

菅沼 弘生  
(北海道農協中央会農業対策部)

## 北海道浜中町における地域農業の動向と農地問題

### －酪農専業地帯を対象として－

はじめに

1. 浜中酪農の概要と調査集落の位置づけ
2. 草地基盤の確立過程
3. 農地移動と土地利用の特徴

おわりに

はじめに

北海道の道東に位置する浜中町（釧路支庁）は、1戸当り60ha以上の草地面積を有する酪農専業地帯である。草地開発事業の本格化する70年代以降には、草地の外延的拡大がなされ、道東や道北では草地がほぼ倍にまで拡大する。また、酪農専業化の過程で離農者が多出したため、離農跡地の分配も盛んに行われた。このような中で、1戸当たりの草地面積が急拡大したのである。

しかし、草地面積の拡大の過程で次のような問題が発現している。第1には、規模拡大による草地分散の問題である。飛び地での作業効率の悪化は粗飼料の品質悪化やコスト高を招くおそれがある。第2には、借地による規模拡大が進んだため、借地圃場での区画整理や土地改良の実施が制約される可能性があることである。

これらは北海道の酪農地帯にほぼ共通する課題であり、草地基盤の効率的な活用のためにもそれへの対応が求められる。以下では、浜中町での農家実態調査によりながら、北海道の酪農地帯が抱える農地問題の実態と対応方向について述べる。

### 1. 浜中酪農の概要と調査集落の位置づけ

1930年代前半に根釧原野をおそった大冷害によって、畑作農業が壊滅的な被害を受けたため、主畜農業への転換が政策的にはかられた。浜中町には茶内原野、熊牛原野、浜中原野、姉別原野、円珠別原野の5つの原野が存在するが、当時既に入植が進んでいたのは、茶内原野であった。その他の原野は、昭和戦前期から戦後にかけての入植者が中心となっている。

1955年に、高度集約酪農地区の指定を受けると、酪農の専業化に向かうことになる。

浜中町農業について70年から2000年までの30年間の推移を表1に示した。前半の15年間をみると、町全体の畑地面積がほぼ倍にまで拡大し草地の外延的拡大が進展している。

これには後にみる国営開拓パイロット事業による草地造成が大きく寄与している。このような草地基盤の拡大に伴って頭数の拡大もかなり進んでおり、酪農専業化のなかでの離農の多発と規模拡大が行われている。

これらの酪農専業農家の形成にあたっては、関係機関による酪農支援策の実施がなさ

れていえる(表2)。1972年には乳牛育成牧場を設置し、夏期間の放牧と冬期間の預託育成を行い、さらに77年にはホル牡の付加価値向上を目的に肉牛肥育センターが設置され、乳牛育成牧場と併せて育成部門の受託を行っている。

表1 浜中町における農業推移

	単位：ha、%						
	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年
農家戸数	519	421	385	361	329	293	264
普通畑	330	86	40	9	26	1,264	2,410
牧草専用地	7,143	11,013	13,144	14,094	14,025	13,850	12,294
畑地面積	7,473	11,099	13,184	14,103	14,051	15,114	14,704
経産牛頭数	5,373	8,001	9,400	9,875	10,717	12,113	14,842
畑地/戸	14.4	26.4	34.2	39.1	42.7	51.6	55.7
頭数/戸	10.4	19.0	24.4	27.4	32.6	41.3	56.2
農家減少率 (5年間)		18.9	8.6	6.2	8.9	10.9	9.9

註1) 農業センサス各年次より作成。

表2 浜中町農協による支援事業

	支援策	目的
1972年	乳牛育成牧場	酪農経営の確立 労働過重 担い手の確保・過疎化の防止 担い手の確保・労働過重
1974年	生乳の供給過剰化	
1977年	肉牛肥育センター	
1977年	酪農技術センター	
1988年	ヘルパーの開始	
1991年	新規参入者の誘致条例つくる	
1995年	コントラクター事業の開始	

資料) 浜中町農協史。

また、77年には酪農経営の改善を目的に酪農技術センターが設置され、土壌診断、飼料分析、乳成分検査を行っている。当初は乳質の成績が悪かったが、次第に成績が向上してきている。このような実態を受けて、82年に本州のタカナシ乳業との提携が開始された。飲用乳での取引量は多くはないが、生クリーム用の原料も含めると、ほぼ全量がタカナシ乳業に出荷されている状況にある。酪農技術センターのデータが農家に還元されることはもちろんだが、農業技術員連絡協議会(以下、技連)と呼ばれる関係機関の技術員で構成される協議会で意見交換と技術統一のために利用されている。技連は古くから存在していたが、酪農技術センターの設置によって乳成分の向上への取り組みが活発化している。

88年には農家のゆとりの創出を目的にヘルパー事業が開始され、ほぼ全戸がヘルパー組合に加入している。また、95年からはコントラクター事業に取り組んでいる。これら事業は小規模農家や高齢農家などの労働力支援策としての意味合いを強く有しており、営農の継続を側面から支援していたのである。近年では、ヘルパー事業やコントラクター事業を積極的に取り込み搾乳に特化した経営も出現し、90年代以降の規模拡大傾向となって現れている。

農地政策として早くから取り組まれたのが、新規参入対策である。83年から開発公社

の農地保有合理化事業に取り組み、91年には新規参入者の「誘致条例」をつくって優遇措置を講じている。離農跡地の発生に際し周辺農家が規模拡大を望まない場合に、新規就農対策が行われる。つまり、新規就農対策は、必要以上の農地取得の回避を目的とした農地対策としての側面を有している。さらに、交換分合事業も80年代前半以降に実施されており、農地の集団化対策が行われている。

このように農協では、地域農業の担い手を意識しながら、その育成策をとってきたといえる。表3は、今後10年間の農家の動向の予測を農協が行ったものである。もちろん、このような予測をこれまでも行ってきたのである。2001年から2010年までの10年間における地区別の離農戸数と新規就農戸数をみたものである。浜中町全体では37戸の離農が予測され、11戸の新規就農が見込まれており、農家戸数は213戸から187戸へ26戸の減少となる。表からも分かるとおり、離農と新規就農は多くの場合セットになっている。離農跡地を周辺農家の規模拡大ファンドとするか、新規就農者用とするか、検討されていることが分かる。

表3 浜中町農協の試算による農家戸数の推移

2000年	茶内		茶内		茶内		西円		トライ		東円		浜中		姉別		厚陽		(小計)	町合計 戸数	
戸数	25	31	25	22	10	12	25	54	9												
	離	新	離	新	離	新	離	新	離	新	離	新	離	新	離	新	離	新			
2001年	1	1							1	1			2		1				5	2	210
2002年			1			1		1									1		3	1	208
2003年			1						1	1	1								5	1	204
2004年				1		1			1										3	1	202
2005年			2						1				1	1					4	1	199
2006年	1								1				1	3					5	1	195
2007年			1										1	1	1				4	1	192
2008年			1		1		1	1											4	1	189
2009年			1	1	1														2	1	188
2010年	1				1	1													2	1	187
小計	3	1	7	1	3	1	3	1	2	1	4	2	2	1	11	2	2	1	37	11	
2010年	23		25		23		20		9		10		24		45		8				187

農家戸数

註1) 浜中町農協資料より作成。

註2) 離は離農を、新は新規就農を表す。

調査対象としたのは、最も開拓の歴史の古い茶内原野に位置する昭和集落と、戦後入植者も含む円珠別原野に位置する旭、東円集落である。両者の共通点は(表4)、経営耕地面積が70年から85年にかけてほぼ倍に拡大していることである。これに対して相違点は借地率であり、茶内地区(昭和集落)では借地率が高いが、東円珠別地区(旭・東円集落)では借地率が小さいことである。

## 2. 草地基盤の確立過程

戦後の酪農專業化の過程で機械装備の高度化がなされ、耕作面積の拡大が可能となっていた。このなかで、酪農家は公共用地の解放要求を町・農協に対して行っていくのである(表5)。これに応じて町は、防風林・育成牧野の解放を順次行っていく。公共

用地の解放運動は比較的草地面積の少なかった茶内原野が中心となっている。解放となった公共用地の配分は、農家間の面積の過不足の調整を基本としており、面積の過小農家に大きく割り当てられた。当初防風林は100間（180メートル）幅であったが、このうち50ないし60間幅を解放地としている。1960年代後半から70年代前半にかけて公共用地の解放は行われている。そして解放地の多くは原野（森林）の状態だったのである。

表5 公共用地の解放

浜中町の酪農開発政策		公共用地の動向
1960年	農協が再建整備団体となる	整備計画により農協牧野を売却処分する
1961年		
1964年	開拓パイロット等基盤整備事業の導入を検討	売却した姉別牧野の返還を受ける
1965年	国営茶内第一地区の調査を開始	
1965年	農業構造改善計画の指定を受ける	
1966年		
1966年	酪農近代化計画が樹立される	
1968年		町有地780haが関係農家に分配される (酪近計画に基づく長年の要望が実現する) 農協有の牧野781haが解放される。 公共用地1,561haが解放されたことになる
1969年		
1969年		国営農地開発総合事業がはじまる。 (1991年までに、5,694haが草地造成される)

資料)「茶内郷土史」(1970年)、「茶内第一のあゆみ」(1996)

さらに個人有地においても原野は多く存在していた。このため、これら原野の草地開発事業の導入が町全体として強く期待されたのである(表6、7)。

酪農専業化の進む60年代以降は離農の多発期でもあった。実際に、70年代前半では農家減少率が18%と最も高い値を示しているのである。このなかで、離農跡地の取得による農地の分散化や借地の問題が生じつつあった。これを解消するために交換分合事業が1983年から取り組まれている。

### 3. 農地移動と土地利用の特徴

調査農家の経営概況を表8に示した。

次に農地移動と土地利用の特徴を表9に示している。

表6 浜中町の草地開発用地

地区名	事業年度	単位：ha、%					合計
		国有	町村有	農協有	個人有	開拓財産	
(実数値：ha)							
浜中町	1969～91 総合農地開発	23	768	316	2,226	43	3,542
(構成比：%)							
浜中町	1969～91 総合農地開発	0.6	21.7	8.9	62.8	1.2	100.0

資料：「国営農地開発事業基本計画台帳」(北海道開発局)より作成。

表7 茶内地区国営総合農地開発事業の概要

単位：ha

年	草地造成面積	累計
1969	0.0	0.0
1970	270.7	270.7
1971	373.2	643.9
1972	706.1	1,350.0
1973	851.5	2,201.5
1974	628.3	2,829.8
1975	358.2	3,188.0
1976	277.6	3,465.6
1977	175.2	3,640.8
1978	491.4	4,132.2
1979	208.4	4,340.6
1980	188.7	4,529.3
1981	130.1	4,659.4
1982	237.5	4,896.9
1983	134.3	5,031.2
1984	148.7	5,179.9
1985	156.6	5,336.5
1986	83.6	5,420.1
1987	80.9	5,501.0
1988	113.1	5,614.1
1989	10.0	5,624.1
1990	14.8	5,638.9
1991	55.2	5,694.1
合計	5,694.1	

資料) 「国営茶内地区総合開発事業誌」  
(釧路開発建設部、1992年)

表8 調査農家の経営概況

農家 番号	経営主 家族 労働			草地 面積 (ha)	うち 借地 (ha)	山林 原野 (ha)	乳牛 頭数 (頭)	うち 搾乳牛 (頭)	乳量 2002 (t)	
	年齢 (才)	数 (人)	人数 (人)							
昭和	1	53	4	3	63.0	14.5	27.0	86	41	433
集落	2	50	4	3	62.5	8.5	20.0	92	46	468
・	3	59	3	2	57.0	7.0	4.0	90	58	390
茶内	4	39	3	3	54.0	8.8	21.5	87	40	387
原野	5	41	5	2	52.0	4.0	20.0	85	45	425
	6	51	4	2	50.0	3.0	0.0	80	70	650
	7	52	5	4	50.0	15.0	7.0	101	50	482
	8	43	5	3	47.0	7.0	10.0	112	49	540
	9	64	4	3	43.0	7.0	6.0	75	40	284
		50.2	4.1	2.8	53.2	8.3	12.8	89.8	48.8	451.0
旭・	11	61	3	2	70.0	0.0	20.0	83	43	330
東円	12	53	3	2	67.0	0.0	5.5	90	51	468
集落	13	48	6	4	65.0	0.0	3.0	122	62	480
	14	50	7	2	60.0	0.0	7.5	97	46	380
円珠別	15	40	4	3	60.0	0.0	10.0	86	39	280
原野	16	47	8	3	60.0	0.0	18.0	115	50	360
]	17	53	2	2	54.0	0.0	10.0	61	36	290
		50.3	4.7	2.6	62.3	0.0	10.6	93.4	46.7	369.7

資料) 2003年2月農家調査より作成。

1) 農地移動の実態  
 (1) 昭和集落 (茶内原野)

① 売買移動

表9 圃場配置と土地利用の特徴

	草地		圃場配置				土地利用								
	草地面積 (ha)	うち借地 (ha)	本地	うち放牧	飛び地①	飛び地②	飛び地③	飛び地④	本地	飛び地①	飛び地②	飛び地③	飛び地④		
昭和集落・茶内原野	1	63.0	14.5	15.2	13.4	8.5(集落外) 借地: 8.5	42.3 借地: 6.0			放牧主体 時間放牧なし	30年間利用 6.9haは自己造成 採草地	採草地 コントラ委託 採草地			
	2	62.5	8.5	34.7	なし	12.4 借地: 8.5	18 借地: 8.5	2.3							
	3	57.0	7.0	15	15	25.9 借地: 3.5	7 借地: 3.5	7.1 借地: 3.5		放牧主体	採草	採草			
	4	54.0	8.8	22.5	10	18.4 借地: 3.5	13.5 借地: 3.5	5 借地: 3.5		放牧	採草地	採草		農協牧野の借入 採草	
	5	52.0	4.0	29	20	26 借地: 4.0	10 借地: 3.5			放牧中心	解放地に隣接 採草地	※交換によって2団地に集積		25年前に取得 採草	
	6	50.0	3.0	25	なし	10 借地: 3.5	12 借地: 3	3(集落外)		採草	牧野に隣接 採草			採草	
	7	50.0	15.0	21.2 借地: 6.0	11	12 借地: 3.0	12 借地: 3.0	13 借地: 6.0		通路の泥濘化 地形の問題で 放牧制限 コントラ委託	採草	採草			
	8	47.0	7.0	20	なし	27 借地: 7ha					遠距離で不便 なし				
	9	43.0	7.0	18.5	10	5 借地: 3.5	14.5 借地: 3.5	なし		放牧10ha	採草地	採草地 牧野に隣接		なし	
旭・東円集落 円珠別原野	11	70.0	0.0	15.0	15	38	12(集落外)	5		放牧主体	採草地	採草地	採草地		
	12	67.0	0.0	52.0	10	15				放牧	採草				
	13	65.0	0.0	55.0	2	10				放牧	採草地				
	14	60.0	0.0	31.0	10	4.7	7.3	10	10	放牧 コントラ委託	採草地	採草地	採草地	採草地	
	15	60.0	0.0	20.0	20	24	16			放牧主体	採草地	採草地			
	16	60.0	0.0	45.0	10	12.3	11.5			放牧	採草	採草			
	17	54.0	0.0	47.0	8	7				放牧	採草				

資料) 2003年2月農家調査より作成。

近年の農地売買は2件である。89年の離農跡地は新規就農農家への売り渡しとなっている。集落内農家からの農地取得の意向は強かったが、住宅・牛舎が充分使用可能であること、また集落の活気を維持するためにも戸数の維持が必要である、との農業委員の判断によっている。続く99年の離農跡地は、集落内農家の取得意向が強く対象を集落内農家に限定している。合理化事業を用いており、現在は賃借期間中である。購入予定地の配分はすでに決定し、さらに購入後の交換の話し合いも完了している。

② 賃貸移動

賃貸移動は古くからのものが多くを占めている。農業委員会を通さないヤミ小作も含まれている。後継者不在などの理由でリタイアした農家が、農地売却をする必要がないために賃貸を行っている。地主は農業に復帰する予定がないため、7年や10年の長期契約が一般的であり、土地改良の実施の妨げとはなっていない。

しかし、1番農家は、現在の借地を契約更新時に返還する考えである。傾斜と湿地のために、当初の予想より利用効率が悪いためである。そのため、草地更新は行わない予定でいる。

この他に、農協の旧育成牧場地の賃借が存在している。土地改良は農協が行っている。解放地となった農協育成牧野と隣接しており、賃借者は解放地との隣接地を利用している。

③ 交換分合

交換分合事業は、92年に行われている。昭和部落は借地率が非常に高く、これの解消をも目指していた。しかし、借地の解消は行われず、実際は、離農跡地の取得によって生じた分散農地の交換となった。

## (2) 旭・東円（東円珠別原野）

東円珠別原野では、離農の進展が比較的激しかったため、農地需要は小さくなっている。そのため、離農跡地を新規就農者に売り渡すケースも多い。既存農家への分配は売買が主流となっている。現在の売買価と賃貸価格水準を考慮すると、農地取得には購入の方が有利である。農地需要の低いため、移動形態の主導権は取得者側にあると考えられる。

### ①賃貸移動

地主が農業に復帰する予定がある場合が多く、その場合契約年数も短い一時的なものとなっている。

### ②売買移動

農地需要が小さいために、農地移動の範囲は広域化している。集落内で農地の分配が完了しないために、近隣集落まで広域化しているのである。東円珠別原野では特に共生集落での離農が激しかったため、旭・東円集落の農家は共生集落へ飛び地の拡大をしている。また、茶内第一地区（茶内原野）の農家3戸も共生部落に飛び地所有している状況にある。

### ③交換分合

1983年に東円集落を中心とする7戸で交換分合事業を行っている。等面積交換であり、交換による農地の集積化を目的としていた。すでに交換して利用していた農地の中には、登記が済んでいないものも多く、これらの事務手続きが可能となることを呼び水として、参加者を募った。

## 2) 規模拡大と圃場分散の実態

規模拡大の過程の中で、圃場の分散が生じてきた。分散の度合いは、昭和集落（茶内原野）と旭・東円集落（円珠別原野）とで異なっている。

昭和集落（茶内原野）では、平均的に3団地に分かれており、1団地がおよそ20haである。1団地目を本地とすると、2団地目が町・農協からの解放地となり、3団地目が離農跡地の取得地である。

これに対して5番農家では、2団地と比較的農地がまとまっている。それはこれまでに農地の交換を積極的に進めることによって、離れ地の整理を行ってきたためである。一方、7番農家は団地数が多いが、これまでの草地基盤の拡大のために離れ地を購入したためである。

圃場はこれら3団地が基本となるが、それ以外にも数ヘクタールの圃場が存在している。この圃場は、面積が小さく他の団地と隣接してしていないことが特徴である。

次に、旭・東円集落（円珠別原野）では、町・農協から公共用地の解放を受けた者は7戸中2戸と少なくなっている。これは、当時面積が比較的大きいものが多かったため、解放地の取得を希望するものが比較的小なかつたためである。そのため、解放地は、集

落外の農家に配分されるケースが多かった。

まず、解放地を取得した2戸はいずれも戦後開拓者であり、しかも育成牧場に隣接していたため、10~20haと比較的大きな解放地を取得している。したがって、その後の農地取得は1回のみである。これに対して、解放地の取得を行わなかったものは、その後農地取得を数回行っており、それにより飛び地が発生している。

### 3) 土地利用の実態

#### (1) 本地の利用は、放牧が中心である。

7番農家では、放牧地の圃場が縦長であるため、利用が不便となっている。遠い圃場では1キロ以上も牛を歩かせなくてはならず、牛の体力のロスになってしまう。

また、放牧地への通路の条件によっては、放牧の実施を制限してしまう。第1には、放牧地に出るまでに交通量の多い道路を横断する必要がある場合である。牛の横断の管理が負担となる。第2には、通路が泥濘化しやすい場合や傾斜のある場合である。転倒等による牛のケガの発生や泥の付着等が生じる。

#### (2) 採草地の利用

採草地の利用は、ロールでの収穫・調製が一般的である。現在、共同作業体系をとる例はない。タワーサイロへの調製を中心とするサイレージの収穫・貯蔵体系をとっていた時には、共同作業が多く見られたが、共同のため作業面積が多くなるため、労働の加重負担や適期を外したことによるサイレージの品質低下等が問題となっていた。そして、1980年代に個人体系でかつ高作業性のロールサイレージの体系になると、多くの農家がこれに移行した。

なお、牧草作業のコントラクターを利用する農家は、近間でかつ大面積圃場といった収穫・調整作業の効率性の高い圃場を委託している。

#### (3) 飛び地の利用

かつて取得した遠距離圃場の利用は、概して消極的である。かつては、草地基盤の確保にとって不可欠であったものが、より近間で面積を確保するようになったため、相対的に必要度が低下しているのである。そのため、飛び地を賃貸に出している者もある。近間に代替地を取得した時は、飛び地を処分(売却もしくは賃貸)する考えの者が多い。

### おわりに

以上、浜中町の実態調査分析を通して、土地利用と関わらせながら農地問題の実態について検討してきた。対象とした2集落は農地の需給状況に相違があり、昭和集落(茶内原野)では農地の不足、旭・東円集落(円珠別原野)では農地の過剰傾向にある。そのため、昭和集落(茶内原野)では農地移動の主導権が地主側にあるのが一般的であり、地主は賃貸によって毎年の生活費の確保を行う傾向にあったのである。この賃貸契約は長期化がほぼ前提となっており、草地更新の実施には差し支えはみられない。また、草地の分散に対しては、集落内においては草地の交換によって団地化が図られている。農地需要の高さを反映して集落の農地所有は互いに錯綜し合っているため、お互いが相手の宅地付近に草地を所有し合っているケースが存在するのである。このように、双方向の農地所有が前提となって、昭和集落での草地交換が行われていると理解できる。



これに対して、旭・東円集落（円珠別原野）では農地は過剰傾向にあり、売買移動が主体である。集落外（共生集落）への飛び地もあるが、旭・東円集落と共生集落とは出作集落と入作集落の関係になっており、両者における農地所有は一方通行となっている。この場合、旭・東円集落では、飛び地の草地交換が成立しないため、飛び地の解消は不可能となる。今後、旭・東円集落の内部でも離農の発生が予測されるが、これら飛び地の所有が足かせとなり、集落内農地を取得できないケースの発生が懸念される。このことに対して、浜中町農協では、処分したくとも出来ずにいる飛び地や今後の離農跡地を取得する農協出資の生産法人の設立を検討している。つまり過剰化する農地を公的部門が取得し、研修牧場として利用したり牧草の販売事業を行ったりする考えである。また、農業生産法人の設立により地域の雇用の創出を図り、過疎化に歯止めをかける意図もある。

以上のように、北海道の酪農専業地帯といえども農地の過剰化が顕在化しつつあり、公的な保全・利用の仕組みが模索されている。

#### 引用・参考文献

- [1] 荒木和秋「北海道酪農における畜産的土地利用方式の展開に関する実証的研究」『酪農学園大学紀要』、1994年。
- [2] 長南史男・北倉公彦「国営総合農地開発事業による全町的酪農生産基盤の整備一茶内地区」『北海道における農用地開発事業の展開と評価』（財）北海道開発協会、2002年。
- [3] 桂明宏「Ⅳ 現地調査報告」『新時代対応草地酪農システム確立調査委託事業報告書』（社）全国農地保有合理化協会、1996年。
- [4] 長尾正克「酪農経営構造の近代化に貢献した浜中町農協の地域農業マネジメント」『地域農業マネジメント調査報告書』（社）北海道地域農業研究所、2003年。