

■ 研究ノート

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—

井元 崇太*、松尾 裕樹**、藤井 孝哉***、江成 穰****

【要旨】

第一次産業が主要産業となっている農山村地域では、産業の季節労働性の高さから安定した雇用と収入が確保できず、地域活動や産業の担い手不足が深刻化している。「特定地域づくり事業協同組合」制度は、多様な産業を組み合わせた派遣事業を通じて安定した雇用・収入を創出するため、地域の担い手確保に寄与し得る制度である。なお、同制度の先行研究を整理すると、その現状や課題を把握するうえで検討すべきいくつかの論点が明らかになったものの、その蓄積は十分とは言えない。そこで、これらの論点と制度運用の方向性について検討すべく、京丹後市地域コミュニティ推進課及び京丹後地域づくり協同組合「ほむたん」に対してヒアリング調査を実施した。

その結果として、以下の3つの特徴が確認できた。第一に、制度目的である季節性の高い労働需要に合わせた人材確保を実現している。第二に、長期インターンシップ的な機能を通じて事業者と労働者のミスマッチのリスクを低減させている。最後に、最低賃金と比較しても高額な利用料金が、事業者間における地域貢献の理念の共有の可否を判断するフィルターとして機能している。また、地域貢献の理念を共有した複数の地域内企業が、多様な事業の実践や将来的なビジョンの議論・共有を図ることで、内発的発展の主体として機能する可能性についても指摘できる。一方で、事務局に高いコーディネート能力が求められる点や、ビジョンの共有とそのため議論の場の形成に際しては、若干の課題がある。

キーワード：特定地域づくり事業協同組合、地域づくり人材、内発的発展論

I. 地方圏の衰退と特定地域づくり事業協同組合制度

I. 1. 地方圏の衰退と担い手不足

戦後日本においては、1970年代の第2次ベビーブーム以降、合計特殊出生率が人口置換水準を下回る値で推移してきた。とりわけ、2000年代以降の動向について確認すると、2005年には1.26まで下落し、その後は微増傾向にあったものの2020年頃より再び減少傾向となり、2024年には過去最低の1.15を記録している¹⁾。その結果、総人口は2008年の1億2808万人をピークに減少に転じており、人口減少社会に突入している。加えて、2024年の高齢化率を見ても29.3%を記録しており²⁾、年々上昇していることを踏まえると少子高齢化が極めて深刻化していることがわかる。

また、地方圏の人口動態に目を向けると、戦後から高度成長期にかけて東京圏への生産

* 立命館大学政策科学研究科 博士課程前期課程

** 京都府立大学 事務職員

*** 松山大学経済学部 講師

**** 京都府立大学公共政策学部 講師

年齢人口の流出が顕著に生じており、昨今においても、そのペースは鈍化しているものの継続している。加えて、総務省（2025e）によれば、2020年における全国の高齢化率が28.0%に対して、過疎地域のみの高齢化率は39.7%となっており、全国の高齢化率よりも11.7%高いことが示されている。このことから、地方圏の中でも過疎地域を中心に高齢化が深刻な状況にあることが確認できる。

このような地方圏における少子高齢化は、当該地域における経済活動の維持可能性を脅かすのみならず、地域社会における利害調整や意思決定能力、すなわち住民自治そのものを弱体化させる恐れがある。住民自治は「民主主義の学校」とも称される地方自治の重要な構成要素であり、我が国の民主主義の基盤を維持・発展させるうえでも、その担い手の育成は不可欠である。

なお、江成（2022）は、地域内の主体による地域経済発展を希求してきた内発的発展論が、住民自治の担い手育成における重要な指針となり得るとしている。そのうえで、必要な制度設計と施策のもと、地域内の主体によって形成される地域共同体が地域問題の解決に向けた学習と実践のプロセスに取り組むことで、住民自治の担い手を育成できると指摘している。しかし、担い手そのものの不足が深刻化する現代においては、移住者の確保などを通じて、担い手となり得る人材をいかに確保していくかという視点も重要となる。

内閣府（2023）によれば、2023年3月時点における東京圏在住者（全年齢）のうち35.1%が、20歳代に限定すると44.8%が地方移住に関心を寄せていることから、若者を中心とした地方移住への関心の高まりが見て取れる。しかし、「地方移住にあたっての懸念」という項目では、「仕事や収入」（51.1%）がもっとも大きく、次いで「買い物や公共交通等の利便性」（27.0%）、「人間関係や地域コミュニティ」（26.6%）となっており、「仕事や収入」が地方移住にあたっての大きなネックとなっていることがわかる。

上記の動向を踏まえると、地域の担い手の減少・高齢化が深刻化する地方圏において人材を確保していくためには、安定した雇用と収入が得られる場を創出し、担い手確保につなげていく必要がある。しかし、地方圏の中でもとりわけ農業などの第一次産業が主要産業となっている農山村地域では、季節的な雇用変動の大きさから通年での雇用と安定した収入の確保が困難な状況にある。そこで以下では、人口急減地域において地域の仕事を組み合わせることにより年間を通じた雇用の場を創出し、事業協同組合が正規職員として地域内外の若者等を採用して組合員である地域事業者へ派遣（労働者派遣）を行う、「特定地域づくり事業協同組合」制度について着目する。

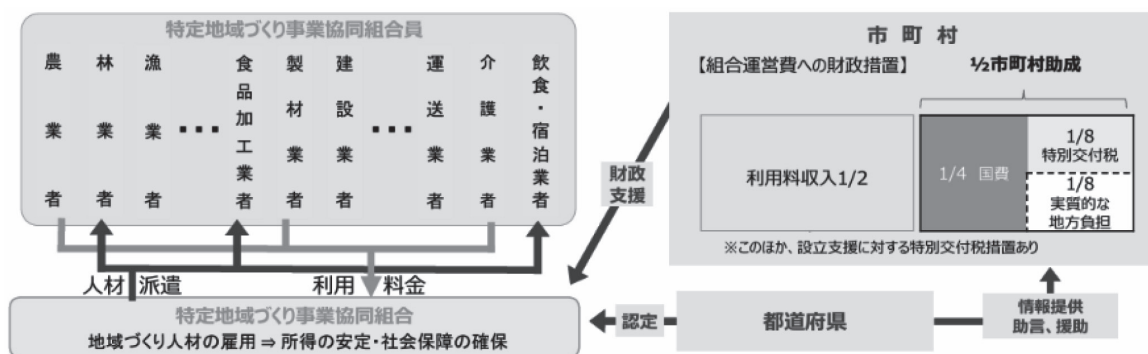


図1：特定地域づくり事業協同組合制度の概要 出典：総務省（2025d）、p.1。

I. 2. 特定地域づくり事業協同組合制度の概要

「特定地域づくり事業協同組合」制度は、2020年に施行された「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）」がその根拠法となっている³⁾。同法は、農山漁村を中心として地域の担い手不足が深刻化する中で、「事業者単位で見ると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」といった点が、人口流出やUIJターンの障害の要因となっていることに着目して制定されたものである⁴⁾。

総務省（2025a）では、同制度の基本的な仕組みが以下の6点から構成されることが示されている。第一に、制度の対象地域は人口の急減に直面している地域である。第二に、事業主体は中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合⁵⁾、つまり中小企業等によって結成・運営される協同組合である。第三に、事業内容は特定地域づくり事業と称されるマルチワーカー（季節毎の労働需要等に応じて複数の事業者へ派遣）に係る労働者派遣事業である。第四に、制度対象者の認定は一定の要件に基づいて都道府県知事が行うものとされている。第五に、認定を受けた場合は労働者派遣事業（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が可能となる。そして最後に、主な支援内容としては組合運営費に対する財政支援が存在する。

つまり、特定地域づくり事業協同組合という制度は、人口急減地域において地域内の事業者によって結成された事業協同組合が、組合員の企業に対して職員（労働者）の派遣事業を行う場合、派遣事業の許認可の緩和と運営費に対する財政支援がなされるという制度である。季節労働性が高く、通年での雇用機会の提供が困難な地方圏の中小企業等が協力することで、労働者に対して安定した雇用機会の提供が可能となるのである。具体的には、春と秋の農繁期は農業、夏は観光業、冬は酒造業といった形で、複数の組合員企業に対して組合が職員を派遣する形態となる。

図1は、同制度のサービスおよび資金の流れを示している。労働者は、組合に無期雇用職員として雇用されており、労働需要を有する組合員企業に対して派遣される。派遣を受けた組合員企業は、組合内で決定された利用料金を組合に支払うこととなる。また、先述の通り、この利用料収入以外に公費による組合運営費への支援が存在する。具体的には、利用料収入と同額が市町村からの助成金として組合運営費に投入される形となる。この助成金の内訳は、1/2は特定地域づくり事業推進交付金⁶⁾、1/4は特別交付税、1/4は地方負担分となっており、地方自治体の負担割合が低く設定されている点も特徴である。

I. 3. 特定地域づくり事業協同組合と「地域づくり人材」

以上の制度概要から、特定地域づくり事業協同組合制度は地域の複数の事業者の仕事を組み合わせて年間を通じた雇用を創出するとともに、組合が組合職員を雇用して組合員企業に派遣し、安定的な雇用環境と一定の給与水準を確保する制度であると言える。また、組合運営費に対する財政支援によって、労働需要が少なく薄利多売的なビジネスモデルを成立させにくい地方圏においても、人材派遣業が継続的に展開可能な制度となっている。

本制度の第一義的な目的は、季節労働性の高い企業・産業と当該地域または産業におけ

る就労意欲を有する労働者とのマッチングであり、このような人材は「地域づくり人材」と呼称される⁷⁾。この地域づくり人材は、地域人口の急減に直面している地域において、就労その他の社会的活動を通じて、地域社会の維持及び地域経済の活性化に寄与する人材と定義される。具体的には、以下のような人材像が例示されている⁸⁾。

- ・ 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

上記の人材に加えて、組合職員には特定地域づくり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や、高齢者もなり得るとされている。しかし、上記の地域づくり人材として例示されている人材がすべて若者であることに加えて、組合職員の募集・採用にあたってはできる限り地区外、特に他都道府県からの人材を雇用するよう努める必要があることが、国会の決議及び附帯決議によって明記されている⁹⁾。すなわち、同制度はその運用を通じて地域外の若者を中心に呼び込み、派遣労働を通じた地域産業への従事をベースに、社会的活動などへの参加も通じて、地域経済・社会の維持・活性化につなげる移住・定住支援制度であると言える。

この「地域づくり人材」の定義については、その解釈に若干の幅があり得ると考えられる。前述のように、同制度の第一義的な目的は組合員企業に対する労働力の確保であり、職員となる労働者に対する安定的な就労機会の提供である。しかし、組合職員は地域づくり人材として就労だけではなく、社会的活動などへの参加も期待されているように読み取れる。無論、就労自体も地域経済・産業の担い手となる社会的活動であるが、そのみならず地域社会の一員として、より広範な地域活動の担い手としての期待が集まっている可能性も考えられる。実際の運用事例における組合職員の活動内容や、地域社会における活動状況については、詳細な検討が必要であると言える。

I. 4. 制度運用の現状

図2は、特定地域づくり事業推進交付金の交付決定件数の推移を示したものである。図2によれば、制度施行当初の2020年度は5件と僅かであったものの、2025年度には134件とその数を大きく増やしていることがわかる。また、組合の所在自治体についても全国的な広がりを見せており、制度の普及と積極的な活用傾向がみてとれる。

また、組合に雇用されている組合職員の状況については、2025年4月1日時点における総数が833人（うち男性492人、女性341人）となっている。このうち、約6割の職員が10～30代の若者であることに加えて、他都道府県・他市町村からの移住者となっており、制度趣旨に則った運用がなされているといえる。また、これまでに採用された833人のうち352人は退職しており、このうちの半数は組合員企業に直接雇用されたり、組合が所在する市町村内の企業に就職（組合員以外）又は起業等したりすることによって、退職後も組合の所在する市町村で定住している¹⁰⁾。

なお、より詳細な制度運用の現状については、総務省（2024）におけるアンケート調査から確認することができる。まず、組合設立の狙いや目的について確認すると、「繁忙期の人手の確保」が最も多く、次いで「移住定住の受け皿づくり」、「地域の活性化」となって

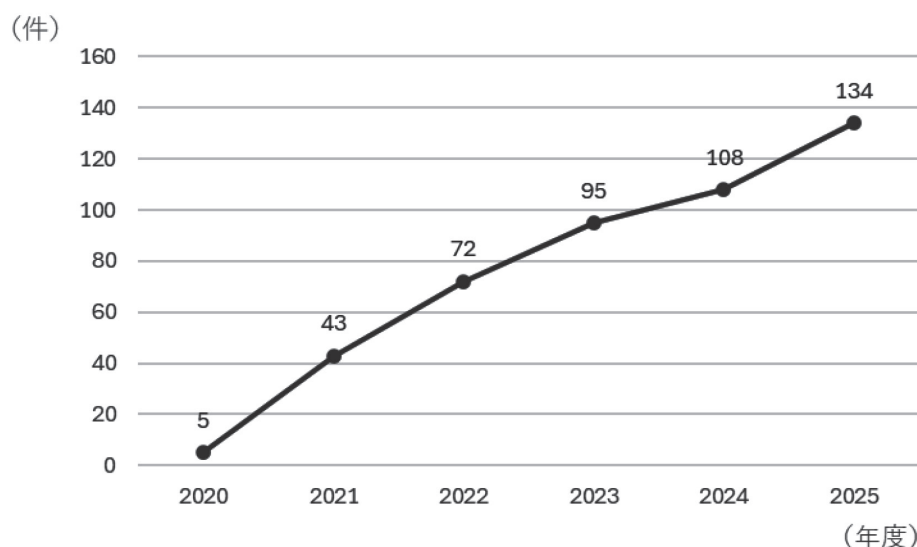


図2：特定地域づくり事業推進交付金交付決定件数の推移

出典：総務省（各年）「特定地域づくり事業推進交付金交付決定一覧」より筆者作成。

*2020～2024年度については同年度3月時点、2025年度については同年度10月時点である。

いる。基本的には、季節労働性の高い産業・企業の人材需要を満たすことが重視されていることがわかる。これに加え、「移住定住の受け皿づくり」や「地域の活性化」といった形で単なる労働力以上の地域性・公共性を備えた「地域づくり人材」を求めている点が、本制度の特徴を表していると言える。

次に、組合の設立に至る段階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」が最も多く、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」となっている。すなわち、労働者である組合職員と派遣を受ける組合員の両面に渡る事業規模拡大や、労働局との調整・収支計画の策定といった手続き・事務などの面で課題が生じていると言える。組合の事務局による事務機能の強化をベースに、各組合の戦略的な事業展開が重要となっていることがわかる。

そこで最後に、事務局と労働者派遣事業の規模や関係について、経費の観点から確認する。まず、複数人の事務局職員を雇用する組合を中心に、国からの事務局運営費に対する財政措置の上限600万円を超過する組合が8組存在している状態となっている。一般に、組合の事業規模が小さければ単年度決算で赤字となる組合が多い傾向にある一方で、事業拡大に伴い組合職員が増加すれば事業収入も増加するが、同時に事務局職員も増加する必要がある。すなわち、事業収支の安定のためには事業規模の拡大が必要であるが、それによって事務局経費が増加し国からの財政措置の上限を超過した場合には、組合側による自主的な対応が求められるのである。加えて、本制度では組合運営費の1/2を上限に公費支援が受けられるという手厚い財政措置が講じられているため、組合運営における公費への依存度が高い。これらの点を踏まえると、制度運用の持続可能性には大きな課題があり、組合による持続可能性の向上に向けた自主的な取り組みが不可欠であると言える。

以上の制度概要や特徴を踏まえると、実際の制度運用事例から検討すべき点がいくつか指摘できる。第一に、事業協同組合を結成した事業者の意図と制度運用後の効果について

の分析が必要である。本制度の実態や効果、課題を明らかにするためには、まずこれらの点の把握が必須と考えられる。第二に、実際に派遣される組合職員の活動内容についても検討が必要となる。既に確認した通り、本制度における組合職員は派遣労働者として活動するが、それらの活動の枠を超えて地域振興などに貢献することを期待されている傾向が見て取れる。組合職員の実際の活動形態や果たしている役割については、事例に基づいた確認が必要であろう。最後に、事業協同組合及びその事務局の活動内容についての検討が重要となる。本制度は、各地域の事業者によって設立される事業協同組合が、事業計画の策定や許認可の獲得、労働者の確保、組合員企業と労働者のマッチングを主導し、安定的に事業を展開していくことが求められる。個別の移住者・労働者の活動以上に、事業協同組合側の体制や戦略が、本制度を有効に機能させるためには重要となると考えられる。

II. 特定地域づくり事業協同組合に関する先行研究

特定地域づくり事業協同組合は、2020年に開始された比較的新しい制度であるため、先行研究の蓄積に関してもやや限定されている。その中で川島（2023）は、3つの地域における活用事例を踏まえて、組合の設立や届出に係る領域まで県中央会等による柔軟なサポートや持続的な組合活動のため組合同士のネットワーク化の動きがあること、組合員等の協力を得ながら独自事業により補助金依存度を下げ持続可能な運営を目指している組合もあることを明らかにしている。とりわけ後者については、町の予算制約から無制限な雇用が難しい点を踏まえて、事業者と移住希望者をマッチングさせる有料職業紹介を実施している鹿児島県の事例が紹介されている。この取り組みによって、地域づくり人材の更なる獲得と成功報酬としての手数料獲得により、組合運営の安定化と組合職員の一層の待遇強化に寄与することが期待されている。

庄子・甲斐（2022）では、青森県南部町と秋田県東成瀬村における活用事例の比較を通じて、組合の成立経緯・運営体制などにおける、共通点と地域的差異を明らかにしている。両事例の共通点としては、組合設立時における地域外からのサポート、地域内でのインフォーマルな組合員企業の募集が挙げられている。一方で、組合が果たす機能には地域的差異が存在しており、東成瀬村では地域内の居住者に安定した就業先を供給する仕組みとして機能していたことに対して、南部町では組合の母体が外国人技能実習生の受入組織であったこともあり、地域農業の担い手の育成を目的としたものになっていたと指摘している。

森谷（2022）では、「人口減少が深刻な地域において、制度の活用を通じて地域の担い手を確保する」という点で、類似の目的を持つ「地域おこし協力隊」制度との比較を通じて、「特定地域づくり事業協同組合」制度が抱える課題や優位性について指摘している。なお、その指摘を行うにあたっては、平井・曾我（2020）が明らかにした「地域おこし協力隊」制度が抱える課題に着目し、「特定地域づくり事業協同組合」制度にも共通する課題を列挙する形で、以下の4点に整理している。

第一に、「チームビルディングの必要性」という指摘である。「地域おこし協力隊」制度では協力隊員・自治体・地域住民が、「特定地域づくり事業協同組合」制度では組合員企業・組合職員・自治体などが、どのように地域づくりを進めるのかなどについて議論する

ことが重要とされている。この点について、「地域おこし協力隊」制度は自治体・協力隊員・地域住民の3者が、協力隊員を中央に縦につながるような連携体制が形成されており、チームビルディングをしにくい構造であることが指摘されている。一方で、「特定地域づくり事業協同組合」制度では、組合自体が組合員企業・自治体・組合職員のチームビルディングの場（プラットフォーム）として機能し得ることが想定できるとしている。そのため、この物理的な場における合意形成が「特定地域づくり事業協同組合」制度の優位性として挙げられている。

第二に、「つながりのある人材の掘り起こしの必要性」という指摘である。「地域おこし協力隊」制度では、単に「社会貢献がしたい」、「業務が魅力的」などの理由で志望する人よりも、「キャリアを生かしたい」、さらには「地域とのつながりがある」、「定住したい」という人とのマッチングが成果につながりやすいとされている¹¹⁾。そのため、「地域おこし協力隊」制度は、関係人口施策との連携が望まれると指摘されている。一方で、「特定地域づくり事業協同組合」制度は国の関係人口施策の延長線上に設計されており、その点が優位性として挙げられている。

第三に、「SターンやUターン、女性に注目した情報発信が望まれる」という指摘である。特に、女性の受け入れ態勢への配慮については、組合の認定要件にも記されているものの、女性が働き続けやすい就労環境の整備は今後の課題として指摘されている。

最後に、「プロセス支援の重要性」という指摘である。「地域おこし協力隊」制度では、収入・貯蓄に関する悩みの解消に向けて、従来の起業・就農支援の見直し、協力隊員の視点に立った受入態勢の構築、関係者間で地域の将来像（ビジョン）を共有するといった取り組みの必要性が示されている。同様に、「特定地域づくり事業協同組合」制度においても、組合職員の視点に立った体制構築やビジョンの共有は重要課題とされている。一方で、同制度では、マルチワークを通じた適正発見や職業訓練、起業などに役立つ地域のキーパーソンとの関係づくりができるため、その点が優位性として挙げられている。

なお、森谷（2022）における特定地域づくり事業協同組合の特徴の整理は、地域づくり協力隊制度と類似の目的を有するという前提が置かれている点に注意が必要である。地域おこし協力隊制度は、「地方自治体が都市住民を受け入れ、地域おこし協力隊員として委嘱し、一定期間以上、農林漁業の応援、水源保全・監視活動、住民の生活支援などの各種の地域協力活動に従事¹²⁾」する制度である。協力隊員は、「地域力の維持・強化に直接資する活動であって公益性を有する¹³⁾」地域協力活動に直接的に取り組むこととなり、その活動自体が公益性を有することが求められる。

対して、特定地域づくり事業協同組合制度は、既に確認したように組合員企業に対する労働力の確保及び職員となる労働者に対する安定的な就労機会の提供を第一義的な目的としている。つまり、組合に雇用される職員は、基本的に各組合員企業に派遣される労働者であり、その活動自体に公益性を有することは求められない。無論、地域づくり人材として社会的活動に従事することは否定されていないが、あくまでも派遣労働者として組合員企業の生産活動に従事することを前提としている。両制度ともに広義の地域の担い手確保を目的としているために混同されやすいが、この目的の差異が実際の組合職員の活動にどのような影響を与えているかという点については、注意深く検討すべきであろう。

以上の、特定地域づくり事業協同組合に関する制度と先行研究の整理を踏まえると、同

制度の現状や課題を把握するために検討すべきいくつかの論点を指摘できる。第一に、事業協同組合を結成した事業者の意図と制度運用後の効果については、先行研究においても分析事例に限りがあり、更なる検討が必要である。第二に、実際に派遣される組合職員の活動内容についても、先行研究では地域おこし協力隊制度と混同されている部分が存在し、事例に基づいた事実関係の把握が必要だと言える。第三に、事業協同組合及びその事務局の活動内容についてのより詳細な検討も重要となる。先行研究では、これらの点は制度概要に基づく簡単な確認に留まっており、運用上の工夫や協同組合としての機能などの検討は十分に行われていない。しかし、本制度の効果的な運用のためには、事業協同組合及びその事務局による戦略的な事業展開や人材確保が必須となる。

また、内発的發展論における地域内の学習や実践を担う共同体の重要性を鑑みれば、在地企業による事業協同組合の存在とその内部における議論や実践は、本制度による地域振興の重要な要素を担う可能性も考えられる。本制度が、単なる労働力や移住者の確保手段以上の意義を持ち得るものであるかどうかという点について、具体的な事例から検討していくことが重要となる。

Ⅲ. 研究目的と方法

ここまで確認してきた通り、人口減少と少子高齢化が急速に進む現代では、農山村地域を中心として地域産業ないし地域活動の担い手不足が深刻化し、地域の持続可能性が危惧されている。このような状況において、人口流出やUIJターンの障害の要因となっている不安定な雇用環境と収入の課題に対応する手段として、「特定地域づくり事業協同組合」制度の活用は極めて有用であると言える。しかし、同制度には前述のような課題や不明確な点が複数存在しており、積極的な活用を図るうえでは、これらの課題に対処しつつ効果的な制度運用を実施する必要がある。

そこで本研究では、京都府京丹後市に存在する京丹後地域づくり協同組合、通称 TEAM

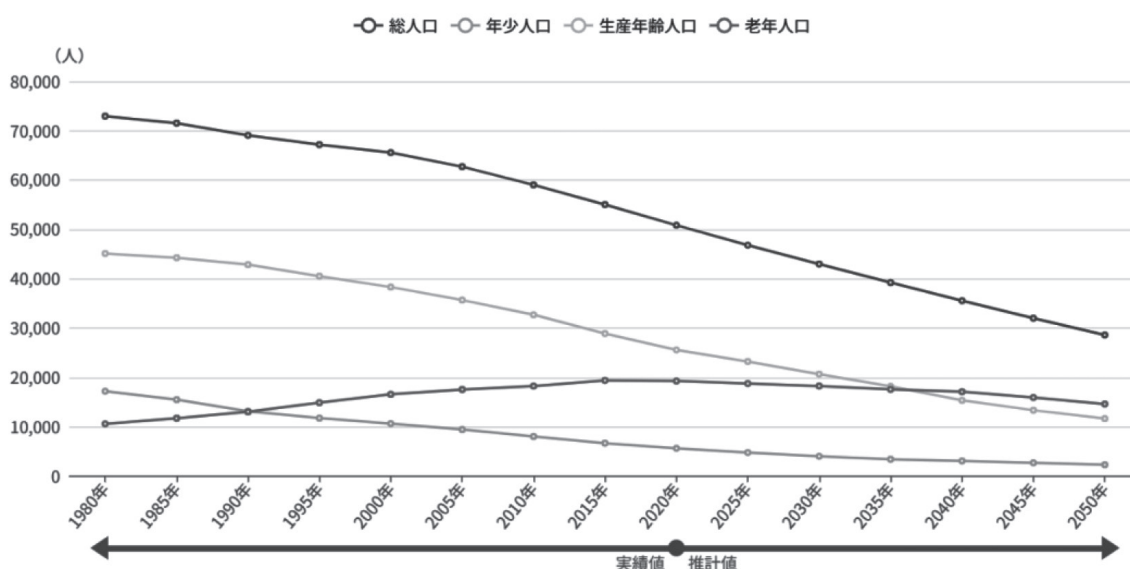


図3：京丹後市の人口推移

出典：内閣府・経済産業省 HP「RESAS 地域経済分析システム」

HOME TANGO（以下、ほむたん）の事例に着目し、上記で示した論点を踏まえつつ、同制度の積極的な活用に向けた制度運用の方向性について検討することを目的とする。なお研究手法としては、京丹後市地域コミュニティ推進課及び京丹後地域づくり協同組合「ほむたん」の事務局・組合員企業・組合職員へのヒアリング調査を採用している¹⁴⁾。

IV. 京丹後地域づくり協同組合「ほむたん」の活動事例

IV. 1. 京都府京丹後市の概要

分析対象の立地する京都府京丹後市は、京都府で最も北に位置する市町村である。2004年4月に峰山町、大宮町、網野町、丹後町、弥栄町、久美浜町の6町が合併して誕生した。古くは丹後国と呼ばれ、安土桃山時代には織田信長家臣の細川藤孝・忠興父子が統治したことで知られる交通の要衝であった。市域の4割を山地が占め、農業や漁業のほか、酒造業も盛んである。日本海側気候のため、冬季は多量の降雪がある。域内には京都丹後鉄道宮豊線（豊岡駅～宮津駅間を運行）が存在しているほか、山陰近畿自動車道が開通しているため、京都市内へのアクセスも2時間ほどで可能である。

現在「海の京都」として観光による地域振興も推進されており、山陰海岸ジオパーク、豊かな海の幸といった観光資源を生かすため、PRやインフラ整備が実施されている。そのような魅力のある京丹後市ではあるが、人口推移は図3に示した通りであり、1950年の約8.3万人をピークに減少して2020年の総人口は約5.1万人となり、将来的には更なる人口減少が予測される状態である。少子高齢化と生産年齢人口の減少も顕著であり、1980年には高齢化率14.5%であったが2020年には37.9%まで上昇している。また、生産年齢人口は1980年には全人口の61.9%（4.5万人）を占めたが、2020年には50.3%（2.6万人）にまで減少している。若年層の人口流出と少子高齢化により地域経済・産業の担い手不足が深刻化してきており、将来的には更なる状況の悪化が見込まれている。

IV. 2. 事業の背景と成立過程

京丹後市の経済活動の特徴としては、全就業者に占める農業・林業従事者の割合が2.4%、宿泊業・飲食サービス業が12.8%に達しており、全国水準に比べ高い比率を示している¹⁵⁾。宿泊業・飲食サービス業の規模は京丹後市における観光産業の活発さを示しており、これが市経済における主要産業となっていることがわかる。そして京丹後市は、「夏季の海水浴、冬季のカニを軸とした『二季型』の観光地¹⁶⁾」であり、農業を含めた労働需要の季節性が高い。つまり京丹後市の主要産業である農業や観光業は繁忙期と閑散期の差が大きいため、特定地域づくり事業協同組合制度が有効に機能し得る地域産業の構造となっていると言える。

京丹後市における特定地域づくり事業協同組合制度は、2021年度に同市の「若手職員政策提言プロジェクト」において提案されたことが、制度運用開始の契機となった。京丹後市地域コミュニティ推進課によると、提案時に実施されたヒアリングでは、繁忙期の人手不足や安定した雇用機会の提供が困難だという事業者の声や、安定した就業先・雇用制度を望む住民の声があったという。そこで、若年層や移住者、Uターン者等を組合において

正規雇用し、概ね3年以内に組合員である事業者就職することを目的に本事業は提案され、公募型プロポーザルによる事業者選定が行われた。

プロポーザルによって最適事業者に選定された京丹後地域づくり協同組合「ほむたん」は、株式会社フーフー・フー、木下酒造有限会社、株式会社日下部農園、牡蠣・トリ貝養殖豊島の4者により設立された事業協同組合である。設立事業者は、京丹後市内でも旧久美浜町に立地した企業であり、地域的に近接した企業群による組合を設立することでコミュニケーションと人材の融通のハードルを低下させようとしていることがわかる。なお、4者の設立事業者は現在でも組合理事として活動しており、ほむたんに対する積極的なコミットメントを行っていると言える。

ほむたんは2022年11月10日に府の認定を受けて労働者派遣事業を開始し、現在まで継続的に活動を展開してきている。図4は、同組合の事業費及び組合員数、組合職員数の推移を示した表である。本事業の基本的なスキームは、組合の雇用した職員を組合員に派遣し、利用時間に応じた利用料金が支払われるというものである。また、市から組合へは基本的に利用料金と同額の助成金が支払われる。なお、初年度は設立時の助成金として300万円が特別交付税を介して交付されており、事業費全体に占める交付金の割合が高くなっている。

また、図4からほむたんの全体的な事業規模の推移を確認すると、概ね堅調に事業規模を拡大してきていることがわかる。当初、4者からスタートした組合員は2026年1月時点で12者まで増加しており、派遣される組合職員数も最初期の2名から8名まで増加している。事業者も労働者もほむたんの提供する事業に魅力を感じ、組合員・組合職員としての参加が進んでいる状態である。労働の需給両面の規模拡大の結果として利用時間も増加してきており、2024年度以降は事業費が2,000万円を超えるようになっている。本事業は

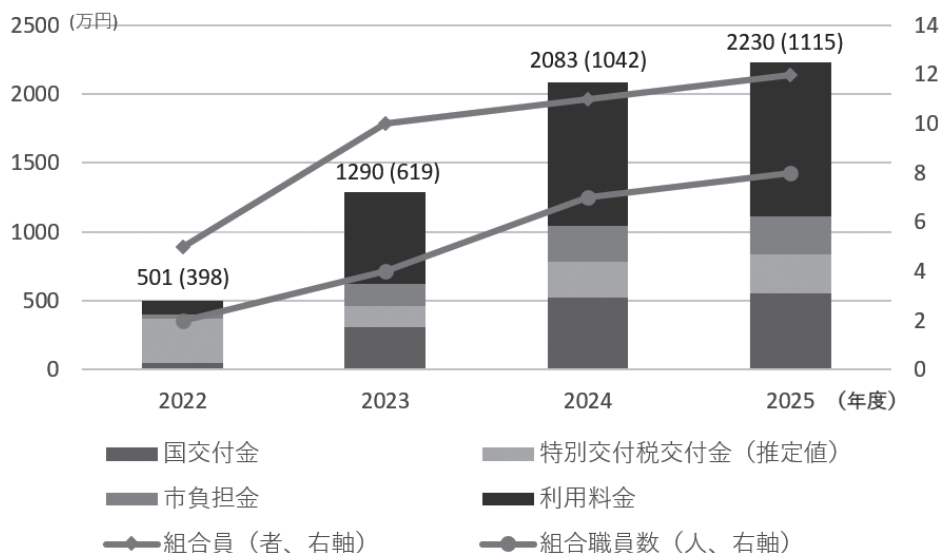


図4：事業費・組合員数・組合職員数の推移

出典：京丹後市提供資料より筆者作成

* 棒グラフ上部の数値は事業費（単位：万円）の推移である。

なお括弧内の値は組合への助成金（国交付金・特別交付税交付金・市支出金）の合計額である。

* 組合員数と組合職員数は年度末の数値である。

ただし、2025年度のみ2026年1月時点のものとなっている。

2022年度の事業開始以降に組合員・組合職員の増加に成功し、利用時間を順調に伸ばすことができたため、年度が進むごとに事業費も増額してきている。

IV. 3. 京丹後地域づくり協同組合の運営体制

京丹後地域づくり協同組合の体制については、理事を発起人となった組合員4名が務めている。月に一度開かれる理事会において組合の運営方針などを議論しており、事務局会議、総会といった意思決定の場を備えている。この体制を支えるのは、代表理事の川渕一清氏及び事務局である。川渕氏は京都府京丹後市出身であり、発起人企業である株式会社フーフー・フーフーの代表も努めている。また企業、行政組織の人事をサポートする「有限責任事業組合まちの人事企画室」も代表として運営しており、移住関連事業や移住者と事業者とのマッチングなどに知見を有している。

このような代表理事の属性と京丹後市の移住者獲得ニーズを背景として、ほむたんの採用した組合職員は全て京丹後市外からの移住者となっている。このことから、ほむたんの事業が地域内事業者の季節的な労働需要と安定雇用を求める移住者、双方のニーズを満たしていることがわかる。移住者を中心とした組合職員の採用フローは①エントリー②説明会③現地見学④面接⑤内定⑥就業開始が基本となっており、これ以外にも必要に応じて想定される事業者との事前面談などが行われている。職員採用を担っているのはほむたんの事務局であり、事務局の職員数は3名¹⁷⁾である。事務局の業務は組合職員の採用・人事関係の手続き以外にも、組合員と組合職員の状況を定期的なヒアリングにより調査し、フォローを行っている。移住者を中心とした職員採用を行っているほむたんでは、初期段階から就労後まで定期的にミスマッチの防止に注力していることがわかる。

こうして採用された組合職員は、組合員の事業に従事することとなる。勤務形態は基本的にフルタイム勤務であり、全国健康保険協会への加入、ボーナス・退職金の支給、育休・産休の取得などの福利厚生も充実している。実際に、2025年度には2名の育休・産休取得者が存在する。また後述するように、事務局の業務は組合職員の派遣に留まらず組合員の業務のサポートにまで及んでおり、「人材派遣」に収まらない役割を負っている。

なお、2025年度当初までの職員数推移については図4の通りであるが、これまでに累計12名が雇用され、4名が退職している。退職者のうち、京丹後市内に継続的に居住している者は2名であり、中でも後述するB氏は組合員の事業者に直接雇用されている。

IV. 4. 組合員から見たほむたんの事業

続いて、組合員である事業者のほむたんへの加入意図や活用事例を検討する。発起人企業である木下酒造有限会社は、京丹後市久美浜町の酒造会社である。同社の繁忙期は11月から3月であり、労働需要に季節性が存在する。元々、繁忙期に勤務可能な職員の確保を希望していたところ、川渕氏から声を掛けられ、組合が掲げる地域貢献のビジョンへ共感して発起人となった。

同社は2022年度から組合職員の受け入れを開始し、主にラベル貼りや販売の業務を担ってもらっていた。この組合職員は業務の理解度・習熟度が高く、同社の求める人材像に合

致した。そこで、同社はこの職員を2024年4月から同社の正規雇用社員として雇用している。

ほむたんの人材派遣事業に関しては、利用料金は短期的に考えれば高額であるが、重要な取り組みであると捉えているという。その理由としては、人材派遣事業自体が長期インターンシップ的に機能し、自社の業務にマッチする人材の雇用可能性が高まる点が挙げられる。また、移住者の増加による地域の維持・発展が事業継続の重要な前提条件となるため、比較的高額な利用料金を受け入れている側面もあるという。

なお、利用料金も含めた事業スキームとそれによる地域貢献のビジョンは、組合への参加を検討する事業者の説明されている。発起人である木下酒造のみならず、多くの組合員が自社の事業継続を念頭に置きつつ地域貢献のビジョンも共有しており、そのために比較的高額な利用料金も受け入れられている可能性が考えられる。また理事としても、利用料金がほむたんの理念への共感の有無を確認する1つの基準として機能していると認識しているという。特定地域づくり事業協同組合という制度においては、移住者ではなく事業協同組合の組合員、つまり地域内の事業者が地域の社会経済発展に対する一定の理念を共有することが必要だと考えられる。

続いて、2023年度に組合員となった有限会社丹後ジャージー牧場の事例を検討する。事業種は酪農業・食品加工業・飲食業であり、生乳の生産とチーズ・アイスクリーム等各種商品の製造・販売、レストランの営業を旧久美浜町の「ミルク工房そら」において行っている。集客施設を有しているために観光シーズンの夏季と冬季、土日に業務が集中しやすく、業務量の平準化が必要という状況で組合加入を決めている。また、元来事業者として丹後地域への集客及び地域活性化等の地域貢献を志向していたため、組合の理念にも共感したという。

同社は、2023年4月から製造・レストラン業務を対象に合計3名を通年で受け入れてきている。社内では、組合職員の受け入れについてその高額な派遣料を中心に否定的意見も存在したが、業務量の多い土日・繁忙期での集中利用や調理師経験のある組合職員とのマッチングによるレストラン業務の高品質化が、社内での理解にもつながった。また、職員の受け入れに関する社内の問題等に関しては、事務局が解決への有効な助言など積極的な役割を果たしており、事務局との信頼関係も構築できている。他方で、ほむたんの総会への参加などは限定的であり、理事以外の組合員のほむたん自体の運営への関与には課題があると考えられる。

ここまで確認してきた組合員2者の主な共通点として、以下の3点が挙げられる。第一に、季節性の高い労働需要に合わせた柔軟な組合職員の活用が確認できた点である。この点について、特定地域づくり事業協同組合制度の本来の目的が実現していると言える。第二に、職員の受け入れが長期インターンシップ的な機能を果たしていることが確認できた点である。派遣期間を通じて事業者と労働者とのマッチングが進んでおり、木下酒造では組合職員の直接雇用に至っている。第三に、組合員間の理念の共有が確認できた点である。ほむたんの利用料金は最低賃金と比較すれば高額であるが、移住者の増加等による地域の維持・発展が事業者の事業継続にとっても重要な要素と認識されており、組合員は地域貢献の理念に基づいて利用料金を受け入れている。組合運営への関与の度合いについては理事と一般組合員間の差が存在するが、基本的な理念は共有されていると言える。

IV. 5. 組合職員から見たほむたんの事業

A氏は組合職員の男性であり、春から夏は農業事業者でコメ、メロン、ネギの生産を、秋から冬は酒造業者に派遣され清掃、酒瓶の洗浄、麴造りへ携わっている。2024年に職員として採用され、2025年4月より約半年間の育児休業を取得している。

京都府福知山市出身のA氏は、高校卒業後に海上自衛隊や製造業での勤務を経験した後に、福知山市から京丹後市に移住しほむたんへと就職した。自衛隊における海外勤務などを経験したA氏は、日本酒などの日本を代表する製品のモノづくりに興味を抱いていた。季節労働性の高い酒造業での安定した就職は困難だと考えていたが、ほむたんで酒造業に勤務した組合職員から紹介を受け、ほむたんへの転職を実行した経緯がある。

希望であった酒造業での勤務に加え、日本酒の原料となるコメの生産にも携わっており、長期間の育休の取得が可能であったことも含めて満足度は高いという。また今後のキャリアについては、農業事業者による直接雇用が検討されている。また農業事業者に勤務しつつ、出向形態での酒造業者への勤務も事業者間で模索しており、今後も勤務形態が変わらない可能性も存在する。

続いて、B氏のケースを整理する¹⁸⁾。B氏は大学在学時のフィールドワークで京丹後市に親しんでおり、卒業後に他地域にて就職するも、退職して京丹後市に移住しほむたんへ就職した。就職後、最初に木下酒造有限会社に派遣された。元々日本酒が好きだったということもあり、新鮮に酒蔵での仕事にも取り組めたという。その後、複数の事業所への派遣を重ねる中で業務への理解を見込まれ、2024年度から正式に木下酒造有限会社への転職が決定した。B氏は様々な組合員での業務を経験したのち、一組合員の事業者へ直接雇用されている。本事業が組合員への転職をゴールとして想定していたことからすれば、キャリアのモデルケースと言える。

以上の組合職員の事例から、本制度が組合員同様、組合職員にとっても長期インターンシップ的な機能を果たしていることがわかる。先述の通り、本事業は短期的な就業を経験したうえで組合員への転職を目的としており、派遣期間を通じて事業者・労働者がともに採用・転職のリスクを低減することが可能な形態となっている。

V. 特定地域づくり事業協同組合の特徴と課題

現在、地方圏では地域経済振興を担う人材が急速に減少し、黒字事業の廃業が発生している¹⁹⁾。京丹後市も、産業構造による労働力の需要及び供給の不足というアジェンダが地域で慢性化していたところ、政府による立法を背景に政策提言プロジェクトにおける提言がなされ、担当部署及び組合事務局により本事業が実施されている。以下、本事例における政策実施の現況について考察を行う。

V. 1. 特定地域づくり事業協同組合制度の特徴と可能性

京丹後市におけるほむたんの活動事例を通して、特定地域づくり事業協同組合制度のいくつかの特徴が確認された。第一に、同制度はその目的の通りに季節性の高い労働需要に

合わせた人材の確保を実現している。これは、労働者にとっては安定した雇用の提供を意味しており、事業者・労働者双方のニーズを満たしていると言える。第二に、長期インターンシップ的な役割を果たし、事業者・労働者双方のミスマッチのリスクを低減させることが可能である。第三に、利用料金と同等額の公費による助成金の存在にも関わらず、利用料金が最低賃金と比較すれば高額に設定されているという点にも注意が必要であろう。ほむたんやそれに類する規模の組合の場合、スケールメリットを活かしての労働者派遣事業の展開は困難であり、事務局の人件費や採用コストを含めれば過剰に人件費を抑え込むようなスキームとはなっていない。むしろ、組合員は比較的高額な利用料金を前提に、それが地域貢献という理念の共有の可否を判断するフィルターとして機能している側面すらも存在する。

一方で、このような地域貢献・地域振興に関する理念が、組合職員であるA氏、B氏にあまり共有されていないという点にも、注目すべきであろう。A氏の発言には、組合員や事務局が共有する「地域貢献」や「地域経済の中長期的な存続」といったフレーズが存在していない。これは、移住者に地域振興の担い手の役割を直接的に期待する地域おこし協力隊制度などとの大きな差異である。冒頭で整理した通り、組合職員は協力隊のような「地域づくり人材」としての役割が期待されるきらいがあるが、少なくともほむたんにおいては通常の派遣労働者として業務に従事していると言える。ただし、この点は悲観されるべきではないと考える。従来の移住関連施策は、移住者の地域づくりの担い手としての役割が重視され、地域づくりへの興味関心の薄い「普通の労働者」はその対象となりづらかった。特定地域づくり事業協同組合制度においては、そのような労働者を地域産業の貴重な担い手として雇用可能であり、地域振興のための移住政策の間口を大きく広げていると言える。

なお、この傾向は組合職員を「地域づくり人材」として活用することを否定しているわけではない。他地域に目を向ければ、鳥取県智頭町の「智頭町複業協同組合」では組合職員がインフラ整備やコミュニティ活動を実践するマルチフォレストアデーを月2回設けている。これは地域活動を通じて組合職員と地域住民との関係を構築すると共に、組合職員に地域づくり人材としての自覚を持たせ得るものだと言えよう。地域貢献的活動に関心の薄い職員に体験の機会を与え、地域づくり人材としての自覚と成長を促す仕組みづくりがなされれば、より多くの移住者を地域レベルの諸活動の担い手として巻き込んでいくことも可能となり得る。

このように、特定地域づくり事業協同組合制度において移住者はあくまで派遣労働者であり、地域づくりの主たる担い手としての機能を期待することは過剰であろう。他方で、ほむたんの事例においては組合員である事業者が、理事・一般組合員を問わず地域貢献の理念を共有していた点は注目に値する。つまり本制度では、地域貢献というビジョンを共有可能な地域内企業が、事業協同組合の組合員として結集しているのである。多様な事業を実践する過程で事業者間の関係性を強化し、協同での地域振興を促す地域協同体は、地域の主要な企業間で将来的なビジョンを議論・共有し、それに向けた実践に取り組むプラットフォームとして機能することが期待される。ほむたんにおいても理念の共有に留まらず、企業間の信頼関係の深化や新たな協力的行動が確認されている。これらを繰り返していくことが、在地企業による強力な協同体を育成し、それが内発的発展の主体として機能してい

くことにつながると考える。

V. 2. 特定地域づくり事業協同組合制度の課題

ここまでの整理を踏まえて、最後に本制度の若干の課題を指摘したい。第一に、事務局の高いコーディネート能力が求められる点である。ほむたんが一定の成果を上げた要因は、労働力の需要と供給の調整が円滑であった点にある。事務局には、組合職員の定着と組合員の経営の双方に配慮した運営が求められる。こうした取り組みが欠けていれば、組合員及び組合職員が確保できず、組合の設立後も実質的な運用が不可能となる恐れがある。

第二に、ビジョンの共有とそのため議論の重要性である。本制度では、事業協同組合の理事会や総会がビジョン共有やそのため議論の重要な場となる。しかし、ほむたんの事例においては、理事以外の一般組合員の参加意欲にはギャップがあり、協議機能が十分に発揮されていない状態であった。総会等における積極的な交流は、組合員の相互理解の場として機能し得るものである。ここでのビジョンの共有とそれに基づく諸活動の実践が、事業協同組合を内発的発展の主体・プラットフォームとして機能させる鍵となろう。

また、本制度における事業継続の困難性についても指摘したい。京丹後市の場合、組合職員はほむたんにおける3年程度の就労の後に、組合員企業に正規雇用されることが1つの目標とされている。実際、組合職員のA氏・B氏ともに組合員への転職が検討され、B氏は実現している。しかし、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のが想定される。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。発足して間もない制度であるため、このような懸念が現実のものとなるか否かは不明瞭であるが、長期的な観察と検証が必要であろう。

[注]

- 1) 厚生労働省（2025）。
- 2) 内閣府（2025）、pp.2-3。
- 3) 総務省（2025a）を参照。
- 4) 総務省（2025d）を参照。
- 5) 事業協同組合は4者以上の組合員になろうとする意思のある中小事業者によって設立可能であり、加入する組合員企業は必ず1口以上の出資を行う必要がある。また、組合運営にあたっては、①組合員企業間の相互扶助目的、②加入・脱退の自由、③出資口数に関わらず議決権・選挙権の平等、④組合事業利用分量・出資額に応じた余剰金配当の基準という4つの基準に加えて、組合自体の利益追求ではなく組合員企業に直接効果を与えることを目的とする「組合員企業への奉仕の原則」、特定の政党のために組合を利用してはならない「政治的中立の原則」の2つの原則が設けられている（全国中小企業団体中央会 2019）。
- 6) 対象経費は、組合職員人件費（上限は1人あたり年間400万円）及び事務局運営費（年間600万円）となっている。

- 7) 総務省（2025a）を参照。
- 8) 同上。
- 9) 同上。
- 10) 総務省（2025c）を参照。
- 11) 平井・曾我（2020）より。
- 12) 総務省（2025b）、p.1。
- 13) 同上、p.3。
- 14) ヒアリング調査は2025年8月26-27日に実施した。京丹後地域づくり協同組合の代表理事である川淵一清氏をはじめ、本調査にご協力いただいた関係者各位に記して感謝申し上げる。
- 15) 内閣府・経済産業省 HP「RESAS 地域経済分析システム」。
- 16) 京丹後市（2023）、p.13。
- 17) なお、図4の組合職員数は「派遣労働者として組合に正規雇用された職員の数」を表しており、事務局の職員数は算入していない。
- 18) B氏に関する記述は「広報京丹後 2025年4月号（第253号）」に基づく。
- 19) 江成ら（2025）、p.260。

[参考文献]

- [1] 江成穰（2022）「地域経済構造と地方自治の担い手不足についての一考察－内発的発展論を手掛かりに」『都市問題』2022年12月号、pp.15-19
- [2] 江成穰・倉地真太郎・佐藤一光・藤原遥（2025）『Why not?! 財政学－超入門からホット 이슈まで』有斐閣
- [3] 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』2023年8月号、pp.33-60
- [4] 京丹後市（2025）「広報京丹後 2025年4月号（第253号）」
- [5] 京丹後市 HP「働き方をデザインし地域づくり人材を育成～特定地域づくり事業」
<https://www.city.kyotango.lg.jp/top/soshiki/mayoroffice/commu/tokuteichiiki/17987.html>（最終閲覧日2026年1月11日）
- [6] 京丹後市観光公社 HP「京丹後について」<https://www.kyotango.gr.jp/about/>（最終閲覧日2026年1月11日）
- [7] 京都府（2013）「『海の京都～丹後・中丹 魅力ある観光まちづくり～』構想」
- [8] 厚生労働省（2025）「人口動態調査」
- [9] 庄子元・甲斐智（2022）「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、pp.22-32
- [10] 全国中小企業団体中央会（2019）「2018－2019 中小企業組合ガイドブック」
- [11] 総務省（各年）「特定地域づくり事業推進交付金交付決定一覧」
- [12] 総務省（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」
- [13] 総務省（2025a）「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

る法律ガイドライン」

- [14] 総務省（2025b）「地域おこし協力隊推進要綱」
- [15] 総務省（2025c）「特定地域づくり事業活用意向調査（R7.4.1時点）」
- [16] 総務省（2025d）「特定地域づくり事業協同組合制度の概要について」
- [17] 総務省（2025e）「令和5年度版 過疎対策の現況」
- [18] 武内哲夫・生田靖（1976）『協同組合の理論と歴史』ミネルヴァ書房
- [19] 内閣府（2023）「第6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」
- [20] 内閣府（2025）「高齢社会白書 令和7（2025）年版」
- [21] 内閣府・経済産業省 HP「RESAS 地域経済分析システム」<https://resas.go.jp/>（最終閲覧日 2026年1月15日）
- [22] 平井太郎・曾我亨（2020）「曲がり角にきた地域おこし協力隊制度：ポストコロナをにらみ」『人文社会科学論叢』9号、pp.151-176
- [23] 森谷久子（2022）「特定地域づくり事業協同組合制度の可能性と課題」『生活協同組合研究』562巻、pp.60-67

Features and Challenges
of Specified Regional Development Business Cooperatives:
A Case Study of the Kyotango Regional Development Business Cooperative
“TEAM HOME TANGO”

Sota Inomoto, Yuki Matsuo, Takaya Fujii, Yutaka Enari

Abstract:

In rural areas where the primary industries constitute the main economic sector, the highly seasonal nature of these industries makes it difficult to secure stable employment and income. The Specified Regional Development Cooperative system aims to create stable employment and income through dispatch services that integrate multiple industries, thereby contributing to the retention of human resources essential for regional sustainability. However, a review of the system’s framework and existing studies reveals several issues that need to be addressed to clarify its current status and challenges. To investigate these issues and consider ways to promote more effective utilization of the system, interview surveys were conducted with Kyotango City’s Regional Community Promotion Division and the Kyotango Regional Development Cooperative Association “Team Home TANGO,” based in Kyotango City, Kyoto Prefecture.

As a result, the scheme has succeeded in securing human resources in accordance with highly seasonal labor demand, which constitutes its institutional objective. In addition, by functioning as a form of long-term internship, it reduces the risk of mismatches between employers and workers. Furthermore, the relatively high usage fees—when compared with the minimum wage—serve as a filtering mechanism to determine whether participating businesses share a guiding philosophy of regional contribution. These three characteristics can thus be identified. Moreover, it can be argued that multiple firms within the region that share this philosophy of regional contribution may, through the implementation of diverse business activities and the discussion and sharing of long-term visions, function as key actors in endogenous development. On the other hand, challenges remain, particularly with regard to the high level of coordination capacity required of the secretariat, as well as the formation of forums for sharing visions and facilitating the necessary deliberations.

Keywords: Specified Regional Development Business Cooperatives, Regional Development Personnel, Endogenous Development Theory