

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	買物弱者問題
他言語論題 Title in other language	Restricted Shoppers: The Problem of Japanese Food Deserts
著者 / 所属 Author(s)	林 雅樹 (HAYASHI Masaki) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 議会官庁資料調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	834
刊行日 Issue Date	2020-07-20
ページ Pages	01-20
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	日常の買物機会が十分に提供されない状況に置かれている人々、いわゆる「買物弱者」について、その態様、背景と対策について概要を紹介する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 買物弱者問題

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 議会官庁資料調査室主任 林 雅樹

## 目 次

はじめに

### I 買物弱者問題の概要

- 1 様々な視点と名称
- 2 規模
- 3 地域
- 4 背景

### II 買物弱者対策

- 1 取組の種類
- 2 行政の支援

### III フードデザート

おわりに

キーワード：買物弱者、買物難民、食料品アクセス、フードデザート

## 要 旨

- ① 平成 20 年頃から、高齢者を中心に、日常の買物機会が十分に提供されない状況に置かれている人々の存在が、社会問題として意識されるようになった。彼らは、買物弱者あるいは買物難民と呼ばれている。経済産業省の計算方式による買物弱者数は平成 30 年時点で 686 万人強となり、農林水産省は食料品アクセス困難人口を平成 27 年時点で約 825 万人としている。
- ② 買物弱者は従来、過疎化が進む農村部の問題であったが、近年は、都市部においても、郊外の団地や中心市街地において、発生している。その要因としては、高齢化、公共交通の弱体化、商店の減少と郊外化が挙げられている。
- ③ 買物弱者問題への取組を大別すると、宅配サービス、移動販売、店舗立地、移動支援の四種類になる。企業、自治体、NPO 等により様々な取組が行われているが、買物という性質上、取組を事業として成立させることが課題となっている。
- ④ 行政の取組の主体は、各地方公共団体である。その関わり方は、事業者への補助金、買物弱者への直接の給付金のほか、事業を行う際の関係者との調整のような側面支援、さらには地方公共団体自体が事業を運営するケースもある。
- ⑤ 海外でも、買物弱者に関連する問題として、フードデザート (Food Deserts. 食の砂漠) という概念がある。店舗への距離とともに、住民の所得など社会的な格差が原因となつて、栄養面での問題が生じている地域の状況を指している。対して、我が国では、買物弱者問題は主に高齢者の問題として認識されているが、フードデザートという考え方は、買物弱者の食生活を支えるという面で示唆的である。

## はじめに

近年、人口減少や少子高齢化等を背景とした流通機能や交通網の弱体化等の多様な理由により、高齢者を中心に、日常の買物機会が十分に提供されない状況に置かれている人々、いわゆる「買物弱者」<sup>(1)</sup>が問題になっている。こういう状況は、農村部などのもの<sup>(2)</sup>と思われがちであったが、都市部においても問題とされるようになったのである。

買物は日常生活を維持するために不可欠の行為であり、食料品の確保という意味では、健康ひいては生命の維持にまで関わっている。さらに、高齢者の問題として考えた場合、買物環境の悪化は、①高齢者の外出頻度の低下による生きがいの喪失、②商店までの距離が遠くなることによる高齢者等の転倒・事故リスクの増大、③食品摂取の多様性が低下することによる低栄養化及びこれによる医療費や介護費の増加などの問題が生じる可能性が指摘されている<sup>(3)</sup>。

## I 買物弱者問題の概要

### 1 様々な視点と名称

平成 20 年に刊行された杉田聡著『買物難民』が、自家用車の普及と商店街の衰退によって、日々の買物に困難を来す買物難民層が出現したことを指摘した<sup>(4)</sup>。この本の中では、豆腐を買うためにバスやタクシーに乗らなければならなくなった高齢者など、日常生活に不自由している人の実例が多数紹介されており、事態の深刻さを訴える内容であった。これにより、「買物難民」という言葉が広まり、新聞や雑誌でも買物が困難な地域・人々の状況が次々に報じられるようになった。

平成 22 年には経済産業省（以下「経産省」）が、報告書の中で流通機能や交通の弱体化により食料品等の日常の買物が困難な状況に置かれている人々を「買物弱者」と名付け<sup>(5)</sup>、問題の存在と様々な対策を紹介した<sup>(6)</sup>。

『買物難民』にも経産省の報告書にも、商品の宅配や移動販売などの実際に行われている対策が紹介されており、買物が困難な人々の問題に対し、当時、既に多くの取組が行われている段階にあったことが分かる。

なお、「買物弱者」と「買物難民」の二つの呼称については基本的には同義と考えられ、政府

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 2 年 5 月 15 日である。

(1) 「買物弱者対策支援について」経済産業省ウェブサイト <<https://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/kaimonojakusyashien.html>>

(2) 小坂田稔・佐藤豊信「地域福祉の視点からみた中山間地における移動販売の新たな役割」『農村生活研究』46 巻 4 号, 2002.9, pp.15-16.

(3) Arthur D Little「買物弱者・フードデザート問題等の現状及び今後の対策のあり方に関する調査報告書」（平成 26 年度経済産業省委託調査報告書）2015, p.33. 経済産業省ウェブサイト <[https://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/150427\\_report\\_2.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/150427_report_2.pdf)>

(4) 杉田聡『買物難民—もうひとつの高齢者問題—』大月書店, 2008.

(5) 買物弱者という呼称自体は、以前から使用例が見られる。鳥越良光「過疎地域を救う福祉商業—買い物弱者のための生活支援システム—」『国民生活金融公庫調査月報』465 号, 2000.1, pp.38-41 など。

(6) 地域生活インフラを支える流通のあり方研究会『地域生活インフラを支える流通のあり方研究会報告書—地域社会とともに生きる流通—』2010.5, p.32. 経済産業省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<[http://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL\\_WA\\_po\\_print/info:ndljp/pid/1368617/www.meti.go.jp/press/20100514004/NDL\\_WA\\_po\\_20100514004-3.pdf](http://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/1368617/www.meti.go.jp/press/20100514004/NDL_WA_po_20100514004-3.pdf)>

は主に買物弱者を、マスコミ等は買物難民を用いている<sup>(7)</sup>。経産省は、買物弱者という呼称を用いるに当たって、「難民」は「(政治的・宗教的事情から)ある土地を離れて避難する人々」を指すことが多いため、より広義に困難な状況にある人を意味する「弱者」を用いたとしており<sup>(8)</sup>、本稿ではこれに倣って、原則として買物弱者の呼称を用いることにする。

ただ、障害者、高齢者など「当人の側の何らかの事情で買い物に際してハンディキャップを背負わざるを得ない人びと」を買物弱者、地元小売店の閉店などにより近隣の商業施設がなくなった場合など「自らの事情とは無関係に、まわりの状況、特に供給側の事情によって買い物に不自由な状態に追い込まれた人びと」を買物難民とする考え方もある<sup>(9)</sup>。これは、買物弱者が抱える困難に二つの側面があることを示唆している。

一方、農林水産省(以下「農水省」)は、買物弱者問題に食料品アクセス困難人口という概念を用いている。店舗(食肉小売業、鮮魚小売業、野菜・果実小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパー、コンビニエンスストア)まで500m以上かつ自動車を利用できない65歳以上の高齢者の数が食料品アクセス困難人口とされている<sup>(10)</sup>。

食料品アクセスという考え方のもとになっているのが、英米におけるフードデザート(Food Deserts: FDs. 食の砂漠)である。フードデザートは、英国政府が命名した名称で、1990年代以降、欧米を中心に地理学や栄養学、医学など様々な分野で研究が進められてきた社会問題である<sup>(11)</sup>。フードデザートは、都市部の生鮮食料品へのアクセスが困難になった地域であり、そこに住む低所得者層の栄養状態が問題視されている<sup>(12)</sup>。

このように、買物弱者問題は様々な視点から考えられている。

## 2 規模

経産省は、買物弱者数を平成21年度に617万人としていた<sup>(13)</sup>。これは、総務省人口推計の60歳以上の高齢者数に、60歳以上を対象とした内閣府のアンケート調査「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果」(平成17年度)において、「居住地域で不便や気になったりすること」という設問に対して、「日常の買物に不便を感じている」と回答した人の割合16.6%を掛け合わせて算出したものである。その後、この数値は、平成26年の高齢者人口と平成22年の内閣府の調査結果に基づき、700万人に更新されている<sup>(14)</sup>。試みに、平成30年の総務省の人口推計<sup>(15)</sup>の60歳以上人口4317万人に、平成30年度の内閣府調査<sup>(16)</sup>で、「日常の買物に不便」を感じている人の割合15.9%を掛け合わせてみると、686万4千人になる。

(7) 「買物難民」以前には、「買物過疎地」という呼称も用いられている。「高知・五台山の“買い物過疎地” 移動販売スタート 業者、県の要請受け」『読売新聞』(高知版)2006.10.20; 「移動スーパーがやってきた」『朝日新聞』(高知全県版)2006.10.20.

(8) 地域生活インフラを支える流通のあり方研究会 前掲注(6), p.32.

(9) 石原武政「小売業から見た買い物難民」『都市計画』60巻6号, 2011.12.25, p.46.

(10) 「食料品アクセス(買い物弱者等)問題の現状について」農林水産省ウェブサイト <[http://www.maff.go.jp/j/shokusan/ea/access\\_genjo.html](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/ea/access_genjo.html)>

(11) 浅川達人「豊かな生き方、豊かな社会を考える 都市のフードデザート問題—食料品アクセスとソーシャル・キャピタル—」『TASC monthly』498号, 2017.6, p.14.

(12) 薬師寺哲郎編著『超高齢社会における食料品アクセス問題—買い物難民, 買い物弱者, フードデザート問題の解決に向けて—』ハーベスト社, 2015, pp.2-4.

(13) 地域生活インフラを支える流通のあり方研究会 前掲注(6), p.32.

(14) 経済産業省「買物弱者応援マニュアル ver.3.0」2015.3, p.1. <[https://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/150427\\_manual\\_2.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/150427_manual_2.pdf)>

(15) 「第1表 年齢(各歳), 男女別人口及び人口性比—総人口, 日本人人口(2018年10月1日現在)—」『人口推計(2018年(平成30年)10月1日現在)』 <<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2018np/index.html>>

一方、先に述べたように、農水省の農林水産政策研究所では、店舗（生鮮食料品小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパー、コンビニ）まで500m以上、65歳以上の高齢者で自動車利用の困難な状況の人々の数を食料品アクセス困難人口と定義している<sup>(17)</sup>。食料品アクセス困難人口は、「国勢調査」と「商業統計表」を基に地図上で算出される。「平成27年国勢調査」及び「平成26年商業統計」を基に推計された、平成27年の食料品アクセス困難人口は、824万6千人となった。これは、全国の65歳以上人口の24.6%に当たる（表1）が、75歳以上の後期高齢者では33.2%、実に3分の1が食料品アクセス困難人口に該当するとされている<sup>(18)</sup>。農林水産政策研究所のウェブサイトでは、全国の地方自治体ごとの食料品アクセス困難人口の割合も見ることができる<sup>(19)</sup>。

表1 食料品アクセス困難人口及び65歳以上人口に占める割合の推移

	平成17年		平成22年		平成27年	
	千人	%	千人	%	千人	%
全国	6,784	26.4	7,237	25.1	8,246	24.6
三大都市圏 <sup>(注)</sup>	2,621	22.5	3,067	22.1	3,776	23.3
地方圏	4,163	29.7	1,548	27.7	4,470	25.9
人口集中地区	3,282	20.0	3,871	20.0	4,916	21.7
非人口集中地区	3,502	37.8	3,456	34.9	3,331	30.8

(注) 三大都市圏とは、東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）、大阪圏（大阪府、京都府、兵庫県、奈良県）を指す。

(出典) 高橋克也「新たな食料品アクセスマップからみた食料品アクセス困難人口の動向—平成27年国勢調査に基づく推計結果—」『農林水産政策研究所レビュー』No.86, 2018.11, p.4. <[https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/review/attach/pdf/181127\\_pr86\\_03.pdf](https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/review/attach/pdf/181127_pr86_03.pdf)> を基に筆者作成。

経産省の推計は当事者の実感に基いて、農水省は地域的な条件に着目して推計を行っているが、いずれも高齢者を対象としている。ただ、高齢者以外でも運転免許がない、あるいは経済的な理由で自動車が持てないという人も、買物弱者になり得るであろう。

買物弱者対策のために域内の買物弱者数の独自の推計を行っている地方自治体もある。長野県は、買物に不便を感じている者で、かつ、①商店が近く（500m以内）にない、②徒歩・自転車で買物に行けない、③自動車を運転できない（しない）のすべての条件に該当する者を買物弱者とし、愛知県はこれに、④インターネットを使えないことという条件を加えている<sup>(20)</sup>。

ちなみに、経産省の買物弱者数算定の基となっている内閣府調査では、「居住地域で不便や気になったりすること」の第1位が、買物の不便である。第2位の「医院や病院への通院に不便」、

(16) 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）『高齢者の住宅と生活環境に関する調査結果 平成30年度』[2019], p.111. <<https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h30/zentai/pdf/s2.pdf>>

(17) 「食料品アクセス（買い物弱者等）問題の現状について」前掲注(10)

(18) 高橋克也「新たな食料品アクセスマップからみた食料品アクセス困難人口の動向—平成27年国勢調査に基づく推計結果—」『農林水産政策研究所レビュー』No.86, 2018.11, p.4. <[http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/review/attach/pdf/181127\\_pr86\\_03.pdf](http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/review/attach/pdf/181127_pr86_03.pdf)>

(19) 「3. 食料品アクセスマップ」農林政策研究所ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/primaff/seika/fsc/faccess/a\\_map.html#3](https://www.maff.go.jp/primaff/seika/fsc/faccess/a_map.html#3)>

(20) 愛知県「消費買い物環境調査事業—買い物環境及び買い物行動に関するアンケート調査結果報告書—」2013.2, pp.27-29. <<https://www.pref.aichi.jp/uploaded/attachment/33680.pdf>> 愛知県によると、県内の買物弱者数は4条件で推計した場合、①②③での推計よりも6千人少なくなるという結果になった。

「交通機関が高齢者には使いにくい、または整備されていない」も、やはり日常生活に必要な施設・サービスへのアクセスが阻害されているという点で、買物弱者問題と関連している（表2）。この3項目の回答の割合は、小都市・町村では2割弱から2割半を占め、中都市・大都市の1割弱から1割半に比べて高いという結果が出ている<sup>(21)</sup>。

表2 居住地域で不便や気になったりすること（選択式複数回答） 全体（n = 1,870）

日常の買物に不便	15.9%
医院や病院への通院に不便	14.1%
交通機関が高齢者には使いにくい、または整備されていない	14.1%
交通事故にあいそうで心配	6.6%
散歩に適した公園や道路がない	6.4%
図書館や集会施設などの公共施設が不足	6.1%
近隣道路が整備されていない	5.8%
集会施設、役所、商店など公共施設が高齢者に使いにくい	4.9%
その他	3.2%
特になし、わからない	59.2%
不便や気になる点がある（計）	40.8%

（出典）内閣府政策統括官（共生社会政策担当）『高齢者の住宅と生活環境に関する調査結果 平成30年度』[2019]、p.112。<<https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h30/zentai/pdf/s2.pdf>> を基に筆者作成。

### 3 地域

買物弱者問題が深刻化する地域として、農村部（農山村、中山間地域あるいは過疎地域などとも称される地域）、都市郊外（ニュータウンなどの団地）及び地方都市の駅前など中心市街地が挙げられている。例えば、買物弱者問題が注目を浴びた平成21年と平成22年に『読売新聞』に二度にわたって連載された「生活ドキュメント 買い物難民」では、全国の様々な事例が紹介されているが、取り上げられている12の地域を分類してみたところ、農村部が4、都市郊外が4、中心市街地が4であった<sup>(22)</sup>。また、平成22年に『日本経済新聞』が都道府県に行ったアンケート調査で、域内の買物弱者問題が顕在化あるいは深刻化していると回答した都道府県は、過疎地域については19、都市郊外（住宅団地）については15、中心市街地については12となっている<sup>(23)</sup>。それぞれの地域について、原因や状況を見ていく。

#### (1) 農村部

農村部では過疎化等を原因とした地元小売店の衰退による買物弱者が早期に発生してきたが、高齢者を中心とする移動の難化等により、さらに問題が進行している<sup>(24)</sup>。各集落には雑貨

(21) 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）前掲注(6)、pp.111-112。なお、この調査では、大都市とは東京都23区・政令指定都市を、中都市とは大都市以外の人口10万人以上の市を、小都市とは人口10万人未満の市を指している。

(22) 「生活ドキュメント 買い物難民 1-8」『読売新聞』2009.6.2-6、10-12；「生活ドキュメント 買い物難民 その後 1-5」『読売新聞』2010.5.18-22。

(23) 市川嘉一「特集「買い物弱者」の解決策は一都道府県の7割で顕在化 市民自ら対策も一」『日経グローバル』164号、2011.1.17、p.11。

(24) Arthur D Little 前掲注(3)、p.25。

屋程度の店舗があったが、自家用車の普及により住民が都市部へ買物に行くようになり、人口減少・高齢化による需要の減少も相俟って、それらの店舗は消滅していった。さらに車を所有する世帯が都市部へ移住した結果、自家用車を利用できない高齢者世帯が取り残されるという形で問題が深刻化する過程が指摘されている<sup>(25)</sup>。

国土交通省（以下「国交省」）が平成20年に行った調査でも、「生活上で一番困っていること」として、医療機関の不在に次いで、「近くで食料や日用品を買えないこと」が挙げられており<sup>(26)</sup>、また、買物に行くのに片道1時間以上かかる人が約2割いた<sup>(27)</sup>。

## (2) 都市郊外

都市郊外の団地やかつてのニュータウンでは、同世代の住民が集中して居住していることが多い。こうした地域では高齢化の進展が急であるだけに、対策が十分にとられていないことが多く、域内に設置されていたスーパーが撤退してしまった団地等に深刻な問題が生じつつある<sup>(28)</sup>。

大都市のベッドタウンとして1970年代に開発された代表的なニュータウンでは、既に1990年代後半から高齢化と店舗の閉鎖が報じられている<sup>(29)</sup>。ニュータウン内には、各区域内に例えば500mの徒歩圏を基準に、スーパーを核店舗に、小売店舗、飲食喫茶、理美容などが入った施設（近隣センター）<sup>(30)</sup>が設けられ、住民生活の利便性を提供していたのであるが、ロードサイド<sup>(31)</sup>の大規模小売店舗に客を奪われるなどして閉店する店舗が増えた結果、徒歩圏内での日用品の購入が困難になった。

住居設備の面では、ニュータウンが作られた頃は、まだバリアフリーという考え方が世に浸透していなかったため、エレベーター設備がないことが多く、また、高台に建設されている場合は地形上の高低差があり、歩車分離のための階段なども設けられていて、高齢者が買物に外出する際の妨げになっている<sup>(32)</sup>。

## (3) 中心市街地

主に地方都市では、中心部（既成市街地）においても、大型店の郊外移転・進出により商店街が衰退してきた中で、買物弱者が発生している<sup>(33)</sup>。都市部の駅前や古くからある商店街の徒歩圏に居住する人々は、買物に距離的な不便を感じないはずであったが、シャッター通りという言葉に象徴されるような商店街の衰退によって、買物弱者化してしまうのである。市内各所の商店街が衰退し、駅前の大型店に出かけての買物を余儀なくされていたが、人口流出、高齢

(25) 姥浦道生・秋田典子「買い物難民と都市計画」『都市計画』60巻6号, 2011.12.25, p.20.

(26) 国土交通省国土計画局総合計画課『人口減少・高齢化の進んだ集落等を対象とした「日常生活に関するアンケート調査」の集計結果（中間報告）』2008.12, p.29. <<https://www.mlit.go.jp/common/000028509.pdf>>

(27) 同上, p.27.

(28) 地域生活インフラを支える流通のあり方研究会 前掲注(6), pp.32-33.

(29) 「多摩ニュータウンの憂うつ 増えるのは空き家ばかり…」『読売新聞』（都民版）1996.10.23.

(30) 鈴木雅之「ニュータウン・団地の買物困難とこれから」『都市計画』60巻6号, 2011.12.25, p.42.

(31) 国道あるいはこれに準ずる主要道路の沿線。『商業統計表 立地環境特性別統計編（小売業）平成26年』2016, p.13.

(32) 「千里タウン近隣センター 生鮮食料店の撤退相次ぐ」『読売新聞』（大阪版）1997.1.24, 夕刊; 土堤内昭雄・白石真澄「どうするニュータウンの高齢化—多摩ニュータウンのケース—」『ニッセイ基礎研 report』12号, 1998.3, pp.20-21.

(33) Arthur D Little 前掲注(3), p.22.

化、郊外の大規模店舗の影響によって、その店も閉店してしまうというケースが見られる<sup>(34)</sup>。この流れは、地方にとどまらず、東京都心にも及んできている<sup>(35)</sup>。

都市部の中で比較した場合、鮮魚・精肉・青果等の生鮮3品の店からの距離と人口分布を分析すると、居住者が自ら自動車により移動することができなくなった場合に徒歩圏内の生鮮食料品の入手が困難になる可能性のある区域の面積の割合は、既成市街地では4割以下なのに対し、郊外住宅地では6割に達するとする研究もあり<sup>(36)</sup>、都市郊外の方が中心市街地よりも問題は深刻であると言える。

## 4 背景

買物弱者発生の社会的背景と考えられているのは次のようなことである。

### (1) 高齢化

買物弱者は主に高齢者であると考えられている。買物弱者の存在が注目されるようになった頃の我が国の高齢化の状況を見ると、平成22年10月1日現在で、65歳以上人口は2958万人であり、総人口に占める割合（高齢化率）は23.1%であった<sup>(37)</sup>。これが、令和元年10月1日現在では、65歳以上人口は3588万5千人、高齢化率も28.4%に上昇している<sup>(38)</sup>。

高齢者の中でも、単身高齢者は買物を依頼できる人がいないなどの理由により買物弱者化する可能性が高いとされている<sup>(39)</sup>。平成27年の国勢調査を基にした世帯数を見ると、世帯主が65歳以上の高齢世帯は、平成27年には約1918万世帯（全世帯の約36%）であるが、令和22（2040）年には約2242万世帯（全世帯の約44%）に増加すると予測されている。高齢世帯の中で顕著に増加するのは単身世帯であり、平成27年の約625万世帯から令和22年には約896万世帯へと4割超増加し、高齢世帯のおよそ4割を占めるようになる<sup>(40)</sup>。単身の高齢者世帯数が最も多い東京都では、平成27年の79万3千世帯から、令和22年には116万7千世帯となる<sup>(41)</sup>。

買物弱者が発生する地域ごとについて、今後の高齢化の状況は以下のように見られている。

①農山村部では、既に地域内総人口に占める65歳以上人口の割合（高齢化率）は約50%に達しており、今後、高齢化率の上昇は緩やかになるが、高い水準が続くことが予想される。②都市郊外では、令和7（2025）年にかけて高齢化が更に進行し、買物弱者の増加が予想され、その

(34) 「生活ドキュメント 買い物難民1 大型店も撤退 高齢者悲鳴」『読売新聞』2009.6.2; 「生活ドキュメント 買い物難民6 生鮮食品 入手しづらく」『読売新聞』2009.6.10; 「信じられないこの現実、政令市中心街の“買い物難民化”」『財界にいがた』24巻9号, 2012.9, pp.68-71.

(35) 「高齢者の買い物支援、都心の団地でも 都、郊外から移動販売拡大」『朝日新聞』（東京四域版）2019.5.1.

(36) 梅原慶・星卓志「地方中規模都市における「買物難民化可能性区域」の分布特性について」『日本建築学会技術報告集』25巻59号, 2019.2, pp.327-332.

(37) 「第1章 高齢化の状況（第1節）内閣府『高齢社会白書 平成23年版』<<https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2011/zenbun/html/s1-1-1-01.html>>

(38) 「人口推計（2019年（令和元年）10月1日現在）結果の要約」総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2019np/index.html#a05k01-a>>

(39) Arthur D Little 前掲注(3), p.28.

(40) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計（全国推計）—2015（平成27）～2040（平成52）年—』2018.2.28, pp.10-11. <[http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/houkoku/hprj2018\\_houkoku.pdf](http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/houkoku/hprj2018_houkoku.pdf)>

(41) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）—2015（平成27）年～2040（平成52）年—』2019.12.25, p.14. <<http://www.ipss.go.jp/pp-pjsetai/j/hpjp2019/houkoku/houkoku.pdf>>

後令和 17 (2035) 年にかけては高齢化の速度は落ちるものの、高齢化率は 3 割に達する。③地方都市では、令和 7 (2025) 年にかけての高齢化のスピードが他地域よりも速く、また、令和 17 (2035) 年時の高齢化率も他地域より高いため、買物弱者問題の急激な深刻化が予想される<sup>(42)</sup>。

## (2) 公共交通の弱体化

買物弱者は同時に交通弱者であることが多い。交通弱者という用語は、交通事故の被害者になりやすい脆弱性を有する人を指す場合もあるが、買物弱者の文脈では、「《地方》における高齢者・子供・通学者等の公共交通手段以外に全く交通手段を持たない者」<sup>(43)</sup>というように、移動手段の有無が問題となる。

自動車を運転できない高齢者の足として考えられるのが路線バスであるが、国交省によれば、地域公共交通の輸送人員は軒並み大幅な下落傾向にある。全国の 6 割の事業者が赤字であり、特に地方部のバス事業の収支率は、低い水準にある。また、低賃金、長時間労働などにより、自動車運転者を志望する人が減り、人手不足が深刻化している<sup>(44)</sup>。平成 19 年度から平成 28 年度までの 10 年間で、民間の乗合バス路線約 1 万 4 千キロが廃止されている<sup>(45)</sup>。

公共交通が利用できないあるいはしづらい人でも、自家用車を運転できれば、買物弱者化は避けられる。70 歳以上の運転免許保有者は、令和元年末にはおよそ 1200 万人に上っているが<sup>(46)</sup>、その一方で高齢者の運転による交通事故も問題となっている。高齢者の免許人口当たり死亡事故件数は 75 歳以上、80 歳以上ともに減少傾向にあるが、75 歳未満の運転者と比べてそれぞれ約 2.1 倍、約 2.9 倍高い水準にあり、高齢運転者ほど死亡事故を起こしやすい傾向が指摘されている<sup>(47)</sup>。運転免許を自主返納する人の数は、返納した場合に取得できる運転経歴証明書が無期限で利用可能となった平成 24 年以降年々増加し、令和元年にはおよそ 60 万件の返納があった<sup>(48)</sup>。

また、近年は、全国のガソリンスタンド（サービスステーション：SS）数も、ガソリン需要の減少や後継者難等により減少し続けており<sup>(49)</sup>、自家用車を持っている人でも不便な状況に置かれる可能性がある<sup>(50)</sup>。

(42) 同上, pp.19-26.

(43) 澤喜司郎「交通弱者の問題を考える視点について」『運輸と経済』54 巻 5 号, 1994.5, p.36.

(44) 国土交通省総合政策局公共交通政策部「都市部及び地方部における地域交通の現状」（第 2 期「まち・ひと・しごと創生戦略」策定に関する有識者会議（第 3 回）資料 5-2）2019.4.22, p.1. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/senryaku2nd\\_sakutei/h31-04-22-shiryoushu\\_2.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/senryaku2nd_sakutei/h31-04-22-shiryoushu_2.pdf)>

(45) 第 198 回国会参議院総務委員会会議録第 3 号 平成 31 年 3 月 12 日 p.14.

(46) 警察庁交通局運転免許課『運転免許統計 令和元年版』p.3. <[https://www.npa.go.jp/publications/statistics/koutsuu/menkyo/r01/r01\\_main.pdf](https://www.npa.go.jp/publications/statistics/koutsuu/menkyo/r01/r01_main.pdf)>

(47) 警察庁「第 5 回高齢者の移動手段の確保に関する検討会説明資料」2019.4.25. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001233746.pdf>>

(48) 警察庁交通局運転免許課 前掲注(46), p.18.

(49) SS 過疎地対策協議会『SS 過疎地対策ハンドブック』2017.5, p.1. 資源エネルギー庁ウェブサイト <[https://www.enecho.meti.go.jp/category/resources\\_and\\_fuel/distribution/sskasochi/pdf/handbook.pdf](https://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/distribution/sskasochi/pdf/handbook.pdf)>

(50) 平成 31 年 3 月 31 日時点で、SS が 3 か所以下の市町村が 325 あり、そのうち 9 町村には 1 か所もない。「市町村別にみる SS 過疎の状況」同上 <[https://www.enecho.meti.go.jp/category/resources\\_and\\_fuel/distribution/sskasochi/pdf/sskasochi\\_joukyo\\_201903.pdf](https://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/distribution/sskasochi/pdf/sskasochi_joukyo_201903.pdf)>

### (3) 店舗の減少と郊外化

買物弱者の発生する最も直接的な原因は、近隣に店舗がなくなってしまうことである。近隣の商店が消滅した後はやや遠方にある大規模店舗が頼みの綱となっていたが、それも撤退してしまうという事例がいくつも報告されている<sup>(51)</sup>。

我が国の商店（小売事業所）数を見ると、減少の一途をたどっている（表3）。平成6年と平成28年を比べると、小売業全体では約150万店から約99万店と約3分の2に、食料品へのアクセスという観点で飲食料品店を見ると、約57万店から約30万店とほぼ半減している。

表3 我が国小売事業所数の推移

年次	小売業全体	飲食料品店
平成6年	1,499,948	569,403
平成9年	1,419,696	526,460
平成11年	1,406,884	488,304
平成14年	1,300,057	466,598
平成16年	1,238,049	444,596
平成19年	1,137,859	389,832
平成24年	1,033,358	317,983
平成26年	1,024,881	308,248
平成28年	990,246	299,120

(出典)「平成28年経済センサス-活動調査」経済産業省ウェブサイト  
 <<https://www.meti.go.jp/statistics/tyo/census/hyo.html>> を基に筆者作成。

商店街などの商業集積地区と住宅地区の小売事業所数（店舗数）の推移が表4である。平成26年の数値は、基になった『商業統計表』で集計方式の変更があったため、それまでの数値とは単純比較できないが、平成19年までを見ると、各種商業集積地区も住宅地区も店舗数が減少している中で、唯一増加しているのが、ロードサイド型の小売事業所である。また、平成30年末時点で、全国のショッピングセンター3,220のうち、商業機能が集積した中心市街地に立地するものが473で残りの2,747はそれ以外の周辺地域に立地している<sup>(52)</sup>。商業施設の郊外化の進展を読み取ることができる。

(51) 「生活ドキュメント 買い物難民1 大型店も撤退 高齢者悲鳴」前掲注(34)；「住民有志 スーパー開店」『読売新聞』2010.5.18；「信じられないこの現実、政令市中心街の“買い物難民化”」前掲注(34)；「山形、百貨店ゼロ県に 大沼破綻で空洞化拍車 中心地活性化、抜本見直しへ」『日本経済新聞』2020.2.17。

(52) 「全国のSC数・概況」日本ショッピングセンター協会ウェブサイト <[http://www.jcsc.or.jp/sc\\_data/data/overview](http://www.jcsc.or.jp/sc_data/data/overview)>

表4 商業集積地区及び住宅地区の小売事業所数の推移

	平成9年	平成14年	平成19年	平成26年
小売業計	1,419,696	1,300,057	1,137,859	775,196
商業集積地区（主に都市計画法第8条に定める「用途地域」のうち、商業地域及び近隣商業地域であって、商店街を形成している地区をいう。）	619,983	500,599	427,463	279,981
駅周辺型（JR、私鉄などの駅周辺に立地する商業集積地区。地下鉄、路面電車の駅周辺は除く。）	209,861	173,065	150,855	99,531
市街地型（都市の中心部（駅周辺を除く。）にある繁華街やオフィス街に立地する商業集積地区）	149,002	121,437	100,965	62,187
住宅地背景型（住宅地又は住宅団地を後背地として、主にそれらに居住する人々が消費者である商業集積地区）	204,369	152,466	122,016	78,259
ロードサイド型（国道あるいはこれに準ずる主要道路の沿線を中心に立地する商業集積地区。都市の中心部にあるものは除く。）	36,047	36,793	40,001	30,797
その他（上記4区分以外の商業集積地区。観光地や神社仏閣周辺の商店街なども含まれる。）	20,704	16,838	13,626	9,207
住宅地区（主に都市計画法第8条に定める「用途地域」のうち、第一種・第二種低層住居専用地域、第一種・第二種中高層住居専用地域、第一種・第二種住居地域及び準住居地域をいう。）	408,477	396,696	339,839	198,774

（出典）『商業統計表 立地環境特性格別統計編（小売業）』の平成9年、平成14年、平成19年、平成26年の各年販（「商業統計」経済産業省ウェブサイト <<https://www.meti.go.jp/statistics/tyo/syougyo/result-2.html>>）を基に筆者作成。

## II 買物弱者対策

### 1 取組の類型

買物弱者に対しては、すでに企業、地方自治体、NPO等により様々な取組が行われている。実際に行われている取組の主な類型として、次の四つが挙げられる<sup>(53)</sup>。

- ① 宅配サービス
- ② 移動販売
- ③ 店舗立地
- ④ 移動支援

これらに加えて、コミュニティ形成（会食の催しなど）、物流の改善・効率化<sup>(54)</sup>、購入商品の配達サービス、買物付き添い、買物ツアー<sup>(55)</sup>などを挙げる資料もあるが、本稿では上記の四分類について見ていくことにする。

#### (1) 宅配サービス

商品を消費者宅に届けるサービスは、買物弱者対策ならずとも日常的に行われていて多くの

<sup>(53)</sup> 例えば、流通経済研究所『買い物困難者対策スタートブック』（平成28年度農林水産省補助事業）2017.3, pp.2-3. <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/attach/pdf/torikumi\\_kata-1.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/attach/pdf/torikumi_kata-1.pdf)>

<sup>(54)</sup> 経済産業省 前掲注<sup>(14)</sup>, p.1.

<sup>(55)</sup> 総務省行政評価局『買物弱者対策に関する実態調査結果報告書』2017.7, p.20. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000496982.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000496982.pdf)>

人になじみのあるものである。平成 30 年度の通販の市場規模は、物販系分野で約 9 兆 3 千億円に上り<sup>(56)</sup>、また食品分野の宅配市場規模は約 2 兆 1400 億円と推計されている<sup>(57)</sup>。郵便や宅配便に代表されるように、我が国では過疎地も含めて物流網が隅々まで整備されており、その物流網をうまく活用することで買物弱者を含めた地域住民の利便性向上に資することができる<sup>(58)</sup>と考えられている。

消費者の注文を受け在庫商品を自宅まで配達する通常の宅配サービスのほか、依頼を受け、商店街の各店舗やスーパーマーケット等で依頼主に代わって買物し届ける買物代行（御用聞きサービス）、定期的又は随時に注文を受け食事・弁当等を顧客に配達する配食サービスといった形の取組もある。これまでに参入した事業者には、デパート、スーパーなど小売事業者、生協のほか、大手ファミリーレストラン、新聞販売店、郵便局なども見られる<sup>(59)</sup>。

注目すべき点としては、自宅を訪問する機会をいかして、高齢者の見守りも同時に行っている事例があることである。社会福祉協議会が注文を受ける買物代行的な仕組み<sup>(60)</sup>のほか、民間事業者の例もある。宅配事業の成功例としてよく紹介される三重県のスーパーサンシは、高齢者対象の御用聞きサービスで、安否確認も行っている<sup>(61)</sup>。

ただ、宅配については、そのインフラである物流網が、昨今の宅配便の再配達問題に見られるように、人手不足の中で今後も維持されるかどうかということが——特に農村部において——懸念される<sup>(62)</sup>。

## (2) 移動販売

移動販売とは、トラックなど移動型の店舗が、買物に困っている地域を巡って販売を行う取組である。宅配に比べると、消費者が商品を実際に見て購入することができるという利便性がある。過疎化の進んだ地域で主に行われてきたが、団地を専用トラックで巡回し、それぞれ毎週決まった曜日・時間に開業する都市型の移動販売の取組も行われるようになった。移動販売の形態としては、青果など単一商品群を販売する移動商店が中心であるが、鮮魚・精肉・青果等の生鮮 3 品を中心に多様な商品群を販売する移動スーパーもある<sup>(63)</sup>。

移動スーパーは、昭和 50 年代には個人事業主、中小スーパーが、昭和 60 年代には大手スーパーが相次いで参入したが、自家用車の普及、大型ショッピングセンターの郊外出店による消費者の買物アクセスの向上などで、90 年代以降減少していったとされる<sup>(64)</sup>。それが、買物弱者

(56) 経済産業省商務情報政策局情報経済課『我が国におけるデータ駆動型社会に係る基盤整備（電子商取引に関する市場調査）報告書 平成 30 年度』2019.5, p.49. <<https://www.meti.go.jp/press/2019/05/20190516002/20190516002-1.pdf>>

(57) 矢野経済研究所「食品宅配市場に関する調査を実施（2019 年）」『プレスリリース』No.2242, 2019.9.24. <[https://www.yano.co.jp/press-release/show/press\\_id/2242](https://www.yano.co.jp/press-release/show/press_id/2242)>

(58) 地域生活インフラを支える流通のあり方研究会 前掲注(6), p.41.

(59) 経済産業省 前掲注(14), p.2.

(60) 土居靖範・丹間康仁「中山間地域における高齢者買い物支援システムの展望—宅配を通じた地域福祉実践の展開に向けて—」『立命館経営学』52 巻 6 号, 2014.3, pp.78-85.

(61) 「安心クラブのご案内」スーパーサンシウェブサイト <<http://st.sanshi.co.jp/linkurl/information/safeclub/index2.html>>

(62) 小島薫「再配達問題の解決に向けた新たな動き—地域経済の活性化と高齢者の買い物難民の解決をあわせて考える—」『流通ネットワークキング』307 号, 2018.5・6, pp.17-20.

(63) 地域生活インフラを支える流通のあり方研究会 前掲注(6), p.52.

(64) 『第 13 次業種別審査事典 第 8 巻』金融財政事情研究会, 2016, pp.1139-1140; 井上考二・鈴木佑輔「移動販売車を活用したビジネス—小さな需要に応え活躍の場を広げる—」『日本政策金融公庫調査月報』52 号, 2013.1, pp.4-15.

の発生という状況変化により再びビジネスチャンスとして注目されてきたのである。移動スーパーは、移動できるので複数の商圈を抱えることができるメリットが挙げられる<sup>(65)</sup>一方で、商品アイテム数が少ないことによる収益面の制約といったデメリットも指摘されている<sup>(66)</sup>。

そうした中で、移動スーパーによる買物弱者支援をビジネスとして成功させ注目されている企業に、徳島県に本社を置く株式会社とくし丸がある<sup>(67)</sup>。そのビジネス・モデルは商品供給と販売を分離したもので、とくし丸本部からノウハウの提供を受けた販売パートナーと呼ばれる独立事業者が、本部が提携しているスーパーから商品供給を受け移動販売を行う。本部へのロイヤルティーはスーパーが支払うという仕組みで<sup>(68)</sup>、比喩的に言うと三角フランチャイズである。現在、沖縄を除く46都道府県において各地域のスーパーと提携している<sup>(69)</sup>。とくし丸については、徳島県との「高齢者等の見守り活動に関する協定」に基づく見守り活動<sup>(70)</sup>も注目に値する。

また、高知県の中堅スーパーサンプラザが、過疎化の進む山間部や福祉施設等を対象に運営する移動販売であるハッピーライナー事業は、行政による支援の一例（Ⅱ2（3）参照）としても注目されている<sup>(71)</sup>。

生協は移動販売の事業を積極的に行っており、令和元年には、全国33生協で197台の移動販売車が稼働している<sup>(72)</sup>。また、都市部を中心に、コンビニやスーパーによる移動販売の動きも広がっている<sup>(73)</sup>。

### (3) 店舗立地

消費者の近くに小売店を開設する取組は、宅配、移動販売と比べて、ゆっくりと買物ができるといって消費者にとっての満足度は高い。

全国で様々な事例が見られるが、それらは定期市の開催と常設店舗の開設の二つに分けられる。定期市は、開催時間が限られていて、移動販売と常設店舗の中間的な形態とも考えられる。横浜市公田町団地の「あおぞら市」、北九州市茶屋の原団地の「ふれあい朝市」等で、週1回の定期市が開催されている<sup>(74)</sup>。

常設店舗には、地域（住民、行政、地元企業等）の出資・運営によるものとスーパー等小売

(65) 同上

(66) 地域生活インフラを支える流通のあり方研究会 前掲注(6), p.55.

(67) 「移動スーパー「とくし丸」快走」『朝日新聞』（西部本社版）2019.10.25, 夕刊.

(68) 村上稔「買い物難民の救済策—移動スーパーとくし丸—」『国際文化研修』26巻2号, 2018.秋, pp.18-19.

(69) 「全国のとくし丸」移動スーパーとくし丸ウェブサイト <<https://www.tokushimaru.jp/zenkoku/>> 沖縄県でも事業を開始する予定であり、47都道府県全てをカバーすることになる。「とくし丸、全都道府県に展開 最後の沖縄8月にも」『日本経済新聞』（地方経済面（四国））2020.5.13.

(70) 「(株)とくし丸のノウハウ提供による個人事業主の移動販売」農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/pdf/tokusi\\_jirei.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/pdf/tokusi_jirei.pdf)> とくし丸は、徳島県と「高齢者等の見守り活動に関する協定」を締結し、移動販売を行う際に高齢者の生活上の相談に応じたり、単身高齢者等の異変に気づいた場合、地域の民生委員などと連絡を取り、市町村や警察に知らせており、地域における安全・安心にも貢献している。

(71) 向園英雄「買い物弱者対策としての移動販売について—高知県における(株)サンプラザ、行政等の取り組み—」『コミュニティ政策』9号, 2011, pp.99-101; 「移動販売ハッピーライナー」サンプラザウェブサイト <<https://www.sunplaza-kochi.co.jp/04kodawari/0403main.htm>>

(72) 「行政・地域・生協が手を結んだ移動販売車の取り組み」『CO・OP Report』154号, 2019.夏秋, pp.5-6. <[https://jccu.coop/jccu/data/pdf/magazine\\_154.pdf](https://jccu.coop/jccu/data/pdf/magazine_154.pdf)>

(73) 「軽トラで移動販売 船橋市が協定」『読売新聞』（千葉版）2019.10.9; 「セブン、都内初の移動販売 団地住民高齢化 新たな市場に」『日経MJ』2018.11.2.

(74) 杉田聡「『買い物難民』をなくせ！—消える商店街、孤立する高齢者—」中央公論新社, 2013, pp.90-101; 「団地自治区会運営の「ふれあい朝市」」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/pdf/8njirei.pdf>>

業者を誘致するものの2種類がある。前者の例としては、鳥取県倉吉市灘手地区のマイクロスーパー<sup>(75)</sup>、新潟県十日町市浦田の「スーパーふれあい浦田」<sup>(76)</sup>、秋田県大仙市の「南外さいかい市」などがある<sup>(77)</sup>。後者の例としては、団地自治会が中心となった大阪府島本町若山台団地の「リトルマート大黒屋」<sup>(78)</sup>、地方自治体（村）が土地と店舗を無償貸与した群馬県高山村の「すーぱーこいけ」<sup>(79)</sup>の誘致事例などがある。

ヤマザキショップ<sup>(80)</sup>、セイコーマート<sup>(81)</sup>、ホームック<sup>(82)</sup>、全日食チェーン<sup>(83)</sup>などの企業が行っている過疎地や離島など条件不利地域への出店などは、買物弱者支援の意味合いの大きいビジネスと言えるだろう。

#### (4) 移動支援

移動支援とは、消費者の商業施設へのアクセスを可能にする取組である。これまでに述べた三つの取組では、商品は食料品や生活必需品に限定される傾向があったが、消費者が商業集積地に向くことが可能になれば、様々な商品を買回るショッピングの楽しみを味わえ、品揃え、価格などの面で本来の買物環境を回復できるのである。

買物弱者を商店街や小売店舗に送迎する取組は各地で行われている<sup>(84)</sup>。中心市街地・商店街の活性化を兼ねた取組として、商店街で買物をすると運賃が安くなるコミュニティバス<sup>(85)</sup>などの交通手段の提供のほか、商店街への送迎付きの買物ツアーも行われている<sup>(86)</sup>。

秋田県横手市の集落では、共助運営体という住民組織が交渉を行って、地元スーパーへの買物送迎の無料シャトルバスが運行されている<sup>(87)</sup>。このサービスにより、コミュニティ醸成、買物における多様な価値の達成などの効果も発生しているとする調査もあり<sup>(88)</sup>、移動支援には、高齢者の外出を促し健康、精神衛生にも役立つ側面があると言えるだろう。

(75) 「その名は、「なだて明るいノーソン」『市報くらよし』No.1478, 2018.4, pp.2-3. <<https://www1.city.kurayoshi.lg.jp/shiho/shiho2018-04.pdf#page=1>>

(76) 経済産業省 前掲注(14), p.31; 「スーパーふれあい浦田」新潟県十日町市浦田地区ウェブサイト <<https://n-urada.com/info/185/>>

(77) 「秋田県大仙市 住民が運営、公設スーパー、高齢者ら買い物弱者支援」『日本経済新聞』（地方経済面（東北））2020.3.13; 「南外さいかい市がオープンします！」2020.3.23. 大仙市ウェブサイト <<https://www.city.daisen.lg.jp/docs/2019100900033/>>

(78) 杉田 前掲注(74), pp.111-117.

(79) 「高山でスーパー開店 村が店舗貸与で誘致」『読売新聞』（群馬版）2019.10.25.

(80) 塚田紳一郎「JAと山崎製パンによる過疎地域での店舗運営—企業間連携によるお互いの強みを活かした運営手法—」『明日の食品産業』461号, 2015.11, pp.1-5.

(81) 「セコマ流、過疎地に根付く」『日本経済新聞』（地方経済面（北海道））2020.4.4.

(82) 「食品充実の新型店3倍 ホームック 過疎地など対応」『日経MJ』2017.12.6.

(83) 全日本食品株式会社「買物弱者対策「マイクロスーパー」展開事例」2015.3.24. <<https://www.mlit.go.jp/common/001084985.pdf>>; 「中小小売店チェーンによる高齢化社会に対応した店舗開設—人口密度が低い買い物不自由地域における店舗運営—」農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/pdf/zensyoku\\_jirei.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/pdf/zensyoku_jirei.pdf)>

(84) 「買い物にお困りの方に向け約40年前から「お買物バス」を運行」『CO・OP Report』155号, 2020.冬春, p.4. <[https://jccu.coop/info/up\\_files/announce\\_191223\\_01\\_02.pdf](https://jccu.coop/info/up_files/announce_191223_01_02.pdf)>; 「買い物送迎 無料バス 伊賀の丸柱・音羽地区で運行開始」『朝日新聞』（伊賀版）2020.3.6; 「買い物 相乗りタクシーで 高齢者支援 市内全域に」『読売新聞』（群馬版）2019.7.31.

(85) 「協賛店ニュース「地域通貨券のしくみ」」2016.1.13. NPO法人まちづくり活性化土浦ウェブサイト <<http://npokirara.org/post/1383.html>>

(86) 「バスで買い物ツアー 高齢者支援 足利・富田地区で実験」『読売新聞』（栃木版）2019.5.23; 「幸せます健康くらぶ：介護予防と買い物支援を一体化 地域で支えるモデルケース 防府・向島」『毎日新聞』（山口版）2017.6.4.

(87) 八嶋英樹「共助組織による送迎支援（秋田県横手市）」2018.12. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/soukou/soukou-magazine/1812akita.pdf>>

(88) 日野智・鈴木雄「買物送迎バスが限界集落の高齢者にもたらす価値の多様性」『交通工学』51巻3号, 2016.7, pp.18-21.

これら、買物弱者対策を継続させるためには、採算の確保が課題となる。普通に行うと採算が合わないビジネスでありながら、長期間継続しなければならない点に難しさがあるが、その原因としては、顧客数の絶対的な少なさ、顧客に接近することによるコストアップ（燃料費、人件費）が挙げられる<sup>(89)</sup>。買物弱者対策に取り組む事業者は、対買物弱者以外の事業で収益を上げることや、コスト削減・利益率向上の経営努力が必要となるが、一方、受益者である買物弱者側にも、コスト削減への協力、買い支えや提供された交通手段の積極的利用による売上向上への協力が求められる<sup>(90)</sup>。

## 2 行政の支援

### (1) 行政の関わりの必要性

前項で述べたとくし丸などのように買物弱者支援をビジネスとして成立させている例も見られるが、店舗の存続が難しい地域で、採算をとるのはそう簡単ではない。当然、行政の支援が求められ、実際に施策も行われている。

総務省では、平成 29 年に国及び地方自治体における買物弱者対策の実態や、事業者による買物弱者対策に資する取組の実態等を調査し、報告書をまとめた<sup>(91)</sup>。それによると、調査した買物弱者支援の取組のうち 7 割の収支状況が実質的な赤字であり、行政の補助期間が終了し、自前で運営費や設備更新費が確保できなかった、事前のニーズ把握や過去の取組の分析が十分でなかったため利用が低調となったなどの理由により終了した取組も見られた。そして、買物弱者対策を推進していくためには、事業者の工夫・努力に期待するだけでなく、行政による積極的な支援が重要であるとしている<sup>(92)</sup>。

### (2) 国の支援

国における買物弱者対策については、明確な所管府省（特に中心となって対策を進めている府省）は存在しないが、関係府省がそれぞれの所管行政において推進している施策の中に、結果的に買物弱者対策に資するものがある。関係する省庁としては、内閣府、総務省、厚生労働省、農水省、経産省（中小企業庁を含む）、国交省が挙げられる。買物弱者対策が含まれ得る政策の領域も過疎化対策、地方活性化、高齢者福祉、食の安全、中心市街地活性化、都市問題、交通問題など多岐にわたっている<sup>(93)</sup>。

国の策定した方針の中で、買物弱者に直接言及された例として次のようなものがある。

#### ① 総合物流施策大綱（2013-2017）

「人口減少・少子高齢化の進展、地域構造の変化などに伴い、過疎地だけでなく都市部においても、食料品等の日常の買い物が困難な状況に置かれる者への対応が必要となっているほか、中山間地域、離島などの条件不利地域に係る輸送網の維持が課題である。高齢者の多い地域などにおいて、地方自治体と物流事業者が連携し、買い物支援や高齢者の見守りなど地域の維持・活性化に向けた取組を行う例が出てきており、物流事業者が地域に持つ

(89) 流通経済研究所 前掲注(53), p.20.

(90) 同上, pp.20-25.

(91) 総務省行政評価局 前掲注(55)

(92) 同上, pp.21-23.

(93) 同上, pp.62-64.

ネットワークをいかした取組の促進が期待される。』<sup>(94)</sup>

「いわゆる「買い物弱者問題」への対応について、食品サプライチェーンの活用や異業種との連携など、買い物環境の改善に向けた地方自治体や民間事業者等の取組を支援するとともに、問題解決に向けた情報交流ネットワークを構築する。』<sup>(95)</sup>

## ② 食料・農業・農村基本計画

「高齢化や人口減少等の影響により食料の入手が困難となっている消費者が存在する地域において、移動販売や宅配サービスの展開など、食品産業事業者等による地域の関係者等と連携した取組を推進する。』<sup>(96)</sup>

「中山間地域等をはじめとする農村に安心して住み続けられるようにするため、(中略) コミュニティバス・移動販売等の地域内交通・食料品アクセスの確保・維持、小規模校等における教育活動の充実等の取組を推進する。』<sup>(97)</sup>

## ③ 交通政策基本計画

「過疎地域等において日常の買い物等が困難な状況に置かれる者への対応や宅配ネットワークの維持のため、「小さな拠点」の形成等の施策との連携を図りつつ、貨客混載や自治体、NPO 法人等関係者との連携など過疎地物流の確保策を検討する。』<sup>(98)</sup>

ただし、「総合物流施策大綱」で最も新しい「2017 年度～2020 年度」版には、買物弱者への言及は見当たらない<sup>(99)</sup>。

買物弱者対策が主たる目的であると考えられる事業は、過去に農水省と経産省によって行われている<sup>(100)</sup>。

農水省の事業は、平成 26 年度から平成 28 年度にかけて行われた「食料品アクセス環境改善対策事業」である。これは、食料品アクセス問題を抱える地域ごとに、流通事業者、地方自治体及び地域住民等による協議会を結成し、効果的な対策等を導入するための検討を補助事業として実施するもので、その成果等は、「買い物困難者対策スタートブック」として取りまとめられ、公表されている<sup>(101)</sup>。

経産省の事業は次の二つである<sup>(102)</sup>。

### ① 中心市街地再生事業費補助金（このうち、買い物環境整備促進事業）（平成 26 年度）

地域住民の買物に関する利便性向上につながる取組を継続的に行う事業に対し、国（経産省）が、1 億円を上限としてその費用の一部を補助する。

<sup>(94)</sup> 「総合物流施策大綱（2013-2017）」（平成 25 年 6 月 25 日閣議決定）pp.5-6. 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001001929.pdf>>

<sup>(95)</sup> 同上, p.13.

<sup>(96)</sup> 「食料・農業・農村基本計画」（平成 27 年 3 月 31 日閣議決定）p.34. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/1\\_27keikaku.pdf](https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/1_27keikaku.pdf)>

<sup>(97)</sup> 「食料・農業・農村基本計画」（令和 2 年 3 月 31 日閣議決定）p.60. 同上 <[https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/attach/pdf/index-13.pdf](https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-13.pdf)>

<sup>(98)</sup> 「交通政策基本計画」（平成 27 年 2 月 13 日閣議決定）pp.10-11. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001069503.pdf>>

<sup>(99)</sup> 「総合物流施策大綱（2017 年度～2020 年度）」（平成 29 年 7 月 28 日閣議決定）同上 <<http://www.mlit.go.jp/common/001195191.pdf>>

<sup>(100)</sup> 総務省行政評価局 前掲注55, p.105.

<sup>(101)</sup> 同上, p.90; 流通経済研究所 前掲注53

<sup>(102)</sup> 総務省行政評価局 同上, pp.95-97.

## ② 地域自立型買い物弱者対策支援事業（平成 24 年度）

「買い物困難地域」において、ミニ店舗事業、移動販売事業、宅配事業等による買物機会の提供につながる取組の開始を支援するため、国（経産省）が1億円を上限としてその費用の一部を補助する。

現在、経産省は買物弱者問題について、農水省は食料品アクセス問題について、ウェブサイト上で、報告書類や、全国の様々な取組の事例を掲載し、情報発信を行っている<sup>(103)</sup>。

## (3) 地方自治体の支援

買物弱者対策として、直接的な施策を行っているのは地方自治体である。地方再生、活性化などと銘打たれた国の補助金も、地方自治体に活用されることによって、一定の部分が買物弱者対策として実現しているのである<sup>(104)</sup>。

経産省の買物弱者問題のサイトには、全国地方自治体による買物弱者支援のための事業予算がまとめられている<sup>(105)</sup>。その平成 31 年度／令和元年度分を見ると、買物弱者支援として予算が計上された全国自治体の施策は、1,300 以上に上っている。種別は、前節で述べたような取組の事業者に対する補助金、委託料と買物弱者本人に対する給付が圧倒的に多く、そのほか、人的支援や地方自治体が交通機関や店舗を直営する場合などがある。ただし、人的支援としての高齢者宅へのヘルパー派遣のように生活全般の支援、タクシー代等交通費の助成・扶助のように買物だけに限らない交通支援や健康のための外出支援など、買物弱者対策が目的の一部分である事業も多い。

前節の取組の 4 類型ごとに、地方自治体の取組の特徴をまとめたのが表 5 である。

表 5 地方自治体の買物弱者問題への取組

宅配サービス	高齢者・障害者を対象に栄養バランスのとれた食事を提供するとともに配達の際の安否確認を行う配食サービスを、業者に委託若しくは地方自治体が直接実施している。ヘルパー等による高齢者・障害者の生活支援の一環として、買物代行が多く行われている。
移動販売	事業への補助金等のほか、販売場所の提供、調整といった側面支援も行われている。利用者の見守りがセットになっているケースも多い。
店舗立地	店舗開設、空店舗での新規開店、既存の店が行う改修のための費用補助のほか、地方自治体がミニスーパーを設置し運営を生協に委託する例もあった。
移動支援	乗合タクシー、デマンドバス、コミュニティバス、有償運送などへの補助、業務委託と買物弱者へのタクシー券・無料バス給付などの交通費助成が多い。高齢者の免許返納の代償として助成が行われる場合もある。移動支援の大多数は買物支援だけを目的とするものではないが、商業施設や、定期市の開催日に合わせた商店街へのバス運行など買物支援限定の施策もいくつか見られる。

(出典) 経済産業省「地方公共団体における買物弱者支援関連制度一覧 平成 31 年度／令和元年度（買物弱者対策関連事業予算等（地方公共団体）とりまとめ）」2019.6. <[https://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/kaimono\\_jakusyashien.html](https://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/kaimono_jakusyashien.html)> を基に筆者作成。

このほか、北海道苫小牧市や埼玉県所沢市などのように、取組を限定せずに商店街が行う買物弱者対策全般に補助金を交付する例も多く見られた。また、福岡市は外部委託により「買い

<sup>(103)</sup> 「買物弱者対策支援について」前掲注(1); 「食料品アクセス（買い物弱者・買い物難民等）問題ポータルサイト」農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/syoku\\_akusesu.html](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/syoku_akusesu.html)>

<sup>(104)</sup> 総務省行政評価局 前掲注(55), pp.70-72.

<sup>(105)</sup> 「買物弱者対策支援について」前掲注(1)の「国・地方自治体による買物弱者支援策」の項を参照。

物等支援推進員」を設置している。これは、支援を必要とする地域団体と協力企業等のマッチング（橋渡し）を行い、移動販売車や臨時販売所（青空市等）の開設など、様々な形の買物支援が行われる仕組みをつくるというものである<sup>(106)</sup>。

民間の取組に対する行政の関わり方の例としてよく紹介されるのが、Ⅱ1（2）で触れた高知県のスーパーサンプラザの移動販売ハッピーライナー事業への高知県の支援である。ハッピーライナー事業は採算の面では厳しい状況にあったが、サンプラザは社会貢献の観点から事業を継続し、平成19年には高知県等と「地域見守り協定」を結び高齢者の見守り活動も行うなどしていた。平成21年に県の「中山間地域安全・安心サポート体制支援事業」の対象に選定され、車両購入などに補助を受けられることになったが、これには各市町村に常駐する県職員である「地域支援企画員」が、移動販売の重要性を指摘したことが寄与したとされている<sup>(107)</sup>。

地域により買物弱者問題の様相は様々であるため、買物弱者対策に取り組む事業者に対する具体的な支援においては、地方自治体の役割が重要であると考えられている<sup>(108)</sup>。

### Ⅲ フードデザート

最後に、買物弱者、食料品アクセスに関連して言及される概念であるフードデザートについて、簡単に述べる。

フードデザートという名称は、元々は、英国政府が命名した名称<sup>(109)</sup>で、1990年代以降、欧米を中心に地理学や栄養学、医学など様々な分野で研究が進められてきた社会問題である<sup>(110)</sup>。「狭義には、社会的弱者を典型に、近隣では食料品を購入することが保障されない状況、広義には例えばスーパーマーケットのように規模の経済が発揮されない小規模小売店舗での高価格な商品を購入しなければならない状況や地元の貧弱な小売商業施設で限定された食料品<sup>(111)</sup>しか供給されない状況に陥った地域」<sup>(112)</sup>、「生活環境の悪化により食生活が阻害された社会的弱者が集住する、特定の地域」<sup>(113)</sup>などと定義される。

1990年代末にブレア（Tony Blair）政権が行った調査において、従来は近隣の地域の食料品など最寄品を供給する中心として機能してきた小規模な小売商業地区の衰退により、徒歩や公共交通によっては日常の食料品を入手するのに困難な地区の存在が浮かび上がった。こういう地区では、買物に車を利用できないような交通弱者や障害者などの社会的弱者が食料品の入手に関して社会的排除を受けている実態が明らかになり、商業施設の郊外出店を規制し、市街地の小売商業地区を再生する政策が行われることになった<sup>(114)</sup>。

米国では、生鮮食料品の空白地帯にファストフード店が多数出店し、肥満問題を誘発してい

<sup>(106)</sup> 「買い物等支援推進事業」福岡100ウェブサイト <<https://100.city.fukuoka.lg.jp/actions/1756>>

<sup>(107)</sup> 向園 前掲注(71), pp.99-101.

<sup>(108)</sup> 総務省行政評価局 前掲注(55), p.23.

<sup>(109)</sup> この用語が最初に英国の政府文書に現れたのは1995年とされている。Steven Cummins and Sally MacIntyre, “‘Food deserts’: evidence and assumption in health policy making,” *British Medical Journal*, 325(7361), 2002.8.24, pp.436-438. <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1123946/>>

<sup>(110)</sup> 岩間信之編著『都市のフードデザート問題—ソーシャル・キャピタルの低下が招く街なかの「食の砂漠」—』農林統計協会, 2017, pp.12-14.

<sup>(111)</sup> 具体的には、価格が高く生鮮食料品の品揃えも悪い。同上, p.ii.

<sup>(112)</sup> 伊東理『イギリスの小売商業政策・開発・都市—地理学からのアプローチ—』関西大学出版部, 2011, p.242.

<sup>(113)</sup> 岩間編著 前掲注(10), p.ii.

<sup>(114)</sup> 伊東 前掲注(12), pp.126-129; Arthur D Little 前掲注(3), p.92.

ると言われている<sup>(115)</sup>。米国農務省は、フードデザートを、スーパーマーケットや大規模食料品店へのアクセスが困難な、低所得者が多く住む地域と定義し、アクセス困難の目安としては、都市部は1マイル(約1.6キロメートル)、農村部では10マイル以内に、スーパーマーケットや大規模食料品店が存在しないこととしている<sup>(116)</sup>。米国では、フードデザート対策として、2010年から全米の該当地域へのスーパーマーケットの出店支援が行われている<sup>(117)</sup>。

食生活を悪化させる要因は、近隣の食料品店の減少だけではなく、教育機会の減少(健康的な食生活に関する知識の欠如)や雇用機会の欠如(貧困の拡大、安価なファストフード店の増加)など、多岐にわたり、弱者排除の構図(いわゆる社会的排除)の一部と認識されている<sup>(118)</sup>。英米で、フードデザートエリアに行政主導でスーパーを出店したが、住民の食生活が改善しなかったという事例もあるとされ<sup>(119)</sup>、買物アクセスの問題にとどまらないことが分かる。

欧米でのフードデザート問題は、主として貧困層において生じているのに対して、我が国のフードデザート問題は、今のところ主に高齢者層において生じているという特徴を持つ<sup>(120)</sup>とされている。欧米では、買物先との距離という空間的要因に加えて、低所得という社会的要因によってフードデザート地域が特定されていた。我が国の場合は、社会的要因として家族・地域住民との人間関係の希薄化による買物弱者(高齢者)の社会的孤立が考えられている。具体的には、都市近郊の団地で、栄養状態の悪化している高齢者ほど、地域社会から孤立しているというようなケースである<sup>(121)</sup>。

フードデザートは、買物弱者とは、対象となる人の属性、健康への影響を主に考えるという点で異なっているが、買物先へのアクセシビリティが中心になるという点で類似している<sup>(122)</sup>。我が国の買物弱者対策の、前項で見た地方自治体の取組のうち、栄養バランスを考えた配食サービスなどは、買物弱者の低栄養リスクに対応している点で、フードデザートを意識した施策と言えるだろう。

## おわりに

買物弱者問題が注目を集めてから十年以上が経過したが、根本的な解決はなされていないように見える。最近も東京23区において買物弱者が増加している可能性が指摘されている<sup>(123)</sup>。

買物弱者問題は、都市の抱える問題の入口とも言われている<sup>(124)</sup>。その背景には、少子高齢化、

(115) 岩間編著 前掲注(10), p. ii.

(116) “Definition of a Food Desert,” p.1. United States Department of Agriculture, Economic Research Service website <[https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/80591/archived\\_documentation.pdf?v=41332](https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/80591/archived_documentation.pdf?v=41332)>

(117) Arthur D Little 前掲注(3), p.90; “Healthy Communities.” Let’s Move! website <<https://letsmove.obamawhitehouse.archives.gov/healthy-communities>>; “About The Healthy Food Financing Initiative.” America’s Healthy Food Financing Initiative website <<https://www.investinginfood.com/about-hffi/>>; “Agricultural Act of 2014, Sec.4206. Healthy Food Financing Initiative.” <<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/2642/text>>; “Agriculture Improvement Act of 2018, Sec.4204. Healthy Food Financing Initiative.” <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-115hr2enr/pdf/BILLS-115hr2enr.pdf>>

(118) 岩間編著 前掲注(10), p. iii.

(119) 岩間信之「フードデザート問題—地理学の視点からの分析—」『都市計画』60巻6号, 2011.12.25, pp.8-9.

(120) 浅川 前掲注(11), p.15.

(121) 岩間 前掲注(19), pp.8-11.

(122) 増山篤「地理情報システムによる買い物難民問題の実態把握」『都市計画』60巻6号, 2011.12.25, pp.8-9.

(123) 「買い物困難者 23区で増加 高齢化進み37万人 コロナでさらに深刻化」『東京新聞』2020.5.6.

(124) Arthur D Little 前掲注(3), p.33.

過疎化、中心市街地の衰退、人手不足、公共交通の弱体化といった我が国が抱える様々な問題がある。根本的な解決としては、コンパクトで一定の居住人口密度をもった市街地を形成し、都市機能の集積地への徒歩又は公共交通でのアクセスを可能にするなどのコンパクトシティ化などが考えられるが<sup>(125)</sup>、こういった都市計画・地域づくり政策の早急な実現は難しいだろう。

しかし、ここ1年間の新聞記事を眺めると、移動販売を中心に<sup>(126)</sup>様々な取組が行われていることが分かる<sup>(127)</sup>。人手不足のために廃止された取組もあって<sup>(128)</sup>厳しい現状を感じさせるが、自動運転、ドローンなど新技術により人手不足を補う実験的な試みも行われている<sup>(129)</sup>。

本稿執筆時には新型コロナウイルス感染拡大による緊急事態宣言が継続中であるが、買物の必要性が市民の外出行動に大きな影響を及ぼしている。そうした中で、宅配や移動販売<sup>(130)</sup>の取組が注目されているが、これは買物弱者対策が、特定の高齢者のみに意味を持つわけではないことを示している。

平成27年に行われた世論調査では、「徒歩・自転車で行ける範囲に必要な施設」として、「日用品、食料品などを販売するスーパーマーケット」を挙げた者の割合が73.0%と最も多く(73.0%)、次いで「個人商店など小規模な小売店舗、コンビニエンスストア」が69.6%であった<sup>(131)</sup>。安定した買物環境の確保は重要な政策課題である。

(はやし まさき)

(125) 姥浦・秋田 前掲注(25), pp.22-23.

(126) 「(be report) 救え!「買い物弱者」700万人 住民・医療職ら連携し仕組み作り」『朝日新聞』2019.7.20;「出張販売 高齢者に笑顔 市民、行政、企業が協力」『読売新聞』(横浜版)2019.3.27;「埼玉・狭山で移動販売 イオンリテール 買い物弱者支援 300品目」『日経MJ』2019.7.5.

(127) 『読売新聞』(栃木版)前掲注(86);「バス・タクシー 買い物代行 吉賀 県内初の貨客混載」『読売新聞』(島根版)2019.2.7;「公設民営スーパー:買い物弱者支援へ 公設民営スーパー、きょう正式オープン 大仙・南外」『毎日新聞』(秋田版)2019.10.14.

(128) 「移動販売:さよなら、移動販売車 買い物弱者支え6年 ドライバー不足のコンビニ「御用聞き」は今後も継続 根室 /北海道」『毎日新聞』(北海道版)2019.12.1.これは、II2(2)で触れた経産省の地域自立型買物弱者対策支援事業の補助で開始された取組が、人手不足のため継続できなくなった例である。

(129) 「(未来へのものさし #SDGs 北海道)自動運転バス、お買い物は?」『朝日新聞』(北海道版)2019.10.9;「つくばでドローン配達実験、都市部住宅地では国内初」『日経産業新聞』2020.2.27;「AIがタクシー配車 買い物弱者救済 乗り合い実証実験へ 伊那市」『読売新聞』(長野版)2019.2.28.

(130) 『東京新聞』前掲注(123);「ヨーク堂の商品 とくし丸がお届け 買い物難民や巣ごもり向け」『日経MJ』2020.5.1;「買い物代行、宅配サービス タクシー 自粛の支え 地元密着に活路」『読売新聞』(横浜版)2020.5.16.

(131) 「2. 居住地に求める条件について (4) 徒歩・自転車で行ける範囲に必要な施設」内閣府世論調査ウェブサイト <<https://survey.gov-online.go.jp/h27/h27-kokudo/2-2.html>>