

# 上海市における貧困問題への対策 —糧油補助制度を中心に—

渡邊千香<sup>1</sup>・木南莉莉<sup>2\*</sup>

(平成18年6月27日受付)

## 要 約

上海市は経済成長の著しい中国の中で最も経済発展を遂げた都市の一つであると同時に、「都市部住民最低生活保障制度」を全国に先駆けて導入するなど、積極的に貧困問題に取り組む都市でもある。本稿は、上海市における多様な貧困対策のひとつである「糧油補助制度」に焦点を当てて分析を行った。

「糧油補助制度」の受給者および制度を実施する担当者への聞き取り調査や一般市民へのアンケート調査を通じて「糧油補助制度」の認知度・効果・問題点などが明らかになった。まず、一般市民を対象としたアンケート調査回答者のうち約3割の者がこの制度を知っていると答えた。また、「糧油補助制度」の受給者はこの制度が栄養状況の改善に役立ったと評価する一方で、補助額の基準や補助対象者の特定などの適正さや正確さへの改善を求めていることが明らかになった。

新大農研報, 59(1):11-19, 2006

キーワード：都市部住民最低生活保障制度、貧困対策、糧油補助制度

## 1. 研究目的および研究方法

近年、世界的に貧困問題が大きく取り上げられ、貧困撲滅のために様々な運動や政策が行われているが、貧困問題の解決はいまだ困難な状況にある。一方、中国は1978年時点で貧困人口は2億5,000万人であったが、2004年には貧困人口を2,900万人までに減少させることに成功した。しかし、中国農村部での貧困削減が大きな成果を挙げた一方で、都市部での貧困問題が深刻化し、都市部の貧困人口は増加傾向にある。

そこで、本稿は中国都市部の貧困対策を取り上げ、研究対象地は上海市を選んだ。上海市は中国で最も経済発展を遂げた都市の一つであるだけでなく、「都市部住民最低生活保障制度」を全国に先駆けて導入するなど、貧困問題に積極的に取り組む都市でもある。

また、本稿は上海市における「都市部住民最低生活保障制度」の下で講じられてきた多様な貧困対策の中「糧油補助制度」に焦点を当てるのである。「糧油補助制度」とは、政府が一定基準以下の所得階層の都市戸籍住民に対して糧油補助を行い、彼らに食糧購入に対する金銭的負担を軽減させる制度である。その背景としては、近年、中国の食料供給システムにおける大きな変化があったと考えられる。

建国以来、中国における食料の生産と供給は政府の厳しい統

制下に置かれ、食料は配給券によって供給されてきた。しかし、1985年頃から都市住民の所得向上に伴い、副食品（穀物、食用油以外の食料）の市場開放が進み、1991年には全国で食糧（穀物類、食用油など）に関しても改革が行われた。しかしながら、食糧の市場開放は食糧の需給逼迫状況を緩和し、食糧生産物の品質向上にも大きく貢献した一方で、食糧価格の上昇によって、農地を持たない都市住民の中には食料を手に入れ難い層が生じた。このような状況の下で、所得の低い都市住民の栄養状況を改善するため、貧困対策の一環として「糧油補助制度」が実施されたのである。

そこで、本研究は「糧油補助制度」の内容、制度の効果と問題点を明らかにし、今後上海市における貧困対策の課題を提示する。

本稿は以下の分析方法を用いる。まず、既存の文献・資料の収集と査読を通して貧困問題の現状や貧困対策の経緯を理解し、調査地（上海市）および研究対象とする貧困対策「糧油補助制度」に焦点を絞ることとする。また、上海市において、現地調査を、2005年9月22日～29日に実施した。現地調査では、アンケート調査、聞き取り調査および糧油商品の価格調査を行った。

アンケート調査については、2種類のアンケート調査票を作成し、一般市民向けアンケート票を富裕層主婦8名・学生6名

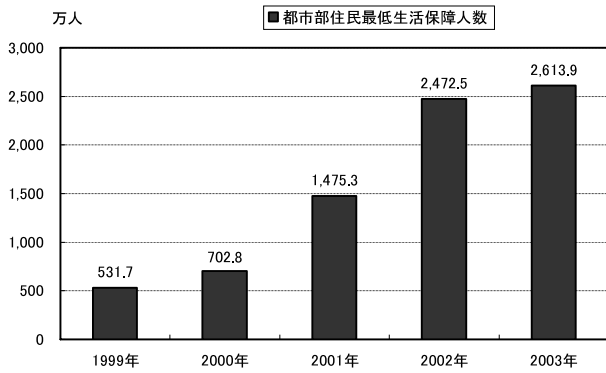
表1. アンケートの実施概要

調査対象	調査内容	実施日	配布数	回収数	回収率
A: 学生・教員 (上海大学)	調査票Ⅰ：学生・市民アンケート	2005年9月24日	7	7	100.0%
B: 富裕層主婦	調査票Ⅰ：学生・市民アンケート	2005年9月26日	8	8	100.0%
C: 糧油補助 受給者	調査票Ⅱ：糧油補助受給者アンケート	2005年9月24日	9	9	100.0%
D: 一般市民	調査票Ⅰ：学生・市民アンケート	2005年9月23-28日	240	205	85.4%

<sup>1</sup>株式会社アタゴ

<sup>2</sup>新潟大学農学部

\*代表著者: kiminami@agr.niigata-u.ac.jp



出所：中华人民共和国国家统计局 HP <http://www.stats.gov.cn>

図1. 都市部住民最低生活保障制度対象者数の推移 (全国)

教員1名(上海大学)・一般市民205名に用い、糧油補助制度受給者用アンケートを糧油補助受給者9名に用いた(表1を参照)。

聞き取り調査については、上海市民の貧困問題に関する意識を知るために、学生・教員(上海大学)および富裕層主婦への聞き取り調査を行った。また糧油補助制度の実態を知るために虹口区G街道扶貧担当者1名および糧油補助受給者1名への聞き取り調査も行った。

糧油商品の価格調査については、糧油補助供給指定商店における糧油の販売価格を知るために行った。価格調査店舗は、高級デパート「久光(そごう)」、日本食品店「美濃屋」「しんせん館」、外資系スーパー「カルフルー 古北店」、「三角地 副食品市場」、糧油補助供給指定商店「虹口区 密云糧油食品店(良友金伴)」「虹口区 祥徳油醬商店」とした。

## 2. 上海市における貧困問題

### (1) 中国における貧困の定義と貧困対策の変遷

#### 1) 中国における貧困の定義

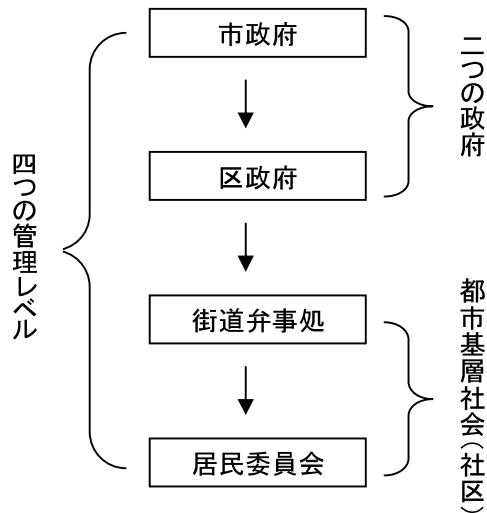
中国では貧困を定義する上で所得を基準としており、貧困者とは絶対的貧困線以下の所得しか得られない人を意味している。絶対的貧困線(以下「貧困線」と略す)とは、生命維持のために最低限必要な収入額を意味し、農村と都市とは貧困線の設定方法が違う上に、各省によってもその数値は様々である(木南, 1998)。

#### 2) 中国における貧困対策の変遷

建国当初である1950年代の農村部は特に貧困状態がひどく、政府は様々な対策を行った。しかし1978年時点では農村部は依然として2億5,000万人の貧困人口が存在した。1979年から生産責任制が導入されたことで農民の生産意欲が喚起され、農業生産は急速に発展した。その後も1986年から1993年までの8年間で貧困人口を7,000万人にまで減少させることに成功し、さらに1994年には「国家八七貧困救済重点計画」を制定し、20世紀末までの7年間で農村貧困8,000万人の衣食充足問題の解決に取り組んだ。また、592の貧困県を指定し、重点的に支援を行ったことによって1999年までに農村貧困人口は3,400万人までに減少し、2004年時点では2,900万人にまで減少させることに成功した。

#### 3) 都市部における貧困者

都市の貧困者の多くは国有企業を一時的に解雇された「下崗職工(婦休者)」や、都市登録失業者であり、その家族も貧困



出所：郭(2003) p.22の図1より。

図2. 上海市の都市管理体制

者となる。また、そのほかに民政対象者が挙げられる。民政対象者とは、孤児・高齢者・病気・障害者および固定所得がない人のことを指している。彼らは伝統的な非保障対象者である。これ以外に、流民と呼ばれる貧困地域からの出稼ぎ労働者がいるが、流民は都市戸籍を持たないという理由で都市貧困者としてはカウントされない。このことから都市での正確な貧困人口を把握することは困難とされている(張, 2003)。

都市戸籍を持つものは土地を持たないため、収入が極端に低い場合は何らかの補助が必要となる。この補助が「都市部住民最低生活保障制度」である。

図1からは都市の貧困者である「都市部住民最低生活保障制度」の対象者が年々増加傾向にあることがわかる。

### 4) 「都市部住民最低生活保障制度」について

#### ① 都市部住民最低生活保障制度の概要

この制度は上海市を皮切りに1993年から1997年にかけて全国275都市で実施され、1999年10月1日からは全国で本格的な実施が開始された。生活保障の内容としては、対象者に最低生活保障金を支給すると同時に医療補助、糧油補助、副食品補助、学業補助、物品の配布など様々な補助を行っている。また、都市部住民最低生活保障制度の実行は地方の各レベルの人民政府が責任を負うことになっている。

#### ② 受給資格

制度の対象者になるためには、i) 補助を行う都市の戸籍を有していること、ii) 一人当たりの毎月の収入が保障基準を下回っていること、の二点を満たしていなければならない。

#### ③ 都市部住民最低生活保障を受けるまでの流れ

補助を受ける際には、まず、補助を受けたい人が必要書類(注1)を自分の戸籍がある各街道弁事処へ提出し、「都市部住民最低生活保障待遇審査表」を記入する。次に、街道弁事処と居民委員会において第一回の審査が行われ、関連書類と審査意見を県(市、区)レベルの人民政府の民政部門に報告し、さらにそこで審査が行われる。この審査で認定されると、「都市部住

表2. 都市部住民最低生活保障制度調整情況

年月	都市部住民最低生活保障制度基準		対象者数 (万人)
	金額(元)	変化率(%)	
1993年6月	120		0.65
1994年7月	135	12.5	0.70
1995年4月	165	22.2	0.75
1996年4月	185	12.1	0.77
1997年4月	195	5.1	0.77
1998年4月	205	5.1	1.30
1999年4月	215	4.9	11.30
1999年7月	280	30.2	11.30
2000年	280	0.0	18.70
2001年	280	0.0	33.85
2002年8月	290	3.6	43.16
2003年	290	0.0	44.59
2004年	290	0.0	40.36
2005年8月	300	3.4	-

出所：『上海統計年鑑（2005年度版）』より作成。

民最低生活保障金受領カード」が発行され、認定されない場合はその結果が申請者に通知される。保障対象者は「都市部住民最低生活保障金受領カード」および身分証明書、戸籍謄本を持参して金融部門や郵便局を通して保障金を受け取る。

#### ④管理と審査について

保障対象者の家庭収入状況について、街道弁事処および居民委員会が家庭訪問調査などを通して四半期ないしは半期ごとに調査を行い、家庭収入状況の変化に応じて保障内容の調整を行っている。

### (2) 貧困対策における区の役割

#### 1) 区とは何か

まず、上海市の都市の管理体制として4つの管理レベルがある。トップは市政府、次いで区政府、その下に街道弁事処、さらに居民委員会という管理体制である。本稿において、「区」は街道弁事処と居民委員会を指す(図2)。

#### 2) 貧困対策における役割

上海市には234箇所の街道弁事処があり、社会救助に関する業務は街道社会救助管理所という部門が担当している。保障対象者の管理、最終的な審査については民政部が行っているが、申請、調査、報告書の提出、許可印の発行というプロセスを行うのは街道弁事処であり、実際の調査や実務は街道弁事処および居民委員会が行っている。このことから、都市部住民最低生活保障の運営面で区の果たす役割は大きいといえる。

### (3) 上海市における貧困問題の現状および対策

#### 1) 上海市概要

上海市は北緯31度14分、東経121度29分。長江デルタの最先端地域に位置している。面積は6,340.5平方kmであり中国全土面積の0.06%を占め、南北約120キロ、東西約100キロの市である。2004年度末での上海市の戸籍人口は約1,352万3,900人であるが、上海市には大量の外來流入人口が存在しており、その正確な数は把握されていないものの、居住人口は1,700万人と推測されている。

上海市の最低賃金については2005年7月1日から労働者の最低賃金が引き上げられた。月額では55元アップの690元に、非全日制労働者(フルタイムでない労働者)では1時間あたり5.5元から6元となった。

### 2) 上海市の貧困問題の現状

経済成長の著しい上海市であるが、貧困問題は存在している。上海市の失業率は4.5%である。また、このほかに下崗職工も存在しており、貧困者の多くはこれら失業者と、下崗職工とその扶養家族である。このほかに流民(出稼ぎ労働者)の貧困者も存在するが、彼らは都市戸籍をもたないので上海市の生活保障の対象にはならない。その実体の把握は難しい。上海市における都市部住民最低生活保障制度対象者数の推移を見ると、保障制度導入当時である1993年は6,500人であったが、2004年には40万3,600人に達し、十年弱の間にその伸びは約60倍を示している(表2)。これは、基準額の上昇に伴って対象者が増加したともいえるが、特に1998年から2002年にかけての伸びは大きい。2004年に初めて減少に転じたが、2005年の保障基準の引き上げに伴って対象者も再び増加することが予想される。

### 3) 上海市における都市部住民最低生活保障の内容

保障基準以下の都市部住民に対しては以下のような補助を行っている。

①保障金の支給。保障額に関しては、保障基準300元/月以下の額を補填する形で支給する。例えば、収入が200元/月の補助対象者については100元/月を補助し、収入0元/月の補助対象者については300元/月を支給する。②糧油補助(最高40元/月)、③副食品補助(8元/月)、④助学券(小学生・中学生を対象、雑費・学費の免除、昼食の補助「2免1補」)、⑤助学証明の発行(高校生以上を対象、街道弁事処は学費免除を受けるための証明書を発行し、学生にアルバイトの機会を提供する、大学生の場合はローンを受けられる)、⑥アパートの補助(家賃の減額・免除および廉価なアパートの提供)、およびその他、貧困者に多面的な補助がある。例えば、医療補助は450元/月以下の低収入家庭を対象に一ヶ月あたりの医療費が1,000元を超えた場合、超過額の25%から50%を補助する。さらに、新年・祭りの時にはお金や物品を貧困者に贈る(正月は100元~200元の現金、夏は扇風機、秋はお菓子などを贈る)のである。

以上のように上海市においては貧困者に対して多方面からの補助が提供されている。

#### 4) 上海市における社会救済実施状況

2004年末時点の都市部住民最低生活保障の対象戸数は24万1,600戸で、対象者数は40万3,600人であり、これは都市部住民の3.88%を占めている。その内訳は、男女別では男性が55.7%、女性が44.3%である。また、40万3,600人のうち、伝統的救済対象者が4,600人、重い障害がある無職者が2万500人、失業・無職家庭が15万4,000人、就業家庭が22万4,500人という内容である。この制度に関する2004年度累計支出は7億4,600万元であった。

また、糧油補助に注目すると、対象者数は12万200人であり、2003年末と比較して9,600人減少した。2004年度の累計支出は3,800万元であった。

### 3. 「糧油補助制度」の実態と問題点

#### (1) 「糧油補助制度」とは何か

##### 1) 中国の食糧流通体制の変化と糧油補助制度の発生理由

中国政府は1953年から食糧、綿花、製油原料、豚などの農産物に対して統一買い付け、割り当て買い付け制度を実施し、統一販売を開始した。その後30年にわたり中国では計画供給が実施され、食糧は配給券による供給が行われた。しかし、1984年

から野菜、肉、果物などを生産販売する役割は市場に開放され、1992年には、中国における肉、野菜、卵、乳製品、魚、果物など「菜籠子」商品の生産と販売がほぼ全面的に開放された。

一方、食糧（穀物類、食用油）と綿などの主要農産物に関しても1991年には全国で食糧改革が行われた。この改革で食糧の買い付けと販売価格が同価格になり、配給券が自然になくなった。食糧配給制度中には都市住民は「食糧手帳」を持ち、食糧の配給を受けていたが市場化移行後は都市住民の食糧購入先は、そこに在住する都市戸籍を持たない人々と同様になった。

低所得者層にとっては今まで保障されてきた食糧の配給が停止してしまうという死活問題へとつながる事態となった。そこで、一定基準以下の所得階層の都市戸籍住民に対して糧油補助を行い、彼らに食糧購入に対する金銭的負担を軽減させる制度を実施した（犹静，1996）。

## 2) 制度の内容

### ①糧油補助制度の対象者

都市部住民最低生活保障制度対象者のなかでも、16歳以下および60歳以上の者が糧油補助の対象者となる。この糧油補助制度は年齢制限があり、すべての都市部住民最低生活保障制度対象者に適応されるわけではない。

### ②補助額について

16歳以下および70歳以上の者に対しては毎月一人当たり40元の補助が行われ、60歳以上から70歳までの者には、毎月一人当たり15元の補助が行われる。

### ③糧油補助カードの発行

糧油補助の対象者には「糧油補助カード」が発行される。各街道弁事処が発行業務を行ない、糧油補助の対象者はカードを「糧油補助供給指定商店」で使用する。

### ④糧油補助供給指定商店について

糧油補助供給指定商店は、上海食糧局が経営している「良友金伴」というコンビニエンスストアや一般の食糧販売商店であり、この中でも、市内に満遍なく分布するように糧油補助を行う商店を指定している。これは糧油補助受給者が徒歩で通えるように配慮しているためである。また、指定商店といっても、「糧油補助供給指定商店」という表示がある以外はほかの店と変わりはなく、一般市民も多く利用している。

### ⑤購入の流れについて

糧油補助カードを使用する際には、店員が専用の台帳に記入して勘定を行う。この台帳は毎月食糧局に提出している。

### ⑥糧油補助供給指定商店の規定

糧油補助供給指定商店では以下のように細かい規定がある。

- i) 穀物・食用油を管理している会社と店の店長は、プロジェクトの第一責任者になり、専門責任者を1名任命する。
- ii) 責任者は最も規模が小さい商店の監視を強める。規定に違反した場合は処分を行う。
- iii) 勝手に糧油商品の品種を増加してはいけない。
- iv) 安全な商品を供給し、正規の価格で販売し、利益は規定の範囲内に収めること（食用油10%・米12%・小麦粉15%）。
- v) 商品の仕入れ台帳に正しく記入し、台帳を毎月食糧局に提出すること。

表3. 上海市内の各店舗の米，食用油，小麦粉に関する価格調査の結果

調査対象店舗	商品名	価格
そごう	珍珠米（パールライス）	11.10
カルフル古北店	珍珠米（パールライス）	6.00
三角地 副食品市場	大米（ジャポニカ米）	3.50
良友金伴 「コンビニ」	清香粳米（ジャポニカ米）	3.75
食糧供給店	米（ノーブランド）	3.40

食用油の価格調査結果

単位：元/L

調査対象店舗	商品名	価格
そごう	日清 色拉油（サラダ油）	20.8
美濃屋 「日本食品店」	日清 色拉油（サラダ油）	22.0
しんせん館「日本食品店」	日清 色拉油（サラダ油）	21.0
カルフル古北店	大豆油	7.1
良友金伴 「コンビニ」	調和油（ブレンド）	9.2
一般食糧店	大豆油	9.6

小麦粉の価格調査結果

果位：元/kg

調査対象店舗	商品名	価格
そごう	日清 小麦粉	27.8
美濃屋 「日本食品店」	日清 小麦粉（バイオオレット）	40.0
カルフル古北店	面粉（小麦粉）	5.5

出所：価格調査結果をもとに作成した。

- vi) 計量計は認められたものを使用すること。
- vii) 店の看板は、目立つようにしてかけておかなければならない。
- viii) 孤児・老人・病人・障害者など、店に出向くことが困難な対象者には、家まで商品を届けるといったサービスを行うこと。
- ix) 対象者から役所にクレームが来ないように、サービスには心を配るようにすること。
- x) 商店では必ずカードを確認したうえで供給を行い、カードの偽物に気をつけなければならない。
- xi) 商店では必ずその月分だけ供給すること。

⑥品揃えについて

上海食糧局のホームページに掲載されている糧油の取扱商品は米8種類、小麦粉1種類、小麦製品6種類について紹介されていたが、実際の糧油補助供給指定商店においてはあまり多くの種類は取り扱われていなかった。

3) 価格調査

糧油補助供給指定商店の価格とそれ以外の店の価格の差を知るためにわれわれは糧油商品の価格調査を行った。

食用油について最も高かったのは1L当たり22元、一方安かったのは1L当たり7.1元であった。また、米については1kg当たりそれぞれ11.1元と3.4元、小麦粉では1kg当たりそれぞれ40元と5.5元という差があった(表3)。ブランドの違いもあるが、それ以上に店によって大きな価格差があることが見受けられる。

(2) 糧油補助制度の実態について

1) 虹口区のG街道弁事処扶貧担当者に対する聞き取り調査

糧油補助制度の実態と実施状況を知るために、虹口区のG街道弁事処を訪問し、扶貧担当者1名に対して聞き取り調査を行った(表4)。

①保障を行うための予算について

予算については前年度の状況をみとうえて次年度の予算を決定する。また、都市部住民最低生活保障制度の資金は民政局から50%、街道企業(注2)からの税収50%でまかなっている。街道弁事処では運営資金をこの街道企業の税収からまかなっているため、街道によって保障対象者が多い場合、または街道企業の業績が悪い場合はその街道の財政が圧迫されることになる。

②扶貧担当者について

G街道弁事処では5名の扶貧担当者があり、彼らが貧困者に対する補助に関する業務を行っている。全員専門学校卒以上の学歴をもち、担当者としての専門的な訓練を受けている。都市

部住民最低生活保障対象者はG街道では1,128名がおり、一人当たり200名以上を担当する計算となる。

③扶貧担当者が指摘する問題点

今回の聞き取り調査の中で、扶貧担当者が語った内容を以下にまとめた。

口のうまい人が補助を受けられる場合や、裏でアルバイトをするなどの抜け道があるので、保障対象者の正確な生活状況の把握することが難しい。また、補助カードで米・小麦粉類・食用油だけでなく、タバコ・酒などの嗜好品を買う人がおり、糧油補助供給指定商店側も、購入商品を台帳に記入する形なので書き換えが可能であり、対象者の購入商品に対する管理意識がそれほど高くはないことも問題である。最も大切なことは貧困者の就職問題および、いかに貧困者の能力開発とアピールを行うかであり、保障対象者の管理については今後改善が必要である。

2) 糧油補助受給者への聞き取り調査

①対象者プロフィール

Aさんは男性48歳(妻49歳、息子17歳)、元「下放青年」で、現在は失業中である。家の広さは11m<sup>2</sup>、トイレ共同、風呂なしの賃貸住居で暮らしている。家賃は28元/月だが、滞納している状態である。主な家財道具はテレビ・電話・冷蔵庫・洗濯機であり、1995年から現在まで補助を受けている。

②現在の収入状況

毎月の収入は、Aさんは名目上0円で、妻の収入も協保(注3)180元のみであるから、保障金としてAさん300元、妻120元、息子300元、糧油補助として40元が支給されていることになる。また、これに加えて8元の副食品補助カードが支給されている。これらをすべて合計すると、Aさん家族の毎月の収入は

$300元 + 300元 + 40元 + 120元 + 180元 + (8元 \times 3) = 964元$ となる。しかし、実際Aさんはある企業でアルバイトをしているため、毎月1,000元のアルバイト収入がある。これについては申告していない(つまりAさん家族の毎月の収入は1,964元となる)。Aさんによれば、食費は一人当たり毎月最低500元が必要であり、収入の8割は食費に消えているとのことであった。また、息子の学費は年間3,000元を要し、学費免除の証明書息子に隠れて学校に提出している。新しい衣服を買えず、もらい物ばかりであるが、家計は赤字のため、近隣から借金している。しかしながら、Aさんは毎日息子に肉と魚を食べさせており、さらにAさんの毎月のタバコ代は300元にも

表4. 虹口区 G街道の補助状況

単位：元/年

保障内容	対象数	保障額
家賃補助	71戸	36,120
学費補助	200枚発行	-
伝統的対象者	32人	8,000
老弱残病	181人	68,780
最低保障	1,128人	296,800
協保	177人	-
糧油補助カード	890枚	35,680

出所：聞き取り調査結果をもとに作成した。

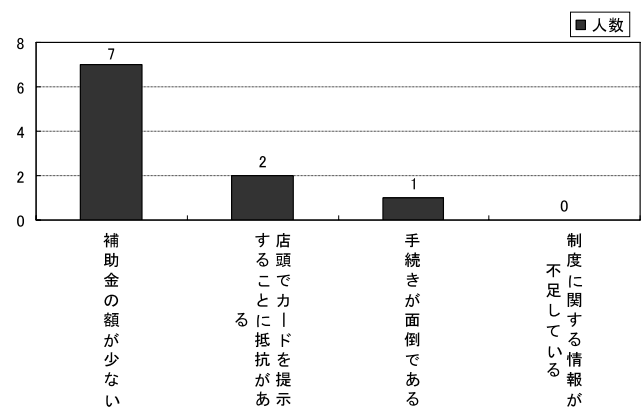


図3. 糧油補助制度の問題点(複数選択)

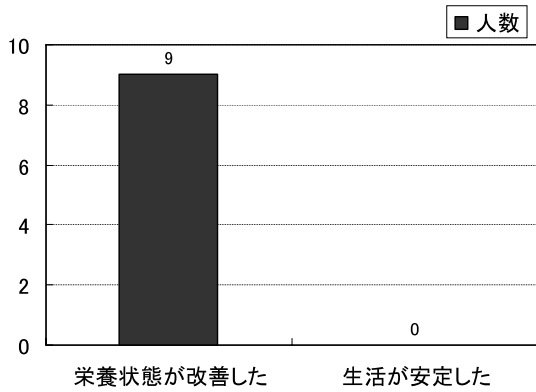


図4. 糧油補助制度について評価している点

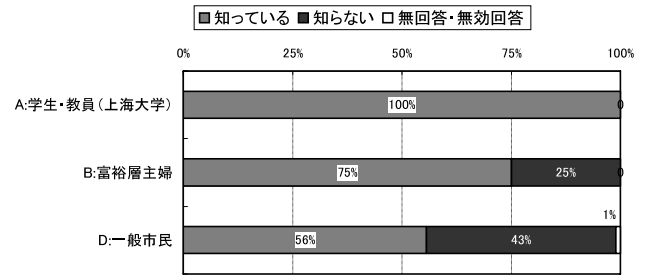


図7. 「都市部住民最低生活保障制度」を知っているか

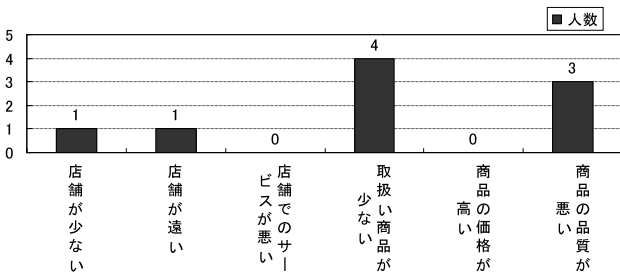


図5. 糧油補助指定商店の悪い点 (複数選択)

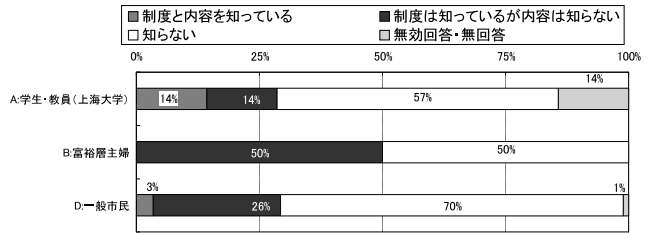


図8. 糧油補助制度について知っているか?

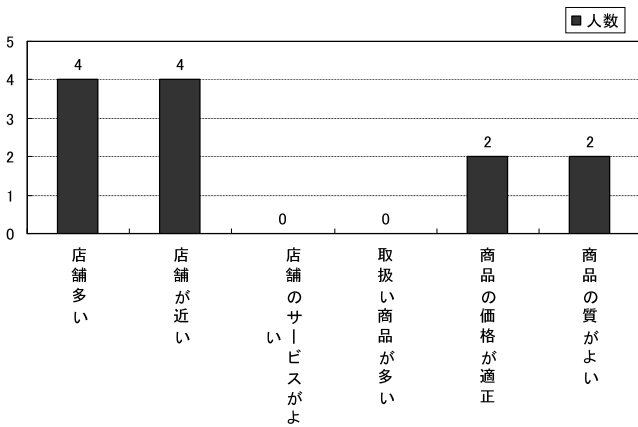


図6. 糧油補助指定商店の良い点 (複数選択)

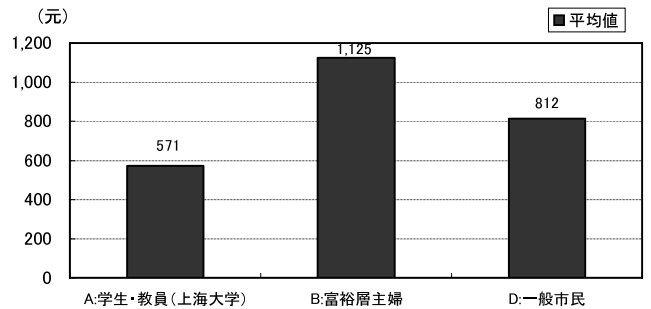


図9. 上海では食費は少なくとも一人当たり毎月何元必要か

のぼっている。息子は補助を受ける生活に強い抵抗感があるという。

③ 糧油補助制度に関する聞き取り調査の結果

Aさんは、糧油補助供給指定商店は質がよく安価であるのでありがたいと感じているものの、申請者に対する審査があまく抜け穴があることや、前科者に対しても補助が行われる事に関しては違和感があるとした。

3) 糧油補助受給者に対するアンケート調査

受給者は「糧油補助制度」をどのように評価しているかを知るため受給者に対してアンケート調査を行った。図3から図6は調査結果を示したものである。

糧油補助制度の問題点としては、補助金が少ないという回答が9名中7名と最も多く、続いて店頭でのカード提示に抵抗感があること、手続きが面倒という回答となった(図3)。また、糧油補助制度の評価としては、生活の安定までは行かないが栄養状態の改善があったと全員が回答している(図4)。

次に糧油補助指定商店については、取扱商品が少ないことに4名、商品の品質が悪いことに3名の回答があり、続いて店舗の少なさ、遠さに1名ずつの回答があった(図5)。一方、店舗が多いこと、店舗が近いことに対してはいずれも9名中4名が評価している。また、商品の価格の適正さと質の良さについても2名ずつが評価している(図6)。

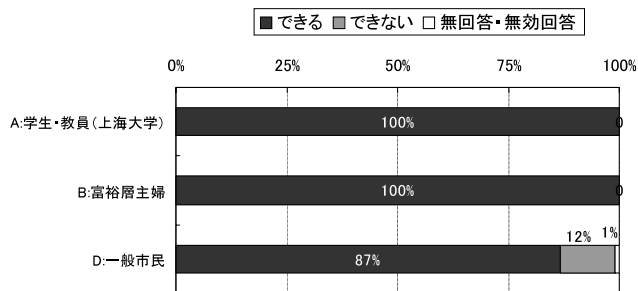


図10. 上海は現在の速度で発展を続けられるか

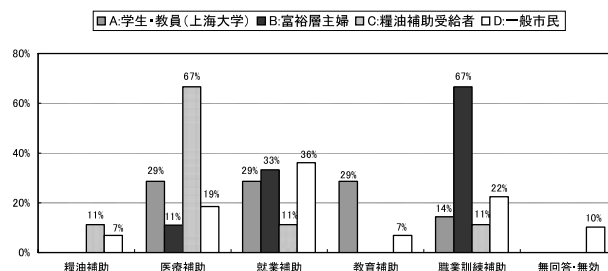


図12. 都市部貧困者にとっての最重要政策項目は何か

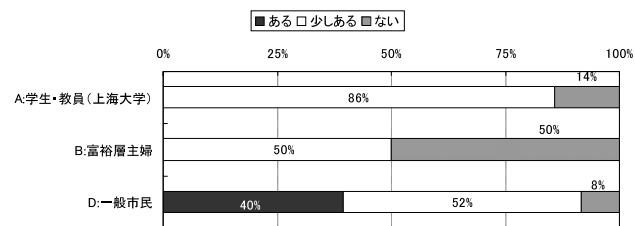


図11. 将来自分が貧困者になるかもしれない不安があるか

#### 4) 一般市民の貧困に対する意識

上海市民の貧困問題に対してどのような意識を持っているかを知るために、アンケート調査を行った。調査結果は図7から図12に示した。

まず、都市部住民最低生活保障制度の認知度は、学生の全員が認知しており、一般市民の55%が認知しているという結果となった(図7)。糧油補助制度の認知度は、一般市民の3.4%が制度と内容ともに知っており、制度は知っているという回答した25.9%と合わせて一般市民の約3割は制度を知っているという結果になった(図8)。

次に毎月一人当たり必要とする食費について、回答額の平均値の最も低い学生は571元、一方最も高い富裕層主婦は1,125元、一般市民は812元という結果になった(図9)。

上海市に対する今後の展望として、各グループとも発展していくという期待が高いことがわかる(図10)。その一方で、一般市民では約4割、大学生や富裕層主婦など将来的に貧困に陥る可能性が低いグループにおいても、半数は将来の貧困に陥るかもしれないという不安があるということがわかった(図11)。

貧困対策については、職業補助と職業訓練補助が重要だとする回答は、一般市民と富裕層主婦が多かったが、糧油補助受給者では医療補助という回答が最も多かった(図12)。

#### 4. 結論

以上の分析結果を踏まえて、上海市における「糧油補助制度」については、以下のようなことが明らかになった。まず、この制度は糧油補助受給者の栄養状態の改善の点で効果があったといえる。次に、地域住民のコミュニティである街道弁事処と居民委員

会が制度の実務を担当すると同時に、補助金の半分を街道企業からの税収でまかなうというシステムは、地域一体で貧困問題に取り組むという意識を高めるという効果もあったといえる。

一方、糧油補助制度の問題点としては、まず、補助額が適正かどうかという問題が挙げられる。上海市の最低賃金は690元/月であり、都市部住民最低生活保障基準が300元/月である。したがって、最低賃金と最低生活保障基準の間にギャップがあり、収入額はそのギャップに属する市民にはどのように対応すべきかという問題が残る。また、今回の糧油補助受給者のアンケート調査において補助額が少ないという回答があったが、適正な補助額を定めて欲しいという要求があるといえる。

さらに制度の運営上の問題としては、補助対象者の正確な把握と抜け道の防止をいかに行うかという問題がある。この問題への対応策として、虹口区G街道弁事処の扶貧担当者は、日本の住民基本台帳制度やアメリカのソーシャル・セキュリティを参考とした住民情報把握のためのシステム導入を行う必要性があるとした。

貧困問題は多様な側面と複雑な構造を持ち、貧困対策は多数の主体と手段が錯綜している状態である。最後に、「糧油補助制度」を通じて現在中国上海市で実施されている貧困対策に対して以下の課題を提示する。

##### 1) 貧困問題の把握

貧困問題の把握に関しては、表面的な所得問題として取り扱う傾向が強い。貧困発生原因の多様化・複雑化を考えれば、所得ないしは必要栄養量に基づく貧困線だけで政策対象である貧困者を特定することには問題があろう。

##### 2) 政府主導型対策の限界

現在の貧困対策は、「政府主、社会従」といわれるように、政府主導のトップダウン方式が主流となっている。これからは住民参加型の対策、民間団体による対策との連携が不可欠である。

##### 3) 社会の貧困問題に対する意識

一般市民の貧困問題への関心を高めることによって、寄付やボランティアに基づく民間団体の貧困救済活動は政府による貧困対策を補完し、効果を高めることが出来る。また、貧困者自身の意識についても、自らが生産能力を高めようとする意識を持たせることが、財政・金融政策の効果に大きな影響を与える。したがって、貧困対策には、働くインセンティブを与えるとともに相互扶助の意識を高めるシステムを作るといふ発想が

必要になろう。

### 注釈

(注1) 必要書類は以下の通りであり、必要に応じて提出する。

居民身分証、戸籍簿、社会保障カード

従業員賃金簿または賃金受領証明書

養老金(年金)受領証明書

失業保険金受領状況証明

従業員収入状況証明

協保人員と再就業特困人員生活補助状況証明

就業または職業訓練紹介証明

就業サービス受け入れ承諾書または就業双向承諾書

失業人員喪勞評価書

上海市障害者登記、評定表

離婚家庭子女養育費証明

(注2) 街道企業とは、街道が経営主体となる企業であり、農村における郷鎮企業に対応するものである。街道企業の前身は、解放直後の都市における失業者、個人手工業労働者および身体障害者を受け入れるために、住民が出資して設立された生産自立性の強い「里弄生産互助小組」である。街道企業は、商業企業が中心となっており、従業員は定年退職後の再就職者および女性が多い。また、各企業の規模は小さく設備は少ない。しかし、今後も失業者の吸収先としての機能が期待されている(木南・木南, 1995)。

(注3) 協保とは、国有企業を一時的に解雇された人に対して支払われる手当のことである。男性55歳以上、女性45歳以上は180元/月、男性55歳未満、女性45歳未満は100元/月の協保が支給される。

### 謝辞

本研究を行うにあたり、多くの方に調査の協力をしていただきましたこと、心からお礼申し上げます。

### 引用文献

#### a) 雑誌

郭定平. 2003. 上海市の社区建設と都市基層社会の管理体制改革. *アジア経済*, XLIV- 9 : 21-44.

木南章・木南莉莉. 1995. 中国の市場経済過程における地域自生型企業の発展—上海市における街道企の社会経済学的研究一. *三島海雲記念財団研究報告書*, 124-126.

木南莉莉. 1998. 中国の貧困問題に関する基礎的研究. *IDRI オケージョナルペーパー (FASID)*, 13 : 1-35.

張紀濤. 2003. 中国都市部の貧困問題と最低生活保障制度. *東亜*, 436 : 10-25.

#### b) 単行本

姜春雲. 2005. *現代中国の農業政策*. 家の光協会. pp231-257.

犹静. 1996. 中国の食糧流通制度および流通システム—1978年以後の時期を中心に. 平成9年度修士論文 新潟大学大学院経済学研究科.

#### c) 参考 URL

上海市民政局 HP <http://www.shmzj.gov.cn>

上海市食料局 HP <http://www.shgrain.gov.cn>

上海市統計局 HP <http://www.stats-sh.gov.cn>

中華人民共和国国家統計局 HP <http://www.stats.gov.cn>



## Counter-Poverty Policy in Shanghai: A Case Study of Food Assistance System

Chika WATANABE<sup>1</sup> and Lily Y. KIMINAMI<sup>2\*</sup>

(Received June 27, 2006)

### Summary

Shanghai is not only a city which has reached the highest speed of economic development among the cities of China where economic growth is remarkable but also a city which has introduced "Security System for Urban Minimum Standard of Living" in advance of the whole country.

This research focused on "Food Assistance System" that was one of the various counter-poverty policies in Shanghai. The recognition level, the effect, and the problem etc. of "Food Assistance System" were clarified through taking interviews and questionnaire survey both to the recipients and executors of the system and general residents in Shanghai.

About 30 percent of those who answered the questionnaire survey replied that they knew this system. However, the improvement on the propriety of standard for assistance and the accuracy of specification for recipients were requested both by the recipients and executors of the system while this system was evaluated to be useful to the improvement of poor people's nutrition condition

*Bull.Facul.Agric.Niigata Univ., 59(1):11-19, 2006*

**Key words** : Counter-Poverty Policy, Food Assistance System, Security System for Urban Minimum Standard of Living

---

<sup>1</sup> Atago Corporation

<sup>2</sup> Faculty of Agriculture, Niigata University

\*Corresponding author: kiminami@agr.niigata-u.ac.jp