

地域の担い手確保に向けた新たな取組み ～特定地域づくり事業協同組合制度の概要と制度活用のポイント～

株式会社日本経済研究所
公共デザイン本部 PPP 推進部
副主任研究員 藤井 隆行 氏

1. はじめに

わが国の総人口は2008年をピークに減少へ転じ、以降、人口減少が続いている。特に、生産年齢人口は1995年以降減少しており、高齢化率は上昇を続けている。地方の、とりわけ中山間地域等の多くでは、人口の自然減だけでなく、都市圏への人口流出という社会減の影響も大きく、全国的な傾向以上に人口減少・高齢化が進行すると予想される。その結果、中山間地域等を始めとした人口が急減している地域においては、地域の働き手や担い手の確保が喫緊の課題となっている。

一方で、近年、都市部から農山漁村へ移住する「田園回帰」の潮流が注目されている。この「田園回帰」の潮流や昨今の働き方の多様化の動きを背景として、人口が急減している地域の担い手確保を支援すべく、総務省を所管として「特定地域づくり事業協同組合制度」が誕生した。

本制度では、地域の事業者が事業協同組合を設立し、地域の働き手や担い手となる人材を協同して雇用するとともに、主に組合員となった地域の事業者に対し、雇用した人材を派遣する。

以降では、本制度が誕生した背景や本制度の具体的な内容を紹介する。また、現時点での本制度活用の動向やポイントについて述べる。

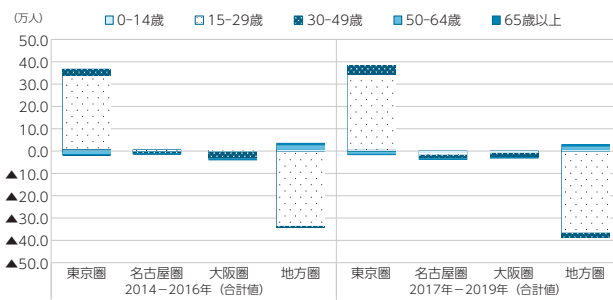
2. 地域の担い手不足と「田園回帰」の潮流

(1) 地方圏では若者の人口流出により地域の担い手が不足

2020年5月、新型コロナウイルス感染症の流行を背景として、東京都の転入・転出状況が、移動数集計を開始以降初めて転出超過となった。6月には転入超過となったものの、7月以降は6カ月連続で転出超過の状況となっている。一方で、転出先の大部分を埼玉県、神奈川県、千葉県、東京都への集中緩和の動きが続くのか、また地方圏への流入拡大に波及するのかなど、注目が集まっている。

直近こそ変化のみられる東京都の転入・転出の状況であるが、これまでの状況は、一貫して地方圏から東京圏への人口集中が続き、その規模は年々拡大傾向にあった。【図-1】は、総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」から集計したものだが、特に15歳～29歳の若者層が地方圏から東京圏へ移動していることが見て取れる。

【図-1】転入超過数の推移

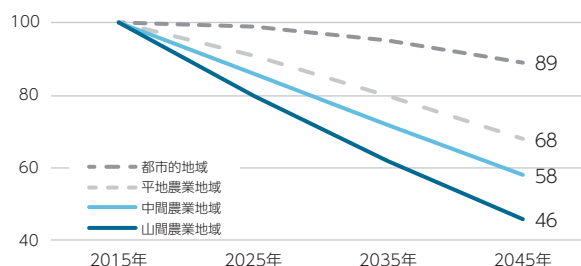


(出所) 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」に基づき
(株)日本経済研究所作成

このような人の動きから、地方圏において、生産年齢人口の減少が都市圏に比べて加速していることは想像に難くない。

実際に、農林水産政策研究所が昨年公表した「農業集落の変容と将来予測」では、中山間地域における人口減少と高齢化率の更なる進行が予測されており、2045年には当該地域の人口が半減するとともに、過半が高齢者になると推計されている【図-2】。

【図-2】農業地域類型別の人口予測 (2015年 = 100とした場合)



(出所) 農林水産政策研究所「農業集落の変容と将来予測」に基づき
(株)日本経済研究所作成

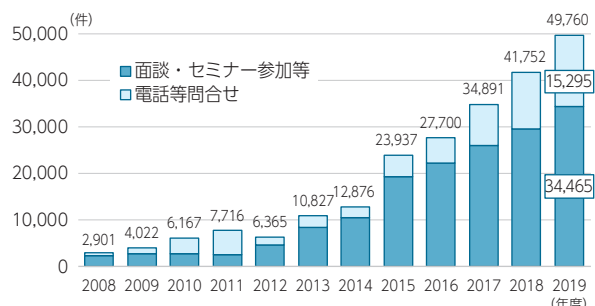
このように、地方の、特に中山間地域等において、若者の人口流出による生産年齢人口の減少と高齢化の加速が危惧されており、こうした地域にとって、地域の担い手確保は喫緊の課題と言える。

(2) 若者を中心とした「田園回帰」の動き

一方で、課題解決への光として、「田園回帰」と呼ばれる人口動向が注目されている。「田園回帰」とは、都市部から過疎地域等の農山漁村へ移住する動きのことだ。

地域暮らしやUIターン等の相談・支援を行っている認定NPO法人ふるさと回帰支援センターによれば、2019年度の同センターへの問合せや移住相談の面談、移住セミナーへの参加者等の数は、49,760人となっており、2008年度の2,901人と比較すれば、約17倍に拡大している【図-3】。移住希望者の属性も、20歳・30歳代が50%を占めているようだ。

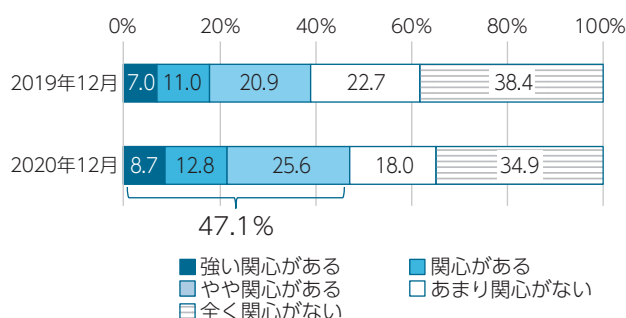
【図-3】ふるさと回帰支援センター（東京センター）への問合せ・来訪者数の推移



(出所) 認定NPO法人ふるさと回帰支援センター「2019年度年次報告書」に基づき(株)日本経済研究所作成

また、内閣府が昨年実施したアンケート調査¹によれば、東京都23区の20歳代において、地方移住に「強い関心がある」、「関心がある」、「やや関心がある」人の割合は、合わせて47.1%であり、加えて割合も前年から増加している結果となっている【図-4】。

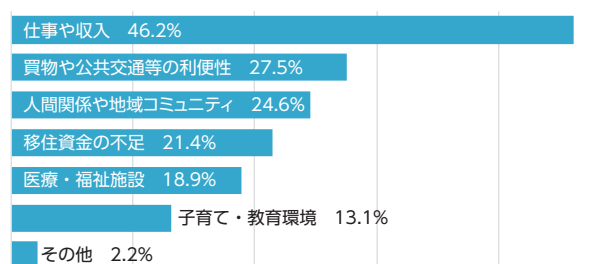
【図-4】東京23区在住20歳代の地方移住への関心



(出所) 内閣府「第2回新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」に基づき(株)日本経済研究所作成

こうした結果からも、特に若い世代において「田園回帰」の潮流がうかがえる。ただし、同調査では、地方移住にあたって「仕事や収入」の点に懸念があると回答した割合も46.2%と高くなっており、地方移住に関心のある層が、実際に行動に移すにあたっての課題と言えそうだ【図-5】。

【図-5】地方移住にあたっての懸念
(東京圏在住で地方移住に関心がある人)



(出所) 内閣府「第2回新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」に基づき(株)日本経済研究所作成

1 2020年12月11日～12月17日にインターネット調査により実施された「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」のこと。全国の15歳以上の登録モニター10,128人が回答。

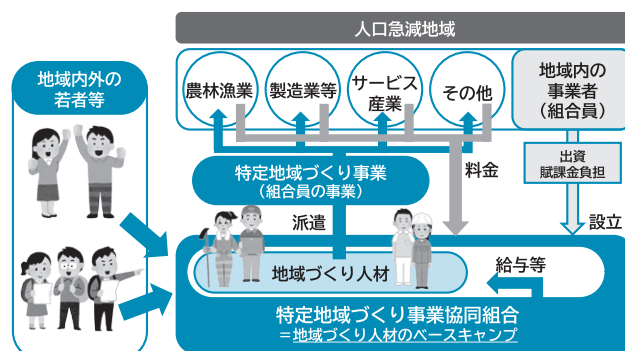
3. 特定地域づくり事業協同組合制度について

(1) 「人口急減地域」×「事業協同組合」×「派遣事業」＝「特定地域づくり事業協同組合」

こうした流れの中で、人口の急減に直面している地域の人材確保を後押しすべく、昨年6月、「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」が施行され、総務省所管の下、「特定地域づくり事業協同組合制度」がスタートした。

本制度は、端的に言えば、人口の急減によって、地域社会の維持が困難になるおそれがあるような地域において、地域の事業者が主体となって事業協同組合を設立し、派遣事業等を実施するための仕組みである【図-6】。

【図-6】特定地域づくり事業協同組合の概要



(出所) 農林振興局「農業を含むマルチワークの推進に向けた農林水産省の取組」に基づき(株)日本経済研究所作成

本制度では、都道府県知事の認定を受けることで、労働者派遣事業（無期雇用職員に限る）を厚生労働大臣の許可ではなく、届出で実施することが可能となっている。

(2) 労働の需給ギャップに対応し、地域の担い手を確保

これまで見てきたように、「田園回帰」という潮流がみられる一方、移住にあたっては、仕事や収入といった面で懸念が抱かれている。こうした懸念には、「質」の面での懸念も含んでいると考えられるが、一方で「量」の面での懸念もあるだろう。すなわち、そもそも移住希望先に継続して生活を維持できるだけの収入を得られる仕事があるか、ということだ。

本制度が対象とするような地域では、事業者の規模が小規模であることが多く、また、事業自体も一次産業や観光業など、一年を通じて繁閑の波の大きいものが少なくない。そのため、繁忙期では働き手や担い手を必要としているものの、事業者単位でみれば通年での雇用までは難しいという実態も見られる。

本制度はこうした需要と供給のギャップに着目し、地域の事業者が協同で組合を設立することを通じて、事業者の繁閑期をうまく組み合わせ、組合単位で見た時に通年での雇用を生み出すことで、移住希望者の懸念の一部に対応しようという狙いがある【図-7】。

また、地域事業者の仕事を組み合わせるため、組合に雇用される派遣職員は、基本的に地域内の複数の事業者の仕事に派遣されること（マルチワーク）が前提となる。本制度では、こうした地域の様々な事業を経験することで、組合に雇用された派遣職員が地域へ溶け込むとともに、地域の良さやあるいは課題を見出し、地域の担い手となることも期待している。

【図-7】雇用の組合せ例

事業者		4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
繁忙期 組合せ タイプ	A水産	岩ガキの水揚げ、 選別、出荷											
	B観光協会				観光協会での 案内イベント等 の観光客対応								
	C水産加工所							イカの加工				ナマコの 加工	

（出所）農林振興局「農業を含むマルチワークの推進に向けた農林水産省の取組」に基づき（株）日本経済研究所作成

(3) 組合事業費の1/2を対象とした財政支援

本制度では、都道府県知事の認定の下、組合運営費の1/4を上限に国が、また同額を市町村が負担し、合計で1/2を上限として公費による財政支援（特定地域づくり事業推進交付金）を受けることが可能となっている。

交付金の対象となる運営費は「派遣職員人件費」と「事務局運営費」に分かれ、それぞれの対象経費について、年間400万円／人と600万円という上限が設けられている。

この交付金は組合運営に焦点を当てているが、一方で、組合設立時においては、組合事業を実施するための事務所の確保や組合運営のための設備・備品をそろえる必要も出てくる。

加えて、組合事業が主に派遣事業である点から、労働派遣法上、一定程度の財産的基礎を確保しておく必要があり、設立時にも相応の資金が必要となる。

これら設立時の財政支援としては、対象経費300万円を上限に特別交付税措置が設けられている。

こうした財政支援が用意されているとはいえ、基本的に運営費の1/2を組合が負担する必要がある、また、1/4は市町村負担であることも鑑みれば、財政支援のみに頼るのではなく、組合が自立して特定地域づくり事業を営める体制を構築していくことも重要となるだろう。

(4) 制度活用のポイントは、「理念」・「体制」・「人」の構築

ここまで、本制度の概要を述べた。では、本制度を活用し、地域の担い手を確保するためには、何がポイントとなるか。既に本制度を活用した先行事例は数件出てきている。これまでに筆者が先行事例に携わる市町村の担当者等から話を伺った中では、制度活用のポイントとして、「理念」・「体制」・「人」という三点の構築にあるように思える。

一点目の「理念」というのは、組合の設立目的とも言い換えられるかもしれないが、何を目指して本制度を活用し、組合を設立するのかといった設立理念のことである。

既に述べたように、本制度の活用にあたっては、組合の設立及び運営にあたって、地域の負担も相応に発生する。こうした費用負担がある事も念頭に、それでも当該地域において制度活用が必要で

あるのか、見極めることが重要であろう。地域の担い手を確保するための取り組みは本制度以外にも存在するし、純粋に働き手を確保するのであれば、民間の派遣会社を利用することも考えられる。それら他の選択肢でなくなぜ本制度を活用する必要があるのか。また、本制度を活用してどのように地域の担い手を確保、あるいは地域で育てていくのか。そういったことを地域の事業者と市町村で認識を共有しながら検討し、制度活用の理念を構築することが重要であるように思われる。先行事例では、事業者と市町村間の認識共有に加え、派遣職員の雇用にあたっては、組合が派遣職員に対して、地域の担い手となることを期待する点を共有するような仕組みを構築している例も見られる。

二点目の「体制」については、本制度の活用にあたり地域の事業者や市町村はもちろんのこと、事業協同組合による派遣事業である点から、中小企業団体中央会や都道府県労働局といった関係機関、また、認定手続きの関係から都道府県など、多数の団体が組合の設立等にあたり関係することとなる。

本制度を活用しようとする事業者や市町村においては、事業協同組合や派遣事業を実施する際の手続き等に不慣れな場合も想定される。そのため、関係する団体等と密に連携を取りながら、相談、調整を行えるような体制を構築することが、組合設立・運営にあたり有効であろう。また、こうした体制の構築にあたっては先ほど述べた「理念」の共有が役に立つと考える。先行事例でも関係者間で協議の場を定期的に設けることで、スムーズな組合の設立検討につながっていた。

三点目の「人」については、組合が雇用する派遣職員はもちろんのこと、組合を運営する事務局職員や、そもそも組合員となる事業者をどう確保するかということである。

組合設立にあたっては、設立のための発起人となる事業者が必要であるし、派遣職員の派遣先となる組合事業者の確保も重要である。

本制度が対象とする地域の事業者は規模が小さいことも多く、おそらく、事業者主体で本制度を活用する動きに至ることは少ないのではないかとと思われる。実際に、先行する事例では、市町村が事業者に対して直接声がけをして募集したり、商工会議所等と連携して募集したりしている。このように、

現時点では最初の動きを市町村が担うことは有効であろうと思われる。また、声がけの際に、一点目の「理念」の共有を図りながら賛同する事業者が集められるとなお良いだろう。

また、組合を運営する事務局職員も重要である。本組合は地域の担い手を確保あるいは育てていくものであり、そうした観点からも、組合の事務的な運営を行えるだけでなく、地域の中における派遣職員のキャリアアップや派遣先となる事業者の発掘等が行える人材が望ましいだろう。地域の担い手として期待される派遣職員もそうであるが、こうした人材の確保については、はじめのうちは、地域のことを多少なりとも知る人材が望ましいのではないかとと思われる。先行事例では、地域おこし協力隊のOB・OGを確保するといったことが行われているようだ。

地域おこし協力隊は、本制度と同様に総務省が所管する移住・定住促進のための制度であり、2009年から始まったものである。最長3年という任期期限付きで、地域外から意欲ある人材に移住してもらい、地域産業への従事や住民の生活支援などを通じて地域力の維持・強化を図ろうとする取り組みであり、任期満了後の働き先として、組合の事務局員や組合からの派遣職員となることは、十分に可能性があるだろう。

4. おわりに

総務省が公表している交付金の交付決定状況を確認すると、2021年4月1日時点で、11の団体が交付金の交付先となっている。2020年3月31日時点では、5団体であったことを考えると、今後も団体数は増加していくと思われる。

本制度の活用はスタートしたばかりであり、今後の活用拡大とともに、本制度活用の効果だけでなく課題も明らかになっていくだろう。

しかし地域が一体となって一步一步改善し対応することで、日本各地で組合が設立されれば、地方移住の希望者が移住先を決めるための選択肢が増えることにもつながるとともに、意欲的な地域の担い手の確保にもつながる可能性があるのではないだろうか。

そうした継続した取り組みによって、地域の個性が花開き、日本全国へと広がっていくことを期待したい。