

買い物困難者への取り組みにおける
道内の現状と今後の在り方

北海道経済連合会

食クラスターグループ

1. はじめに
2. 各種統計データを通じた買い物困難者の現状と今後について
 - (1) 人口減少と高齢化
 - (2) 高齢者における運転免許非保有者数の増加と公共交通の縮小
 - (3) 店舗の減少と宅配・移動販売等の増加
 - (4) 国による食料品アクセス困難人口の推計について
3. 買い物困難者に対する自治体・国の取り組み等の状況について
 - (1) 自治体アンケート調査について
 - ① 買い物困難者の調査・推計
 - ② 店舗数
 - ③ 買い物困難者への取り組みの実施状況
 - ④ 買い物困難者への取組に対する現在と10年後の状況への認識
 - (2) 国・道が実施する施策について
4. 買い物困難者への取り組みにおける課題について
 - (1) 自治体による買い物困難者の実態やニーズ把握の不足
 - (2) 自治体における交通手段確保のみの取り組みの限界
 - (3) 自治体単独での取り組みの限界
 - (4) 商圏人口の少ない地域における採算確保
 - (5) 人手の不足
5. 買い物困難者への取り組みの今後の在り方について
 - (1) 企業の取り組みを自治体が支える
 - (2) 自治体の取り組みを企業が支える
 - (3) 先端技術活用と企業間連携・自治体間連携の促進
6. おわりに
 - (1) 行政への提言
 - (2) 当会の今後の取り組み

【資料】

- ・ 買い物困難者に関する道内自治体向けアンケート調査 集計結果
- ・ 買い物困難者問題解決に向けたWEBセミナー 講演録

1. はじめに

北海道では高齢化や人口減少が進行するなか、地方部はもとより、都市部においてもかつて「ニュータウン」とされた郊外住宅地等を中心に、スーパー等の食料小売店の撤退が進み、また、公共交通以外に移動手段がない高齢者が増加しており、食料や日用品の購入に不便や苦勞を感じている「買い物困難者¹」が増加している。

国が推計した道内の買い物困難者数²は約 45 万人と推計されており、高齢化と人口減少による人口密度の低下がますます進んでいく中で、「買い物困難者」の問題が今後、拡大・深刻化することが予想される。

北海道経済連合会では、人口減少下における北海道経済の持続的発展のためには、各地域において「生活できる環境」を維持することが不可欠であり、エネルギーや交通のほか「食料供給」の維持も必要な要素であるとの考えから、「買い物困難者」の問題について、昨年 7 月より調査を実施した。本調査では、道内における取り組みの実態を把握するため、道内自治体向けのアンケート調査と、買い物困難者への取り組みを進める道内自治体及び事業者へのヒアリングを実施した。また、今後の取り組みの在り方を検討するため、道外において先進的な取り組みを実施している事業者へのヒアリングも実施した。

加えて、先進事例の道内自治体へ共有を通じて、その取り組みの促進を図るため、道内自治体職員を対象とした「買い物困難者問題解決に向けた WEB セミナー」を本年 3 月に開催したところである。

本報告書では、道内における「買い物困難者」の問題に関わる各種データや上記ヒアリング等を通じて、現状や課題を整理し、今後の取り組みの在り方について考察するとともに、巻末において「買い物困難者問題解決に向けた WEB セミナー」の講演内容について報告する。

¹買い物難民、買い物弱者と同義

²農林水産省農林水産政策研究所による 2015 年時点の食料品アクセス困難人口の推計値（店舗まで 500m 以上かつ自動車利用困難な 65 歳以上の高齢者数を推計）

2. 各種統計データを通じた買い物困難者の現状と今後について

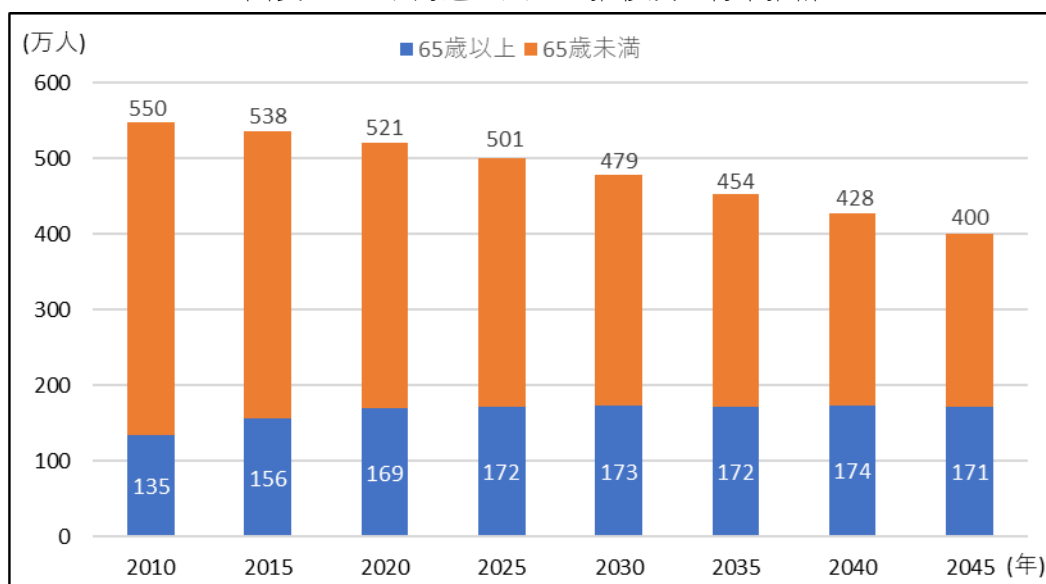
本章では、人口推計などの各種統計データを基に、買い物困難者問題を取りまく現状を把握するとともに、今後の見通しについて推察する。

(1) 人口減少と高齢化

【現状】

道内人口については、1997年の569万人をピークに人口減少に転じ、2010年から2020年の10年間で約29万人が減少した一方で、買い物困難者の多くを占めると推測される65歳以上の高齢者人口は約34万人増加している(図表2-1)。

図表2-1 北海道の人口の推移及び将来推計



出所：「国勢調査」及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成30年推計) ※2020年以降の人口が推計値

【今後】

人口減少と高齢化は以下のとおり推移すると見込まれている。

- 道内人口は、2020年からの10年間においては約42万人が減少し、さらに2030年からの10年間においては約51万人が減少する見込みであり、人口減少は加速化していく。
- 札幌市を含む石狩振興局管内では、2020年から2040年にかけての人口減少率は7.1%に留まるものの、石狩振興局管外の地域における同期間の人口減少率は27.1%にもものぼり、地方部における人口減少がより深刻化していくことが見込まれる。
- 総人口に占める65歳以上の比率(高齢化率)が2020年の32.5%(169万人)から2040年には40.8%(174万人)に達する見込み。

- 65歳以上の高齢者のうち、単身者が2020年の約37万人から、2040年には約43万人と、高齢者の約4人に1人に増加する見込み³

(2) 高齢者における運転免許非保有者数の増加と公共交通の縮小

【現状①】

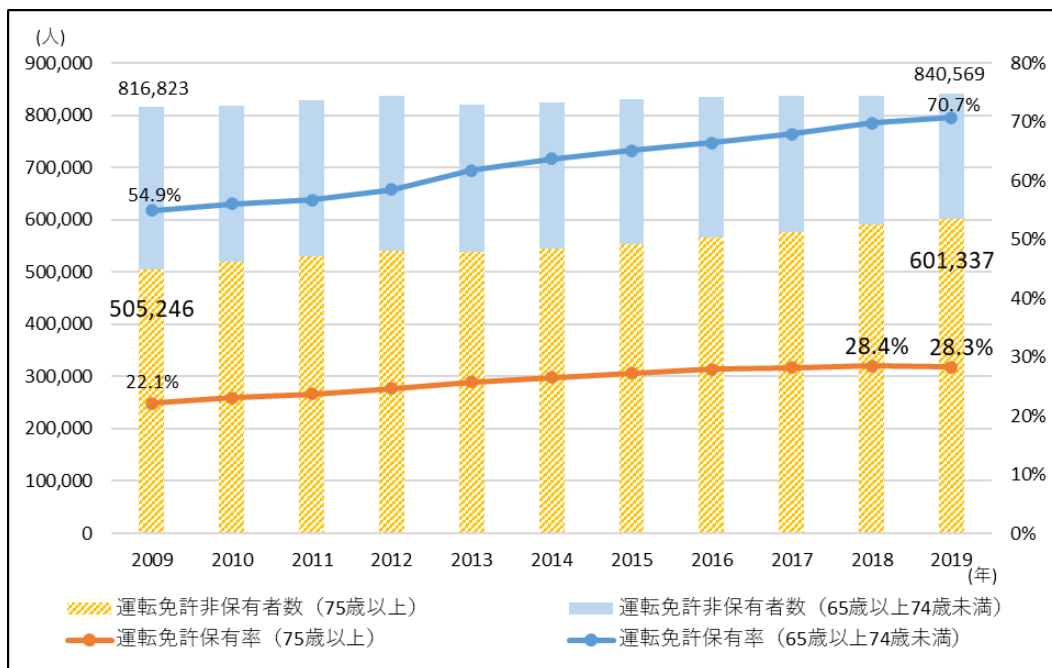
買い物困難者の多くは、自家用車を利用しない又は利用できない高齢者である。運転免許の保有状況については、図表2-2より下記の傾向がみられる。

- 高齢者の運転免許保有率は増加傾向にあるものの、高齢者人口自体の増加に伴い運転免許非保有者数も年々増加している。
- 75歳以上の運転免許非保有者数は、2009年からの10年間で約10万人増加している。
- 75歳以上の運転免許保有率は増加を続けていたものの、2019年には前年を下回った。

【今後①】

近年の高齢者ドライバーによる重大事故の発生と免許返納制度の浸透を背景として、運転免許を保有しない高齢者が増加していくものと思われ、同居親族等がいない高齢者世帯を中心に、買い物等の日常生活に不便をきたす高齢者の増加が見込まれる。

図表2-2 北海道における高齢者の運転免許保有率及び運転免許非保有者数の推移



出所：警察庁「運転免許統計」及び北海道「住民基本台帳」より当会作成
 ※運転免許保有者数は年末時点、人口は2009年から2013年が年度末（翌年3月末）時点で、2014年以降が翌年1月1日時点

³ 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)」(2019年推計)

【現状②】

また、乗合バスやタクシーなどの公共交通についても縮小傾向にある。次の図表 2-3 によると、2010 年度と 2018 年度の乗合バスとタクシーの車両数・走行距離・輸送人員の状況は以下のとおりであった。

- 乗合バスは、車両台数は増加したものの、走行距離は約 630 万キロ (3.3%) 減少し、輸送人員も約 680 万人 (3.6%) 減少。
- ハイヤー・タクシーは、車両台数も減少しており、走行距離も約 2 億 5 千万キロ (31.4%) の減少、輸送人員も約 2300 万人 (19.5%) 減少。

【今後②】

乗合バスについては補助金により維持されている赤字路線も多く、今後の人口減少により、便数の減少や路線を維持できないケースも増えていくことが予想される。

図表 2-3 北海道における乗合バス・タクシーの車両数・走行距離・輸送人員推移

(年度)	車両数		走行距離 (千キロ)		輸送人員 (千人)	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018
乗合バス	3,841	4,108	186,799	180,467	187,703	180,872
ハイヤー・タクシー	13,587	12,726	812,547	557,335	119,721	96,360

出所：一般財団法人北海道陸運協会「数字でみる北海道の運輸」

(3) 店舗の減少と宅配・移動販売等の増加

【現状】

スーパーマーケットの店舗数も減少傾向にある。2016 年 1 月末時点における道内スーパー店舗数⁴は 1,158 店舗であったが、2021 年 1 月末時点では 1127 店舗と、5 年間で 31 店舗の減少となっている。規模別の内訳を見ると、上記期間において大型スーパー（総合スーパー、スーパーセンター）は 1 店舗の減少に留まっているものの、中型スーパーマーケット（食品スーパー、食品ディスカウンター、業務用食品スーパー）は 42 店舗の減少となっている。一方で、小型スーパー（小型食品スーパーマーケット、小型食品ディスカウンター、ミニスーパーマーケット）は 12 店舗の増加となっており、総店舗の減少とともに、中型店から小型店へのシフトが進んでいるものと推測される。

また、近年では主に地方部において農協系スーパーの閉店も進んでいる（図表 2-4）。高齢化や過疎化など都市部に比べ人口減少のスピードが速い

⁴ 出所：スーパーマーケット統計調査事務局「スーパーマーケット店舗数」（統計・データでみるスーパーマーケット）（<http://www.j-sosm.jp/dl/index.html>）。原則として法人・組合が運営する店舗を集計しており、個人経営の店舗は含まれていない。

地方部においては、人口減少に伴う需要の減少や近隣大型店舗との競合により、売上が減少するとともに、1960～70年代に建設された店舗も多く、収益に見合った店舗施設・設備の維持・更新が困難となり、閉店を余儀なくされたものと推測される。後述するように、一部店舗においては、他事業者による新店舗（コンビニ含む）での運営が進められている一方で、唯一のスーパーが撤退したまま店舗が開設されていない自治体もある。

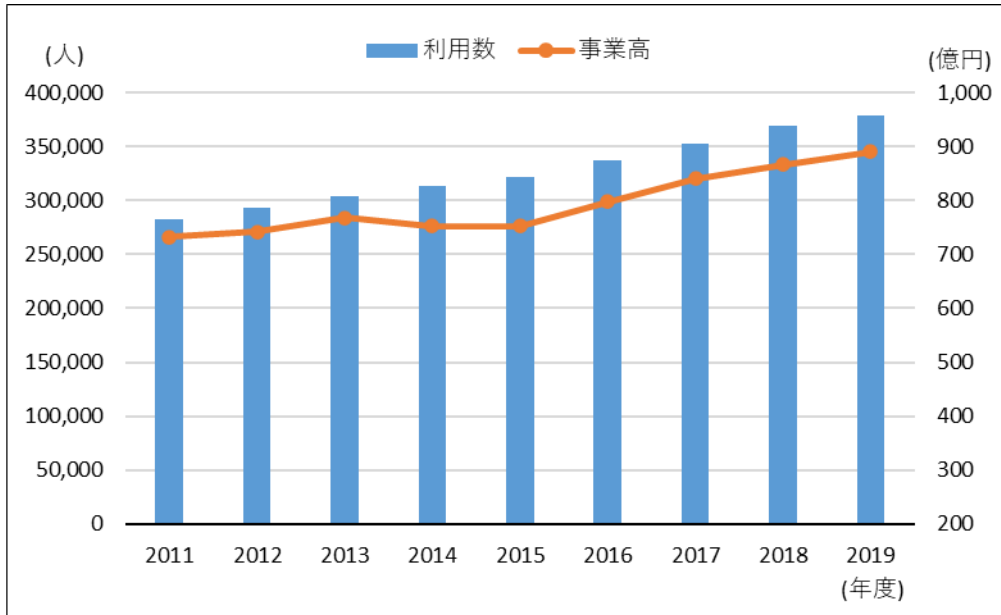
図表 2-4 近5年間で閉店された主な農協系スーパー店舗一覧

閉店時期	店舗名	市町村	閉店時期	店舗名	市町村
2021年 2月	Aコープ食彩館すまいる432	清水町	2018年 3月	Aコープめむろ川北店	芽室町
2021年 1月	Aコープたきかわ店	滝川市		Aコープめむろ北伏古店	芽室町
2020年11月	Aコープくんねっぶ店	訓子府町	2018年 2月	Aコープ幌延店	幌延町
2020年10月	Aコープあいのない店	北見市		Aコープ問寒別店	幌延町
	Aコープおんねゆ店	北見市	2017年11月	Aコープ北竜店	北竜町
	Aコープしんとく店	新得町	2017年 9月	ホクレンショップ豊岡店	旭川市
2020年 8月	Aコープ南清水沢店	夕張市	2017年 6月	Aコープ豊浦店	豊浦町
2020年 6月	Aコープ音威子府店	音威子府村	2017年 5月	ホクレンショップ稚内店	稚内市
2020年 4月	Aコープ北村店	岩見沢市	2017年 4月	Aコープ沼田店	沼田町
2020年 1月	Aコープあかびら店	赤平市	2017年 3月	Aコープ知内店	知内町
2019年 9月	Aマート深川店	深川市	2017年 1月	Aコープ上渚滑店	紋別市
2019年 6月	スーパーアグリ	豊頃町		Aコープさまに店	様似町
2019年 5月	Aコープびばい本店	美唄市		Aコープ滝上店	滝上町
2019年 4月	Aコープ利別店	池田町		Aコープ東たきかわ店	滝川市
2019年 3月	Aコープさらべつ店	更別村	2016年 9月	Aコープ納内店	深川市
2018年12月	ホクレンショップあさひ店	富良野市	2016年 8月	ホクレンショップ七飯店	七飯町
	Aコープおこっぺ店	興部町	2016年 7月	Aコープあしべつ店	芦別市
2018年 9月	Aコープ多寄店	士別市	2016年 6月	Aコープ猿払店	猿払村
2018年 6月	Aコープ小平店	小平町	2016年 5月	Aコープ中川店	中川町
2018年 5月	ホクレンショップ新琴似店	札幌市	2016年 4月	Aコープにいかつぶ店	新冠町
2018年 3月	Aコープめむろ上美生店	芽室町	2016年 3月	Aコープむろらんウエスト店	室蘭市
	Aコープめむろ坂の上店	芽室町	2016年 2月	Aコープなかふらの店	中富良野町

出所：各農協及び(株)ホクレン商事のホームページ、新聞報道等より当会作成

一方で近年、宅配や移動販売等の取り組みが拡大している。宅配については、道内全域をカバーしているコープさっぽろの宅配「トドック」の利用組合員数は年々増加しており（図表 2-5）、2020年10月には40万人を超える状況となっている。また、ネットスーパーやネットコンビニとしてイオン北海道など大手スーパーやセブンイレブンなどのコンビニが、都市部などの一部地域を対象に事業を展開している。移動販売については、コープさっぽろの「おまかせ便カケル」や、ダイイチ及び中央スーパーが展開する「とくし丸」のほか、各地の農協や商工会等が運行を実施している地域もある。さらに、上述の農協系スーパーの閉店地域を中心に、道北アークスの「ダ・マルシェ」や西條の「Qマート」が小規模店舗を展開しているほか、セイコーマートもコンビニ店舗を新規出店している状況にある。

図表 2-5 コープさっぽろにおける宅配事業の推移



出所：コープさっぽろ CSR レポートより当会作成

【今後】

人口減少の進展により、地方部を中心に商圈人口の少ない地域においては、スーパー等の食料品店の維持が今後ますます困難になることが考えられ、コンビニを含めた小規模店舗への移行が進むものとみられる。また、商品を家まで（もしくは家の近くまで）届けてくれる宅配や移動販売については、移動の難しい高齢者等のニーズに合致した取り組みであり、高齢化が進むなか都市部や地方部に関わらず、今後も拡大していくものと思われる。

(4) 国による食料品アクセス困難人口の推計について

農林水産省農林水産政策研究所では、GIS（地理情報システム）を活用して食料品アクセスマップを作成し、「食料品アクセス困難人口」を推計している。

【現状】

2018年に発表された推計では、食料品アクセス困難者を「店舗⁵まで500m以上かつ自動車利用が困難な65歳以上の高齢者」と定義し、道内の状況（図表2-6）を以下のとおり推計した。

- 2015年時点における道内の食料品アクセス困難人口は約45万2千人で、65歳以上の人口の29%を占める。
- このうち、75歳以上の食料品アクセス困難者数は約29万4千人で、食料品アクセス困難人口に占める75歳以上の割合は65%。
- 2005年と2015年を比較すると、食料品アクセス困難人口は10年間で約7万7千人増加。このうち、65歳以上74歳未満では約6千人減少しているものの、75歳以上では約8万3千人の増加。
⇒75歳以上の後期高齢者が食料品アクセス困難者の中心に

図表2-6 北海道内の食料品アクセス困難人口の推計

（単位：千人、％）

年	①食料品アクセス困難人口 (65歳以上)	②65歳以上人口に占める割合	③食料品アクセス困難人口 (75歳以上)	④食料品アクセス困難人口に占める75歳以上の割合 (③/①)
2005	375	31.1%	211	56.3%
2010	403	29.7%	257	63.8%
2015	452	29.0%	294	65.0%
2025	498	28.9%	359	72.1%

出所：農林水産政策研究所 HP (<https://www.maff.go.jp/primaff/seika/fsc/faccess/table04.html>)
及び当会開催「買い物困難者問題解決に向けたWEBセミナー」農林水産政策研究所高橋克也氏講演資料より当会作成

また、図表2-7をみると、2015年推計値で75歳以上人口全体に占める75歳以上食料品アクセス困難人口の割合が40%を超える道内市町村は、全道179市町村の約8割にのぼる146市町村にわたっており、道内の広い範囲で買い物困難者問題が深刻化していることが推測される。

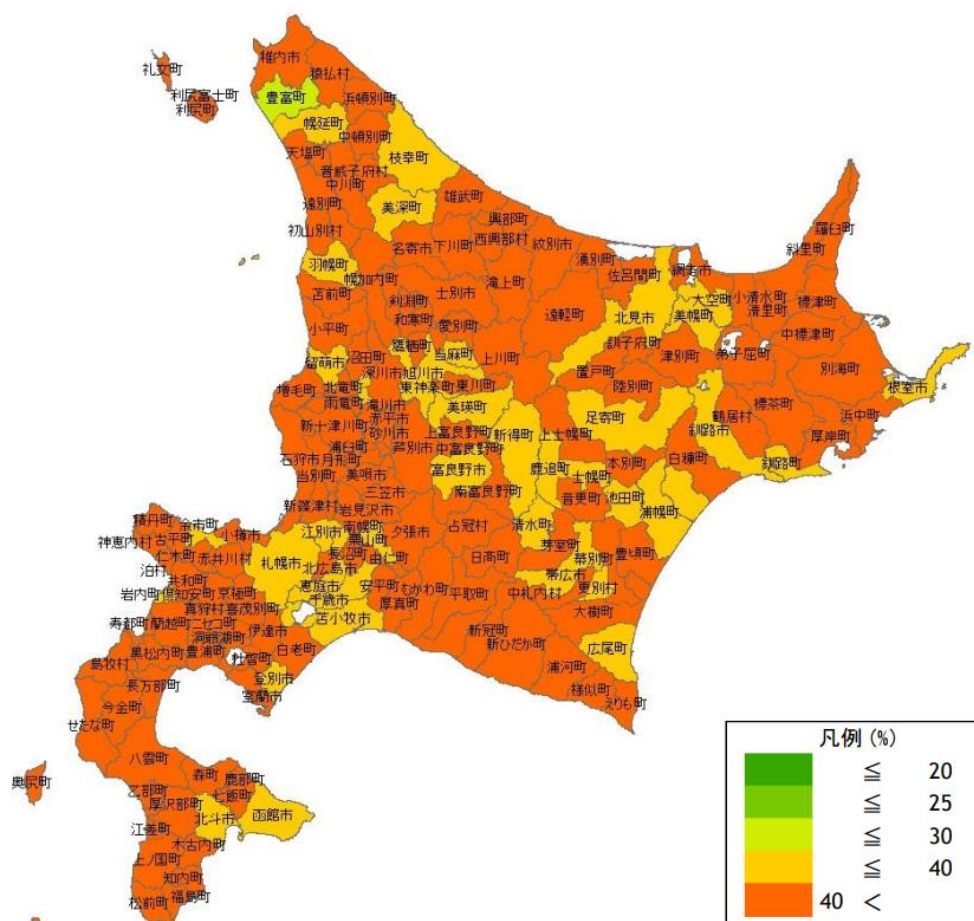
⁵ 店舗には食肉、鮮魚、野菜・果実小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパー、コンビニエンスストアが含まれる。

【今後】

図表 2-6 にある 2025 年の将来推計をみると、2015 年から 2025 年にかけて約 4 万 7 千人の増加となっており、前 10 年と比較して増加のペースは鈍るものの、今後も買い物困難者は増加していく見込みである。ただし、地方部では人口そのものが減少するため買い物困難者の総数は減少していくものと見込まれている。一方、都市部においては、高齢者人口特に 75 歳以上人口の増加により、買い物困難者の増加は続いていくものと見込まれる。

なお、本推計値については、公共交通を使用した買い物や宅配・移動販売車等による買い物については考慮されていない点や、店舗の減少傾向が継続した場合には過少推計となる可能性がある点などは留意が必要だが、買い物困難者の動向を把握するうえで、各自治体において注視すべき指標の一つである。

図表 2-7 北海道における 75 歳以上の食料品アクセス困難人口（2015 年時点）の推計マップ



出所：農林水産政策研究所ホームページ
(<https://www.maff.go.jp/primaff/seika/fsc/faccess/attach/pdf/01hokkaido.pdf>)

3. 買い物困難者に対する自治体・国の取り組み等の状況について

本章では、道内自治体へのアンケート調査結果を通じて、自治体における各種取り組みの状況等を明らかにするとともに、国・道が実施する施策についても明示する。

(1) 自治体アンケート調査について

道内自治体における買い物困難者への取り組み状況や今後の考え等を把握するため、以下のとおりアンケート調査を実施した。

○ アンケート調査の概要

【調査実施者】北海道経済連合会

【アンケート送付先及び実施方法】道内全市町村（179市町村）へ郵送にて実施

【調査期間】2020年7月17日～8月6日

【回答数（回答率）】100自治体（55.9%）

○ 質問項目

Q1 買い物困難者数を調査・推計したことがあるか

Q2 買い物困難者数

Q3 買い物困難者をどのように定義して調査・推計したか

Q4 調査・推計をしていない理由

Q5 生鮮食料品を販売する店舗数

Q6 買い物困難者に対する取り組み実施有無

Q7 自治体が行う取り組み

Q8 民間事業者が行う取り組み

Q9 民間事業者が行う取り組みに対する資金的支援の有無

Q10 民間事業者が行う取り組みに対する資金的支援以外の支援内容（自由記載）

Q11 法律等の規制が取組等の障壁になっている事例（自由記載）

Q12 デジタル技術(AI・IoT等)を活用した取り組みや、異業種連携の取り組み（自由記載）

Q13 買い物困難者への取組に対する現在と10年後の状況への認識

※本アンケートでは、回答自治体に対して「買い物困難者」の具体的な定義付けは明示していない。

※本アンケートの質問票及び結果詳細は、別添資料「買い物困難者に関する道内自治体向けアンケート調査 集計結果」に記載。

① 買い物困難者の調査・推計

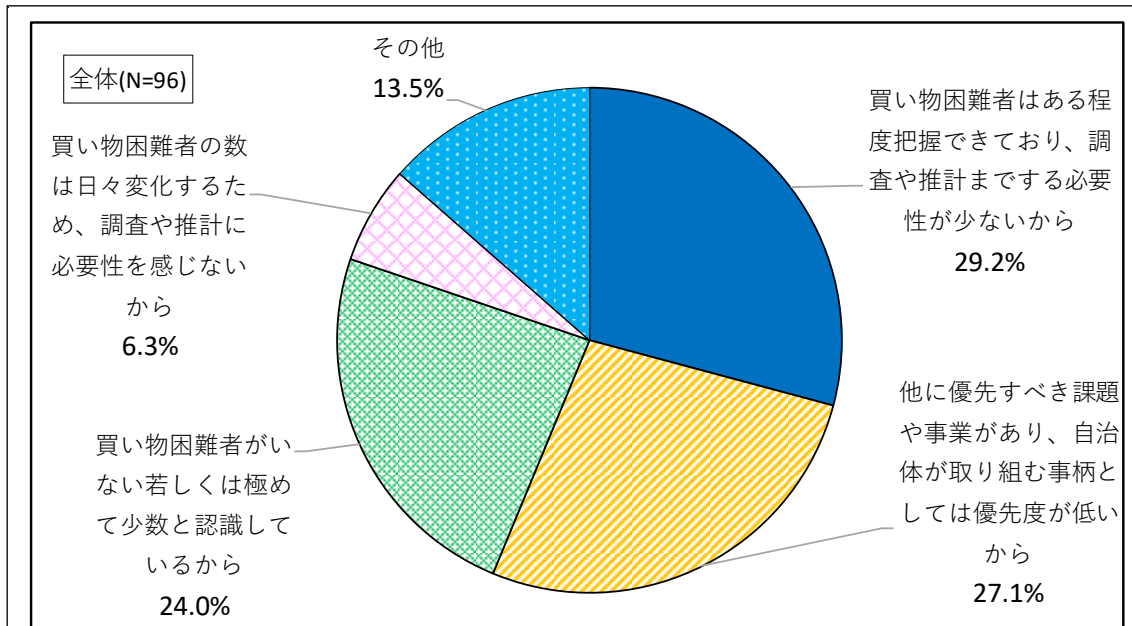
Q1の自治体における買い物困難者数の調査・推計の実施有無については、回答100自治体のうち調査・推計したことがあると回答した自治体は、4自治体に留まった（調査自治体の人口規模、買い物困難者の定義等については、図表3-1のとおり）。

図表3-1 Q1で買い物困難者数を調査・推計していると回答した4自治体における買い物困難者の割合と定義について（Q2、Q3）

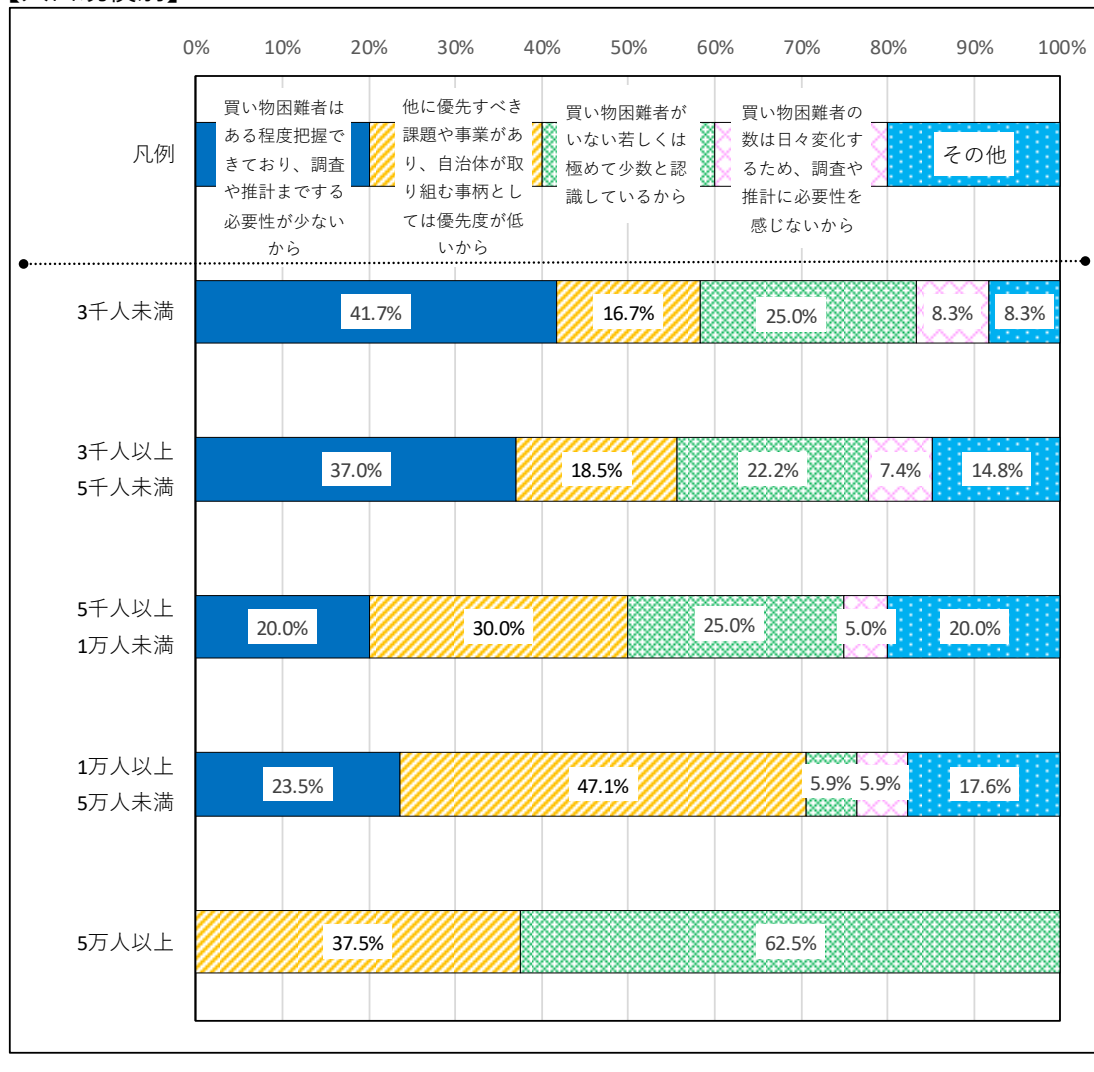
	人口規模	全人口に占める 買い物困難者の 割合	買い物困難者の定義	調査年月
1	3千人未満	20.7%	店舗まで直線距離で500m以上、かつ、65歳以上で自動車を利用できない人	2012年12月
2	5千人以上 1万人未満	4.1%	65歳以上の在宅で生活をしている高齢者で買い物の支援（買い物代行）が必要と回答した人数	2020年4月
3	1万人以上 5万人未満	0.3%	アンケート等の調査に基づき、買い物に困っている等と回答した人	2019年9月
4	5万人以上	9.7%	店舗から半径500m圏外の地域を買い物が不便な地域とみなし、これらの地域が多く含まれる町丁目を買い物不便地域として設定し、同地域に居住する65歳以上の高齢者	2018年7月

一方、買い物困難者数を調査・推計していない自治体に対して、Q4で調査や推計をしていない理由を尋ねたところ、「買い物困難者はある程度把握できており、調査や推計までする必要性が少ないから」と回答した自治体が約3割と最も多く、人口の少ない自治体ほど把握できているとの回答が多い傾向にあった。また、人口5万人以上の自治体では「買い物困難者がいない若しくは極めて少数と認識しているから」との回答が約6割を占めた。

図表 3-2 Q1 で買い物困難者数を調査・推計していないと回答した自治体における調査や推計をしていない理由 (Q4)



【人口規模別】



② 店舗数

Q5において、自治体内における生鮮食料品を販売する店舗（スーパー、コンビニ、商店など）の数を尋ねたところ、3自治体が1店舗、8自治体が2店舗と回答し、いずれも人口が5千人未満の自治体であった。

③ 買い物困難者への取り組みの実施状況

Q6～8において各自治体における買い物困難者への取り組みの有無、実施主体及び取り組みの内容を確認し、以下の傾向が見られた。

- 買い物困難者への取り組み（民間事業者による取り組みも含む）については、既に「実施されている」と回答した自治体は8割を占めた。
- 買い物困難者への取り組みが「実施されている」と回答した自治体のうち、約半数の自治体において、自治体と民間事業者の両方が取り組みを実施していた。
- 自治体が実施する取り組みとして最も多かったのが「交通手段（コミュニティバス・乗り合いタクシー等）の確保」であり、約6割（47自治体）において実施されていた。
- 民間事業者により実施されている取組としては、「宅配」が最も多く、それに次ぐ「移動販売」も半数以上の自治体で実施されていた。
- 人口規模別では、人口5万人以上の自治体では「自治体を実施する取り組みはない」と回答した自治体が3分の2を占めた。一方で、人口3千人未満の自治体の4割が「民間事業者が取り組みを実施していない」と回答し、人口規模が小さいほど民間事業者による買い物困難者への取り組みは行われていない傾向が見えた。

Q9の民間事業者が行う取り組みに対する自治体の資金的支援については、1割強の自治体を実施していたものの、人口3千人未満の自治体では実施されていなかった。

図表 3-3 自治体内における買い物困難者への取り組みのうち自治体を実施する取り組み（複数回答）（Q7）

		は自治体 が実施する 取組	ビニ ー等（ス ーパー ・パ ー ・コ ン	移 動 販 売	宅 配	買 い 物 代 行	の 運 営	青 空 市 場 な ど 仮 設 店 舗	・乗 合 タ ク シ ー な ど	交 通 手 段 （コ ミ ュ ニ テ ィ バ ス	そ の 他
全体(N=80)		30.0%	2.5%	5.0%	2.5%	11.3%	2.5%	58.8%	10.0%		
人 口 規 模 別	3千人未満	35.0%	5.0%	0.0%	0.0%	5.0%	0.0%	65.0%	5.0%		
	3千人以上5千人未満	22.7%	4.5%	9.1%	4.5%	9.1%	4.5%	72.7%	0.0%		
	5千人以上1万人未満	23.1%	0.0%	7.7%	7.7%	23.1%	7.7%	69.2%	0.0%		
	1万人以上5万人未満	18.8%	0.0%	6.3%	0.0%	12.5%	0.0%	50.0%	37.5%		
	5万人以上	66.7%	0.0%	0.0%	0.0%	11.1%	0.0%	11.1%	11.1%		

図表 3-4 自治体内における買い物困難者への取り組みのうち民間事業者が実施する取り組み（複数回答）（Q8）

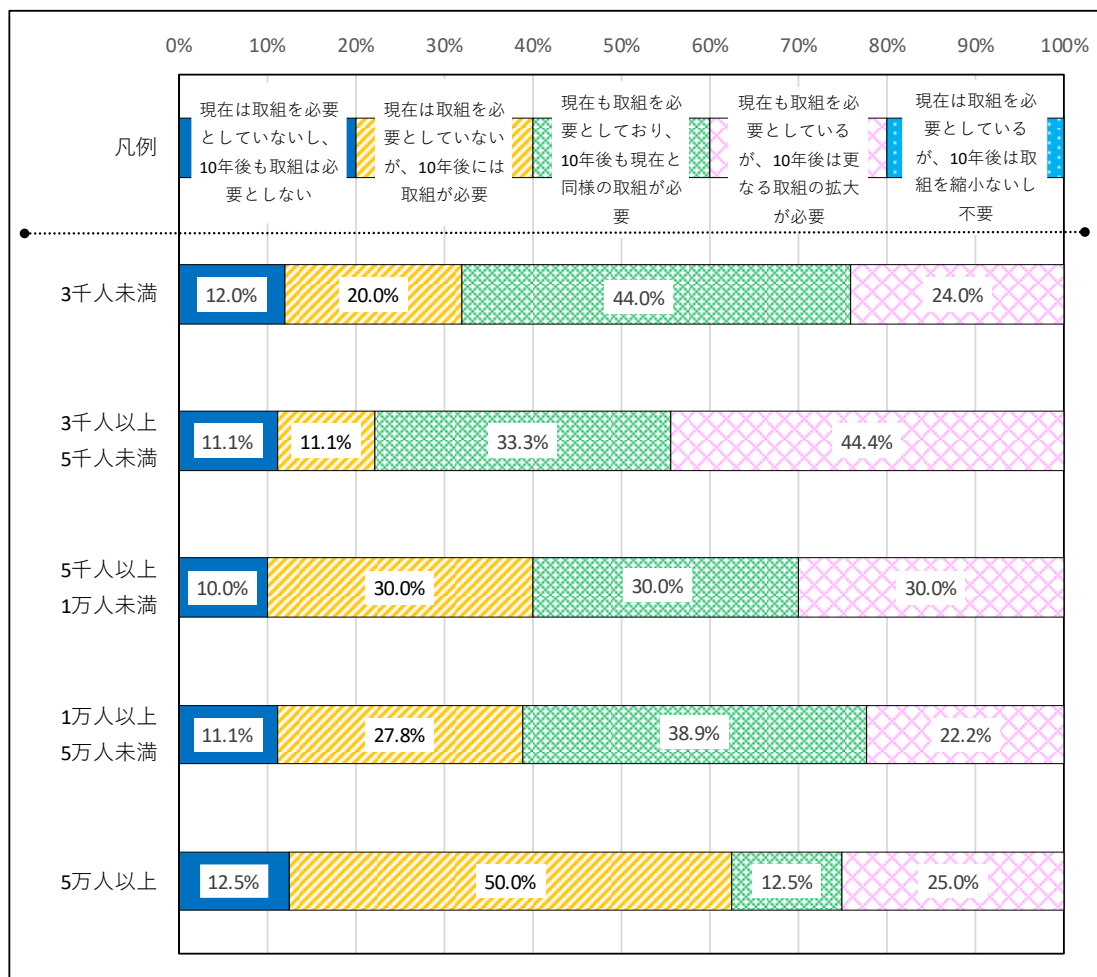
		い 民 間 事 業 者 は 実 施 し て	ビニ ー等（ス ーパー ・パ ー ・コ ン	移 動 販 売	宅 配	買 い 物 代 行	の 運 営	青 空 市 場 な ど 仮 設 店 舗	・乗 合 タ ク シ ー な ど	交 通 手 段 （コ ミ ュ ニ テ ィ バ ス	そ の 他
全体(N=80)		21.3%	11.3%	55.0%	60.0%	16.3%	1.3%	16.3%	5.0%		
人 口 規 模 別	3千人未満	40.0%	0.0%	35.0%	35.0%	10.0%	0.0%	10.0%	5.0%		
	3千人以上5千人未満	27.3%	9.1%	59.1%	54.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%		
	5千人以上1万人未満	23.1%	15.4%	46.2%	61.5%	7.7%	0.0%	7.7%	0.0%		
	1万人以上5万人未満	0.0%	18.8%	68.8%	87.5%	25.0%	0.0%	37.5%	0.0%		
	5万人以上	0.0%	22.2%	77.8%	77.8%	55.6%	0.0%	33.3%	22.2%		

④ 買い物困難者への取組に対する現在と10年後の状況への認識

Q13 の買い物困難者への取り組みに対する自治体の認識を尋ねたところ、6割以上の自治体が現在も取り組みが必要と回答しており、さらに9割近い自治体が10年後に取り組みが必要と回答した。10年後に取り組みが必要と回答した割合は、各人口規模においても大きな差違はみられなかった。

また、人口規模別で現在も取り組みが必要と回答した割合が最も多かったのは人口3千人以上5千人未満の自治体で、8割近い自治体が現在も必要と回答しており、さらにその半数が10年後には更なる取り組みの拡大が必要としている。

図表 3-5 買い物困難者への取組に対する現在と10年後の状況についての自治体の認識 (Q13)



(2) 国・道が実施する施策について

総務省行政評価局が、国や地方自治体における買物弱者対策の実態等を取りまとめた「買物弱者対策に関する実態調査 結果報告書」（2017年7月公表）によれば、国における買い物困難者対策については、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）は存在せず、買い物困難者対策を主たる目的とした施策は一部あるものの、多くは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が、結果的に買い物困難者対策に資するものとなっている状況にある。

図表3-6のとおり、買い物困難者に関連する施策が実施されている関係府省として、内閣府、総務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省が挙げられる。内閣府は「地方創生」、総務省は「地域振興」や「過疎対策」、厚生労働省は「社会福祉」や「高齢者福祉」、農林水産省は「食品流通」や「農山漁村振興」、経済産業省は「商業振興」や「市街地活性化」、国土交通省は「地域公共交通」や「貨物流通」等の観点から、関連する施策が実施されており、いずれの施策も地方自治体への交付金措置や地方自治体・民間事業者等への補助制度が中心となっている。

金銭的支援以外の取組としては、農林水産省において食料品アクセス（買い物弱者・買い物難民等）問題ポータルサイトを開設しており、各地域の取り組み事例や支援施策の紹介、対策への取り組み方法などを紹介する「買い物困難者対策スタートブック」や「農山漁村の買物支援マニュアル」が公開されている。また、地方自治体向けのアンケート調査を毎年度実施しているほか、農林水産政策研究所においては、前述の食料品アクセス困難人口の推計等、「食料品アクセス問題」の現状分析や調査研究等を行っている。経済産業省では、各地方自治体による取り組みを毎年度公表している。また、総務省においては、「地域住民の生活に身近な事業の存続・承継等に関する実態調査」を行い、2021年3月に結果報告を公表しているところである。

また、北海道が実施する主な施策としては、経済部が2015年に「北海道内での買い物弱者対策及び流通対策の取組事例集」を公表しているほか、総合政策部では地域づくり総合交付金（地域づくり推進事業のうち集落維持・活性化促進事業）の市町村への交付を通じて、集落デマンド交通導入事業や集落巡回販売（買物支援）事業等の取り組みに対して支援を行っている。

図表 3-6 買い物困難者への取り組みに活用できると考えられる 2021 年度の国の主な施策

所管	交付対象	施策名	施策の趣旨・概要
内閣府	自治体	地方創生推進交付金	「地方版総合戦略」に位置付けられ、地域再生法に基づき認定される地域再生計画に記載される地方公共団体の自主的・主体的な取組で、先導的なものを支援。
	自治体	地方創生拠点整備交付金	「地方版総合戦略」に位置付けられ、地域再生法に基づき認定される地域再生計画に記載される地方公共団体の自主的・主体的な取組で、特に先導的な事業に必要な施設整備等であって、複数年度にわたるものを支援。
総務省	自治体	過疎地域持続的発展支援交付金	過疎地域等における地域課題解決のための取組を支援することにより、過疎地域の持続的発展を支援。
	民間事業者等	地域経済循環創造事業交付金 ローカル 10,000 プロジェクト	産学官の連携により、地域の資源と資金を活用して、雇用吸収力の大きい地域密着型事業の立ち上げを支援。
	自治体	過疎対策事業債	過疎地域自立促進特別措置法により過疎地域とされた市町村が、過疎地域自立促進市町村計画に基づいて行う事業の財源として特別に発行が認められた地方債。
	自治体	地方交付税（地域おこし協力隊事業）	都市地域から過疎地域等の条件不利地域に生活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱し、地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組。
	自治体	地方交付税（集落支援員）	地域の実情に詳しく、集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有した人材が、地方自治体からの委嘱を受け、市町村職員と連携し、集落への「目配り」として集落の巡回、状況把握等を実施。
厚生労働省	自治体	地域支援事業交付金	要介護状態又は要支援状態となることを予防し、社会に参加しつつ、地域において自立した日常生活を営むことができるよう支援することを目的とし、介護保険法に基づく地域支援事業を実施するために必要な費用を市町村に交付。
農林水産省	民間団体等	食品等流通持続化モデル総合対策事業（食料品アクセス問題への取組支援事業）	食料品アクセス問題を抱えている地域において、食料品の安定供給を目的として、事業実施主体等による買物実態把握や、効果的な取組検討、地方公共団体との各種調整、自治会・住民等への説明や協体制の構築並びに事業の継続性及び地方公共団体との連携内容等の検証に必要な調査・実証を支援。
	地域協議会等	農山漁村振興交付金（地域活性化対策のうち、活動計画策定事業及び農山漁村地域づくり事業体形成支援事業）	地域活性化のための活動計画策定の支援、及び、買い物・子育て・文化・集い等による地域のコミュニティの維持に資するサービスの提供や地域内外の若者等の呼び込みを行う事業体の形成等を支援。
経済産業省	民間事業者等	地域の持続的発展のための中小事業者等の機能活性化事業	中小事業者等が、地方公共団体と一体となって、新たな需要の創出につながる魅力的な機能の誘致等を行う実証事業について、財政、人材育成、ノウハウ提供等を支援。
	民間事業者等	地域・企業共生型ビジネス導入・創業促進事業	地域内外の中小企業等が、地方公共団体等の地域内の関係主体と連携しつつ、地域・社会課題解決と収益性との両立を目指す取組を支援。
国土交通省	協議会等	地域公共交通確保維持改善事業	地域の多様な主体の連携・協働による、地域の暮らしや産業に不可欠な交通サービスの確保・充実に向けた取組を支援。

出所：各府省ホームページより当会作成

4. 買い物困難者への取り組みにおける課題について

本章では、前章までの各種統計データによる現状と今後の見通し、自治体向けアンケート調査結果、並びに道内自治体及び事業者へのヒアリング調査を通じて明らかになった買い物困難者への取り組みにおける主な課題について、以下の5点に整理した。

(1) 自治体による買い物困難者の実態やニーズ把握の不足

前章の自治体アンケートで明らかになったとおり、現時点でも6割以上の自治体が買い物困難者への取り組みが必要だと認識しているものの、買い物困難者数を調査・推計している自治体は4自治体に留まっている状況にある。

民間事業者が自治体から買い物困難者への取り組みを要請され、実際に取り組みを行ったものの、想定していたよりも需要が少なく、取り組みが継続しなかったケースもあるなど、各自治体における買い物困難者の実態把握と地域住民のニーズを把握するための取り組みが不足している。

(2) 自治体における交通手段確保のみの取り組みの限界

自治体が実施する買い物困難者への取り組みについては、多くの自治体で交通手段の確保に関する取り組み（例：乗り合いタクシー、コミュニティバスの運行等）が実施されている。交通手段の確保は、買い物以外にも通院など日常生活の維持に今後も不可欠なものであり、買い物困難者への取り組みにおいても重要な取り組みではあるが、地方部を中心にスーパーが撤退するなかで、地域によっては交通手段の確保に関する取り組みだけでは、対策として今後立ち行かなくなる可能性もある。

(3) 自治体単独での取り組みの限界

買い物困難者への取り組みに関しては、各自治体がそれぞれで行っていることから、地域によっては隣の自治体の方が距離の近い場合でも、当該地域の属する自治体の実施している状況にある。市町村の境界に合わせた取り組みでは、地域によっては非効率な取り組みとなる可能性もある。

また、財政状況に余裕のない自治体が多いなかで、財政的にも自治体単独での取り組みには限界があるものとする。

(4) 商圏人口の少ない地域における採算確保

前述のとおり、宅配、移動販売、小規模店舗など民間事業者を中心とした取り組みが拡大している。いずれの取り組みも、一定程度人口が密集している都市部では民間事業者単独で事業が成り立っているが、過疎地域を中心とする人口密度が低く商圏人口の少ない地方部では民間事業者単独での事業展開だけでは採算の確保が困難な地域も多い。また、宅配や移動販売を行う

上での北海道特有の条件として、市街地と集落間の距離が道外と比較して長いことや冬期の降雪など、コスト増加につながる要因が多いことも採算の確保を難しくしている。

人口減少が進んでいくにつれて、宅配や移動販売、小規模店舗なども現在のスキームでは採算が成り立たない地域が増えていくことが推測される。

(5) 人手の不足

宅配、移動販売、店舗のいずれの取り組みにおいても人手不足が深刻化している。人口減少と高齢化による労働力人口の減少により、特に地方部においてはより深刻な状況であり、当該地域内で人手が確保できず、距離の離れた隣接市町村から人手を確保しているケースや、募集しても人手が確保できず最低限の人員でなんとか取り組んでいるケースもある。今後は、さらに高齢化が進んでいくなかで、継続的な事業展開のためには解決しなければならない課題となっている。

5. 買い物困難者への取り組みの今後の在り方について

前章のような課題が明らかになる中、近年、民間事業者に対し自治体が商業施設の整備や長期にわたる継続的な金銭的支援を行うなど、これまで実施されてきた単年度の補助制度のような短期間の限定的な支援とは一線を画した取り組みが実施されつつある。また、自治体自身が事業者として民間事業者の支援を受けて取り組むケースも出てきている。

これらの取り組みは、買い物困難者に対する取り組みに対して、公益性を持ちかつ優先度の高い事業として認識している自治体と、多くの利益は見込めないものの黒字化が期待でき、地域に貢献できる事業として認識する民間事業者の両者にとって、互いのリソースを効果的に活用した取り組みとなっている。

そこで本章では、自治体と事業者が連携した取り組み、いわゆる官民連携(PPP⁶)を今後における取り組みの在り方の基本として、前章の買い物困難者への取り組みにおける課題も踏まえつつ、取り組みの方向性を以下のとおり整理した。

(1) 企業の取り組みを自治体が支える

スーパー等の店舗が運営されている地域においては、店舗の維持・存続が取り組みの優先事項となる。しかしながら、前述のとおり農協系スーパーを中心に店舗が閉鎖されるなか、自治体がスーパーやコンビニの誘致を進めるものの、商圈人口が少なくかつ今後も人口減少が進んでいく地域に、事業者が単独で店舗を新設・運営していくことは困難な状況となっている。

そこで、いくつかの自治体では既存スーパーの閉鎖を機に、商業施設を自治体自らが整備することでスーパーやコンビニを誘致するなど取り組みが進められている。(図表 5-1 参照)

⁶ Public Private Partnership の略。行政と民間が連携して、それぞれお互いの強みを生かすことによって、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図るもの。(内閣府ホームページ「PPP/PFI の概要」
https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pfi_gaiyou.html より引用)

図表 5-1 近年の道内自治体による店舗展開等への主な取り組み内容

自治体	人口 2021年1月時点	自治体の取組内容 ※ () 内は自治体の支出金額で、内容及び金額は今後の予定も一部含む	店舗名	開業年月
沼田町	2,964人	・商業コミュニティ中核施設の整備支援（3億5,895万円）	Da*マルシェ 沼田店	2017年4月
滝川市	東滝川地区※1 901人	・市有地を駐車スペースやイベント用の多目的用地として提供	セイコーマート 東滝川店	2017年5月
紋別市	上渚滑地区※2 853人	・店舗建設への一部支援（3,550万円）	セイコーマート 上渚滑店	2017年8月
滝上町	2,471人	・店舗の改修（1億3,284万円） ・備品購入等への一部支援（5400万円）	スーパーナカガワ	2017年9月
小清水町	浜小清水地区※3 341人	・旧店舗の取得（972万円） ・改装工事費の一部負担（320万円） ・低額家賃での提供（月1万円で10年間の賃貸借契約）	セイコーマート 小清水道の駅店	2017年11月
西興部村	1,057人	・新店舗の建設（1億2,000万円）	Aコープ来夢※4	2017年12月
知内町	4,182人	・店舗用地の無償貸与（10年間） ・店舗及び地域交流エリア整備への支援（7,000万円） ・地域交流エリアの管理及び地域振興対策への支援（9,000万円） ・固定資産税相当額の支援（1,000万円）	コープさっぽろ しりうち店	2019年7月
豊頃町	3,083人	・産業活性化施設の店舗誘致に向けた改修整備（4,263万円）	セイコーマート 豊頃役場前店	2020年12月

出所：新聞報道等を基に当会作成

※1 東滝川町1～4丁目及び東滝川（番地）

※2 2019年12月末時点の人口

※3 2017年3月末時点の人口

※4 2021年2月閉店

このうち、空知管内の沼田町では、Aコープの撤退を機に、スーパーや農協事務所、貸し会議室などが入居する商業コミュニティ中核施設「まちなかほっとタウン」を、町・商工会・農協が出資する「㈱まちづくりぬまた」を通じて、2017年に整備した。人口約3千人の沼田町では、小売事業者単独での新規店舗の建設・運営がなかなか見込めない中、施設の整備を通じて小売事業者のイニシャルコストを大幅に削減し事業展開のリスクを減少させたことで、㈱道北アークスが展開する小型スーパー「ダ・マルシェ」の入居に至った。「ダ・マルシェ」については、少人数でも運営可能な店舗形態となっているほか、居抜き店舗への出店を通じて、沼田町のように通常のスーパーでは採算が合わない商圈人口の少ない地域における事業展開が可能となっており、沼田町のケースは町のニーズと小売事業者のシーズが一致した取り組みとなっている。

町からの金銭的支援については、総事業費約7億1千万円のうち、施設建設費の一部（3億5,895万円）を施設の所有者である「㈱まちづくりぬまた」に対して補助するのみとなっている⁷。「㈱まちづくりぬまた」では、施設の維持管理に係る費用や建設時の借入金の返済については、スーパー等からのテナント料収入だけでは賄えていないものの、別途、町から請け負うふるさ

⁷ 事業費は町の補助金のほか、国の補助金（約2億800万円）と㈱まちづくりぬまたの借入金（約1億4,700万円）で賄われている。

と納税の事務取扱に係る手数料収入で不足分を賄っており、町からの継続的な金銭的支援は無い状況である。

施設の整備にあたっては、住民向けにアンケート調査やワークショップなどを実施してニーズ等を確認するなど、自治体や関係者のみで完結するのではなく、利用者である住民を巻き込みで取り組んでいるほか、町の各施設を中心部に集約することで「歩いて暮らせるまち」の実現に取り組んでいる。また、町民であれば100円で利用できる乗り合いタクシーも運行するなど、事業が持続的に展開されていくための環境づくりも実施されている。



まちなかほっとタウン外観（沼田町提供）

道外の自治体においては、店舗の展開だけではなく、移動販売においても車両購入などのイニシャルコストへの支援だけではなく、住居が広域に点在している販売効率の低い地域など、あらかじめ赤字での事業運営が見込まれる地域においては、事業が持続的に実施されるよう運営費の一部補填を行うケースもある。

このように、民間事業者単独では事業展開が困難な地域においては、長期的な視点から自治体を中心となって積極的に投資や支援を行うことで、民間事業者の事業展開を促進することが必要だと考える。加えて、金銭的な支援だけではなく、ニーズ調査や交通環境の整備など事業が持続的に展開されていくための下地づくりに取り組むことも必要である。さらに、自治体が主体となりながらも商工会や農協等の関係団体や町内事業者、小売事業者、住民の各ステークホルダーが公的な資金支援を行う必要性を理解し、同じビジョンを共有しながら取り組んでいくことも持続性の観点から重要である。

(2) 自治体の取り組みを企業が支える

一定規模の人口を有する地域においては、上記(1)のように企業が主体となって取り組むことが可能だが、さらに人口の少ない地域においては、施設整備やイニシャルコストに対する金銭的支援を通じて、民間事業者が事業を展開することは極めて困難になってくる。

沼田町の隣町である北竜町では、Aコープの撤退（2017年11月閉店）が決まり、沼田町と同様に商業施設の建設等の支援を前提にスーパーを誘致したものの、商圈人口の少なさ（町の人口：1,908人⁸）や、同時期に沼田町で商業施設のオープンが予定されていたことなどを背景に、民間小売事業者の出店は実現しなかった。

一方で、町民へのニーズ調査では、7割以上の町民が町内にスーパーが必要と回答しており、最終的には町がスーパーをインフラ整備と福祉対策の一環として、町が出資する「㈱北竜振興公社」を通じて商業施設の建設とスーパーの運営を行うこととした。スーパーが入居する施設は商業活性化施設として整備され、スーパーのほか、商工会事務所やバス・乗合タクシーの待合として利用できるコミュニティスペース、イベント等で利用できる多目的スペースが設置されており、同施設での介護予防の体操教室や町民講座などの各種イベントの開催を通じて、スーパーへの集客も図っている。

公社への町からの支援については、施設の建設等に係る事業費約3億7500万円のうち、約2億9,600万円について補助を受けているものの、スーパーの運営に関しては現時点では補助を受けておらず、自立した取り組みとなっている。また、スーパーの運営にあたっては、「コープさっぽろ」から商品供給を受けているほか、運営開始当初は社員研修等の運営に係る支援を受けるなど、自治体の事業を事業者が支える取り組みとなっている。なお、「コープさっぽろ」では北竜町の隣町である妹背牛町においても町唯一のスーパーに商品供給を行っている。

また、道外でも奈良県川上村において村が主体となって設立した一般社団法人が、地元スーパーから商品供給を受けて移動販売を行っているほか、配送業務の委託を受けて食料品の宅配を行っているように⁹、商圈人口が少なく民間事業者が展開困難な地域においては、自治体自身が小売事業者となってリスクを背負う一方で、商品供給などを通じて民間事業者がその取り組みを支えることが、有効な取り組みであると考えられる。

⁸ 2017年11月時点の人口

⁹ 奈良県川上村の一般社団法人かわかみらいふの取り組みについては巻末のWEBセミナー講演録に掲載

(3) 先端技術活用と企業間連携・自治体間連携の促進

上記(1)及び(2)の取り組みだけでは、自治体の予算上の制約や人手不足といった課題に対応することはできない。買い物困難者への取り組みを持続的なものにしていくためには、効率化や省人化などの取り組みをより一層進めていく必要があり、これに対応する取り組みとして、ドローンなど先端技術を活用した取り組みが近年進められつつある。

Eコマースの進展により宅配需要は増加しているものの、トラックドライバー不足が全国的に深刻化し、各事業者が実施する宅配事業においてはその維持・拡大が困難となることも予想されるなか、「楽天株」では道外自治体及び小売事業者と連携し、スーパーのない離島等においてドローンによる食料品等の宅配を期間限定で実現している¹⁰。通年での運用に向けて各種課題はあるものの、買い物困難者へ食料品を届ける一つ的手段として、道内でもドローンの活用は将来的な展開が期待される場所である。

店舗における人手不足に対しては、店舗業務の省人化を進める必要がある。道外では既に、レジにおけるバーコード等の読み取り作業が不要となる無人決済システムが導入されたマイクロスーパーマーケット等が展開されている。無人決済システムにより、レジ業務に関わる人員を削減できるため、少人数での店舗運営が可能となっている。無人決済システムの活用を通じて人件費を含めたトータルの運営コストが低減できれば、より小さな商圈でも事業展開が成り立つ可能性もあり、今後の活用の拡大が期待される。

先端技術の活用以外にも、企業間連携を通じて既存の事業を組み合わせることで、省人化や効率化を図っていくことも必要である。例えば、物流の面では、バスやタクシーなどを利用して宅配等の貨物を運ぶ貨客混載を進めることで、ドライバー等の人手やコストを削減できる可能性がある。運用後に利用の低迷などを理由に休止状態となっている地域もあるものの、交通機関が代替輸送手段として機能している地域もあり、1つの効果的な取り組みになるものと考えられる。また、1社1店舗だけではコスト上、物流が成り立たない地域に対しては、リードタイムや納品頻度の違いなど課題は多くあるものの、スーパーやコンビニ、ドラッグストアなどの異業種間で共同の物流を構築することで商品供給が可能になるケースもあるものと考えられる。さらに、高齢の買い物困難者と日々接する事業者（例えば、新聞販売店、郵便局、介護事業者など）と宅配サービスを行う小売事業者が連携することで、人手やコストの都合でこれまでサービスを提供できなかった地域に対しても、サービスが可能になることも期待できる。

道内自治体においては、先端技術の活用や企業間連携による取り組みの促進に向け、民間事業者と連携して実証実験を行うなど、積極的に取り組みを

¹⁰ 楽天株におけるドローンの取り組みについては巻末のWEBセミナー講演録に掲載

進めるべきである。

また、前述のとおり自治体の予算も限られるなか、自治体間が連携した取り組みも重要である。例えば、集落の位置が自治体内の店舗より隣接自治体にある店舗の方が近い場合に、隣接自治体と連携して隣接自治体の買い物バスや宅配・移動販売への支援を行うなど、自らの自治体だけで取り組みを展開・完結するのではなく、近隣市町村と連携してより効率的かつ効果的に取り組みが実施できないか検討すべきである。

6. おわりに

(1) 行政への提言

各地域における買い物困難者の状況は、地勢、人口分布、高齢化の状況、市街地や集落の形成状況、交通環境、商業環境、産業構造等、地域を取り巻く環境により大きく異なり、各地域の実情に応じた取り組みが必要になる。

この点に関しては、住民のニーズを汲み取ったうえで、自治体と民間事業者の両者が連携して互いのリソースを活用しながら取り組んでいる事例が出てきており、自治体の財政支出も短期間の限定的なものから、長期にわたる継続的なものになりつつある。

一方で、国や北海道においては各種施策を通じて買い物困難者への取り組みに対して自治体等へ財政的支援を実施しているものの、一部の施策を除き単年度での支援に留まっている現状にある。過度の支援は、取り組みの自立という観点からは望ましくはないものの、各地域の様々なケースや取り組みに合うよう、国や道においては複数年度での支援を行うなど弾力的な支援制度を実施すべきである。また、買い物困難者の問題が全国的にも常態化しつつあるなかで、先進的な取り組みだけを選定し支援するのではなく、解決に向けて前向きに取り組んでいる自治体・事業者を広く支援する枠組みも今後必要になるものと考えらる。

加えて、国においては「食品ロス」に関して実施されている関係省庁会議のように、各省庁が適宜情報共有を図りながら、各施策を推進していくとともに、その情報が一元化されて自治体や事業者へ発信されることが望まれる。

買い物困難者への取り組みは、地域の持続性や魅力を高め、ひいては地域や産業の活性化につながるものである。加えて、食料品へのアクセス状況が住民の健康状態に影響を及ぼしていることを指摘している研究もあるように、買い物困難者への取り組みは地域住民の福祉向上につながる施策でもある。この認識のもと、まずは各自治体が地域の実情を調査・把握したうえで、民間事業者と連携しながら各地域に適した取り組みの検討を進めるべきである。

そして、取り組みを進めるうえで最も重要なのは、住民が買い物困難者への取り組みを理解し、それに参加することである。いくら買い物困難者向けに店舗の開設や移動販売などを実施しても、住民が積極的に利用しなければ、継続的な取り組みの展開は難しくなるだろう。自治体においては、取り組みの検討段階から、買い物困難者の中心である高齢者だけでなく、買い物困難者以外の多様な世代の住民も巻き込んで議論を進めることで、多くの住民に当事者意識を持ってもらうとともに、事業開始後においても利用促進に向けた施策を実施していくことが必要である。

(2) 当会の今後の取り組み

買い物困難者問題の解決に向けては自治体と事業者が緊密に連携して取り組みを進めていくことが極めて重要である。北海道経済連合会としても、連携した取り組みを促進するため、本年3月に道内自治体職員向けに「買い物困難者問題解決に向けたWEBセミナー」を実施し、先進事例に関する情報の共有が図られたところであり、今後も以下の取り組みを実施していく。

- 官民が連携してより効率的・効果的な取り組みが図られるよう、自治体や事業者に対して先進的な連携事例について、セミナー等の開催を通じて情報提供を行っていく。
- ドローンやAIなどの先端技術を活用した実証実験・実装に関する自治体と事業者のマッチングを実施し、取り組みの課題解決に協力していく。
- 道内市町村や事業者による取り組みが促進されるよう、(1)行政への提言に記載した「複数年度での支援」、「自治体・事業者を広く支援する枠組み」、「各行政機関の情報共有と一元的な情報発信」の実現を含めて、国や北海道に対して支援等の実施を働きかけていく。

人口減少の加速化により、買い物困難者を取り巻く環境はより厳しくなることが想定されるなかで、将来を見据えた最善の策を模索しながら、今後も買い物困難者問題の解決に寄与してまいりたい。