

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

報告書概要版

令和5年3月
総務省地域力創造グループ地域振興室

1. はじめに

業務の概要

■業務の目的

- ・人口の更なる急減を抑止し、地域の担い手を確保するための新たな枠組みとして、「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（人口急減地域特定地域づくり推進法）」が議員立法として国会に提出され、令和元年12月4日に公布、令和2年6月4日に施行された。
- ・本調査研究においては、法施行後3年目を迎えるにあたって、先行事例の研究及び組合運営上の留意点について調査・分析等を行い、調査報告書を作成する。また、特定地域づくり事業の制度活用を検討している団体及び既に活用を行っている団体に対して本調査結果の周知を図り、制度活用の推進並びに持続的で安定的な組合運営に繋げることを目的とする。

■業務の流れ



2. 調査の視点の整理

(1) 調査の目的、分析の対象

■調査の目的

- 総務省では、「特定地域づくり事業協同組合制度」制度の普及等を目的として、施策説明、先行事例の知見の共有、意見交換等を行うブロック説明会を、令和4年10～12月に実施している。
- ここでは、組合が抱える課題の整理や、先行する組合の事例における解決策の方向性の概略を整理し、本業務における調査の論点を整理する上で、ブロック説明会において実施された意見交換会の議論の分析を行った。

■分析の対象

- 分析の対象としたブロック説明会は、以下に示す通りである。茨城会場については説明会のみが実施され、意見交換会は未実施であったことから、ここでの分析対象外としている。

図表 ブロック説明会（意見交換会）の実施概要

	日時	団体数
宮城会場	令和4年10月21日（金）	9
和歌山会場	令和4年11月10日（木）	3
静岡会場	令和4年11月11日（金）	4
北海道会場	令和4年11月28日（月）	5
茨城会場	令和4年12月2日（金）	—
大分会場	令和4年12月6日（火）	10
広島会場	令和4年12月7日（水）	8
香川会場	令和4年12月8日（木）	5

(2) 分析結果①(組合の設立段階)

■組合員の確保、制度に対する理解の醸成

- 組合員の確保は設立時のみならず、運営段階でも継続的に拡充が図られている。組合運営の安定化には一定の派遣人材を確保する必要があり、人材を雇用する上では派遣先としての組合員の充実（事業所数及び業種の多様性）が必要となる。
- 労働者派遣事業に対する理解度や組合の運営に対する主体性は、地域によっても異なる。
 - 全組合員が組合の役員となり当事者意識を有する
 - 発起人集会時に丁寧な制度趣旨の説明を実施
 - 労働者派遣を受ける“派遣先”としての関わりが中心の組合員もいる など
- マルチワーカーの雇用や移住政策との親和性のほか、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みられた。

■賃金水準の検討、賃金体系の設定など

- 賃金水準については、地域の平均的な給与水準との乖離を望ましくなく、同水準とする例が多い一方で、域外からの移住者にとって訴求力を有する賃金水準を設定する例もある。
- 労使協定方式を採用する組合は多いが、業種によっては既存の賃金体系との格差等が課題視されることもある。派遣職員と既存の職員の仕事の内容に違いをつくり、給与水準の違いを説明できるようにした組合の事例もみられた。
- 派遣先均等均衡方式は、直接雇用と同水準の賃金水準の設定ができる等から“卒業”に向けたインセンティブが生まれることをメリットとする組合の例がみられた。一方で派遣先ごとに賃金を調整する必要が生じる等、事務負担の煩雑さは課題とされている。

(2) 分析結果②(組合の運営段階)

■派遣職員と組合員のマッチング

- マンパワーの確保に留まらず、派遣職員のスキルや技術（資格、機械操作など）が求められる仕事もあり、マッチング上の課題となる例がある。
- （中長期的に組合運営をしていく上では）派遣職員側の志向や意向を大事にする必要性を自覚する組合もあり、意向を把握した上でマッチングに取り組む例もある。また、派遣職員の働き方の志向を踏まえた、マルチワークの方向性は類型化して整理できるとする意見もきかれた。
 - 定期的な仕事を変化させる、いわゆるマルチワーカー
 - 段階的な定住に向けた地域の事業所への就業
 - 域外の専門的人材・ノウハウの活用

■地域づくり人材（派遣職員）の確保

- 派遣職員の募集は、ホームページ、SNS、求人サイト、ハローワークへの掲載が主な手法であり、多くの組合ではこれらの組み合わせで求人を募集している。移住者向け求人サイトの訴求力を評価する組合も多いが、業種や地域性にもよるため、活用する側の自己分析が重要といえる。
- 組合の認知度の低さや、その一方で組合総数が増えたことによる地域間競争の発生より、地域の様子や組合の活動内容、派遣先となる組合員に関する丁寧な情報提供が必要とする意見も聞かれる。また採用に先立っての現地訪問の重要性や事務局職員による丁寧な対応の必要性等、ツールの活用に留まらない派遣職員への丁寧な情報発信の重要性が示唆された。
- 住居の確保が大きな課題となる地域がみられる。社宅の確保や住宅部局との連携で解決を図る例の他、家賃手当の充実を図る組合もみられた。

(2) 分析結果③(組合の運営段階)

■地域への人材の定着、人材育成の取組

- 地域への人材の定着も取組むべきテーマ・課題となっている。ワーキングホリデーや地域おこし協力隊などの関連施策との連携や、地域住民とのつながりづくりといった、移住定住施策としての定着の試みと、地域での直接雇用や個人事業主としての自立などの、スムーズな卒業に向けたスキル・人材育成面の試みの両方がみられた。
- 人材の育成計画については、組合設立時に派遣先や派遣職員が未確定な中で、検討しまとめる必要がある。実態に合わせて研修プログラムをアレンジする例や、派遣先の組合員に必要な研修を依頼する場合、行政により実施される人材育成施策との連携等、内容及びコストの両面で工夫される例もみられた。

■事務局人材の確保

- 派遣職員が少人数であるなかでの相対的な事務局経費や負担の大きさは、本制度の構造的な課題となっている。国や市町村による補助は前提としつつ、安定した経営に向けて派遣職員の積極的な雇用や、事務局経費の節減を位置付ける組合がみられた。
- 事務局人材に必要なとされるスキル（人事、労務、総務、対人・調整スキル）も示唆されるなか、人材の確保は課題になっている。兼務人材の活用等による経費効率化の工夫や、民間組織としての組合の事務の効率化に向けて、バックオフィス機能の集約・外部委託化の試みなど、新たな工夫がされている様子が明らかになった。

(3) 本調査を実施する上での視点の設定

- 全国の7地域で実施された意見交換会の議事録の分析を通じて、本制度の活用の意図や、取り組まれている事業は地域特性や地域課題を反映し多様であることを改めて確認した。
- 一方で、各地域の組合が挙げる運営上の課題や工夫については、共通する論点も多くみられた。多くの組合は設立後、間もない時期であることを踏まえると、組合の設立後、特定地域づくり活動が軌道に乗るまでには共通する課題に直面すると示唆された。また人口急減地域において、一般的には都市部の働き方とされる労働者派遣業の実施に対する構造的な課題も指摘がされた。
- 本業務を行なう上での共通する調査の論点を以下の通り整理した。

視点1：特定地域づくり事業の実施

- (1) 仕事の組み合わせ
- (2) 年間を通じた仕事の創出

視点2：地域づくり人材の確保・定着

- (1) 人材の確保
- (2) 人材の定着

視点3：持続可能な組織づくり

- (1) 事務局運営上の工夫
- (2) 持続可能な収支計画

3. アンケート調査の実施

(1) アンケート調査の概要

■調査の目的

- 特定地域づくり事業協同組合について、組合の状況、認定時の課題、実施されている特定地域づくり事業及び持続可能な組織づくりの工夫などについて把握するアンケート調査を実施した。

■調査対象

- 令和4年12月時点で特定地域づくり事業協同組合の認定を受けた特定地域づくり事業協同組合（68組合）
- 有効回収数 67組合（回収率：98.5%）

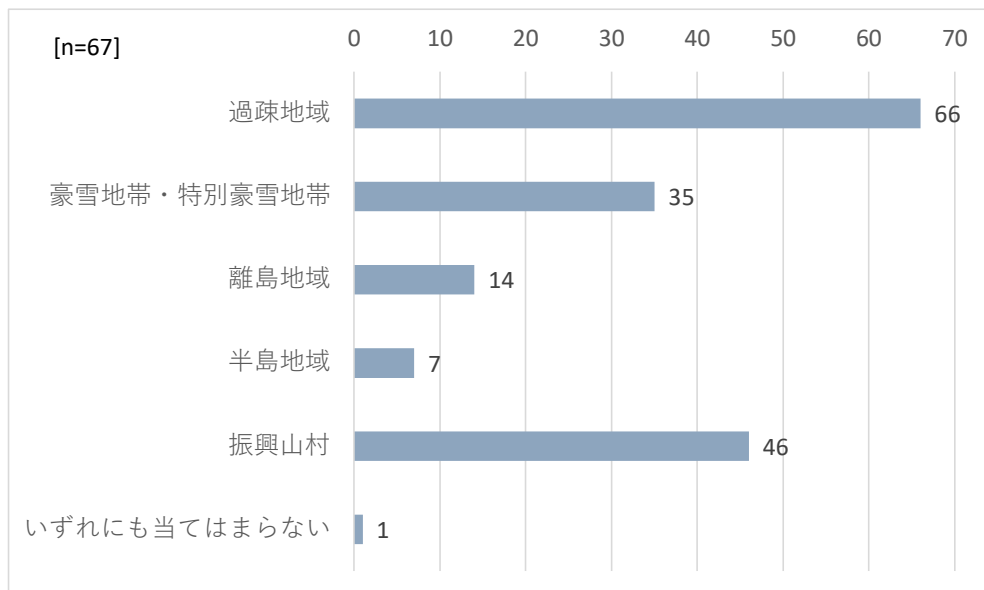
■調査実施期間

- 令和5年1月～2月（3月回収分を集計に含む）

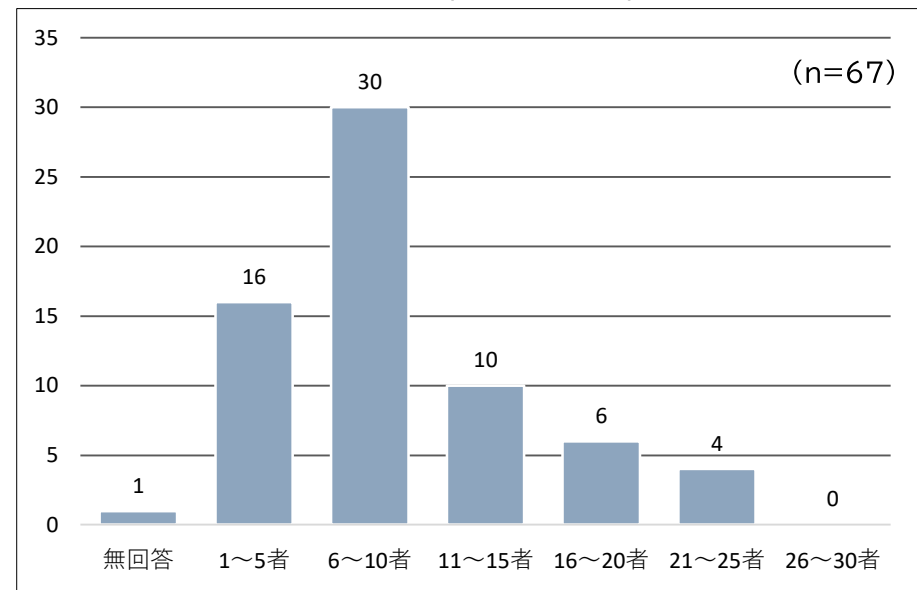
■主な調査項目

- 組合の状況について
- 組合が活動する地域等について
- 組合の認定までのプロセスについて
- 実施する特定地域づくり事業について
- 地域づくり人材の確保について
- 組合の円滑な運営について

【組合が活動する地域属性(総務省資料に基づく)】



【組合員数(令和4年度)】



(1) 特定地域づくり事業の実施(①仕事の組み合わせ)

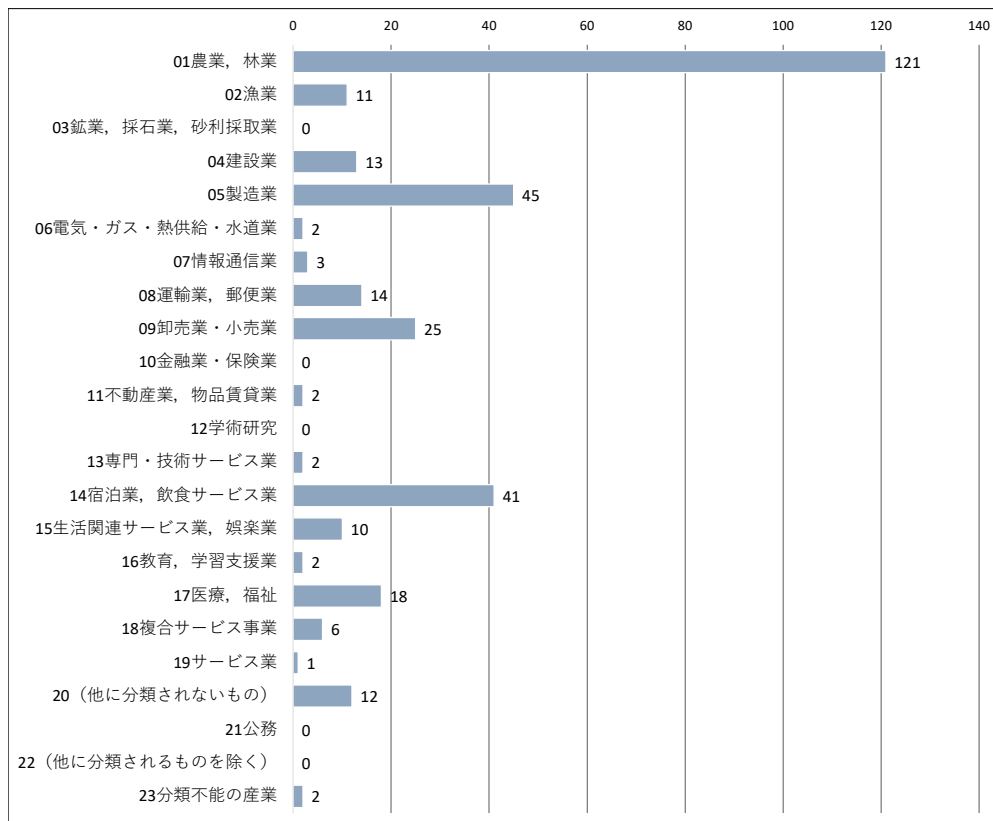
■ 派遣実績を有する組合員（派遣先）の業種

- 派遣先については農業、林業が最も多いものの製造業や小売業も一定の割合を占めており、一次産業を中心に二次・三次産業を組み合わせた派遣を行う組合が多いことが見て取れる。

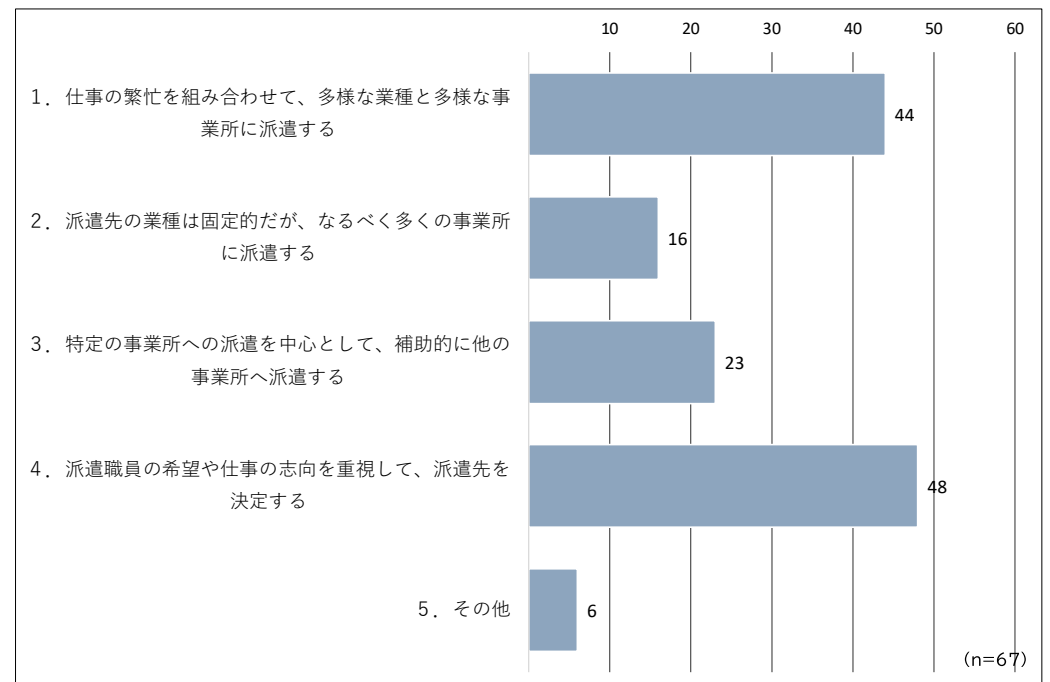
■ 派遣計画作成の考え方

- 派遣計画作成の考え方については、多くの組合では「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」とするが、「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」とする回答も全体の3割程度は見られる。
- また、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とする回答も約7割になるなど、移住政策としての側面を考慮して外部の人材にとっての魅力的な仕事を創出する組合も多い。

【組合員数(派遣実績を有する組合員を抽出)】



【派遣計画作成上の考え方(複数回答可)】



(1) 特定地域づくり事業の実施(②年間を通じた仕事の創出)

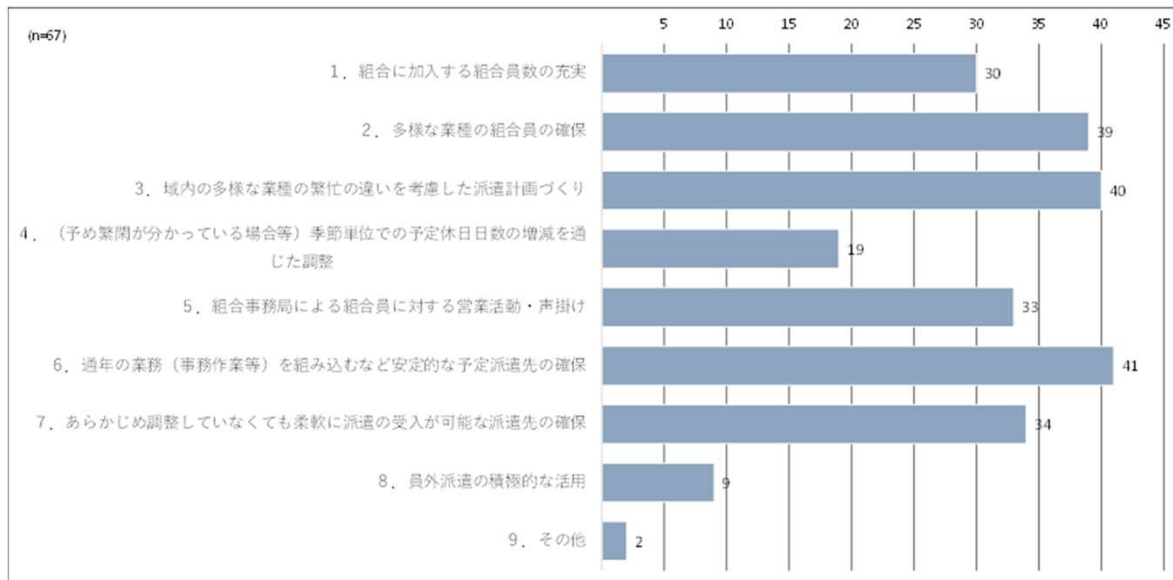
■安定した仕事を創出する上での工夫

- 多くの組合では域内の多様な業種の繁忙の組み合わせを考慮すると併せて、通年の業務を組み込むことで、安定した仕事の創出を図っている。
- 多様な仕事の組み合わせを確保する上で、多様な業種の組合員の確保や事務局から組合員への働きかけに努めるなど、組合事務局側の能動的な行動の重要性を示唆する回答もみられた。

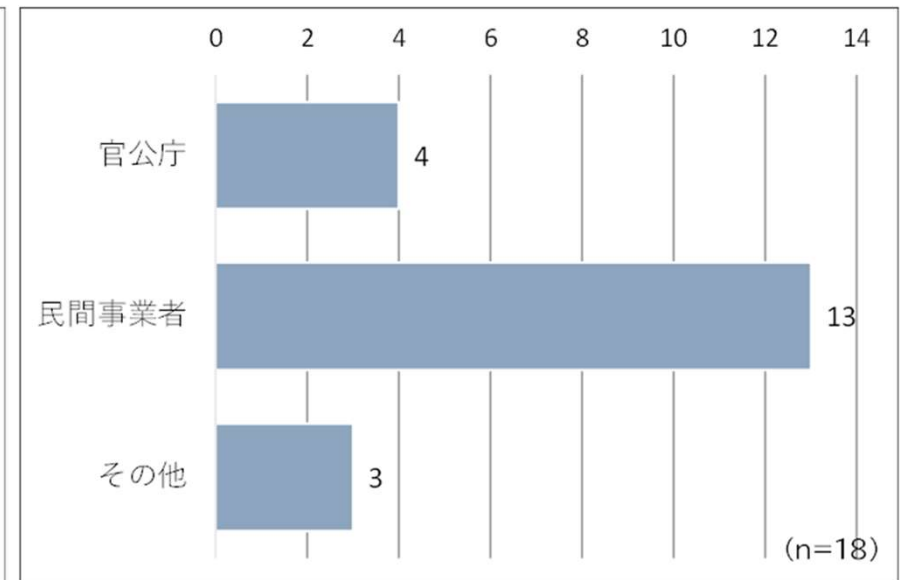
■員外派遣の実施及び派遣先

- 員外派遣の実施経験を有する組合(18件)の、員外派遣先は、民間事業者が多くを占めている。地域の団体や独居老人宅への草刈り作業などに派遣するとした例もみられた。

【安定した仕事を創出する上での工夫(複数回答可)】



【員外派遣先の属性(複数回答可)】



(2) 地域づくり人材の確保・定着(①人材の確保)

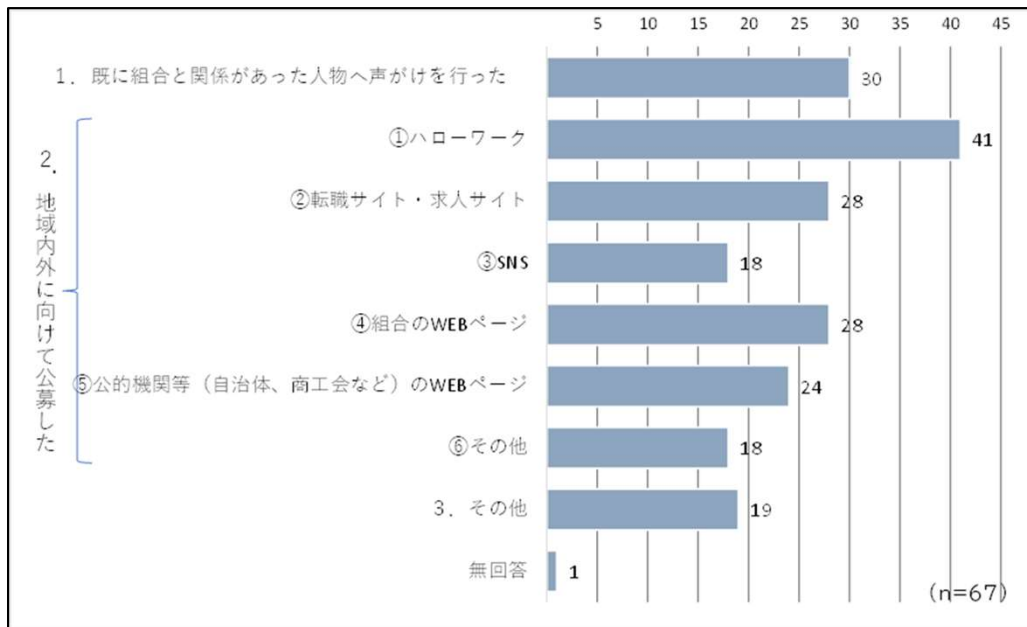
■人材の確保の方法

- 公募による人材確保に取り組まれる組合は60組合であり、過半の組合ではハローワークを通じた人材確保の取組が行われている。多様なチャネルを活用しての公募に取り組まれているがSNSの活用はやや低調である。
- その他、組合と関係のあった人物への声掛けもされている。また、その他として移住フェアへの出店や関係機関との連携を通じた打診などに取組む例もみられた。

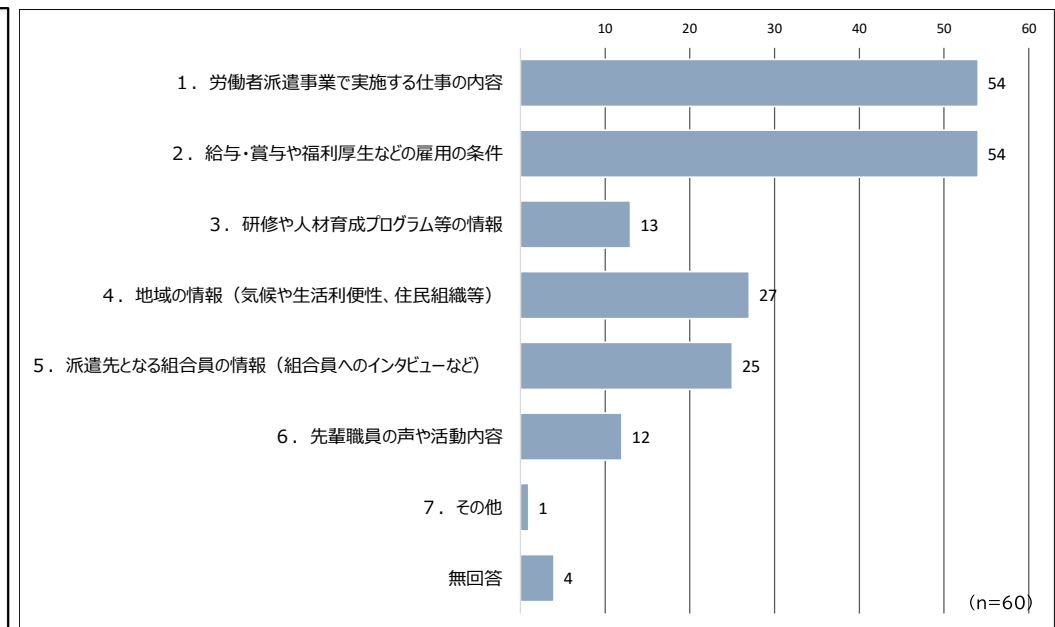
■情報発信の内容

- 労働者派遣事業で実施する仕事の内容や雇用の条件はほぼすべての組合で情報発信されている。その他の情報については必ずしも情報発信の対象となっておらず、組合により情報発信の内容には差がみられた。
- 公募を通じて人材を確保した組合について、地域づくり人材の確保にあたっての情報発信は、「労働者派遣事業で実施する仕事の内容」「給与・賞与や福利厚生などの雇用の条件」がそれぞれ54で最も多く、次いで「地域の情報(気候や生活利便性、住民組織等)」、「派遣先となる組合員の情報(組合員へのインタビューなど)」などとなっている。

【人材確保の方法(複数回答可)】



【情報発信の内容(複数回答可)】



(2) 地域づくり人材の確保・定着(②人材の定着)

■雇用条件の設定

- 雇用条件の設定の考え方は、地域の事業所の標準的な条件に準拠したとする回答が約7割と多数を占めている。一方で、都市部から雇用できるように、魅力的な条件を設定したとする回答もみられた。

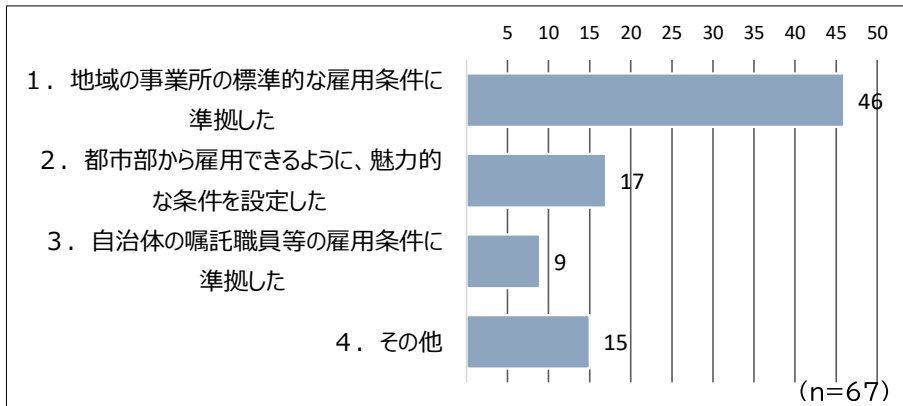
■派遣職員を地域で定着させるための工夫

- 人材のスキルアップに向けた研修を実施する組合が約6割となっている。派遣職員として働く又は将来的な卒業後に必要となるスキルを身に着けるための研修を行う組合もみられた。

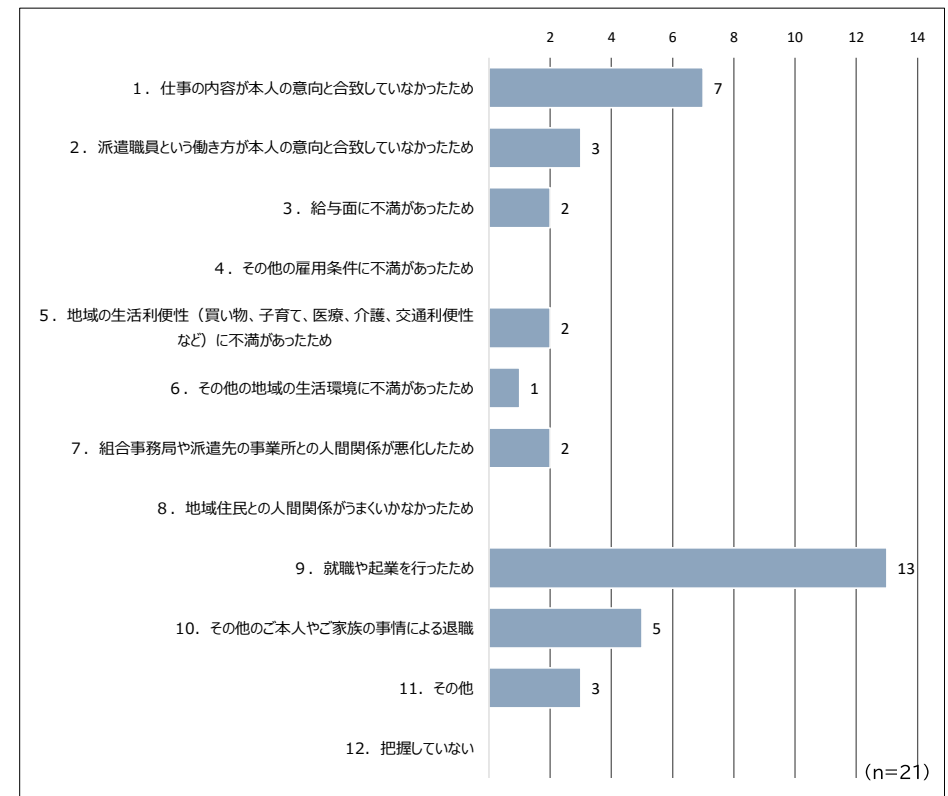
■退職者とその理由

- これまでに退職者が発生したとするのは21組合(約3割)であった(延べ41名)。退職の理由の半数以上は「就職や起業を行ったため」であるが、仕事の内容や働き方を理由とする回答も一定程度みられる。
- 退職者の現在の活動地域については、約6割が域内で引き続き活動しており、地域の定住に繋がっていることがうかがえる。

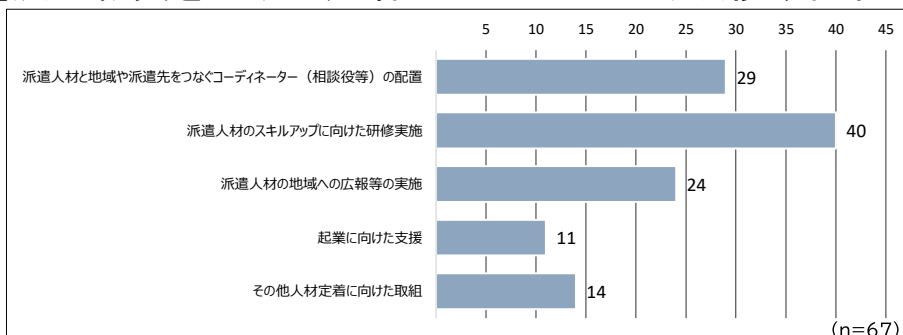
【雇用条件設定の考え方(複数回答可)】



【主な退職の理由(複数回答可)】



【派遣職員を地域で定着させるための工夫(複数回答可)】



(3) 持続可能な組織づくり(①事務局運営上の工夫)

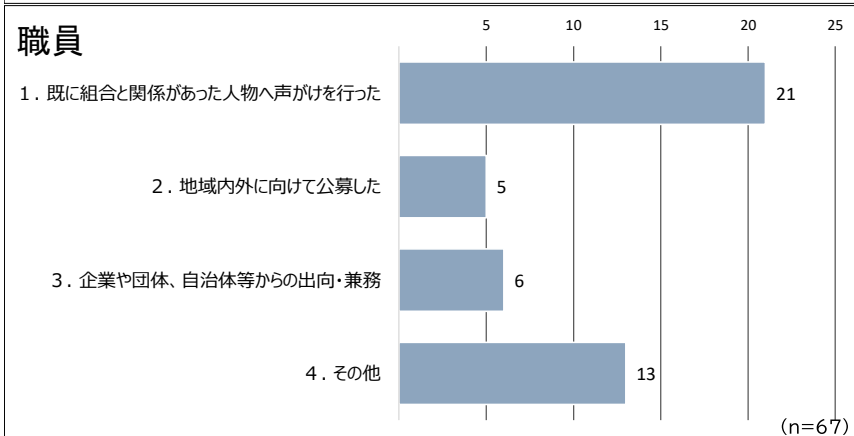
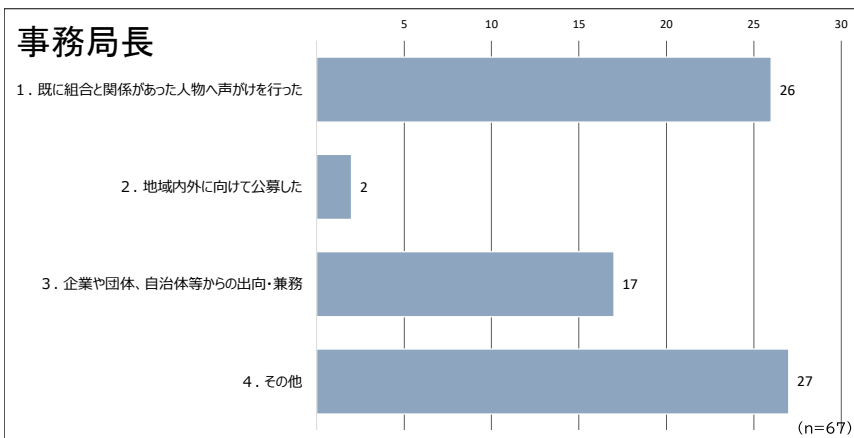
■事務局人材の確保

- 事務局長、事務局職員ともに関係者の人脈を通じた声かけを行うケースが多い一方で、企業や団体、自治体からの出向によるものは約2割に留まる。また公募によるものはほとんど見られなかった。

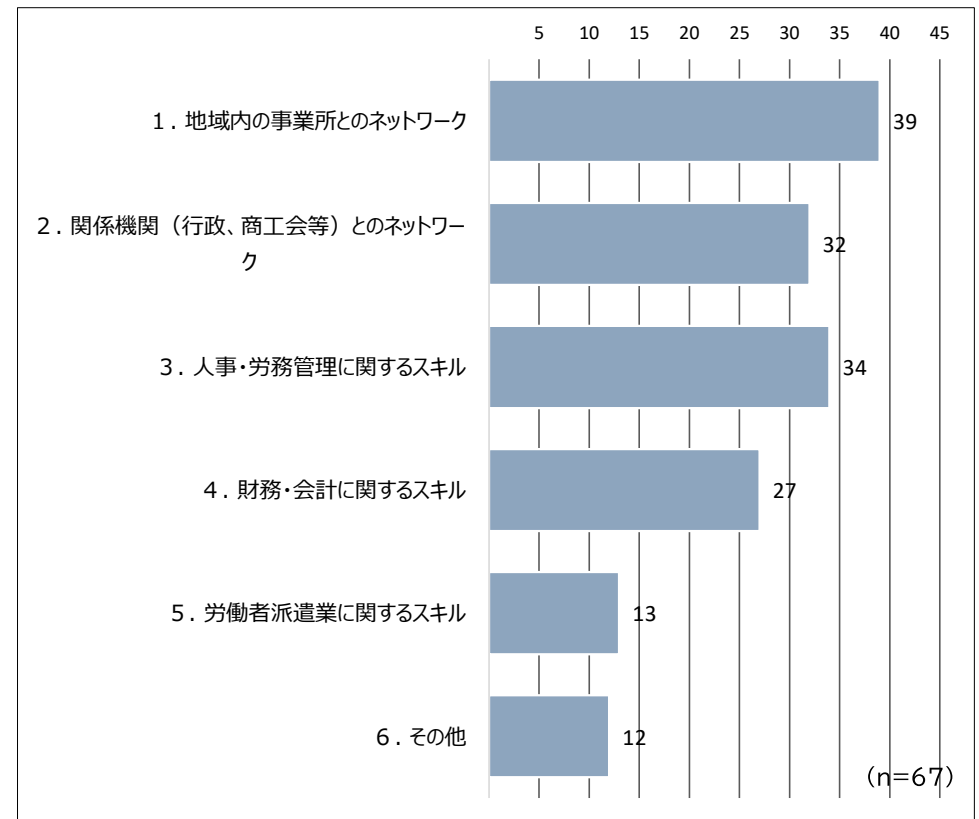
■事務局に求められるスキル等

- 事務局人材に求められるスキルとして地域の事業所や関係機関とのネットワークを挙げる回答が多い。多くの地域では事務局が積極的に仕事を創出する必要があることがうかがえる。その他、人事・労務管理や財務・会計に係るスキルも必要とされるなど、多様なスキルが事務局の運営には必要といえる。

【人材確保の方法(複数回答可)】



【事務局人材の確保にあたり、重視した知識や経験・スキル等(複数回答可)】



4. ヒアリング調査の実施

(1)ヒアリング調査の実施概要

■調査の目的

- アンケート調査で把握した全体像を補完するとともに、「調査の論点」で示した項目について、特に組合の運営段階に注目して深掘して把握するためにヒアリング調査を実施した。

■調査対象

- 運営段階のポイントや工夫を整理するうえでは、労働者派遣事業に一定期間取り組んでいる組合であることが望ましい為、先行的に設立された組合を中心に立地特性のバランスを考慮してヒアリング対象を選定した。

選定の視点		調査対象
立地 条件	離島	・海士町（海士町複業協同組合） ・五島市（五島市地域づくり事業協同組合） ・和泊町・知名町（えらぶ島づくり事業協同組合）
	中山間地域	・川上村（事業協同組合かわかみワーク） ・智頭町（智頭町複業協同組合） ・日野町（日野町未来づくり事業協同組合）
	中規模市町村	・浜田市（Biz.Coop.はまだ）
その他	豪雪地帯	・南部町（人材サポートなんぶ協同組合） ・智頭町（再掲） ・日野町（再掲）

■主な調査項目

1. 実施している労働者派遣事業の概要について
2. 地域づくり人材（外部派遣人材）の確保について
3. 持続可能な組織づくりの工夫について
4. 制度改善に対する要望など

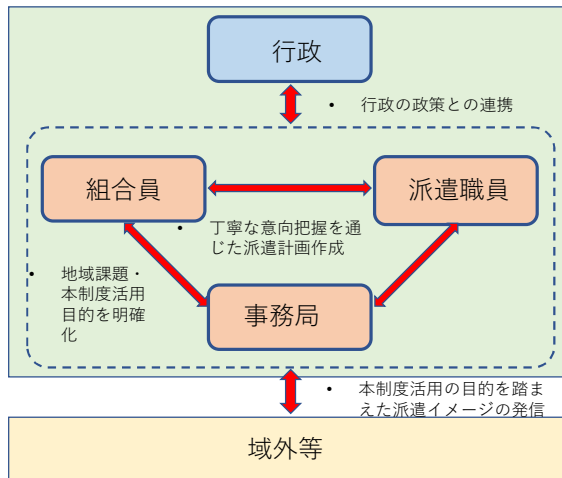
5. 持続的で安定的な組合運営に向けた知見の整理

(1) 特定地域づくり事業(労働者派遣事業)の実施

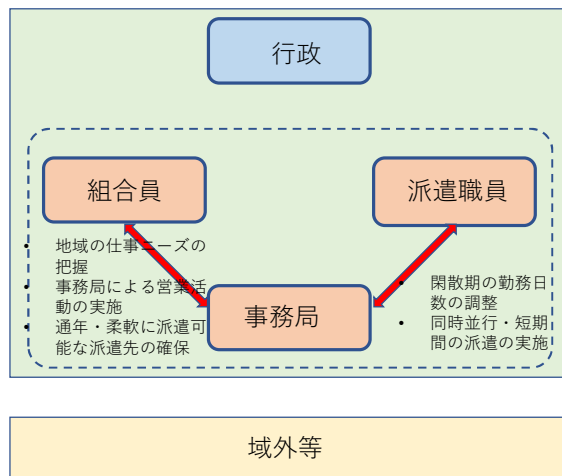
■概要

- 地域の産業構造や地域課題を整理し、組合で実施する仕事の組み合わせで派遣計画を作成する。
- 冬季などの閑散期に仕事の確保が困難な地域があり、年間を通じた仕事の創出に気を配る必要があるといえる。

■仕事の組み合わせ



■年間を通じた仕事の創出



【ポイント：仕事の組み合わせ】

- 地域課題や政策課題の分析、本制度の活用目的の明確化
- 本制度の活用目的を踏まえた労働者派遣スタイルの検討
- 派遣職員と組合員のニーズを踏まえた派遣計画の作成

【ポイント：年間を通じた仕事の創出】

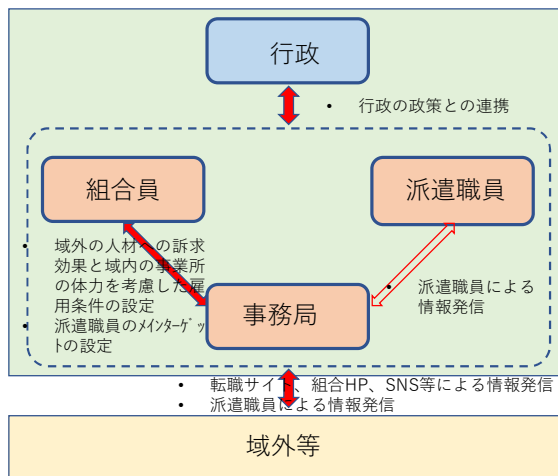
- 地域の仕事のニーズの把握
- 地域の仕事のニーズ総量が少ない場合の派遣計画
- 事務局による営業活動を通じた仕事の創出
- 年間の休日日数の調整を通じた閑散期への対応

(2) 地域づくり人材の確保・定着

■概要

- 地域づくり人材（派遣職員）を確保するにあたって、雇用条件の設定及び情報発信に取り組む必要がある。
- 雇用した職員の地域への定着を図るうえでは、都市部の労働者派遣事業所とは異なる工夫が必要になる。

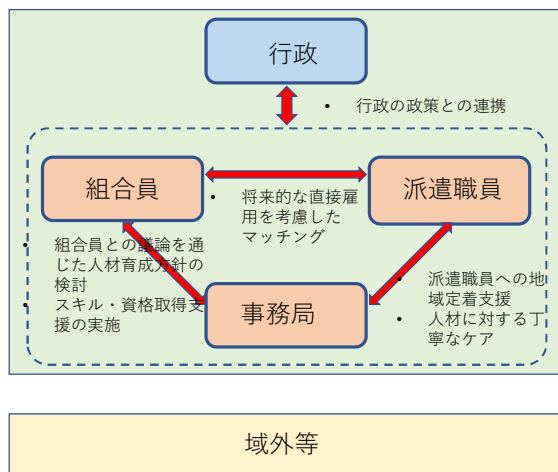
■人材の確保



【ポイント：人材の確保】

- 人材雇用に向けたメインターゲット層の明確化
- メインターゲット層に対する効果的な情報発信
- 域外の人材を呼び込むための雇用条件の設定

■人材の定着



【ポイント：人材の定着】

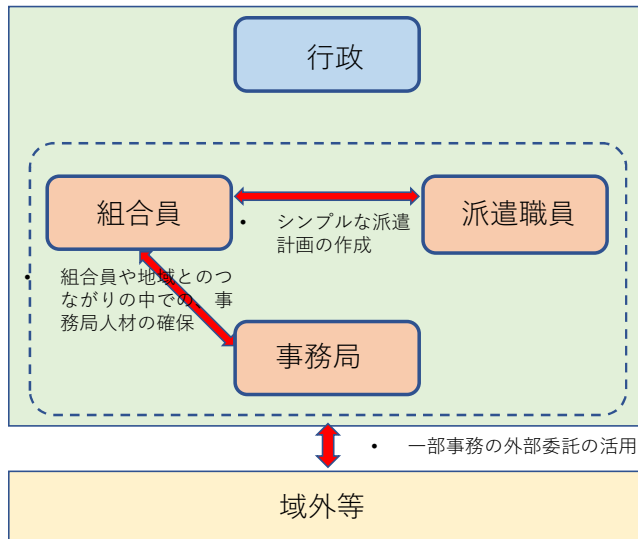
- 派遣職員のキャリアプランの検討
- 派遣職員の人材育成
- スムーズな“卒業”に向けた派遣先のマッチング
- 人口急減地域へ移住者に対する丁寧なケア

(3) 持続可能な組織づくり

■概要

- 組合を運営するうえでは地域や組合員、派遣職員との調整スキル及び人事・労務管理や財務・会計等の総務スキルを有する事務局職員を確保する必要がある。
- 都市部の労働者派遣事業所と比較して、事務局の規模が相対的に大きくなることは、本制度の構造的課題といえるが、様々な工夫で持続可能な組織づくりに取り組む必要がある。

■事務局運営上の工夫



【ポイント：事務局運営上の工夫】

- ノウハウ・スキルを有する人材の確保
- 外部委託の活用
- シンプルな派遣計画の作成

【ポイント：持続可能な収支計画】

- 兼務人材の活用
- 独自事業の実施