HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北海道における農協地区連合会の再編とその意義 ： オホーツク農業協同組合連合会を事例として
Author(s)	糸山, 健介
Citation	フロンティア農業経済研究, 23(2), 29-37
Issue Date	2020-08-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/80050
Type	journal article
File Information	23(1)_04_itoyama.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

〔フロンティア農業経済研究　第23巻第１号　2020.8〕

［報告論文］

北海道における農協地区連合会の再編とその意義
－オホーツク農業協同組合連合会を事例として－

酪農学園大学　**糸　山　健　介***

Reorganization and its Significance of District Associations of Agricultural Cooperatives in Hokkaido: A Case study of Okhotsk Federation of Agricultural Cooperatives

Kensuke Itoyama*
Rakuno Gakuen University

Summary

In recent years, the district associations of agricultural cooperatives in Hokkaido tend to be revitalized. However, as a result of reorganization with other federations around 1960, the current main business has been asset management. This study analyzes the case of the Okhotsk federation of agricultural cooperatives to understand its background and the significance of revitalization of these district associations.

Around 1970, the Okhotsk federation of agricultural cooperatives began to show signs of revitalization. However, it was inactive due to plan failure. Since 2000, this federation has been revived, and in the case of each cooperative, the respective chairperson's decision was considered. The chairpersons revitalized the district association because it needed a federation that could address local issues more efficiently. This can be regarded as a move toward maintaining a single cooperative and is considered a Hokkaido-specific phenomenon that avoids mergers.

Ⅰ　はじめに

現在の農協地区連合会（以下、地区連と略）は、ＪＡグループの一員であるが、その位置付けが不明瞭な団体である。しかし、歴史をひも解くと、地区連は北海道農業協同組合中央会（以下、北農中央会と略）やホクレンより早く設立され、設立当時は両団体の事業機能を担っていた[注1)]。それが両団体の成長に伴って、事業移管が行われた結果、いずれの団体にも影響を及ぼさない資産管理事業を主とするようになり、不明瞭な位置付けの地区連が出来上がっている。

ところが近年、そのような地区連において変化が起きている[注2)]。2015年にオホーツク農協連では企画調整機能を有する部署が新設され、釧路農協連では単協と連携した担い手確保のためのWelcome Dairy運動が開始されている。また、2018年には上川生産連が複数の単協の畜産業務を

* Corresponding author : ito-yama@rakuno.ac.jp

受託しており、地区連が活発だった1950年代と類似した状況が現れている。

地区連の事業展開については、これまでの研究で組合長会の判断が影響を及ぼすことを明らかにしたが、近年の地区連の展開と組合長会の関係を論じている既存研究は存在しない[注3)]。また、そうした変化が近年に発生している理由も明らかになっておらず、事業再編の意義についても不明のままとなっている。再編の意義を明らかにすることは、今後の地区連の展開方向を見定めることと同義であり、また農協系統のあり方にも関係を及ぼすことから重要な事項であると考えられる。

そこで本論文では、オホーツク農業協同組合連合会（以下、オホーツク農協連）を事例として、事業展開とその内容に迫ることで再編の背景を明らかにするとともに、再編の意義についても考察を加えることとする[注4)]。なお、オホーツク農協連を事例とするのは、以前の再編でほぼ事業移管をしたにも関わらず、近年、新たな展開がみられる地区連で、分析にもっとも適している事例と判断したためである。

注１）詳しくは、坂下・田渕[4]を参照。
注２）各地区連の変化については、途中経過を示したものであるが、北海道地域農業研究所[1]に記載されている。
注３）糸山[3]において、地区連の再編と組合長会との関係に言及しているが、歴史整理に基づくもので、近年の再編の検証は未了である。
注４）オホーツク農協連は、そもそも北見地方連という名称であったものが、1971年に北見農協連に名称を変更し、2017年に現在の名称へと変更している。そのため、実際には時期を合わせた名称の使用が望ましいが、混乱の原因になりかねないため、本論文では便宜的に全てをオホーツク農協連と呼称することとしている。

Ⅱ　事業移管後のオホーツク農協連の展開

オホーツク農協連は、前述したように、以前の再編の体質改善運動の際に、北農中央会とホクレンにほぼ全ての事業を移管（1961年）した地区連である。しかも、地区連のなかで口火を切った衝撃的な移管であったことから、「北見地方連の解散」とまで表現された[注5)]。もちろん、解散した訳ではなかったが、事業移管は職員の異動を伴っており、移管後の約10年間は職員が皆無という状態が続いていた。

それが1969年に森永乳業株式会社による佐呂間工場建設計画が発覚して、オホーツク農協連は活動を再開する。農協系統でも乳業工場建設を計画していたため、組合長会直属の特別委員会が設けられ、オホーツク農協連に再度、常勤理事制が導入されることとなる[注6)]。また、時を同じくして、玉ねぎの共同出荷・販売を目的として北見広域農業協同組合連合会（以下、北見広域連と略）の設立が計画されるが、その運営はオホーツク農協連が行う予定であった[注7)]。北見地方連から北見農協連に名称を変更したのも同時期で、1970年前後はオホーツク農協連にとって返り咲きの輝かしい時期であったということができる。

しかし、そうした時期は長続きしていない。系統乳業工場は構想段階で頓挫し、北見広域連はオホーツク農協連が経済事業を手掛けることになるために認可されない事態が発生したのである。それに伴ってオホーツク農協連は常勤理事制が廃止されるとともに、職員も少数で維持するとされ、再び財産管理団体の性格を強めていくことになる。

次に転機が訪れるのは、約30年後の2000年以降である(表１参照)。2001年には、酪農専業地区への安定的な敷料供給を目的として、ウッドマット製造事業が開始されている。製造をすれば販売が必要となるが、この事業ではホクレンに販売を委託している。仮にオホーツク農協連が販売を行っ

表１　オホーツク農協連の事業内容

事業名		財産管理事業	共進施設設置事業	ウッドマット製造事業	農産物検査事業	死亡獣畜処理事業		小麦集出荷事業		オホーツク農業振興方策事業
事業開始年度		1970年	1982年	2001年	2004年	2004年	2015年	2011年	2014年	2015年
取組背景		－	管内酪農と畜産の確立を図るため。	酪農専業地区で安定的かつ容易に敷料を提供するため。	管内農産物の安全・安心を確保することを、オホーツク地区組合長会が決定。	BSE発生による処理料金の値上げを受けて、組合長会で独自に取り組むことを決定。	施設の老朽化による処理能力の低下を懸念し、国への要請活動によって新施設を建設。	(財)製粉振興会が法律改正で運営不能となり、組合長会で取得・運営が決定。	従来の施設では限界があり、新品種の登場で保管能力の強化が必要となったため。	「オホーツク農業の振興方策」策定とともに、組合長会から諮問された答申を受けて。
施設	名　称	北見農業会館	畜産総合施設	エコ・カール粉砕施設	農産物検査センター	オホーツク地域化製場		網走港小麦集出荷施設		ソフト事業のため、施設なし。（農協連直営）
	所　有	農協連	農協連	農協連	農協連	農協連	農協連	農協連	網走市	
	運営方式	賃貸	賃貸	業務委託	直営	直営	直営	業務委託	指定管理業務委託	
	総工費取得額	約9,200万円	－	約4,700万円	約1.2億円	約11.0億円	約6.9億円	約3,700万円	約41.9億円	
	性　能	3階建て3,175㎡	－	3万㎥/年の敷料製造	残留農薬検査(ｶﾞｽｸﾛﾏﾄｸﾞﾗﾌ)	18t/日の死亡獣畜処理	2,600頭/年のエゾシカ処理	船積み200t/h保管2,400t	船積み500t/h保管18,000t	
実　績		11団体が入居	－	約1.9万㎥/年（2016年度）	約1,000点（通年平均）	－	牛：16.8千頭その他：2.2千頭（2016年度）	約7万t（通年平均）	約12万t（通年平均）	振興方策の実践・運営
備考		隣接する農業管理センター(JAきたみらい所有)も運営。	ホクレンおよびJAきたみらいに賃貸。	ウッドマットの販売はホクレン北見支所に委託。	ホクレン農総研より技術指導を受けている。		構想・活動は2013年より始動。	1985年建設。管内生産量の約60％を扱う。	構想・活動は2012年から。管内生産量の75％を扱う。	新たに専任職員2名を採用。

資料：オホーツク農協連への聞き取り調査および提供資料より作成。

ていれば、北見広域連の時のように事業展開を認められなかった可能性もあり、販売業務の委託方式はオホーツク農協連の事業展開の幅を広げるものであったということができる。

そして2004年には、残留農薬検査のための農産物検査事業とともに、死亡獣畜処理事業も開始されている。これらの事業に共通する点は、組合長会の決定を受けて開始されたもので、オホーツク農協連の直営ということである。農産物検査事業は予想できなかった残留農薬への緊急対応で、死亡獣畜処理事業は突然のＢＳＥの発生への対応であったことから、管内の農協に共通した突発的な問題に対して組合長会がオホーツク農協連をその受け皿にしたと考えられる。いずれの事業も施設整備を伴う点で運営・管理をオホーツク農協連に任せるのは好都合で、未知なる分野での取組みであったため直営方式が採用されたとも考えられる。

組合長会と関係する事業再編はその後も続き、2011年に開始される小麦集出荷事業でも組合長会が関係している。小麦集出荷事業は、それまで(財)製粉振興会が事業を実施していたが、法律改正によって製粉振興会が集出荷施設を所有できなくなったことが取組み開始の背景としてある。管内生産量の約60％を扱う施設が突然、使用不能になる影響は測り知れず、速やかに対応するために組合長会の決定によってオホーツク農協連の新たな事業に位置付けられている。

しかし、実際の運営を通して非効率な施設であることが判明し、翌年の2012年には大規模施設の建設が構想されている。その総工費は40億円強と、それまで最高額の施設であったが、当初は農協単独で実施する計画であった。そこに網走市が加わることになり、施設は網走市が所有して、オホーツク農協連が指定管理者として運営するが、経営合理化の観点から業務は民間業者に委託するという新たな運営方式がとられている[注8)]。

その翌年の2013年には、死亡獣畜処理施設の更新が検討されているが、ここでも組合長会との関

表２　各種事業の運営状況（2016年度）

単位：千円

		財産管理事業	共進施設設置事業	ウッドマット製造事業	農産物検査事業	死亡獣畜処理事業	小麦集出荷事業	オホーツク農業振興方策事業	合計
事業収益①		72,848	4,779	65,566	37,418	257,112	148,303	10,000	596,025
	施設・事業利用料	72,848	3,631	65,566	18,418	186,431	129,947	0	476,840
	賦課金・負担金	0	1,000	0	19,000	0	18,300	10,000	48,300
	雑収入	0	148	0	0	70,681	56	0	70,885
事業費用②		0	602	64,990	3,606	131,505	78,148	0	278,852
事業総利益（③＝①－②）		72,848	4,177	575	33,811	125,607	70,154	10,000	317,173
事業管理費④		55,034	3,955	1,513	30,349	137,717	36,143	9,764	274,477
事業利益（⑤＝③－④）		17,814	222	▲ 938	3,462	▲ 12,110	34,011	236	42,697
経常利益		28,024	222	▲ 938	3,462	▲ 12,110	34,011	236	52,906

資料：北見農業協同組合連合会『第69回通常総会資料』2017年６月より作成。
注１）事業収益の施設・事業利用料には、ウッドマット売り上げ、農産物検査料、死亡獣畜処理費用を含んでいる。
注２）雑収入には補助金を含んでいる。
注３）経常利益は、事業利益＋事業外収益－事業外費用で算出している。

係が見て取れる。死亡獣畜処理施設は2004年に建設した施設で国の補助金を活用しており、更新での再活用は厳しい状況にあった。そこで組合長会が要請活動を展開し、エゾシカと一体的に処理することで新施設の建設にこぎつけている。

死亡獣畜処理施設の更新が完了した2015年にはオホーツク農業振興方策事業も開始されているが、これまでの事業と様相を異にしている。事業に付随した施設はなく、新たに採用した専任職員２名が「オホーツク農業の振興方策」を実践・運営するというソフト事業の性格を有している。当然ながら、施設利用料のような収入は皆無で、負担金で全収入を賄う収支構造となっている(表２参照)。負担金総額は1,000万円で、単協からすれば振興方策事業の開始によって負担金の総額が約4,000万円から約5,000万円へと約25％増加したことになり、如何に重要な事業として開始されたかが窺い取れる。

それを可能としたのは、やはりここでも組合長会と関係していたためで、振興方策の策定に伴って、組合長会がオホーツク農協連のあり方について諮問・答申を行っていた。その答申の結果、オホーツク農協連は企画調整機能を有する団体に変化したと考えられるが、そもそも「オホーツク農業の振興方策」とは何なのか、またオホーツク農協連とどのような関係があるのかを次節でみていくこととする。

注５）坂下・田渕[4]p150を参照。
注６）坂下・田渕[4]p179を参照。
注７）飯島[2]pp. 25-28を参照。
注８）網走港には小麦の積み込みのために頻繁には来船しないことから、経費抑制のために直営とはせず業務委託方式が採用されている。

Ⅲ　「オホーツク農業の振興方策」と オホーツク農協連の関係

1）「オホーツク農業の振興方策」の策定と内容

「オホーツク農業の振興方策」（以下、振興方策と略）は2014年６月に組合長会が発行したものである。ＴＰＰの妥結も意識しながら、オホーツク管内における課題を踏まえて、５年後を目途とした目指すべき対応方向を検討することが目的とされている。そして、その認識を共有するために、北農中央会やホクレン支所だけでなく、オホーツク農協連や単協なども加えた管内一体での策定体制がとられており、作業部会への諮問と答申を踏まえて方策の内容を検討することが行われていた。

具体的な策定体制を図１の上段から確認すると、まず策定の分野は畑作、酪農畜産と、共通する取り組み事項の３つの分野で構成されていた。次に畑作と酪農畜産分野は、組合長会の専門部会に相当する対策委員会が作業部会に諮問する関係となっており、共通する取り組み事項は組合長会からの直接の諮問となっていた。そして、作業部会は管内ＪＡの担当部課長で構成されており、北農中央会、ホクレンの支所およびオホーツク農協連は事務局として作業部会の答申作成を支援していた。

いわばオホーツク地域単位の農業振興計画の策定で、単協の垣根を越えた広域連携の取組みとして注目されるが、単協を作業部会として組合長会に組み込んでボトムアップで策定する体制も画期的な取組みとして注目に値する。しかし、この体制はそれ以前から形成されつつあり、畑作農業検討作業部会（以下、畑作作業部会と略）の設置がその先駆けとなっている。畑作作業部会は振興方策に先立つ2006年度に設置されており、単協職員同士が品目横断的経営安定対策の対応を意見交換していたことを受けて設置されたものであった。

振興方策の内容は、図１の下段に示すとおりである。畑作分野では、小麦、豆類、馬鈴しょ、玉ねぎの４品目で、生産振興および施設再編に言及

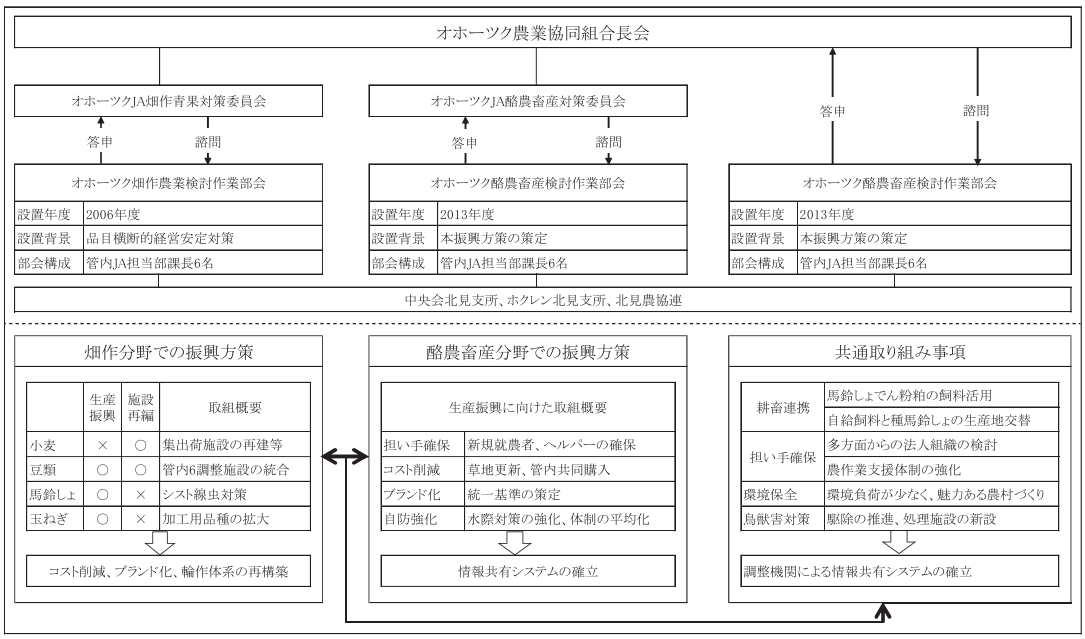

図１　オホーツク農業の振興方策の策定体制と内容

資料：オホーツク農業協同組合長会『オホーツク農業の振興方策』2014年６月および聞き取り調査を基に作成。

した内容となっている。豆類のうち大豆は、近年、温暖化の影響により、オホーツク地方で広範に栽培可能となっており、これを輪作体系に組み込んで小麦・馬鈴しょの病害虫被害を抑制するとともに、管内共同施設の建設を通してコスト削減とブランド化を図る内容となっていた。

酪農畜産分野では、生産振興に向けた方策が挙げられており、担い手確保、コスト削減、ブランド化、自衛防疫体制の強化といった内容であった。ただし、具体的なアプローチが定まっていない事項が散見され、まずは情報を収集し共有する体制の確立が必要とされていた。

共通取り組み事項では、畑作・酪農畜産ともに課題である担い手確保、環境保全、鳥獣害対策に加え、耕畜連携で活路を見出すといった事項も含まれていた。そして、共通した取り組みであるため、関係する単協が多くなることを踏まえて、調整機関が必要と考えられていた。調整機関では、情報の収集・分析・提供も行うことが想定されており、そのため片手間ではなく主体的に運営管理できる組織が担うことが望ましいとされていた。

これら3つの分野の内容を総括すると、施設再編と情報を収集し共有するための調整機関の確立が必要と考えられていたということができる。そして、その遂行にはオホーツク農協連の機能強化も併せて進める必要があるとされ、策定後の2014年10月に組合長会は北見農協連事業機能・運営体制等検討委員会（以下、北見農協連検討委員会と略）を組織し、機能強化の方向性を諮問することとなるのである。

2）北見農協連検討委員会の答申内容

北見農協連検討委員会は、単協組合長3名、大学教員、町村会農林水産委員長、振興局部長の計6名で構成されていたが、検討案を作成するためのワーキンググループが委員会内に設置されていた。ワーキンググループは、畑作と酪農畜産作業部会長、振興局課長、大学教員の4名で、中央会とホクレン支所、そしてオホーツク農協連も事務局として参加していた。行政および大学の参加が振興方策の策定とは異なる点であり、より管内一体の取り組みとするための措置であったと考えられる。

諮問を受けてから6ヶ月後の2015年4月に、北見農協連検討委員会は答申を行っており、その内容は主に運営体制と組織機能についてであった（図2参照）。

運営体制では、役員体制、運営委員会、事業部門、職員体制について答申がなされていた。役員体制は現行の組合長会と共通役員とするが、事業拡大等によっては見直す必要もあるとされていた。運営委員会と事業部門では、いずれも施設運営が念頭に置かれた体制を振興方策に沿った形への再編が必要とされ、さらに振興方策実践のための部門新設と3名の職員拡充が答申されていた。

組織機能では、組織の役割と事業実施について

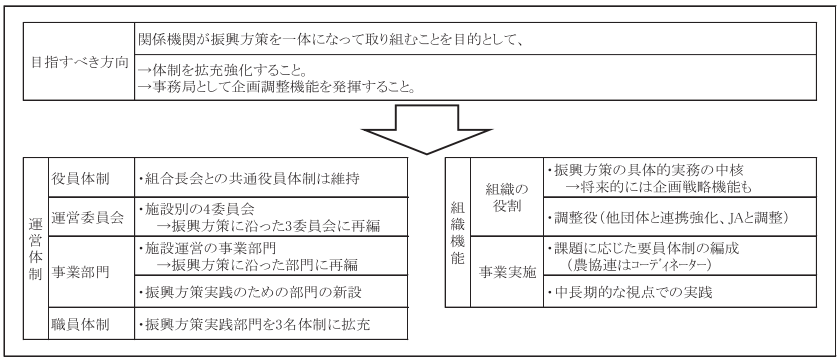

図2　北見農協連検討委員会の答申内容

資料：北見農協連事業機能・運営体制等検討委員会「答申書」2015年4月を基に作成。

の答申であった。要約すると、オホーツク農協連は振興方策の具体的実務の中核となる必要があり、当面は調整機能を発揮して、組織間の調整や事業課題に応じた要員の編成を行うべきとされていた。しかし、将来的にはアクションプログラムを策定し、ＰＤＣＡサイクルによる進捗管理を通して、中長期的には企画戦略機能も発揮する必要があるとされていた。

以上のことをまとめると、オホーツク農協連は施設運営団体から振興方策の推進団体へ転換する必要があり、当面は組織間の調整を通した推進が期待されるが、将来的には振興方策の企画も期待するといった意味での企画調整機能の発揮が求められたということになる。これはオホーツク農協連が単協等をサポートする立場からリードする立場に転換したことを示しており、地区連の歴史においても大きな節目を迎えたことを示す出来事であったということができる。

Ⅳ　企画調整機能の現状と課題

オホーツク農協連の振興方策事業は、答申を受けた2015年４月から開始されている。その職員は2015年と2016年に中堅の農業改良普及指導員を１名ずつ採用しており、畑作分野と酪農畜産分野の実践に取り組んでいる状況である。

畑作分野での具体的な取り組みとしては、まず民間企業とともにマッピングシステムの開発が行われている。オホーツク地方で大豆が広範に栽培できるようになったことは前述したが、現在の輪作体系にどのように組み込むかは未だ不明であり、農業者も検討できるマッピングシステムの開発が急がれている。このことを通して新たな輪作体系が確立されることで、馬鈴しょおよび小麦の病害虫被害を抑制できると考えられているが、それ以外でも各種対策協議会の設立や関係団体との協議といった調整役も果たしている。

大豆の生産振興の面では、管内６つの調整施設を統合した広域調整施設（施設名：ビーンズファクトリー）を整備する関係から、準備委員会の設立・運営も担うほか、付加価値の獲得のための大学・業者等との加工品の開発も手掛けている。関係企業は既に数社にのぼり、大学による成分分析、ホクレンの紹介による化粧品メーカーとの結びつきを経て、ハンドクリームの商品化を実現するといった実績も生み出している[注9)]。

大豆以外でも多様な取組みが行われているが、特筆すべき取組みが種子馬鈴しょの生産・供給である。種子馬鈴しょの生産・供給は、従来、地区連の事業であったが、体質改善運動時の再編によってホクレンに移管された事業である。しかし、道内全域に異動する人事体制等もあって、ホクレンでは調整・対応できず、単協任せとなっていた。そこにシストセンチュウが蔓延し、単協でも手が付けられなくなり、オホーツク農協連に舞い戻る形となっている。オホーツク農協連は、広域組織の特性を活かして未発生の管内酪農地帯である雄武町での生産を実現させ、管内の種子馬鈴しょの供給体制を立て直すに至っている。

一方の酪農畜産分野では、課題の把握や情報収集などが行われており、振興のためのアプローチが考えられている段階である。一歩進んだ取り組みとして、オホーツク農協連のホームページの改修と同時に、人材確保対策の一環として「オホーツク乳ライフ」のページを立ち上げて情報発信を開始したことが挙げられる。振興方策でみられたように、酪農畜産分野では情報収集と共有をまずは確立することが求められており、課題の絞り込みや優先順位の選定などが今後の取り組みとして残されている。

こうした状況下での課題は２点あると考えられ、１つは３名体制で臨むべき業務を２名で対応していることによる調整機能の不足が推測される。そのため、もう１名の人材確保が急務となっている

が、長期的には次期候補を検討する必要もあるといえ、復活したオホーツク農協連には人材育成機能の充実が求められている。

もう１つは、新たなジャガイモシロシストセンチュウの発生の関係から、振興方策が期中の2017年に見直されており、企画機能が早くも求められている段階にある。当面は調整機能とされた期間が短く、人員不足のなかにあっては、未策定のアクションプランの策定を通した実践活動のマネジメントが必要となっている。

注９）オホーツク産大豆は、成分分析の結果、他産地と比べてイソフラボン含有量が多いことが判明し、これに北海道在来の乳酸菌で発酵させた発酵豆乳を原料とした「Hokkaido Soy Milk Hand cream」が販売されるに至っている。ホクレンで取り組まれている宅配事業の「JOY LIFE」でも取り扱われており、オホーツク農協連が復活してもホクレンと連携体制にある状況は新たな連合会の姿と考えられる。

Ⅴ　おわりに

本論文は、以前に再編された地区連が近年、活性化していることを受けて、その背景および意義を考察するために、オホーツク農協連の事業展開や新たな再編内容を明らかにしてきた。

以前の再編に相当する体質改善運動後のオホーツク農協連は、その10年後の1970年頃に再始動しかけるが、当時の事情で頓挫し、2000年以降に再々始動するという経過を辿っていた。この２度の再始動における共通点は、いずれも組合長会が関係していたということであり、地区連の新たな事業展開は組合長会に委ねられているという系譜は堅持されてきたということできる。

しかし、この新たな展開は、従来、北農中央会とホクレンに移管した指導および経済事業が地区連に戻るという意味で使われてきたが、オホーツク農協連に実際戻った事業は種子馬鈴しょの生産・供給事業のみで、全く新たな事業が取り組まれていた。また、ホクレンと連携した事業展開もみられ、近年の地区連の再編は連合会が果たす機能の強化を図るための新たな動向であったと考えられる。

このことは、言い換えれば、連合会に求められる機能が拡大しているということになる。しかも、その機能は北海道一円の共通した機能だけではなく、各地域の状況や問題に沿った機能も求められている。近年、ホクレンの各支所に営農支援室が設置されているのも、こうした動向に対応したものと考えられるが、そのなかで地区連を再興させるというのはより地域に即した支援を単協は必要としているということである。

そして、これほど連合会に機能強化を求めるのは、単協維持の発想が根底にある。広域の連合会を強化すれば、単協は維持可能とする発想で、従前より単協合併に否定的な見解が強い北海道特有の対応と考えられる。しかし、問題への迅速な対応として、地区連をインターフェイスとして必要な部分を機能統合する方式は効率的で注目される取組みである。地区連は、そうした事業展開が可能な機動性の高い連合会といえ、今後において見直される存在になるかも含めて注視を要する組織であるということができる。

引用文献

[1] 北海道地域農業研究所『新たな農協間協同に基づく広域農業振興の可能性に関する調査研究報告書』2018年３月.

[2] 飯島源次郎「広域農協連の研究－北海道における地区連・広域連の分析を中心として－」全国農業協同組合中央会『協同組合奨励研究報告』第四輯、1979年３月、pp. 9-46.

[3] 糸山健介「北海道における農協地区連合会の歴史的展開とその特質」北海道農業経済学会『フロンティア農業経済研究』第21巻2号、2019年3月、pp.53-61.
[4] 坂下明彦・田渕直子『農協生産指導事業の地域的展開－北海道生産連史－』北海道協同組合通信社、1995年6月.

（2020年5月2日受理）