

## 酪農政策が持続的な農村開発を達成するプロセス

### －女性酪農協同組合の事例から－

日本福祉大学国際社会開発研究科

秋吉 恵

#### 1. 研究の目的と方法

途上国において持続的な農村開発を実現するためには農業生産性向上と生活改善がともに起こることが必要である。本研究では、事例として双方の実施主体である NGO 支援の女性酪農協同組合を取り上げ、酪農政策が酪農開発と生活改善をともに起こすプロセスを明らかにした。なお、ここでいう酪農協同組合は一家に数頭の牛や水牛を飼育しミルク生産を行うミルク生産者を構成員とした組合であり本来の酪農の定義には当てはまらないが、インド中央政府により使用されている名称に統一して記載した。

本研究において農業分野のなかで酪農を取り上げた背景について説明する。インドは現在、世界第1位のミルク生産国である。伝統的には農耕牛の余剰ミルクの家庭消費が主であった。しかし、イギリス統治時代に都市部でのミルク需要に対応して都市近郊の農村からのミルク集荷と販売が起こる。これを行った中間業者の搾取に対抗する目的からグジャラート州アナンドで酪農協同組合が組織化された。そして酪農開発庁(NDDB)の設立により、アナンド型酪農協同組合の全国展開を目指したオペレーションフラッド(OF)計画が中央政府の5カ年計画の中で開始された。

1970年のOF計画の開始以来30年で、インド全国でのミルク集荷販売量は30倍に上昇し、これがミルク生産量の約4倍の増加をもたらした。さらに、酪農組合員数は30倍に増加し、農村での収入向上や雇用機会の創出にも寄与してきた。このような成功の一因として、NDDBが生産現場である農村から消費地である都市部まで、ミルクの品質管理システムを導入してきたその酪農政策があげられる。酪農政策の実施機関であるアナンド型酪農協同組合は、農村と県、そして州の3層構造から構成されている。

ミルクの品質は、ミルクの清浄度と乳成分、そして加工技術によって決まる。このうち、ミルクの清浄度と乳成分については、牛・水牛を飼育し搾乳する生産者がその責任の大部分を負う。さらに農村酪農協同組合(DCS)の集荷時の取り扱いや運搬、品質チェック体制が整うことで、品質、特に清浄度の低下を防ぐことができる。県酪農協同組合連合体では清浄度、乳脂肪分のチェック体制を整備し、集荷から加工までの各段階において清浄度の低下を防ぐ。また各乳成分の質が向上するよう、品種改良、疾病予防、そして飼料の質向上のための支援をDCSを介してミルク生産者に対して行う。さらに近代的な加工技術を持って、標準化された製品を作ることが品質向上のもうひとつの鍵である。

農村レベルでのミルクの品質管理能力は、酪農の担い手である女性の知識や技術に依存している。そのため、ここ数年、女性飼養者がNDDB主導のプログラムにおける対象となっている。1980年代からインド各地での女性組合員の増加や女性酪農協同組合(WDCS)の組織化を目的とした活動がNGO支援による始まりを経て政府主導で広がり、2001年6月現在、全国のDCS数の10%にあたる10,492のWDCSが登録している。

これを受けて本研究ではグジャラート州ガンディナガール県ガンディナガール郡ソナラダ村に自営女性労働者協会(SEWA)の支援を受けて設立されたWDCSを事例として取り上げた。調査方法は、WDCS、村、Union、SEWAの関係者へのインタビューおよび観察による質的調査法を用いた。また、WDCSおよびUnionのミルク集荷販売記録、年次報告書から量的データによる補強を行った。また、政府主導のWDCSとしてウッタルプラデシュ州アラハバード県での取り組みを調査し、NGO支援のWDCSと比較した。

## 2. 論文の構成

### 序章 はじめに

#### I 章 酪農政策における生産性及び品質向上

第1節 インド酪農開発におけるミルク生産性・品質向上の必要性

第2節 ミルクの生産・品質管理体制

第3節 農村レベルでの政策

#### II 章 女性の自立支援

第1節 SEWA の理念と3つの活動

第2節 SEWA の女性酪農協同組合活動

#### III 章 NGO 支援の女性酪農協同組合の事例研究

第1節 調査対象と方法

第2節 結果

第3節 考察

#### IV 章 女性酪農協同組合の全国展開

第1節 政府主導の WDCS 組織化

第2節 アラハバード県における展開と適用

#### V 章 酪農開発と生活改善が達成される条件

第1節 家庭における生活改善

第2節 組織の形成と生活改善

第3節 WDCS を巡る各「主体」とその連携

### 3. 論文の概要

本論文では、ミルクの生産性・品質向上と農村生活改善がともに起こるプロセスを女性酪農協同組合（WDCS）を事例として検討した。

I章ではミルクの生産性・品質向上が起こるのに必要な酪農政策とその背景を示したが、その内容は1. 研究の目的と方法に述べたとおりである。ここで明らかにされたのは、DCSが民主的に組織され、組合員が新しい酪農技術を受け入れながら飼料や牛を改善し、DCSのルールを守ってミルクを生産していくことの重要性である。さらに、DCSのみならず、Unionの運営体制と支払いのルールも厳守されなければ、ミルクの生産性向上は持続しない。

次にII章では生活改善がWDCS組織化を介して起こるために重要な役割を持つ農村女性の自立と福祉を目指した取り組みの背景と理念および具体的な活動について、女性労働者支援のNGO、自営女性労働者協会（SEWA）を例に検討した。インドの開発政策にも影響を与えた、SEWAの「貧困女性が労働者としての権利を獲得すべき」とする理念は、女性の総合的な成長を促し、家庭や職場、そして地域における自立を達成することを目指していた。そのために組織化事業だけでなく、彼らの要望に根ざした社会保障支援事業や教育事業を行っており、貧困女性を主体とした包括的な支援方法として評価できると思われる。SEWAはドゥマリWDCSなどでの経験を通してこの包括的支援の重要性に気づき、その支援方法を確立しつつあった。

III章ではグジャラート州ガンディナガル県のSEWAの支援を受けたソナラダWDCSの事例研究を行った。調査の結果から、ソナラダWDCSの販売機関であるUnionは、ミルクの集荷や加工能力だけでなく、管理運営能力も比較的高いことが明らかになった。その要因として、アナンド方式の民主的なルールを厳守し、DCSへの定期的な支払いと技術支援を行っていることが挙げられる。また、ソナラダWDCSは良好な運営管理のもと70%の活動組合員を有し、Unionが掲げるDCSあたりの目標集荷量を満たす優良DCSであることが明らかになった。酪農技術の移転も進んでおり、特に情報通信システムの導入レベルは高く、運営管理上も酪農技術支援においても今後の発展が期待される。さらに、日々のミルク代金とともに賞与の支給もあり、組合員が安定した収入を得ていることが確認された。村の調査では教育や保健、居住の状況やマイクロクレジットへのアクセスなどの改善傾向や、家庭内での女性の発言権の増大が認められた。これらの成果から、ソナラダ村ではWDCS設立以降、ミルクの生産性が向上し生活改善が進行していると考えられた。

ソナラダWDCSに対しては、ミルクの生産性をあげるための技術支援、住民の生活を改善するための社会福祉支援、そして組織化や問題解決法、仕事への責任や自分への自信を獲得するための自立支援の3つが並行して行われていた。これはSEWAが、これら3つの支援を包括的に行うために外部との連携を積極的に行ったためと考えられる。そしてこの包括的支援が組合員の自立を促し、ミルクの生産性向上と生活改善を起こしたと考えられる。一方、生産性向上と生活改善とが相互に影響しあい、WDCSの活動の持続性を確保したと考えられることから、ソナラダWDCSのミルク生産性・品質の向上のための組合連合体による支援体制の充実もまた重要であったと考えられる。

IV章では、これらNGO等の支援によるWDCSの成功を受けて1990年代から広がりを見せている「女性のための雇用支援計画」など政府主導のWDCS組織化について、伝統的酪農地帯であるウツタルプラデシュ州アラハバード県の取り組みを参考に検討を加えた。ここでの政府主導のWDCS組織化においても、3つの支援策が投入されその目的も自立した女性や生産者組織育成にあったにもかかわらず、ミルクの生産性も農村生活改善も持続的な成果

を上げたとは言いがたかった。この違いは、地域要因もあるが主に支援の方法に依存するものと思われる。

以上をもとに、ソナラダ WDCS において酪農開発と生活改善が相互に影響しあい協働していったそのプロセスについてV章で考察した。ここでは特に生活改善が達成されるために酪農開発がどのような影響を与えたのかという視点で、家庭や地域、そして外部との連携の観点から論じた。

まず、WDCS の発展が家庭という場に起こした変化を考えてみる。伝統的にインドの農村家庭では女性が資源の配分などへの意思決定に参加することはなかったと考えられる。しかし、WDCS の発展によって、家畜飼育者であり再生産活動の担い手である組合員がミルク収入を獲得するとともに、家族もまた家畜飼育が生産活動であり家庭に貢献していることを認識した。そして自立支援により自分や家族にとって必要な利益が何かを把握した上で、外部の資源を利用することができた。これにより社会規範という制限を越えて、組合員たる女性が家庭の中で意思決定に参加することが出来たと考えられる。

そして再生産活動を担う女性の家庭内での意思決定参加は生活改善に関わるニーズを顕在化させ、家庭内での資源の再配分を生み出していった。この顕在化したニーズを受け止め得る社会福祉支援が並行して行われていたことが重要であったと考えられる。さらに付け加えるならば、ミルク生産技術である牛の衛生や繁殖等の知識は組合員の中で自分達の衛生や母子栄養と結びつき、生活改善のための施策の必要性を認識する助けとなっていた。その意味で、女性を受益者とした酪農政策は多くの収入向上政策の中でも特に、家族の生活改善に発展しやすい政策と考えられる。

次にソナラダ WDCS 組織化とその発展の中で、地域にもたらされた3つの変化について考えてみる。第1は地域の社会規範の変化である。これは、組合員家庭での女性の意思決定への参加や、WDCS への参加機会やミルク代金支払いの公平性、民主的な管理委員会の選出方法、組合員以外への利益分配制度といったルールの形成、そしてミルクの品質保持のための相互信頼の構築から起こった。第2の変化は、ソナラダ WDCS の組織化以来、ソナラダ村住民の生活圏内で起こった経済的社会的基盤施設の整備や、その施設を利用した活動、たとえば集荷センターにミルク販売のために毎朝夕組合員が集まり情報を交換するといった活動が生み出す「場」の構築である。第3の変化は WDCS 組織化が SEWA、Union、州政府などさまざまな外部の「主体」をソナラダ村と連携させたことである。

第3の外部との連携においては SEWA の媒介者としての役割が注目される。WDCS の要求に SEWA 自身が答えることもあるが、酪農技術については組合連合体に、家畜購入など大規模なローンについては銀行に、保健や教育の改善については政府にその要求を伝える伝達者として働いている。また、WDCS の組合員自身が Union 等に出向き、交渉の場につけるよう助力することで、最終的には WDCS 自身が交渉する力を持つように育成していると考えられた。このように住民側からの要望に外部の「主体」が答えるという、パートナーとしての連携がここでは行われていたと考えられる。Union や政府など元来は縦の関係性を持つ「主体」が村の WDCS のパートナーとなるには、下から上への情報伝達を行う「主体」が必要である。ソナラダ WDCS においてこの要の役割は、SEWA が担っていた。

本研究から、WDCS の活動がミルクの生産性向上と生活改善をともに起こし、これらが相互に影響し合うためには、組合員が自らの意思を家庭や地域に反映できる主体性を確立し、これによって、家庭や地域の変化と、外部との連携構築が起こることが必要であると結論づけられる。