

(2) 地方公共団体における買物弱者対策

実 態	説明図表番号
<p>ア 調査対象地方公共団体における買物弱者対策に資する事業の実施状況</p> <p>農林水産省は、平成 23 年度から、毎年、買物弱者問題（食料品アクセス問題）に対する地方公共団体の取組状況等を把握するため、地方農政局等を通じ全国の市町村を対象に「食料品アクセス問題」に関する全国市町村アンケート」を実施し、その結果を農林水産省のホームページにおいて公表している。</p> <p>平成 28 年度に実施した同アンケートによると、アンケートに回答した 1,245 市町村のうち、1,020 市町村（81.9%）において、何らかの買物弱者対策が必要と回答しているが、実際に何らかの対策が実施されている市町村は 622 市町村（61.0%）となっている。また、実施されている対策の内容は、「コミュニティバス、乗合タクシーの運行等に対する支援」が 72.7% と最も高く、次いで、「空き店舗対策等の常設店舗の出店、運営に対する支援」（29.3%）、「宅配・御用聞き・買い物代行サービス等に対する支援」（28.3%）の順となっている。</p> <p>今回、調査対象 87 地方公共団体（20 都道府県及び 67 市町村）が平成 23 年度から 27 年度までに実施した事業であって、当省が買物弱者対策に資する事業として把握できたものは、295 事業（都道府県 70 事業、市町村 225 事業）であった。</p>	<p>図表 3-(2)-①</p>
<p>(7) 主たる目的別の事業の実施状況</p> <p>事業の主たる目的別に買物弱者対策に資する事業の数をみると、把握できた 295 事業のうち、買物弱者対策が主たる目的であると考えられる事業は、35 事業（11.9%）（都道府県 10 事業、市町村 25 事業）と少なく、そのほかは、国と同様に、関係部局の所管行政の推進のために実施している事業が、結果として買物弱者対策に資する事業になっているものであった。</p> <p>買物弱者対策が主たる目的であると考えられる事業は、事業者を支援する補助事業のほか、店舗の運営等を事業者に委託するもの、地方公共団体が直接実施するもの、住民への経済的支援を行うもの等があり、様々な方法で実施されている状況がみられた。</p>	<p>図表 3-(2)-②</p>
<p>買物弱者対策が主たる目的であると考えられる 35 事業を除いた 260 事業について、当該事業の主たる目的と考えられる事項をみると、高齢者・障害者等の福祉の向上、商店街振興を始めとする地域商業・産業の振興、公共交通空白地域の解消等の地域交通の確保、地域の活性化や地域づくり等となっていた。</p>	<p>図表 3-(2)-③</p>
<p>このうち、福祉の向上や地域交通の確保が主たる目的であると考えられる事業では、高齢者等向けの配食サービスや生活支援の委託、交通空白地域におけるコミュニティバスやデマンドタクシーの運行の委託等、</p>	<p>図表 3-(2)-④</p>

行政からの委託により実施する事業が多くなっている（福祉の向上が主たる目的であると考えられる 90 事業中 55 事業、地域交通の確保が主たる目的であると考えられる 86 事業中 38 事業）。また、地域振興や商業振興が主たる目的であると考えられる事業では、地域活性化を目的として地域団体が実施する取組に対する補助、商店街の活性化を図るため商店街振興組合が実施する取組に対する補助等、事業者が実施する取組を支援する事業が多くなっている（地域振興が主たる目的であると考えられる 34 事業中 22 事業、商業振興が主たる目的であると考えられる 37 事業中 32 事業）。

また、買物弱者対策が主たる目的であると考えられる事業を複数実施している地方公共団体がある一方、買物弱者対策に資する事業を実施していないとする地方公共団体、公共交通空白地域の解消等を目的としたコミュニティバスの運行等の事業のみ実施している地方公共団体もみられ、地方公共団体によって事業の実施状況に差がみられた。

(イ) 所管部局別の事業の実施状況

買物弱者対策に資する事業を所管（実施）している部局別にみると、都道府県が実施する事業（70 事業）では、高齢者福祉、地域福祉、介護等の福祉担当部局の所管が多く（23 事業）、次いで商工、中小企業振興等の商業・産業担当部局（18 事業）、地域づくり、都市計画、過疎対策等の地域担当部局（17 事業）が多くなっている。

また、市町村が実施する事業（225 事業）では、福祉担当部局（68 事業）、地域担当部局（46 事業）、商業・産業担当部局（38 事業）、交通担当部局（30 事業）が多くなっている。

このほかにも、政策企画全般を担う企画部局や、住民生活全般や住民との協働等を担当する部局、農業振興等を担当する部局等が買物弱者対策に資する事業を実施しており、買物弱者対策に関係する部局が多岐にわたっている状況がみられた。

図表 3-(2)-⑤

イ 買物弱者対策の推進に関する地方公共団体の意見

前述の平成 28 年度に農林水産省が実施した市町村に対するアンケート調査結果によると、買物弱者対策を実施していない理由として挙げられている回答（複数回答）は、「食料品の買い物等が不便な住民が相対的に少なく、対策の必要性が低い」（46.1%）、「どのような対策を実施すべきかわからない」（17.3%）、「財政上の問題から対策を実施できない」（8.5%）、「事業者の参入等により、現在は（対策の）必要性は低くなった」（7.1%）などとなっている。また、買物弱者対策の検討・実施・継続に当たっての国等からの必要な支援の内容として挙げられている回答（複数回答）は、「移動販売や買い物バス等の事業の運営費用への支援」（61.7%）、「移動販売車の購入や空き店舗等の整備費用への支援」（57.5%）、「支援施策や成功事例

図表 3-(2)-①
(再掲)

<p>等の情報提供」(53.2%)、「各種対策に関する専門的な助言や指導」(34.0%)、「移動販売やコミュニティバス等に関する規制の緩和」(30.2%)などとなっている。</p> <p>今回、調査対象地方公共団体において、買物弱者対策に資する事業の実施に関する意見を聴取したところ、国からの支援(補助事業の創設、一元的な相談窓口の設置等)を求めるもの、規制緩和を求めるものなどがみられたほか、民間が取り組む買物弱者対策にどのように地方公共団体が関与すべきかに苦勞しているといった意見も聴かれた。</p>	<p>図表 3-(2)-⑥</p>
--	-------------------

図表 3-(2)-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結果（平成 29 年 3 月農林水産省）の概要

（調査対象）

全国の 1,741 市町村（東京都特別区を含む。）（有効回答数：1,245 市町村（回答率 71.5%））

（調査期間）

平成 28 年 11 月、12 月

（調査結果の概要）

- 対策の必要性と背景
 - ・ 現時点で対策が必要と回答した市町村は 1,020（81.9%）で前年より 61 市町村増加
 - ・ このうち、何らかの対策が実施されている市町村は 622（前年より 11 増加）、実施率（61.0%）は前年より 2.7%減少。対策を検討中の市町村は 70（6.9%）。328 市町村（32.2%）では対策の実施も検討もされていない。
 - ・ 対策を必要とする背景は、「住民の高齢化」が 97.8%と最も高く、次いで、「地元小売業の廃業」（78.2%）、「中心市街地、既存商店街の衰退」（58.2%）、「単身世帯の増加」（51.0%）と続いております、前年までと同じ傾向にある。
- 対策の内容
 - ・ 対策の内容は、「コミュニティバス、乗合タクシーの運行等に対する支援」が 72.7%と最も高く、次いで、「空き店舗対策等の常設店舗の出店、運営に対する支援」（29.3%）、「宅配・御用聞き・買い物代行サービス等に対する支援」（28.3%）と続いているが、「宅配等への支援」は減少傾向、「空き店舗対策等の常設店舗の出店、運営に対する支援」、「移動販売車への支援」は増加傾向にある。
- 対策の実施手法等
 - ・ 対策の実施手法は、「民間事業者等への費用補助や助成等の支援」が 37.3%と最も高く、次いで、「民間事業者等へ業務運営委託」（33.3%）、「市町村が自ら実施」（26.8%）が高い。
- 対策を実施していない理由
 - ・ 対策を実施していない理由は、「食料品の買い物等が不便な住民が相対的に少なく、対策の必要性が低い」（40.5%）が高いが、「どのような対策を実施すべきかわからない」（15.0%）、「財政上の問題から対策を実施できない」（11.1%）も増加傾向にある。
 - ・ 「民間事業者の参入等により、現在は（対策の）必要性は低くなった」（11.3%）は増加傾向だが、「行政による対策の結果、現在は低くなった」と回答した市町村は全体の 1.0%しかない。
- 対策の実施に必要な支援
 - ・ 対策の実施に必要な支援は、「運営費用への支援」（57.4%）が最も高く、次いで、「整備費用への支援」（52.5%）、「情報提供」（51.5%）が高い。都市規模ごとに必要な支援に特徴が認められ、政令指定都市及び特別区では「情報提供」が高いが、人口 5 万人未満の市町村では「運営費用への支援」が高い。

（注） 農林水産省の資料に基づき、当省が作成した。

図表 3-(2)-② 事業の主たる目的別の買物弱者対策に資する事業の数

(単位：事業)

事業の主たる目的	都道府県		市町村	
	数	構成比	数	構成比
買物弱者対策（買物）	10	14.3%	25	11.1%
高齢者・障害者・地域等の福祉の向上（福祉）	21	30.0%	69	30.7%
公共交通空白地域の解消や地域住民の交通の確保（交通）	8	11.4%	78	34.7%
商店街振興、地域の商業の活性化（商業）	11	15.7%	26	11.6%
市街地・地域の活性化、魅力ある地域づくり（地域）	17	24.3%	17	7.6%
地域の雇用拡大、失業者対策（雇用）	3	4.3%	4	1.8%
市民活動・市民協働の推進（市民活動）	0	-	4	1.8%
地産品の消費拡大（地産品）	0	-	2	0.9%
計	70	100%	225	100%

(注) 当省の調査結果による。

図表 3-(2)-③ 地方公共団体における買物弱者対策が主たる目的と考えられる事業（主なもの）

地方公共団体	事業の内容等
富山県	<p>【事業名】 買い物サービス支援事業（平成 23 年度～）（事業者への支援（補助）を行う事業）</p> <p>【事業を実施した経緯等】 富山県内では、それまでの過去 5 年間で 60 店舗以上の食料品店が閉店し、中山間地域だけでなく市街地でも買物弱者が問題化されていること、このため、近年、NPO や社会福祉法人による宅配サービスや移動販売などの買物弱者対策が一部で行われるようになってきていることから、これらを支援していくことを検討し、補助事業を実施することとした。</p> <p>【事業の目的】 買物弱者の支援</p> <p>【事業の概要】 買物困難地域（主として中山間地域）で実施され、2 以上の事業主体が連携し、新たに、又は従来より拡大して実施される買物弱者の生活利便性を向上させる取組について、その費用の一部を補助する。</p> <p>【事業を活用した取組の例】 本事業を活用した事業者により、買物バスの運行、宅配サービスの実施、出張販売の実施、閉店したスーパーマーケット跡地を活用したミニスーパーマーケットの開設、ボランティアによる買物代行の実施などの取組が実施されている。</p>
中津市	<p>【事業名】 山国買い物支援事業（平成 27 年度～）（委託事業）</p> <p>【事業を実施した経緯等】 高齢化率が 46% を超える中津市山国地区では、平成 20 年に唯一のスーパーマーケットが閉店し、また、移動販売事業者も順次撤退していき、地域内に精肉の販売店がなくなる等、買物事情が悪化した。このため、自家用車を持たない世帯においては、コミュニティバスから路線バスへの乗り継ぎで隣接する都市まで買物に行ったり、自家用車を持つ協力者に買物をしてきてもらう、又は買物に連れて行ってもらう等、明らかに買物に不便な状況におかれていた。</p> <p>そうした中、平成 26 年に、中津市、山国地区にある複合文化施設の運営団体である a 事業者、中津市社会福祉協議会、集落支援員等による買物弱者対策に関するワーキンググループが設置され、検討を重ねた結果、地域住民の買物支援のため店舗開設を行うこととなり、複合文化施設内に生活店舗を整備し、27 年 6 月から a 事業者に店舗の運営を委託する事業を実施することとなった。</p> <p>【事業の目的】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 山国地区の買物の利便性の向上 2 地域コミュニティの活性化（常設店舗を開設することで地域住民が集う場所をつくり、地域コミュニティの活性化を図る。） 3 地元商業の振興（地域内に点在する小売商店からの商品を預かる委託販売を行うこ

	<p>とで、地域商店の振興を図る。)</p> <p>【事業の概要】 複合文化施設内に食料品、日用品を販売する生活店舗を開設し、事業者に運営を委託する。</p> <p>具体的には、中津市と a 事業者が委託契約を締結し、a 事業者は、中津市からの委託料（赤字補填の観点から中津市が独自に積算した金額であり、平成 27 年度は開店のための店舗改修及び備品購入を含めて 10,000 千円）により店舗を運営する。</p>
秩父市	<p>【事業名】 買物支援事業（平成 24 年度～）（委託事業）</p> <p>【事業を実施した経緯等】 秩父市大滝地区は、市街地から車で 1 時間ほど離れた山間地域であり、店主の高齢化などの理由で地元の商店がほとんどなくなり、買物環境が悪化している地域である。</p> <p>秩父市は、平成 22 年度に、山間地域の高齢者等（買物弱者）の日常生活を支える仕組みづくりを目的として、国土交通省の「地域経営推進事業」を活用して出張商店街の実証実験を行ったが、その後の住民アンケートの結果、取組の継続希望があった大滝地区においては、過去から介護施設における「出張商店街」の開催実績があった a 事業者に出張商店街の実施を委託することにした。</p> <p>【事業の目的】 買物弱者の支援</p> <p>【事業の概要】 大滝地区にある診療所の駐車場において、出張販売所（「出張商店街」）を月 3 回ほど開設する取組を、事業者に委託する。</p> <p>具体的には、秩父市と a 事業者が委託契約を締結し、a 事業者は、秩父市からの委託料（販売所に参加する店主の開催場所までの燃料費相当分であり、平成 27 年度は年額約 50 万円）により、出張販売所を開設する。</p>
長浜市	<p>【事業名】 買物支援事業（平成 26 年度）（直営事業）</p> <p>【事業を実施した経緯等】 市議会で買物弱者対策に関する質疑が行われたり、報道で買物弱者の問題が取り上げられたことから、長浜市内で活動する事業者に対し買物弱者対策の実施状況についてヒアリング調査を実施したところ、事業者から、「地道に営業していても、サービスが市民に知られていないので、客足が伸びず困っている」との話があったため、事業者の取組の情報を掲載したパンフレットを市が作成し、市民に配布することとした。</p> <p>【事業の目的】 個人宅への訪問による宅配等各種サービスを行っている事業者と買物の支援を必要とする市民をつなぐ。</p> <p>【事業の概要】 長浜市内の宅配や移動販売等を実施する事業者の取組のうち、掲載を希望するものに</p>

	<p>ついて、市が、業態ごとに事業者を分け、取組の内容、配達エリア、注文方法等を取りまとめ、市の施設等各所に備え置くほかに、民生委員・児童委員、地域包括支援センター、ケアマネジャー、自治会長等にも周知し、このパンフレットが必要な市民に配布する。</p>
秩父市	<p>【事業名】 買物タクシー利用券交付事業（平成 22 年度～）（住民（利用者）支援事業）</p> <p>【事業の目的】 買物弱者対策（買物弱者の利便性向上及び高齢者の生活移動手段の一助に資する）</p> <p>【事業の概要】 対象地域（公共交通の便が悪い地域を市が指定）に居住する 65 歳以上の者のうち希望者に対し、市がタクシー利用券（2,000 円分）を交付することで、タクシー利用料金の一部を補助する。市は使用された利用券の実績に応じ、事業者へ負担金を支払う。</p>
芦屋町	<p>【事業名】 船頭町駐車場活用事業（平成 23 年度～）（地方公共団体が店舗を設置して事業者に貸与する事業）</p> <p>【事業を実施した経緯等】 芦屋町は、中心市街地の衰退が著しくなっており、地域活性化及び住民の買物利便性向上のため、商業施設の誘致が緊急かつ重要な課題となっていた。平成 5 年度以降、中心市街地の衰退抑制及び商業施設誘致促進のため、地元商工会との対策検討・意見調整、企業訪問、町有地売却、賃貸、商業施設誘致要件の緩和対策（固定資産税免除期間の延長等）を実施したが、効果が上がらなかった。 このため、町では、出店可能性のある県内事業者から意向等を聴取の上、平成 22 年 11 月、町がスーパーマーケットの店舗を建設し、その建物と土地を貸し付ける方式（いわゆる「建貸方式」）で事業者を公募することとした。その結果、1 事業者が公募に応じたため、スーパーマーケットを開設した。</p> <p>【事業の目的】 市街地活性化及び町民の生活利便性向上（買物弱者対策）</p> <p>【事業の概要】 芦屋町中心市街地に位置する船頭町駐車場（町有地等）に、芦屋町が商業施設（スーパーマーケット及び駐車場）を整備し、公募により選定された事業者に賃貸する。 具体的には、事業者と事業用定期建物賃貸借契約を締結し、契約期間を 15 年間と定めている。また、賃料は、総事業費相当額を契約期間の 15 年間で回収できるように設定されている。</p> <p>【その他】 本事業の採択事業者である a 事業者によると、芦屋町へのスーパーマーケット出店については、専門調査会社に依頼し市場調査等を行った結果、商圈が狭過ぎること、高齢化率が福岡県の平均値よりも高い町であるため販売単価の増加が見込めないこと（高齢化の進む地域においては年金生活者が多いため）、近隣に既存スーパーマーケットが 2 店舗あることから競合するとみられること等から、新規出店したとしても収益を確保す</p>

ることが非常に厳しい状況と認識していた。また、出店に当たっては、土地取得費や建物建設等に必要初期投資費用が最大の負担となっており、出店後の企業経営を圧迫するリスクがあるとしている。

しかし、芦屋町のように行政が初期投資費用を一旦肩代わりし、事業者側が行政に対し計画的に返済する形式としたことで、初期投資が備品等の費用のみで済むことから、出店が可能となったとしている。

なお、店舗運営の収支は黒字であり、事業者からは確実に賃料が支払われている。

(注) 当省の調査結果による。

図表 3-(2)-④ 主たる目的別・実施手法別の買物弱者対策に資する事業の数
(都道府県の事業 (70 事業))

(単位：事業)

実施手法 主目的	直営	委託	事業者 支援	住民支援	その他	市町村 補助	計
買物		1	9				10
福祉	1	3	8			9	21
交通			6			2	8
商業			7		1	3	11
地域	1		13		2	1	17
雇用		1				2	3
市民活動							0
地産品							0
計	2	5	43	0	3	17	70

(市町村の事業 (225 事業))

(単位：事業)

実施手法 主目的	直営	委託	事業者 支援	住民支援	その他	市町村 補助	計
買物	4	6	10	1	4	/	25
福祉		52	9	5	3		69
交通	7	38	31	2			78
商業		1	25				26
地域		2	9		6		17
雇用		4					4
市民活動			4				4
地産品			2				2
計	11	103	90	8	13		225

(合計 (295 事業))

(単位：事業)

実施手法 主目的	直営	委託	事業者 支援	住民支援	その他	市町村 補助	計
買物	4	7	19	1	4		35
福祉	1	55	17	5	3	9	90
交通	7	38	37	2		2	86
商業		1	32		1	3	37
地域	1	2	22		8	1	34
雇用		5				2	7
市民活動			4				4
地産品			2				2
計	13	108	133	8	16	17	295

- (注) 1 当省の調査結果による。
2 主目的の分類は、図表 3-(2)-②参照。
3 実施手法の分類は、次のとおり。

直営：都道府県又は市町村が自ら実施するもの（委託を除く。）

委託：都道府県又は市町村が自ら実施するものであるが、実際の取組の運営等は事業者に委託しているもの

事業者支援：取組を実施する事業者に対する経済的支援（補助金や助成金の交付等）を行うもの

住民支援：地域住民に対する経済的支援（クーポン券の配布、利用料金の免除等）を行うもの

市町村補助：市町村が行う事業に対してその費用等の一部を支援（補助金の交付等）するもの

その他：上記に分類できないもの（例：地方公共団体が事業者と連携して行うもの等）

図表 3-(2)-⑤ 所管部局別の買物弱者対策に資する事業の数

(単位：事業)

事業を所管する部局	都道府県		市町村	
	数	構成比	数	構成比
高齢者福祉、地域福祉、介護等を担当する部局	23	32.9%	68	30.2%
地域づくり、都市計画、過疎対策等を担当する部局や、市町村合併前の旧市町村に置かれている支所等	17	24.3%	46	20.4%
商工、中小企業振興等を担当する部局	18	25.7%	38	16.9%
交通政策等を担当する部局	8	11.4%	30	13.3%
政策企画全般を担当する部局	0	0.0%	21	9.3%
住民生活全般や住民との協働等を担当する部局	1	1.4%	17	7.6%
農業振興等を担当する部局	1	1.4%	4	1.8%
雇用対策を担当する部局	2	2.9%	1	0.4%
計	70	100.0%	225	100.0%

(注) 当局の調査結果による。

図表 3-(2)-⑥ 買物弱者対策に資する事業の実施に関する地方公共団体の主な意見等

分類	意見等の内容
国からの支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 今後、住民組織などによる地域での活動はますます重要になるため、これらを促進できる支援制度の実施について、国・県においても検討してほしい。 ・ 地方公共団体が買物弱者対策に資する事業を実施しようとした場合、国から何らかの補助があれば、同様の補助事業を実施しやすいので、少しでも多くの補助事業を創設してもらいたい。
規制緩和	<ul style="list-style-type: none"> ・ NPOから、「無償でコミュニティバスを運行するため、補助金の交付を申請したい」旨の相談があった。このため、国土交通省（運輸局）に照会したところ、無償でコミュニティバスを運行する取組に使用するガソリン代等の運行経費に対して、補助金を支出することはできないことが判明した。コミュニティバスの運行についての自発的な活動を尊重する観点から、もう少し柔軟な対応をしていただければありがたい。
対策、事業の在り方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体が買物弱者対策に資する補助事業を実施するに当たっての課題として、中山間地域で移動販売や宅配等の取組により採算を確保することは困難であり、採算性と自立が求められる現状の商業者支援を目的とした補助事業で対応し続けるのが難しくなっていることが挙げられる。今後の更なる高齢化の進展も踏まえて、何らかの取組を継続したいと考えているが、商業者支援以外のどのような目的で支援を継続できるのかという観点から、事業の見直しを検討中である。 ・ 生鮮食品を販売するスーパーマーケットがない地域でも、事業者は消費者のニーズ把握をしており、一定の人口があるなど採算がとれそうなところでは、ドラッグストアで生鮮品も販売する等の取組を行っている。一方で、民間参入が難しい地域において、行政としてどこまで入り込んでいくべきか、どこまで行政として時間をかけて対策を行うべきか等、買物弱者対策にどのように取り組むかは難しい問題である。 ・ 郊外での大規模量販店の開店等に伴い、中心市街地や既存商店街が衰退し、住民の高齢化や助け合いなどの地域における支援機能が低下しつつある。そのため、買物弱者対策がある程度必要と考えているものの、市内に所在するスーパーマーケットが配達サービスを実施している地域もあり、行政としてこの問題にどのように関わっていくかの判断が難しい。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国の補助事業を活用して事業者が取組を実施した場合、補助終了時点で事業も終了することが多く、公的な補助がなければ取組の継続は難しいので、取組の実施に当たって市町村から支援計画を提出させるなど、市町村を関与させる工夫が必要であるとも考えられる。また、事業者が行う国の補助事業に係る申請・報告等は都道府県を經由しないため、情報が入ってこない。このため、事業者からの国の補助事業の申請や国への実績報告については、都道府県や市町村を經由させてほしい。

(注) 当省の調査結果による。