-12-2　注目すべき点

同組合の取り組みで注目すべき点は、第１に、その最大の特徴が事務局長を媒介とした「関係的マッチング」にあるという点である。すなわち、長瀬氏

(34)　契約書面上は、40時間を満たないで働かなかった分の６割を組合員に請求できるということになっている。ただ、通常は、仕事をつくってもらう形で40時間の仕事を確保してもらっているという。

は、地域おこし協力隊時代を通じて、地元事業者及び奄美市との深い信頼関係を構築し、それが組合設立のみならず、設立後の運用にも存分に生かされている。実際、派遣先事業者へのヒアリングでは、「長瀬氏が職員のことも自社のこともよく理解しているため、安心して受け入れることができている」との評価の声が聞かれた。また、長瀬氏は、たとえ23時過ぎの電話であっても、派遣職員からの相談に親身に応じ、そこから一緒に飲みに行くなど、とことん寄り添うことで職員からも深く信頼されている。また、彼は商店街の会長等も務めていることから、地元のコミュニティと派遣職員との橋渡し役を務め、派遣職員が地域に溶け込むための後押しをもしているのである。

第２に、奄美大島全体を一つの区域とするのではなく、あえて奄美市単独から事業を開始したことである。これは、和泊町・知名町の２町で組合を形成したえらぶ島づくり事業協同組合とは対照的である。

ここには、前述の通り、奄美大島が地理的に広いために、移動に時間がかかり、奄美市の中心地から宇検村等まで派遣することは容易ではなく、複数自治体で組合を構成した場合、財政負担をしているにもかかわらず、そこには職員が１人も居住せず、１人も派遣されないという自治体が生じうる、という事情があった(35)。つまり、確かに広域化すれば、多様な業種の組合員を確保でき、繁閑差の組み合わせをしやすくなるが、広域であればよいという単純な問題でもないのである。当該事例は、特定地域づくり事業における適切な「地域」の範囲を考える上でも示唆的である。

3-13　（補論）結いワーク宇検村協同組合（鹿児島県宇検村）(36)

最後に補論として、結いワーク宇検村協同組合を取り上げておきたい。すでに全国では解散に至った組合もみられるが、同組合もその一つであり、その解散に至る経緯は、特定地域づくり事業協同組合の持続可能性を考える上でも示唆を与えてくれるように思われるからである。

宇検村では、以前から移住者の受け入れにも取り組んでいたが、宇検村における特定地域づくり事業協同組合は、移住・定住そのものよりも、村外から人材を呼び込み、村内事業者で働く人を増やすことに重点が置かれていた。先進事例の視察等を経て、宇検村でも同様の仕組みを導入できるのではないかとの判断に至り、自治体主導で設立が進められた。事業者側からの強い要望を受けて制度化したというより、自治体側が制度の活用可能性を見い出し、地域の事業者に参加を働きかけたという性格が強かった。2024年８月15日に認定を受け、設立時の組合員は村内５事業者であり、事務局は事務局長１名の体制であった。

同組合では、その後、累計４名の派遣職員を雇用した。もっとも、４名が同時に勤務していたわけではなく、採用と退職を繰り返す状況であり、安定した派遣職員数を確保することはできなかった。

さらに大きな問題となったのが、採用した人材と派遣先事業者とのマッチングである。就業時間に関する希望が合わない、事業者が女性従業員を希望しているのに女性の応募者がいないといった条件面での不一致に加えて、宇検村の主要産業の仕事内容自体にも派遣を難しくする要因があった。たとえば、マグロ養殖では海中でマグロを捕まえて検査する仕事、車エビ養殖では夜間に養殖池へ潜って清掃する仕事などがあり、未経験者がすぐに従事するには身体的にも技術的にもハードルが高かった。その結果、五つの組合員事業者のうち、実際に派遣実績があったのは製造業の１社にとどまった。

派遣職員の定着も十分ではなかった。累計４名のうち１名は、都市部から島へ移住した者であったが、島での生活そのものが合わず、元の居住地へ戻った。別の２名は、体力面ないし精神面で仕事が合わず退職した。残る１名は仕事ぶりも良く派遣先からの評価も高かったものの、組合の解散が決まったことによって退職することとなった。このようにみると、単純に応募者が集まらなかったわけではなく、採用

(35)　もっとも、奄美市内であっても、名瀬地区から笠利地区までは車で１時間程度を要する場合がある。
(36)　以下の記述は、2026年10月７日に行ったオンラインヒアリング（加美優・宇検村企画観光課職員）に基づく。

後に地域生活や仕事内容への適応が困難となるケースが相次いだことが、安定的な派遣体制を形成できなかった大きな要因であった。

もっとも、宇検村の事例においてより重要なのは、個々の派遣職員の問題だけではなく、そもそも特定地域づくり事業協同組合の仕組みに適合する事業者が地域内に少なかったことである。宇検村は人口約1,500人の小規模自治体であり、実際に活動している事業者も60程度にとどまる。その多くは、事業主１人、あるいは家族・親族だけで経営する小規模事業者であり、新たに第三者を雇用するだけの事業規模や経営上の余力を持つ事業者は限られていた。事務局長も組合員を増やすために営業や説明会を行ったが、加入事業者を十分に拡大することはできなかった。

また、こうした小規模事業者の多くは事業規模の拡大を志向しておらず、「今いる人員でできる範囲の事業を続ける」という経営形態であった。そのため、仮に「１日２時間」「週２日」といった補助的な労働需要が存在していたとしても、年間を通じて複数事業者に職員を派遣し、一定の就業量を確保する特定地域づくり事業の仕組みとは必ずしも適合しなかった。つまり、制度を利用できる規模の事業者自体が少なかったことが、最も大きな原因として認識されている。

これに加えて、設立後には当初想定していなかった二つの大きな環境変化が生じた。第１は、主要な派遣先として想定していた介護事業者の脱退である。当初加入していた５事業者のうち、介護関係の事業者については多数の派遣職員を受け入れることが期待されており、とりわけ他の事業者で仕事が少なくなる時期にも安定的な派遣先になることが見込まれていた。ところが、組合設立から半年もしないうちに同事業者は、経営方針の変更により、派遣職員を受け入れないこととなり、組合を脱退した。組合からすれば、年間を通じた派遣計画の基礎となる重要な受け皿を設立直後に失ったことになる。

第２は、外国人労働者の急速な増加である。同組合が特定地域づくり事業協同組合に認定された2024年夏は、ちょうど宇検村で初めて外国人労働者２名が受け入れられた時期でもあった。当初は外国人労働者が地域に馴染めるか、どの程度働けるかが分からなかったため、他の事業者は様子を見ていた。しかし、最初に受け入れられた外国人労働者がよく働き、日本語でのコミュニケーションや地域との関係にも大きな問題がなく、体力面でも事業者の需要に適合していたことから、2025年、2026年には受け入れが急速に広がった。早朝・夜間でも働くことができ、若く体力のある外国人労働者は、即戦力を求める事業者にとって「利用しやすい」人材であったという。

もともと宇検村の組合員事業者が特定地域づくり事業に期待していたのも、将来の事業承継者や地域の担い手を育成することより、当面の「戦力」となる労働力を確保することであった。このため、外国人労働者によってその需要が満たされるようになると、特定地域づくり事業協同組合を利用する必要性そのものが低下していった。

こうした状況の中で、2025年12月頃から翌年度の事業継続は困難ではないかとの議論が本格化し、2026年３月31日をもって組合は解散した。組合として経営を成立させるには４～５名程度の派遣職員を確保する必要があったが、実際にはそこまで派遣職員を増やせるだけの派遣需要もなく、１名程度の派遣職員のために組合を維持することは困難であった。

解散前には派遣職員２名と事務局長１名が在籍していたため、その後の就職先を確保する必要もあり、比較的早い段階で解散を決断した。

以上から、結いワーク宇検村協同組合が短期間で解散に至った原因を、単純な「人材確保の失敗」に帰することは適切ではない。第１に、地域内の事業者の多くが零細・家族経営であり、制度が前提とする一定量の派遣需要を形成できる事業者が少なかったという構造的な問題があった。第２に、地域の仕事には専門性や高い身体能力を必要とするものが少なくなく、都市部等から採用した人材との間にミスマッチが生じた。第３に、設立時に重要な派遣先と見込んでいた介護事業者が予期せず脱退し、事業計画の前提が崩れた。そして第４に、設立とほぼ同時期に外国人労働者の受け入れが始まり、その後急速に拡大したことで、事業者の人手不足そのものが緩和された。

すなわち、宇検村では、個々の派遣職員と仕事との「マッチングの失敗」だけでなく、そもそも一定量の派遣需要のある事業者層が薄いという、特定地域づくり事業の制度構造と地域労働市場との「構造的ミスフィット」が存在していた。そこに、主要な派遣先の予期せぬ脱退と、外国人労働者という代替的な労働力供給の急速な拡大が重なったことで、制度を維持する前提条件そのものが失われていったと捉えることができる。解散に至ったのはやむをえないところであった。

4　持続可能でパフォーマンスの高い組合運営の条件

4-1　一般的な失敗条件と共通して求められること

以上を踏まえ、「持続可能でパフォーマンスの高い組合運営」の条件を探ってみたい。言い換えれば、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派遣職員の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するための諸条件とは何かということである。

この点、ここまで取り上げてきた各組合の内実をみても分かるように、また2-11でも述べたように、その「答え」は一つではない。その「答え」は、①組合が置かれている環境条件と、②「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」という組合の目的次第で異なりうる。

とはいえ、「こうした環境条件であれば、成功見込みは低い」、「こうしたことをしてしまうと、失敗するであろう」といった一般的な失敗条件は語りうるように思われる。

第１に、「特定地域づくり事業による派遣を希望し、年間を通じて一定量の派遣需要を形成できる事業者が、地域内に一定数存在する」という初期条件が満たされない場合や、「特定の組合員に派遣需要が過度に集中し、当該組合員の脱退や人材需要の変化に対応できない」場合、結いワーク宇検村協同組合のケースが示すように、早々に立ち行かなくなってしまう。派遣が十分にできなければ、必然的に組合の収益が固定費を下回ってしまうからである。

第２に、十分に派遣職員が確保できていない初期段階において、事務局職員の人件費や事務所賃借料などの固定費が大きいと、運営は直ちに厳しくなる。逆に、事務局職員人件費について言えば、五島市のケースのように、初めから事務局職員を雇用するのではなく、事務局業務を委託し、派遣職員数に応じて変動させるという方策は、持続可能性を高めることになる。なお、業務委託を（外部組織にではなく）派遣職員個人に行うということも有効である。また、事務所賃借料については、役所内に間借りすることができれば、経費を抑制でき、持続可能性の向上につながる。

第３に、組合員事業者の派遣需要への対応ばかりを優先させ、派遣職員の希望や思いを軽視するような組合は、職員確保が困難であり、仮に確保できても働き続けてもらうことはできない。派遣職員を「単なる労働力」として捉えてはならない。本人の思いに寄り添いつつ、その希望を実現することを重視し、「地域をともに支え、発展させていく仲間」として遇することが必須である（丸尾2024：14、熊坂2023：33）。

ただし、当然だが、職員採用に際して、当該地域で働き続けてもらえるかどうかを慎重に見極めないと、長続きしない。派遣職員の定着を目指すならば、まずは応募者に対し、派遣先の現場を実際に見てもらったり、ACにちなん事業協同組合や奄美市しまワーク協同組合で行っているように、その地域で働き、暮らしていくことの大変さや厳しい現実を予め伝えたりすることが重要となる。また、派遣職員と地域の人たちとの関係性をとりもち、地域に馴染んでもらうことも肝要である。安来市特定地域づくり事業協同組合で導入されている「地域貢献ポイント制」は、この点で注目に値する。

さらに、仕事があっても、住宅や移動手段の確保が十分にできなければ、派遣職員の定着及び組合運営は十分にできない。それゆえ、これらの条件が不十分な場合は、自治体の関係部局との連携なども行いつつ、対応していかなければならない。

第４に、組合事務局は、派遣先の開拓、職員募集、派遣職員のシフト調整はもとより、経理事務、勤怠

管理、派遣契約書類の手続き関係など多様な業務を担っているのであり、その力量が組合の持続可能性を大きく左右する。特に、組合事務局が、派遣職員の相談に乗る中で各自の特性・性格等を把握しつつ、一方で、派遣先事業者の意向やニーズを理解し、両者の相性を的確に見抜き、うまくマッチングできないと、両者の不満が高まってしまい、持続可能性は低下する。派遣計画のシンプル化、業務管理の統合システムの導入、一部業務の委託等を通じて事務局負担を軽減することは、事務局が本当に力を入れるべきところに注力する上で大事なポイントになる。

なお、事務局長をはじめとする個人の力量や献身は重要だが、組合運営がそこに過度に依存してしまうことにはリスクもある。その個人が病気等で倒れたり、退任したりした場合、とたんに組合運営が困難になるからである。「優れた個人による運営」から「個人の負担に過度に依存しない組織的な運営」へと移行することも、組合の持続可能性を考える上では重要な課題である。

第５に、組合員の不満が高まると、組合が空中分解してしまいかねない。この点、自らの労働需要を安価な労働力で満たすことだけを考える事業者が組合員になることをまず防止する必要がある。逆に言えば、特定地域づくり事業協同組合制度の理念を予め理解・共有してもらった上で、組合員になってもらうべきである。

その際、「派遣職員数は限られるため、組合員になったとしても、十分に派遣を受けられる保証はない」という点についても、予め理解しておいてもらう必要がある。もっとも、年会費（賦課金）をゼロにしておけば、派遣が受けられなくても不満は生じにくくなる(37)。

また、「派遣利用料につき、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」という点も不満につながりやすいが、これについても、「直接雇用であれば生じる社会保険料等の事業主負担や採用・労務管理のコストが、派遣利用料には含まれている」ことを説明し、理解を得ておく必要がある。

第６に、特に初期において、ノウハウを含むさまざまな情報・アドバイスを得られなければ、組合設立・運営はままならない。実際うまくいっている組合の多くは、中小企業団体中央会、都道府県、先行組合からの支援を得られている。

たとえば、鹿児島県では、鹿児島県中小企業団体中央会が組合設立から運用段階まで特に手厚い伴走支援をしており、それが功を奏した（川島2023：44）(38)。島根県では、県が許認可手続きの全体スケジュールを整理し、各段階で作成・提出が必要となる書類の整理も行った。また、事業協同組合かわかみワークのケースでは、奈良県が問い合わせ窓口を一本化し、県側での内部調整を行ったためスムーズに手続きを進めることができた（総務省2022：32－33）。先行組合からアドバイスを受ける形で立ち上げられた西粟倉事業協同組合の例に見られるように、先行組合の支援も極めて有益である。また、後続組合から先行組合への事務局人材の出向を通じた学び合いも有効であろう（総務省2024：50）。

4-2　持続可能でパフォーマンスの高い組合運営の条件～各事例から得られた知見

以上のように、共通して求められる条件はあるが、そこから先は、各組合が置かれている環境条件や組

(37)　ただし、「一定の覚悟と責任をもって組合に参加してもらうことを重視し、あえて一定額の年会費（賦課金）を設定する」という考え方は、別途ありうる。

(38)　鹿児島県中小企業団体中央会では、特定地域づくり事業を担当する県地域政策課や、労働者派遣事業を所管する鹿児島労働局需給調整事業室を訪問し、中央会が本気になって制度普及や設立促進に努めていくことを説明し、連携や協力を強く要請したという。設立支援にあたっては、「受身型（待ち）」ではなく、「能動型（攻め）」支援を行う方針を課内に打ち出し、組合設立認可申請書、特定地域づくり事業協同組合認定申請書等の作成支援を行い、役所が国に提出する交付金関係のサポートを実施してきた。そして、派遣就業開始までの期間、労働者派遣法上の留意事項や各種書類の適正な作成方法等について繰り返し指導を行い、組合が作成した法定書類の確認はもちろん、給与計算の方法、雇入時安全衛生教育や健康診断の実施方法などきめ細かな支援を行ってきたという（坂本2024：25－28）。同中央会は、県内の特定地域づくり事業協同組合による「鹿児島県特定地域づくり事業協同組合連絡協議会」の設立を提案したり、協議会との共催で「補助金実績報告書作成相談会」を開催したりもしている（坂本2024：33－34）。

織目的次第であり、「答え」は一様ではない。

4-2-1　収益モデルの二つのパターン

まず、改めて押さえておきたいのが、おそらくは、収益モデルは、大きく二つのパターンに分かれうるという点である。

2-10でも触れた通り、「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」とされ（総務省2024：30）、「利用料金単価を適切な水準に設定できていない組合は、安定的な事業収支を実現することが困難であることが示唆された」（総務省2025：57）というのが、調査結果に基づく総務省の見解である。しかし、これは、派遣職員数が一定以下の場合の話だと考えるべきである。派遣職員数が十数名を超えるような規模になってくれば、話は違ってくる。

そのことを実証してみせているのが、海士町のケースである。3-2-2でも述べたように、海士町では、派遣利用料単価は、派遣職員の給与単価よりも低い。派遣職員人件費の半額が町から補助されるという前提の下では、同組合の職員数は多いため、それでも十分に運営が成り立つのである。再度例示すれば、組合員による派遣利用料単価を１時間当たり1,200円、派遣職員の１時間当たりの給与単価を（組合がそこに500円を加えることで）1,700円としたとする。この場合、派遣職員人件費の半額850円が市町村から補助されるので、850円と500円の差し引きで、組合には１時間当たり350円が入ってくることになる。職員１人が８時間働けば2,800円、職員が20人いれば１日５万6,000円が組合に入ることで、安定した経営が可能になるのである。すでに述べたように、こうした派遣利用料の低さゆえに、職員希望者に「地域内の事業所ならどこでも選べますよ」とPRすることが可能となっている点も見逃せない。本人が希望する事業者が地域にあり、かつ、まだ組合員になっていない場合に、派遣利用料の低さが売りとなり、組合員になってもらうことが容易となっているからである。

もっとも、上記収益モデルが可能になっているのは、海士町複業協同組合の置かれている環境条件によるところが大きい。まず、職員数を増やしたくても、派遣職員人件費の８分の１を市町村が負担するというスキームの下では、市町村がその負担増を忌避するケースがしばしばみられるが、海士町の場合は、派遣職員を増やすための町の実質負担額と、人口増による普通交付税の増額分の双方を勘案し、地域企業に労働力を供給する便益が上回るとして、派遣職員数を増やすことに対し、町の理解が得られている。また、全国的な知名度に加え、「大人の島留学」という供給源があり、派遣職員の獲得が比較的安定的にできるという点も、上記収益モデルを可能にしている条件の一つであろう。

しかし、こうした環境条件を確保でき、派遣職員数につき十数名を超えるような規模まで増やせる組合は、必ずしも多くないかもしれない。そうした場合には、比較的小規模でも収益を確保できる別の収益モデルを考えざるを得ないことになる。「派遣職員の給与単価を上回る水準で派遣利用料単価を設定する」というあり方は、そうした場合における収益確保方法の一つとして位置づけることができる。

4-2-2　求める人材像と情報発信

特定の技能・志向・特性を持つ人材の確保を目的とする組合と、地域への移住希望を中心に幅広い人材を受け入れる組合とでは、適切な募集戦略が異なる。

前者においては、農業・林業に興味がある方、Uターン者、地域おこし協力隊出身者(39)など、ターゲットとしたい特定人材を念頭に、「どのような働き方ができるのか」「当該地域での日々の生活はどのようなものか」「先輩職員たちは実際に働いてみてどのような感想をもっているのか」といった点を明確にした上で、HPやSNSでの発信、SMOUTなどの移住・就業に関するマッチングサイトの活用、就職説明会等への参加などを通じて募集を行っていくことが有効であろう。なお、協同組合Biz.Coop.はまだ

(39)　組合は、任期終了後の地域おこし協力隊員OB・OGの受け皿としての役割も期待されている（熊坂2023：33）。実際、各地の組合をみると、派遣職員、事務局職員・事務局長に協力隊経験者が就いていることが珍しくない。

の場合には、「音楽を続けたい人」というかなり特殊な人材像を求めていることから、音楽大学等へのアプローチも行っている。

一方、後者（地域への移住希望を中心に幅広い人材を求める組合）の場合、「当該地域で生活することの幸福感」をHPやSNSで発信するとともに、自治体移住担当部局との連携を通じて、相談に来た移住希望者に対し、就職先として組合を紹介してもらったり、移住イベントに参加したりすることが有効であろう。その際、事業協同組合かわかみワークが意識しているように、特定の人材しか求めていないと受け取られないよう、あえて幅広い層に門戸を開くような情報発信をすることも合理的である。

なお、いずれの場合においても、縁故を活用することは有効である。

4-2-3　組合員事業者のバリエーションと数

派遣職員の立場からすれば、組合員事業者のバリエーションはできるだけ幅広く、かつ、その数が多い方が働く場所の選択肢が増えるので好ましい。その地域で派遣職員になりたいという希望があっても、働きたい業種等の希望がうまくマッチせず、採用に至らないということも起こりうるからである。

一方で、組合員事業者のバリエーションが幅広く、数が多ければよいというものでもない。たとえば、地域の労働力不足解消の観点からすると、どうしても農業人材を求めたい場合に、多業種の組合にしてしまうと農業に特化した人材確保が難しくなる可能性がある。（本稿では事例として取り上げなかったが、）人材サポートなんぶ協同組合で派遣先を農業に特化したのは、この点を考慮したためである（山本2023：６）。

最適点をどこに見い出すかは、一つには、地域の労働力不足解消に力点を置くのか、移住・定住の拡大に力点を置くのか、という目的次第である。また、その地域経済がいかなる産業構造で成り立っているのか、どの程度の事業者が存在するかによって、組合員のバリエーションと数は規定されざるを得ない。そして、派遣職員数に比して組合員事業者の数が多ければ多くなるほど、実際に派遣を受けられる組合員は少なくなってしまうのであり、派遣職員数とのバランスも大事である。さらに、派遣先の選択肢を増やすために地域を広げると、通勤距離や自治体間の費用負担調整という制約も生じることになる点にも注意が必要である。「答え」は、地域ごとにいろいろとありうるのである。

4-2-4　派遣ニーズへの対応

上記の点とも関連するが、組合員の派遣ニーズに対して、どの程度、どのように対応するのかについても、「答え」は一様ではない。

一方の極にあるのが、海士町複業協同組合のケースである。海士町においては、「職員ファースト」の旗印のもと、「職員に選ばれるため、自ら仕事の魅力化を図らなければならない」という考え方が組合員に共有されており、かつ、派遣利用料については、最低料金1,177円（税込）以上で組合員が自由に設定できるようになっている。これにより、組合員間に、派遣職員から選ばれるための競争が生じているのである。しかし、これは一定以上の派遣利用料を払えるだけの余力が組合員にあることが前提になるし、こうした割り切った対応を行うという合意形成を行うことも容易ではないだろう。その意味では、海士町ならではの「答え」だと言える。

もう一方の極にあるのが、ACにちなん事業協同組合のケースである。五島市地域づくり事業協同組合でも、組合員のニーズを継続的かつ丁寧に把握し、その情報を派遣調整に利用する形で、各組合員への派遣量が極端に偏らないよう、組合員間の公平性にも配慮しながら派遣計画が作成されているが、ACにちなん事業協同組合では、それに加えて、独自に「バランシングポイント制度」を導入しているのである。すなわち、派遣先について「シフトの自由度」「職場のなじみやすさ」「おしごとエネルギー」という三つの指標から評価し、①日曜勤務、②ピンチヒッター、③希望していない企業への派遣、④翌日・当日の突発的な出勤などにポイントを与えることによって、蓄積したポイントを、希望する企業への派遣、柔軟なシフト、有給休暇、賞与への加算等に結びつけることで、人気の低い派遣先や人材の集まりにくい日時にも派遣できるようにしているのである。

こうしたきめ細かなシフト調整は、「できるだけシンプルな計画こそが好ましい」という発想とは逆をいくものである。その作業は極めて複雑であり、事務局負担の増大につながることになる。しかし、他方で、この作業こそが、派遣職員、組合員双方との濃密なコミュニケーションと信頼関係の構築につながっているのだという。また、時間とともに、ある程度のパターンが定着し、「慣れ」も生まれるため、負担は軽減されている。それゆえ、これもまた確かに「答え」の一つなのである。

4-2-5　年間を通じた派遣職員の稼働率の確保

年間を通じた派遣職員の稼働率の確保も重要である。稼働率が低下し、８割未満となれば、交付金の上限額がその稼働率に応じて漸減されてしまうからである。これが特に問題となるのは、組合員の多くが１次産業の事業者である組合の場合である。仕事が天候に左右されてしまい、安定的な派遣がしにくいという事情があるからである。

この点、多くの組合では、「利用予定の急な変更はできないので、雨の日でもできる仕事をつくってください」と組合員にお願いしているが、組合員事業者によってはそうした対応が容易でないし、毎回そのようにお願いし続けることは、お願いする側としても心苦しい。

この点で、薪割りの仕事をつくってこれをカバーした智頭町複業協同組合のケースは注目に値する。しかし、これが、同じく林業への派遣を推進しようとしている事業協同組合かわかみワークにとって「答え」になるかというと、必ずしもそうはならないのである。というのも、智頭町では、薪ストーブの普及を進めてきたからこそ、一定規模の薪利用の需要が存在していると思われるからである。そうした需要がないところで薪割りを仕事にしようとしても困難なのである。

では、「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」が実現したことを踏まえ、市町村等への派遣で年間を通じた派遣職員の稼働率を確保するという道筋はありえないであろうか。もちろん、論理的にはありうるのだが、筆者がヒアリングした限りで言えば、少なくとも、現段階では、市町村等による員外利用を積極的に拡大するという動きはみられなかった。市町村の方もそうした派遣には必ずしも積極的ではないようである。

ここには、「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）とする国の見解(40)が影響している可能性もある。だが、そもそも、自治体での業務を担う際に求められる能力を派遣職員が必ずしも有しているとは限らない、というのが自治体側の感触のようでもある。

逆に言えば、協同組合Biz.Coop.はまだのように「音楽」という特化した能力を有する人材が派遣職員となっている場合、小中学校等において音楽人材が不足しているという状況が仮に生じているとするならば、員外利用を拡大していける余地があるということになろう。

4-2-6　派遣職員のキャリア設計

派遣職員のキャリア設計をめぐっては、第一義的には職員自身の意向が尊重されることになるが、従前、組合員による直接雇用を通じた「卒業」を歓迎もしくは推奨する組合が少なくなかった。

この点、「勤続年数に応じた一定の昇給を行うとするならば、現行の派遣料の継続を前提とするとマルチワーカーの入替わりがなければ組合収支の赤字化が見込まれる。そこで、組合は経済的な負担が相対的に低くなる新人『マルチワーカー』をつねに確保し続けるために、一定期間組合で勤務したマルチワーカーを地元企業に正規職員として就職させ、組合を『卒業』させることを念頭におく」との論評もある（甲斐2025：355）。そういう面もあるのかもしれない。だが、筆者がヒアリングを行った印象で言えば、組合側に必ずしもそのような意識が明確にあるわけでもないように感じている。すなわち、

(40)　衆議院総務委員会の決議及び参議院総務委員会の附帯決議においても、「当該市町村において雇用されている常勤職員や会計年度任用職員等の職員の代替としないこと」が原則とされている（参照、第217回国会 衆議院・総務委員会（2025年３月18日）、参議院・総務委員会（2025年３月31日））。

「この仕組みを通じて、地域に移住・定住し、働いてくれる人を１人でも増やしたい」という願望があり、「既存の職員には『卒業』によって地域に残ってもらいつつ、それによって空いた枠で新たな人材を呼び込みたい」という思いから、そのような運用が志向されるケースが多いように思われる。

それはともかく、「卒業」を推奨するというあり方は、特定地域づくり事業に継続的に取り組む中で、新たに組合員事業者を開拓できない限りは、徐々に困難になっていく。というのも、安来市特定地域づくり事業協同組合のケースで述べたように、多くの地域では、直接雇用できるだけの比較的余力のある組合員が限られており、その中で直接雇用が進むと、直接雇用をできるところが徐々に少なくなっていくからである(41)。

そこで、二つの方向性が求められることになる。なお、二つの方向性は相互排他的なものではなく、同時に探求されることもありうる。

一つは、直接雇用の余地を拡大するという方向性である。具体的には、①新たな組合員事業者を開拓したり、②新規事業の立ち上げによって組合員事業者の受け入れキャパシティを高めたり、③組合員になりうる新たな会社の立ち上げをうながしたりといったことが考えられる。このうち、①を志向し、「派遣開拓型」という派遣のタイプを設定、マニュアル作成などを通じて、派遣を受け入れられる組合員を増やすことを目指したのが、おぐにマルチワーク事業協同組合の取り組みであった。一方、②及び③を目指し、そうした仕事をつくりだせる人を育てることに取り組んでいるのが、海士町複業協同組合である。

もう一つは、直接雇用以外の方向性である。具体的には、❶組合員以外への就職、❷起業・事業承継、❸マルチワーカーの継続といったキャリア形成が考えられる。なお、直接雇用による「卒業」でなくても、「地域内で働き続けている人の数」が増えるのであれば、特定地域づくり事業を行う意味は十分にあると言えよう。

どの方向性のどの選択肢が探求されるかは、組合によって異なりうる。「直接雇用の余力がない組合員が地域でどのくらい多いのか」、「組合員になりうる事業者が地域にどのくらい存在するのか」、「事業拡大できる余力のある事業者がどのくらいあるのか」、「廃業しそうな事業者が地域にどのくらい存在するのか」といった点が判断ポイントとなろう。

4-2-7　キャリア形成の支援（人材育成）

キャリア形成をどう支援しているかという点についても触れておきたい。この点、事務局長が定期的なキャリア面談を行うなどの一般的な取り組みは別として、それ以外の取り組みは、組合によって、一様ではない。

将来的な方向性が明確な智頭町のマルチフォレスターの場合、組合員（林業事業者）と町役場、組合事務局が定期的に集まって人材育成会議（「ドラフト会議」）を毎月開催しているほか、自己研鑽等に充てる勤務日として「マルチフォレスターデー」を有給休暇とは別に月２日設定できるようにしている。将来的な方向性が一つに定まっていれば、このような対応が可能であるし、有効であろう。

一方、派遣職員が多く、派遣先や従事する業務も多様である一方、勤務先はかなり固定的である海士町複業協同組合では、集合研修や職員全員による情報交換等の有効性は低いと考えられており、あまり実施されていない。派遣職員の将来的な方向性が単一ではなく、多様であると、個別の随時面談等に依らざるを得ない面があるのである。

他方で、海士町においては3-2-2で述べたように、組合員（事業者）に声掛けをし、新たな事業の立ち上げや業務改善に派遣職員が挑戦する機会をつくり、その分の派遣職員の時給は、「研修」という名目で

(41)　なお、「本制度は通年の正規雇用が困難な中小企業を主な対象としている。そのため、組合員が組合職員を採用した際には、組合員に退職者等が発生しない限り追加的な労働需要はほとんどなくなることが想定される。つまり、組合職員が目標通り組合員企業に転職すればするほど、組合員の労働需要は満たされ、本事業の必要性が低下するのである」（井元ほか2026：151）という指摘があるが、これは、直接雇用できない零細事業者があまりおらず、かつ、組合員が増えず、かつ、個々の組合員の事業拡大等が生じない場合には、その通りであろう。

同組合が持つという取り組みを行っている。新たな事業の立ち上げや業務改善に関わる経験を積んだり、リサーチ等の業務を経験したりして、成長できるようにすることで、派遣職員のキャリア形成を支援しているのである。

4-2-8　マルチワーカー派遣事業以外の取り組み

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は容易ではない。そこで、2-9でも述べたように、組合運営を持続可能で充実したものにすべく、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。

この点で注目されるのは、えらぶ島づくり事業協同組合の取り組みであろう。同組合は、有料職業紹介事業を行うだけでなく、異なる地域の繁忙期を結びつける「産地間人材リレー」へと事業を展開している。

しかし、こうした取り組みを行っていくには事務局人材の確保が必要であるが、一定の事業収益がないとそれは難しい。それゆえ、まずはマルチワーカー派遣事業が軌道に乗ることが必要である。その意味で、「どの組合でも直ちにマルチワーカー派遣事業以外の取り組みを行うべき」とはやはり言えないのである。

ところで、特定地域づくり事業協同組合で特定地域づくり事業以外の収益事業を展開することはそもそもやりにくい面がある。収益事業に伴うリスクが組合本体に波及する可能性があるし、組合員のための共同事業という組織目的との関係でも難しい面があるからである。智頭町のケースのように実質事務局メンバーが重複している別法人で収益事業を行うことで、事務局人材の処遇を含めた持続可能な運営体制を構築する方が得策であるのかもしれない。

なお、事業協同組合かわかみワークの無料職業紹介にみられるように、マルチワーカー派遣事業以外の取り組みは、収益確保だけを目的とするものではない。無料職業紹介は、直接的な収益をもたらさないが、派遣事業だけでは充足できない人材需要に対応することができるだけでなく、組合員事業者のすそ野を広げたり、移住希望者の希望に合う派遣先が川上村内で見つからなかった場合でも、近隣自治体の事業者を紹介することで、川上村への移住・定住につなげたりすることができるというメリットを伴うのである。

おわりに～環境条件と組織目的に応じた「答え」の多様性と自治

以上みてきたように、「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は何か？」という問いに対する「答え」は、一様ではない。その「答え」は、環境条件と組織目的に応じて異なる。各地の特定地域づくり事業協同組合は、それぞれが置かれた環境条件と自らの組織目的を踏まえて、独自の工夫を積み重ねてきたのであり、その中で、多様な「答え」が創出されてきたと言えよう。

特定地域づくり事業協同組合制度の活用実態は、「あらゆる状況に通用する唯一最善の方法（one best way）は存在しない」という「コンティンジェンシー理論」の命題をまさに体現しているように思われる。

また、地域事業者の労働需要の充足を優先するのか、派遣職員の自己実現を重視するのか、移住・定住を増やすのか等々、何を組合の目的とするか、どのような優先順位を付けるのかによって、何をもって「パフォーマンスが高い」と評価するのか自体が異なってくる点にも留意したい。

地方自治論の観点からすると、本制度の活用実態は、地域の実情に応じて目的を選びとり、それを実現するために創意工夫を重ねた「自治の実践」を示しているように筆者には思われる。近年、国に睨まれないようにと萎縮したり、国が示す「方程式」に国が期待する答えを入れることで補助金をもらうことにいそしんだりといった自治体の姿が目立つように思われる。しかし、本稿で取り上げた各事例は、国が用意した制度をただ受け身で運用するのではなく、それぞれの地域の実情と目的に応じて主体的に使いこなし、独自の「答え」を生み出そうとする営みであった。そこに、自治の本来的なあり方が表れているのではないだろうか。

最後に、本稿の執筆にあたり、各組合の関係者に

は貴重な時間を割いていただき、多くのお話を伺うことができた。記して心より感謝申し上げたい。本稿が、各地域で積み重ねられている創意工夫を広く共有し、特定地域づくり事業協同組合制度のよりよき活用につながる一助となれば幸いである。

（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

＊　前回掲載した参考文献のうち今回も引用したものは再掲している。

【参考文献】

井元崇太ほか（2026）「特定地域づくり事業協同組合の特徴と課題 ── 京丹後地域づくり協同組合『ほむたん』の事例から」『地域情報研究』15号

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

大友和佳子（2025）「農業の労働力確保の方法論への一考察 ── 秋田県東成瀬村の『特定地域づくり事業協同組合制度』活用の事例から」『共済総研レポート』199号

小田切徳美（2024）「過疎地域の『しごと』づくり ── 特定地域組合の可能性と課題」『にぎやかな過疎をつくる ── 農村再生の政策構想』農文協

小田礼子（2022）「若手音楽家の自立を支援　協同組合Biz.Coop.はまだ（島根県浜田市）」『DePOLA』56号

小田礼子（2024）「UIターン者を支援、地域産業の担い手に ── 津和野町特定地域づくり事業協同組合（島根県津和野町）」『DePOLA』58号

甲斐智大（2024）「全国に拡大する特定地域づくり事業協同組合の特徴と課題」『信用金庫』2024年５月号

甲斐智大（2025）「特定地域づくり事業協同組合による労働力確保のメカニズム ── 長崎県五島市を事例に」『地理学評論』98巻６号

川島宜孝（2023）「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」『商工金融』73巻８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

坂本和俊（2024）「特定地域づくり事業協同組合の円滑な設立や運営に向けた伴走型支援の展開 ── 『特定地域づくり事業』全国一の先進県を目指して！」商工総合研究所編『中小企業活性化懸賞レポート受賞作品集』28号

自治労島根県本部地方自治研究会（2022）『地域の担い手確保と育成～「特定地域づくり事業協同組合制度」の取り組み～』

庄子元＝甲斐智大（2023）「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巻１号

須山隆（2023）「音大卒の若者の移住促進で担い手育成 ── 音楽を続けられる環境を整備（協同組合Biz.Coop.はまだ（島根県浜田市））」『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）（2023ｂ）『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）

丸尾尚史（2024）「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 ── 事業協同組合かわかみワーク（奈良県川上村）の取り組み事例を参考に」『ナント経済月報』2024年８月号

山本又一（2023）「基幹産業の持続的発展のために ── コロナ禍機に農業の新たな担い手育成 ── （人材サポートなんぶ協同組合（青森県南部町））」『地域づくり（特集編）』2023年10月号

<その他>

「事業協同組合 各地で設立へ 農業、飲食店、介護業…人口急減地域に働き手 若者定住受け皿に」『日本農業新聞』2019年12月11日

「宮崎県日南市・ACにちなん事業協同組合 双方ニーズ把握し運営 好待遇で応募」『日本農業新聞』2024年６月４日

「（論説）労働力の補填ではない ── 地域づくり協100に」『日本農業新聞』2024年６月４日

「地域づくり協全国で100組織 農業が最多89組織」『日本農業新聞』2024年６月４日

「人手確保に苦戦の『特定地域づくり事業協同組合』、徐々に成果も知名度不足など課題」『読売新聞オンライン』2025年３月18日