

食料品アクセス問題(買物困難者問題)に 地域全体で取り組むために

折笠俊輔

■はじめに

高齢化に伴って、買物に行くことが難しい人々の存在が社会問題となっている。この問題は一般的に「買物難民問題」や「買物弱者問題」と呼ばれている。本稿では、買物に不便を感じている人々を「買物困難者」と定義し、その対策の方向性について考えていきたい。

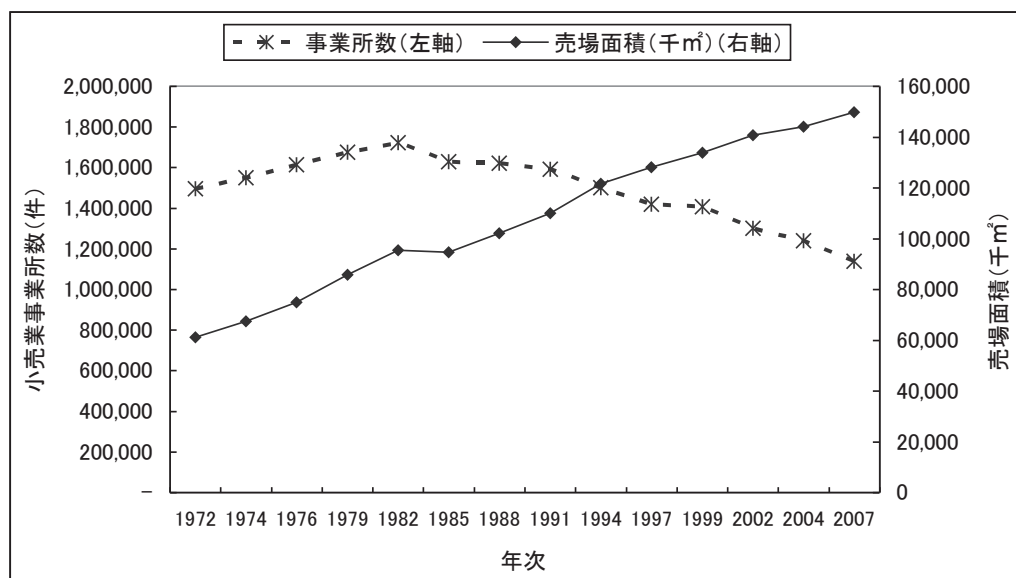
買物困難者は高齢化に伴って、主に以下のような理由で発生している。

- ①人口の減少と少子高齢化によって、立ちゆかなくなった店舗が閉鎖すること（商圏で商売が成り立たない、あるいは店主の高齢化によって閉店となること）
- ②旅客運送事業の撤退規制緩和によって、交通機関の撤退・廃業のハードルが低下したこと
- ③郊外への大型店舗の出店の加速により、商

店街等の中心市街地が寂れてしまったこと
④市町村合併による行政のスリム化、JAなどの機関の統廃合が進み、様々な拠点が減少したこと

農林水産省（2012）によれば、買物困難者は910万人以上存在しているという。こうした買物困難者は、今後さらに増加することが予想される。なぜならば、図表1に示すように、小売業の総売場面積は増加する一方で、小売店舗数は減少をしているためである。これは店舗の大型化と小さい店舗の減少を示唆している。大型店舗は商圏が大きく、基本的には自動車での来店を前提とした立地、施設レイアウトとなる。そのため、自家用車を持たない、あるいは免許を返納した高齢者にとっては、アクセスが困難な買物の場になってしまう可能性がある。

図表1 日本の小売業の店舗数と店舗面積の推移（出所：経産省 商業統計）



さらに、高齢化のさらなる進展も買物困難者の増加をもたらすと考えられる。国立社会保障・人口問題研究所の統計によれば、総人口に占める65歳以上の高齢者の割合は、2015年26.8%であったものが、2025年には30.3%になると推計されている。また、75歳以上の後期高齢者が総人口に占める割合も、2015年13.0%から、2025年18.1%に増加することが予想されている。

本稿では、(公財)流通経済研究所が平成26年度に実施した農林水産省補助事業である「食料品アクセス改善対策事業」の結果を踏まえ、このように今後の拡大が見込まれる買物困難者への対策のポイントについて論じていく。

■平成26年度の取り組み (農林水産省補助事業:食料品アクセス対策事業)

(公財)流通経済研究所では、平成25年度から買物困難者対策を進めるため、農林水産省から補助を受け、食料品アクセス対策事業を実施した。この事業は、必要に応じて現地の住民の状況を調査しながら、地域ごとに買

物困難者への対策を考えていくための協議会を結成し、地域に合わせた対策方法を議論するものである。議論が進んだ地域によっては、民間事業者を巻き込み、実証実験の実施から、取組みの定着化までを実現することができた(図表2)。

具体的には、福島県会津若松市では、市内の高齢者が多い地域における移動販売の実証実験を生協の協力を得て実施し、好評であったため、恒常的な取り組みとなった。静岡県下田市では、地元の福祉施設と商店、商工会議所が連携した出張販売を実証実験として実施するに至った。また、新潟県村上市の山北地区では、平成26年度の検討結果を踏まえ、地元にある総合病院と連携し、特別診療日に合わせて軽トラでの商品販売を病院の敷地内で行う実証実験を平成27年度の下期からスタートする。

食料品アクセス対策事業の根幹を成すものは、地域ごとに設置する協議会である。これは地域によって、人口の分散度合やコミュニティの強度などが大きく異なるため、買物困

図表2 平成26年度の食料品アクセス対策事業における地域別の検討結果(概要)

地域名	成果
福島県会津若松市	<ul style="list-style-type: none"> ● 会津若松市として、中長期的な食料品アクセス対策の方向性を決めることができた ● 市内の中心市街地の中で課題の大きいエリアにおいて移動販売の実証実験、効果検証を実施しただけでなく、それが恒常的な取り組みへと発展した
静岡県下田市	<ul style="list-style-type: none"> ● 下田市としての今後の食料品アクセス対策の方向性を決めることができた ● 具体的な取組みとして福祉施設での出張商店街(販売会)の実証実験を実施した(福祉と商業の連携)
静岡県伊東市	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域全体で取り組む食料品アクセス対策の方向性を決めることができた ● 具体的な施策として、2~3年後の実証実験の開始を目標とすること、それに向けて来年度も協議会を継続していくことが決定された
新潟県村上市山北地域	<ul style="list-style-type: none"> ● 中長期的な食料品アクセス対策の方向性を立案できた ● 短期的な改善施策が策定された(社会福祉協議会・病院と連携した商品販売の実施) ● 地域の事業者、福祉事業者、行政関係者、住民、民生委員、NPO法人等のネットワークを構築することができた ● 病院と商工会が連携した取り組み(病院での軽トラ販売)の実証実験開始

難者対策の検討にあたり、地域特性を考慮するという意味で、必ず地域単位で結成する必要がある。

また、協議会を構成する委員は、買物の場を提供する商業者（小売業や商工会議所等）だけではなく、介護事業者や社会福祉協議会から、行政（自治体）、住民（区長会）、交通企業まで幅広い分野から参加してもらう必要がある。その理由は、買物に不便を感じる人々は通院なども含めた日常生活全般に不便を感じている可能性があるためである。買物困難者対策は、ただ単純に買物環境のみを考えるだけでは進めていくことが難しい。「買物」という行動を軸として、「食」を中心とした総合生活支援の視点を持って地域全体で進めていかなければならないのである。

本事業を通じて、地域ごとに協議会を結成し、食料品アクセス対策を検討することによって、以下のような効果があることが確認できた。

①情報共有効果

商業、福祉、交通など同一地域内でありながら、普段は接点の少ない事業者同士が、こういった取り組みを行っていて、こういった課題を抱えているのか、共有することができる効果である。また、住民への調査結果をもって協議会で議論することによって、住民の現状や要望について、各事業者と行政（自治体）が同じ認識を持つことができる効果も認められた。さらに、地域内にある様々な資源（学校跡地や空便トラック、空き店舗等）についての情報共有ができることも協議会開催の効果である。

②利害調整効果

買物困難者対策の取り組みによって生じる事業者間の不利益を調整できる効果である。

例えば、買物バスを運行させることでバス会社、タクシー会社の経営を圧迫する可能性や、移動販売を実施することで近隣の小規模商店の経営を圧迫する可能性について、当該事業者間での調整が行える、ということである。協議会を通して、こうした利害関係について議論をすることで、効率的に事業者間の調整が可能になる。

③対策創出効果

協議会を通じて、事業者間の連携を促進することによって、新たな取り組みを創出する効果である。今まで接点が少なかった事業者が同じ「場」で情報を共有し、議論を行うことで、新しい発想や相互補完的な取り組みが創出できる可能性がある。具体的には、商店街と大手スーパーの連携、福祉介護施設と商工会やスーパーとの連携などがあげられる。加えて、行政との連携のあり方についての議論についても、協議会内で実施することで、官と民の連携方法について模索することもできる。

上記にあげた3つの効果の具体例として、実際の協議会で出た議論内容について2点ほど紹介する。

ひとつは、北関東のA市での協議会で出た議論である。A市の地元スーパーは、小型の買物バスの導入を検討しようと考えていたが、地域の高齢者をどうやってバス停まで集めることができるのか、地元の住民に対してどのようにコンタクトをとって行けば良いのか分からなかった。こうした現状と課題について、地元スーパーの担当者が協議会で発言したところ、社会福祉協議会の担当者から一つの提案がなされた。それは、社会福祉協議会では月に数回、高齢者を集めてお弁当を食べるサロンを実施しており、そこで高齢者から、「どこかに行きたい」というニーズを聞

いているため、連携できないか、というものであった。集まって弁当を食べる社会福祉協議会のサロンに行った際に、買物バスで地元スーパーに行くことができれば、便利なだけでなく、買物の楽しみも合わせて提供できるのである。これは、情報の共有によって、社会福祉協議会と地元スーパーの連携という新たな対策を創出した事例と言えるだろう。

もうひとつは、東北のB市の協議会での議論である。B市では、市内に本拠地を構える食品小売業（食品スーパー）が移動販売の検討を行っていた。移動販売の新規での実施にあたっては、市内で営業する地場の小規模商店や他スーパーとの競合が懸念されていた。もし他の事業者との競合が発生する場合、移動販売車の停車場所に公的な施設の敷地を提供するような支援を自治体が公的に行うことは難しいとも言われていた。この件をテーマに、協議会内で議論を行った結果、当該食品スーパーが移動販売を実施することに対し、地元の商工会、他スーパーの合意を得ることができた。加えて、公的な性格を持つ協議会の中で議論を行うことを通じて、行政との連携、地元の区長会との連携が実現し、地域住民への説明会を実施したうえで、移動販売車の停車場所を住民の協力という形で確保することができた。

■買物困難者対策の方向性

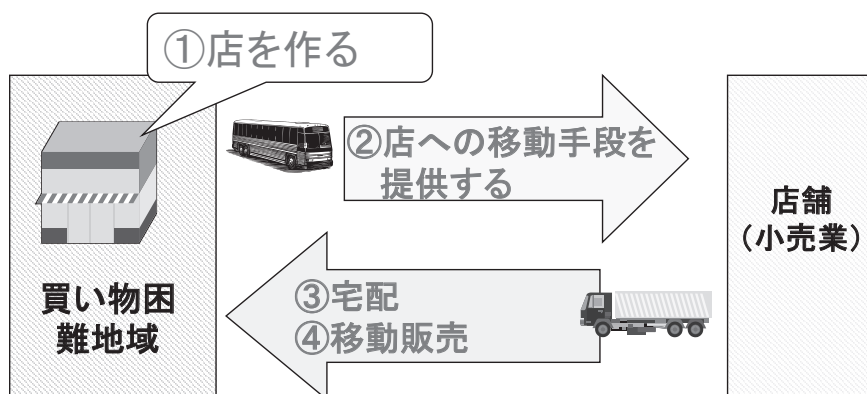
ここでは、各地域の協議会での議論や、実証実験、先行事例の調査などを通じて分かった「買物困難者への対策で向かうべき方向性」について5つ提案する。実際に対策を地域内で進めていく上で大きなポイントとなる部分である。

<方向性①>

買い物困難者対策の施策としては、大きく4つの方法がある。1つめは買物に困っている人々の住む場所に店を作ること、2つめは買物する場所へ行くための交通手段を提供すること、3つめは買物に困っている人々が望む商品を彼らの家まで届けること、4つめは買物に困っている人々の家の近隣まで店舗そのものを運んでしまうこと（移動販売や出張販売、朝市の実施がこれに該当する）、である（図表3）。どういった対策が良いのか、4つの方法のうち、どれを選択すべきであるのか、といった部分については地域の状況や特性、対策を実施する主体や協力事業者の持っている資源や設備によって検討する必要がある。

しかし、最も重要なポイントは流通と顧客をどのように接近させるか、ということであ

図表3 買物困難者対策における大きな4つの方法



る。ここであげた4つの方法は、いずれも売り手側と顧客（買い手側）を近づけるための方法である。買物困難者問題は、「売りたいでも売れない売り手側（競争激化中の小売業は商品の一つでも多く売ることに関心している）」と、「買いたくても買えない消費者側」の需要と供給のマッチングにおける機能不全であると捉えることもできる。顧客が自ら売場に足を運び、売場から商品をピックアップし、料金を精算して自分で自宅まで持ち帰るといったセルフサービスの仕組みでは、顧客の高齢化等によって供給が需要に追い付かなくなっているのである。こうした状況に対応していくためには、売り手側が顧客に近づいていく必要がある。買物困難者への対策を考える上では、「どのように買い手に接近するか」という視点で考えていくことが重要である。

<方向性②>

方向性の2つめは、地域内の多くの事業者、行政の連携である。買物に不便を感じている人々の場合、病院や銀行、役所へ行く場合にも困難を感じている可能性がある。つまり、地域での生活を暮らしやすくしていくという視点に立つと、買物の支援だけを行う取り組みでは不十分であると考えられるのである。そこで、視野を広げ、「食」・「生活」の問題として、買物困難者問題を考えると、流通から福祉、交通まで多くの切り口が見えてくる。こうした切り口に一つの事業者や行政だけで対応するのは非常に難しい。そのため、商業者から、交通事業者、福祉事業者、NPO法人に至るまで、地域内において業種や分野が異なる多様な事業者が部門横断的に連携していくことが非常に重要である。

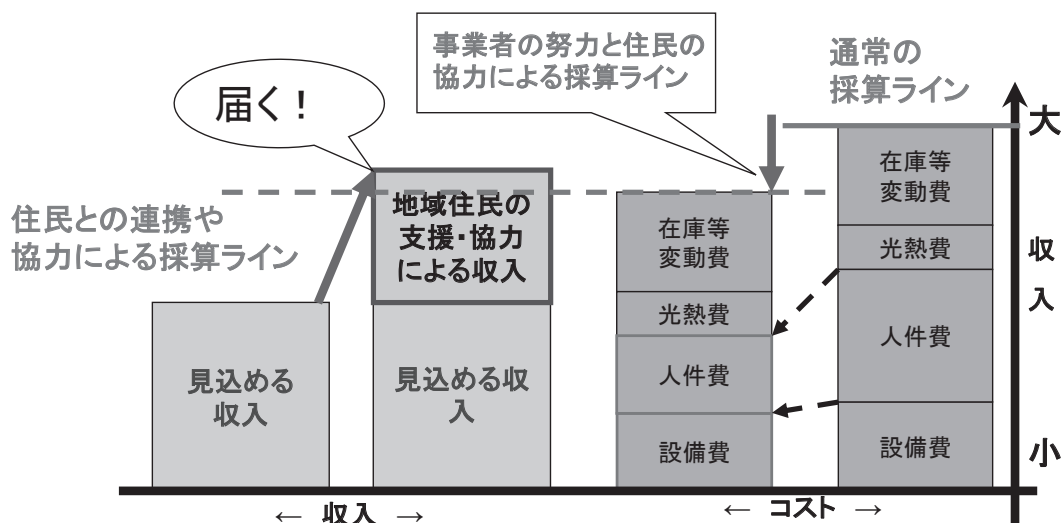
<方向性③>

3つめの方向性は、取り組みの採算性確保

のための事業者努力と住民協力である。買物という行動は、人々が生活している限り、必ず行われるものである。そのため、買物困難者への対策も一時的なものではなく継続的なものである必要がある。買物困難者対策の継続の鍵を握るのは採算性である。採算性に問題のある取り組みは実施する事業者を疲弊させ、長続きしない。また、公的な助成や補助金に頼った取り組みは、そうした補助が打ち切られた場合、継続できなくなってしまう可能性がある。こういった意味で大きな収益はあがらなくても、取り組みを継続していくための採算性を確保することは非常に重要である。

採算性は利益と同じように、売上からコストを差し引いたものである。よって、採算性の確保にはコストを削減するか、売上を増加させるかの2つのアプローチがある。もちろん、その両方において取り組みを実施する事業者の努力が必要なことは間違いない。しかし、事業者の努力だけで採算性を確保することは、買物困難者対策の取り組みにおいては難しいことが多い。そもそも、その地域での商売が難しいからこそ、商店やスーパーの閉店や撤退が発生しているのである。その場所で取り組むことで収益が見込めるのならば、すでに誰かが実施しているのだ。それゆえ、買物困難者対策のコスト削減・売上増加の両面において重要なポイントとなるのが、地域住民の協力である。地域住民からボランティア的に配送などについて協力を得ることで、運送コストを減らしたり、地域住民に積極的に利用の声掛けなどをしてもらうことで、売上を増加させたりすることができる。通常の商売、経営が困難な地域であるほど、取り組みを運営する事業者の努力に加えて、地域住民の協力が必要なのである（図表4）。

図表4 買物困難者対策において住民と連携した採算性確保のイメージ



<方向性④>

4つめは、地域住民のニーズを的確に把握することである。取り組みとして、地域住民のニーズに合致したサービスを提供することで、利用促進につながるだけでなく、地域の支援や協力を得られやすくなる可能性がある。地域住民のニーズは食の支援という視点から、買物に関するものだけではなく、医療や福祉の面からも把握しておく。買物に限らず福祉や医療、交通といった面も含めて多面的に食に関するニーズ、生活に関するニーズを把握することで、事業者と行政などが連携していくためのヒントを得ることができるのである。

地域のニーズは人口密度や地域の地理的条件（都市部なのか、中山間地域なのか）、世帯構成（高齢独居世帯の割合）、地域コミュニティの強度（隣近所で支えあうコミュニティが残っているか）などによって異なるため、地域の町内会長や区長から状況をヒアリングしたり、郵送による住民調査等を実施したりすることを通じて丁寧に把握していく必要がある。

なお、図表5に示すように、求められる支

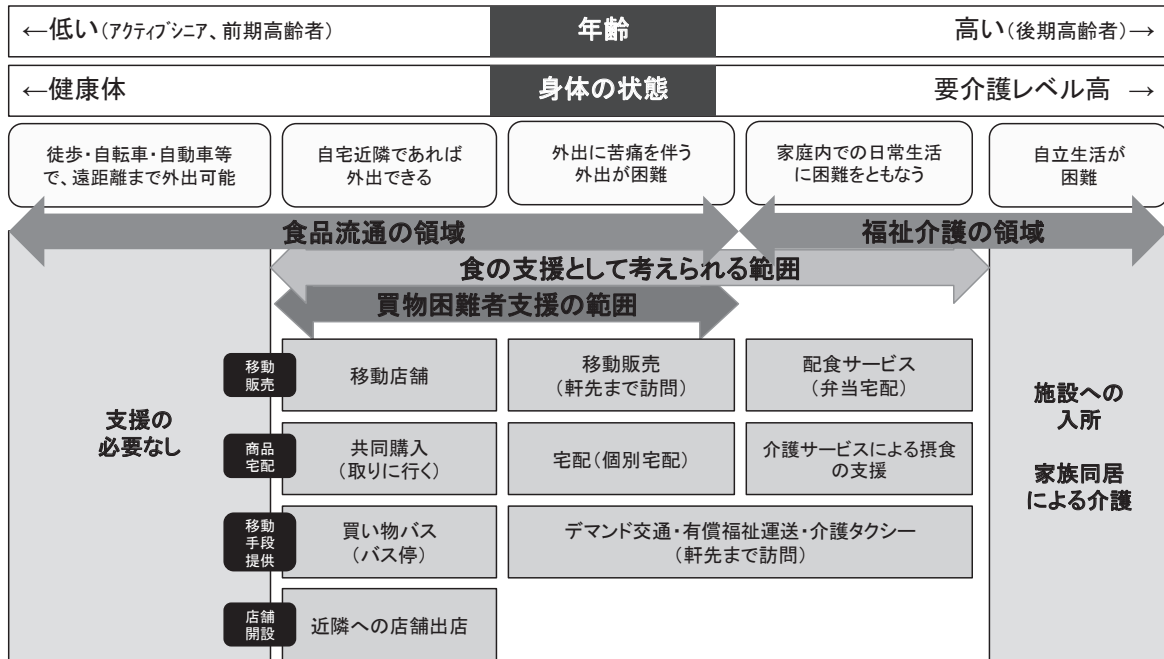
援が地域の高齢者の状態によって変化することにも注意が必要である。身体的に外出ができる状態であれば、食品流通の領域として小売業をはじめとする事業者の移動販売や買物バスの取り組みが求められるであろうし、図表5の右側にあたる身体的に外出等が難しくなった場合は、福祉介護の領域として配食サービスや介護サービスによる摂食支援が求められる。

まとめると、地域のニーズを高齢者の状況も考えながら把握し、それに合わせた取り組みを検討することが重要である。

<方向性⑤>

最後の方向性として指摘したいのが、こうした買物困難者対策に取り組む「担い手」の確保である。どのような取り組みも実際に動く「人」がいなければ進まない。特に求められるのは、取り組みを積極的に進めていくことを引っ張っていくリーダー、あるいは統括して取り組みを推進する組織を作るコーディネーターである。そして、そのリーダーやコーディネーターを中心として、商工会議所等も含めた事業者の担い手が必要である。こ

図表5 高齢者の身体の状態と対策方法、領域の対応



これは、買物困難者対策において多くの場合、商品供給のサプライチェーンを新規に構築することは難しく、商品の仕入れがネックとなることが多いためである。

また、事業者以外の担い手として期待されるのが、ボランティアと高齢者である。ボランティアは無償奉仕型のボランティア以外にも、報酬(謝金)を支払う有償ボランティアもある。高齢者の活用という視点では、シルバー人材センターの活用のほか、60代がさらに上の80代以上の世代を支えていくような地域づくりを考えていく必要がある。高齢者も視点を変えれば高度なノウハウを持った地域の人財であると言えるのである。

■おわりに

以上、本稿では買物困難者の現状に触れた上で、(公財)流通経済研究所が農林水産省の補助を受けて実施した食料品アクセス対策事業の概要を説明すると共に、そこで得られた地域協議会を結成することでの対策検討の推進について報告し、今後の対策の方向性として重要な5つのポイントについて提案した。これからの10年は、800万人の規模を持つ団塊の世代が後期高齢者に入っていく10年であり、それに合わせた新しい流通のカタチを模索する10年である。それは、生産・製造から流通まで、食品産業に関わる皆様の益々の活躍が期待される10年なのである。