



# HOKKAIDO UNIVERSITY

|                  |                                                                                   |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Title            | 北海道における酪農政策の展開と経営規模拡大に関する基礎的研究                                                    |
| Author(s)        | 工藤, 英一                                                                            |
| Citation         | 農業経営研究, 3, 19-34                                                                  |
| Issue Date       | 1976-02                                                                           |
| Doc URL          | <a href="https://hdl.handle.net/2115/36355">https://hdl.handle.net/2115/36355</a> |
| Type             | departmental bulletin paper                                                       |
| File Information | 3_19-34.pdf                                                                       |



# 北海道における酪農政策の展開と 経営規模拡大に関する基礎的研究

工 藤 英 一

1. 問題の所在
2. 北海道酪農政策の展開過程
  - (1) 第1期（20～29年）
  - (2) 第2期（30～39年）
  - (3) 第3期（40～ ）
3. 結び

## 1 問題の所在

戦後北海道酪農は成長部門の筆頭として、はなばなしく政策によって推進される中で急速に多頭化・規模拡大をとげている。しかしこのように急速な規模拡大も他方で稲作経営等と比べると激しい離農を伴っていたため、離農がそのまま乳量の停滞、乳牛頭数の停滞につながっていることがしばしば指摘されている。<sup>(1)</sup> そのこと事態、離農→規模拡大→農業生産力発展という農業基本法の構図とは相入れない事実を示していることになる。

酪農家の離農が非常に多いのは、それだけ経営が不安定であることを端的に示しているが、それゆえいかにしたら経営が安定するかということがたえず経営研究者に要請される。しかし一般に北海道における酪農経営は最も地代の低いところに成立しており、従って同一規模のもとで集約化をはかり、経営の安定をもたらすことが困難である。そこに酪農経営の悩みがあり、必然的に規模を拡大する方向で経営の安定を求めることになる。

そのような現場の悩みを反映して、経営規模の拡大をどのように行うべきか、投資をどのように行うべきかという研究もさかんになっている。しかし、経営研究がともすれば専ら個別経営内部の論理という方向にとどまっていたため、経営をとりまく様々な条件が変化すればその有効性がうすれたことは否めない。

周知のごとく、個別経営はそれを取りまく様々な経済環境（その中で最も中心となるのは経済政策によって導かれた酪農政策）のもとで営まれ、経営の規模拡大をはかっている。これらの経済環境の諸変化によって個別経営が大きな影響を受け、ある時には個別経営の規模拡大を制約し、またある時には促進させる働きをする。と同時にこれらの外からの働きかけに対して個別経営がそれぞればらばらにではなく、共同して働きかけを行う場合、個別経営を取りまく外部の経済環境に対して多大な影響を与える場合もある。

これらの個別経営と経済環境との関係でよくひきあいに出されるのが土地である。つまり、個別の経営が規模拡大をはかろうとする場合、土地は手に入りたい時はいつでも手に入れることができる、いわゆる自由財ではない。従って乳牛の多頭化に伴って土地の拡大が行なわれない場合、しばしば土地制約から乳牛の売却が行われる。また反対に土地が手に入るにより多くの乳牛飼養が可能になるのである。

このように現実の経営の場であらわれている様々な状況をみると、従来からおこなわれてきた、研究領域を専ら経営内部の論理に求める方法でとらえきれない現実にあることが理解される。

筆者は北大『農業経営研究』第1号及び第2号において、個別経営の規模拡大過程を専ら経営内部の展開に視点をすえて分析を行ってきた。

しかし、経営が規模拡大をはかる時にあらわれる実相をより正確に把握するためには、個別経営の内部展開の研究と同時にこれに直接あるいは間接に影響を及ぼす経済環境の性格変化の研究が必要であり、個別の経営にとって「与件」となる経済環境がどのような変化をしてきたかをみることによって、経営規模拡大の論理の一端がより一層明確になるものとする。

本稿ではこのような問題意識にのっとり、酪農経営の規模拡大に最も大きな影響を及ぼすと考えられる酪農政策の展開をあとづけることによってそれが酪農経営の規模拡大を進めるためにどのようなものを用意したのかを明らかにしたい。

研究を進めるにあたり、時期を①昭和20年～29年、②昭和30年～39年、③昭和40年以降の3つに分けることにする。

それは大きな酪農政策の転換点が昭和30年と40年を境にしているからである。つまり、30年は、戦後の酪農政策の出発点ともなる酪農振興法にもとづいて集約

酪農地域の設定がおこなわれ、以後「適地適産」、「選択的拡大」が進行してくる。さらに30年頃は農政上の転換点であり、「自由化」に対応するかたちで「安上り農政」が進行してくる出発点ともなっている。

さらに40年頃は、「不足払法」が制定される時期であり、同時に「集送乳合理化」が本格的に進行し、酪農経営と乳業会社との関連がうすれていく出発点ともなるからである。

## 2 北海道酪農政策の展開過程

### 第1期（20年～29年）

戦後我国の農業政策は昭和25年までは食糧農産物の極端な不足という事態の中で何といてもカロリー食糧の増産が先で酪農化はほとんど問題にならなかった。その意味ではこの時期はしばしば酪農の空白期と呼ばれている。<sup>(2)</sup>しかし、昭和26年対日援助が打切られ、そのことが直ちに昭和27年の国際収支の悪化をもたらすことになるわけだが、この頃より次第に酪農政策が狙上にのぼってくるのである。

つまり、戦後産業復興は対日援助資金と輸入食糧価格差補給金ですすめられており、その意味では外国農産物価格が国内価格より割高であった時点では食糧輸入はいわば「必要悪」であったが、対日援助打ち切りによる国際収支の圧迫のもとでは食糧輸入に大量の外資をさくことができないため、食糧増産にむかわせるのである。しかしこれもつかの間で、やがて米価等が輸入米価格より上廻る時、MSA協定で小麦の買付交渉がおこなわれ、次第に食糧（耕種）の外国依存を強める方向にむかうのである。

このような農業政策の酪農版は、ひとつには余剰農産物の輸入を前提にした飼料需給安定法（昭和28年）および学校給食法（昭和30年）の施行であり、いまひとつには酪農振興法（昭和29年）である。これは農産物輸入拡大にみあう耕種偏重政策から総合食糧政策への転換、つまり乳牛導入というかたちでの「適地適産」主義によって特定の集約酪農地帯を設定してそこに酪農施策を集中するというものである。<sup>(3)</sup>

以上のように昭和20年代後半から30年にかけて酪農政策が狙上にのぼってくるのであるが、この時期における北海道酪農政策の基調を第1表よりみることにし

よう。「北海道総合開発第1次5ヶ年計画書」より当時の農政の推進方針をみると、戦後の食糧不足、過剰人口という背景のもとで、北海道では開拓によって耕地拡張を行い、土地生産力の上昇をはかるため、あるいは経営の安定をはかるために酪農振興（有畜化）が計画されている。この酪農振興政策は、当時においては三大重点施策の1つとして上げられた「農家経済安定対策」の一環として出ており、その具体的なものとしては「道有牝牛貸付制度」である。この制度は無牛農家の解消ということで無牛農家に対して牝牛を貸付け、仔返しを受けるというもので、全道的に広く歓迎を受けた。いま道有牝牛の貸付状況を支庁別に見るならば第2表のごとくである。24年から27年の間に全道で5,853頭貸付されているが、おおよそ全道に平均して貸付されている。しかもこの貸付による乳牛頭数増加寄与率は約50%もあった。

今、昭和25年の畜産関係事業支出項目を見ると、有畜化のための事業費支出が多いことに気づく。つまり、家畜衛生，病気予防，家畜施設へ重点的に支出をすることにより有畜化の条件整備を計るということである。

第 1 表 北海道酪農政策の展開過程

(千円)

| 事業費<br>順位 | 2 5 年                                                                                                                                                                                                                                                                                                |         |       | 3 0 年                                                                                                                                                                                                                        |         |       | 3 5 年                                                                                                                                                     |         |       | 4 0 年                                                                                                                                                                                                                                                                                |           |       | 4 5 年                                                                                                                                                                                                           |           |       | 4 9 年                                                             |           |       |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|-------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
|           | 項 目                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 金 額     | %     | 項 目                                                                                                                                                                                                                          | 金 額     | %     | 項 目                                                                                                                                                       | 金 額     | %     | 項 目                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 金 額       | %     | 項 目                                                                                                                                                                                                             | 金 額       | %     | 項 目                                                               | 金 額       | %     |
|           | 畜産事業費                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 332,035 | 100.0 | 畜産事業費                                                                                                                                                                                                                        | 365,703 | 100.0 | 畜産事業費                                                                                                                                                     | 647,972 | 100.0 | 畜産事業費                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1,943,827 | 100.0 | 畜産事業費                                                                                                                                                                                                           | 4,648,705 | 100.0 | 畜産事業費                                                             | 8,453,926 | 100.0 |
| 1         | 家畜衛生施設費                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 88,214  | 26.6  | 草地改良事業費                                                                                                                                                                                                                      | 111,180 | 30.4  | 草地改良事業費                                                                                                                                                   | 136,791 | 21.1  | 草地対策費                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1,158,953 | 59.6  | 草地対策費                                                                                                                                                                                                           | 3,087,488 | 66.4  | 草地対策費                                                             | 5,781,199 | 68.4  |
| 2         | 酪農施設費                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 53,198  | 16.0  | 酪農振興施設費                                                                                                                                                                                                                      | 72,390  | 19.8  | 酪農安定対策費                                                                                                                                                   | 100,944 | 15.6  | 畜産振興対策費                                                                                                                                                                                                                                                                              | 589,056   | 30.3  | 酪農振興対策費                                                                                                                                                                                                         | 858,801   | 18.5  | 酪農振興対策費                                                           | 2,024,987 | 24.0  |
| 3         | 種畜施設費                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 41,413  | 12.5  | 種畜施設費                                                                                                                                                                                                                        | 42,243  | 11.6  | 低位経済農家畜産振興施設費                                                                                                                                             | 81,403  | 12.6  | 家畜衛生対策費                                                                                                                                                                                                                                                                              | 76,827    | 4.0   | 家畜改良増殖事業費                                                                                                                                                                                                       | 275,528   | 5.9   | 畜産振興対策費                                                           | 912,937   | 10.8  |
| 4         | 酪農検査費 <sup>1)</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 14,615  | 4.4   | 馬の伝染性貧血検査費                                                                                                                                                                                                                   | 28,986  | 7.9   | 種畜施設費                                                                                                                                                     | 45,993  | 7.1   | 家畜保健衛生所費                                                                                                                                                                                                                                                                             | 45,014    | 2.3   | 畜産振興対策費                                                                                                                                                                                                         | 195,317   | 4.2   | 家畜改良増殖事業費                                                         | 586,389   | 6.9   |
| 5         | 移出家畜検診施設費                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 12,297  | 3.7   | 馬の流行性脳炎予防費                                                                                                                                                                                                                   | 20,746  | 5.7   | 集約酪農振興施設費                                                                                                                                                 | 37,968  | 5.9   | 家畜改良増殖事業費                                                                                                                                                                                                                                                                            | 39,162    | 2.0   | 家畜衛生対策費                                                                                                                                                                                                         | 118,692   | 2.6   | 家畜衛生対策費                                                           | 164,234   | 1.9   |
| 農政推進方針    | 寒地農業の確立と農家経営の安定とを考慮して、土地改良、耕土改良、酪農振興（有畜化）ならびに開拓による耕地拡張を行い、農業生産力を向上せしめ、食糧自給度を高め、あわせて過剰人口問題の解決に資せんとするものである。さらには全道的には牝牛の増殖をはかり、かつ残されたほう大な未墾地を開拓せんとするものである。<br>1. 5,600頭の牝牛貸付。<br>2. 種牡牛の輸入17頭、道内調達420頭、家畜衛生保健所37ヶ所、人口受精所30ヶ所。<br>3. 集乳所20ヶ所、簡易集乳所47ヶ所。<br>4. サイロ4,790基。<br>5. 牧野57,000haを集約化。（中心一十勝、根釧） |         |       | 1. 農業生産力の増強<br>2. 有畜農業の促進<br>(1)家畜の改良増殖<br>集約酪農地域の建設を促進するとともに、各種家畜の導入を行う。<br>(2)飼料基盤の確立<br>一般草地の改良につとめる一方、生産力の低位にある牧野に対しては、集約酪農地帯を主としてトラクター等による草地改良を推進し、飼料基盤の確立を期する。<br>(3)乳牛の空胎防止、乳質の改善、乳房炎の防止並びに伝貧馬の発生防止。<br>3. 農畜産物の流通改善。 |         |       | 1. 農業生産基盤を開発整備（草地開発の推進）<br>2. 農業生産の選択的拡大<br>酪農の振興（乳業の合理化、消費拡大）<br>3. 営農機械化の推進。<br>4. 適地適作の原則にのっとり、営農改善を進めるとともに技術の高度化をはかる。<br>5. 農業後継者を育成。<br>6. 農家の所得を確保。 |         |       | 1. 北海道農業開発公社設立。<br>2. 農業生産基盤の整備、開発。<br>3. 農業構造の改善（第2次）<br>4. 農地制度の運用。<br>5. 農業生産の選択的拡大<br>(1)第2次酪農近代化計画<br>(2)生乳冷却貯蔵施設の導入を助成し、あわせて大型酪農家群に対する濃密指導を行ない大型酪農経営方式の展示普及を行なう。<br>(3)飼料生産の合理化。<br>6. 農畜産物流通の近代化と消費の拡大<br>生乳の流通合理化をはかるためクラーステーションの設置に助成し、集送乳および乳業の合理化を促進。<br>7. 農林環境の整備（農道整備） |           |       | 1. 農畜産物生産体制の強化<br>(1)酪農緊急対策<br>（乳牛の導入、ユニットクーラー等）<br>(2)飼料用穀物等の生産振興<br>(3)新酪農村及び畜産基地の建設促進。<br>2. 農業地域の計画的な整備草地開発の推進。<br>3. 農業構造の改善。<br>4. 農畜産物の流通の合理化と価格の安定<br>(1)学校給食<br>(2)バルク導入に合わせてC. S. の統廃合等の整備と農協系統移管を促進。 |           |       | 1. 農家の負債整理<br>2. 機械力による農用地の拡大、改良、草地の造成、改良事業。<br><br>(道政執行方針：町村金五) |           |       |

1) S. 25年の酪農検査費は特別会計として支出されていた。  
2) 事業費支出は道庁財政課調べ。  
3) 農政推進方針は道『農政推進方針及び予算（案）説明』各年より  
4) 25年、30年は、北海道総合開発計画（第1次、第2次）より

第 2 表 支庁別道有牝牛貸付状況

(頭)

|     | 2 4 年 | 2 5 年   | 2 6 年   | 2 7 年   | 合 計     |
|-----|-------|---------|---------|---------|---------|
| 石 狩 | 3 0   | 1 8 5   | 1 4 0   | 6 1     | 4 1 6   |
| 空 知 | 3 0   | 2 0 0   | 1 5 0   | 7 5     | 4 5 5   |
| 上 川 | 1 5 2 | 2 1 0   | 1 8 5   | 9 5     | 6 4 2   |
| 後 志 | 1 0   | 1 8 0   | 1 3 5   | 6 0     | 3 8 5   |
| 檜 山 | 1 0   | 1 2 0   | 1 0 0   | 4 6     | 2 7 6   |
| 渡 島 | 1 0   | 1 5 0   | 1 2 0   | 5 0     | 3 3 0   |
| 胆 振 | 2 0   | 1 1 5   | 1 1 0   | 6 0     | 3 0 5   |
| 日 高 | 1 5   | 8 5     | 9 5     | 5 1     | 2 4 6   |
| 十 勝 | 5 1   | 2 2 0   | 2 1 5   | 1 0 5   | 5 9 1   |
| 釧 路 | 5 2   | 2 1 0   | 1 9 5   | 9 7     | 5 5 4   |
| 根 室 | 8 0   | 1 6 0   | 1 4 5   | 9 0     | 4 7 5   |
| 網 走 | 4 9   | 2 3 5   | 2 0 5   | 1 0 0   | 5 8 9   |
| 宗 谷 | 3 0   | 1 3 8   | 1 2 0   | 6 3     | 3 5 1   |
| 留 萌 | 2 0   | 8 5     | 8 5     | 4 8     | 2 3 8   |
| 全 道 | 5 5 9 | 2,2 9 3 | 2,0 0 0 | 1,0 0 1 | 5,8 5 3 |

1. 北海道畜産課資料

2. S . 2 4 年度一般農家分は上川の馬鈴薯枯萎病対策として貸付したものである。

3. 桜井守正編『北海道酪農の経済構造』P 3 6 4

これは北海道総合開発第 1 次 5 ケ年計画をみるとより明確になる。つまり上記の牝牛貸付事業とあわせて、種牡牛の輸入、家畜衛生所の建設、集乳所、サイロの建設牧野の集約化などである。

このように 2 5 年以降北海道における酪農政策は道有牝牛貸付の事業を出発点として有畜化のための基礎的条件整備がおこなわれるのであるが、やがて全国的に有畜農家創設事業がおこなわれるようになる。しかし、道有牝牛貸付制度が農民保護的性格が強かったのに対して、有畜農家創設事業は補助ではなくて融資政策であって、それはひとつの政策転換を示すものであった。このような融資政策への転換に対して千葉燎郎氏が「農民保護政策としての本来的な意義に対する矛盾の方向を意

味するものであり、そこに乳牛導入をもとめて得ざるより多数の下層農家群がとり残されつつあり、しかもなお『農村経済』の安定を謳うところの酪農政策に対して大なる問題をなげかけつつあるといわなければならない<sup>(4)</sup>と指摘されているように、有畜農家創設事業を先がけとして、自作農維持創設資金、農業改良資金助成等の融資政策が登場してくるのである。

## 第2期（30年～39年）

第2期は経済の「高度成長」の時期であり、工業生産が大巾に上昇し、輸出の増大による外貨蓄積が、外国技術の導入をとともなう設備投資を旺盛にし、そのことがまた工業生産力を高め輸出力をつよめたわけである。このような中で高度成長政策が本格的に展開されるわけであるが、その場合、貿易・為替自由化と密接に関連を持っていたため、農業においては、これらのことを念頭において農業基本法（36年）が制定されるのである。

酪農においては上述したように昭和29年酪農振興法にもとづいて30年以降集約酪農地域の設定がおこなわれた。この集約酪農地域の設定に際して、同時に中心乳業工場が指定されることになっていたため、このような方式は生乳取引の公正な競争をさまたげるとして各地で紛争が生じた。しかしこのような方向（1地域1社）は次第に強められ、乳業会社の系列化がいちじるしく進んでいったのである。

このように集約酪農地域の設定は乳業会社にとって自らの集乳路線を拡大していくのに絶好の機会となったのであり、北海道においては集約酪農地域のほとんどを雪印が占めたことにより、以後絶対的な有位に立つのである。<sup>(5)</sup>

さて、酪農振興法はもう一方でジャージの導入に力点をおいた。ジャージが導入されたのはアメリカ製の開発機械を日本に売りつけた世界銀行が、英連邦（オーストラリア）にも利益のすそ分けをしようとして、バターの過剰化傾向の中で過剰化しつつあったジャージを日本に押しつけたというのが実相であろう。<sup>(6)</sup>

このようにして導入されたジャージは、草の食いが悪く、ホルスタインと並べて草を与えてはじめて草を食べたという騒ぎまで一部には発生した。<sup>(7)</sup>このような状況の中で35年には乳業会社による脂肪率3.8%以上乳価スライドの打切りという事態によってジャージ導入事業は打切られることになったのである。

さて、30年当時の北海道酪農政策の基調を30年の田中北海道知事による道政執行方針でみると、最初に「冷害克服を目途とする寒地農業確立のために集約酪農を振興し、飼料基盤を造成し、乳価安定を図る」ことがあげられている。これは北海道第2次総合開発計画の中に云われている有畜農業の促進と合致するものである。しかし、このような基調は事業費項目よりみると農業関係事業費の中での畜産事業費（直接）はわずか5.5%しか占めておらず、必ずしも酪農を中心においたということでもなかった。それはともあれ、いま畜産事業費をみると第1に草地改良事業費がトップで約30%を占めている。これは集約酪農地域の設定に伴い酪農の飼料基盤確立に積極的であったことを示している。次いでジャージ導入費などの酪農振興施設費が20%、その他家畜衛生関係が多い。ここで牛の関係費に並んで馬の関係費が多いことが注目される。これは当時においては、トラクター化は緒についたばかりで、29年に北海道ではじめて草地改良用のレーキドーザーが2台導入されたばかりであったなかではまだ馬耕が中心であったことを示している。

このような酪農生産の基礎づくりがおこなわれるなかで、やがてより「自由化」に対応するかたちで農業基本法が制定され、そこで「自立経営」農家の育成により農業生産力の発展に活路を見出すため、農業構造改善事業による基盤整備や農業作目の選択的拡大等がうち出されてくるのであるが、北海道においてもこれに合わせて36年「経営の近代化」、「自立経営の育成」、「主産地形成」という方針がうち出されてくるのである。

いま、北海道における畜産事業費が地域別にどのように支出されているかをみるために畜産事業費の中で最も中心的な位置を占める草地改良事業の実績からみると全道的には圧倒的に個人草地の開発が多く、33年から49年までに17万ha開発されている。これを地域別にみると、圧倒的に道東地域にかたよって投資されていることがわかる。しかも構造改善事業による草地造改がおこなわれるようになると、改良面積も飛躍的に進み、地域差がよりはっきりとしてくるのである。

第 3 表 草地開発事業の動向

( h a )

|                  |      | 3 3 年 | 3 5   | 4 0    | 4 5    | 4 9   | 合 計     |
|------------------|------|-------|-------|--------|--------|-------|---------|
| 全<br>道           | 公共草地 | —     | —     | 2,009  | 3,807  | 2,120 | 34,860  |
|                  | 個人草地 | 4,386 | 3,853 | 11,526 | 15,171 | 7,396 | 172,549 |
|                  | 合計   | 4,386 | 3,853 | 13,535 | 18,978 | 9,516 | 206,409 |
| 個<br>人<br>草<br>地 | 石 狩  | —     | 45    | 234    | 217    | —     | 3,005   |
|                  | 空 知  | —     | 84    | 388    | 257    | 80    | 4,253   |
|                  | 上 川  | 183   | 240   | 552    | 899    | 292   | 8,966   |
|                  | 後 志  | 6     | 46    | 341    | 382    | 68    | 4,640   |
|                  | 檜 山  | 60    | 96    | 330    | 254    | 91    | 3,550   |
|                  | 渡 島  | 122   | 66    | 517    | 498    | 78    | 4,726   |
|                  | 胆 振  | 133   | 143   | 515    | 448    | 134   | 5,773   |
|                  | 日 高  | 69    | 92    | 658    | 633    | 126   | 6,526   |
|                  | 十 勝  | 89    | 309   | 1,361  | 1,249  | 773   | 17,779  |
|                  | 釧 路  | 313   | 664   | 1,973  | 2,783  | 1,086 | 29,378  |
|                  | 根 室  | 82    | 421   | 2,326  | 3,429  | 1,257 | 37,209  |
|                  | 網 走  | 119   | 405   | 2,170  | 2,275  | 617   | 24,942  |
|                  | 宗 谷  | 21    | 297   | 1,435  | 2,084  | 701   | 19,316  |
|                  | 留 萌  | —     | 65    | 671    | 1,325  | 389   | 10,983  |

- 1) 合計とは昭和 33 年から 49 年（予定）までの各年次合計
- 2) 北海道酪農草地課調べ

このように酪農政策は 30 年度後半からはっきりしたかたちで「外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化」（農業基本法第 2 条 1）ということで、北海道においては道東地域を中心にしてより生産性の高い経営への政策づくりがおこなわれるのである。

### 第 3 期（40 年～）

40 年代に入ると酪農政策は 30 年代に行ってきた政策を続行させながら、本格的な価格政策を行う。いわゆる「不足払法」である。これは、乳業会社にはほぼ従前

の水準の取引価格で生乳を供給することを約束しながら、酪農家には指導的取引価格を上まわる一定の供給価格を保証し、その差額を国家予算および乳製品輸入差益金から補給する<sup>(8)</sup>というもので、大きな矛盾をもつものであることが各方面から指摘されている。しかし、とにかくにもこの制度によって北海道においては生産上昇に大きな影響を与えたのである。

さて、４０年以降の北海道酪農政策の展開をみることにしよう。大きな柱として３つ上げられると考えるので、それにそって進めていくことにする。第１は、草地開発の推進、第２は選択的拡大、第３は流通過程の合理化である。

#### １) 草地開発の推進

まず草地開発であるが、農政の方針には４０年、４５年、４９年といずれの年にも重点施策のひとつとして上げられており、実際に農業関係事業費の中でも構造改善事業費に次いで第２位を占めている。その意味で北海道において酪農を重視していることのあらわれであるが、４０年の草地対策費が畜産事業費の６０％、４９年が実に６８％と大きな比重を占めているのをみると、３５年と比較してむしろ異状さを感じる。

確かに北海道においては飼料給与は自給飼料に対する依存度が高いので、草地対策費が高くなるのは当然かもしれないが地域別の投資のされ方（第３表）からみて若干一辺倒のきらいがあろう。もっとも草地開発面積と事業費の関係を推定してみると、４５年の草地開発面積は４０年の１．４倍であったのに対して事業費の伸びは２．７倍にもなっているし、４９年には４５年と比べて草地開発面積が逆に９、５００haも減少しているのにもかかわらず事業費は１．９倍にもなっていることからそのようになったのかもしれないが、学校給食用の費用が大部分を占める酪農振興対策費を除くと、家畜関係の支出が極端に少いのが指摘されよう。

#### ２) 選択的拡大

農業の選択的拡大は３６年から一貫して続いているが、同時に酪農においても近代化＝経営規模拡大がめざされ、実際に酪農近代化計画が１次（４１年）、２次（４６年）と作成されるのである。これは国の酪農近代化方針に合わせるかたちで都道府県及び市町村の酪農近代化計画を系統的に作成されるように末端まで徹底されるため、この計画は行政的強力規制の代表的措置として注目を集めた。<sup>(9)</sup>地域の農業

第 4 表 北海道における地域別酪農近代化計画

|      | 第 1 次 酪農近代化計画 |             |                 |         |         |                 | 第 2 次 酪農近代化計画 |             |                 |         |         |                 |
|------|---------------|-------------|-----------------|---------|---------|-----------------|---------------|-------------|-----------------|---------|---------|-----------------|
|      | 4 0 年         |             |                 | 4 6 年目標 |         |                 | 4 5 年         |             |                 | 5 2 年目標 |         |                 |
| 地 域  | 飼養戸数          | 乳牛頭数        | 1 戸<br>当り<br>頭数 | 飼養戸数    | 乳牛頭数    | 1 戸<br>当り<br>頭数 | 飼養戸数          | 乳牛頭数        | 1 戸<br>当り<br>頭数 | 飼養戸数    | 乳牛頭数    | 1 戸<br>当り<br>頭数 |
| 道 南  | 戸<br>5,093    | 頭<br>24,232 | 頭<br>4.8        | 4,242   | 42,000  | 10.2            | 戸<br>3,566    | 頭<br>27,201 | 頭<br>7.6        | 3,020   | 39,800  | 13.2            |
| 道 央  | 13,921        | 67,151      | 4.8             | 12,189  | 125,000 | 10.5            | 8,684         | 76,222      | 8.8             | 7,970   | 106,800 | 13.4            |
| 十 勝  | 8,832         | 54,781      | 6.2             | 8,832   | 121,000 | 13.7            | 9,047         | 103,425     | 11.4            | 9,050   | 223,300 | 24.7            |
| 網走一般 | 5,856         | 35,322      | 6.0             | 5,856   | 74,000  | 12.6            | 5,465         | 60,674      | 11.1            | 5,470   | 119,100 | 21.8            |
| 根 釧  | 7,432         | 66,662      | 9.0             | 7,722   | 155,000 | 19.9            | 6,500         | 124,276     | 19.1            | 6,500   | 279,600 | 43.0            |
| 天北西紋 | 5,241         | 41,641      | 7.9             | 5,437   | 76,000  | 17.7            | 4,722         | 73,627      | 15.6            | 4,270   | 160,900 | 34.1            |
| 計    | 46,375        | 289,789     | 6.2             | 44,278  | 613,000 | 14.0            | 37,984        | 465,425     | 12.3            | 36,730  | 929,500 | 25.3            |

の現状からみて下から上ってくるものではなく上から市町村に計画が下りてくるところにこの計画の特徴がある。

第4表によって第1次酪農近代化計画をみると、明らかに主畜地帯を想定していることがわかる。つまり、道南・道央は乳牛飼養戸数が減少し、畑作地帯は現状維持、草地型酪農地帯は逆に増加する計画である。北海道酪農の担い手層を道東・道北にということのあらわれであろうが、実際にはどの地域も大巾な離農等によって減少を示した。だが1戸当り頭数は道東・道北ではおおむね達成されているのを見ると、結局のところ激しい離農がこれを可能にしたものと思われる。

### 3) 流通過程の合理化

次に流通過程の合理化についてであるが40年の農政推進方針を見ると「乳業の合理化」が上げられており、さらに45年には「生乳冷却貯蔵施設の導入を助成しあわせて大型酪農家群に対する濃密指導を行ない大型酪農経営方式の展示普及を行う」、「生乳の流通合理化をはかるためのクーラー・ステーションの設置に助成し、集送乳および乳業の合理化を促進する」となり、49年にはもっと具体的に「バルク導入に合わせてクーラー・ステーション統廃等の整備と農協系統移管を促進する」となっている。

つまり、「不足払法」が発足すると同時にホクレンが集荷指定団体に決まり、牛乳の集送乳過程を農協系統が受持つ方向で合理化がおこなわれてくるのである。いま、北海道における集乳過程の合理化の過程についてみると第5表のごとくである。41年に農協系統有のクーラー・ステーション（集乳所もふくむ）は56ヶ所で全体の約25%であったのが、45年には43%、47年には50%を占めるようになっている。

このように集乳過程の合理化・統廃合とあわせてクーラー・ステーションの農協移管がおこなわれているわけであるが、合理化がおこなわれる背景には昭和30年以来望まれていた「一元集荷多元販売」にあるが、乳価決定のしくみが酪農家と乳業会社との直接交渉というパターンでなくなったいま、どれだけの価値あるものか疑わしい。むしろ乳業会社の集乳量が確保されているからこそ、農協系統にクーラー・ステーションを移管するようになってきたのであらうと考えられる。

第 5 表 集乳施設の設置状況（北海道）

|       | クーラー・ステーション |       | 集乳（荷）所 |     | 合 計            |                  |                  |
|-------|-------------|-------|--------|-----|----------------|------------------|------------------|
|       | 農協系統        | 会社有   | 農協系統   | 会社有 | 農協系統           | 会社有              | 計                |
| 4 1 年 | 3 2         | 1 1 7 | 2 4    | 4 9 | 5 6<br>(2 5.2) | 1 6 6<br>(7 4.8) | 2 2 2<br>(1 0 0) |
| 4 5 年 | 6 6         | 7 0   | 1 0    | 3 1 | 7 6<br>(4 2.9) | 1 0 1<br>(5 7.1) | 1 7 7<br>(1 0 0) |
| 4 7 年 | 6 5         | 6 0   | 2      | 7   | 6 7<br>(5 0.0) | 6 7<br>(5 0.0)   | 1 3 3<br>(1 0 0) |

道酪農草地課調べ

このように乳業会社に集乳量を確保させながら、他方で酪農振興対策費も支出している。これは大部分が牛乳消費の拡大をうながすための学校給食用牛乳供給補助金にあてられているのである。

さて、このような流通過程の合理化は実は酪農経営の改善もうながす。それは生産過程から流通過程につなぐためのバルク・クーラー導入である。最終的には道路事情も良くなっているので、工場直結方式に進んでいくものと思われるが、バルク・クーラー導入による工場直結方式と現行方式の費用を比較したものによると 1 戸当たり農家負担額として現行が 7 3 2,0 0 0 円であったものが、バルクを導入すると 6 4 6,0 0 0 円で 8 6,0 0 0 円の減になる。費用の中で一番減少の激しいのは牛乳処理労働費で 2 4 9,0 0 0 円から 1 2 5,0 0 0 円であるから 1 2 4,0 0 0 円の減である。しかし労働費を除いて 1 戸当たり直接費用をみると 3 8,0 0 0 円増加している。これに対して工場負担費用としては 4 8 3,0 0 0 円から 1 6 5,0 0 0 円に減少しているから 3 1 8,0 0 0 円の減で、農家負担減の 8 6,0 0 0 円と比べると明らかに工場運営費用の減になっている。

このようにどちらかというところではバルク導入は工場費用負担軽減の役割の方が強いようである。

ともあれ、バルク・クーラー導入化は農家の側にとって①労働節約、②乳質改善として大いに役立つものであるが、1 0 0 t 搾乳しないとペイしないといわれてい

る中での導入指導は、小数飼養の酪農家にとって新たな投資を伴うものであるかぎり、離農を促すおそれがある。

### 3 結 び

以上、戦後の北海道における酪農政策を畜産事業費支出と農政の基本方針であとづける中で、酪農政策として経営規模拡大に対してどのような計画をし、かつ実行してきたかをみてきた。

第1に指摘されることは戦後の酪農政策は「自由化」に導かれた稲作等穀物生産政策とのかかわりの中で、「主産地形成」、「選択的拡大」が出てきていること。

その意味で酪農政策の出発点は「安上り農政」が始まる29年、と同年次に制定される酪農振興法、そしてそれが具体的に集約酪農地域の設定という時点に始まると考える。

第2に、経営規模拡大を念頭においた政策が本格的に始まるのは農業基本法制定以降だが北海道においても36年から経営規模拡大が計画され、それは3つの柱をもって推進された。1つは生産基盤の開発整備としての草地開発の推進、2つは流通過程の合理化、である。これは、集送乳経費の節減をはかるため集送乳過程合理化をはかりながら、酪農家の側にもこの合理化に合うようにバルク・クーラーの導入を推進させること。そして3つめは酪農の主産地を形成し、かつ近代的な酪農経営を建設するため酪農近代化計画を軸にして融資をはかること、である。

本論を終えるにあたり、あまりにも残された研究課題は多い。個別経営が規模を拡大する時、それをとりまく経済環境は個別の経営にどのような影響を与えるのか。反対に個別経営の生産力展開としての規模拡大がそれをとりまく経済環境にどのような影響を及ぼすのか。又、経済環境として今回は酪農政策をとり上げたが、個別経営における「与件」としての経済環境は政策側と並んで農業協同組合や乳業会社等があり、それぞれ個別経営とのかかわりかたに違いがあろう。従って、これらの個別経営にとって「与件」ともなるものの動向及びその性格、個別経営とのかかわり方を研究する必要がある。またこれら様々な「与件」がどのように相互に関連し、かつ規定し合っているのかも又重要な研究課題となる。

これらを総合的に研究することによって酪農経営の規模拡大の理論がはじめて明らかになるものとする。しかし、これは非常に困難であることが容易に理解される。従って、この困難性ゆえに従来経営研究の分野でこのような研究方向が回避されてきたのではあるまいか。しかし、我々の目の前には厳然たる事実が激しく脈動しているのである。事実を正しく把握すること、そのためには従来他の研究分野と考えられていた部分にも果敢に足をふみ入れるべきであるとする。

注

- (1) 例えば、山田定市・川端俊一郎「農産物市場の構造変化と商業的農業の動向」(北農シリーズ1『北海道農業の現段階』) P. 14
- (2) 桜井豊『酪農政策論』 P. 62
- (3) 千葉燎郎「わが国酪農経済の展開と現局面」(『北方農業』1973年8月号) P. 6
- (4) 千葉燎郎「北海道酪農政策の特質」(『農業と経済』) 19巻9号) P. 37
- (5) 千葉燎郎「畜産経済の構造と問題」(『日本の科学者』) 1969.5) P. 16
- (6) 阪本楠彦「戦後農政の20年」(加藤・阪本編『日本農政の展開過程』) P. 71
- (7) くわしくは松尾幹之『酪農と乳業の経済分析』 P. 65 を参照されたい。
- (8) 桜井豊『酪農政策論』 P. 180
- (9) 同 上 P. 168