

【論文】

# 中国農村部の高齢者に対する村幹部の機能と役割

—江蘇省 A 鎮の村幹部へのインタビューから—

茆 海燕\*

**要旨：**本研究では、中国農村部に在住している高齢者に対する村幹部による支援実態を把握し、その実態をもとに村幹部の機能・役割を明らかにするため、江蘇省 A 鎮の村幹部 6 名を対象に半構造化インタビューを実施し、KJ 法を用いて分析を行った。

その結果、村幹部は高齢者に対する多面的・多層的な支援を行っていること、村幹部は制度実施機能、生活基盤整備機能、代弁機能、虐待調停機能、日常生活支援機能を果たし、媒介者、情報提供者、創設者、擁護者、保護者、援助者などの役割を担っていることが明らかになった。

**Key Words：**中国農村部、高齢者、村幹部、支援、機能・役割

## I はじめに

「中国老齡事業發展報告」(2013)によれば、2012 年末全国の総人口は 13.54 億人、60 歳以上の高齢者人口は 1.94 億人で総人口に占める割合は 14.3%である(呉 2013:2)。このうち農村部高齢者の人口は 1.12 億人で農村総人口に占める割合は 17.0%である(管 2014:141)。中国農村部における社会保障制度<sup>1)</sup>は実施されたばかりで保障水準が低い。施設や在宅など的高齢者サービスが十分に展開されていないため、高齢者の生活を全面的に維持することができない。また、出稼ぎする若者の増加や核家族化の進行に伴い、家族扶養の機能は弱まっている。従来から村民委員会<sup>2)</sup>及び村幹部は高齢者を含む村民に様々な役割を遂行してきたが、制度・サービス及び家族によって高齢者問題を解決することができていない現状から、今後は村幹部による高齢者への支援が必要になると考えられる。

中国農村部における村幹部とは、村民委員会もしくは党支部<sup>3)</sup>のリーダーであり、村民から認められた一定の管理機能を果たす者である。具体的には党支部の書記及び各委員、村民委員会の主任、副主任、会計、村民員会の下に置かれる各委員会の委員、村民小組の組長を指している。そのうち、書記、主任、会計は「三主幹」(最も重要な 3 つの役目)と呼ばれている(于=2012:341)。村幹部は村民から選挙され、村民委員会の各委員と党支部の各委員を兼任している。

中国農村部において、村幹部には高齢者に対する支援が求められているが、それに関する研究は注目されておらず、支援実態は不明確である。本研究では、村幹部による高齢者

2015 年 3 月 30 日受付/2016 年 4 月 30 日受理

\* 東洋大学大学院福祉社会デザイン研究科社会福祉学専攻博士後期課程

への支援実態を明らかにし、それと関連づけながら村幹部の機能・役割を明らかにする。

## II 村幹部の機能・役割に関する先行研究

1970年代末の土地請負制度<sup>4)</sup>の実施と1980年代の人民公社<sup>5)</sup>の解体によって、農村社会の管理は混乱状態に陥った。農村の社会治安、生産、生活を維持するため、農民は自発的に村民自治を始めた。1980年の旧正月に広西宜州市屏南郷合寨村は国内初の村民委員会を創設した。1982年の「中華人民共和国憲法」と1987年の「中華人民共和国村民委員会組織法」<sup>6)</sup>(以下「組織法」)により、村民委員会が農村における基層の自治組織であると位置づけられた。

村民委員会の機能に関して、羅(2001)は「組織法」に基づき、村には「自治機能と行政への協力機能」の2つの機能があるとして、自治機能を管理機能と教育機能、サービス提供機能に分類している。そして行政への協力機能は村にとって重視されるが、自治機能は重視されないとしている。李(2009)は「組織法」に基づき、村幹部には管理的機能、教育的機能、サービス提供機能があり、中でもサービス提供機能が最も重要であるが、現実には村幹部がサービス提供機能を十分に果たしていないとしている。陳ら(2010)は「組織法」に基づき、村幹部には村事務の管理・サービス提供機能と行政への協力機能があるとしている。村幹部が自治機能やサービス提供機能を十分に遂行していない理由として、村民委員会と党支部、鎮政府との関係が対立していることや(孫ら2003:286-7;李2009:35;羅2001:17;楊2007:30)、村の財源が減少していること(李2009:36)、人民公社時代から残された行政組織の性質(孫ら2003:288;羅2001:17)、などが挙げられる。

徐(1997)は「郷政村治」<sup>7)</sup>体制という社会的背景と「組織法」の規定に基づき、村幹部は「政府の代理人」と「村の当家人」(「村民の代理人」とも呼ぶ)という二重役割を担っているとしている。「政府の代理人」とは、村幹部が「国家の法律、法令と政策の執行、上級政府から分配された任務と行政区域の業務」を実施する者である(徐1997:152)。「村の当家人」とは、村幹部が「村の業務を自主的に管理する以外、政府に村民の意見と要求、提案を報告する」村の代表者の役割である(徐1997:152)。

村幹部が二重役割を果しているとき、村民の利益よりも私利を謀ることを優先するとの指摘がある(申ら2001:58;沈1998:16)。李(2011)は、「家族を含む特定のネットワークの内部の人々の代理人となり、(中略)自己の利益を出発点として私利を謀る側面がある」村幹部を「私利を謀る代理人」と呼んでいる(李2011:33)。村幹部が「私利を謀る代理人」になる理由として、①国家政策の具体的な実施が村幹部に任せられているため、政策を行使するとき私利を謀ることが可能になる(李2011:33;申ら2001:59)。②村幹部は一般的に年齢が高く、管理能力が低く、私利を謀る性質が強いが、村民にサービスを提供する意識が薄いなど素質が低い(孫ら2003:287;李2009:36-7;楊2007:30)。③市場化とともに村幹部は経済人としての意識が高まり、様々なチャンスを利用して私利を謀っていく(李2011:33;申ら2001:59)。④村幹部に対する監督体制が欠如している(李2011:33)。⑤村幹部の権限、経済及び社会保障などが低い(李2011:33)、などが挙げられる。

農業税費改革<sup>8)</sup>の実施や農村部の都市化、市場化の発展とともに、村幹部の仕事が変化し、機能・役割も変化しており、今後、村幹部は「村民の代理人」としての役割を重視すべきだとの指摘がある(郭ら2011:122;孫ら2003:288)。また、郝(2008)は内蒙古K

旗の事例に基づき、農村での土地政策改革、農業税費改革と郷鎮機構改革に伴い、村は公共事業の実施者、公共財産の管理者、公共秩序の維持者がいないという苦境に陥り、そこから脱する方法として村幹部の機能を村民自治に戻すことを提案している。

以上のことから、村幹部は「組織法」によって行政への協力機能と自治機能を担っていることがわかったが、先行研究ではこの2つの機能がどのような内容なのかを明確にしていない。また、これらの機能を遂行するために、村幹部がどのような役割を担うのかも明らかにしていない。さらに、先行研究は村幹部の役割を示したが、実証的な検討が限られている。先行研究は村幹部の役割を「政府の代理人」「村民の代理人」「私利を謀る代理人」に分類しているが、実際には村幹部は農民でありながらも地域リーダー(公務員ではない)であるという複雑な身分であるため、政府からの指示と法律・制度に従いながら村民にサービスを提供している。したがって、村幹部の役割を完全に「政府の代理人」や「村民の代理人」「私利を謀る代理人」として線引きすることが難しい。本研究では、村幹部を対象にインタビュー調査を行い、村幹部による高齢者への支援実態を把握することで、実態と関連づけながら村幹部の機能・役割を明確にする。

### Ⅲ 研究方法

#### 1. 調査地区・調査協力者の特徴

A 鎮は江蘇省の中で経済発展が遅い蘇北地区に位置し、農業を中心とし、鎮の中心部では郷鎮企業<sup>9)</sup>が発展している地区である。A 鎮(面積96km<sup>2</sup>)の2012年末総人口は4.1万人、そのうち高齢者人口は7473人で総人口に占める割合が18.4%であり、12村で構成される。

前述した「三主幹」は村全体を管理し、村内の高齢者の実態を熟知している。そのため、本研究では、A 鎮の12村を経済発展の程度によって3つに分類し、その中から2村ずつ計6村を選び、各村の「三主幹」から1名ずつ推薦された計6名の村幹部の協力を得た。調査協力者の基本属性は表1のとおりである。

表1 調査協力者の基本属性

ID	性格	年齢	戸籍	担当年数	担当役職	住所	居住年数
A	男	58	非農村	38	会計	当村	58
B	男	52	農村	20	副書記	当村	52
C	男	52	農村	32	主任	当村	52
D	男	56	農村	36	主任	当村	56
E	男	55	農村	25	書記	当村	55
F	男	55	農村	5	主任	当村	55

#### 2. 調査方法・調査期間

鎮長と鎮の矛盾調停センターの役員から村幹部への調査依頼、調査の日時・場所の再確認などの協力を得た。実施の際、調査の依頼書とインタビューガイドを村幹部に配布し、

2013年8-9月にかけて、1名につき約1時間の半構造化インタビューを行った。インタビューガイドは、①担当地域の概要の説明、②農業税費廃止による村幹部の役割変化の説明、③村の高齢者の生活課題、それに対する支援、支援にあたっての困難についての説明、④高齢者により良いサービスを提供するために期待することの説明、の4項目である。

### 3. 倫理的配慮

本研究は、筆者の所属大学院の倫理審査委員会の承認によって実施した。録音の同意や個人のプライバシーの保護などについて協力者に伝え、口頭での了承を得た。

### 4. 分析方法

本研究は、KJ法を用いて分析を行った。分析は、語る内容を中国語で逐語化し、日本語に翻訳した後、狭義のKJ法の分析手順のとおり、「ラベルづくり」→「グループ編成」→「表札づくり」→「図解化」→「叙述化」の一連の作業を行った。結果、ラベル(130)はグループ編成を3回繰り返し、15の小さい「島」、7つの大きな「島」に統合された。分析にあたって、筆者の所属する大学院の教員および院生の客観的評価により妥当性と信頼性を高めた。なお、本研究では、{シンボルマーク}【3回目の表札】【2回目の表札】≪1回目の表札≫<ラベル>「語る内容」を表すこととする。

## IV 調査結果

逐語から作成した130のラベルは、{1. システムの問題}、{2. 制度の解決策}、{3. 制度の困難性}、{4. 地域の問題}、{5. 地域の解決策}、{6. 地域の困難性}、{7. 虐待の問題}、{8. 家庭問題の解決策}、{9. 家族の困難性}、{10. 社会の冷たい目}、{11. 党员からの補助}、{12. 使命・やりがい}、{13. 制度への期待}、{14. 地域への期待}、{15. 家族への期待}という15の小さい「島」に統合され、さらに1, 4, 7を{I 高齢者の生活問題}とし、2, 5, 8を{II 村幹部の解決策}とし、3, 6, 9を{III 困難性}とし、10を{IV 社会の冷たい目}とし、11を{V 党员からの補助}とし、12を{VI 使命・やりがい}、13, 14, 15を{VII 今後の期待}とし、7つの大きな「島」に統合した。また、本研究の調査結果を「図1 中国農村部の高齢者に対する村幹部の支援実態」に示した。

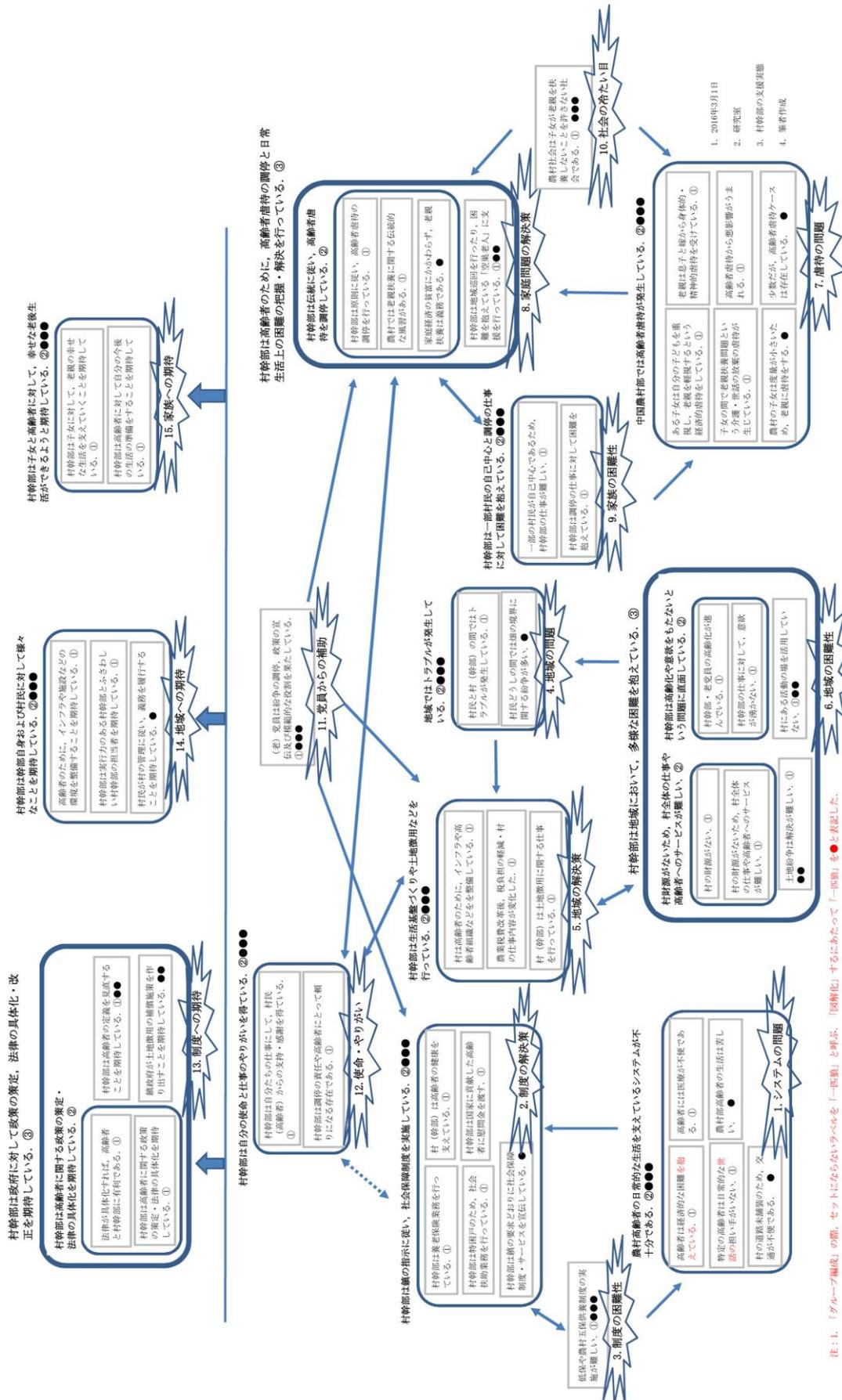


図1 中国農村部の高齢者に対する村幹部の支援実態

注：1. 「グループ編成」の際、セットにならないラベルを「一匹狼」と呼ぶ。「図解化」するにあたって「一匹狼」を●と表記した。

## 1. 各島の叙述

### {1. システムの問題}

【農村部高齢者の日常的な生活を支えているシステムが不十分である】ことは、＜農村部高齢者の生活は苦しい＞こと、高齢者が経済的な困難を抱えていること、医療が不便であること、＜特定の高齢者は日常的な世話の担い手がない＞こと、＜村の道路未舗装のため、交通が不便である＞こと、である。

経済的な困難について、現在の農村部では新型農村社会養老保険制度（以下、養老保険）が実施されているが、＜高齢者は基礎養老金がもらえても生活費が足りない＞。高齢者は元気なうちに農作業を行っているが、＜農業は収入にならないため、高齢者は経済的な困難を抱えている＞。企業や政府が農民の土地を徴用する場合、補償金を支払うが、＜契約どおりに補償金を支払わないため、土地徴用された高齢者は経済的な困難となっている＞。農村部における特困戸<sup>10)</sup>では、＜子女が親不孝のため、特困戸の老親<sup>11)</sup>は経済的な困難となっている＞。

医療の不便について、新型農村合作医療保険制度（以下、医療保険）の改正に伴い、裸足医者（資格のない医者）や個人医療所、衛生室での点滴が禁止されており、村の衛生室が合併されたため、特に慢性病のある高齢者にとっては医療が不便である。外出できない高齢者に対して訪問診療サービスがあるが、訪問診療の費用が高い。

＜特定の高齢者は日常的な世話の担い手がない＞ことについて、農村部の＜「空巢老人」は老老介護が一般的である＞。彼らの子女が都市へ出稼ぎにいったことと、彼らは都市の子女と同居を望まないため、「空巢老人」の日常的な世話の担い手がない。また、＜配偶者が亡くなった高齢者は日常的な世話をしてもらえない＞ことと、＜末期患者老親を看取る子女がない＞こと、＜孤独な高齢者は経済的問題だけではなく、日常的な扶養が必要である＞などの例がある。

### {2. 制度の解決策}

{1. システムの問題} に対して、【村幹部は鎮の指示に従い、社会保障制度を実施している】。まず、養老保険について、村幹部は高齢者に養老保険の説明・申請を行ったり、村の養老保険の実施状況を鎮政府に上申したり、養老保険に加入していない村民に加入させるように働きかけたりする。

社会扶助について、村幹部は経済的な困難な家庭を農村最低生活保障制度（以下、低保）の対象と判断したり、政府の救済金を特困戸の現状に応じて分配したり、特困戸を敬老院（鎮民政所の所管する高齢者入所施設）に入所させたり、年末・緊急時・葬式の際、特困戸に村の慰問金を渡したりする。

＜村の衛生室は高齢者の日常的な健康管理を指導している＞ことと、＜村幹部は高齢者に健康診断の情報を知らせている＞ことのように＜村（幹部）は高齢者の健康を支えている＞。

村幹部は国家に貢献した高齢者に村の慰問金を渡し、老党员<sup>12)</sup>を見舞う時も慰問金を渡す。

### {3. 制度の困難性}

村幹部は {2. 制度の解決策} を講じた後、＜低保や農村五保供養制度<sup>13)</sup>の実施が難しい＞と感じている。近年、低保の申請・審査が厳しくなっており、また、＜娘や養子が息子と同様に老親を扶養するという低保の基準の実施が難しい＞。また、＜分散供養の五保

老人は村での生活が大変であるが、敬老院への入所は望まない>.

#### {4. 地域の問題}

農村【地域ではトラブルが発生している】. <村民と村の間では自留地<sup>14)</sup>に関する土地紛争がある>し、<村民と村幹部の間ではトラブルもある>. また、<村民どうしの間では畑の境界に関する紛争が多い>.

#### {5. 地域の解決策}

2005年の<農業税费改革後、農民と村の税負担が軽減している>し、村の仕事はインフラ整備に変化してきている.

<村は村民(高齢者)のために、道路・橋の修理をしている>. また、<村は高齢者の余暇活動のために、活動の場や運動機器を用意している>. <村は高齢者の権益保護のために、高齢者協会を設置・運営している>. これらは<<村は高齢者のために、インフラや高齢者組織などを整備している>>ことを表している.

土地徴用について、<村幹部は土地徴用に反対する人を説得している>し、<村は土地徴用の補償について鎮と交渉している>.

#### {6. 地域の困難性}

村幹部は村の財源、村幹部の高齢化や意欲、活動の場の活用、土地紛争の解決など地域に関する多様な困難を抱えている.

現在、<<村の財源がない>>状態にある. その理由は、鎮政府は土地徴用の補償金などの村の財源を不正に利用していることや、村が政府の代わりにプロジェクトの実施費用を立て替えていること、<村には余った土地がないため、経済発展が難しい>ことである. その結果、村全体の仕事の実施が難しくなり、また、村レベルでの社会保障対策や高齢者サービスができない.

<村幹部はまもなく高齢者になる>ことや、新党員が少なく<一部の老党員の高齢化が進んでおり、仕事ができなくなっている>. また、一部の村幹部は仕事に対して意欲が湧かない. その理由は<仕事を行う時間がないこと>や退職後の保障がないために村幹部を担当したくない>ことと、村幹部が経費や精力を使って実施したプロジェクトにもかかわらず、それが村民から望まれないように<村・政府の担当者は疲れるだけで役に立たない役目である>ことからである.

高齢者は村にある図書室や活動室、弁工委(機関)、広場の運動機器を活用しない. また、<高齢者は村が行っている活動に参加しない>.

土地徴用の補償水準が物価水準の上昇より遅れているため、土地徴用に関する仕事が難しい. また、<村の自留地の問題は解決が難しい>.

#### {7. 虐待の問題}

農村部では少数であるが高齢者虐待ケースが存在する. その理由として<農村の子女は度量が小さいため、老親に虐待をする>ことが挙げられる.

ある子女は自分の子どもを重視しながらも老親を軽視して基本的な生活を援助しないというような経済的虐待をしている. 嫁は義理老親の労働能力の喪失や物品購入などの小さな決定に対する不満、財産の占有のため、義理老親に暴力(言)を振るっている. <老親が扶養問題を村幹部に相談したため、息子から暴力(言)を受けた>こともある. これらのような身体的・精神的虐待がある.

子女の間で生じた老親扶養問題は介護・世話の放棄の虐待に現れる. 息子どうしの老親

扶養の押し付け合いや兄弟・嫁間の不和、親がほかの兄弟をえこひいきしたという口実、老親が元気であるという口実のため、＜老親扶養問題は多子家庭で多発している＞。また、＜嫁によって義理老親の扶養問題が発生している＞ことや、＜子女の子ども（老親の孫）の性別によって、老親を扶養する意識が異なっている＞こと、＜特困戸の子女が親不孝のため、老親扶養問題が発生している＞ことなどの例もある。

「高齢者虐待から悪影響がうまれる」。まず、「親不孝の子どもと同じ家庭で育ったきょうだいも親不孝になるような家庭の風潮がある」。また、＜虐待をした嫁が自殺をほのめかし、村幹部を脅迫する＞ことや、＜世間体を気にして、老親は子女の親不孝を他人・村幹部に訴えない＞ことのような悪影響がうまれる。

#### 【8. 家庭問題の解決策】

家庭問題の解決策として【村幹部は高齢者のために、虐待の調停と日常生活上の困難の把握・解決を行っている】。

＜村幹部は高齢者虐待を調停することが多い＞。調停の際、村幹部は「小事は組を超えない、大事は村を超えない」という管理規定を定め、家庭の安定団結のため、高齢者のニーズに沿って問題を厳正に調停する。調停の手順として＜組長（党組長）→調停主任と組長→書記と主任→鎮の矛盾調停センター→鎮の法律援助所→人民法院（裁判所）という調停段階がある＞。また、村幹部は虐待の現状を聞き取り、記録、判断し、調停では子女の態度の改善を重視する。訴訟が起きた場合、＜村と人民法院は連携しながら法律を実行する＞。村幹部は虐待の調停にあたって、「養児防老」（老後のために子女（特に息子）を育てる）や「輪流養老」（兄弟が交替で一定期間ずつ親の世話をする）、息子どうしは老親を平等に扶養するなどの伝統的な風習に従い、＜家庭経済の貧富にかかわらず、老親扶養は義務である＞という法律にも従っている。

そのほか、村幹部は地域住民の様々な状況を把握するため、地域を巡回したり、「空巢老人」の生産上・日常生活上の困難を助けたりする。

#### 【9. 家族の困難性】

村幹部は多子家庭の老親扶養問題などの調停の仕事に対して困難を抱えている。その理由は調停の仕事が当事者の機嫌を損ねることや細かい紛争まで処理するからである。また、一部の村民は自分の権利を主張するが義務を履行しないあるいは理屈が通じないため、村幹部の仕事がやりにくくなる。

#### 【10. 社会の冷たい目】

「農村社会は子女が老親を扶養しないことを許さない社会である」。即ち、老親を扶養しなければ、法律、社会世論、社会道徳から認められず、子女は社会的名声を失い、社会的進出がしにくくなり、自分の子どもの結婚に悪影響を与える。

#### 【11. 党員からの補助】

「（老）党員は紛争の調停、政策の宣伝および模範的な役割を果たしている」。この役割を果たすために、党員は村ごとに月1回「時事政治や日常的な仕事、社会安定、新しい制度」などに関する学習活動に参加している。

#### 【12. 使命・やりがい】

これらの問題に対する解決策を講じた後、【村幹部は自分の使命と仕事のやりがいを得ている】。＜援助された高齢者は村幹部に感謝している＞。また、＜大多数の村民は虐待した嫁を批判し、村幹部の調停を支持している＞し、村幹部の税費徴収の仕事も支持して

いる。村幹部は村内の紛争の調停に責任を負い、高齢者にとって頼りになる存在である。

### {13. 制度への期待}

村幹部は高齢者に関する政策の策定・法律の具体化や高齢者の定義の見直しを期待し、また、＜鎮政府は土地徴用の補償施策を作り出すことを期待している＞。

村幹部は各級政府が高齢者に関する政策を打ち出すことや、「中華人民共和国老年人權益保障法」（以下「權益法」）が全面的・強硬な措置を打ち出し、法律に高齢者のケアを盛り込んで子女の扶養基準を具体化することを期待している。そうすれば、高齢者は自分の権利を行使して安心でき、村幹部にとって調停の仕事がやりやすくなる。

法律では60歳以上の者を高齢者としているが、実際に＜60-70代の高齢者は元気であり、有能であるため、村に貢献している＞。そのため、村幹部は＜労働能力がない、病気や障害を抱えて、子女の扶養が必要な人を高齢者とする＞ことを期待している。

### {14. 地域への期待}

＜現在、養老院・居宅養老サービスセンターは必要ないと考えるが、将来的には必須である＞ため、村幹部は高齢者施設の整備、また、道路・橋などのインフラ整備を行うことを期待している。村幹部は高齢者のために政策を真摯に実行することと、ふさわしい者が担当することを期待している。さらに、＜村民が村の管理に従い、義務を履行することを期待している＞。

### {15. 家族への期待}

村幹部は子女に対して、老親を幸せにすることや、娘や孫が老親（祖父母）を扶養すること、孫の性別によって扶養意識が異なるという悪習慣を改善すること、葬儀で高額の費用を使うような封建迷信活動をやめ、生前期間に老親のためにお金を使うことなどを期待している。村幹部は高齢者や50代の人々が貯金をするなどの準備を期待している。

## 2. 村幹部の語りに関する全体図解

村幹部は農村部の高齢者問題に対してシステム、地域、虐待の問題があると意識し、それらに対応するために、制度、地域、家庭問題の解決策を講じ、制度、地域、家族に関する困難を抱えている。一方で村幹部は{使命・やりがい}を得て、長期目標として制度、地域、家族に関する期待をしている。{使命・やりがい}は解決策に肯定的な影響を与えている。

困難性は解決策を阻害し、システム、地域、虐待の問題を起こす。{社会の冷たい目}は{虐待の問題}を抑制し、村幹部の{家庭問題の解決策}を支持している。党員は村幹部の解決策の実行を補助している。

## V. 考察

調査結果より、高齢者に対する村幹部の支援実態、村幹部の機能・役割、の2点について考察を行う。

### 1. 高齢者に対する村幹部の支援実態

本研究では、村幹部が意識している高齢者の問題を{システムの問題}、{地域の問題}、{虐待の問題}にまとめた。

{システムの問題}は経済的な困難、医療の不便、日常的な世話の担い手の不足、交通の不便などである。経済的な困難に対して村幹部は、高齢者が少額の基礎養老金を得るために、養老保険業務を行っている。特困戸が低保制度を利用するために、村幹部は低保の対象の審査、政府の救済金や村の慰問金の分配などの社会扶助業務を行っている。また、国家に貢献した高齢者に慰問金を渡す優遇制度業務を実施している。これらの解決策は高齢者の経済的な困難をある程度軽減すると考えられる。しかし、村の財源が限られているため、村独自の社会保障制度の実施ができない。＜低保の申請・審査が厳しくなっている＞ことと、娘や養子が息子と同様に老親を扶養するという低保の基準は農村における息子が老親を扶養するという伝統と合わないため、すべての特困戸に低保制度を利用させることが難しい。

高齢者の医療について、村には高齢者の日常的な健康管理を指導する衛生室があるが、村幹部はそこに直接かかわっておらず、年に1回の健康診断を知らせるだけである。医療保険は「大病中心」(大病給付を中心とする)であるため、慢性病のある高齢者の医療問題は解決できず、訪問診療費が高いため、外出できない高齢者の医療問題も解決できない。このように高齢者に対する「看病難」(治療を受けることが難しい)の問題は依然として存在している。

《特定の高齢者は日常的な世話の担い手がない》問題について、村では{制度の解決策}が限られており、村幹部は地域を巡回して問題の早期発見と「空巢老人」の生産上・日常生活上の困難を中心に支援している。それは一般的に高齢者の世話を子女や親族に任せていることと、農村部における高齢者サービスが未整備であることによる。高齢化の進行と「空巢老人」の増加などのため、村幹部は将来的に養老院・居宅養老サービスセンターの設置を期待している。

地域でのトラブルは自留地や畑の境界、土地徴用などの土地紛争が主である。それに対して、《村幹部は土地徴用に関する仕事を行っている》が、自留地の回収や土地徴用問題の解決は難しい。その理由は村が村民から自留地の使用権を回収することで、村民の利益を害しているからである。村幹部は自留地の問題解決策を語らず、具体的な解決策は不明である。また、土地徴用の補償水準が物価水準の上昇より遅れていることも理由の1つである。今後、村民の利益を保護するために、＜鎮政府が土地徴用の補償施策を作り出すことを期待している＞。

村幹部は農村部の高齢者虐待や老親扶養に関する問題を意識しているが、それらの区別については曖昧である。それは中国では未だに高齢者虐待に関する法律が定められておらず、定義が明確になっていないからである。張(2009)は中国における高齢者虐待の行為を身体的虐待と精神的虐待、経済的虐待、介護・世話の放棄、財産権の侵害、婚姻自由の侵害という6つに分類した(張2009:12-3)。本研究ではこれを参照し、子女が自分の子どもの生活を重視しながらも老親を軽視して基本的な生活を援助しないことを経済的虐待とし、老親が息子と嫁から暴力(言)を受けていることを身体的・精神的虐待とし、子女の間で生じている老親扶養問題を介護・世話の放棄とした。また、本研究では、嫁が義理老親の財産を占有するような財産権の侵害を身体的・精神的虐待を起こす1つの理由として位置づけた。

【村幹部は伝統に従い、高齢者虐待を調停している】。「権益法」の第74-5条によれば、高齢者虐待の場合、人民調解委員会<sup>15)</sup>やその他の関連組織の調停を求めることができ、人

民法院に起訴することもできる。しかし、この法律は高齢者虐待調停の原則や過程などを規定していない。結果で示した虐待調停の原則や過程は村幹部の長年の経験に基づいてまとめられたものである。村幹部は「多子家庭の老親扶養問題の調停が難しい」と感じており、高齢者虐待を防ぐために村幹部は、高齢者に関する政策の整備・法律の具体化、政策を実行できる村幹部の養成、子女による老親の幸せな生活の支え、高齢者自身による老後の準備などを期待している。

農村社会では、子女が老親を扶養しないことは許されないという社会規範が村幹部による高齢者虐待の調停を支持している。また、党員は村幹部の仕事を補助しているが、老党员が多く、新規の党員が少ないため、党員である村幹部の育成は今後の課題である。

## 2. 村幹部の機能・役割

調査結果で示した3つの解決策(図1参照)から村幹部の機能・役割を考察する。この3つの島の内容を1つもしくは2つの機能にまとめ、それらの機能を果たすために村幹部が具体的に行っている仕事を役割とした。

【村幹部は鎮の指示に従い、社会保障制度を実施している】ことを制度実施機能とした。村幹部はこの機能を果たすために、社会保障制度と村民の間の媒介者、社会保障制度の情報を村民(高齢者)に提供する情報提供者、低保対象の認定調査を行う認定調査者、特困戸を入所できるように敬老院との連携を取る連携者としての役割を担っている。村民の教育水準が低く、情報伝達ネットワークが普及していない農村においては、これらの役割が村民から求められている。

【村幹部は生活基盤づくりや土地徴用などを行っている】ことを生活基盤整備機能と代弁機能とした。村幹部は生活基盤整備機能を果たすために、担当地域のインフラを管理し、整備が必要な場合は計画を立てて鎮政府に申請し、許可された後に村民を集めて整備を行うような管理者、計画者、組織者の役割を担っている。また、村幹部は高齢者組織を設置し、運営するような創設者・運営者の役割を担っている。村内にインフラや高齢者組織などの整備を行う専門機関がないため、これらの仕事は村幹部が実施することになっている。

また、村幹部は代弁機能を果たすために、土地徴用に関する情報を村民(高齢者)に提供する情報提供者、村民の代わりに鎮と交渉する村民権益の擁護者としての役割を担っている。土地徴用は主管機関や手続きなどが非常に複雑で、教育水準が低く法律や制度に関する情報が不十分な村民は、土地徴用の中で権益を常に侵害される。そのため、代弁機能は村民にとって非常に重要である。

【村幹部は高齢者のために、高齢者虐待の調停と日常生活上の困難の把握・解決を行っている】ことを虐待調停機能と日常生活支援機能とした。村幹部は虐待調停機能を果たすために、虐待された高齢者を保護する保護者、法律などの情報を提供する情報提供者、親不孝の子女を教育する教育者、訴訟が起きた場合は鎮の調停機関や人民法院との連携を取る連携者としての役割を担っている。

また、村幹部は日常生活支援機能を果たすために、地域を巡回して住民の問題早期発見や見守りを行う巡回者、「空巢老人」の生産上・生活上の困難を助ける援助者としての役割を担っている。高齢者に関する制度・サービスが未整備で、高齢者、特に「空巢老人」が増加しつつある農村社会において、村幹部の日常生活支援機能はより重要になる。

以上の村幹部の制度実施機能、生活基盤整備機能、代弁機能、虐待調停機能、日常生活

支援機能を先行研究で示された行政への協力機能と自治機能を用いて考察すると、制度実施機能と代弁機能は行政への協力機能にあたると考えられる。社会保障制度の実施について、県政府<sup>16)</sup>は社会保障制度の実施主体であるが、村民に直接に実施できないため、この業務を鎮政府に、鎮政府は村民委員会に委託し、村幹部は実質的な実施主体になっている。また、土地徴用について、高速道路や郷鎮企業、集中住宅などの建設のため村民の土地を徴用する場合、県政府もしくは市政府、省政府、中央政府は村民から土地を徴用し、(政府や企業などからの)補償金を各級政府、村民委員会などの村組織、村民の間で分配する。県以上の政府はこの業務を鎮政府に、鎮政府は村民委員会などの村組織に委託する。本研究では、法律・制度に規定された本来政府が実施すべき業務を村幹部が委託業務として行うものを行政への協力機能と定義する。

村幹部は行政への協力機能を果たすために、先行研究で示された「政府の代理人」「村民の代理人」の役割を担っている。「政府の代理人」について、村民の権利を擁護するために、村幹部は県政府と鎮政府の委託を受けて県政府と鎮政府の代理人として社会保障制度を実施している。また、村幹部は県以上の各級政府の委託を受けて県以上の各級政府の代理人として土地徴用の仕事を行っている。土地徴用を実施する「政府の代理人」としての村幹部は政府の利益を維持するために村民の利益を害している。一方で、土地徴用で村民の不満があった場合、村幹部は「村民の代理人」として鎮政府と交渉している。先行研究で示されていた「私利を謀る代理人」の役割は本研究では読み取れなかった。

また、生活基盤整備機能、虐待調停機能、日常生活支援機能は先行研究で示された自治機能にあたる考えられる。その理由は、インフラや高齢者組織などの整備は村の公共事務・公益事業に属するため、「組織法」第2条に規定された村民委員会が実施すべき業務とみなされるからである。また、高齢者虐待の調停は「權益法」第74-5条に規定された村の組織である人民調解委員会が実施すべき業務であることも1つの理由である。本研究では、村幹部が法律・制度に規定された実施すべき業務と、村内で生じた法律・制度外の出来事を処理するものを自治機能と定義する。村幹部は自治機能を果たすために法律に従いながら「村民の代理人」の役割を担い、日常生活支援機能のような法律外の出来事についても積極的に「村民の代理人」の役割を担っている。

## VI. おわりに

本研究は中国農村部における村幹部の高齢者生活課題への意識、支援内容、支援困難性と今後の期待等の実態を明確にした。この支援実態から、村幹部の様々な機能・役割を示した。村幹部は高齢者のために家族(本人)から、地域、さらに制度に至るまで幅広いレベルで支援を行っており、有力な地域リーダーであるといえるだろう。

本研究は6名の村幹部を対象としてインタビューを行ったものであるため、研究成果を一般化することができない。また、村幹部は男性が多く、女性が少ないという現実から、今回の調査協力者は全員男性であった。今後、村幹部の全員を対象として支援実態に関する検討が必要である。

**謝辞:** 本研究にご協力くださった村幹部の皆様、調整役を果たしてくださったA鎮の鎮長・役員、ご指導を頂いた先生、検討してくださった学友たちに心より感謝申し上げます。

## 注

- 1) 中国農村部における社会保障制度は主に社会保険, 社会扶助, 社会福祉(利)と優遇制度で構成される。
- 2) 村民委員会は一般的に村とも呼ばれ, 本研究における村民委員会=村である。また, 組織としての村民委員会と担当者としての村幹部の業務は切り離すことができないため, 本研究では, 村(村幹部)という表現をしている。
- 3) 中国共産党は中央から村(社区)まで党の組織を設置しており, 農村部の村レベルでの党の組織は党支部と呼ばれる。
- 4) 土地請負制度とは, 1970年代末から中国農村で実施されている土地制度であり, 農民は国家と契約を締結し, 土地を請負い, 生産・分配・経営を自ら管理し, 国家に一定の農産品もしくは農業税を納付し, 残りの部分を自由に管理できる制度である。
- 5) 人民公社とは, 1958-1984年における農村社会の基礎単位であり, 末端の行政組織でもある。人民公社の解体後, 設置された村民委員会の多くの担当者は元人民公社の担当者であるため, 行政組織の体質の一部が残されている。
- 6) 「組織法」は1987年に制定され, 1998年, 2010年に法改正が実施された。
- 7) 郷政とは, 郷・鎮政府が農村の基層行政組織であり, 法律に基づき行政の業務を実施する。村治とは, 村民委員会が農村の自治組織であり, 法律に基づき自治機能を果たす。
- 8) 農業税費改革とは, 農業税と農業特産税等の公租(税)と, それ以外に「三提五統」の費用(費)の改革のことを指す。2005年12月29日の第10回全国人大常務委員会第19次会議は「中華人民共和国農業税条例」が廃止することを決定し, 2006年1月1日から農業税は廃止されるようになった。
- 9) 郷鎮企業とは, 中国の郷・鎮と村にある中小企業を指す。人民公社時代の社隊企業から, 人民公社解体後の郷鎮企業の名称に変わった。村営, 私営等様々な経営形式がある。
- 10) 特困戸とは, 病気や障害, 災害などにより長期的に生活が困難な状態(年収入が貧困ラインより低い状態)になっており, 政府の長期的な救済が必要である家庭を指す。貧困戸とは, 災害や事故, 病気によって臨時的に困難な状態になっており, 短期間で自助による基本的な生活を維持することができない家庭を指す。
- 11) 老親とは, 60歳以上の親を指す。
- 12) 党员とは, 中国共産党に加入している者を指す。老党员については60歳を超えた党员であることと, 1949年以前に加入している者であるという2つの見解があるが, 本研究では前者を指す。老党员の一部は村幹部を担当したことがある。
- 13) 農村五保供養制度は農村部における法的扶養者がいないあるいは扶養能力がない, 労働能力が無い, 収入が無い者という「三無者」に「保衣・保食・保住・保医・保葬」という「五保」サービスを提供する(供養)社会扶助制度の1つである。この制度は敬老院に入所するという集中供養と村に住みながら供養してもらおうという分散供養の2つの供養方式がある。
- 14) 自留地とは, 所有権を村(村組織)が有し, 農民が税金を納めずに自由に使える土地である。
- 15) 人民調解委員会とは「中華人民共和国人民調解法」に基づき, 農村の村民委員会の中で紛争を調停することを目的として設置される群衆的組織である(第7, 8条)。
- 16) 中国の行政構造は一般的に中央政府→省政府・直轄市政府→市政府→県政府→鎮政府となっている。

## 引用文献

- 陳 永剛・卒 偉 (2010)「村幹部代表誰?—應然視域下村幹部角色与行為的研究—」『蘭州學刊』12 蘭州市社会科学院, 蘭州市社会科学界聯合会, 69-72.
- 「中華人民共和國憲法」(2004年)  
([http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content\\_62714.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm), 2014. 11. 16).
- 管 典安 (2014)「人口老齡化背景下農村老人再婚問題研究」『東岳論叢』35(2)山東社会科学院, 141-144.
- 郭 斌・寧 澤達 (2011)「村幹部角色代理權重的實証分析—基於陝西省 M 縣的 104 個村幹部的問票調查—」『農村經濟』3 四川省農業經濟学会, 120-122.
- 郝 亜明 (2008)「困境与回帰: 村委會的現狀与前景分析—以內蒙古 K 旗調查為例—」『內蒙古農業大學學報 (社会科学版)』4 內蒙古農業大學, 35-38.
- 「中華人民共和國老年人權益保障法 (修訂草案) 全文」(2012年) ([http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2012-07/06/content\\_1729109.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2012-07/06/content_1729109.htm), 2016. 2. 27).
- 李 偉南 (2009)「村委會服務功能研究」『武漢科技大學學報 (社会科学版)』11(3)武漢科技大學, 31-39.
- 李 志軍 (2011)「村幹部“謀利型代理人”角色及其行為邏輯—以西北龍村退耕還林 (還草) 事件為例」『古今農業』3 全國農業展覽館, 27-36.
- 羅 秀蘭 (2001)「村民委員會の機能に関する研究」『湖南公安高等專門學校學報』13(5)湖南警察學院 (現在『湖南警察學院學報』に改稱した), 15-18.
- 「中華人民共和國村民委員會組織法」(2010年)  
([http://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content\\_1732986.htm](http://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content_1732986.htm), 2014. 11. 16).
- 「中華人民共和國人民調解法」  
([http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2010-08/28/content\\_1593344.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2010-08/28/content_1593344.htm), 2016. 2. 27).
- 申 靜・陳 靜 (2001)「村庄的“弱監護人”: 对村幹部角色的大衆視角分析—以魯南地区農村實地調查為例—」『中国農村觀察』5 中国社会科学院發展研究所, 53-62.
- 沈 延生 (1998)「村政的興衰与重建」『戰略与管理』6 中国戰略与管理研究会, 1-34.
- 孫 萍・苗 振国 (2003)「我国村民自治的角色分析」『瀋陽農業大學學報 (社会科学版)』5(4)瀋陽農業大學, 286-289.
- 吳 玉韶 (2013)『中国老齡事業發展報告』社会科学文献出版社.
- 徐 勇 (1997)「村幹部的双重角色: 代理人与当家人」『二十一世紀』8 香港中文大學中国文化研究所, 151-158.
- 楊 雲霞 (2007)「村委會在新農村建設中的角色定位」『中共石家庄市委黨校學報』9(7)中共石家庄市委黨校, 石家庄市行政學院, 石家庄市社会主义學院, 30, 39.
- 于 建嵘 (2001)『轉型期中国鄉村政治構造的變遷—以岳村為表述對象的實証研究』 (=2012, 徐一睿『移行期における中国鄉村政治構造の變遷—岳村政治—』株式会社日本僑報社.)
- 張 萍 (2009)「中国における高齢者虐待の問題 (1) —とくに、その定義について—」『佛敎大學社会学部論集』49, 1-14.

参考文献

川喜田二郎 (1987) 『KJ 法—渾沌をして語らしめる—』 中央公論社.

**Functions and Roles of Village Cadres to the Elderly in Rural China**  
**Interviews with Village Cadres of Town A in Jiangsu Province**

**Mao HAIYAN**

This study, in order to understand the situation of village cadres' support provided to the elderly, and then to clarify the functions and roles in rural China. I performed a semi-structured interview for 6 village cadres of Town A in Jiangsu Province and analyzed using KJ method.

It is suggested that village cadres are provided manifold and multiple support to the elderly. It is also suggested that village cadres are playing functions of institutional execution, life infrastructure, advocatory, abuse arbitration, daily life support, and playing multiple roles of mediator, information provider, founder, advocator, custodian, assistant.

Key Words : rural China, elderly, village cadres, support, function and role