【論文】

食料品アクセス問題の実態と市町村の対応
— 一定量の接近と全国市町村意識調査による分析から —

農林水産政策研究所 高橋 克也・薬師寺 哲郎

Difficulties in Accessing Food and their Countermeasures on
Local Governments:
Using GIS of Grid-Square Statistics and Analysis of All Municipality Consciousness

Katsuya TAKAHASHI, Tetsuro YAKUSHIJI
Policy Research Institute, MAFF

Abstract:

Population aging and a decrease in the number of food stores affect the daily food purchase of elderly people. One of the factors burdening the elderly is the distance to stores. In this study, we estimated the population for whom distance to the nearest fresh food store is over 500m in Japan. Owing to the unavailability of a reliable list of the relevant stores in Japan, we employed the grid-square statistics of Population Census and Census of Commerce. We used the probabilities of the relevant stores being more than 500m away from residences, assuming that a store and a person are uniformly distributed in the grid and that stores are located independently of one another. We estimated that, in Japan, 44 million people and above live over 500m from the nearest fresh food store. We also analyze the actual conditions of food accessibility on the basis of the result of all municipality consciousness survey. There is growing awareness that accessing food issues, on the other hand it is delay taking action.

Keyword: Access to food, inconvenience and trouble in shopping, food desert, distance between stores and residences, grid-square Statistics, municipality consciousness

1. はじめに

現在、わが国では身近な小売店の閉店が増えており、全国各地で「シャッター通り」と呼ばれる中心市街地の空洞化が目立つようになっている。同時に、これまで地域にあった路線バス等の公共交通機関が徐々に縮小または廃止されており、これら交通手段から取り残された高齢者等で、日常的な食料品の買い物すら不便や困難な「買い物難民」、あるいは「買い物弱者」と呼ばれる問題が顕在化しつつある [1]。経済産業省による推計

では、該当する人口は全国で600万人存在するともいわれており、その速やかな解決が訴えられている [2]。

これらの問題は、海外では「フードデザート」として扱われており、低所得地域における食料品の入手困難性、なかでも栄養バランスのとれた新鮮な食料品の摂取が難しくなるという、地域問題や貧困問題としての側面が強調されてきた [3] [4]。わが国でも、杉田 [1] による買い物難民の調査を嚆矢とし、この問題に焦点が当てられるようになった。また、岩間 [5] は、地理学からのアプローチによりわが国におけるフードデザー

ト問題を提起し、都市部においてこのような問題に直面する住民が高齢者を中心に増加しつつあること、その要因として社会的弱者の排除があることを指摘している。さらに、栄養学の視点からも問題の重要性が指摘されており、政策および環境、個人的要因から構成される食環境において、食品選択を通じた行動が栄養状態を通じて健康に影響を及ぼすとしている〔6〕。

このような問題が発生する要因を食料品需給といった視点から捉えれば、現在わが国の人口が減少傾向にあるなかで高齢者人口の急激な増加があげられる。すなわち、食料品全体の需要そのものが徐々に縮小するなかで、需要の中核が若年層や現役世代から高齢者へと急速に推移していることである。高齢者にとって、加齢による身体機能の低下は買い物を含めた日常生活がより困難になることを意味している。

同時に、供給面では、食料品を販売する小売店の閉店の増加、特にこれまで地域に密着していたローカルスーパーや小規模な個人商店が無くなっていることである。商業統計によると、食肉や鮮魚、野菜・果実小売店を合計した生鮮小売店で見ると、1991年には全国で116,712店あったものが、2007年には57,345店とほぼ半減しており、小売店が急速に減少していることが示されている。これら小売店が激減した理由であるが、経営者の高齢化や後継者の不在に加えて、大規模量販店（以下、GMS）などのショッピングセンターの新設や出店といった要因が大きい。そのため、これまで街の中心部や商店街にあった多数の零細小売店が、その競争に敗れて閉店や廃業に追い込まれた。特に、1990年の大規模小売店舗法（大店法）の大幅緩和以降では、全国各地でGMSの郊外出店ラッシュから中心部の空洞化が一層進行する事態が生じている（註1）。

仮に、人口が減少し高齢者が増加したとしても、住民の近隣に小売店があるならば「買い物難民」といった問題は発生しない。しかし、GMSをはじめとする新規店舗の立地は自動車利用を前提に広範な商圈を設定しており、その意味ではむしろ店舗立地がこれまでの住民の居住とほとんど無関係に進められてきたといえる。その結果、住民と

店舗立地の隔離が進行し、自動車を利用しない住民において食料品需給の空間的なミスマッチが発生したのである（註2）。

以下、本稿では、このような住民の日常的な食料品の買い物に不便や苦労がある状況を「食料品アクセス問題」として定義する。なぜなら、これら問題の起点は住民と店舗の近接性にあり、住民の食料品へのアクセスが決定的に重要な要因となるからである。しかし、これまで食料品アクセス問題の発生地域や規模や範囲といった問題の全体像はもとより、発生原因や具体的な対策といった実態は必ずしも明らかにされてこなかった。

このような問題意識から、著者らは食料品アクセス問題へのアプローチとして、①住民と店舗の空間条件の定量的推計、②問題の発生現場としての市町村の実態と対応状況、③問題の当事者としての住民意識の解明、を課題としており、本稿では①及び②を明らかにする〔7〕〔8〕〔9〕〔10〕。

その手順として、はじめに各種統計データとGIS（地理情報システム）を組み合わせた分析により、該当する人口や地域を特定して食料品アクセス問題の全体像を可視化する。次に、実際に食料品アクセス問題が発生している現場において、すなわち市町村といった基礎自治体における問題認識とそこでの取り組みや対策を全国的な意識調査から探る。さらに、定量及び定性的指標を組み合わせた包括的な分析によって、食料品アクセス問題を規定する地域の条件と市町村が重視する対策の関連を明らかにする。最後に、分析結果から得られた示唆と実際の取り組み事例を通じて、食料品アクセス問題の解決に必要な視点について提起する。

2. 定量的接近による食料品アクセス問題

一般に、徒歩による買い物は片道で500m以内、すなわち往復1kmの範囲内とされている（註3）。そこで、本稿では日常の買い物に不便や苦労を感じる住民を店舗から往復1km以上に居住する人口と仮定した。また、食料品アクセス問題のフードデザート側面も考慮して、店舗として生鮮食料品を扱う小売店（生鮮食料品販売店舗）を対象

とした（註4）。以下、本稿では国勢調査及び商業統計のメッシュデータを用いて、居住地から生鮮食料品販売店舗までの直線距離が500m以上離れている人口を推計した（註5）。

推計方法を大まかに示すと、人口の存在するメッシュ（居住メッシュ）から最も近い店舗があるメッシュまで500m以上離れている確率を求める。すなわち、この確率はある地点から最も近い店舗までどの程度離れているかを示す割合であり、確率が高いことは店舗までの距離が相対的に遠いことを意味している（註6）。求められた確率に各メッシュの人口を乗じることで最終的な人口の推計が可能となる。

推計結果をメッシュ単位で表示したものが図1である。濃淡に関わらず全てのメッシュは何れも人口が存在しており、空白は山間部や県境など人が住んでいない部分である。ここで、色の薄い店舗まで500m以上の人口割合が40%未満のメッシュ、すなわち徒歩での買い物が便利な地域は、大都市や店舗周辺といった一部に偏っていることが示されている。一方で、人口割合が75%以上の色の濃いメッシュ、つまり相対的に買い物環境が不便な地域であるが、これらに該当する地域は地方のみならず大都市周辺部にも広がっていることがわかる。また、中京地区の拡大図でみられるように、都市の中心や近郊でも人口割合の高い地域が存在するなど、スプロール化した特徴もみられる。なお、これら人口割合が75%以上のメッシュは、日本全体の居住メッシュの8割弱を占めることが確認されている（註7）。

各メッシュを市町村単位に集計・統合したものが図2である。ここでも買い物環境に恵まれている市町村は、県庁所在地や都市部などの一部に限られており、買い物が不便な地域が県境や山間部の市町村に偏在していることがわかる。京阪神地区でみれば、買い物環境に恵まれた地域は交通条件の良い大都市部や沿岸部となっていることが示されている。

これら推計結果に、各メッシュの人口を乗じて日本全体で集約したものが表1である。生鮮食料品販売店舗まで500m以上ある人口、すなわち買い物に不便や苦勞を感じているとされる人口は全

国で4,676万人存在しており、全人口の36.6%に相当することが明らかとなった（註8、9）。このうち、65歳以上の高齢者人口は1,017万人で全高齢者の39.6%を占めるが、この割合からも高齢者が店舗までの距離が遠くなる傾向にあることがわかる。地域区分でみても、これらに該当する人口の割合は地方圏が高く、地方圏で食料品アクセス問題が深刻化している状況が予想される。

また、食料品の買い物に不便や苦勞がある人の多くが自動車を運転できない状況にあることを考慮すると、これらに相当する人口は全国で856万人（6.7%）おり、65歳以上の高齢者に限定すると335万人（13.0%）と推計された（註10）。ここでも、移動手段の乏しい高齢者が食料品アクセス問題のしわ寄せを受けている状況がうかがえる。

ここで、店舗まで500m以上の人口割合別に市町村と人口を示したものが表2である。人口割合が40%未満の市町村は、全国で333市町村で全人口の58.4%を占めているのに対し、人口割合が75%以上の市町村は399市町村で全人口の3.4%に過ぎない。また、各人口割合別の平均、すなわち人口に占める店舗まで500m以上人口は、40%未満の市町村が22.0%、40～75%の市町村では54.8%、75%以上の市町村では82.1%であった。一方で、店舗まで500m以上人口に占める65歳以上の割合は、同人口割合が高い市町村ほど高いことから、これら地域では高齢者ほど買い物に不便や苦勞を感じる状況におかれていることが指摘できる。

3. 市町村からみた食料品アクセス問題

わが国の食料品アクセス問題の全体像について、各種統計データとGISから一定の基準の下によって定量的に推計されることが示された。それでは、実際にこれら食料品の買い物に不便な住民を抱える自治体では、どのような問題認識や対応が採られているのか。いわば、食料品アクセス問題の定性的な特徴について、現場の市町村の実態を明らかにする。

このため、2010年7～8月の期間において東京特別区を含んだ全国1,750の全自治体（2010年3月末時点）を対象に紙面による意識調査を行った。

食料品アクセス問題の実態と市町村の対応

図1 店舗まで500m以上の人口割合（メッシュ別）

資料：筆者ら推計による。

図2 店舗まで500m以上の人口割合 (市町村別)

資料：筆者ら推計による。

食料品アクセス問題の実態と市町村の対応

表1 店舗まで500m以上の人口

(単位：万人、%)

	全国計 (割合)		うち三大都市圏 (割合)		うち地方圏 (割合)	
人口	4,676	36.6	1,719	26.8	2,957	46.5
うち65歳以上	1,017	39.6	320	27.5	697	49.7
自動車を持たない人口	856	6.7	390	6.1	466	7.3
うち65歳以上	335	13.0	133	11.4	202	14.4

資料：筆者ら推計による。

註：1) 三大都市圏とは、埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、三重、岐阜、大阪、京都、兵庫、奈良である。

2) 割合とは、地域区分の総人口、または65歳以上人口に対する割合である。

表2 店舗まで500m以上の人口割合別市町村

(単位：市町村、万人、%)

	合計 (割合)		40%未満 (割合)		40～75% (割合)		75%以上 (割合)	
市町村数	1,750	100.0	333	19.0	1,018	58.2	399	22.8
人口 (a)	12,777	100.0	7,462	58.4	4,879	38.2	435	3.4
うち店舗まで500m以上 (b)	4,676	100.0	1,643	35.1	2,676	57.2	357	7.6
〃 うち65歳以上 (c)	1,017	100.0	307	30.2	612	60.2	98	9.6
店舗まで500m以上割合 (b/a)	36.6		22.0		54.8		82.1	
〃 うち65歳以上割合 (c/b)	21.7		18.7		22.9		27.4	

資料：筆者ら推計による。

表3 対策の必要性・直接的対策の実施状況

(単位：件、%)

	全国計 (1,118)	うち三大都市圏 (341)	うち地方圏 (777)
対策の必要性	100.0	100.0	100.0
1. 必要である	28.5	21.8	31.5
2. ある程度必要である	51.7	53.4	50.9
3. あまり必要でない	14.8	16.5	14.0
4. 必要でない	5.0	8.3	3.6
直接的対策の実施	100.0	100.0	100.0
1. 実施している	24.3	19.5	26.5
2. 実施を検討している	10.1	9.8	10.3
3. 実施していない	65.5	70.7	63.2

資料：農林水産政策研究所〔7〕。

註：1) 地域区分は表1に従う。

2) カッコ内は回答数である。

調査の結果、最終的に1,118件の回答が得られ、回収率は64%となった。

1) 対策の必要性と直接的対策の実施状況

表3より、食料品の買い物が不便な住民に対して、何らかの対策が「必要である」とする市町村は全体の3割弱を占めていることが示された。また「ある程度必要である」とする回答を含めれば、全体のおよそ8割の市町村が対策の必要性を訴えており、市町村において食料品アクセス問題が解決すべき重要な政策課題として認識されていることが明らかとなった。

一方で、現在、具体的に何らかの直接的な対策を実施しているかについては、回答全体の2割程度であった。今後対策が期待される「実施を検討している」を含めても全体の4割弱であり、問題認識が進んでいる反面で実際の対応が大きく遅れている実態が示されている（註11）。ここでも、対策の必要性や直接的対策の実施状況の割合は何れも地方圏が高く、地方圏の食料品アクセス問題に対する危機感が強く表れている。

図3 買い物が不便な住民が発生する理由(複数回答)

資料：農林水産政策研究所〔7〕。

2) 問題の発生理由

市町村において食料品アクセス問題が発生する理由は何か。図3に示したように、最も大きい要因として指摘するのは「住民の高齢化」であり、全体の9割がその理由としてあげている（註12）。次いで「地元小売店の廃業」や「中心市街地・既存商店街の衰退」といった供給側の原因も大きい。同時に「単身世帯の増加」「公共交通機関の廃止等」もあげられ、食料品需給とともに両者を結ぶ交通条件の悪化が原因となっている可能性がうかがえる。

一方で「助け合い等の地域支援機能の低下」「配達等小売サービス機能の低下」「協同組合等のサービス縮小」といった項目もわずかながらあげられている。これら項目は、県境等の中山間部にある市町村の多くで指摘されており、これまで地域の拠点であった郵便局やJA支店等の統廃合が影響を及ぼしていることがうかがえる。

この点から、食料品アクセス問題は住民の高齢化や身近な小売店の縮小といった全国共通の要因とともに、地域住民を支えてきた各種支援機能の低下など、各地域の個別実態を反映した複合的な

食料品アクセス問題の実態と市町村の対応

図4 買い物が不便な住民に対する対策と今後重要と考える対策(複数回答)

資料：農林水産政策研究所〔7〕。

註：*は身体障害者・介護保険等の対象を除いたものである。

原因から構成されていることが予想される。同時に、これら発生理由は必ずしも独立した要因や事象ではなく、例えば郊外へのGMS進出が地元小売店や中心市街地の衰退の原因となるように、複雑かつ相互が密接に関連していることが考えられる。

3) 現在実施している対策と今後重要と考える対策

図4は、現在、買い物が不便な住民に実施している対策と今後重要と考える対策について示した。

現在の実施対策として最も多いのは「地域づくり等、地域活動の補助・支援」であり、次いで「路線バス等の運行・支援」「地元商店助成・支援」「直売所等の出店・運営」といった対策が、全体の半数を超える市町村で実施されている。これら対策は、後にみるような地方バス路線維持対策や中心市街地活性化事業といった具体的な支援策や事業と結びつくが、何れも住民の買い物の利便性向上をその目的としたものではなく、地域交通支援や街づくりの一環として行われていることに留意する必要がある。

また「移動販売車導入・運営・支援」や「大型店・郊外店対策」など、いわば食料品アクセス問題で即効的となる対策の実施率は必ずしも高くない。移動販売車の導入では、事業者への補助の公益性とともに財政的な問題が、GMS等の大型店の立地規制については市町村の権限外という制度的な側面がこれら対策実施の制約になっているとみられる（註13）。

同じく、図4では市町村が今後重要と考える対策として「路線バス等の運行・支援」や「地元商店への助成・支援」等をあげられており、これら対策は現在実施している対策としても支持されている。逆に「移動販売車導入」「宅配、配送サービス等の支援」「買い物ボランティア、代行等の紹介・支援」等の今後重要とされながら現在実施が遅れているものなど、対策間での一致と齟齬がみられるのも特徴である。先にみたように、前者の対策は街づくりや交通など既存政策として運用されているのに対し、後者は県や国レベルでの政策的支援の枠組みには組み込まれていないことが市町村での取り組みの遅れにつながっていると考えられる。

4. 市町村の特徴と食料品アクセス問題

これまでの一連の観察から、わが国で食料品アクセス問題に直面する人口は全人口の1/3あまり存在しており、相対的に不便な買い物環境にある店舗まで500m以上の人口割合が75%以上の地域は、居住メッシュの8割に相当することが定量的に示された。一方、食料品アクセス問題に対し現場の市町村では、問題認識が高まっている反面で実際の対策が進んでいないという実態も明らかになった。その発生理由として、住民の高齢化や地元小売店の廃業といった共通性とともに、支店の廃止や配達サービスの低下など地域固有の原因から構成されていることも確認された。

しかし、食料品アクセス問題がどのような条件下で発生し、現場である市町村の問題認識や発生理由、あるいは具体的な対策とどう結びつくのか、すなわち食料品アクセス問題を規定する要因や関係性については明らかではない。これらの結びつ

きが明らかになれば、食料品アクセス問題の類型化が可能になるとともに、市町村といった現場での解決方法にも大きく貢献することができる。

そこで住民と店舗の空間条件、すなわち店舗まで500m以上の人口割合を起点に、人口規模や高齢化の状況および単身世帯、自動車保有等の市町村の条件とともに、発生理由と問題認識と直接的対策の実施状況、今後重要となる対策との関連について群間の検定を行った。表3でも示された様に、各項目の変数は分布には大きな偏りが想定されることからノンパラメトリック検定である Kruskal-Wallis 検定を適用し、その後 Bonferroni 調整によって群間の大小を確認した。以下、店舗までの人口割合別に食料品アクセス問題の類型化を試みる（註14）。

検定結果を表4に示すと、店舗まで500m以上の人口割合が40%未満の市町村は、人口規模の大きさや単身世帯比率の高さ、および高齢化比率の低さに示されるように大都市などの都市部であり、これら市町村の位置は先の図2から示されていた。これら市町村では、食料品アクセス問題に対する問題認識や対策実施の割合は相対的に低いものの、発生理由として「中心・商店街の衰退」「郊外GMS出店」「地域支援機能低下」等が他の人口割合の地域に比べて有意に高かった。一方、食料品アクセス問題で今後重要になる対策は「地元商店」「空き店舗」「中心市街地」といった対策が支持されている。

店舗までの人口割合が40~75%と中程度の市町村は、平均で5万人弱の人口を抱え、これら市町村で食料品アクセス問題に対する問題認識の割合が最も高い。ここでの発生理由は「中心・商店街の衰退」であり「郊外GMS出店」といった都市部でみられた特徴も備えている。同時に「公共交通廃止」といった地方特有の発生理由もあげており、これらの中には近年の市町村合併で広範な行政区を抱える市町村があるなど、多様な市町村が含まれているとみられる（註15）。また、今後重要になる対策として、発生理由に対応して「中心市街地」や「路線バス等」とともに「地域支援組織」「宅配・配達サービス」に対する期待も高くなっている。

表4 人口割合別市町村による群間比較

(単位: 人、%)

		a. 40%未満	b. 40~75%	c. 75%以上	方向
条件	人口*	223,465	49,551	10,972	a>b>c
	高齢化比率*	19.2	25.0	30.1	a<b<c
	単身世帯比率*	28.2	22.8	22.0	a>b,a>c
	自動車保有率*	112.9	152.9	160.5	a<b<c
問題認識	対策の必要性(統合)*	70.9	83.5	81.7	a<b,a<c
対策実施	直接的対策の実施(統合)*	18.8	25.1	28.3	a<c
発生理由	1. 中心・商店街衰退*	48.6	40.7	26.2	a>c,b>c
	2. 地元小売廃業	72.9	70.5	64.2	
	3. 組合サービス縮小*	1.2	6.9	9.6	a<b,a<c
	4. 郊外GMS出店*	26.7	27.8	15.3	a>c,b>c
	5. GMS撤退*	7.5	5.3	0.9	a>c,b>c
	6. 住民高齢化	89.0	92.8	93.4	
	7. 単身世帯増	39.2	35.1	36.7	
	8. 公共交通廃止*	26.7	36.9	36.7	a<b
	9. 小売サービス低下	10.2	11.4	10.5	
	10. 地域支援機能低下*	24.3	17.1	8.7	a>b>c
	11. 道路メンテ遅れ	1.6	2.1	4.8	
	12. 行政サービス	1.6	1.0	1.7	
重要対策	1. 中心市街地*	29.6	25.5	14.5	a>c,b>c
	2. 総合計画・都市マス	10.8	9.7	5.7	
	3. 大型店・郊外店*	6.8	4.8	1.8	a>b,a>c
	4. 路線バス等*	55.6	70.1	68.0	a<b,a<c
	5. 空き店舗*	34.8	22.0	14.5	a>b,a>c
	6. 地元商店*	58.8	41.9	32.0	a>b>c
	7. 共同・地域店舗	15.2	12.0	10.1	
	8. 直売所等	19.6	19.6	22.4	
	9. 移動販売車	22.8	29.6	31.1	
	10. 地域支援組織*	34.8	44.6	46.1	a<b,a<c
	11. 地域づくり・活動*	28.4	23.4	17.1	a>c
	12. 高齢者・地域見守り協定	21.6	16.3	18.9	
	13. バス券・外出・送迎	28.8	28.3	30.7	
	14. 宅配・配送サービス*	14.4	26.2	30.7	a<b,a<c
	15. 買物ボラ・代行*	35.6	41.1	46.9	a<c
	16. 配食サービス等	25.6	24.3	25.9	

資料: 筆者ら推計による。

註: 1) 発生理由は図3、重要対策は図4の各項目の略である。

2) 各項目の*印は KruskalWallis 検定(5%水準)で有意なものである。

3) 群間の大小は Bonferroni 調整によるものである。

人口割合が75%以上の市町村、すなわち相対的に買い物環境の不便な市町村は、人口規模は小さい反面で高い高齢化比率を持った市町村であり、これらは主に山間部にあることは先の図2でみたとおりである。ここでは問題認識とともに対策実施の割合が高いことが示されている。問題の発生理由として「組合サービスの縮小」が有意に高いのに対し、今後重要な対策では「路線バス等」「買物ボランティア・代行」「地域支援組織」「宅配・配送サービス等」が有望視されている。

また、何れの市町村でも発生理由として高い割合が示された「住民高齢化」「地元小売業廃業」「単

身世帯増」の有意性は確認されず、これらは人口割合に関わらず食料品アクセス問題の共通する要因であることがここでも示された。

これら結果を概説すれば、市町村のおかれた条件と食料品アクセス問題の発生理由は整合的で、つまり人口割合が40%未満の都市部では残されている中心部・商店街の衰退、人口割合が40~75%の市町村においてはこれらとともに公共交通の廃止をその理由としてあげている。同時に、発生理由と今後重要となる対策の対応関係は、何れも地域に残存する資源や機能を活用、あるいはそれらを強化する方向で対策が選択されていることがわ

かる。例えば、人口割合が40%未満の都市的な特徴を持つ市町村では、中心部や郊外GMS出店といった理由に対して地元商店や空き店舗対策が重視され、逆にそれらの特徴を持たない人口割合が75%以上の市町村においては、唯一残された地域支援などの役割を重視していた。また、これら市町村の中間的な性格を持つ人口割合が40~75%の市町村では、公共交通の廃止といった理由に対して路線バス等の対策が重視されている。この様に、食料品アクセス問題では地域の条件を反映した発生理由と重視対策の関連を持つことが明らかになった。

5. 食料品アクセス問題の解決に向けて

1) 市町村での取り組み事例

最後に、実際に市町村で実施している対策をとりあげながら、これまでの観察と分析結果から得られた政策的示唆を明らかにする。ここで紹介する地方都市の事例は、市町村といった食料アクセス問題が発生している現場での事業や取り組みの運用実態を示すとともに、県や国を含めた実施主体といった視点では食料品アクセス問題の有効な切り口となる。

福島県白河市は、県南部に位置する人口65,707人（2005年国勢調査）の地方都市であり、東北の玄関口にある城下町として知られている。小売環境の面では、広域的には県南部の中心都市であるものの、市内ではGMS等の郊外型店舗による中心部の空洞化がかなり進行している（註16）。

表5に現在、白河市で実施されている食料品アクセス問題に関わる一連の事業や取り組みを、先の図4の各項目と整合する形で整理した。白河市における対策の特徴は、直売所や移動販売車などを除けば、幅広い事業や取り組みが実施されている点である。例えば、街づくりや交通対策といった中長期的かつ広域的なものから、配食サービスなどの高齢者など対象を限定した比較的小規模の行政サービスの事業まで多岐にわたっている。また、中心市街地対策や路線バスの支援の様に、市独自による事業とともに、県や国の複数の補助金や制度によって手厚く支援・実施されているの

も特徴である。同時に「中心市街地活性化基本計画」等の事業は、中心市街地といった街づくり対策だけでなく、空き店舗対策や地元商店街の支援などの商業振興・小売対策としてメニュー的にも利用されている（註17）。

先に指摘した様に、現在実施されている一連の対策は食料品アクセス問題を直接の目的としたものではなく、むしろ街づくりや交通といった既存の制度や政策的支援の枠組みを通じて行われるのが一般的である。一方で、実際の現場の対策が多岐にわたり、複数の事業によって重層的に構成される特徴は、食料品アクセス問題が買い物という流通や小売上の問題にとどまらずに、街づくりや交通、あるいは高齢者問題も含んだ住民の生活環境全般に関わる地域問題としての性格を備えていることを意味している。

それでは、食料品アクセス問題の解決にとって何が重要な対策と見なされているのか。白河市では今後重要になる対策としては、表5の対策項目にマークした様に、中心市街地対策とともに大型店・郊外店対策や路線バス等、地元商店街助成、バス券等の外出支援、宅配・配送サービス等が選択されており、これらは現行対策としても実施されている。今後重要になる対策として街づくりに加えて、商業振興や行政サービスが重視されるという点は住民側からも実際に支持されており、食料品アクセス問題において地域の生活環境を重視する点は両者ともに一致している（註18）。実際には、これら対策を含めた直接および間接的な幅広い対策が、市町村の現場では実施されているのである。

2) 現場からみた解決視点

事例からも示された様に、食料品アクセス問題の解決には、買い物だけでなく住民の日常的生活環境を維持する視点が重要となる。当然ながら、各市町村のおかれた条件や環境によって問題の実態は異なるものの、生活環境といった面では街づくりや交通対策、あるいは小売や地域支援等、従来からの事業や取り組みの強化が今後とも重要になる。その点では、市町村といった行政部門のみならず事業者において、さらにはNPOや住民自

食料品アクセス問題の実態と市町村の対応

表5 白河市における実施対策の概要（平成22年度）

対策	実施根拠
〈街づくり・交通対策〉	
1 中心市街地対策の実施・支援*	<ul style="list-style-type: none"> ・「中心市街地活性化基本計画」（21年度～） ・福島県「中心市街地・商店街活性化推進事業」 ・福島県「福島県街なか再生特別資金融資制度」 ・経済産業省「戦略的中心市街地商業等活性化支援事業補助金」 ・経済産業省「中心市街地商業等活性化支援業務等委託事業」 ・国土交通省「まちづくり交付金制度」 ・総務省「中心市街地再活性化特別対策事業」 ・内閣府「中心市街地活性化法に基づく「中心市街地活性化基本計画」の認定制度」
2 総合計画・都市マスタープランへの考慮・反映*	<ul style="list-style-type: none"> ・「第1次総合計画」（20年度～） ・「都市マスタープラン」（21年度～）
3 大型店・郊外型店対策*	・福島県「福島県商業まちづくり基本方針」（18年度～）
4 路線バス等の運行・支援*	<ul style="list-style-type: none"> ・「循環バス運行事業補助金」 ・「地方バス路線維持対策事業」 ・国土交通省「地域公共交通確保維持改善事業」 ・福島県「福島県市町村生活交通対策事業補助金」（18年度～）
〈商業振興・小売対策〉	
5 空き店舗対策の実施・支援	・「中心市街地活性化基本計画（空き店舗家賃補助事業）」（21年度～）
6 地元商店街助成・支援*	<ul style="list-style-type: none"> ・「中心市街地活性化基本計画（商店街活性化事業）」（21年度～） ・中小企業庁「中小商業活力向上事業」
7 共同・地域店舗等の出店・運営	・「中心市街地活性化基本計画（空き店舗家賃補助事業）」（21年度～）
8 直売所等の出店・運営	（未実施）
9 移動販売車導入・運営・支援	〃
〈地域づくり・支援支援〉	
10 地域の支援組織紹介・活動支援	・「地域づくり活性化支援事業」（20年度～）
11 地域づくり等、地域活動の補助・支援	・福島県「福島県地域づくり総合支援事業（サポート事業、県戦略事業）」（18年度～）
12 高齢者・地域見守り協定等の支援	・「単身高齢者等支援・あったか訪問事業」（21年度～）
〈行政サービス〉	
13 バス券等、外出支援・送迎サービス*	・「ふれあいバス事業」（21年度～）
14 宅配・配送サービス等の支援*	・「地域づくり活性化支援事業」（20年度～）
15 買い物ボランティア、代行等の紹介・支援*	・「軽度生活援助員派遣事業」（15年度～）
16 配食サービス等の実施・支援	・「あったかランチお届けサービス」（22年度～）

資料：筆者ら調べによる。

註：1）実施主体を記していないのは白河市によるもの。

2）対策の＊印は、白河市が今後重視するとした対策である。

身を含めた地域の多様な主体による連携体制の構築が求められる。

例えば、市町村において現在実施されている食料品アクセス問題の対策は、従来からの事業や制度の積み上げ、すなわち各担当課の個別政策として分担・実施されてきた。一方で、これら対策は現場においては事業実施のノウハウや経験が豊富に蓄積されている。ここに、住民の買い物の不便や苦勞を軽減する視点を加えることで、より効果的な対策の実施や運用が可能となる。また、この様な組織間および対策間の連携は制度を効率的に利用する契機ともなる。

事業者の視点では、食料品アクセス問題がそもそも事業環境の厳しい地域で発生していることを

考慮すれば、対策を持続可能な事業とするためには行政や地域住民の協力が不可欠となる。例えば、事業者とのつながりや結びつきを支援することで地域が活性化するとともに、住民の地元事業者へのロイヤリティの向上は強力な差別化要因にもなるからである。

食料品アクセス問題は、高齢化や人口減少といった既にわが国全体が直面している問題の一部分である。同時に、それらは地域の抱える個別の事情が反映された地域問題でもある。したがって、これらは買い物だけの問題でなく、医療や教育といった日常生活の様々な問題に連続した地域問題である。その意味では、食料品アクセス問題が住民の生活環境の悪化にとどまらず、地域そのもの

の持続可能性といった問題に発展する可能性も大きい。その点からも、食料品アクセス問題の解決には、多様な主体や分野での長期的かつ包括的な取り組みが求められているのである。

- (註1) 大店法は2000年に廃止され、以降「大規模小売店舗立地法」が施行された。その結果、出店調整が事実上無くなったことから、GMSの郊外出店がさらに加速されている。また、2008年以降では、リーマンショックによる景気後退の影響から、GMSの突然の閉店や撤退する例もみられ、小売環境の空白地帯が出現するなどの新たな問題も発生している。
- (註2) これらの現象を商業学の視点から捉えれば、既存の中心市街地（商店街）の商圏が縮小し、商業活動の中心が郊外にシフトしたものと理解できる。
- (註3) 徒歩での買い物が概ね500mの範囲内にあるとするのは、岩間ら [11] の先行研究に従っている。
- (註4) 生鮮食料品販売店舗とは、果実・野菜小売業、鮮魚小売業、食肉小売業及び食料品スーパー、総合スーパー、百貨店のいずれかを指す。
- (註5) メッシュデータとは、地域を区切った区画（メッシュ）単位に整備したデータであり、500mの1/2基準メッシュの場合、人口の存在するメッシュ（居住メッシュ）は日本全国ではおよそ48万メッシュとなる。
- (註6) メッシュデータでは、各メッシュの店舗および住民の位置は不明である。そのため、店舗と住民がメッシュ内に一様に分布しているとの前提で、住民に最も近い店舗が500m以上である確率を求めている [12]。
- (註7) さらに、店舗まで500m以上の人口割合が100%のメッシュ、すなわち500m以内に店舗が全く存在しないメッシュは居住メッシュ全体の65%を占めている。
- (註8) これら割合は、あくまで人口をウェイトとした加重平均であることに留意する必要がある。店舗まで500m以上の人口割合は市町村全体の単純平均では58.9%であるが、全メッシュの単純平均は81.7%となる [7]。
- (註9) 店舗の定義を、コンビニ等を含む飲食料品小売業まで拡大した食料品販売店舗では、該当する人口は全国で1,580万人（12.4%）、65歳以上では402万人（15.6%）と推計されている。
- (註10) 自動車保有に関しては、薬師寺・高橋 [8]

註7参照。

- (註11) 本調査の翌年の2011年に実施した農林水産省本省による全国市町村アンケートにおいても、同様の結果が示されている [13]。
- (註12) 高齢化と対策の必要性の関係には、強い相関傾向が確認されている [7]。
- (註13) 都道府県によっては、市町村間の広域調整を目指した店舗の立地規制が制度化されている。後の事例でとりあげる福島県では、県条例によって立地規制・誘導が行われており、全国的にも広域的な街づくりを目指した県とされている [14]。
- (註14) 同時に、この検定結果により空間条件など定量的に指標化された原因が、どのような問題認識や対策といった定性的な判断・結果に結びつくかという、因果関係を推論することも可能である。これら検定の変数に人口割合を加えた主成分分析では、集約された主成分軸に同様の傾向が確認されている。
- (註15) いわゆる「平成の合併」の結果、全国の市町村数は3,255（1999年3月末）から1,750（2010年3月末）と大きく減少している。
- (註16) 商業統計（2007年）から推計した白河市の商業人口（市年間販売額/県民あたり年間販売額）は66,384人であり、市人口を若干上回る。また、図1における同市の生鮮食料品販売店舗まで500m以上の人口割合は58.6%である。
- (註17) 白河市では、中心市街地への食料品スーパーの誘致や新たな観光・商業拠点の設置など、一定の成果もみられている。
- (註18) 同時期、地方都市の中心市街地の住民を対象に行った意識調査（n=886）では「食料品の買い物の不便や苦勞を解消するために重要なこと」（複数回答）として「近くに店ができること」（66.2%）、「地元商店をもり立てること」（49.3%）、「商品配達サービスの充実」（13.8%）、「バス便の改善」（7.2%）が上位にあげられており、何れも白河市が今後重視する対策と一致している [7]。

参考文献

- [1] 杉田聡『買物難民—もうひとつの高齢者問題—』大月書店、2008年。
- [2] 経済産業省『地域生活インフラを支える流通のあり方研究会報告書』2010年。
<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g100514a03j.pdf>（2012年2月22日参照）
- [3] ERS/USDA“Access to Affordable and

- Nutritious Food: Measuring and Understanding Food Deserts and Their Consequences”2009.
<http://www.ers.usda.gov/Publications/AP/AP036/AP036.pdf> (2012年2月22日参照)
- [4] DEFRA “UK Food Security Assessment: Detailed Analysis”2009.
<http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/food-assess100105.pdf> (2012年2月22日参照)
- [5] 岩間信之『フードデザート問題』農林統計協会、2011年。
- [6] Glanz, K. et al “Healthy Nutrition Environment: Concepts and Measures” *American Journal of Health Promotion*, 2003, 19, pp.330-333.
- [7] 農林水産政策研究所『食料品アクセス問題の現状と対応方向—いわゆるフードデザート問題をめぐって—』2012年。
http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/saPurail_1.html (2012年4月9日参照)
- [8] 薬師寺哲郎・高橋克也「食料品アクセス問題における店舗への近接性—店舗までの距離の計測による都市と農村の比較—」『フードシステム研究』第20巻1号、2013年、pp14-25。
- [9] 薬師寺哲郎・高橋克也・田中耕市「住民意識からみた食料品アクセス問題—食料品の買い物における不便や苦勞の要因—」『農業経済研究』第85巻第2号、2013年（掲載予定）。
- [10] 薬師寺哲郎・高橋克也「食料品の買い物における不便や苦勞とその改善に向けての住民の意向—大都市郊外団地、地方都市、農山村における意識調査から—」『農村生活研究』第56巻第2号、2013年（掲載予定）。
- [11] 岩間信之・田中耕市・佐々木緑・駒木伸比古・齋藤幸生「地方都市在住高齢者の「食」を巡る生活環境の悪化とフードデザート問題—茨城県水戸市を事例として—」『人文地理』2009年、61（2）、36。
- [12] 薬師寺哲郎・高橋克也「生鮮食料品販売店舗への距離に応じた人口の推計—国勢調査と商業統計のメッシュ統計を利用して—」『GIS—理論と応用—』Vol.20、No.1、2012年、pp.31-37。
- [13] 農林水産省食料産業局『「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概要』2012年。
http://www.maff.go.jp/j/shokusan/eat/syoku_akusesu.html (2012年7月2日参照)
- [14] 金倉忠之「地域視点からの大型店出店問題と地方自治体の規制手法」『人間科学研究』Vol.5、2009年、pp.51-73。
- [2012年10月18日受付、2013年5月13日受理]