情勢

根釧地域の酪農をめぐる動向

専任研究員　平田郁人

はじめに

2014年度後半のバター不足報道を契機にわが国の生乳生産が注目されたが，15年３月に農林水産省が策定した「酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための基本方針(注1)（以下「酪肉基本方針」という）」では，初めて酪農の生産基盤弱体化の懸念が示され，「このような状態を放置すれば，今後の酪農及び肉用牛生産の持続的な発展に支障が生じかねない」と踏み込んだ記述がなされた。

酪肉基本方針では「人，牛，飼料」に着目し，人手不足，乳用牛飼養頭数の減少，飼料価格上昇等の動向を踏まえ，行政・系統団体等の関係機関が連携して生産基盤の維持・強化を目指すとしている。さらにその後も，指定団体制度に関する規制改革会議等の問題提起とも相まって生乳の生産・流通に関する議論が続いている。

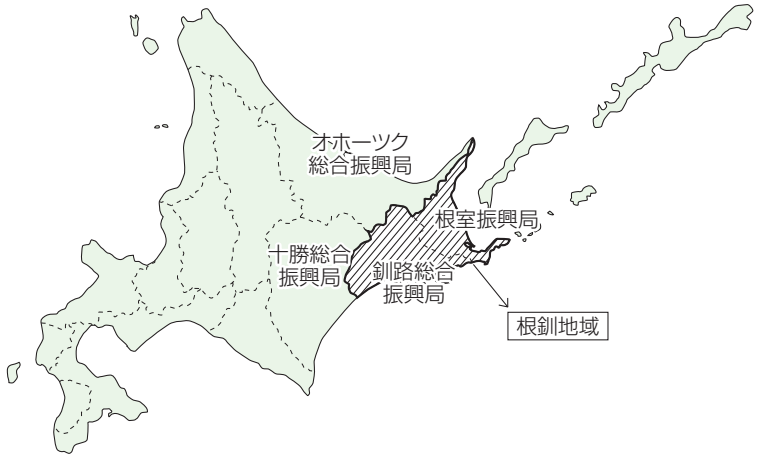
この背景には酪農の生乳供給力の不安定化があり，本稿では基盤強化に向けた検討の一助とするため，主産地である北海道根釧地域の実情を紹介する。

（注１）「酪肉基本方針」は，「酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律」（54年制定当初は「酪農振興法」）に基づき，政府が食料・農業・農村政策審議会畜産部会の答申を受けて，酪農・肉用牛の生産振興に関して中長期的な取組方針を定めるものであり，おおむね５年ごとに見直される。

1　日本最大の酪農地域

根釧地域とは，北海道庁の釧路総合振興局と根室振興局の管内を合わせた地域であり，ここで営まれているのが根釧酪農である（第１図）。根釧地域の生乳生産量は日本全体の18.2％を占めており，日本最大の生乳生産地となっている（第１表）。冷涼な気候は耕種作物には不向きであるが，暑さ

第1図　北海道全図



出典　北海道庁ホームページから加筆作成

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第1表　主要産地の生乳生産量と牧草作付面積（2013年）

（単位　千トン，千ha，%）

	生乳生産量		牧草作付面積	
		全国シェア		全国シェア
北海道	3,883	51.7	546	73.2
根釧	1,363	18.2	210	28.1
十勝	1,110	14.8	83	11.1
オホーツク	582	7.8	53	7.1
その他	827	11.0	200	26.8
都府県	3,626	48.3	200	26.8
栃木県	312	4.2	7	0.9
群馬県	249	3.3	3	0.4
熊本県	246	3.3	14	1.9
千葉県	229	3.1	1	0.1
岩手県	224	3.0	38	5.0
その他	2,366	31.5	137	18.3
全国計	7,508	100.0	746	100.0

資料　農林水産省「平成25年牛乳乳製品統計」「平成25年産飼肥料作物の作付（栽培）面積」，新たな根釧酪農構想検討会議「根釧酪農ビジョン」
（注）　北海道内の内訳は農林水産省のデータに「根釧酪農ビジョン」で示されている道内シェアを乗じて算出。

に弱い乳牛の飼育や牧草の栽培には適しており，根釧地域の牧草作付面積は全国の３割弱を占め，草地（循環）型酪農を確立するとともに他地域にも粗飼料を供給している。また，酪農に関連する産業も多く，酪農は肉用牛，水産業，観光業とともにこの地域の基幹産業になっており，管内には大手メーカーの乳業プラントや配合飼料工場も多く存在している。

2　根釧酪農の形成と発展

(1)　形成期

明治初期からの北海道開拓において，根釧地域では当初，穀菽（こくしゅく）農業（穀物と豆類を生産）が進められたが，明治中期以降は開拓作業や陸上輸送に必要な馬の生産も盛んになり，一部酪農も行われた（第２表）。昭和期に入っても根釧地域への開拓は進められたが，繰り返す冷害に阻まれ，1932年の晩霜では全作物が壊滅的な影響を受け，自家用食料にも不自由する農家もあった。この窮状に根釧原野放棄論も出るなか，翌33年に北海道庁は根釧地域の農業を従来の畑作中心から酪農主体に転換する方針を決定した。しかし，その成果が出始めた頃に戦争が拡大し，担い手の動員による労働力不足や資材不足に直面した（芳賀（2010））。

戦後の56年には，世界銀行の融資を活用した「根釧パイロットファーム事業」による入植が始まり，64年までに約５千haを開墾し，現在の別海町に約360戸が入植した。入植当初は豪州から導入したジャージー牛の長距離輸送による体調不良や家畜疾病の感染などの問題があり，酪農経営は厳しい状況が続いたが，65年に酪農振興法に基づいて第１次酪農基本方針（酪肉基本方針の前身）が策定され，66年には加工原料乳生産者補給金等暫定措置法に基づく不足払制度が発足したこと等により，根釧地域の酪

第2表　根釧酪農の発展経緯

時期	内容
1869年（明治2年）	根室に開拓使根室出張所が設置され入植開始。
1884年（明治17年）	屯田兵制度により釧路への入植開始。
1933年（昭和8年）	前年の根釧地域での晩霜により全作物が壊滅。これを受け北海道庁が根釧原野農業開発5か年計画を策定，畑作農業から有畜農業に方針転換。
1956～64年	根釧パイロットファーム事業により，約5千haを開墾，約360戸が別海町に入植。
1966年	加工原料乳不足払制度が発足。
1973～83年	新酪農村建設事業の実施により，約1万5,000haの農地が造成され200戸以上が入植。

資料　釧路総合振興局，根室振興局の資料に基づき筆者作成

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

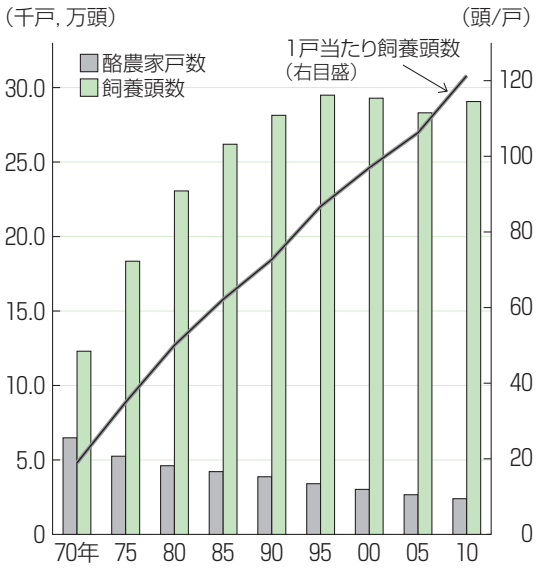
農は確立していった。

(2) 発展期

さらに，73年から83年にかけ「新酪農村建設事業」が行われ，別海町に加え根室市，中標津町，標津町，浜中町において約１万５千haの農地が造成され，200戸以上が入植した。その結果，草地基盤を有した大型酪農経営が生まれ，乳用牛の飼養頭数は大きく増加した（第２図，第３図）。ただし，根釧地域においても酪農家は減少し続け，70年に6.5千戸であった酪農家戸数が40年後の10年には63％減の2.4千戸（販売農家）となった。同期間の全国の減少率（92％減）や根釧以外の北海道での減少率（84％減）に比べれば緩やかな減り方ではあるが，半数以上の酪農家がこの40年間で離農した。

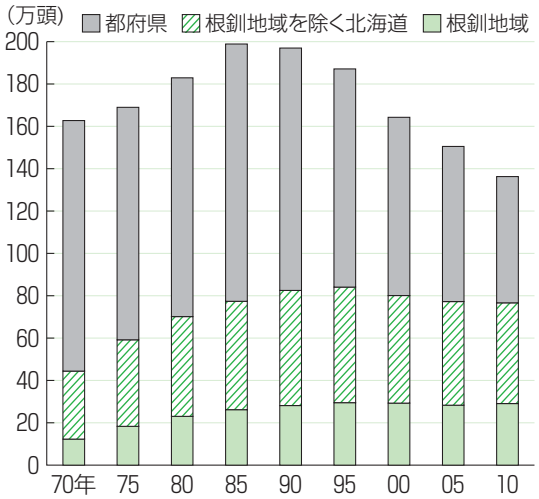
しかし，離農者の牧草地等は残った酪農家が取得し継続利用することで生乳生産力や草地基盤を維持・強化し，乳用牛飼養頭数自体は増加し，１戸当たりの経営規模は急拡大した（第２図）。ただし，拡大意欲のある酪農家が離農者と隣接しているとは限らず，牧草地が分散化することによって酪農家に一層の労働負荷を強いた。そのため，広範囲にわたり交換分合(注2)が実施され，今日に至るまで農業委員会や農協が中心となって農地の集積が続けられてきた。

第2図　根釧の酪農家戸数と乳用牛飼養頭数の推移



資料　農林水産省「農業センサス」
（注）　70年から85年までは総農家戸数と飼養頭数であり，90年から10年までは販売酪農家戸数とその飼養頭数。

第3図　地域別の乳用牛飼養頭数の推移



資料　第2図に同じ

（注２） 分散している農地の所有権を地域内で相互に交換し，所有者ごとに農地を集約化すること。これにより自宅・農地間や，農地間の移動距離・時間の短縮，１か所の農地面積拡大が可能となり，農機利用が効率化される。

3　根釧酪農の現状

こうした過程を経て，現在の根釧酪農は，生産の主体が実質家族経営でありながら，１戸当たり乳用牛飼養頭数は121頭（10年）と，北海道平均（105頭）を１割強上回る

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

大規模なものになっている。また，牧草地も18万haと北海道全体の40％を占め，１戸当たり牧草地面積は67haとなり，他の北海道平均の1.6倍，都府県に比べると６倍になっている。

この大規模酪農経営を支えるため，根釧地域ではコントラクターが数多く組成され粗飼料の栽培・収穫の外部委託化が進んでおり，TMRセンター(注3)も早い時期から設立されている（16年では17か所）。さらに近年，酪農においてICT等の新技術の開発・普及も進み，搾乳ロボットやICタグを利用した発情発見補助具など，労働を軽減するための機械・施設が導入されつつある。

（注３）TMRはTotal Mixed Rationの略であり，乳用牛の養分要求に対応しトウモロコシなどの濃厚飼料と牧草などの粗飼料にミネラル・ビタミンを混ぜ，酪農家の作業負荷を軽減しつつ低コストで高品質な飼料を供給する。

4　酪農発展の要因

今日，根釧地域が全国第１位の生乳生産地となっている要因は，主に次の３点である。

(1)　豊富に残されていた未墾地の存在

厳しい自然条件や農地利用の可能性の低さから，根釧地域には戦後まで比較的多く未墾地が存在していたため，根釧パイロットファーム事業や新酪農村建設事業など国家的プロジェクトが可能になり，根釧酪農が発展した。その過程では様々な困難も発生したが，酪農家や農協が努力を積み重ね乗り越えてきた。

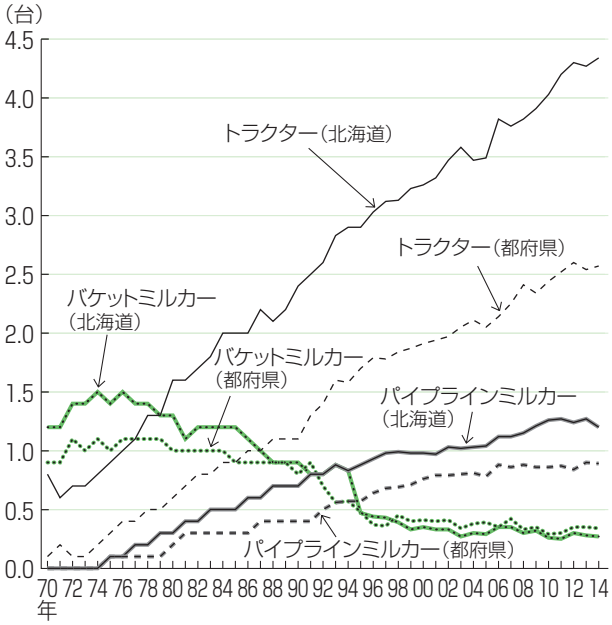
(2)　交換分合による牧草地の合理的利用

酪農家の減少に伴い，農業委員会や農協による継続的な牧草地等の再集積の努力が続けられ，さらにコントラクター等の組織によって自給飼料生産の外部化を進めたことも酪農の発展に大きく寄与した。そのため，離農者の牧草地等は一旦は分散するものの，その後再集積を行うことにより規模拡大に伴う生産性向上を実現した。

(3)　機械化の進展による労働生産性の向上

これまでの人・畜力による作業からトラクター等農業機械を利用した牧草収穫等の作業に置き換えられる一方で，90年代にバケット（バケツ）ミルカーからパイプラインミルカーに移行するなど搾乳作業においても省力化技術が導入された（第４図）。

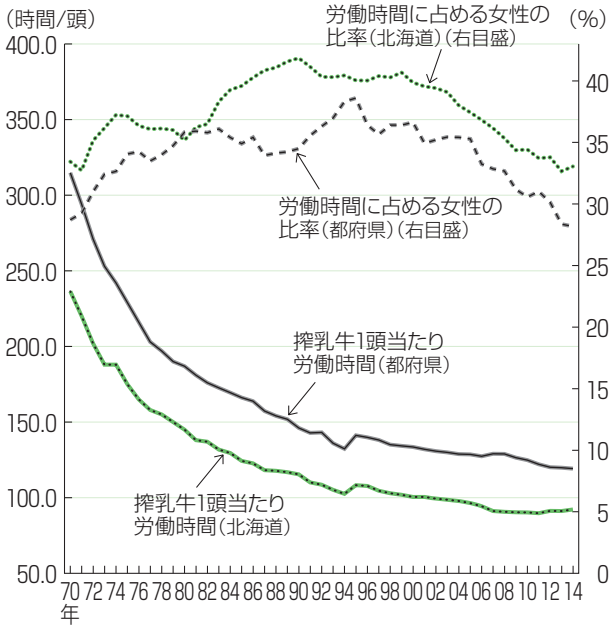
第4図　酪農経営における主要農機具の所有台数（1戸当たり）



資料　農林水産省「畜産物生産費統計」

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第5図　搾乳牛1頭当たりの労働時間（生産性）と女性労働割合の推移



資料　第4図に同じ

また，その後，人が動いて搾乳するパイプラインミルカーから牛が搾乳場所に動き搾乳するミルキングパーラーが普及しつつあり（普及率は３割弱まで上昇），近年では搾乳ロボットも導入されるようになっている。これらの機械化は，経営規模の拡大と相まって労働生産性を大きく向上させ，生乳生産コストを低減させた（第５図）。

5　農協の取組み

(1)　道東あさひ農協の取組み

a　全国一の生乳生産量

道東あさひ農協は，2009年に別海町・根室市を管内とする４農協が合併した広域農協であり，正組合員数656名（うち生乳出荷は約560名），准組合員は根室市を中心に1,665名である。(注4) 当農協本所は，事務所中央にある透明ガラスで仕切られた会議室など建物のモダンさに目を奪われるが，生乳生産量が全国１位の農協であり，営農指導を中心に経済・金融等他の部門が連携して酪農経営を支援していることが大きな特徴である。当農協では，広域合併を契機として，11年度に「美しく豊かな酪農郷をめざす」を目標とした地域農業振興計画（第１次JA経営５か年計画）を策定し，さらに16年度に第２次計画を策定して引き続き目標の実現に向け取組みを強化している。

その一方で，高齢者生活ハウス（ホーム）併設のJA道東あさひケアセンターを拠点に，デイサービスや訪問介護等の高齢化対策にも注力している。地域から信頼される事業の展開によって，生活基盤の安定化や将来への不安を払拭するとともに，組合員が酪農に専念できる環境を整備している。

（注４）なお，別海町には当農協のほか，中春別農協（正組合員253名，組合員291名）がある。

b　意向調査の実施

当農協では，上記第１次計画・第２次計画の策定にあたって組合員に対し意向調査を実施した。その際，立体的に現状を把握するため調査対象を青年部や女性部にも広げた。90年代以降，酪農の労働時間に占める女性の比率は低下しているが（第５図），酪農経営において女性が経理や財務管理を担っているケースも多く，女性の意向を知ることは今後の酪農を検討するうえで重要であると考えているためである。

調査結果の一部を紹介すると，酪農経営の問題点・課題にかかる組合員の回答は「施

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

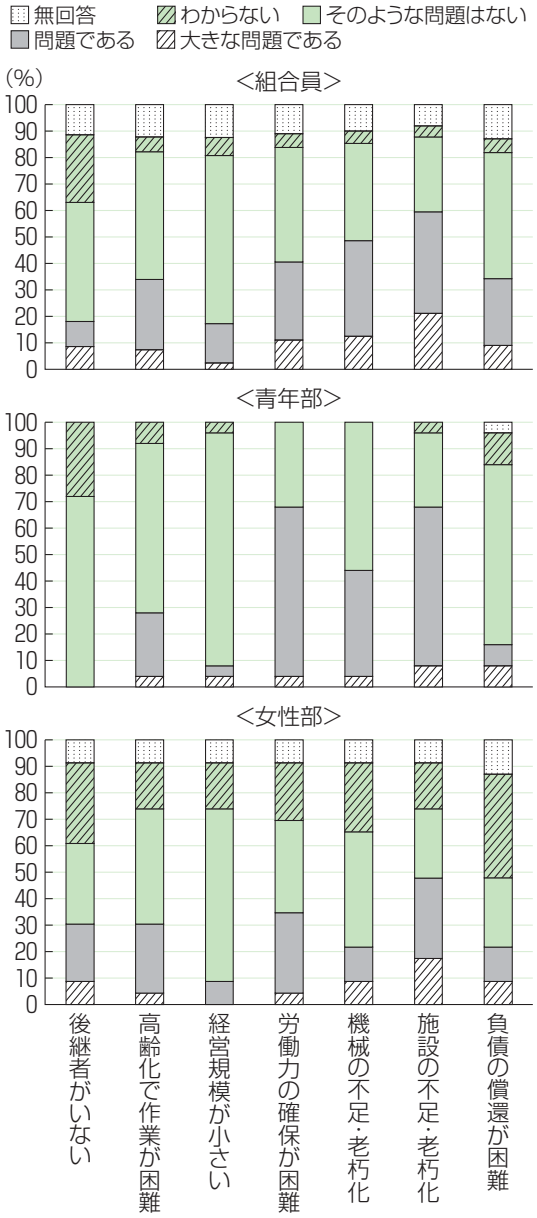
設の不足・老朽化」「機械の不足・老朽化」「労働力の確保が困難」が上位を占めており，「高齢化で作業が困難」「負債の償還が困難」が続いている（第６図）。

一方，「後継者がいない」は組合員と青年部で下位の問題となっており，これは当農協が草地基盤構築に努力してきた結果，今後も相当程度の経営環境の変化に耐えることができる見通しが経営者・後継者双方にあるためであると考えられる。

さらに，親として「子供に後継者になってもらいたいか」との質問に，「どちらともいえない」が最も多いものの，２～３割が「継いでもらいたい」と回答しており，「継いでもらいたくない」と承継に明確に否定的な回答は１割程度以下と僅かである（第７図）。

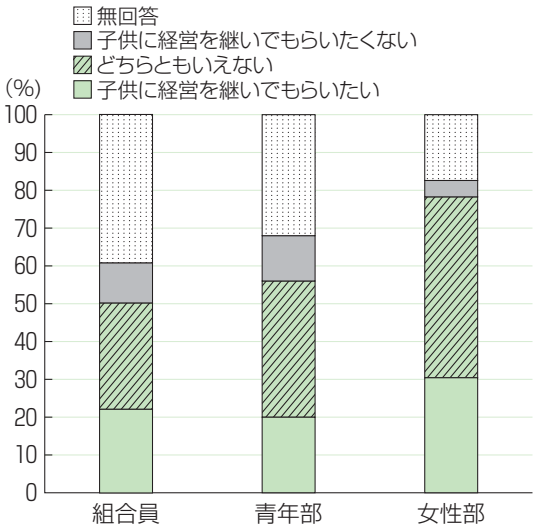
その他，「必要な後継者への支援策」について，青年部が「配偶者対策」を第１位としているのに対し，組合員では「経営管理・飼養管理技術向上等の支援」，女性部では「資金面での優遇措置」が第１位となっている。また，「外国人研修生等の受入れ」に関しては，特に女性部に消極的傾向が強い。「生産・生活資材」については「品揃えの充実」が組合員，青年部，女性部を問わ

第6図　経営上の問題点に関する調査結果



資料　道東あさひ農協「組合員・青年部・女性部意向調査第1部」集計結果

第7図　子供への経営承継にかかる意向の調査結果



資料　第6図に同じ

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

ず農協に対する上位のニーズとなっている。

(2) 浜中町農協の取組み

a 高級乳製品の原料乳生産

浜中町農協の前身は48年に設立された浜中村主畜農協であり，浜中町一円と厚岸町を管内としている。正組合員数は302名（うち生乳出荷は約180名），准組合員は221名である。当農協も酪農を中心に地域農業の発展に努めてきており，80年代以降，ハーゲンダッツアイスクリームなど高級乳製品の原料乳生産を行っている。

また，浜中村（63年に町制移行）との連携のもと，62年から農村電化事業を始めとする地域のインフラ整備にも貢献してきた。近年では，さらなる過疎化の懸念から生乳生産基盤の維持，地域の雇用創出や地域経済の活性化を図っており，09年に町内の酪農関連企業等に出資を呼びかけ，農協としては全国初となる農協出資型酪農生産法人（株式会社酪農王国）を設立するなど，農業と地域社会双方の発展に努めている。

b 担い手確保に向けた取組み

今日の酪農情勢のなかで，当農協が最優先で取り組んでいるのが担い手確保対策である。もともと当農協は80年代から新規就農・育成対策に熱心に取り組んできており，83年に浜中町と共同出資して北海道初の研修牧場を設立し，研修生として雇用した後，酪農家として育成するなど，アイディアに富んだ施策を展開してきている。これらの取組みは，当農協が比較的小規模であり，組合長以下役職員が機動的に組合員に寄り添うことで実現できている。その結果，新規就農者は37戸（うち非農家出身４戸）と全体の２割にのぼり，このなかには既に次世代へ事業を承継している人もいる。

当農協では，新規就農者は農家組合員の後継者に限らず農外からの新規参入希望者にも拡大しているが，そこには新規就農者を増やすためのハードルはそれほど高くないとの認識がある。農村地域には自然，子育て環境など都会とは違う魅力があるとの前提に立ち，受入側の「仲間として共に地域の構成員として受け入れよう」という意識を地域の全体の共有認識とすることが重要であると考え，女性や外国人も積極的に受け入れる方針を示している。また，所得と労働時間のワークライフバランスがとれていなければ情報発信もできないし人を呼び込むこともできないという方針も，新規参入者を呼び寄せる要因になっている。

6 根釧酪農ビジョンの策定

酪農の主産地である根釧地域でも酪農の生産基盤弱体化が懸念されており，将来の方向性や新たな可能性について具体的な方策を検討するため，14年８月に根釧酪農構想検討会議[注5]を立ち上げ，今次酪肉基本方針策定の１か月前の15年２月に「根釧酪農ビジョン」を策定した。

本ビジョンは，①草地型（循環型）酪農の推進，②担い手の育成確保，③高付加価値化の推進と新たな可能性の追求，の３つ

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

の視点から具体的に事業展開を図ろうとするものであり，酪農家，農協，自治体などの関係者が認識を共有し，各団体・機関が主体的かつ連携を強め取り組むとの方針を示している。前述の道東あさひ農協の第２次計画も，重点取組内容は本ビジョンを踏まえており，地域全体でこのビジョンを実践しようとしている。

今年７月に現地を訪問した際に，「根釧酪農にとって必要なのは酪肉基本方針を基軸とした人，牛，飼料（草）に関する強力な政策展開である」ということを多く聞いたが，担い手確保，乳用牛の頭数増加対策，草地の生産性向上の方針は，根釧酪農ビジョン策定過程において関係者が問題意識を共有化した結果であると感じた。

（注５）根釧管内の市町村長と農協組合長を構成員（24団体・機関）とし，事務局は釧路総合振興局と根室振興局が担った。

7　今後の根釧酪農の課題

(1)　飼養管理の向上

生産基盤の弱体化の一つの要素としてあげられている乳用牛の飼養頭数減少や飼養（供用）期間の短期化は，急速な規模拡大の副作用として飼養管理が悪化したことが主因となっている。今後は，乳用牛を健康に飼養することにより，飼養（供用）期間の長期化と繁殖の向上が求められている。そのためには，投入可能な労働力とバランスがとれた飼養頭数に抑制し，牛を見る目と時間を確保する必要がある。

(2)　牧草地の質的改善

近年の酪農経営において，配合飼料多給による搾乳量増加を目標として乳用牛の初・２産での淘汰(注6)の増加が指摘されている。生乳の生産基盤の弱体化を回避するには，飼料基盤を拡充し配合飼料に過度に依存しない飼養管理を行う必要があり，そのためには牧草地の質的改善を図る必要がある。気温上昇により根釧地域でも牧草地に雑草が繁茂しやすくなっており，牧草地の質的低下が指摘されている。

これに対し，行政も草地基盤整備事業等により牧草地更新を推進し生産性回復の対策を行っているが，農協系統としても，生乳生産コストの低減や食料自給率の向上を図る観点から，行政等関係機関と連携して草地基盤の強化を進めることが求められている。

（注６）「淘汰」とは搾乳量が少ない乳用牛の搾乳を終了すること。淘汰後は肉用牛として出荷される。

(3)　交換分合の継続実施

既に北海道では，年間生乳生産量が２千トン以上ある大規模酪農経営体の生産シェアが15％前後となっているが，その多くは離農酪農家から牧草地購入を要請される形で規模拡大してきたケースが多い。農協もこれらの農場や牧草地売買に積極的に関与してきた。

しかし近年では，残った酪農家が遠隔地にある農場や牧草地の引受けまで要請されるケースも増え，規模拡大によって逆に生産性が低下する懸念が出ている。こうした事態を回避するためには，引受け後の農場

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

の生産性が保てるよう関係機関と連携して交換分合を実施していく必要がある。

(4)　畜産環境問題への対応

別海町は草地型酪農のモデル地区として開発され，根釧パイロットファームと新酪農村建設事業の国家的なプロジェクトも別海町を中心に行われてきた。その結果，管内の農業産出額の９割以上が酪農になっているが，急速な規模拡大により家畜排せつ物処理施設の容量を超えるケースも散見されるようになり，河川への流出事故を招く事態に発展し，汚濁による水産業への被害が発生した。

その対策の一環として，別海町では家畜排せつ物を原料とした大型バイオガス発電のパイロットプラントを14年に設立した。このプラントは，①家畜排泄物の環境保全に配慮した処理，②売電による安定した処理施設の運営と管内エネルギーの自給化促進，③良質な敷料供給や有機肥料の飼料畑への還元を目的にしており，今後この事業の定着と発展が期待される。

(5)　集落機能と地域インフラ維持

近年の地方財政の悪化や人口減少により，上下水道等の社会インフラや集落機能の維持が難しくなっている地域も一部にみられるようになり，このことが新規参入者を確保するうえでのネックとなりつつある。生活基盤のないところで産業は成長し得ず，地域ごとの創意工夫によって社会インフラを整備していく必要がある。

農協系統としても，今後とも総合事業性を活用して生活基盤の維持・強化に取り組み，農業と地域社会の活力維持・強化に貢献していく必要があろう。

＜参考文献＞

- 石橋榮紀（2016）「時評　酪農バブルに浮かれているときではない──人・牛不足の中で酪農界，酪農家は何をすべきか──」『デーリィマン』５月号（18～19頁）
- 梶井功編（1982）『畜産経営と土地利用（総括編）──飼料問題の展開と経営構造──』農山漁村文化協会
- 小林信一・畜産経営経済研究会編（2014）『日本を救う農地の畜産的利用──TPPと日本畜産の進路──』農林統計出版
- 芳賀信一（2010）『根釧パイロットファームの光と影』北海道新聞社
- 平田郁人（2016）「減少が続く酪農経営」『農中総研　調査と情報』Web誌５月号（４～５頁）
- 美土路達雄・山田定市編（1985）『地域農業の発展条件──北海道酪農の展開構造──』御茶の水書房
- 村上格（2013）「北海道別海町における酪農の生産構造」『地理学論集』Vol88，No. 2

（ひらた　いくひと）

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/