

# I 買物弱者への支援について

## 1 提言の背景

### (1) 買物弱者を取り巻く情勢

近年、人口減少や少子高齢化の進行、過疎化の影響により、流通機能や交通網の弱体化とともに買物環境が悪化し、食料品等の日常の買物の機会が十分に提供されない状況に置かれている人々、いわゆる買物弱者が増えている。

国においては、買物弱者対策を中心となって取りまとめる明確な所管府省はなく、関係府省が各所管行政において推進している施策が、結果的に買物弱者対策に資するものとなっている。

法令においても「買物弱者」の語を用いている例はなく、その定義を明確にしたものもない中、関係府省や一部地方公共団体が整理し、それぞれの定義に基づいて買物弱者数を推計している。

農林水産省においては、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を「食料品アクセス困難人口」と定義し、2015年における食料品アクセス困難人口は全国で825万人と推計した上で、全65歳以上人口の24.6%が該当することを示している。

一方、経済産業省では、内閣府が実施した「平成22年度高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果」において「日常の買物に不便」と回答した者の割合に、平成26年の60歳以上の高齢者人口を乗じ、買物弱者数を700万人程度と推計した上で、既に顕在化している農村・山間部のような過疎地域に加え、今後、都市部などでも顕在化することが予測されるとしている。

本県においては、県内の中山間地域をはじめ、過疎地域や半島・離島等の「条件不利地域」にある集落のうち、65歳以上が人口の半数以上を占める集落が4割近くを占め、集落機能の維持が困難な集落が見られるなど、集落を巡る厳しい現状が鮮明になっている。

さらに、国立社会保障・人口問題研究所が行った地域別将来推計人口（平成30年推計）によると、本県の総人口は令和7年の総人口に対し、令和22年には約22万7千人減る見通しとなっており、さらに高齢化率は年々上昇を続け、令和22年には39.4%となるなど、本県

は深刻な高齢化や人口減少に直面している状況にある。

このような中、県内においても、大型店舗の郊外への出店や地元小売店の閉店が進み、さらに公共交通網の見直し、高齢者の免許返納などの多様な理由により、買物弱者が増えているものと考えられる。

## (2) 買物弱者に係る本県の現状

県では、平成29年2月に「買物弱者対策実態調査報告書」を取りまとめているものの、調査の対象地域に離島が含まれていないなど、南北600キロにわたる本県の多様な地域性を踏まえた、詳細な実態把握ができていない状況にある。

さらに当該報告書は、事例紹介や買物弱者対策の提案にとどまっておらず、過疎高齢化や公共交通などのインフラ衰退をはじめ、地域コミュニティの状況等、様々な要因が複合的に絡んでいる買物弱者問題の発生要因の分析には至っていない。

また、県においては、市町村に対する取組事例の情報提供のほか、介護予防や生活支援に関する事業をはじめ、小規模事業者に対する商工団体と連携した支援や地域課題の解決に向けた取組の支援、県内地域公共交通の現状把握などを実施しており、その多くは結果として買物弱者対策に資する事業となっているが、買物弱者対策を主たる目的とするものはない。

県内市町村においては、買物弱者対策として、移動販売車の導入のほか、コミュニティバスの運行や買物代行サービス等に対する支援などの様々な施策が実施されている。

一方、農林水産省が令和3年度に全国の市町村に行った「食料品アクセス問題」に関するアンケート調査のうち本県分の結果によると、38の市町村が「何らかの対策が必要」と回答しているものの、「対策を実施していない」と回答した8市町村のうち、3町が「どのような対策を実施すべきか分からない」、「財政上の問題から対策を実施できない」といった理由を上げている。

## (3) 課題

県の「買物弱者対策実態調査報告書」に示してあるとおり、日常の買物に支障を来す「買物弱者」は、健康問題など社会の波及的問題につながる可能性がある重要な課題であり、早急な現状把握と対策が求

められている。さらに、高齢化が全国より早く進行している本県にとっては、十分な買物ができないことによる栄養の偏りが懸念され、高齢者の孤立等にもつながっており、対応が急がれる問題となっている。

また、調査した県内の団体や事業者が実施する買物弱者対策に資する取組の中には、様々な工夫を講じて取組を実施している状況が見られた一方で、買物弱者に関する個人情報への壁に阻まれ事業を進めにくい現状や、採算が合わない地域においては取組の継続性が懸念される状況があり、何らかの行政支援を望む声が聴かれた。

さらに、本県においては、離島を有し、買物弱者の態様は均一ではなく地域により様々であることから、今後、市町村が買物弱者対策を推進していくに当たっては、各市町村が各々の地域性を踏まえた買物弱者対策の重要性を認識し、課題を分析して対策を模索していくことが重要であると考えられる。

その上で、県は、今後、広域自治体として、市町村が実効的な買物弱者対策を円滑に展開できるよう、県内各地域の実態を調査し、買物弱者に関する実態把握に努め、市町村と連携して課題解決につなげるため、市町村への助言や支援などを通して総合的にコーディネートしていく役割が求められる。

よって、県は部局横断的に市町村と連携して、買物弱者対策を行政上の課題としてとらえ、買物支援に取り組む事業者及び団体、商工・交通・介護・福祉分野の関連団体等と連携体制を構築して、ニーズや課題の把握を踏まえた施策を検討し、市町村や事業者及び団体等の取組が継続的及び効果的に実施できるよう、具体的な支援に積極的に取り組んでいくことが期待される。

また、買物弱者問題は一過性の対策により解消されるものではなく、持続的に実施される必要性があることを踏まえ、買物弱者対策の基盤となる移動手段の確保に向けたコミュニティバスやデマンドタクシーの運行などの環境整備をはじめ、ドローン配送など新しい技術を活用した先進事例の情報収集に努め、導入を検討するなどの取組を推進することが望まれる。

以上の観点から、次のとおり提言する。

## 2 提言

### (1) 買物弱者の実態把握及び県の施策の検討

#### ① 買物弱者の実態把握

買物弱者については，県内における中山間地域や離島をはじめ，まちなかにおいても実態が異なることから，早急に市町村や地域ごとにおける買物弱者に関する調査を行い，実態を把握すること。

#### ② 現行の買物支援サービス等の実態把握

市町村や地域で実施されている現行の買物支援サービス等について調査を行い，活用状況の実態を把握すること。

#### ③ 市町村と連携した県の施策の検討

買物弱者や現行の買物支援サービス等の実態把握から買物困難に直面する地域の課題を分析し，市町村と連携して課題解決につなげるための県の施策を検討すること。

### (2) 持続的な支援体制の整備

#### ① 県の支援体制の整備

市町村，買物支援に取り組む事業者及び団体，商工・交通・介護・福祉分野の関連団体等と連携して，ニーズ・課題の把握や施策の検討を行う場を設けること。また，検討された施策については，本庁各課及び出先機関含め部局横断的に情報を共有し，県として支援する体制を整備すること。

#### ② 包括的な相談窓口の設置

買物に困難を感じている住民や，買物困難地域への買物支援に取り組んでいる，または取り組もうとしている事業者や団体等が相談できる包括的な窓口を設置すること。

#### ③ 買物支援に関する情報の発信

県内の買物支援に関する情報を一元化し，相談窓口の広報なども含めたポータルサイトを開設するなど，買物支援の情報発信に努めること。

### (3) 買物支援等の推進

#### ① 市町村と連携した県の買物支援の推進

県内の買物困難地域の課題解決を図るため、既存事業の活用を含め、事業者及び団体等のニーズや地域の実情に合わせた市町村の取組への支援を推進すること。併せて、支援に必要な予算の確保に努めること。

#### ② 事業者と関係者間におけるマッチングの推進

市町村や買物支援の取組を模索している事業者や団体などに、買物支援の取組事例の情報提供を行うとともに、連携することにより新しい取組を生み出す勉強会やネットワークづくりなどにより、マッチングにつながる取組を推進すること。

#### ③ 地域交通政策の推進

コミュニティバスやデマンドタクシー（※1）等への支援などの検討やMaaS（※2）の導入など、住民の移動手段が確保されることにより買物支援へとつながる地域交通政策を推進すること。

#### ④ 新しい技術の活用の推進

買物支援につながる新しい技術の活用実績がある事業者との連携強化や情報収集に努め、ドローンによる食料品や日用品等の配送事業など、デジタル技術をはじめとした新しい技術の活用によって買物支援の課題解決を目指す取組を推進すること。

## ※1 デマンドタクシー

利用者の自宅と指定された目的地の間を、ドアツードアで運行する「予約制の乗合タクシー」

【参考】鹿児島県内の一般乗合旅客自動車運送事業（乗合タクシー）事業者数

令和4年4月

住 所	事業者数	住 所	事業者数	住 所	事業者数	住 所	事業者数
鹿児島市	13	西之表市	2	南さつま市	3	肝付町	3
鹿屋市	1	薩摩川内市	4	南九州市	2	中種子町	1
阿久根市	2	日置市	6	伊佐市	2	南種子町	1
出水市	1	曾於市	4	始良市	3	徳之島町	1
指宿市	1	いちき串木野市	1	さつま町	3	天城町	1
垂水市	3	霧島市	6	錦江町	1	-	-

出典：県交通政策課提供資料

## ※2 MaaS（マース：Mobility as a Service）

地域住民や旅行者一人一人のトリップ単位での移動ニーズに対応して、複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせて検索・予約・決済等を一括で行うサービスであり、観光や医療等の目的地における交通以外のサービス等との連携により、移動の利便性向上や地域の課題解決にも資する手段

## I 農林水産省及び経済産業省による買物弱者数の推計

### 1 農林水産省（平成30年6月）

#### (1) 食料品アクセス困難人口（地域別）

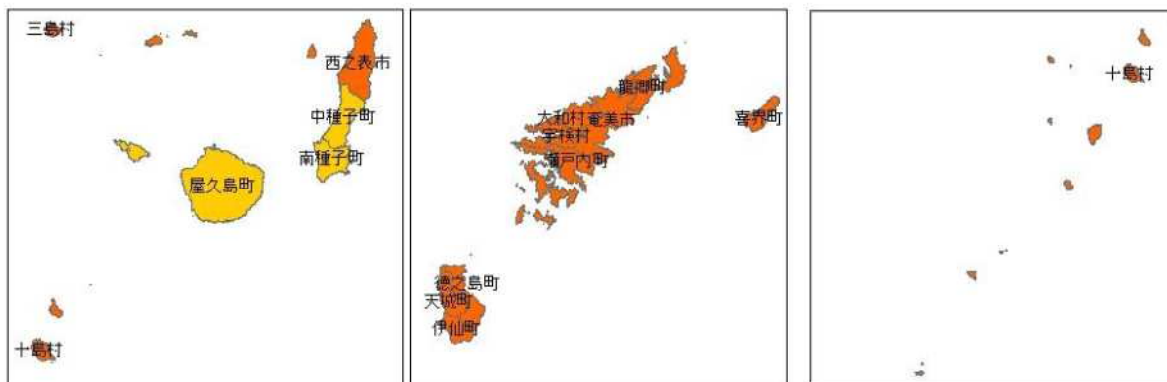
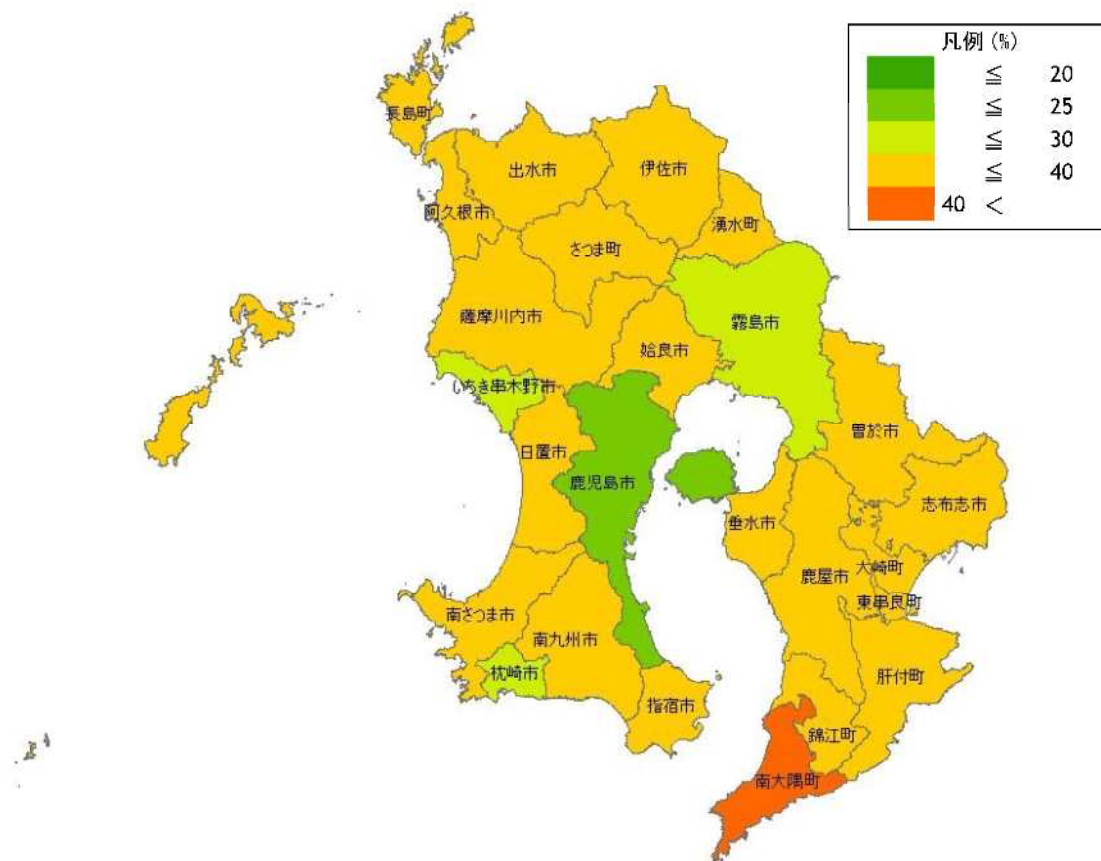


#### (2) 75歳以上の食料品アクセス困難人口（地域別）



出典：農林水産省プレスリリース（平成30年6月8日）

(3) 食料品アクセス困難人口の割合(2015年)(鹿児島県)

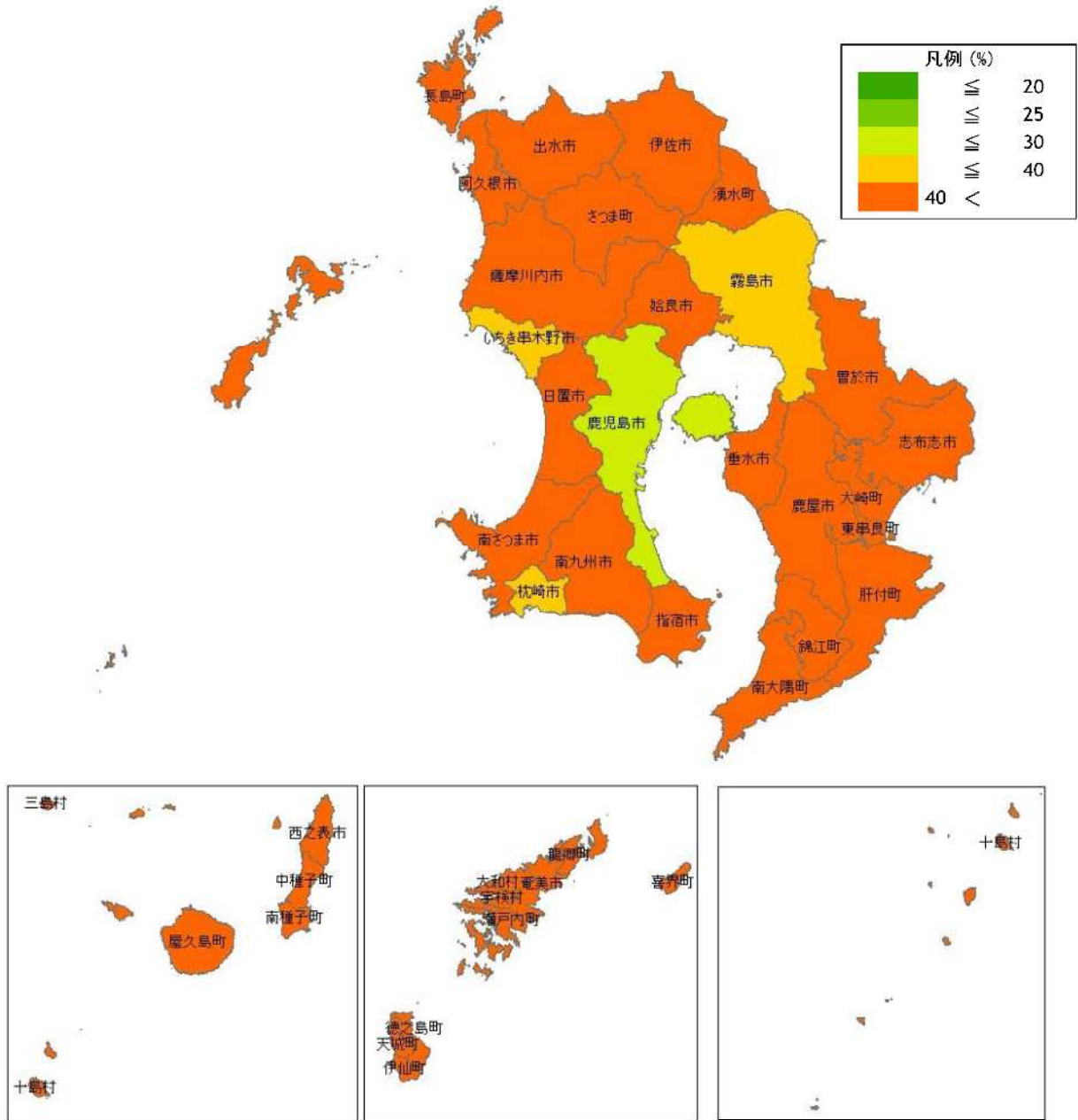


市町村名	困難人口割合	市町村名	困難人口割合	市町村名	困難人口割合
鹿児島市	21	三島村	40	大和村	51
鹿屋市	31	十島村	78	宇検村	52
枕崎市	30	さつま町	36	瀬戸内町	52
阿久根市	35	長島町	38	龍郷町	43
出水市	34	湧水町	33	喜界町	46
指宿市	35	大崎町	33	徳之島町	45
西之表市	44	東串良町	34	天城町	45
垂水市	34	錦江町	40	伊仙町	46
薩摩川内市	33	南大隅町	42	和泊町	45
日置市	32	肝付町	36	知名町	47
曾於市	33	中種子町	39	与論町	52
霧島市	29	南種子町	39		
いちき串木野市	29	屋久島町	39		
南さつま市	36				
志布志市	33				
奄美市	42				
南九州市	37				
伊佐市	34				
始良市	31				

- 注1 アクセス困難人口とは、店舗まで500m以上かつ自動車を利用できない65歳以上の高齢者を指す。
- 注2 アクセス困難人口の割合とは、65歳以上人口全体に占めるアクセス困難人口の割合を表す。
- 注3 店舗は生鮮食料品販売店舗、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である。
- 出典：農林水産政策研究所資料



(4) 75歳以上の食料品アクセス困難人口の割合(2015年)(鹿児島県)



市町村名	困難人口割合	市町村名	困難人口割合	市町村名	困難人口割合
鹿児島市	28	三島村	46	大和村	60
鹿屋市	41	十島村	87	宇検村	61
枕崎市	38	さつま町	46	瀬戸内町	62
阿久根市	45	長島町	48	龍郷町	54
出水市	45	湧水町	43	喜界町	55
指宿市	45	大崎町	45	徳之島町	55
西之表市	54	東串良町	44	天城町	54
垂水市	43	錦江町	49	伊仙町	54
薩摩川内市	43	南大隅町	51	和泊町	54
日置市	43	肝付町	45	知名町	56
曾於市	43	中種子町	48	与論町	60
霧島市	39	南種子町	49		
いちき串木野市	38	屋久島町	49		
南さつま市	45				
志布志市	44				
奄美市	52				
南九州市	46				
伊佐市	44				
始良市	42				

注 アクセス困難人口の割合とは、75歳以上人口全体に占める75歳以上アクセス困難人口の割合を表す。

出典：農林水産政策研究所資料

## 2 経済産業省（平成27年4月）

### Arthur D Little

#### 1-1: 買物弱者問題の全体像 推計結果

経済産業省における前回調査と同様に推計すると、日本全国の買物弱者数は約700万人程度となり、その数は増加傾向にある。

	前回調査	本調査
買物に困難を感じている人の割合	16.6% Source: 内閣府「平成17年度高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果」において、アンケートで「日常の買い物に不便」と回答した割合	17.1% Source: 内閣府「平成22年度高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果」において、アンケートで「日常の買い物に不便」と回答した割合
60歳以上高齢者数	・平成17年10月1日: 3,422万人 ・平成20年10月1日: 3,717万人 Source: 総務省統計局「人口推計」	・平成22年10月1日: 3,928万人 ・平成26年10月1日: 4,198万人 Source: 総務省統計局「人口推計」
買物弱者数(推計)	約600万人* (*平成17年人口で計算すると548万人、平成20年人口で計算すると617万人となることを踏まえ、約600万人が買物弱者状態に置かれていると推測)	約700万人* (*平成22年人口で計算すると672万人、平成26年人口にて計算すると718万人であることから、約700万人が買物弱者であると推測)

買物弱者は増加傾向にあり、その対策が求められる。

Source: 各種二次情報よりADL作成

3

※前回調査：地域生活インフラを支える流通のあり方研究会報告書（平成22年5月 経済産業省）

### Arthur D Little

#### 1-4: 実態調査結果のまとめ(2/3)

買物弱者問題の原因は、地域の特性ごとにその性質を異にする。今後は農村・山間部に加え、大都市やベッドタウン、地方都市でも問題が深刻化する可能性が高い。

#### まとめ(2/3)

##### ✓ 買物弱者問題の原因は、その地域が持つ性質によって大きく異なる

- 大都市では旧来の商店街の衰退による買物環境の悪化、コミュニティ希薄化が特に問題視されている
- ベッドタウンでは、高齢化により買物を含む団地での生活が厳しくなるという問題がある
  - 団地では同世代、同属性の人々が集住しているため、高齢化が急激に進行する
  - 団地内食料品店が閉鎖され、坂を下って買物に行かなくてはならないという困難を抱えることになる
- 地方都市では、商店の郊外出店により中心街の商店が撤退してしまい、買物が困難になっている
- 農村・山間部では過疎化が進行しており、商圏人口を維持できる商店がないといった問題がある

##### ✓ 今後の展望として、農村・山間部に加え、大都市を含む3地域で買物弱者問題が深刻化する可能性が高い

- 農村地域では過疎化が進むため、買物弱者の母数自体は減少するが、問題は引き続き継続する見込み
- 他3地域(大都市、ベッドタウン、地方都市)では高齢化率が上昇するため、車での移動ができなくなって買物弱者化する高齢者が増える可能性がある
- また、全類型に共通して、核家族子育て世帯や単身高齢者世帯、非正規雇用者といった社会的弱者の間で問題が発生し深刻化する可能性がある

12

資料：経済産業省「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27年4月30日）

## II 本県の現状

### 1 条件不利地域における集落の状況把握調査結果（令和2年7月）

#### ■ 集落の基礎的状況

##### ① 令和元年度調査結果

地域	全集落数	65歳以上が人口の50%以上を占める集落数		集落機能の維持が困難な集落		うち65歳以上が50%以上	無居住化の可能性のある集落数		10年以内に無居住化		いずれ無居住化	
		集落数	割合(%)	集落数	割合(%)		集落数	割合(%)	集落数	割合(%)	集落数	割合(%)
鹿児島	379	103	27.2	3	0.8	2	1	0.3	7	1.8		
南薩	770	277	36.0	55	7.1	48	13	1.7	48	6.2		
北薩	530	181	34.2	43	8.1	34	2	0.4	24	4.5		
姶良・伊佐	664	265	39.9	25	3.8	17	3	0.5	39	5.9		
大隅	1,780	721	40.5	19	1.1	15	2	0.1	46	2.6		
熊毛	239	70	29.3	21	8.8	20	0	0.0	19	7.9		
大島	323	90	27.9	26	8.0	15	7	2.2	9	2.8		
県計	4,685	1,707	36.4	192	4.1	151	28	0.6	192	4.1		

資料：鹿児島県「令和元年度条件不利地域における集落の状況把握調査結果の概要【本県分】」

### 2 本県の高齢化の現状

【図表2-9】 総人口及び高齢化率の推移



(注1) 令和元年までの総人口には年齢不詳を含む

(注2) 令和元年までの高齢化率は、総人口に含まれる年齢不詳を除いて算出

[全国：平成27年までは総務省「国勢調査」、平成30年・令和元年は総務省「人口推計」、令和2年以降は国立社会保障・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）」]  
 県：平成27年までは総務省「国勢調査」、平成30年・令和元年は県統計課「鹿児島県の人口推計（年報）」、令和2年以降は国立社会保障・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）」]

出典：鹿児島すこやか長寿プラン2021（令和3年3月）

### 3 平成28年度買物弱者対策実態調査結果（鹿児島県）

調査結果\調査地域(地区名)	指宿市 (岡児ヶ水地区)	垂水市 (二川地区)	薩摩川内市 (砂岳地区)	姶良市 (竜門地区)	さつま町 (永野地区)	南大隅町 (島泊地区)	
高齢化率	47.7%	46.9%	48.7%	41.7%	49.4%	67.4%	
買物施設	地区内に個人商店あり。	集落近辺にはなし。	地区の公民館付近には個人商店あり。	地区内にはコンビニエンスストアあり。	地区内にはコンビニエンスストアや物産館等あり。	地区内には食料品や日用品を扱う商店なし。	
公共交通	路線バス、コミュニティバスの運行あり。	国道220号については路線バス運行。「高野・岳野」集落方面には運行なし。	コミュニティバスの運行あり。	路線バス、コミュニティバスの運行あり。	医療施設を主要な行き先とするコミュニティバスの運行あり。	路線バス、温泉送迎バス、一般混乗方式を活用したスクールバスの運行あり。	
地域の状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行なし。</li> <li>近隣市町在住の子世代が週1回程度様子見に帰省する際に周辺住民の買物を代行することもあり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行あり。</li> <li>病院の送迎バスを利用して買物をすることもあり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行あり。</li> <li>地区内主婦によるサロン開催あり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行あり。</li> <li>地域住民によるサロン開催あり。</li> <li>グリーンツーリズムを行うグループによるイベントやサロン開催あり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行あり。</li> <li>近隣市町在住の子世代が週に1回程度様子見に帰省する際に周辺住民の買物を代行することもあり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行あり。</li> <li>近隣市町在住の子世代が週に1回程度様子見に帰省する際に周辺住民の買物を代行することもあり。</li> </ul>	
アンケートの主な結果							
日常の買物に不便さを感じる	1位	33.3%	48.5%	23.1%	48.8%	36.4%	
	2位	インターネット等による個別購入・個別配達サービス(18.4%)	タクシ(共同利用含む)など民間業者の輸送サービス(46.2%)	自宅周辺の移動販売(51.5%)	自宅周辺における小売店舗の開設(15.3%)	自宅周辺の移動販売(29.3%)	自宅周辺の移動販売(45.4%)
	3位	自宅周辺の移動販売(15.0%)	配食サービス、輸送事業者以外の送迎サービス(15.4%)	自宅周辺における小売店舗の開設(39.4%)	共同購入・共同配達サービス(15.3%)	自宅周辺における小売店舗の開設(26.8%)	配食サービス(18.1%)
	4位	自宅周辺における小売店舗の開設、共同購入・共同配達サービス(13.3%)	自宅周辺における小売店舗の開設、自宅周辺の移動販売(7.7%)	輸送事業者以外の送迎サービス(18.2%)	店頭購入商品の配達サービス(7.6%)	店頭購入商品の配達サービス(9.7%)	公共交通機関(バス等)、輸送事業者以外の送迎サービス(13.6%)
想定される買物弱者対策	1位	地域住民が中心となり、コミュニティ活動等において、高齢者の買物を支援するなど、地域力による買物の場をつくる取組みを実施する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>商業機能の集積した「中心市街地」と周辺地域との連携向上を図る。</li> <li>地域住民が中心となり、コミュニティ活動等において、高齢者の買物を支援するなど、地域力による買物弱者対策を実施する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「コンパクトな市街地形成」を推進するとともに、公共交通網の利便性向上を図り、買物の際に利用しやすくする。</li> <li>共同配送のニーズがあるとともに、路線バスが運行している点も考慮し、市街地の買物施設等との連携による商品の配達等を検討する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活機能を集約する「小さな拠点」づくりを考慮し、買物施設と医療施設等の生活利便施設の連携を高める。</li> <li>コミュニティバスを中心に地区内の公共交通体系を見直し、買物の際に利用しやすくする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域住民が中心となり、高齢者が集まる場を活用して、買物の機会を提供する取り組みを促す。</li> <li>市街地の買物施設や医療施設等との連携向上により、商品の配達等が可能となる環境づくりを促す。</li> </ul>	
	2位	移動販売車の運行あり。	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行あり。</li> <li>病院の送迎バスを利用して買物をすることもあり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行あり。</li> <li>地区内主婦によるサロン開催あり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行あり。</li> <li>地域住民によるサロン開催あり。</li> <li>グリーンツーリズムを行うグループによるイベントやサロン開催あり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行あり。</li> <li>近隣市町在住の子世代が週に1回程度様子見に帰省する際に周辺住民の買物を代行することもあり。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動販売車の運行あり。</li> <li>近隣市町在住の子世代が週に1回程度様子見に帰省する際に周辺住民の買物を代行することもあり。</li> </ul>

資料：平成28年度買物弱者対策実態調査結果の集計（平成29年3月9日 商工政策課）

### Ⅲ 市町村の状況

#### 1 「食料品アクセス問題」に関する全国市町村アンケート調査

##### (1) 調査目的

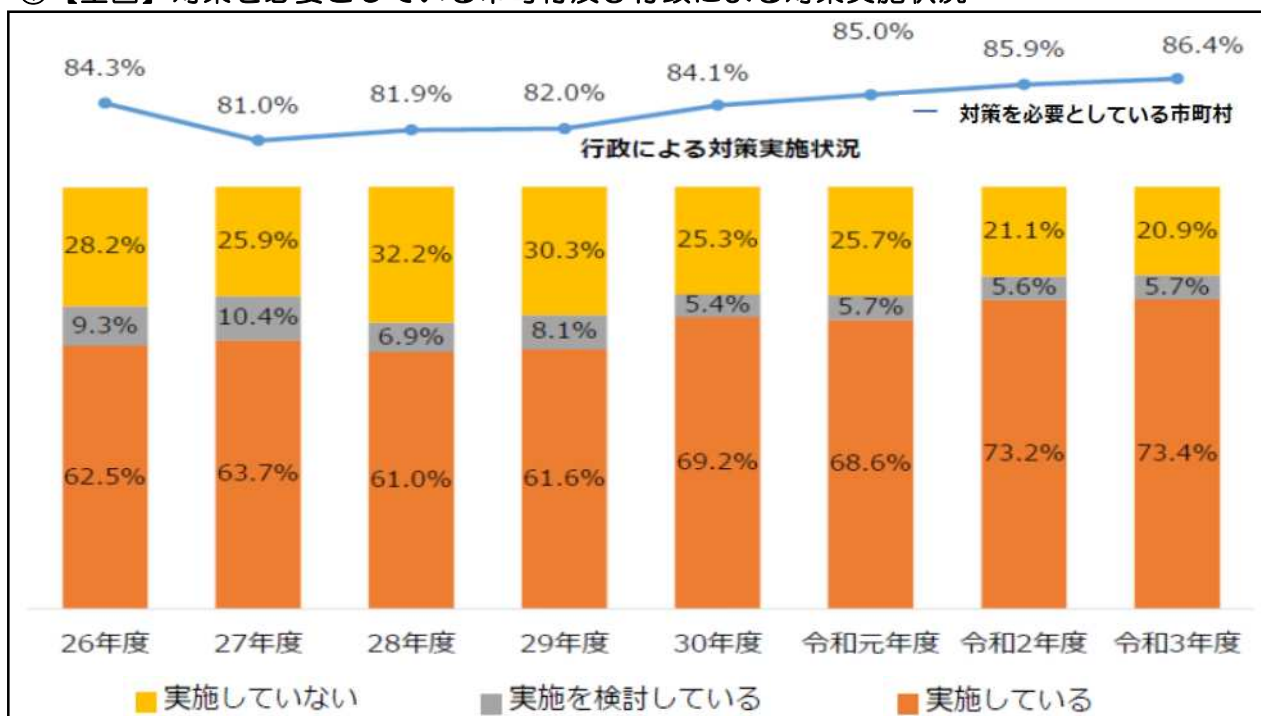
農林水産省では、「食料品アクセス問題」の現状分析の一環として、平成23年度以降、全国の市町村を対象に、食料品の購入に困難を感じている住民への対策に関するアンケート調査を実施し、各地方自治体等の抱える課題や対策の状況を把握し、今後の施策の参考として活用

##### (2) 回答市町村数等

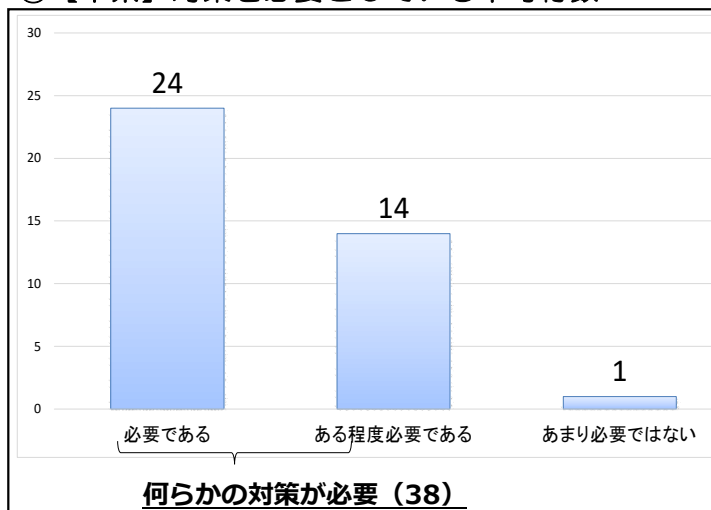
都市規模区分	回答市町村数	割合
大都市（政令指定都市及び東京23区）	32	2.6%
中都市（人口5万人以上の都市(大都市を除く)）	372	30.7%
小都市（人口5万人未満の都市）	808	66.7%

##### (3) 令和3年度調査結果

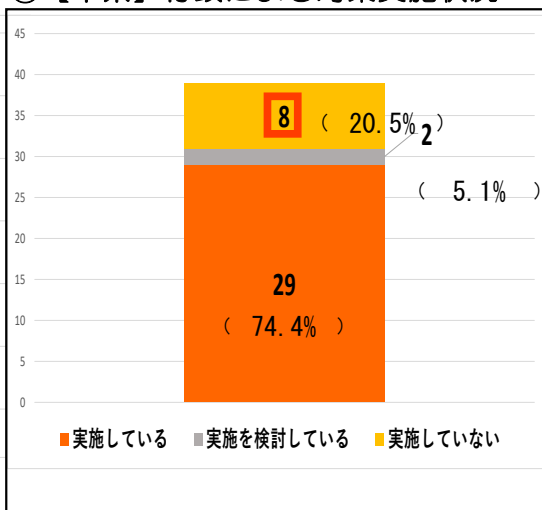
#### ①【全国】対策を必要としている市町村及び行政による対策実施状況



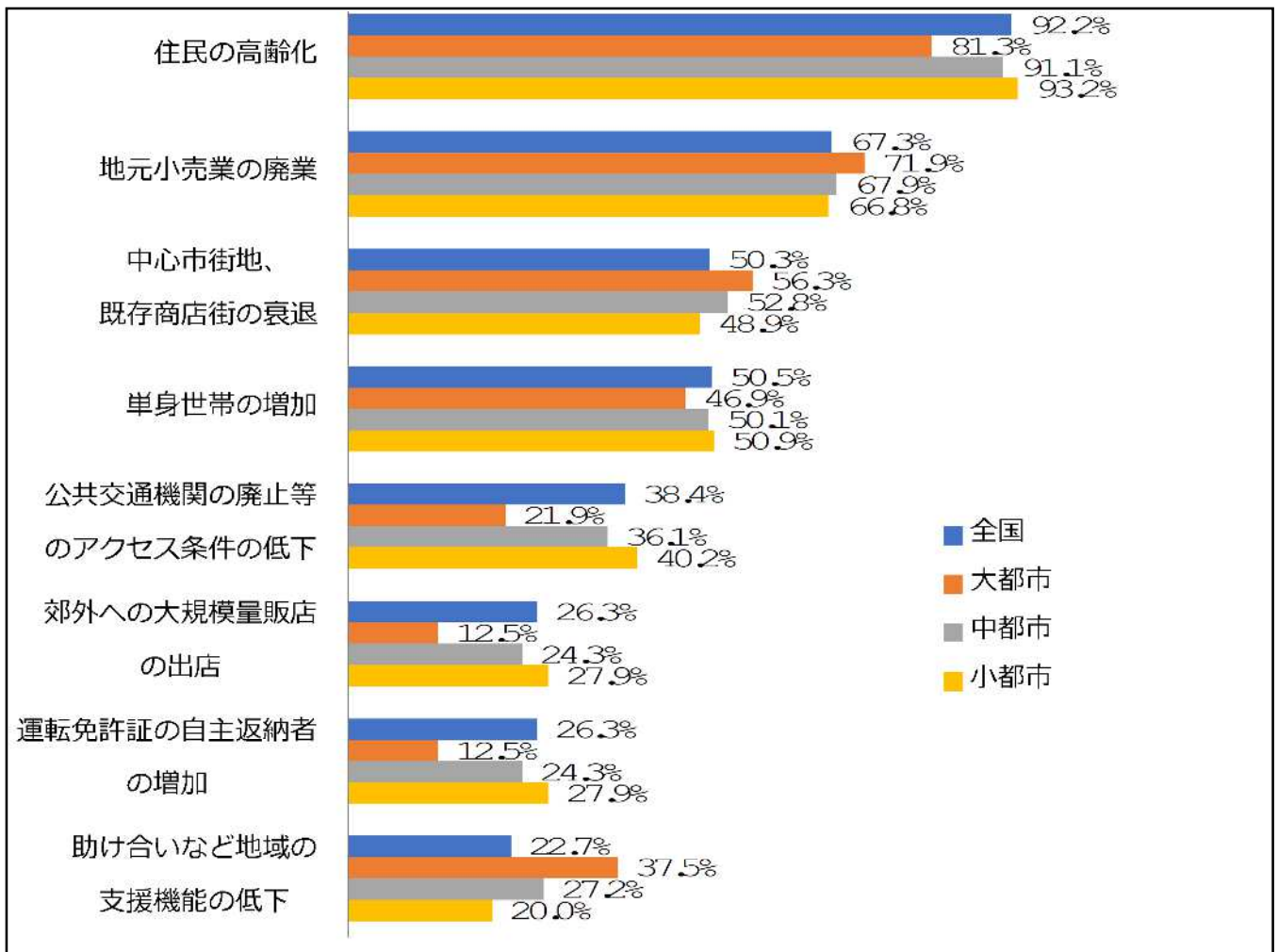
#### ②【本県】対策を必要としている市町村数



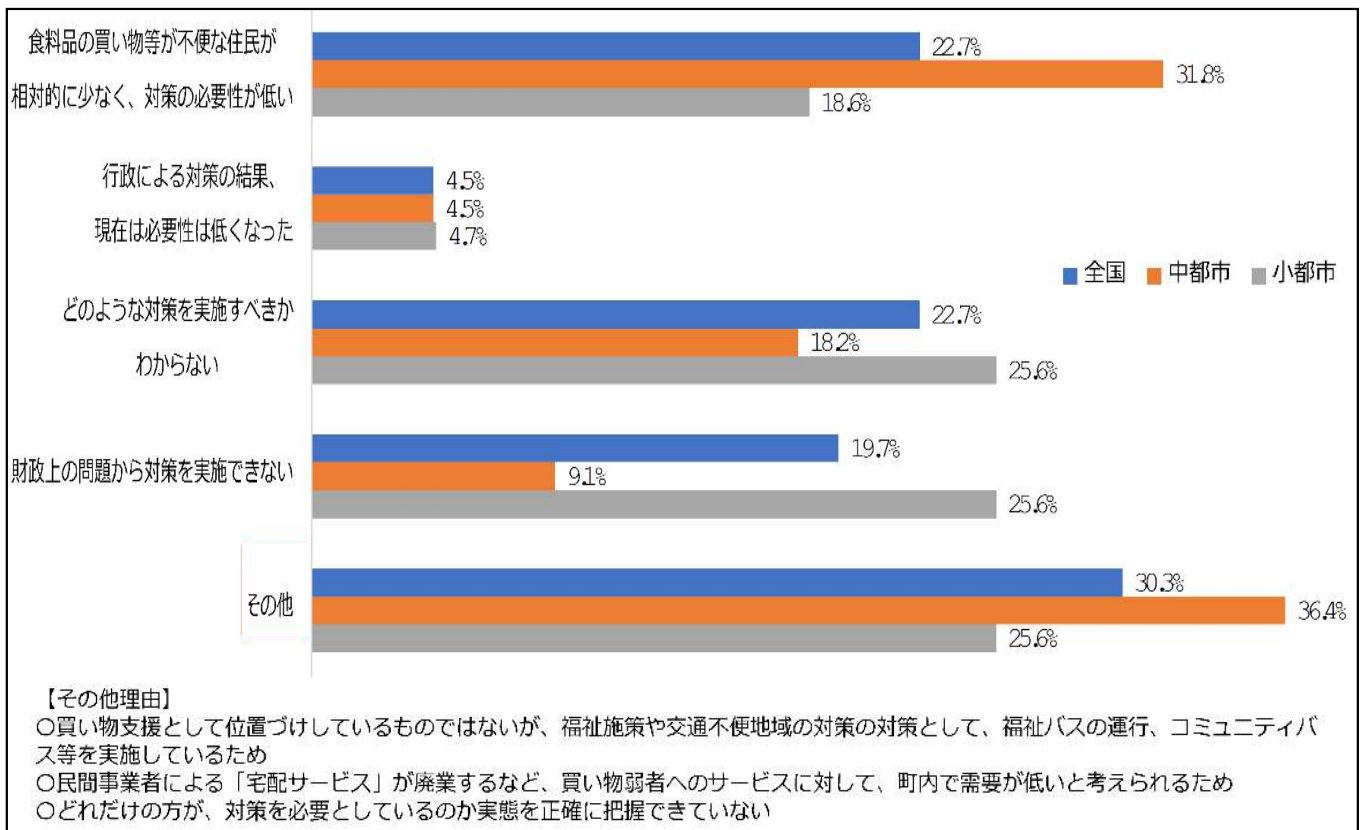
#### ③【本県】行政による対策実施状況



④【全国】対策を必要とする背景として挙げられた割合（％）



⑤【全国】対策を実施していない理由（％）



出典：「食料品アクセス問題」に関する全国市町村アンケート調査結果(令和4年4月農林水産省)  
 令和3年度「食料品アクセス問題」市町村アンケート集計(鹿児島県)