

南アフリカ共和国
ノーザン州オリファント川流域
農村総合開発計画調査
事前調査報告書

平成14年4月

国際協力事業団

序 文

日本国政府は、南アフリカ共和国政府の要請に基づき、同国のノーザン州オリファント川中部流域スクノード地区の農村総合開発に係る調査を実施することを決定し、国際協力事業団がこの調査を実施することとなりました。

当事業団からは、本格調査に先立ち、本格調査の円滑で効率的な実施を図るため、平成14年1月6日から1月20日まで15日間にわたり、当事業団農林水産開発調査部農業開発調査課課長太田 光彦を団長とする事前調査団を現地に派遣しました。

同調査団は、南アフリカ共和国政府関係者との協議並びに現地調査を行い、要請背景・内容等を確認し、これを受けて本格調査に関する実施細則（S/W）が署名されました。

本調査報告書は、本格調査実施に向け、参考資料として広く関係者に活用されることを願い、取りまとめたものです。

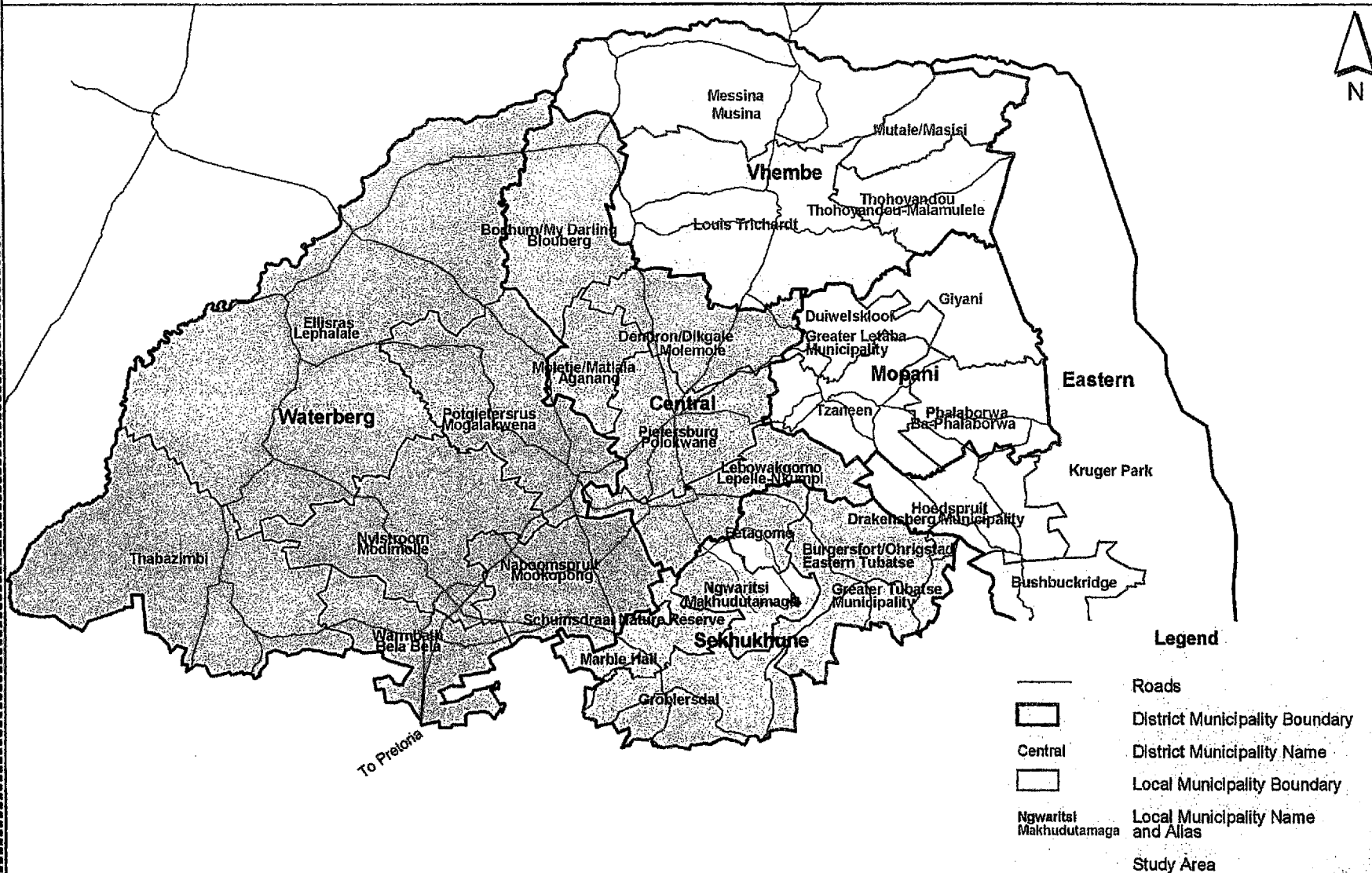
終わりに、本調査にご協力とご支援を頂いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成14年4月

国際協力事業団

理事 鈴木 信毅

General Orientation



- Legend**
- Roads
 - District Municipality Boundary
 - Central District Municipality Name
 - Local Municipality Boundary
 - Ngwaritsi Makhudutamaga Local Municipality Name and Alias
 - Study Area

Date: January 2002

位置図 (南アフリカ共和国ノーザン州)

略 語 一 覧

ARC	Agricultural Research Council	農業研究会
CPA	Communal Property Association	共同財産組合
DDG	Deputy Director General	
FUWA	Forum for Women in Agriculture	農業女性フォーラム
GEAR	Growth, Employment and Redistribution : A Macro-economic Strategy	成長・雇用・再分配（マクロ 経済戦略）
GIS	Geographic Information Systems	地理情報システム
GTZ	Deutsche Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
JVC	Japan International Volunteer Center	日本国際協力センター
MEC	Minister Equivalent Cabinet	
NAFU	National Farmers 'Union	南アフリカ・全国農民組合
NPFU	Northern Province Farmers 'Union	ノーザン州農民組合連合
RDP	Reconstruction and Development Programme	復興開発計画
RWA	Rural Women s Association	農村女性組織

目 次

序 文

調査対象地域位置図

現地調査地域写真集

略語一覧

第1章 事前調査の概要	1
1 - 1 調査名及び実施受入機関名	1
1 - 1 - 1 調査名	1
1 - 1 - 2 実施受入機関名	1
1 - 2 要請の背景及び経緯	1
1 - 3 事前調査の目的	2
1 - 4 調査団の構成	2
1 - 5 調査日程	3
1 - 6 S/W 協議の概要	5
1 - 6 - 1 中央農業省との協議結果並びに S/W 署名について	5
1 - 6 - 2 ノーザン州農業省との協議結果	5
1 - 7 訪問先及び面会者	7
第2章 本格調査実施上の留意点	11
2 - 1 調査全体	11
2 - 1 - 1 調査目的に関する留意点	11
2 - 1 - 2 本格調査時に必要とされる調査分野	12
2 - 1 - 3 本格調査の構成	12
2 - 1 - 4 南アフリカを取り巻く諸条件に留意した調査が重要	13
2 - 1 - 5 住民・行政末端組織に対する開発調査の趣旨の周知	13
2 - 2 各調査担当分野から見たその他の留意点	14
2 - 2 - 1 農業 / 環境	14
2 - 2 - 2 生活改善 / ジェンダー	16

第3章 現地調査結果詳細	18
3 - 1 総括	18
3 - 1 - 1 調査の目的と南アフリカの特性	18
3 - 1 - 2 現地調査結果の要約	19
3 - 2 農業一般 / 環境	20
3 - 2 - 1 スクノード地区の自然環境	20
3 - 2 - 2 農業の現状	20
3 - 2 - 3 営農技術	21
3 - 2 - 4 水資源及びその利用	21
3 - 2 - 5 農家経済	22
3 - 2 - 6 市場・流通	22
3 - 2 - 7 土壌荒廃の現状	22
3 - 3 農業普及 (農民組織 / 試験研究機関)	23
3 - 3 - 1 農民組織	23
3 - 3 - 2 農業普及	28
3 - 4 村落社会 / ジェンダー	30
3 - 4 - 1 ノーザン州における農村とジェンダー	30
3 - 4 - 2 ジェンダー政策・実施体制	36
 付属資料	
1 . 収集資料リスト	41
2 . 要請書 (T/R)	45
3 . 実施細則 (S/W)	55
4 . 協議議事録 (M/M)	66

第1章 事前調査の概要

1 - 1 調査名及び実施受入機関名

1 - 1 - 1 調査名

和文：南アフリカ共和国ノーザン州オリファント川流域農村総合開発計画調査

英文：The Study on the Integrated Holistic Rural Development and Soil Conservation Programme
in the Schoonoord Area in Sekhukhune District

1 - 1 - 2 実施受入機関名

和文：ノーザン州農業省

英文：Department of Agriculture, Northern Province

1 - 2 要請の背景及び経緯

南アフリカ共和国（以下、「南アフリカ」と記す）政府は、アパルトヘイト（人種隔離）政策が崩壊した1994年に策定された復興開発計画（RDP: Reconstruction and Development Programme）以来、黒人層の「貧困解消」と「雇用創出」を国家開発計画の重要課題としている。このため、黒人貧困層が多く住む地方農村部において、小規模農業開発、農産加工等関連事業、小規模社会インフラ整備等を行い、黒人層の社会的自立のきっかけをつくり、持続的な雇用機会を創出することが求められている。

調査対象地域のあるノーザン州（12万3,280km²、約520万人）は、上記アパルトヘイト時に黒人層が強制移住させられた地区が集中する地域であり、人口の97%以上を黒人が占めている。住民の大半は出稼ぎにより収入を得ているが、経済停滞、労働生産性向上のため出稼ぎ労働者の雇用が大幅に削減されている現在、その生計維持が課題となっている。

調査対象地域は、ノーザン州を横断するオリファント川の中流域に位置している。同地域は、南アフリカにおける代表的な地方村落であるが、高い人口密度や未熟な農業技術等によって、同州のなかでも比較的土壌の荒廃が進んでおり、小規模農業を展開するための農業技術の改良・普及、土壌保全対策等も必要となっている。

このような状況下、南アフリカ政府は1997年9月、我が国に対し大規模ダム開発及び公共事業実施による雇用促進を含む同州土壌保全型総合農業開発計画調査を要請してきた。しかしながら我が国は、この要請に対し、持続的な開発には小規模農牧業が可能になることによる就業の促進が必要との観点から、1999年7月に要請書検討に係る調査団を派遣し、住民参加による小規模農業開発をコンセプトとした計画への変更を提案した。これを受けて、同国は改めて変更内容に基づいた調査実施を要請してきた。

1 - 3 事前調査の目的

要請背景及び調査関連の周辺状況を、関係諸機関との協議及び予定対象地域の視察を通じて把握・確認する。これに基づき、実施調査の目的、対象地域、調査内容等を先方調査実施機関であるノーザン州農業省をはじめとする関係機関と協議し、調査実施細則（S/W）として合意、署名交換する。あわせて、実施調査に必要な情報を収集する。

1 - 4 調査団の構成

団員名 Member	担当業務 Assignment	所 属 Organization
太田 光彦 Ota Mitsuhiko/ Mr.	総 括 Leader	国際協力事業団 農林水産開発調査部 農業開発調査課 課長 Director, Agricultural Development Study Division, Agriculture, Forestry, and Fisheries Development Study Department, Japan International Cooperation Agency
池上 甲一 Koichi Ikegami/ Dr.	副総括 / 農村開発 / 農民組織化 Sub Leader, Rural Development, Rural Organization	近畿大学 農学部 国際資源管理学科 教授 Professor, Faculty of Agriculture, Kinki University
瀬尾 充 Takashi Seo/Mr.	営 農 Farming	農林水産省 生産局 農産振興課 技術対策室 調査係長 Section Chief, Technical Affairs Office, Crop Production Division, Agricultural Production Bureau, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries
久保田 真紀子 Makiko Kubota/ Ms.	村落開発 / ジェンダー Community Development, Gender	国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課 ジュニア専門員 Associate Expert, Global Issues Division, Planning and Evaluation Department, Japan International Cooperation Agency
上 真紀子 Makiko Ue/Ms.	調査企画 Coordinator	国際協力事業団 農林水産開発調査部 農業開発調査課 職員 Staff, Agricultural Development Study Division, Agriculture, Forestry, and Fisheries Development Study Department, Japan International Cooperation Agency

1 - 5 調査日程

日順	月日	曜日	日 程	宿泊地
1	1 / 6	日	瀬尾・久保田・上団員 移動（成田 17:30 発 香港 21:35 着：JL735） 池上副総括 移動（関西 18:20 発 香港 21:45 着：JL709） 移動（香港 23:40 発 :CX749）	機 内
2	1 / 7	月	太田総括以外 移動（ヨハネスブルグ 6:30 着、ヨハネスブルグ プレトリア：車） 9:00：JICA 南アフリカ事務所と事前打合せ 11:30：日本国大使館表敬 14:00：中央農業省訪問・打合せ 16:30：移動（ピーターズバーグ：車）	ピーターズバーグ
3	1 / 8	火	太田総括以外 9:00：ノーザン州農業省と打合せ 16:00：University of the North 訪問	ピーターズバーグ
4	1 / 9	水	太田総括以外 午前：JICA 帰国研修員（ノーザン州農業省職員）聞き取り、ノーザン州農業省（Mr.Shaker）と打合せ 午後：池上副総括・上団員 午後：瀬尾・久保田団員 関係省庁（ノーザン州 水資源省、公共事業省）と協議、ドイツ技術協力公社（GTZ）聞き取り University of the North 訪問	ピーターズバーグ
5	1 / 10	木	太田総括以外 現地踏査（普及員事務所、学校、コミュニティー・ガーデン、保健所、病院、灌漑施設、NGO 等視察）	ピーターズバーグ
6	1 / 11	金	太田総括以外 現地踏査（組合、土壌保全対策地等視察）	ピーターズバーグ
7	1 / 12	土	太田総括以外 現地踏査（営農状況等の視察、パン・フェンス作りの女性グループ聞き取り）	ピーターズバーグ
8	1 / 13	日	太田総括以外 午前：団内打合せ、 午後：移動（ピーターズバーグ プレトリア：車） 太田総括 移動（成田 17:30 発 香港 21:35 着：JL735、香港 23:40 発 :CX749）	プレトリア

日順	月日	曜日	日 程	宿泊地
9	1 / 14	月	<p>太田総括 移動（ヨハネスブルグ 6:30 着、ヨハネスブルグ プレトリア：車） 全団員 10:30：JICA 南アフリカ事務所へ中間報告及び打合せ 上団員以外 移動（プレトリア ヨハネスブルグ：車） 14:00：日本国際協力センター（JVC）訪問 移動（ヨハネスブルグ プレトリア：車） 池上副総括 移動（ヨハネスブルグ 19:25 発：SA288） 池上副総括以外 17:00：移動（ピーターズバーグ：車）</p>	ピーターズバーグ
10	1 / 15	火	<p>池上副総括以外 9:00：S/W 協議（州政府） 池上副総括 移動（バンコク 11:20 着、バンコク 23:59 発：JL622）</p>	ピーターズバーグ
11	1 / 16	水	<p>池上副総括以外 9:00：S/W 協議（州政府） 協議議事録（M/M）署名 池上副総括 移動（関西 7:10 着）</p>	ピーターズバーグ
12	1 / 17	木	<p>池上副総括以外 午前：州農業省と S/W 署名 移動（ピーターズバーグ プレトリア：車） 午後：中央農業省に S/W 協議結果報告</p>	プレトリア
13	1 / 18	金	<p>池上副総括以外 日本国大使館報告、JICA 南アフリカ事務所報告</p>	プレトリア
14	1 / 19	土	<p>池上副総括以外 移動（プレトリア ヨハネスブルグ：車、ヨハネスブルグ 12:55 発：CX748）</p>	機 内
15	1 / 20	日	<p>池上副総括以外 移動（香港 7:50 着、香港 10:05 発 成田 14:50 着：JL730）</p>	

1 - 6 S/W 協議の概要

1 - 6 - 1 中央農業省との協議結果並びに S/W 署名について

1月17日午後2:00に中央農業省国際関係課 Dr. Schalk Visser を JICA 南アフリカ事務所今村所員とともに訪問し、協議を行った。その結果、S/W の Undertaking 部分について、南アフリカ外務省の Legal Section の承認が必要であり、個々の案件の内容によって大臣が署名者になる場合もあるとのことであり、手続きに数週間かかる見込みとのことであった。同事務所とも協議し、事前調査団滞在中に署名を得ることは不可能と判断されたため、S/W 署名について、同事務所に対応をお願いすることとし、調査団は帰国した。

その後4月12日に S/W 署名が完了した。

1 - 6 - 2 ノーザン州農業省との協議結果

(1) 名称の変更

本件英名を「The Integrated Holistic Rural Development and Soil Conservation Programme in the Schoonoord District of the Middle Olifants River Catchment」から「The Study on the Integrated Holistic Rural Development and Soil Conservation Programme in the Schoonoord Area in Sekhukhune District」に変更した。これは、スクノード地区が行政区ではなく、オリファント川第4水系の呼び名であったこと、また行政区としては Sekhukhune District 内に位置していることによる。

(2) 調査期間

本件調査期間を30か月から48か月に延長し、パイロット・プロジェクト実施期間を1年半から3年と変更することとし、先方と合意した。これは、旧ホームランド地区(調査対象地域)の問題の本質は、普及員等の行政側と受益者(農民等)側の双方の技術や知識の不足及び援助依存体質等からくる向上心の不足にあり、かつ水資源等の自然条件や経済的な事情のみが必ずしも主要な制約要因ではないことが判明したため、概定マスタープランを実証し、また関係者の能力向上を図り、持続性をもたせるためには、パイロット・プロジェクトの実施及び評価に多くの時間を要すると判断されること、本件は南アフリカで行う初めての農業分野の開発調査であり、時間をかけ確実に成果を出すことが、南アフリカひいては南部アフリカ全体の今後の発展につながるものと思われる、等の理由による。

(3) 調査対象地域選択理由の確認

調査対象地域は雨量が400～600mm/ann. の半乾燥地域であり、小規模なメイズ、ソルガム等の天水畑作及びウシ、ヤギ等の放牧が行われている地域である。調査対象地域には68の

村落が存在し、受益住民は 18 万 826 人である。そのうち、農業労働人口の約 80% が女性であるとのことである。ノーザン州の中で本件調査対象地域(スクノード地区)が選ばれた理由は、 農業生産の改善のポテンシャルが高い地域であるが、現在土壌荒廃が進行しつつあり、早急な対策が必要である、 男性の出稼ぎ者が多く、住民は老人、女性、子供が中心であり、主として出稼ぎによる送金及び年金により生計を維持している非常に貧しい地域である、 小規模な営農や牧畜が行われているが、普及員等の行政側と住民の知識や技術に関する理解が不十分で、その地域の条件を十分に考慮した農業生産が行われず、生産性の向上が困難となっている、等であることを確認した。

(4) 位置の確定

調査対象地域の範囲を地理情報システム (GIS) を用いて確定し、地図上で確認した (S/W の地図参照)。

(5) 開発調査事業の説明

先方に開発調査のスキームについて、ビデオやパンフレット等を用いて説明し、開発調査が事業そのものの実施を行うのではなく、計画策定を行う調査であることを確認した。

(6) ステアリングコミッティの設置

本格調査の実施に際しては、ノーザン州農業省の受入態勢の確立と関連省庁の協力が不可欠であり、開発戦略とその支援政策を協議するためのステアリングコミッティを設置することで合意した。構成メンバーは、中央農業省、州農業省、州の首相府(Premier Office)、JICA 南アフリカ事務所、及び 本格調査団とすることとした。その際に、小規模開発、ジェンダー、土壌保全等の本案件の基本方針にかかわる分野が州農業省の関係部署で構成されるよう留意する必要がある。また、農業以外の分野の関係省庁の支援が必要な場合には、州農業省及び州の Premier Office を通して州の関係省庁と個別協議をすることにより、連携を図ることで合意した。

(7) Undertaking

口上書に沿った Undertaking 部分を確認し、了解を得た。

(8) 事業化

州の Premier Office にて、本件計画策定後の事業費の検討を強く要請したところ、各関係部局との調整並びに予算措置について最善を尽くすことを確認した。

Bosckloof Irrigation Office

- (1) Mulge Ribu
- (2) T.A.Mphego Student
- (3) M.J.Choma Chairperson
- (4) C.K.Mekoera Student
- (5) Caryni Hlomane Secretary

Sekhukhune Farmers 'Union

- (1) Marota M.Elvis Chairperson
- (2) Ben Tshehla Secretary
- (3) M.S. Monama Extension Officer

Sekhukhune District Office at Lebowakugomo

- (1) Papic Harry MasInane Agricultural Technician
- (2) Arios Ramarumo Manager
- (3) Sreuse Elios Ntsoane Agricultural Scientist
- (4) Khuloane P.J. Sub District Manager

国際機関、NGO、大学等

German Technical Co-operation

- Pier Paolo Ficarelli BASE Broadening Agricultural Services & Extension Delivery

Hlatlolanang NGO

- (1) Tiny Magagula Coordinator
- (2) Nakaa Cliwayo Health Program Coordinator
- (3) Sabelo Mabaso Youth C. Manager
- (4) Seipati Moshabela Household Food Security Manager
- (5) Mseteka M.Jacob Executive Director
- (6) Mrs. Buzani Radio Station Manager

University of the North

- (1) Prof. Abram L Mawasha Academic Advisor to the Administrator
- (2) Adv. Steven Goldblatt Legal Counsel

(3) John k Tsebe University Librarian

(4) Kgaladi Kekana University Librarian

日本側

在南アフリカ共和国日本国大使館

坂田 重登 一等書記官

石塚 勇人 一等書記官

JICA 南アフリカ事務所

高橋 嘉行 所 長

今村 嘉宏 所 員

第2章 本格調査実施上の留意点

2 - 1 調査全体

2 - 1 - 1 調査目的に関する留意点

本件調査の目的は、ノーザン州オリファント川中部流域スクノード地区における住民参加による持続可能な小規模農業の振興を核として「住民が生活する場」としての農村開発計画を策定することである。この調査目的の達成に向けて、以下の2点に留意したい。

(1) 調査対象地域では、水資源の不足も農業生産における制限要因の1つではあるが、むしろ政府の農業政策がしばしば変更されることや農民の技術力が低いこと、資金がなく肥料や農業機械等を買えないこと、及び十分な労働力を確保できないことの方が農業生産性を上げられない原因となっているようである。しかしながら、行政側はこうした農村の実状を十分に把握しておらず、州農業省や末端普及員の農業に対する意識や技術と農民の現状とにずれが存在しており、州政府やNGO等の各種支援事業が数多く実施されているにもかかわらず、その多くが持続性をもたず失敗している。

すなわち問題の本質は、地域の営農について普及員の影響力は大きく、適切な営農に関する知識の普及には農業改良普及所の活用が不可欠であるにもかかわらず、普及員等を含めた行政関係者が受益者（農民等）に対して適正な農業政策に基づく適切な指導ができておらず、その技術力や知識の向上を図ることができていないところにある。

したがって、本件調査では各種組織・事業の企画、管理、運営にかかわる行政関係者の実施能力を強化するための教育訓練とそれによる実施能力の向上を図ることを調査の中心に置くこととする。

(2) また、本件調査は一見「小規模農業開発計画調査」ととらえがちであるが、そうではなくてあくまで旧ホームランド地区(黒人居住区)の「農村総合開発計画調査」である。農業は、伝統的技術を取り入れた小規模農業の再生による農村の雇用の創出と自給的食糧生産の面から本件調査の目的達成のための主要な手段と位置づけられるものであり、アパルトヘイトによって強制的に土地を奪われ失われた「農村の再生」という課題を達成するためには、本件調査対象地区を「住民が生活する場」として面的にとらえ、農業分野に限らず基本的な社会・生活インフラ分野を含めて、住民がより良い生活をするためには何が必要かを住民並びに行政側とともに総合的な視点で検討していくことが重要である。

2 - 1 - 2 本格調査時に必要とされる調査分野

本格調査時に最低限必要とされる調査分野は、行政、組織開発、営農、土壌保全、土地制度(保有・相続慣行も含む)、ジェンダーであると思われる。

2 - 1 - 3 本格調査の構成

本格調査は2つのフェーズ(フェーズ、フェーズ)に分けて実施されるが、各フェーズにおける留意点は以下のとおりである。

(1) フェーズ (現状分析と問題の類型化)

フェーズでは調査対象地域の現状分析と問題の類型化が行われる。

現状分析 - 調査対象地域であるスクノード地区には、農業に関する正確なデータ(農業就業者数、作付面積、生産量、農家経済等)が存在しない。地域ごとに的確に問題を把握して適切な対策を講じ、更に成果を定量的に評価するためには、これら基本的な情報を十分に把握することが先決である。その際、ステアリングコミッティ等を通じた州政府関係機関との継続的かつ緊密な協議・情報収集と現地の事情に詳しい現地コンサルタント、大学やNGOを活用する必要がある。

さらに、これまで多数行われてきた各種のNGOや外国援助及び州政府によるプロジェクトを、成功しているもの、途中で放棄されたり実施されなかったもの等に分類・整理してその原因を分析することも重要である。

問題の類型化 - スクノード地区のマスタープラン(M/P)では、地形・自然条件、社会経済的条件の違いによって対応すべき優先課題が異なっているため、いくつかの指標を組み合わせる形のゾーニングが必要である。その際の指標は自然植生や土壌などの条件に加え、人口密度や女性比率、農民比率などが重要と考えられる。設定されたゾーンごとに優先課題を個別・具体的に把握し、かつ対応策の提案と協議を行うことが望ましい。

(2) フェーズ (パイロット・プロジェクトの実施)

続くフェーズでは、フェーズでゾーニングされた区域からパイロット・プロジェクト優先地区が選定され、パイロット・プロジェクトが行われる。パイロット・プロジェクトにあたっては、その計画・立案から実施・評価に至るあらゆる段階において住民参加の考え方を取り入れる方が良いと思われる。なぜなら、パイロット・プロジェクトはM/Pの適合性や実行可能性を検証するだけでなく、そこにカウンターパートと農民を初めから巻き込むことで、オンザジョブ・トレーニング(OJT)の効果をあげることができるうえ、村人たちに見える成果を提供して参加意欲を刺激するというねらいが大変重要であるからである。

2 - 1 - 4 南アフリカを取り巻く諸条件に留意した調査が重要

(1) 農業の二重構造と農地改革を視野に入れた間接的支援

南アフリカ農業の最大の特徴は、国際競争力をもつ商業的な白人大規模農業と黒人零細農業というそのあまりにも大きな格差による二重構造の存在にあると見てよい。その格差は正のために土地の再配分等の農地改革が実施されてきてはいるが、今のところその実績は遅々として進んでいない。本件調査においては、白人大規模農業の実態、その南アフリカ経済に占める役割及び位置づけを明確にしたうえで、これとは一線を画した黒人零細農業の役割、位置づけ及びそのあるべき姿を明確にする必要がある。そのうえで、常に農地改革の動向に注視しつつ、その実現促進を図る間接的支援(より有効なトラスト(土地の共同購入のための農民の組織化)の立案等)の方策を検討する必要がある。したがって、カウンターパートのノーザン州農業省を通して土地問題省とも協力関係を築き、同省が推進する農地改革の基本的枠組みと見通しに留意して調査を行うことが望ましい。

(2) 豊かな教育訓練の場の活用

南アフリカでは、他のサブサハラ諸国と比較して、大学や研究機関等教育訓練の場が豊かである。ノーザン州においても、University of the North には農業 College が存在し、一部には旧ホームランド地区に関する各種情報や資料の蓄積も行われている。しかしながら、現場で農民に直接指導にあたる末端普及員の研修にこれらの場が有効に活用されていないように見受けられた。すなわち、現在行われている普及体制の下では、普及員が大学での研修を受けるという制度はある程度整っている(実際は行われていない可能性もあり)ものの、旧ホームランド地区の実状を配慮しない研修(大規模商業農業向けの研修と同様に化学肥料・農薬の多投入に依存する技術等が推奨されていると聞いた)がなされているようであり、大学がリソースとしてある程度もっている旧ホームランド地区に関する研究結果が活用されていないと思われる。本件調査では、こうした大学等の Local Resource を効果的に活用することによる末端普及員の Faculty Development を図るなど、末端行政と研究機関とのより効果的な連携を図ることが望ましい。

なお、大学の教官は分析的視点に長けており、フェーズ 調査における現状分析及び M/P のドラフトを作成する際、参考情報を得られるだろう。すなわち、ローカル・コンサルタントの有力候補になると思われる。

2 - 1 - 5 住民・行政末端組織に対する開発調査の趣旨の周知

末端行政組織では日本が何かをしてくれるとの期待が大ききように思われたことを指摘しておきたい。本案件は具体的に構築物や資金を提供するといった事業ではなく、小規模農業の振興を

図る開発計画の策定を目的とした調査であることを、繰り返し強調する必要がある。同様なことはカウンターパート部局を含む農業省内部、関連省庁に対しても必要である。

2 - 2 各調査担当分野から見たその他の留意点

2 - 2 - 1 農業 / 環境

(1) 段階的取り組みの必要性

スクノード地区の小規模農業は、主として自家消費目的で行われているが、多くはその生産量が自家消費分を賄うにも不十分な状態となっている。したがって、最初の段階においては、全体として、自家消費分を十分に供給できるだけの農業に底上げを図ることが最優先課題であり、この目的に合致する分野のコンサルタントを派遣する必要がある。

次の段階としては、収入を得る手段として本格的に農業を行っていく意向のある農家について、市場への参入も念頭に置いた支援策を講じていく必要がある。この場合、大規模商業的農業との競争力の格差があるなかにおいても自立的な農業経営を行っていけるよう、マーケティング、経営方針の策定、販路の確保等のノウハウを提供できる人材が必要になるものと考えられる。

(2) 適切な知識の普及のための体制づくり

普及にあたってまずは、政府(中央及び地方)がどのような技術を普及させようとしているのか、技術普及の担い手である普及員がどのような技術を伝えたいと考えており、またどのような技術を伝えることが可能なのか、さらに小農たち(とりわけ実際の担い手である農村女性)が欲している技術は何かを確定することが必要である。

さらに、2 - 1 - 4でも述べたように、現場レベルの普及員等末端行政と研究機関の関係者とが緊密な連携を図るようにすることが大切である。すなわち、お互いに情報・意見を交換し、普及員がどの段階に携わるのかを考慮しながら、その能力を適切に評価して、同時に能力を高めるための動機づけや制度的支援、普及員向けの研修システムのあり方なども考慮する必要がある。

なお、技術の内容については、その土地の環境あるいは農家の資金力等実状に合った適切な営農に関する知識を普及する必要がある。現地調査結果でも記載したように、調査対象地域には伝統的な農業技術が一部に残っている可能性が高い。それは生態系に適合し、かつ資金力のない農民にも適用可能な技術であることから、より持続性が高いように思われる。本件調査では、こうした伝統的な技術を幅広く集めてデータベース化し、それを農業研究会(ARC: Agricultural Research Council)や州政府研究機関、大学等によってオーソライズし、地域に根ざした技術をつくりあげていく姿勢が大事である。

(3) 農業協同組合

農業生産性の向上を図るにあたって、資金不足(したがって、肥料、農薬等の農業生産資材が買えない)、土地の大きさ、農業インフラ、水、営農に関する情報等、様々な面でのリソースの不足を改善するために、まずは生産手段・営農情報の共有等の組織的取り組みの強化を行っていく必要がある。

3-3-1(1)で記載するように、南アフリカには2つの農業協同組合が既に存在している。しかしながら、小規模黒人農民をメンバーとする農業協同組合は、一方の大規模白人農民が組織する農業協同組合をまねて政府によってつくられたものであり、多くの黒人農民には、協同による様々なメリット、例えば保冷倉庫を含む貯蔵施設の建設・運営、市場に対する出荷調整、買い付け商人対策などが理解されていないといえる。加えてアパルトヘイトによって出稼ぎ基地として存在した旧ホームランド地区では、住民どうしの協力が弱くリーダーシップを発揮する者や専任スタッフがいないなど組織の機能が弱い。また元来黒人農民が個別での取り組みを好む等により、組織率が低く資金が不足しており、故に、更に農業者がこれらに属することのメリットがないという悪循環になっている。

こうした状況下で農民をどう組織化するかについて検討する際、大規模白人農民が組織する農業協同組合の理念と方向性を検証することが参考になると思われる。特に、結合・協力へのインセンティブの高め方は参考になるだろう。

(4) 土地荒廃問題への対応 - 優先順位づけ・問題の内容に応じた対策の必要性

南アフリカ政府の要請書にある土壤浸食への対応については、農業生産改善のポテンシャルの高いスクノード地区の農地の保全のため、適切な栽培管理及び家畜の管理が行われるような営農対策を推進しつつ、Land Care Programmeの成果も生かした土壤浸食対策を実施していく必要があるものと考えられるが、その際、限られた資源を有効に活用するため、緊急性、想定される被害の程度、費用対効果、実施体制の整備状況等を把握し、この結果に基づき対策実施地区の優先順位づけを行う必要がある。

また、土壤浸食のほかにも、場所により塩類集積、土壤の酸性度が高い、窒素・リン酸の不足、有機物の不足が土壤に関する最大の問題であるとの指摘もあり、様々な土壤劣化に係る問題が存在することが明らかとなった。このため、同地区における土地荒廃問題への対処は、場所ごとの土壤分析を行い土壤に係る問題を把握し、これに応じた適切な農用地の土壤管理に関する技術対策を講じていくことも念頭に置く必要があるものと考えられる。

2 - 2 - 2 生活改善 / ジェンダー

(1) 総合的なジェンダー配慮の必要性

調査対象地区においては、特に男性の農業に対するインセンティブが弱いことに留意し、現在の女性が主戦力化している生計維持活動による女性労働の負荷を減らすとともに、男性を取り込んだ、食糧自給の充実を念頭に置いた取り組みが必要であり、男女双方にとって魅力的な農業の構築をめざすこと、食糧自給確保の視点を取り入れた小規模な農家育成に向けた取り組みが必要と思われる。

そのためにも、本格調査を実施するにあたって、女性の農村社会、農業生産における役割や、食糧確保への貢献に関するデータ・情報の収集と分析（男女別のデータ整備含む）を含め、まずあらゆる面において総合的にジェンダー分析を行う必要がある（農村社会・農業生産、土地所有・利用・営農体系・農業用水源・水利施設・農業基盤、農民組織、農業技術等における情報の収集とジェンダー分析を含む）。また、これまで女性がかかわってきた作物や技術の改善に関しても焦点を当てる必要があると思われる。

さらに、農業活動に男性を取り込むにあっても、これまで主体的に農業活動に従事してきた女性たちを排除することなく、共同して作業を行っていく取り組みを進める視点が、効果的・効率的な農村開発を進めていくために欠かせない。これまで地域において農業を主体的に行ってきた農村女性が自ら活動のコントロールを行い、その技術、知識、能力をいかに発揮することによって、総合的な地域の農村開発へとつながる可能性も大きいことから、あらゆる取り組みにおいて、その意思決定過程に女性の参画を促し、農村女性の地位向上に向けた活動を創出していくことも重要である。そのためにも、あらゆる取り組みの「意思決定レベル」に女性の参画を促進すること、現地のスタッフ、関係者選定にあたって、女性を男性と同様に積極的に登用し、これをサポートする姿勢を示す取り組みが重要となる。加えて、末端普及員の Capacity Building に関して特にジェンダートレーニング（女性のニーズ、女性と男性の役割の違いを認識させる等）の必要性が高い。

また、具体的に、女性及び住民のエンパワーメントをめざす取り組みを考慮するにあたっては、女性自身が自由裁量でもてる現金や資金形成のために、女性の経済活動を促進することも検討する余地があるが、家庭内、地域内でのパワーバランスを考慮することなしには、そうした現金、資金は女性たちの目の前を素通りし、他の目的に奪われてしまうことにもなりかねないため、地域の女性グループ、NGO と協力して、総合的な女性の地位向上をめざす取り組みも考慮する余地がある。

また、その際、女性を配偶者のいる存在としてのみとらえるのではなく、一個人として、シングルマザー（未婚の母）等も含め、幅広く対応していく必要がある（女性に対する土地所有確保の視点も含む）。特に、本地域においては、夫のいない女性、シングルマザーの現

状・ニーズを把握することも、総合的な農村開発に向けて重要であると思われる。現状では特にシングルマザーの増加に関する分析・現状・データが絶対的に不足している。

本格調査においては、こうした総合的なジェンダー観点から考慮したM/Pが要求される。

(2) 生活改善分野に係る留意事項

今回の調査を通じて、農村地域における家庭内暴力、女性に対する暴力、子供への虐待についての懸念の声がいたるところで聞かれた。こうした点についても対応していく必要性が非常に高い。また、エイズの蔓延に対する対策にもからみ、性教育、女性のリプロダクティブ・ヘルス、クリニックへのアクセス強化等への取り組みも特に重要である。また、水汲み、燃料収集労働等、家庭内労働の負担軽減に関する生活全般の改善に向けた取り組みも重要である。

第3章 現地調査結果詳細

事前調査においては、スクノード地区の全体状況を把握することに力点を置いた。したがって、今回の事前調査では、農民組織及び農業技術に関する試験研究機関については直接訪問できておらず、普及員等からの間接的情報と従前の調査において入手している資料・聞き取りの結果に依存せざるを得ない点をあらかじめ断っておきたい。

3 - 1 総括

3 - 1 - 1 調査の目的と南アフリカの特性

本開発調査は、ノーザン州のオリファント川中部流域スクノード地区（300km²）を対象に、持続可能な小規模農業の振興を目的として、農村開発計画（マスタープラン：M/P）を策定するものであり、M/Pの技術的、経済的及び社会的な実施可能性並びに妥当性を検証するために実施優先度の高いプロジェクトをパイロット・プロジェクトとして実施し、その結果をM/Pにフィードバックしていくというものである。

南アフリカは、1991年6月まで約40年間の長きにわたり、人種隔離政策を実施してきた国であり、また調査対象地域はその間黒人居住区（ホームランド地区）として差別され続けた地域であり、計画策定にあたって他のアフリカ諸国とはまた違った、以下のような考慮すべき課題や特徴がみられる。

- (1) 南アフリカは工業国であり、サハラ以南の経済の4割を生産する地域経済大国であるが、近年は投資の落ち込み等により経済成長率は低下傾向にある。政府は「小さな政府」を志向し、補助金削減、民営化、地方分権を推進している。
- (2) 特に、雇用情勢は深刻で、1996年の失業率は33.9%に達しており、なかでも黒人が42.5%、カラードが20.9%、アジア系が12.2%、白人が4.6%となっている。
- (3) 国の上位計画としては復興開発計画（RDP）と成長・雇用・再分配（マクロ経済戦略）（GEAR：Growth, Employment and Redistribution:A Macro-economic Strategy）があり、そのなかで以下の7つのガイドラインが示されている。
食物と衣類の十分・安定供給、全農民の生活の安定、持続可能な農村開発、雇用創出と貧困解消、投下労働量と事業努力に対する正当な対価、国民経済に対する農業の貢献、天然資源の保全。

- (4) 農業は白人による近代的企業農業と旧ホームランド地区の黒人の自給的農業の大きな格差があり、州間の格差も大きい。旧ホームランド地区の農業は、自給的食糧生産と農業による雇用の創出の2つの側面から極めて大きな意味があり、政府として支援すべき農業である。
- (5) 旧ホームランド地区はこれまで住宅、道路、エネルギー利用、上下水道、医療、保健衛生、市場・流通、教育等ほとんどすべての社会・生活インフラが整備されていない。そうしたなかで、土地の不足、人口圧力、水利権やエネルギー利用の制約により土地や水、森林などの農業・農村社会生活資源を過剰に利用せざるを得ない状況に陥っており、地力の低下や水不足及び土壌流亡などによる生産性の低下に至る悪循環に陥っている。
- (6) 旧ホームランド地区の問題の深刻さは、単に物理的なインフラ整備の問題だけではなく、土地保有制度への介入と出稼ぎ労働による貨幣経済の浸透という外的、内的要因を受け、複雑な変容を遂げた地域ごとの多様性と現在における各現場での人生の生存戦略に関する情報不足のため、具体的な方策の立てようがない状況になっている(飯山みゆき『旧トランスカイ、カランガ地域の土地保有制度(案)』)。
- (7) 過去100年の間に様々な土地法が施行され、伝統的村単位が崩れており、開発単位、事業実施単位をどう決めていくかが困難な課題になる可能性もある。
- (8) 公的農業研究機関は農業研究会(ARC)、7大学、農業省、研究開発財団等があるが、混作や農牧複合経営などの農法研究、ローカル品種、耐乾性品種、伝統調理技術や加工技術等の伝統的農業技術・知識の蓄積が全くなされておらず、小農生産の研究が欠落している。

3 - 1 - 2 現地調査結果の要約

調査対象地区はノーザン州オリファント川中流域に位置するスクノード地区の一部300 km²である。この地域は年間雨量が400 mmから600 mmの半乾燥地で、冬期(6~8月)の気温が10~27、夏期(10~3月)の気温は25~40に達する。雨期は夏期にあたる12月から2月ごろまでである。主な農産物は天水に依存する地域ではメイズ、ソルガム、その他灌漑施設を整えたところでは野菜類ではトマト、タマネギ、キャベツ等の栽培も行われている。また、ウシ、ヤギ等の放牧も行われている。農業生産改善のポテンシャルは高いが、強雨、不適切な農業技術等による土壌荒廃が進行しつつあり、早急な対策が求められる地域でもある。

主に小規模な営農や牧畜が行われているが、地域の農業に関する正確なデータが存在しないこと、営農リソースの不足、普及員等の行政側と住民の知識や技術力の不足、農民組織化の困難さ

等により生産性が非常に低い地域である。

地区内には68の村落が存在し、受益住民は18万826人である。男性の出稼ぎ者が多く、住民は老人、女性、子供が中心であり、農業労働人口の約80%が女性であるといわれている。生計は主として出稼ぎ者からの送金及び年金により維持されている非常に貧しい地域である。

男性が都市での賃金労働を求めて農村を出るといいう出稼ぎ現象が顕著であり、農業人口減少に伴って、農業生産においては女性が主戦力化しており、農村女性の労働負担が非常に高い。しかしながら、意思決定権や土地へのアクセス等、伝統や慣習等による男女間の格差が存在している。また、シングルマザー問題、レイプや家庭内暴力、非識字率の高さ(約47%)、HIV(ヒト免疫不全ウイルス)/AIDS(後天性免疫不全症候群)等の問題も顕著である。

3 - 2 農業一般 / 環境

3 - 2 - 1 スクノード地区の自然環境

スクノード地区周辺の測定地点における1998年1月から2001年4月までの気象データによると、降水量は年間400～600mm程度であり、夏期に集中している。降雨は安定せず、不規則である。

気温については、年間の最低気温は4～6度であり、最寒月は6～7月に記録されている。一方、年間の最高気温は31～34度であり、最暖月は12～3月に記録されている。

植生は、Mixed Bushveld 及び Sourish Mixed Bushveld が大半を占める。

農用地土壌の大半は、「赤色及び黄色、緻密で凝集しており、もろく、小～中程度の塩基含有量 (red and yellow-massive or weak structured soils with low to medium base status)」との分類がなされている。

3 - 2 - 2 農業の現状

トウモロコシ及びソルガムが主要な農産物であり、このほか、cawpea、灌漑施設が整備されているところは冬作として野菜(トマト、ハウレンソウ、キャベツ、タマネギ等)作が行われている。

主要作物の作期は、トウモロコシが12月播種 - 6月収穫、ソルガムが10月播種 - 6月収穫という形態が多いとのことである。

スクノード地区における作物の生産量に関する統計は存在しないとのことであるが、ノーザン州農業省 Sekhukhune 郡事務所における聞き取りによると、同地区を含む Fetagomo 地域(ノーザン州 Sekhukhune 郡 (district) の1行政区域 (sub-district)) の各作物の年間のおおむねの生産量は、ソルガム: 約200 t (単収: 約800 kg/ha)、トウモロコシ: 約110 t (単収: 約640 kg/ha)、cawpea: 約50 t (単収: 約240 kg/ha)、野菜(トータル): 約50 t とのことである。

畜産については、大半の農家がウシ、ヤギ、ヒツジ等を飼っているとのことであるが、商業目的ではなく、ほとんどが自家消費あるいは財産として所有しており、必要に応じて売買される。これら家畜の頭数についても正確な統計は存在しないが、Sekhukhune 郡事務所によると、Fetagomo 地域の各農家における平均的な家畜飼養頭数は、ウシ：10 頭、ヤギ：20 頭、ヒツジ：5 頭程度とのことである。

3 - 2 - 3 営農技術

調査対象地域の小規模農業においては、天水に依存する農業形態が多数を占めるため、水利用上の制約が農業生産上の最大の制限要因となっている。また、主として経済的な事情から、肥料、農薬などの農業生産資材及び農業機械を使用することができない者がほとんどであり、さらに、農業インフラの整備が不十分であるため、総じて原始的な技術による農業が行われている。このことにより、作物の十分な生育が確保できない、病害虫が発生する等の問題が発生し、当該地域の生産性の低さの大きな要因となっている。また、農業生産資材等が入手できたとしても、それらの利用法についての農家の知識・理解が不足しているため、十分に活用されないケースも多い。

このような生産手段・インフラをもたない農家に対しては、州農業省の職員及び University of the North の研究者は、ソルガム・トウモロコシと、豆類（窒素固定、飼料作物生産）、カボチャ（除草作業軽減、土壌水分の保持）等の間作、あるいは、伝統的な農法¹を取り入れた栽培技術を奨励しているが、一方で、現場においては、栽培管理が容易で農家に理解されやすい単一作物の栽培が指導されているケースもあり、このような栽培法を採用している農家においては、肥料、農薬等の農業生産資材及びインフラが得られない限り、安定した農業生産を望めない状況にある。

多くの農家が家畜を飼っているため、家畜排泄物を有機質肥料として施用する者も存在するが、全体の 3 割以下とのことである。

3 - 2 - 4 水資源及びその利用

スクノード地区の降雨は年間 400 ~ 600 mm であり、不規則である。地下水のポテンシャルは現段階では低いと評価されているが、測定法が改善されたため、再度測定のうえ、改めて評価し直される見通しである。

水利用に関しては、生活用水、農業用水、工業用水等の地域の水を利用する者が水利用組合

¹ 今回の現地調査において、祖父から教わったという混作（メイズとマリーゴールド等）を行っている農家の例を見ることができ、ノーザン州内でいまだこうした伝統的農法が残っている可能性は高い。

(Water Users' Association) を組織し、水利用に関する調整を行っている。乾期である冬期には水利用をめぐる競争が生じ、十分な農業用水の確保が困難となる状況も生じている。また、いくつかの灌漑水利用計画 (Irrigation Scheme) があり、これに基づき灌漑施設の管理、運営等が行われているが、受益農家間での水利用の調整が難航することが多く、また、ポンプの故障、変圧器の盗難等により、十分に機能している計画は一部にとどまっている。

したがって、当該地域の小規模農業に関しては、灌漑の整備率、又は、それを十分に利用できる農家の割合は低く、多くの農家が不規則な降雨に依存するリスクの高い農業を営んでいる。

しかしながら、農村の再建施策の一環として、灌漑水利用組合あるいは Food Security Garden に対し、海外の NGO、政府等からの出資による基金から支援が行われ、そのなかで用水路、井戸、ポンプ、パイプライン等が設置されている。2002 年 1 月現在で、スクノード地区及びその近辺には、この施策に基づく 5 つの灌漑水利用計画 (受益面積: 約 980 ha) 及び 3 つの Food Security Garden (112 ha) が存在する。

3 - 2 - 5 農家経済

スクノード地区における農家経済に関する統計は存在しないため、調査対象地区で小規模農業を営む世帯の経済状況を数量的に把握することはできなかったが、州農業省の職員、大学の研究者等からの聞き取りによると、このような世帯においては、主として大規模商業的農業での労働、他産業への従事、年金及び家畜の売却により収入を得ている。農業に関しては、大半が自家消費目的であり、家計においては補助的なものとして位置づけられている。この自家消費分の農業生産に関しても、十分確保できていない世帯が多いとのことである。

3 - 2 - 6 市場・流通

スクノード地区の小規模農業によって生産された農産物は、大半が自家消費されるが、余剰が生じた場合には、その地域の小規模な市場で売られる。

一部の大規模な農業者グループでは、農業改良普及所の支援により販路を開拓し、食品小売店、ホテル等に農産物を出荷している。しかし、マーケットにおいては、安く大量に農産物を供給できる、同国内に存在する大規模商業的農業が競争力において優位にあり、依然販路の確保が重要な課題となっている。

3 - 2 - 7 土壌荒廃の現状

スクノード地区の耕地土壌は、土壌間の結合が弱く、降雨、砂嵐等による浸食を受けやすい性状を有し、年間 600 t/km² の土壌が浸食により失われる可能性があるとして推定されている。現段階では、土壌浸食が同地区全体として深刻な問題となる状況には至っていないが、地表流水のコン

トロールのための圃場整備、過放牧の防止等の土壌浸食対策が効果的に実施されておらず、農業生産改善のポテンシャルは高いと評価されている同地区の耕地土壌の浸食がこれ以上大規模なものに進展することにならないよう対策を講じる必要があるとなっている。

同地区において、土壌浸食防止対策のモデル的な取り組みとして、州農業省の支援の下、Land Care Programme が実施されており、フェンスと石を使った構造物の設置、サイザル(リュウゼツラン科の植物)の植え付け、タイヤの敷設等が行われている。これらの取り組みは土壌浸食に対し効果をあげているが、資金をはじめとする資源の不足のため、面的な拡大をみるに至っていない。

なお、地域によっては、不十分な土壌管理による塩類集積、窒素・リン酸の不足、有機物の不足、酸性度の高さ(低pH)等土壌浸食以外の土地荒廃の問題が深刻となっていることも指摘された。

3 - 3 農業普及(農民組織/試験研究機関)

3 - 3 - 1 農民組織

農民組織については、主として農業協同組合に言及するが、灌漑事業に伴うプロジェクトの運営組織や農地改革の受益者組織であるトラスト又は共同財産組合(CPA: Communal Property Association)、更には非農業部門の農民組織についても必要な限りにおいて述べることにする。

(1) Sekhukhune 農民組合(Sekhukhune Farmers' Union)

南アフリカでは、一般的に農民の組織化体制はよく進んでおり、集落レベルの各種組織から部門別組合のような利益代表組織が多数設立されている。そのなかでも、農業協同組合又は農民組合が重要な地位を占める。

南アフリカで農業協同組合が広がるのは、1910年以降のことであり、アフリカ諸国の中では比較的長い歴史をもっている。もとより、その大半は白人農場に対する資金援助や農産物買い付けが主要な業務であった。旧ホームランド地区でも農業協同組合が組織されたが、それは実質的に政府の代理機関として農業資材と信用サービスの提供を担っていた。とはいえ、アパルトヘイト政策の下で十分な成長をみることなく、むしろ1980年代後半から出現した様々な小ビジネス組合の方が活発な活動を展開した。

このような限界がいまだに、農業協同組合や農民組合に対する制約として残っている。すなわち、組織的な活動が十分展開できず、そのために農民の組織率が落ちて、財政力が強化できず、したがって農民を引き付け得るだけの活動を展開できないという悪循環が、それである。すなわち、組織体制はつくられているが、実質的な組織はできていないのである。今回のフィールド調査で聞き取り調査を行うことのできた Sekhukhune 農民組合の場合もこう

した悪循環過程を認めることができる。

Sekhukhune 農民組合の歴史は新しく、1992年に設立されたばかりである。この組合は設立時に、南アフリカ・黒人農民組合の連合組織である南アフリカ・全国農民組合（NAFU：National Farmers' Union）に加盟した。設立の目的は、弱い立場にある相対劣位の黒人農民を援助することである。同年に約600人のメンバーが集まって、この組合は始まった。その翌年には、メンバー数は顕著な伸びを示したが、早くも1996年になると、メンバー数は頭打ちから減少に転じてしまった。1997年には、早魃が追い打ちをかけた。それ以降、メンバー数は停滞したままである。Sekhukhune 農民組合は7つの集落組合（Village Association）から成るが、それぞれの集落組合のメンバー数は50人くらいで、残りの村人たち約1,000人は組織化されていないようである。すなわち、平均的な組織率は5%を超えていないのである。なお、集落組合ごとに指導責任者として農業普及員が配置されている。

Sekhukhune 農民組合の組織機構のうち、運営にかかわる役員層については、一応の体裁を整えている。組合長、副組合長、書記、副書記、会計が各1人ずつ、その他の理事が8人おり、これらの役員が理事会を構成する。役員は選挙で選出されるが、実質的には集落組合の代表という色彩が強い。村人たちの大半は女性であり、投票権ももっているが、役員中の女性は副組合長だけである。役員機構に対して、組合の活動内容に対応するセクションは今のところ未整備である。

そのことはとりもなおさず、Sekhukhune 農民組合が組合らしい具体的な活動を展開し得ていないことの裏返しでもある。1997年の早魃時に、早魃救済基金（Drought Relief Fund）からノーザン州全体に対して1,300万ランドが給付され、その一環としてトラクターによる耕起サービスを始めたが、技術訓練が不十分で、また付属機具類も備わっておらず、そのために進展することなく終わってしまった。市場向け生産の奨励と共同出荷・共同販売といった組合機能は、小農民にとって関心が一番高い機能の1つと思われるが、Sekhukhune 農民組合にはこうした機能を強化する意欲も力量も乏しい。

何よりも、脆弱な財政基盤や少ない人的資源という組合側の主体的条件の弱さと、村人たち、特に若い男たちの農業に対する意欲の低さ、その背後にある低い採算性と未整備の生産基盤という農業条件の悪さとが、Sekhukhune 農民組合の活動を制約している理由であると考えられる。組合メンバーは1人当たり50ランドの組合費を支払うが、集落組合の運営費用300ランドとノーザン州農民組合への加盟金5,000ランドが必要なので、Sekhukhune 農民組合の年間予算は5,000ランドほどに過ぎない。この予算規模では専任職員を雇い、独自の事業を展開することはほとんど期待できない。むろん役員も無給であり、名誉職ないし政治職的な性格をもつことになり、農民組合の活動に責任をもって取り組もうとは考えない。せいぜい、外部の機関、特に州政府に対する要請を行うか、農業生産技術に関する啓発、あるいは

は普及員による指導機会の組織化の一翼を担うことくらいしかできないだろう。とすれば、村人たちにとって、Sekhukhune農民組合は組合費を払ってまで加入するだけの魅力に乏しいものとならざるを得ない。そのため、組合員の数が増えないで、財政基盤の強化にもつながらないという悪循環に陥ることとなる。

こうした悪循環の構図はおそらく Sekhukhune 農民組合に限らないだろう。ノーザン州には7つの農民組合があるという。これらの農民組合は類似の問題構図をもっていると思われる。何よりも、ノーザン州農民組合連合（NPFU：Northern Province Farmers' Union）自身が、なかなか協同組合らしい機能を果たし得ないでいるからである。

NPFU は Sekhukhune 農民組合と同様、1992年に設立された。すなわち、農民組合の積極的な設立は、前年に実現されたアパルトヘイトの全廃を受けた一連の民主化政策と連動していたと判断できる。その後、1994年と1995年に組織再編が行われ、NPFUとして現在のよるような形の組合に変わった。そして、この時期に南アフリカ・全国農民組合（NAFU）に組織加盟し、組合としての体裁を整えた。すなわち、組合長以下の役員層を定め、ノーザン州内の6地区（region）ごとに支所を置くこととされたのである。

NPFU は州の農業省と協力関係にあり、地区ごとに州政府の担当者がある。また、Sekhukhune 農民組合のように集落レベルか複数の集落連合レベルに普及員が配置され、更に郡（district）レベルにも制度上の担当者が存在する。しかし、NPFUのスタッフと財政能力は限られており、それぞれに組合の担当者を置くことは困難である。それどころかCentral、Law-beltなど6地区に設けられている地区事務所さえも、今では実質的にほとんど機能していないし、州レベルの書記長についても名譽的代表者のような存在で、組合からの報酬支払いがないということである。

そのような制約された条件下での協同組合活動なので、その機能はおのずと限定的にならざるを得ない。主要な機能としては、第1に「農民の日」(Farmers' Day)を支援し、2年ごとに開かれる大会を協賛する。具体的な支援としては、このイベントで行われる女性農民の表彰に向けて、候補者を選んだり全国予選のための書類やパネルを作ったりする。第2に、農業ローンを希望する農民に対して、土地銀行（Land Bank）や農業信用公社（Agricultural Credit Board）へのアクセスを提示したり借入金の返済を指導したりする。第3に、不十分ではあるが、農業投入材をできるだけ安い価格で農民に提供する。第4に、農民に対して農産物、穀物の収集場所を指示する。すなわち、製粉所なのか、市場なのか、貯蔵庫なのかといった区別である。この点に関連して、製粉所・飼料加工を営むアグロビジネスとNPFUとが取り組んでいる連携を新しい協同組合運動の可能性として指摘しておきたい。

第3、第4の機能のように、NPFUは農民の協同組合として求められる役割に取り組んでいるが、それは部分的であり、ノーザン州全体に裨益するまでには至っていない。とはい

え、中央レベルで協同組合らしい活動が展開されていることは、今後の農民組織化のあり方を考える際に先行的な動きとして注目しておく必要がある。

(2) プロジェクトに伴う農民組織

南アフリカでは、政府開発援助(ODA)に依存しない、独自予算による農業関連プロジェクトが行われている。南アフリカの中では最も貧しい州の部類に入るノーザン州でも、実に様々のプロジェクトが存在している。それだけの財政的裏づけがあるのであり、この点がほかのサブサハラ諸国と大きく異なる点である。ところが、運営能力の欠如や財政的継続性のなさ(政策変更)によって、途中で放置されているプロジェクトもまた数多いし、受け皿の組織はあってもあまりうまく運営されていないところも少なくない。

Lepellane 地区の灌漑計画(Lepellane Scheme)地区では、1999年にダムが壊れて機能しなくなってしまうことを直接のきっかけに、いまや自給的な農業だけが行われている。これに比べると、Strydkraalの灌漑事業はもう少し機能している例である。

この事業は1982年に始まった。受益面積は38ha、受益者は256人である。主な作物は、トウモロコシ、小麦、ヒマワリ、ピーナッツ、野菜類である。灌漑事業の受益者たちは運営委員会(ステアリングコミッティ)をつくり、灌漑用ポンプの運転、維持管理を行っている。その下に、3つの農民組合(Farmers' Association)が設立されている。その基本的な目的は灌漑農業の維持にあるので、とりわけ灌漑ポンプ用の電気代を徴収することが最も重要な機能となっている。こうした特定の目的に限定された組織であり、灌漑事業をきっかけとする官製組織であるためか、今のところ自立した運営と組織的發展を期待することは難しいように思われる。灌漑農業の維持発展のためには、自分たちの目の前に起こる諸問題を自ら解いていくことが望まれるが、この組合ではこうした態度や意欲が弱いように見受けられるからである。現地調査の際に、運営委員会の役員たちは、トラクターもポンプの改善もなく、またしばしば変圧器が盗難されることもあって水が確保できず、これらの理由で収穫量は増えないという不満を表明した。しかし、変圧器の盗難は別としても、電気代の徴収以外の機能、例えば農業資材の共同調達とか農産物の共同出荷といった形で、農民組織が地道な農業発展に寄与する行き方もあるはずである。そうした方向を展望するのではなく、州政府等の補助金によるハードの追加を期待している節がある。

もう1つの例として、今回の事前調査で聞き取り調査のできたBoschkloof地区の農民組織(Boschkloof Farmers' Association)を取り上げよう。この組織も、灌漑事業に伴う受け皿組織として設立された。地縁的であるが、特定目的のための機能集団である。Boschkloofの灌漑事業はもともと1992年に実施され、その後水利施設の補修等を経て1997年にコミュニティ向けの管理組織の立ち上げを経て今日に至っている。受益面積は120haで、218人の

農民たちが組織化されている。この事業の特徴は灌漑用ポンプを使わずに、重力灌漑方式を採用していることである。このために電気代を徴収する必要がなく、それゆえ集団としての運営には大きな問題もなく推移してきた。州政府はこの事業に対して、維持管理並びに補足的な施設の建設などの農民支援義務を負っている。その一環として、1994年に水利施設の状況調査が行われ、3か所が補修のためのパイロット地区として選ばれた。そこでは、維持管理に関する農民の訓練が盛り込まれたことが特筆に値する。そのことは、農民の水利施設管理・組織運営能力の直接的な向上に寄与するだけでなく、州政府に対する依存心から自立への意識変革を促すことになると考えられる。実際には訓練プログラムが終了したのに、補修事業がまだ終わっていないので、せっかくの試みも成果を判断できるような段階にはない。ただし、組織運営と水利施設の維持管理に関する費用の自前調達が必要だということは理解され始めて、水利費の徴収・支払いが始まっている。このことは、農民組織の自立化に向けて一步を踏み出したと評価してもよいだろう。

(3) 土地改革に伴う農民組織

いうまでもなく、南アフリカの農業・農村にとって、いやそれどころか社会全体にとっても二重構造の解消は最大の課題であり、その意味で土地改革の行方は非常に重要である。しかし、南アフリカの土地改革は基本的に市場メカニズムを通すという方針の下に進められている。そのため、貧しい小農民では土地改革に参加できないという難点があり、これを緩和するために集団で農地を買い取る仕組みがつくられている。トラスト(信託組合)及びCPAはそのための枠組みである。つまり、土地改革に伴って設立される組織なのである。ノーザン州におけるトラスト及びCPAの事例を簡単に紹介する。

トラストとしては Fanang Diatla Trust、CPA としては Marobala Communal Property Association を取り上げる。

Fanang Diatla Trust と Marobala CPA は、ノーザン州の州都ピーターズバーグから 100km ほど離れたところに立地しており、地方小都市のスクメッカーに近接している。プロジェクトの事業年度は、前者が 1997 ~ 2000 年であり、後者が 1999 年である。Fanang Diatla Trust の資金は土地銀行と農業銀行の融資であるが、Marobala CPA は土地再配分の政府助成金を受けている。前者にあっては、融資返済がその経営を圧迫していることはいうまでもない。

Fanang Diatla Trust は、3つの地区にわたるプロジェクトの総称であり、その面積は合計で 205 ha、受益者の人数は 128 人である。主な農産物はアボカド、サツマと呼ばれる柑橘類、パッションフルーツとミルクである。農地利用については、果樹が中心である。これらの農産物は海外市場をねらった輸出用であるが、自らはノウハウをもたないので民間の販売会社を介して輸出している。発展方向としては、輸出によるトラストの収益の向上をめざしてい

るが、受益者たちは経営者としてではなく労賃の取得を目的としてこのプロジェクトに参加している。しかし、賃金の不払いが続いており、受益者の数は減少を続けている。2000年にプロジェクトが完成し、アボカドの一部が収穫できる段階に入ったばかりだという事情を考慮しても、経営パフォーマンスはあまり良くない。それは、輸出による高価格販売の実現と低級品の国内市場販売という戦略に問題があるからだと考えられる。とりわけ輸出については、ノウハウ不足を理由として販売会社から販売結果のみを受け取っており、販売価格やコストといった基本情報さえも知らされていない。このいわば輸出のブラックボックスが経営パフォーマンスの低水準の大きな原因になっている。したがって、会計能力や組織運営能力の向上が強く求められているのである。

Marobala CPA については、その面積は 231 ha と大変広いが、まだ一部しか利用されていない。受益者の人数は 88 人である。Marobala CPA は果樹、キャベツ、ジャガイモなどの野菜、酪農、養鶏から成る複合経営体である。プロジェクト完了後、早い時期に現金収入のある部門が選択されたところに特徴がある。果樹は輸出用のアボカドに特化し、野菜や畜産物は国内市場に出荷される。めざす発展方向も複合的であり、国際価格に左右されない着実性をねらっているといえよう。

3 - 3 - 2 農業普及

ノーザン州における農業普及のシステムは、地方行政の仕組みと連動している。すなわち、州政府の政治的なリーダーである MEC (Minister Equivalent Cabinet) と州政府の責任者である DDG (Deputy Director General) の下に、3 つの局 (農業普及・支援、プロジェクト・インフラ整備、協同組合サービス) が設置されているが、このうちの農業普及・支援局長が農業普及の責任を負っている。局長 (Chief Director) の下に設けられている 6 つの郡のそれぞれに郡長 (District Director) がいて、普及の指揮にあたる。それぞれの郡には 3 か所のコントロールと呼ばれる部局があり、この部局は普及、管理、獣医、インフラという 4 つのセクションに分けられている。

最小行政単位である ward には、これらの機能ごとに人員が配置されている。末端の普及員は ward レベルで働いており、この層が農民と最も日常的に接触する。何らかの要望がある農民は末端普及員だけでなく、郡長や局長、更には DDG や MEC にも直接接触し、要望を伝えることができるという民主的なシステムが制度的にはつくられている。とはいえ、実際には農民の要望と一番近いところにいるのが、末端の普及員であることには間違いがない。

しかし、こうした末端普及員は、思うように農民の啓発や技術普及に従事できない。何よりも、移動手段が制約されるからである。同時に、普及員自身の熱意と能力に問題があることも珍しくない。普及員の資格は教育を受けた水準によって異なる。一番なりやすいのは、Standard 8 + Diploma (2 年間) という資格であり、一番ランクの高い資格は Master の学位を有するもの

である。数が最も多いのは、Standard10 + Diploma（3年間）であり、その上の Standard 10 + Diploma + Degree（4年間）の資格を有する普及員はあまり多くない。

Standard 8 や Standard 10 では十分な知識水準にないことはよく承知されていて、再教育の要請は大変強い。しかし、この7年間ほどはだれも再教育を受けたことはないようである。財政の逼迫が理由としてあげられているが、それは本質的理由ではない。つまり、予算の絶対額ではなく、むしろ優先順位の付け方にこそ問題が存在しているのである。普及員の再教育が皆無であるために、ノーザン州で普及員の資格をもつ8,000人あまりのうち、半分にも満たない3,800人ほどが適切な能力と資格をもつに過ぎないと見積られている。

Sekhukhune 郡における普及体制

Sekhukhune 郡においては、Fetagomo 地域を含む5つのsub-districtがあり、それぞれが普及所を有している。Sekhukhune郡全体で普及関連職員は約130人おり（ノーザン州農業省 Sekhukhune 地方事務所に勤務するものを含む）、うち、獣医師が1人、研究者が16人（分野別には農学11人、畜産学4人、土壌学1人）おり、その他は農業、家畜衛生及び工業に関する技術職員（technician）である。スクノード地区を含むFetagomo地域には、11の普及所があり、17人の普及員が勤務している。

普及員では対応できない営農上の問題が生じた場合には、Sekhukhune 郡事務所の研究者、あるいは大学（University of the North 等）に照会が行われる。Sekhukhune 郡には農業関連の研究施設がないため、作物、土壌等の分析は、研究施設（ARC 等）に試料を送付して実施してもらっているとのことである。

また、Sekhukhune 郡の普及員は、およそ2か月に1回、大学において1週間ほどの研修の機会が与えられているという（本文にあるように、実際に行われているかどうかは定かではない）。

その他、NGO の Household Food Security Programme の一環として、有機農業の実証・普及が行われているとのことである。

普及にかかわるもう1つの問題は、普及員によって教えることのできる技術が異なっていて、システムティックな普及体制を組めないということである。しかも、1人の普及員は1つの技術しか教えられないことが多い。いわば「単作型」の技術である。そうした技術は、例えば化学肥料や農薬の多投入を前提とする技術であり、農民の経済的現実にマッチしないことの方が多いし、肥料を買えない小農たちに対しても、単に肥料の購入を指示するだけで何も代替案を提示することができない。条件に対応する柔軟な指導を行う能力の低さとそうした教育を受けた経験の乏しさという2つの理由が、そうした硬直的指導の背景には存在している。

3 - 4 村落社会 / ジェンダー

3 - 4 - 1 ノーザン州における農村とジェンダー

(1) 農村における女性の貢献

ノーザン州の農村地域では、女性が農業労働人口の80%以上を占めるなど、「農業の女性化」現象が見られる(スクノード地区においては90%が女性であるという報告²もあった)。男性が都市(州都、ヨハネスブルグ、プレトリアなど)での賃金労働を求めて農村を出るといいう出稼ぎ現象や農業人口の減少に伴って、農業生産においては女性が主戦力化している。メイズ、ソルガムといった主要作物の栽培に加え、コミュニティー・ガーデンでの野菜栽培、家庭菜園などが女性によって担われている。

一方で、旧ホームランド地区にあたる調査対象地域(97%がアフリカ系黒人)では、「農業」といっても、「生計維持の手段」として細々とメイズ、ソルガムといった自給用の作物の栽培をしている程度であり、十分な自給にすら至っていないのが現状である。同地域においては、「農業」というと、白人大規模農場を指し、アフリカ人自身の中にも、農業のモデルを白人大規模農場とする意識が内面化されている。そのため、現状において、地域で従事している作業を「職」としての「農業」ととらえる意識は低いように感じられた。訪問中、いたるところで、農村における「失業」の問題をあげる声が多く聞かれたが、実際は男性と同様、「雇用のない女性」が一家の生計の担い手として、農村での労働に従事する一方、同じ「雇用のない男性」は、より「現金」(=力)を得られる雇用労働を求め、それがかなわない現状においても、農村での生計維持活動に女性とともに主体的にかかわっていない(開墾、土地整備、収穫のときは作業に加わるとのこと)。農村に残る男性で、平日には白人農場等で日雇いの仕事に従事しながら、週末には家族とともに農作業を行う男性も一部存在する一方、多くの農村地域の男性が「職」がないため、ただ、一日を無為に過ごしているという声も多く聞かれた。地域においては、女性が家族の生計に責任を課せられており、女性の農業における重労働が家庭内・地域内で「正当化」されている。

訪問したコミュニティー・ガーデン(Mante Community Garden)で働く女性たちは、それぞれ6~7人の子供をもち、朝5時に起床して、農作業から子供の世話、家事、水汲み労働等をこなしているとのことだったが、それぞれに夫は何をしているかと尋ねたところ、5人のうち2人の夫は出稼ぎに、残り3人の女性の夫は農村に残っているが、「職」がないため、「その辺りをただ、歩いている。昼から酒を飲みながら。」という答えが返ってきた。その会話の際、地元の農業普及員(男性)に通訳をしても

² Strydkraal & Mooiplaans Farmers

らったが、「彼ら（夫たち）は畑に何を植えるか、どういうふうに耕すか等について、夫も助言をし、サポートをしている。」と口をはさんできた。そして、彼のその発言に女性たちも大きく頷きながら、1人の女性が言った、「夫は私たちに『精神的な』サポートをしてくれる」という言葉が印象的だった。

（2）ノーザン州における農村女性が直面する現状と生活状況

1) 意思決定

調査対象地区において、女性が地域の自給活動において主戦力化しているにもかかわらず、「意思決定」という意味においては依然として男性が中心となっている。現地踏査で訪問したグループ（灌漑水利用計画等プロジェクトや農民組合、その他のトレーニング等）に「参加」するメンバーは、ほとんどが女性であるにもかかわらず（10人中7人の割合）組合の運営や事業実施に関する意思決定は男性によってコントロールされている。調査団に対する説明はすべて男性の代表によって行われた。こうした男性の多くは、日常生活における女性の働きや負担に関しては深い理解を示しているが、その問題の根源や、家庭内や社会において女性の発言力を高め、意思決定の過程に平等に女性を登用すること等に関する認識は低いように見受けられた。

日常のなかで、多くの農村女性は家族の中でも地域でも自らが「話す」こと「決定」することがない、あるいは社会的に許されないという意識が根強い。男性が出稼ぎに出て不在の場合も、子供の教育方針から家計費の使い方、自らの行動までを報告することを求められ、あるいは女性自身が自らの意識にそうした役割分担を内面化しているため、事実上、一切の決定権をもたないという³。

土地に関しては、そのアクセスは保持しても、それを管理・運営する権利は男性が保持している場合が多く、女性は自由裁量をもてない。

一方で、日々の過重な労働により、様々な組織・組合やトレーニングへの参加が限られている女性もいる。資金が限られたシングルマザーの女性であったり、そうした活動に参加する時間がない、また現場までの交通手段がないという問題による障害も大きい。また普及員からのセクシャルハラスメント等も妨げの一部となっている場合もあるという声も聞かれた。普及員が男性である場合、あるいはジェンダーの視点がない場合、女性農業者の作物や技術に関するニーズに十分対応できていない場合もある。

³ 男性普及員、女性普及員より。

2) 女性世帯主家庭

調査対象地区においては、ほとんどの場合が実質的な女性世帯主家庭である。結果、労働力の不足もあって、栽培面積も限定され、営農システム等を現存する可能な労働力に合わせて調整することを余儀なくされている場合もあるように見受けられた。また、男性が出稼ぎに出ているという場合もあるが、同地域において、未婚で子供を抱えるシングルマザーの割合がかなり高い(子供の教育・育児は女性が行うものという社会的規範により、未婚で子供を抱える男性はいない)。教育の不足、避妊手段に対する無知、あるいはその方法がないことも、その大きな原因と地域・政府関係者には理解されている。「結婚」に関する規範はそれほど強くないことから、こうした家庭に関して、あからさまな社会的差別は特に見受けられないようであったが、経済面において、特に過酷な貧困の状態にある。土地へのアクセスも含めて、資金の不足、教育やエンパワーメントの欠如により、将来に関して計画を立てた行動ができない状態にあるシングルマザーが非常に多い。

3) 保健・医療

調査対象地区を含む同州の農村地域において、平均家族人数、出生率はかなり高い。インタビュー調査では、平均の子供数が6人から8人となっている。

農村地域においては栄養失調も大きな問題となっている⁴。訪問したStrydkaalクリニックの看護婦によると、同地域の子供の80%、大人の40%が栄養失調である。栄養不良に関しては、農村で農業を行わないことによる問題も大きいとの指摘もあった。

同クリニックでは、3人の看護婦が24時間体制で駐在しているが、常駐の医者はおらず、毎週決まった日時に、巡回で回ってくるのみである。1日に平均40～50人の患者を受け入れているとのことであるが、主な訪問患者としては、ヘビにかまれた、頭痛、風邪、咳、怪我の治療・手当、子供の予防注射などを求める患者である。医療施設としては、簡単な治療室が3部屋ほどあるのみで、手術等も行われていない。また、同クリニックでは出産の介助も行っているとのことだが、話を聞いた看護婦によると、10代の妊娠もかなり多く、学校でのカウンセリング等の活動も行っているとのことだった。男性へのコンドーム配布などのサービスも行うが、配布をしても使用されないなど、意識面での問題が大きい。その他、地域の重大な問題として、農村でのレイプ、家庭内暴力、子供虐待がかなり深刻な問題であり、地域の女性、子供の身体的・精神的健康に大きな影響を及ぼしているとの指摘があった。

⁴ 白人女性の平均余命が76歳であるのに対し、アフリカ系黒人女性は67歳。

他の少し大きい設備を有する病院でも、十分な医療設備、医師等のリソースに恵まれていない。地理的にも恵まれない（見渡す限り何も見られない）地域に位置しており、住民にとってクリニックまでの交通手段が大きな問題のように感じる。1日の患者数が50人程度というが、こうした病院に妊婦や病人も徒歩で来院するとのことである。クリニック側からも、住民や、他の病院等とのコミュニケーション手段が限られていることが懸念事項としてあげられた（調査対象地区において病院の数は2つ。クリニックは9か所存在）。医師の村への巡回を増加しようという動きも一部あるが、ニーズに十分対応しきれてはいないのが現状のようである。

さらに、州の死亡率の20～25%がHIV/AIDSに関連するものとなっている。特に10代の女性の妊娠・HIV感染率が高く、妊産婦の14%が感染者、10代妊娠の約20%が感染しているという報告もあった。しかし、HIV患者については、対応できる病院も限られており、また、十分な治療・カウンセリングも施されていないのが現状のようである。

4) 水・燃料

ノーザン州の村落における安全な水の普及率は50%程度となっている。調査対象地区においても、1日に3回、村に1、2か所しかない水場へ水汲みに行く作業を余儀なくされている場合がほとんどであった。また村の水場が週に3日しか稼働していない地区もあり、その場合は、片道約5 kmの道のりをかけて川まで水汲みに行かなければならない。こうした作業を女性と子供たちが担っている。電気もなく、生活に必要な燃料に関しても同様であり、こうした燃料の収集も大きな負担となっている。

5) 教育・学校

調査対象地区の住民の約43%が非識字である⁵。残念ながら、今回の調査では、普通の小学校等を訪問することができず、基礎教育の状況を調査する機会がなかったが、政府の調査によると、アフリカ系は男女とも経済的理由で進学できない場合が多いこと、NGO等による識字教室は都市部を中心に開催されており、農村部における教育は不十分であるとの分析がなされている（南アフリカにおける教育システムは4 - 4 - 4制で、グレード1～12までとなっている）。

今回、訪問した学校は農業学校⁶（高校レベル）だったが、生徒数も女性が半数を占めるなど一見ジェンダーバランスのとれた教育をしている。しかし、学校までの通学に

⁵ Sekhukhune District Office の調査より。

⁶ Strydkraal School

10kmかかりそのほとんどが徒歩であること、年間2～3人の退学者が出るが、そのすべてが妊娠による女子生徒の退学であるという現象も聞かれた。

現地踏査でインタビューをした女性たちは一応、グレード4（初等教育）程度の教育を受けてはいるが、自分の年、子供の年齢等についてあいまいな答えしか返ってこない場合が多かった（政府の調べによると、調査対象地区において105の学校（Primary、Secondary含む）が存在する）。

6) 女性組織

調査対象地区で活動する女性組織としては、農村女性組織（RWA：Rural Women's Association）、農業女性フォーラム（FUWA：Forum for Women in Agriculture）の2つが主に活動を展開している。

a) RWA

RWAは、旧ホームランド地区に居住する農村女性を対象に活動するNGOであり、カソリック系シスターによって設立された。調査対象地区での活動は1991年より開始し、主な活動としては女性の組織化と特に野菜栽培に関する技術訓練（現在ではApel地域（訪問地域）において計23haを保持）を行っている。そのほか、収入向上活動（養鶏・裁縫・れんが作り・フェンス作り・ケータリングに関するトレーニング、会計・簿記等のビジネストレーニングなどによる起業支援）、識字教室、女性のリーダーシップ研修、コンピューター訓練などで現在約2,000人の女性が活動しているとのことである。RWAで研修を受けた女性たちが、自ら組織化してケータリング事業やその他の起業を興すなど、多くの女性たちの成功例が見られるとのこと。

b) FUWA

FUWAは、ノーザン州農業省により組織された農村女性組織である。実際の活動現場等を見学する機会はなかったが、地区の女性普及員によると、農村女性が直面する課題として「土地の分配」「インフラストラクチャー」「適正技術」「予算の配分」「普及サービス」「市場へのアクセス」「暴力」「人材開発」「制度上の問題」をあげ、これらに総合的に対応するべく、農村における女性の組織化や情報普及を通して女性の能力向上をめざしているが、実質上の活動は空中分解し、現在の活動はあまり活発ではないとのこと。

c) その他

Lakopi Bakery

当初はNGOのプロジェクトとして始まったが、その後独立し、村の女性たち自身を組織化して、ベーカリーショップを開いている女性たちを訪問した(Lakopi Bakery)。ここでは現在、村の11人の女性たちが交代でパンを焼き、村の住民たちに販売している⁷。それぞれ、会計管理なども作成し、現在では1人当たり、月200ランドの収益をあげている(現在の場所を更に広げて事業拡大も予定するなど順調な経営を続けている)。この組織で活動する女性たちは、ベーカリーでの仕事のほかに、それぞれが自給食糧の生産にも携わっている。トップとして活動している女性は自力で英語を学習し、メンバーの女性たちに英語を教え、また村の女性たちへ読み書きを教える作業をボランティアで行うなど地域のエンパワーメント活動にも従事していたとのことで、ベーカリーで活動している女性とは、通訳を通さなくても英語でコミュニケーションが十分できた。さらに、女性たちは自らの状況や問題点を分析し、今後の活動の展望についても明確に意見を述べ、エンパワーメント活動の「効果」を目の当たりにすることができた。村では現在、これらの女性たちが主体となって、村の女性の集まりを月1回開催し、それぞれが5ランドずつ出資し、非常時において互助的に使用する活動等も行っている。これらの女性たちに現在抱える問題点を聞いたところ、シングルマザーの増加、窃盗の問題等があがった。

Hlatlolanang Health and Nutrition Education Centre

ノーザン州のプライマリー・ヘルス・ケアと女性と子供の地位向上を通じて貧困削減、栄養失調の改善等を図ることを目的として活動しているNGO(Hlatlolanang Health and Nutrition Education Centre)を訪問したが、ここでは主に、政府組織や地域の医療・福祉施設、NGOと協力して、医療に関するサービスから人権に関する意識向上、情報普及を通して各人の情報収集を向上させる活動まで幅広く活動している。

具体的には、各村の栄養と健康状態の調査及びモニタリング、各家庭への栄養・衛生指導、村の医療従事者へのトレーニング、障害者に対するケアとサービスの提供を行っている。また食糧の安全保障に関する活動として、果樹園やコミュニ

⁷ 白パン：3ランド、黒パン：2ランドで販売。原料となる小麦はピーターズバーグから仕入れる(65kgで190ランド)。近所の男性が1袋につき、手数料として+2ランドで運搬してくれる。

ティー・ガーデンに必要なリソース提供、技術指導、食品加工や食品の乾燥を防ぐ方法のトレーニングも行っている。また、収入向上活動に向けては、ビジネススキルに関するトレーニング、れんが作り、コンクリート、裁縫、フェンス作りに関するトレーニング普及も行っている。

その他、水資源省との協力で水の供給と衛生設備の整備、より良い衛生施設の普及なども実施している。また、10代の妊娠、リプロダクティブ・ヘルス、性感染症、避妊に関する調査・研究、更には、セクシュアリティ、女性の人権などに関する地域の啓発活動など人権教育にも力を入れているとのことであった。

3 - 4 - 2 ジェンダー政策・実施体制

(1) ノーザン州

州の農業省を含め、州レベルの各省はジェンダーに関する政策・制度が一応整備されている。ノーザン州農業省内にもジェンダー担当局 (Human Resource Division) が設置され、すべての政策、事業へのジェンダー平等の視点の導入推進と監視、職員に対するジェンダートレーニング等の実施、省内のすべての調査における男女別データ使用の推進、プロジェクトへのモニタリング・評価、を活動の柱とし、毎月1度州の首相府 (Premier Office) の女性の地位向上局 (Office on the Status of Women) への報告の義務が課されているなど、制度面では整っている。しかし、実施する人材を含め、具体的な実施体制・能力は不十分である。ノーザン州農業省においてはジェンダー担当職員は1名のみであり、特にジェンダー分野の専門家というわけでもない。

ノーザン州農業省においては1993年になって、女性普及員の採用を開始した。男性普及員が女性農業者のニーズを十分把握、対応できていないこと、時には男性普及員による農村女性への虐待、性暴力等が見られたことにより女性普及員の登用が始まる。しかし、その数はまだまだ少なく、調査対象地区 (Sekhukhune 郡) における農業専門員・普及員の計130人中、女性は18人のみとなっている。

一方、普及員の数は別として、Sekhukhune 郡の行政組織におけるジェンダーバランスはかなり整っているように見える。地区オフィスのトップは女性 (ノーザン州の6地区のうち3つの地区において行政トップは女性) である。しかし、こうした行政内におけるジェンダーバランスが、地域内までには浸透しきれていないのが実状のようである。女性普及員の登用が1993年からと遅かったことと、地域内における慣習、差別的価値観が依然として根強い。

1999年度より中央農業省（National department of Agriculture）主催により年に1回「Female Farmers Competition」の実施が始まった。農業における女性の役割を認識し、女性の農業に対するインセンティブを更に高めようとする目的で開始された。「食糧輸出部門」「国内市場向けの生産部門」「自給用生産部門」の3部門の中から各州においてそれぞれ2名の女性農業者を選別し、1位には7,000ランド、2位には3,000ランドの賞金とともに、海外研修等の機会が与えられる。ノーザン州においては、「国内市場向けの生産部門」「自給用生産部門」に2000年度は計32人の応募があった。2001年度の応募者は11人。女性農業者のインセンティブとなっているという話もあるが、ノーザン州の農村女性、スクノード地区の女性貧困層には、まだまだそこまでアクセスできる段階に至っていない（2001年スクノード地区より1人の応募があったが、落選）。

（2）中央農業省におけるジェンダー政策・活動

中央農業省では、「女性と貧困」「女性と経済」という2つの問題領域に焦点を絞り、特に「農業における女性」という視点から、農村における女性の土地へのアクセス、サービス提供強化、差別的な社会慣習の排除をめざした取り組みを進めている。具体的には、ジェンダー平等政策の推進、女性の権利と機会に関する意識向上活動の推進、ジェンダー視点を導入した土地改革の推進、女性のエンパワーメント活動（収入向上活動含む）、男女別データの整備、NGO、女性団体とのパートナーシップ、国際機関との連携、といった活動を推進している。

ここでは、農村女性の役割を「主要農業者」「農業者の妻」「普及能力保持者」「栄養提供者」「地域開発を担う人材」「農業技術者」と見なし、農業政策に総合的に女性を登用し、参加を促進していくことを推進している。しかし、政策は整えているが実施能力・体制が不十分であり、政策が空回りしているとの指摘も多く聞かれた。

