

# 買い物難民問題へのアプローチ<sup>1</sup>

---

都市構造の側面から考えて

日本大学 宮里尚三研究会 都市交通分科会

秋澤 慶祐 石井 渉大 竹添 佑

埴 貴由紀 譲原 勢太

2014年11月

---

<sup>1</sup> 本稿は、2014年12月13日、12月14日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2014」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、中田大悟氏（独立行政法人 経済産業研究所 上席研究員）\*をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

\*中田大悟氏は1年間アメリカに赴任している宮里教授にかわる代行教員である。

# 要約

## <現状分析>

内閣府の「2005 年度高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」によると、60 歳以上の高齢者の 16・6%が、現在住んでいる地域で不便な点として「日常の買い物」を挙げている。経済産業省は、この割合に全国の高齢者数をかけ、「買い物難民」は約 600 万人と推計している。現行の施策は、小規模店舗の設置、宅配サービスなどが挙げられ、行政の支援なしには行えないものとなっている。また、農林水産食糧アクセス研究チームのアンケート調査によると、買い物に不便を感じているものが多くいることがわかる。

## <先行研究>

本稿では北海道大学の天津ゆりえの「北海道における買い物弱者支援の現状と課題」と、関西学院大学の鶴坂貴恵の「流通経済の死角—都市部における買い物難民問題—」の二つの論文を先行研究とした。

前者の論文では、北海道という農村部における買い物難民の現状や、買い物難民問題が浮き彫りになった背景や要因について述べている。後者の論文では、近年話題になっている都市部における買い物難民にスポットをあて、その中でもニュータウンである大阪府八尾市のデータなどをもとに、都市部においても買い物難民問題が発生している要因や、明治時代から現在にかけて我が国が採ってきた政策などを述べている。そして最後に、コストの面なども考慮し、多面的なアプローチが求められていると述べられている。

## <実証分析>

買い物難民問題に対する現状の施策として主に、新規出店・移動販売・宅配サービス・移動手段の充足が挙げられるが、現状の施策の多くが採算の見込めない赤字運営となっている。今後ますますの進行が懸念される高齢化やそれに付随しておこる過疎化によってこの問題が悪化した場合、現状のアウトリーチ的な方策は更に苦しいものとなる。そこで私たちはドイツの街づくりを参考にして分析を進めた。

住民や店舗を集約した都市、いわゆるコンパクトシティ政策は買い物難民を減らすことができる上、実現すれば中長期的なアプローチになり得ると考えたからだ。ドイツのフライブルクでは住民を集約するため、戸建て住宅の新規着工を制限していて、面積効率の良い集合住宅がメインとなっている。

そこで以下のように重回帰分析を行った。データ出典等は本編第 3 章を参照されたい。

・ 回帰式：

$$Y = a + b_1x_1 + b_2x_2 + u$$

・ 被説明変数

自宅から生鮮品販売店舗まで直線距離で 500m以上の人口割合（買い物難民割合・都道府県別）

・ 説明変数

持ち家比率、三大都市圏ダミー

・ 回帰分析概要

回帰統計	
重相関 R	0.841958
重決定 R <sup>2</sup>	0.708894
補正 R <sup>2</sup>	0.695662
標準誤差	0.064488
観測数	47

	係数	標準誤差	t	P-値
切片	-0.30349	0.095558	-3.17602	0.002728
持ち家比率	1.356344	0.16416	8.262338	1.7E-10
三大都市圏ダミー	-0.08573	0.023117	-3.70838	0.000581

・解説

説明変数は両方ともに絶対値 2 を超えていて有意、補正 R<sup>2</sup> は約 0.7 と強い相関が認められた。持ち家比率が高い地域ほど買い物難民の割合も高いということ、比較的都市機能が集約されていると考えられる三大都市圏と比べその他の地域は買い物難民割合が高いことが推測できる。これらの結果を踏まえて、過疎地域から都市部への集約は買い物難民問題に効果的なのではないかと考えた。

次に大規模店舗の郊外立地と買い物難民との関係を、単回帰分析を用いて考察した。

大型店の郊外出店による商業機能の郊外移転が買い物難民割合にどのような影響を与えているのかを調べるためである。以下は分析の結果である。

・回帰式：

$$Y = a + b_1x_1 + u$$

・被説明変数

前回の重回帰分析で用いた買い物難民割合（都道府県別）

・説明変数

郊外立地ショッピングセンター（以下、SC）割合

・分析結果概要

回帰統計	
重相関 R	0.355914
重決定 R <sup>2</sup>	0.126675
補正 R <sup>2</sup>	0.107267
標準誤差	0.110448
観測数	47

	係数	標準誤差	t	P-値
切片	0.265663	0.073397	3.619556	0.000745
郊外立地SC割合	0.305927	0.119744	2.554835	0.014076

・解説

重決定 R<sup>2</sup>（決定係数）は約 0.13 と微弱なものとなったが、郊外立地 SC 割合の t 値の絶対値が 2 を超えている為、説明変数は有意であると仮定できる。この結果を受け、大型店舗の郊外出店を規制し住民が多く住む地域への出店を促すドイツのまちづくりは、買い物難民を減少させる効果があるのではと私たちは推測する。

<政策提言>

政策提言として、フライブルク市を例にとり買い物難民問題に即効性があると考えられる大店法の改正、集合住宅の促進を 2 つの政策を提言した。

大店法の改正では、これまでの我々の回帰分析の結果や先行研究をもとに、現状都市郊外に多く作られている大型店舗の建設が買い物難民問題の大きな原因の1つであると考察し、ドイツと日本の大型店舗建設に関する法律の相違点を図表にまとめ、相違点を指摘しつつ改正の余地があり買い物難民問題発生要因の1つである都市郊外に大型店舗を建設することを防ぐための新たな政策を導き出した。これにより、広域対象から住民対象の店舗が増えることが期待できると我々は考えた。

集合住宅の促進では、こちらもドイツを参考にしながらコンパクトシティ成立の策として都市部の人口密度を高めるために、都市部における集合住宅の割合を増やすことを狙いとして政策をあげた。大店法の改正により、住民対象の店舗が増えることからその店舗を中心とした生活圏にある集合住宅に現在買い物難民となっている住民を集めるために、移住の際にネックとなる家賃対策として、買い物難民の主構成である高齢者に対し、奈良県三郷町で施行されている奈良県三郷町集合住宅家賃助成制度を参考に月額1万円を最長3年間提供することで高齢者も都市部へと移住しやすくなるのではないかと我々は考えた。

また、都市部に移住した高齢者を主な目的として、モビリティ確保の策に乗合タクシーの導入を策として考えた。タクシーに準じた利便性と、乗合と低料金というバスに準じた特徴を兼ね備えた乗合タクシーは、まさに買い物難民を救うための交通手段であり、地方自治体と地域のタクシー会社が一致団結し、相互に協力しあうことで、買い物難民の移動送迎を円滑にすることができると考えた。高齢化が進行しているわが国で、しだいに顕著になってくる買い物難民問題を将来のためにも多くの人々が理解し、行政も高齢者が生活しやすい環境をつくることを徹底することが必要である。現在100万人にも及ぶ買い物難民者をこれ以上増加させないためにも、我々が考えた提案が買い物難民の減少へのヒントになってくれることを願う。

## 目次

### はじめに

## 第1章 現状・問題

- 第1節 現行の施策
- 第2節 買い物難民の調査

## 第2章 先行研究

- 第1節 北海道大学 大津ゆりえ「北海道における買い物弱者支援の現状と課題」
- 第2節 関西学院大学 鶴坂貴恵「流通経済の死角—都市部における買い物難民問題—」

## 第3章 実証分析

- 第1節 買い物難民割合と持ち家比率の関係性
- 第2節 買い物難民とショッピングセンターの郊外立地との関係性

## 第4章 政策提言

- 第1節 政策提言の概要
- 第2節 大店法の改正
- 第3節 集合住宅の促進
- 第4節 乗合タクシーの活用

## 先行論文・参考文献・データ出典

## はじめに

---

本稿では、近年我が国で増加しており高齢者を中心に深刻な問題となっている買い物難民問題について、その発生要因を居住地域と商業施設との距離という観点で分析を行っている。買い物難民とは、具体的な定義づけはなく食料品や日用品といった、日常の買い物に困難を感じている人のことを指す。買い物難民は日本全体で約 600 万人存在すると言われており、大都市郊外や、ニュータウンを中心に生じている移動手段を持たない住民のことを指し、買い物難民の発生要因は都市部、農村部で異なるものであり実証分析を行うことが非常に困難なものである。しかし、我々は郊外に立地するショッピングセンターと居住地域との距離の関係が全国の買い物難民問題に共通するのではないかという推論を立て、実際に実証分析を行った結果、確かに買い物難民問題には郊外に立地するショッピングセンターと居住地域の距離との関係があることを導き出すことができた。そこで、我々は大店法の改定や住宅家賃助成制度などにより、店舗と居住地域を集約させるという新たなコンパクトシティを目指すという政策を提言したのである。

農村部の過疎化や地方の空洞化に対する案としてコンパクトシティの導入をすべきではないか、といった議論はこれまで多くされてきたが、買い物難民に対する策としてコンパクトシティの導入と大型店舗の規制をあげた議論はほとんどされていない。よって、買い物難民問題解消をメインテーマにコンパクトシティ実現を目的とし、本稿を執筆するに至った。

# 第1章 現状・問題

## 第1節 現行の施策

内閣府の「2005 年度高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」によると、60 歳以上の高齢者の 16・6%が、現在住んでいる地域で不便な点として「日常の買い物」を挙げている。経済産業省は、この割合に全国の高齢者数をかけ、「買い物難民」は約 600 万人と推計している。また、2010 年 5 月に経済産業省から「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会―地域社会とも生きる流通―」報告書が発表され、その中で、高齢化が進み日常的な買い物が困難な状況におかれている生活者が日本全体で 600 万人程度と推計している。これらの結果から日本に約 600 万人の買い物に対し不便を感じている高齢者が存在していることは明らかである。このような人々のことを、近年では「買い物難民」「買い物弱者」とも称せられているが、さらにこの報告書では、国や地方自治体の財政状況が厳しいなか、公共の機能を行政だけでは十分に担えなくなる可能性が広がっていることを指摘し、公共の民営化の担い手の一つとして大手小売業に期待を寄せている。大型店やチェーンストアなどを運営する大手小売業の社会的役割を説く一方で、買い物難民への対応は新たなビジネスチャンスにもなりうるという考察をしている。

まず、ここで使用する「買い物難民」とは「流通機能や交通の弱体化とともに、食料品等の日常の買い物が困難な状況に置かれている人々」と定義する。

買い物難民は先の報告書によれば、農村部と都市郊外において問題が深刻化しているとの指摘がされている。農村部では過疎化と高齢化が進む一方で、車の運転ができる若年層は郊外に立地するショッピング・センターに買い物に行くため、残された購買額の少ない高齢者だけでは採算が成り立たず近隣型の商店が消滅してしまい問題が深刻化しているケースが見受けられる。一方で都市郊外やかつてのニュータウンでは、同世代の住民が集中しているため高齢化が急速に進展し、体が弱りそれまで買い物に出かけていた商店に来店できなくなったり、採算が合わずに商店が撤退したままになっているため深刻化していると報告書で述べられている。

経済産業省によると、買い物弱者支援の方法は以下の三つにまとめられる。

第 1 に JA の生活応舗展開、コンビニエンスストア・スーパーマーケットの設置などにより、「消費者の身近な場所に店を作る」ことである。この方法は、利用者自ら買い物できる点が特徴である。

第 2 にネットスーパー、通信販売、移動販売、夕食・弁当宅配による移動コストの軽減、すなわち「消費者の家まで高品を届ける」方法である。

第 3 に、デマンドタクシー・コミュニティバスの運行、福祉有償運送、買い物ツアーの実施による「家から出かける手段の提供」があげられる。買い物弱者とされる、あるいはそのリスクを抱える人々の多くは高齢者であり、自家用車を所有していない、または運転免許を返納していることが考えられる。居住地が中山間地域であれば、商業施設が少なく公共交通サービスが不十分であるケースも多い。そのためこの方法は買い物以外にも通院や

公共施設利用などを目的とした外出にも応用が可能である買い物弱者支援対策の課題として、以下の3点があげられる。

①ニーズの把握の必要性：地域、年代、ライフスタイル、経済状況、健康状態など買い物弱者化の要因は様々であり、買い物弱者とされる人々のニーズを把握しなければならない。しかしながら、それには大規模な調査が必要であり、また支援対策の運営主体に向けてその結果が発信されなければならない。

②各地域に適した支援対策の必要性：各地域で求められる対策も異なるため、「適切な支援対策」を行うために、地域の実態把握が不可欠である。

③支援対策事業の継続性：買い物弱者を抱える地域では商業機能が低下しているケースが多く、支援対策事業の収益性も低くなりがちである。事業が長期的に行われなければ買い物弱者問題の解消にはならず、収益の見込める仕組みづくり、ならびに地域住民による事業利用への理解を促すことが必要である。これらを克服しうる支援主体として考えられるのが、協同組合である。

現状分析として現状の買い物難民支援の施策、その課題について述べたがこれらの対応では不十分であることは言うまでもない。そこで我々は回帰分析を通じてコンパクトシティについて政策を提言していきたい。

## 第2節 買い物難民の調査

食料品の買い物における不便や苦勞の要因

— 何が食料品の買い物に不便や苦勞をもたらしているのか？

農林水産食糧アクセス研究チームによると、

食料品アクセスの現状を分析するに当たり、大都市郊外団地、地方都市、農山村のそれぞれについて事例として1地域ずつ選定し、住民の意識を調査した。

大都市郊外団地は東京都西部の大都市郊外A団地、地方都市は福島県南部のB市中心市街地活性化地区、農山村は鳥取県南部のC町全域を対象として選定した。概要は第1表(次ページ)を参照されたい。

第 1 表 調査の概要

調査地域	調査地域の概要	調査時期	配布数	返送数	回収率
大都市郊外A団地	東京都西部, JR 中央線の駅から南に約 2km に位置し, 約 2,400 世帯が入居している UR の賃貸の団地である。団地までは中央線の駅からバスが日中 10 分間隔で運行されており, 公共交通機関の便はよい。ただし, 関東平野の西の端に位置し, 丘陵地である。食料品店は, 団地の中央に食料品スーパー, 魚屋, パン屋, そば屋, 居酒屋がそれぞれ 1 店舗ある。団地の端から中央の食料品店までは, 道路距離で最大 600m である。	2010 年 7~8 月	2,354	906	38.5%
B市中心市街地	福島県南部に位置し, 市域全体としては人口約 65,000 人, 高齢化率 22.5% (2010 年 4 月) である。中心市街地からはずれた国道沿いに量販店が多く出店し, 旧市街は空洞化が進行している。このため中心市街地活性化事業が行われており, この地区を調査対象とした。この地区の人口は約 3,000 人, 2005 年国勢調査では高齢化率 33.8% となっており, 市全域と比べて高齢化率が高い。近く, 食料品スーパーが 1 店舗この中心市街地活性化地区に出店予定である (2011 年 6 月下旬出店済み)。	2010 年 9~10 月	2,002	886	44.3%
C町全域	鳥取県南部, 中国山地内の山村であり, 町域 34,094ha のうち 30,521ha が森林である。米子まで道路距離で 37.5km, 2009 年 10 月 1 日現在で人口 5,489 人, 世帯数 2,115 世帯, 高齢化率 48.0% であり, 全国で最も高齢化が進行している町村の一つである。町内には役場の近くに食料品スーパーが 1 店舗, そのほかに小規模な個人商店がいくつかある。	2010 年 10~11 月	2,313	1,200	51.9%

とによるものと考えられる (65 歳以上の割合は, 第 3 表参照)。

#### ●買い物で不便や苦労がある割合

まず, それぞれの地域で, 食料品の買い物でどれくらいの割合の住民が不便や苦労を感じているかである (第 2 表)。大都市郊外 A 団地で 45.3 %, B 市中心市街地で 40.2 %, C 町全域で 46.1 % となっている。B 市中心市街地で低いのは, 回答者に占める

65 歳以上の割合が低いことによるものと考えられる（65 歳以上の割合は、第 3 表参照）。

第 2 表 食料品の買い物で不便や苦労があるか

単位：%

	大都市郊外 A団地	B市 中心市街地	C町全域
全体	100.0	100.0	100.0
ある	45.3	40.2	46.1
ない	54.7	59.8	53.9

資料：農林水産政策研究所

注. 「ある」は、「不便や苦労がある」、「不便や苦労を感じることもある」の合計、「ない」は、「不便や苦労はあまりない」、「不便や苦労は全くない」の合計である。

不便や苦労があると回答した割合を年齢階層、世帯類型別にみたものが第 3 表である。B 市中心市街地と C 町全域は年齢階層が高くなるほど高く、また、概して高齢単身世帯や高齢夫婦世帯で高くなっている。大都市郊外 A 団地については、50 歳未満の割合が 75 歳以上よりも高く、また、3 人以上世帯における割合が高齢単身世帯と同程度に高くなっており、他の地域と対照的である。

第 3 表 食料品の買い物で不便や苦労がある割合  
(年齢階層別、世帯類型別)

単位：%

		大都市郊外 A団地	B市 中心市街地	C町全域
合計		45.3 (100.0)	40.2 (100.0)	46.1 (100.0)
年齢 階層 別	50 歳未満	48.1 (12.3)	24.8 (17.1)	35.4 (9.7)
	50-64 歳	40.9 (27.1)	35.7 (33.6)	36.8 (29.7)
	65-74 歳	46.3 (33.3)	47.1 (24.6)	46.1 (25.2)
	75 歳以上	47.1 (27.4)	50.5 (24.7)	56.8 (35.4)
	65 歳以上	46.7 (60.7)	48.8 (49.3)	52.3 (60.6)
世帯 類型 別	高齢単身世帯	46.3 (33.7)	49.5 (12.9)	56.0 (19.3)
	その他単身世帯	37.5 (15.0)	31.4 (10.4)	42.2 (5.5)
	高齢夫婦世帯そ の他 2 人世帯	47.2 (21.4)	42.1 (21.6)	51.2 (26.1)
	3 人以上世帯	45.9 (12.9)	43.9 (17.4)	45.5 (10.7)
	3 人以上世帯	46.5 (17.0)	36.6 (37.7)	38.4 (38.4)

次に、65 歳以上の回答者について、老研式活動能力指標別にみたものが第 4 表である。老研式活動能力指標は、高齢者の高次生活機能の自立度を測定するものであり、13

点満点で、数値が高いほど自立度が高い。大都市郊外A団地、B市中心市街地で指標値12の割合が突出しているが、概してこの指標値が高い、つまり自立度が高いほど買い物で不便

や苦労がある割合は低くなっているといえる。

第4表 食料品の買い物で不便や苦労がある割合  
(65歳以上)  
(老研式活動能力指標別)

単位:%

		大都市郊外 A団地	B市 中心市街地	C町全域
合計		46.7 (100.0)	48.8 (100.0)	52.3 (100.0)
老 能 研 力 式 指 活 標 動	10以下	50.3 (31.3)	57.1 (15.4)	70.5 (20.0)
	11	41.0 (17.3)	50.0 (9.8)	47.8 (12.0)
	12	47.3 (20.9)	56.1 (15.4)	44.6 (16.8)
	13	40.3 (30.5)	44.3 (59.3)	46.5 (51.2)

資料:農林水産政策研究所

注. ( )内は, 構成比である.

最もよく利用する店舗までの道路距離と交通手段が買い物で不便や苦労がある割合にどのように影響しているかをみたのが第5表である。道路距離は、居住地区と店舗の位置の情報をもとに地理情報システム(GIS)を用いて計測している。距離が苦労の有無に影響を与えていることは、すでに明らかにされている。

第5表 食料品の買い物で不便や苦労がある割合  
(道路距離, 交通手段別)

単位:%

	大都市郊外 A団地	B市 中心市街地	C町全域
全体	45.3 (100.0)	40.2 (100.0)	46.1 (100.0)
(店舗までの道路距離)			
~250m	34.8 (9.9)	22.2 (4.5)	-
250~500m	45.5 (30.1)	29.4 (15.8)	33.3 (0.8)
500~1,000m	44.4 (7.8)	30.2 (15.0)	23.8 (7.7)
1,000~2,000m	47.0 (11.9)	42.3 (40.9)	42.4 (3.3)
2,000~5,000m	46.3 (39.0)	49.2 (23.7)	34.9 (16.7)
5,000~10,000m	37.5 (1.3)	-	38.9 (17.6)
10,000m以上	-	-	54.5 (53.9)

(店舗までの交通手段) 徒歩	45.0 (42.4)	42.0 (21.0)	32.9 (7.0)
自転車	43.9 (4.9)	43.2 (17.7)	47.2 (3.3)
自身が運転する自動車かバイク	33.0 (12.1)	30.2 (46.2)	36.3 (62.0)
同居する家族が運転する自動車	33.3 (4.7)	56.0 (10.7)	54.8 (11.7)
他の世帯の人が運転する自動車	50.0 (0.2)	75.0 (2.4)	68.0 (4.7)
バス	52.9 (32.6)	83.3 (0.7)	84.2 (9.8)
その他	30.4 (3.1)	81.8 (1.3)	53.3 (1.5)

資料: 農林水産政策研究所

注 1) 店舗までの道路距離は、最もよく利用する店舗までの距離である。

2) ( )内は、構成比である。

まず、B市中心市街地では距離が遠くなるほど不便や苦勞がある割合が高くなっているが、大都市郊外A団地やC町全域では必ずしも明確ではない。これには自動車利用等の他の要因が関係している可能性がある。そこで、交通手段別に見ると、自分で自動車を運転して買い物に行く人の不便や苦勞がある割合は低くなっている。

最後に、地域コミュニティとの関係を見ておきたい。高齢者の栄養摂取が地域コミュニティと関係しているのではないかという指摘はこれまでもなされている。第6表は、買い物で不便や苦勞がある割合を地域活動への参加状況別にみたものである。「参加のみならず企画・立案もしている」と「参加していない」を比べると、いずれの地域でも後者の方が不便や苦勞がある割合が高くなっているが、その間の参加状況別をみると一定の傾向は見出しにくい。

第6表 食料品の買い物で不便や苦勞がある割合  
(地域活動への参加別)

単位: %

	大都市郊外 A団地	B市 中心市街地	C町全域
全体	45.3 (100.0)	40.2 (100.0)	46.1 (100.0)
参加のみならず企画・立案もしている	41.2 (1.9)	36.6 (5.1)	43.4 (6.7)
自ら進んで参加している	32.9 (10.5)	40.1 (19.7)	37.1 (23.4)
人に誘われれば参加している	51.5 (12.1)	37.1 (28.5)	48.1 (36.9)
参加していない	45.6 (75.4)	42.2 (46.7)	49.7 (33.0)

資料: 農林水産政策研究所

注. ( )内は、構成比である。

結論としては、次の4点を指摘できる。

- ① 最もよく利用する店舗までの道路距離が長くなるほど、買い物の苦勞度は高くなる(「不便や苦勞がある」と回答する確率が高くなる)。
- ② 自分で自動車やバイクを運転して買い物に行く人は、苦勞度が軽減される。
- ③ 以上のことは、65歳以上の高齢者だけについても言える。

## 第2章 先行研究

### 第1節 北海道大学 大津ゆりえ「北海道における買い物弱者支援の現状と課題」

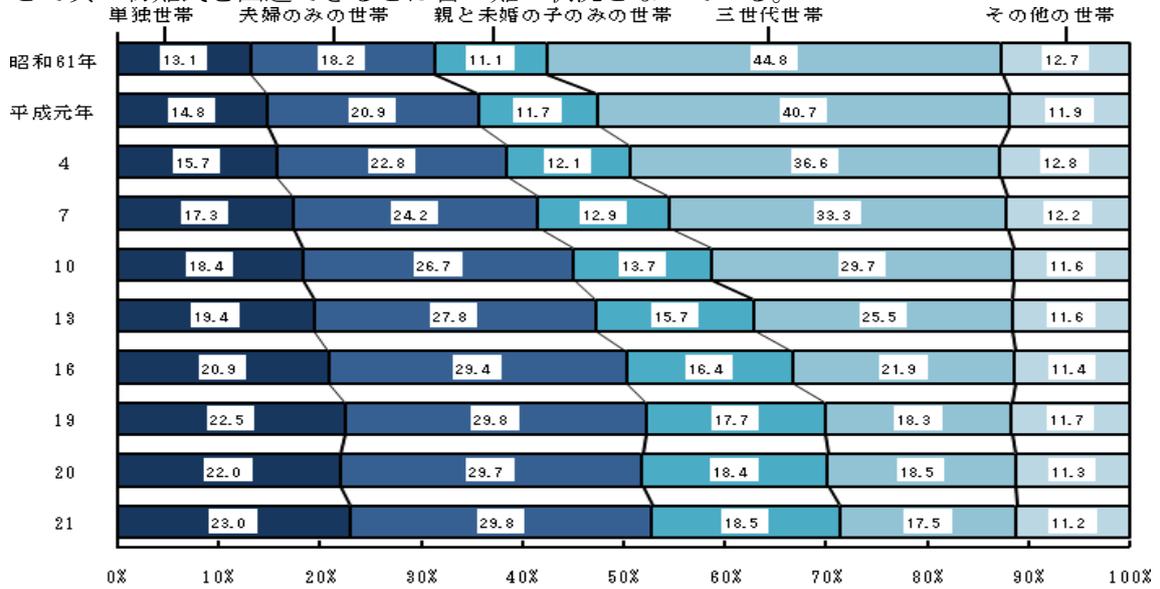
この論文では、買い物難民と支援の実態、北海道における買い物難民の問題の現状、買い物難民の支援活動の抱える問題点、支援のあり方などを述べている。高齢者を中心に、全国に 600 万人にのぼるとされている買い物難民は、北海道をはじめ全国の小売店が年々減少傾向にあり、高齢化が急速に進行していることから、今後も増加していくことを予想している。さらに買い物難民問題は、「健康」、「経済」、「孤独」の 3 つの問題を抱えるとし、買い物難民の問題を突き詰めると、人間が人間らしく暮らすという基本的人権さえも脅かされる、生命の危機につながる深刻な問題である、とも述べられている。

日本において、買い物難民問題が深刻化した背景には、4 つの要因が考えられる。1 つ目が、小規模商店の閉店である。経済産業省の「商業統計」の中の小売業事業数を見ると、1991 年に 159 万 1000 ヶ所あった小規模商店が、2007 年には 113 万 8000 ヶ所にまで減少している。しかし、大規模店は 9009 店から 1 万 7597 店に増加している。自宅近くにあった商店が閉店することで、日常の買い物に困る人々が増え、その不便さゆえに過疎化を加速させるという悪循環も起きている。人口流出や高齢化による購買力の減少、大型店の規制緩和による競争激化などの外的要因と、中小商店の後継者不足や資金不足などによる内的要因によるものと述べている。(鳥越 2000) 1980 年代末、バブルのため地価が安く、地元商店街と商業調整を行う必要がない場所を求めた結果、多数の大規模店は郊外へ出店した。この頃は、自家用車・自動二輪の保有台数が全世帯に近づいていたので郊外へも買い物へ行くことができた。問題なのは、郊外に出店した大型店が、街中の中小企業が閉店した後に、大型店も採算が合わなくなり撤退する場合である。採算が合わなくなった＝今後出店することはほとんどないということなので、住民は途端に買い物難民と化してしまう。

2 つ目は、公共交通機関の路線縮小や廃線による交通利便性の低下である。高度経済成長に伴う国民所得の向上や、安価な大衆車の普及により、1960 年代から急速にモータリゼーション（自動車化）が進展し、公共交通機関の利用者が減少した。その後、地方では都市への人口流出や自治体の財政難などが原因で、公共交通機関の運賃の値上げ、路線縮小や廃線などが繰り返されていった。公共交通機関の衰退は、地方の高齢者をはじめとする、主に運転できない人を一気に買い物難民化させた。

3 つ目は、地縁・血縁の希薄化である。家族の誰かが自動車を運転できれば一緒に買い物に行くこともできるし、買物を頼むこともできる。しかし、核家族化が進行し、家族との付き合い方が変化している現在、難しいと考えられています。厚生労働省の「平成 21 年度国民生活基礎調査」によると、2009 年 6 月現在、世帯主が 65 歳以上の世帯が 2012 万 5000 世帯存在し、これは全体の実に 41.9%を占めている。その中でも、夫婦のみの世帯が 599 万 2000 世帯と 65 歳以上の世帯の 29.8%、単独世帯が 463 万 1000 世帯で 23%、

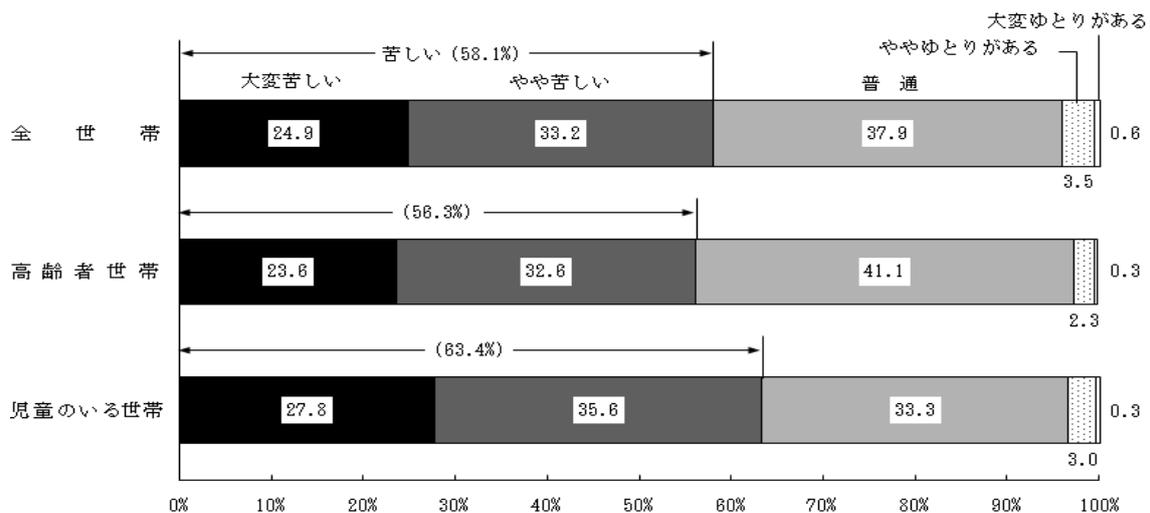
親と未婚の子供のみの世帯が 373 万世帯で 18.5%を占めている。車を運転することのできる家族と同居していても満足に買い物をすることができない場合もあり、同居していることで買い物難民を回避できるとは言い難い状況となっている。



注：平成7年の数値は、兵庫県を除いたものである。

最後に、高齢者の貧困層の拡大である。買い物難民の多くは高齢者であり、その中で所得の二極化が進んでいる。家の近くに商店がない、公共交通機関が整っていない、周りからの支援もない、などの条件が重なると、タクシーの利用が考えられる。しかし、買い物の度にタクシーを利用できるほど余裕のある人はそれほどいないのが現状である。老齢基礎年金では、満額でも一ヶ月平均で単身者が受給できる金額は、約 6 万 5000 円程度である。厚生労働省の「平成 21 年度国民生活基礎調査の概況」によると、現在の暮らしについて、高齢者世帯の 56.3%が苦しいと感じている。さらに高齢者は医療や介護などの必要性も高まる時期にある。近年、介護保険の切り詰めも行われており、食費を含め、買い物に掛けられるお金が切り詰められていると考えるもおかしくない状況である。これらのことから、低所得者の高齢者層の増加は、買い物難民増加に直結しやすいと考えられる。

平成21年



注：四捨五入しているため、内訳の合計が合わない場合がある。

このように、買い物弱者の問題は、自宅から商店やスーパーまでの物理的距離の拡大だけでなく、地域コミュニティや家族関係の希薄化、貧困層の拡大などによる心理的距離や社会・経済的距離の拡大など複合的な要因が絡み合っている。そのため、自宅から店までが遠い人がみな買い物弱者で、自宅近くに店があれば買い物弱者ではないと言いきることはできないのである。同じ地域に居住していても、深刻度には違いがみられる。これまで、買い物条件の悪化は、農村部の特に中山間地域の集落でみられていた。しかし、今では「農村部で先行的に生じていた現象が、かつて小売集積を抱え買い物優等地であった都市部にまで押し寄せつつある。つまり、農村と都市の区別なく全国に広がりを見せている問題なのである」（木立 2010）

先ほど移動販売や宅配サービスなどの事例を紹介したように、買い物難民支援は数多く存在するが、実際は採算性や人道的問題などの狭間で揺れているのが現状である。買い物難民支援を行う事業の多くの方が採算性の問題に直面している。それでも、買い物弱者を助けたいといった思いや、使命感に支えられ、経済的指標では測りきれない面を重視して取り組みを続けている。そのため、今後は地域住民や行政も一緒になって支援を支え、それらの活動の灯を今後もつないでいく必要がある。

## 第2節 関西学院大学 鶴坂貴恵「流通経済の死角—都市部における買い物難民問題—」

この論文では、近年深刻化し話題になっている都市部における買い物難民問題に注目し、大阪府八尾市について具体例をあげ、都市部における買い物難民の現状を浮き彫りにしながら、新たな流通政策の在りかたなどを述べている。

買い物難民は、農村部と都市郊外において問題が深刻化しているとの指摘がされている。農村部では過疎化と高齢化が進む一方で、車の運転ができる若年層は郊外に立地するショッピングセンターに買い物に行くため、残された購買額の少ない高齢者だけでは採算が成り立たず近隣型の商店が消滅してしまい問題が深刻化しているケースが見受けられる。一方で都市郊外やかつてのニュータウンでは、同世代の住民が集中しているため高齢化が急速に進展し、体が弱りそれまで買い物に出かけていた商店に来店できなくなったり、採算が合わずに商店が撤退したままになっているため深刻化していると報告書で述べられている。

買い物難民の発生原因としては、直接的には近隣型の商店が姿を消し、地域商業という集積が維持できなくなってしまったことがあげられるが、その背景には、これまで採られてきた国の流通政策が大いに影響していると思われる。

我が国がとってきた政策は、市場競争原理をベースにした効率化や経済合理性を追求する近代化を推し進める政策であった。中小小売店などの地域商業の衰退の原因として、経営知識の欠如や、後継者不足などの内部的要因もあげられるが、もともと経営基盤の弱い組織体が、政策の移り変わりや、市場競争の中で次第に弱体化し姿を消していったともいえる。

我が国が採ってきた明治以降の流通の政策や、小売業の歩みについてこの論文ではこのように述べている。

明治以降、都市化や工業化が進展してきた我が国において、小売業は都市に押し寄せる住民の就業の場としての役割を果たしてきた。つまり就く仕事がないから小売業を創業する

という生業型の開業が多く見受けられ、このような状況は、第二次世界大戦直後にも生じ、小売業に関するノウハウを何ら持ち合わせていない一般市民がとにかく生計を立てるため小売業に一気に参入してきたのだ。このような背景もあって、我が国の小売業は、「零細、過多、非近代的」との指摘をされていた。これらの中小小売店は自然発生的に商店街といった商業集積を形成し、その地域と深く結び付きながら発展をしていった。

高度成長期に入ると新たな業態であるスーパーマーケットが台頭し各地に大型店が出店し始めた。当時、都市における商業は「商業近代化地域計画」において、その適正配置を検討されたが、大型小売店と中小小売店の摩擦が大きくなると、「大規模小売店舗法」が施行、同時に「中小小売商業振興法」も施行された。国は政策的に大型店の出店を規制しながら、中小小売商業の近代化を促進しようと考えたのである。ここでいう中小小売商業の近代化とはアーケードやカラー舗装、街路灯の整備といったハード面からの近代化と共に、商店街などの共同事業といったソフト面の近代化の促進も実施された。その後、1980年代に入ると、大規模小売店舗法の運用が厳しくなるなかで、国は商店街を買い物の場だけでなく、コミュニティ形成の場としてとらえ施策を展開していき、「コミュニティ形成の場」を具現化するものとしてポケットパークやコミュニティ・ホールといったハード面の整備が先行した。一方で、大型店は出店のしやすい郊外へ出店するようになったが、1990年代に入ると規制緩和政策がとられ、やがて大型店の出店規制も緩やかなものとなり、遂に1998年に大規模小売店舗法の廃止が決定する。結局のところ大型店の出店規制と中小小売商業の振興を同時に進めることはできず、郊外に出店した大型店の影響でまちの中心部にある商店街を中心とした商業集積が衰退するという事態を招いた。さらに2000年大規模小売店法に替わり「大規模小売店舗立地法」が施行され、周辺地域住民の環境に配慮し大型店の出店を調整する時代を迎えた。同時にまちづくりを総合的に可能とするため「中心市街地活性化法」、「改正都市計画法」のまちづくり3法が施行された。大店立地法では交通渋滞等交通問題、騒音、廃棄物処理などの周辺地域住民への影響は議論されるが、大型店の出店による地域商業への影響、高齢者を中心とした買い物難民発生の可能性といった事柄は議論の対象にはならない。つまり大型店の出店は環境面への対応さえしていれば容易にでき、小売業に市場競争原理がより働くようになったと言える。まちづくり3法が施行されても、広大な敷地が確保でき出店コストも安価な郊外に立地する大型店は増え、郊外の大型店 VS 中心市街地の商店街の構図は変わらず、中心市街地の商店街の衰退は一層のものとなった。そのため国は2006年にまちづくり3法を改正し、「地域コミュニティの担い手」として商店街を位置づけた「地域商店街活性化法」を2009年に成立させるが、既に近隣の地域商業の疲弊が地域住民に深刻な影響を与えるようになっていたのである。我が国がとってきた政策は、市場競争原理をベースにした効率化や経済合理性を追求する近代化を推し進める政策であった。また80年代、コミュニティという点に視点が投げかけられたものの、商業集積内の限定されたエリアでハード中心の取組であったため、それがその地域に適したまちづくりや地域商業の活性化につながらなかった。中小小売店を中心とした地域商業の衰退の原因として、経営ノウハウの欠如や後継者の確保困難といった内部的な点も存在するが、元々経営基盤が脆弱であった組織体が政策の移り変わりのなかで、また市場競争のなかで弱体化し姿を消していったともいえるのである。

この論文で取り上げられている大阪府八尾市は、大阪府の東端に位置する衛生都市で大阪大都市圏を構成している。大阪市の都市圏が拡大するにつれ、また八尾市内の製造業が発展するにつれ住宅開発も行われ、新住民が増加した都市、いわばニュータウンである。このような過程において、他の都市と同様、核家族化が進みコミュニティ内での住民同士の結び付きが弱くなってきたことも昨今指摘されている。八尾市の小売業の動向をみると、我が国全体の動向と同じように、事業所数が減少する一方で、総売場面積は増加しており、小売店は大型化している。下図はその八尾市の動向を表している。このような動向に伴って、八尾市は生活者の買い物利便性の確保、商業者の事業機会の確保を目的として、平成21年度「商業施設充足度等調査事業」を実施した。

図1 八尾市における事業所数の推移

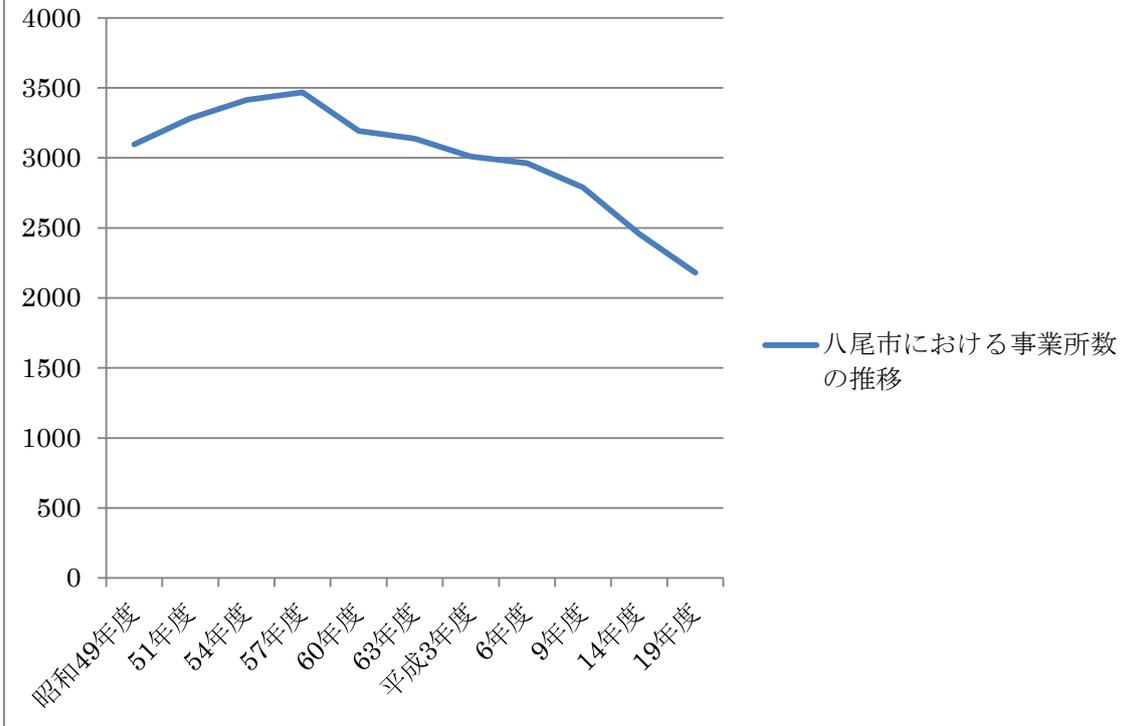


図2 八尾市における売り場面積の推移

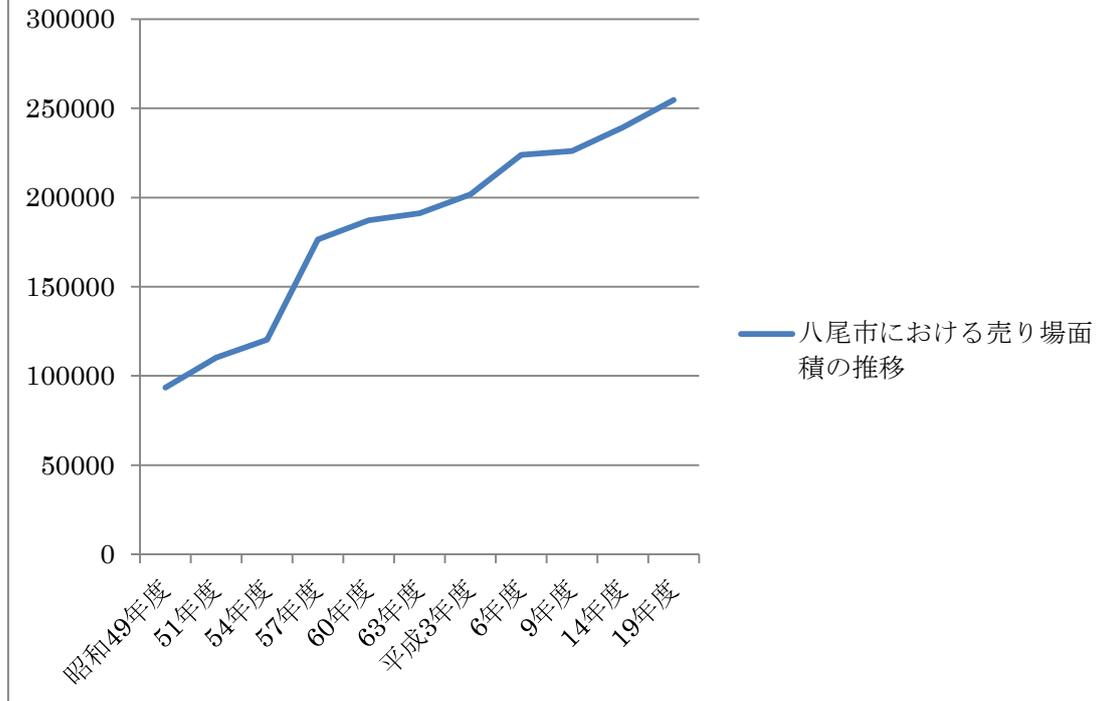


図 1, 2とも八尾市総務部『八尾の商業』より作成

八尾市民の買い物行動調査では日常の買い物についてどのような商品をどこで購買するかといった一般的な調査項目に加え、現在における買い物への不便さ、或いは将来への不安といったことも尋ねている。大都市圏の圏内に位置する八尾市でも、既に日々の買い物に不便を感じている人が発生しており、将来に対しても不安を感じている人が多く存在していることがこの調査で明らかになった。消費者は歩いて買い物に行ける商業施設を欲しており、実際に来店して自分の目で確かめて買い物をしたいという欲求を持っている。さらに、これ以上大型店やコンビニエンスストアの出店を望まず、むしろ商店街や小売市場といった地域商業の充実を望んでいる。しかし、日々の買い物は近くのスーパーで済ませているのが現状であり、気持とはうらはらの買い物行動をしている。

大阪府八尾市では、調査の結果すでに買い物難民問題が発生していることがわかった。この問題を解決する方法として、商業施設の立地促進、既存商業施設への交通手段確保、移動販売の実施、既存商業施設における宅配や通信販売事業の充実などが考えられるが、八尾における買い物調査の結果をみると先ほど述べたように、住民が真に望んでいるのは商店が新たに立地し、元々存在していた商業集積が再生することである。しかし、これらを全て実現させることは、コストの面などから考えると実現は現実的ではない。ボランティア団体などと連携をとり、「まちづくり」の視点で、多面的なアプローチができる施策を実行しなければいけない時代になっている。

## 第3章 実証分析

### 第1節 買い物難民割合と持ち家比率の関係性

現状分析の項では買い物難民への現状のアプローチとして主に「消費者の身近な場所への出店」、「消費者の家まで商品を届ける(移動販売・宅配など)」、「家から出かける手段の提供(コミュニティバスなどの充足)」の3つが挙げられた。しかしこのような施策の多くは収益性が低く、今後さらに高齢化・過疎化が進み商業機能が衰弱した場合、現状の施策はさらに厳しいものとなる。そこで私たちはドイツ・フライブルクのコンパクトシティを参考にした。

過疎化が深刻な地域に住む住民を買い物に便利な都市に移住させ住民を集約する、つまりコンパクトシティによって買い物難民の数を減らせるのではないかと私たちは考えた。フライブルクでは住民を集約するために戸建て住宅の新規着工が規制されていることもあり多くの住宅が集合住宅である。現状で住宅がとれだけ買い物難民に影響を及ぼしているのか、各都道府県データを参考に重回帰分析を行った。以下、分析内容の概要である。

#### (1) 使用データ

今節の分析では、農林水産政策研究所「食料品アクセスマップ」の平成 22 年度データ、総務省統計局「平成 22 年度国勢調査」(いずれも都道府県別データ)の統計データを使用した。また三大都市圏に含まれる都道府県にはダミー変数を用いた。

#### (2) 被説明変数

被説明変数は自宅から生鮮品販売店舗まで直線距離で 500m以上の人口割合(買い物難民割合)である。自宅から生鮮品販売店舗まで 500m以上という数字は、日々の生活で生鮮品販売店舗(平成 19 年商業統計において食肉小売業、鮮魚小売業、野菜・果実小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパーに区分される店舗)へのアクセスが困難であるとする一つの指標である。私たちはこの推計値を人口総数(総務省統計局「平成 22 年度国勢調査」より)で割ったデータを買い物難民割合として算出し被説明変数に充てた。

#### (3) 説明変数

先述のように買い物など生活の不便な地域に住む住民を、買い物に便利な一定の区域に集約することが出来たら買い物難民は減少させることができるのではないかと考えた。

そこで各都道府県の**持ち家比率**を説明変数とし、買い物難民割合にどれだけ相関があるのか分析を行った。戸建て比率でなく持ち家比率を取って説明変数にしたことには理由がある。一つは、持ち家総数のうち戸建住宅が占める割合は全国値で 83 パーセント（平成 20 年 総務省統計局「土地・住宅統計調査」のデータより筆者が算出）と多くを占めるため、この分析の趣旨に影響はないと考えられること。もう一つは住民を都市に集約する際、例えば同じ集合住宅でも分譲マンションよりも賃貸マンションなどの借家のほうが住民の移住可能性は高いのではないかと考えたことが理由である。

また、**3 大都市圏**（首都圏：東京・埼玉・千葉・神奈川、中京圏：岐阜・愛知・三重、近畿圏：京都・大阪・兵庫・奈良）には**ダミー変数**を用いた。

#### (4) 回帰分析結果

回帰式は以下のとおりである。

$$\text{回帰式： } Y = a + b_1x_1 + b_2x_2 + u$$

<被説明変数>

Y=買い物難民割合

a=切片

<説明変数>

$b_1 \cdot x_1$  = 係数 \* 持ち家比率

$b_2 \cdot x_2$  = 係数 \* 三大都市圏ダミー

u=誤差

回帰統計	
重相関 R	0.841958
重決定 R <sup>2</sup>	0.708894
補正 R <sup>2</sup>	0.695662
標準誤差	0.064488
観測数	47

	係数	標準誤差	t	P-値
切片	-0.30349	0.095558	-3.17602	0.002728
持ち家比率	1.356344	0.16416	8.262338	1.7E-10
三大都市圏ダミー	-0.08573	0.023117	-3.70838	0.000581

本稿では t 値の絶対値が 2 以上であればそれぞれの説明変数は有意であると仮定する。持ち家比率・三大都市圏ダミーはともに絶対値 2 以上であり双方とも有意であった。

また補正 R<sup>2</sup> (自由度調整済み決定係数) が約 0.7 と強い相関が認められる。

分析結果から各説明変数と買い物難民割合の関係性について考察する。

持ち家比率は買い物難民割合に対して正の相関を持っていることがわかる。持ち家比率の高い地域では買い物難民割合も高いのでは、という当初の予想通りの結果である。言い換えると借家比率の高い地域ではもう一方に比べ、ある程度住民が集約されている為、商業機能弱化が起こりにくく買い物難民割合も低いと推定できる。

次に三大都市圏ダミーについて考察する。t 値が -3.7 と買い物難民割合に対して負の働きが確認できる。都市部はその他の地域に比べ買い物難民の割合は高くはないことが推定される。無論、都道府県別で分析を行った為、地方や県単位での住民集約などの効果まで一概に語ることは出来ないが大局的観点から、過疎地域から都市部への集約は買い物難民割合を減らす効果があるのでは、と私たちは推測する。

## 第2節 買い物難民とショッピングセンターの 郊外立地との関係性

ドイツでは建築利用令第 11 条第 3 項により、延べ面積が 1,200 m<sup>2</sup>を超える店舗を建築できるのは、原則中心地区（ほぼ日本の商業地域に相当する）と、大型店のための特別地区に限られている<sup>2</sup>。これは、自治体が「大型店は中心商店街にしか認めない」と考えれば、郊外に大型店が進出することは不可能になるということである。

今節では大型店の郊外出店による商業機能の郊外移転が買い物難民割合にどのような影響を与えているのかを調べるため、単回帰分析を行った。以下、分析結果の概要である。

### (1) 使用データ

今回は農林水産政策研究所「食料品アクセスマップ」の平成 22 年度統計データに加え、一般社団法人 日本ショッピングセンター協会「我が国の SC 概況」の平成 22 年度統計データ(いずれも都道府県別データ)を用いた。

### (2) 被説明変数

今回も第 1 節と同じく自宅から生鮮品販売店舗まで直線距離で 500m以上の人口割合(平成 19 年商業統計と平成 22 年度国勢調査データより算出)である。

### (3) 説明変数

一般社団法人 日本ショッピングセンター（以下 SC）協会が公開する平成 22 年度立地別 SC 数より郊外立地 SC 数を総 SC 数で割った値を郊外立地 SC 割合(各都道府県別データ)として説明変数に充てた。

SC の定義は以下のとおりである。

<SC 取扱い基準><sup>3</sup>

SC は、ディベロッパーにより計画、開発されるものであり、次の条件を備えることを必要とする。

- 1、小売業の店舗面積は、1,500 m<sup>2</sup> 以上であること。
- 2、キーテナントを除くテナントが 10 店舗以上含まれていること。
- 3、キーテナントがある場合、その面積がショッピングセンター面積の 80%程度を超えないこと。

但し、その他テナントのうち小売業の店舗面積が 1,500 m<sup>2</sup>以上である場合には、この限りではない。

<sup>2</sup> 出典：福島大学人間発達文化学類住居学研究室 「ドイツ街づくり情報」より

<sup>3</sup>一般社団法人 日本ショッピングセンター協会「SC の定義」より

4、テナント会（商店会）等があり、広告宣伝、共同催事等の共同活動を行っていること。

#### (4)回帰分析結果

回帰式は以下の通りである。

$$\text{回帰式： } Y = a + b_1x_1 + u$$

<被説明変数>

Y=買い物難民割合

a=切片

<説明変数>

$b_1 \cdot x_1$  = 係数 \* 郊外立地 S C 割合

u=誤差

回帰統計	
重相関 R	0.355914
重決定 R <sup>2</sup>	0.126675
補正 R <sup>2</sup>	0.107267
標準誤差	0.110448
観測数	47

	係数	標準誤差	t	P-値
切片	0.265663	0.073397	3.619556	0.000745
郊外立地SC割合	0.305927	0.119744	2.554835	0.014076

重決定 R<sup>2</sup> (決定係数) は約 0.13 と微弱なものとなったが、郊外立地 S C 割合の t 値の絶対値が 2 を超えている為、説明変数は有意であると仮定する。

この結果を受け、大型店舗の郊外出店を規制し住民が多く住む地域への出店を促すドイツのまちづくりは、買い物難民を減少させる効果があるのではと私たちは推測する。

## 第4章 政策提言

---

### 第1節 政策提言の概要

現在日本の法律では、一軒家の建築を規制する法律は存在していない。そこで、ドイツのフライブルク市を例にとりコンパクトシティを実現するために、現在買い物難民となっている高齢者に対し一定の補助金を提供し、都市部への移住を容易にし少しでも都市部に移住しやすくなる環境を整備する。フライブルク市では戸建て住宅がほとんど許可されておらず、10.5万世帯が約15000戸の家に居住しており、単純に計算してみると、1戸に対し約7世帯が居住している。1戸に対して7世帯と聞くとそこまで多い数値に感じないかもしれないが、日本全体で見ると約5759万戸の家に対し約4997万世帯が居住しており、単純計算で1戸に対し約1.1世帯が居住しているのと比べるとフライブルク市は明らかに集合住宅の割合が高いことがわかる。高齢者に対し集合住宅移住への補助金を提供することで都市における集合住宅の割合を高め、都市部の人口密度を高めることでコンパクトシティをより確かなものとし、買い物難民を発生させる要因を解消することができると我々は考える。フライブルク市で施行されている戸建て住宅の規制も案としてあったが、即効性の観点から本論文では集合住宅への補助金提供を政策としたい。また、現在日本で大型店舗が都市郊外に建設されていることが買い物難民の大きな発生要因であると考え、現在すでにある大店法の見直しを試みる。この2点を買い物難民問題に対する我々が考える政策提言とする。

### 第2節 大店法の改正

この政策を実現するための具体的な方策について詳しく説明していきたい。現在、多くの買い物難民が発生している要因に、農村部の過疎化や都市郊外居住者の高齢化、過疎化や高齢化に伴う小商店の撤退、都市郊外に大型店舗が設置されたことによる小商店の撤退など前項でさまざまな要因を上げてきたが、コンパクトシティの実現、および買い物難民の解消への第一歩として都市郊外に大型店舗を新たに作り出すことを防ぎたい。そこでまず、大店法の改正を試みる。大店法が改正される前の旧大店法は、地元の中小の小売店が大型店出店をうけても大型店と並存して商売を継続できるよう、大型店事業者と地元小売店事業者が事前に出店予定の大型店について協議し、大型店の店舗面積の調整や出店後の相互の協力体制の構築を図る目的で制定されたものであり、いわば大規模店の進出による中小商店の衰退を防ぐ保護政策であった。しかし、内生的な要因が大いにあると考えられるが、結果として小商店は減少した。これを機に改正され新たに作られた大店法では、旧大店法で大型店の出店に際して交通・環境問題への対応、計画的な地域づくりとの整合性

の確保等の観点から、地域社会との融和を図ることの必要性が指摘されたことにより、大型店対中小小売店の構図からおおしく飛躍し「街づくり重視」の内容となっている。届出事項は、①店舗名称及び所在地②設置者③小売業者④新設日（変更日）⑤店舗面積の合計⑥施設の配置に関する事項（駐車場の台数・駐輪場の台数・荷さばき施設の面積・廃棄物保管施設の容量）⑦施設の運営に関する事項（開店時刻及び閉店時刻・駐車場利用可能時間帯・駐車場の出入口の数及び位置・荷さばきの時間帯）となっている。これらの目的は、大規模小売店舗の立地に伴う交通渋滞、騒音、廃棄物等に関する事項を定め、大型店と地域社会との融和を図ることである。しかし、2000年に制定されたこの大店立地法は当時買い物難民問題がそこまで問題視されていなかったことなどから、交通渋滞や騒音問題に重点をおいて制定されたものの買い物難民問題に対して考慮されている部分は少ない。都市郊外に多く大型店舗が設置された背景には、土地の安さや、大型店を作る際に必要な広大な土地の確保などがあげられるが、現在も大型店が各地で続々と建設されているようにコンパクトシティを元買い物難民を減らすためには今の都市郊外に続々と大型店が建築されている状況をとめなければならない。そこで大店立地法で厳しく規制されていなかった大型店の立地条件の見直しを行う。

	ドイツ	大規模小売店舗立地法
規制の目的	都市計画的な発展と秩序の確保	大型店周辺地域の生活環境の保持
立地場所と商店街との関係	統合型立地と孤立型立地を区別し、商店街に立地する統合型立地を進め、孤立型立地は厳しく制限しようとしている	立地場所への関心は低く、商業地区では設置が必要な駐車場台数が少なくなる程度である
既存商店街の売上減少予測	コンサルタント等に売上減少の予測を依頼することが多い	法律の目的外であり、地域的な需給状況を勘定することは禁止されている
扱ひ品目による売り場面積の制限	都心や近隣商店街といった立地に応じた制限が行われている	法律の目的外なので、許されない
交通量の予測	コンサルタント等による予測が行われている場合が多い	開店時の予測は行われるが、その後の展開までは考えない
周辺の道路整備状況	重視しており、周辺の道路や信号を整備するための費用を求められるケースも少なくない	届出が必要なのは出入り口の数と位置まで、店舗設置者に周辺整備を義務付けるのは無理であると考えられる
駐車場整備への視点	状況に応じて考慮が行われる	十分な駐車場整備が求められる
住居系地域における小売店規制	周辺住宅地を対象とした店しか許容されず、厳しい	近隣型店舗と広域対象の店舗との区別がなく、規制が緩い
周辺市町村との関係	一定の調整が期待でき、裁判を求めることも可能である	周辺的生活環境しか考えないので、調整は期待できない
規制の対象	古い工業系のBプランや連たん市街地に立地する場合は規制の対象とならない	一定以上の店舗面積を有する大型店がすべて対象となる

図表 出典：『大型店とドイツの街づくり』から筆者作成

図表に現在のドイツの大規模小売店に関する法律と、日本の大規模小売店舗立地法の比較をまとめた。両者を比較してみると、日本よりドイツの法律のほうが都市計画について細部まで規制が及んでいることがわかる。日本では立地場所についての関心は低く特に主だった規制はされていないが、ドイツでは統合型立地と孤立型立地をしっかりと区別し、都市郊外に大型店舗だけが孤立し、交通手段を持たない住民にとって利用できないようにならないよう、孤立型立地を厳しく制限しようとしている。特に注目すべき箇所が住民系地域における小売店規制の項目である。ドイツの法律では周辺住宅地を対象とした店しか許容されず広域対象の店舗は許容されていないのに対し、日本は近隣型店舗と広域対象の店舗の区別がなく、またほかの項目を見ても広域対象の店舗に対する規制が多いことから日本は広域対象の店舗を想定して大型店舗が建設されていることがわかる。そこで、今後建設される大型店舗を対象として、新大店法では広域対象とし都市郊外に大型店舗を建設することを規制し、大型店舗を周辺住宅地域対象とのみ許容するように法律を改正する。この規制により、現在日本で多く建てられている広域対象型の店舗から近隣型店舗中心へと店舗の規模がシフトしていくことが予想され、よりその地域に適した小売店が建設されていくことが期待でき、また回帰分析から大規模店舗が増えないことで既存の中小店も保護できる可能性がある。これにより、都市郊外に大型店舗はあるものの有効な交通手段を持たないことによる買い物難民発生を防ぐことができ、さらに近隣型店舗によりその地域のニーズに合った小売店が出来るようになる。

### 第3節 集合住宅の促進

前節では、ドイツのフライブルク市の政策を参考にして、住民がかたまって居住していることがわかり、拡散型都市構造であるわが国の現状をドイツのフライブルク市のような集約型都市構造(コンパクトシティ)に転換していくために、農村部の過疎化や都市郊外地域住民の高齢化が進行している地域に新規に大型店舗を作ることを抑制する大店法の改正を提言した。

現在、わが国の地方都市が抱える問題の多くは拡散型都市構造が原因であり、都市構造を拡散型から集約型へ転換するには、これ以上の拡散化が進行しないようにまずは都市中心部の人口密度を高めることが必要である。居住人口の減少や生活支援機能の不足が原因で発生した都市中心部の空洞化を政策的に再集積させれば、都市中心部での市街地の居住者が増加し、商業活動を活性化し、また、公共サービスを効率化することによって財政支出を縮減ができるようになる。そのため、都市中心部の人口密度を高めるために、公共交通の整備が充実している中心市街地に集合住宅を建設し、そこに多くの住民が居住できる環境を整えることで、ひとり暮らしの高齢者でも買い物や通院など不便なく生活できるようになり、買い物難民も減少すると考えた。

コンパクトな街づくりによって人口密度を高めることができることを踏まえ、少ない土地を利用して中心部に人口を集中させることや住宅地の人口密度を高めつつ、市民の生活の質を損ねずに高いレベルの経済活動を維持することに焦点をあてて政策を考えた。

買い物難民を減少させるために「コンパクトな街」を形成することは必須であるため、中心市街地へさまざまな都市機能の立地を進めながら都市活動を展開させ、さらに住民に中心市街地への居住のインセンティブを与えれば多くの人々が中心市街地に居住しやすくなるのではないかと考えた。

そこで我々が考えたのは、公共交通機関が整備されている中心市街地において、集合住宅の賃貸の促進及び、地方公共団体からの家賃費用の一部補助制度である。

中心市街地において、民間事業者が建築した集合住宅を地方公共団体が長期間にわたって公営住宅として借り、それを住民に転貸することにより、民間による集合住宅整備を支援すると共に、住民に少しでも低い価格で住宅を提供することもできるためメリットは多い。

さらに、地方財政によって集合住宅居住者に月額 1 万円を最長 3 年間にわたって補助する制度(奈良県三郷町集合住宅家賃助成制度参考)を導入することで高齢者をはじめ、多くの人々が関心を持たれるのではないか。この家賃補助政策は、地方公共団体が賄う費用として、年間最大支出が1200万円(1世帯につき1万円×12か月×100世帯(世帯数は「福井市まちなか住まい支援事業」の実施状況による地域優良賃借住宅の目標値)がかかることが見込まれる。家賃は、人々の居住地選択において影響があるため、地方財政の家賃補助により家賃を下落させれば、そこへ人々が移住して拡散型都市構造が防げると同時に、都市中心部の空洞化を埋めることができると考えられる。

## 第4節 乗合タクシーの活用

最近では、高齢化の進展により自分で車を運転できない人などが増加しており、高齢者にとっては日常生活を支える移動手段の確保が必要となってきている。

また、交通不便地域における移動サービスの提供は、高齢社会を迎えた自治体にとって避けられない課題でもある。

交通弱者の移動手段を確保するために交通不便地域において、乗合タクシーを導入する自治体が増加傾向であることに我々は着目し、これを発展させればさらなる買い物難民減少に導けるのではないかと考えた。

3つ目の政策提言として、乗合タクシーの利用による提言を出していきたい。

まず、乗合タクシーとは、路線バスの機能が十分に発揮できない交通不便地域等における輸送需要や住民ニーズに対応するため、乗車定員 10 人以下の自動車を使用した乗合自動車である。運行形態としては、路線バスのように所定のダイヤと停車地に従って運行する「路線固定型」と、事前に予約をした上で指定の区域間を運行する「デマンド型」がある。

私たちは、電車やバスなどのように線路上を走行するような「路線固定型」より目的地に効率よく移動できる「デマンド型」のほうが買い物難民である主に高齢者のニーズに対応できると考え、「デマンド型」乗合タクシーによって、買い物難民を救うことを前提に考えていくことにする。

「デマンド型」乗合タクシーは、ドア・ツー・ドアという運行形態である。ドア・ツー・ドアとは、物流用語であり、出発時点から到着時点のことである。エリア内を面で捉える送迎が可能になり、たとえ渋滞が発生したとしてもルートを変更して走行することができ、到着時間の縮小が可能である。

乗合タクシーは、タクシーに準じた利便性と、乗合と低料金というバスに準じた特徴を兼ね備えた移動サービスなのである。

私たちは、交通不便地域や財政的に実現が難しいとされる自治体でもなるべく負担のかからないことを前提にし、「デマンド型」乗合タクシーを利用した買い物難民の減少に導く仕組みを考えた。

地域のタクシー会社が主役となる民活型の「デマンド型」乗合タクシーを利用して、下記の交通弱者移動サービスを提案したい。

私たちが考えているのは、タクシーの「相乗り」の活用である。

交通不便地域の交通弱者に事前登録と事前予約を求め、通常のタクシーの稼働率が低下する日中などの時間に限って、乗車地点が近い 3~4 名の交通弱者を次々と同乗させて、同乗者が割り勘で支払いできる「相乗り」をタクシー会社が中心となって運行するものである。交通弱者にとっては料金的なメリットが生まれ、タクシー会社にとっては日中の稼働率アップにつながる。

高齢者の交通弱者の日常生活圏での買い物や通院などを支援する移動サービスに特化すれば、時間帯、運行範囲などを限定することができるため、タクシーの「相乗り」活用は非常に効率的である。タクシーの「相乗り」を活用した「デマンド型」乗合タクシーならば、今までタクシー利用を控えていた交通弱者が利用しやすくなり、また目的が同じであれば一緒に行動することができ、1人暮らしをしている高齢者にとっては、コミュニケーションの場となり認知症の予防にもつながるのではないか。

タクシーの「相乗り」を活用した民活型のデマンド型乗合タクシーを実現するためには、課題もある。

下の図表は、民活型の「デマンド型」乗合タクシーの実現に向けた主な課題と対応策である。

民活型のデマンド型乗合タクシーの実現に向けた主な課題と対応策

	実現に向けた主な課題	実現に向けた対応策
1. 制度面	通常のタクシーが許可なく不特定多数の乗客を乗車させる「乗合行為」は違法である	運行を担うタクシー会社が乗合許可を得る
2. 運用面	交通不便地域の交通弱者の移動ニーズに応じて、円滑な配車と送迎の仕組みを築くことが必要になる  高齢者等が利用しやすい予約方法、予約時間、同乗人数等のルールを整えることが必要になる  乗降地点が異なる同乗者に対し、簡便な割り勘払いを可能にする必要がある	タクシー会社が交通弱者から直接事前予約を受け付けることで対応する。タクシー会社の担当エリアを限定することで、送迎円滑化を図る  タクシー稼働率の低い時間帯に限り、電話による予約と運行を受け付ける。最低3名以上のグループ予約などをルール化する
	帰路の移動ニーズに対して効率的な移動サービスを用意することが必要になる	事前予約に基づいた料金計算や運行エリアに応じた料金設定などで対応を図る  帰路も直接事前予約を受け付けることで対応。グループ予約ができない場合は、通常タクシーの割引料金適用と無線配車で対応する

2. 意識面	交通弱者が、時間帯や運行範囲を限定したタクシーの相乗りに慣れていない	モデル地区での試行、メリットPR、利用者・事業者のルール確立等で相乗りを浸透させる
--------	------------------------------------	---

(デマンド型乗合タクシーの効率的な運行に向けて 「日本総研コラム」 参照)

大切なのは、交通不便地域の交通弱者とタクシー会社に理解と協力をする事で、さらには、地域の特性に応じた仕組みをつくることも今後必要になってくる。交通弱者の移動ニーズを効率よく集約する仕組みを築くことが、実現に向けた最も難しい課題となるだろう。

しかし、事前登録の段階で、居住地や利用希望日時などの共通性から登録者をグループ化し、グループ代表者がグループ内の移動ニーズを取りまとめて事前予約するルールを確立すれば、タクシー会社は現状の電話受付体制で対応することができるはずである。受付や配車に関して特別な情報システムや装備などを導入する必要もないため、タクシー会社にとって取り組みやすい事業になるのではないだろうか。

地域が協力し合い「相乗り」の仕組みを築くことができれば、利便性が高く自治体の財政負担のない民活型のデマンド型乗合タクシーが実現する可能性がある。自治体が地域特性に応じた新たな移動サービスの仕組みを考案し、タクシー会社の売上アップにもつながる道筋を示せば、民活型のデマンド型乗合タクシーを実行に移すタクシー会社が現れるであろう。

高齢化が進行しているわが国で、しだいに顕著になってくる買い物難民問題を将来のためにも多くの人々が理解し、行政も高齢者が生活しやすい環境をつくることを徹底することが必要である。現在100万人にも及ぶ買い物難民者をこれ以上増加させないためにも、我々が考えた提案が買い物難民の減少へのヒントになってくれることを願う。

# 先行研究・参考文献・データ出典

---

## ・先行研究

北海道大学 大津ゆりえ 「北海道における買い物弱者支援の現状と課題」  
関西学院大学 鶴坂貴恵 「流通経済の死角—都市部における買い物難民問題—」  
八尾市総務部 『八尾の商業』

## ・参考文献

平成 21 年滝川市建設部土木課都市計画室 『コンパクトシティ関連の国内・海外の事例』  
大阪商工会議所街づくり研究会報告書 『大規模小売店舗立地法の問題点と課題』  
経済産業委員会調査室 笹井かおり 『買い物難民問題～その現状と解決に向けた取り組み～』  
デマンド型乗合タクシーの効率的な運行に向けて 「日本総研コラム」  
農林水産食糧アクセス研究チーム

## ・データ出典

農林水産政策研究所 「食料品アクセスマップ」 2014 年 11 月最終閲覧  
経済産業省 「平成 19 年 商業統計」 2014 年 10 月最終閲覧  
総務省統計局 「平成 20 年 住宅・土地統計調査」 2014 年 11 月最終閲覧  
一般社団法人 日本ショッピングセンター協会 「我が国の SC の現況」 2014 年 11 月最終閲覧