

農山村地域における買い物困難問題対策と コミュニティ・ガバナンス

——京丹後市宇川地区の事例を中心に——

今 里 佳 奈 子

Community Governance against the problem of Difficulties in Shopping in Rural Areas: A Case Study of Ukawa District

要 旨

近年、都市においても農山村においても、買い物困難の問題は、人々の生活を脅かす深刻な問題の一つとして捉えられるようになってきている。買い物困難問題は、都市の中心市街地や郊外団地などに広がる深刻な問題としてクローズアップされているが、一方、早くから過疎化や高齢化が進行していた農山村地域においても、店舗の撤退や公共交通機関の減便などにより、事態はさらに深刻になりつつある。買い物は、生鮮食料品や日用品といった生活必需品の購入行為にとどまらず、人々の健康や社会生活にも大きく関わる行為である。また買い物における困難を軽減し、買い物しやすい環境をどう維持していくのかという問いは、人々が暮らし続けられる地域をどう創っていくのかという問いとも重なってくる。このようなことから、本稿では、買い物困難問題の現状と背景について確認し、京丹後市宇川地区の事例研究を踏まえた上で、買い物困難対策に必要な7つの視点——①持続可能な地域に向かう地域づくりの視点、②問題を生活の質・Well-being（福利）の問題と捉える視点、③多様な主体によるコミュニティ・ガバナンスの視点、④分野横断的、多面的・総合的にアプローチする必要性、⑤担い手の確保の視点、⑥イノベティブな組織の必要性、⑦行政に期待される3つの役割——について述べた。

キーワード

買い物困難、買物弱者、農山村地域、コミュニティ・ガバナンス

Abstract

In recent years, the problem of shopping difficulties has come to be regarded as one of the most serious threats to people's lives, both in cities and in rural areas. The problem of shopping difficulties has been highlighted as a serious problem that is spreading in urban centers and suburban complexes, but the situation is also becoming more serious in rural and mountainous areas where depopulation and aging have been progressing since early on, due to the withdrawal of stores and the reduction and abolition of public transportation.

Shopping is not limited to the purchase of daily necessities such as fresh food. The question of how to reduce the difficulties in shopping and maintain a shopping-friendly environment overlaps with the question of how to create a community where people can continue to live. For this reason, this paper will review the current situation and background of the difficult shopping problem, and based on a case study of Ukawa district of Kyotango City, it will discuss the seven perspectives necessary to address the problem: (1) the perspective of community development toward a sustainable area, (2) the perspective of viewing the problem as an issue of quality of life and well-being, (3) the perspective of community governance by various actors, (4) the need for a cross-sectoral, multifaceted, and comprehensive approach, (5) the need to secure the right people, (6) the necessity of innovative organizations, and (7) the three roles expected of the government.

Keywords

difficulties in shopping, disadvantaged shoppers, community governance

はじめに

近年、都市においても農山村においても、買物困難の問題は、人々の生活を脅かす深刻な問題の一つとして捉えられるようになってきている(杉田 2008; 2013; 岩間 2011; 2013; 薬師寺 2015etc.)。農林水産省の調査によれば、市町村の8割以上が何らかの対策が必要だと考え、そのうちの9割以上において何らかの対策が実施されている(農水省 2021)。移動販売、移動支援、買い物代行など具体的な買い物支援事業も全国で展開しており、経済産業省の資料によれば、行われている支援事業数も1,671にのぼる(経済産業省 2020)。

買い物困難問題は、近年では、都市の中心市街地や郊外団地などで広がる深刻な問題としてクローズアップされているが、一方、早くから過疎化や高齢化が進行していた農山村地域においても、店舗の撤退や公共交通機関の減便などにより、事態はさらに深刻になりつつある。筆者が学生とともに2015年から活動を行っている京丹後市宇川地区でも、2019年には地域唯一のスーパーが撤退し、買い物困難は現実のものとなった。

買い物は、生鮮食料品や日用品といった生活必需品の購入行為にとどまらず、外出や交流の重要な機会でもあり、人々の健康や社会生活にも大きく関わる行為である。また、買い物における困難を軽減し、買い物しやすい環境をどう維持していくのかという問いは、人々が暮らし続けられる地域をどう創っていくのかという問いとも重なってくる。本稿では、このような観点から、改めて農山村地域におけるこの問題の深刻さについて確認するとともに、京丹後市宇川地区の事例研究を通じて、コミュニティ・ガバナンスによる買い物困難対策のあり方について明らかにすることとする。

I 買物困難問題の所在**1 買物困難問題のクローズアップ**

買い物に困難を抱える人々を、最初に「買い物難民」と呼び、それまで商店街の問題に還元されていた買い物問題を、「もう一つの高齢者問題」としてとりあげたのは杉田(2008)である。杉田の著書(2008)では、冒頭から、豆腐一つ買うためにバスやタクシーを利用する高齢女性、重たい荷物を抱え、あるいはシルバーカーに乗せ、危険な道を何十分もかけて歩かざるを得ない高齢者など、様々な困難を抱える高齢者の姿が描かれている。その後読売新聞でも特集され¹⁾、経済産業省や農林水産省でも相次いで研究・検討が進められるなど(ex. 経済産業省 2010; 農林水産政策研究所 2012)、買い物困難問題は高齢社会の重要課題の一つとして認識されるようになっていった。

2 「買い物難民」とは誰のことか

それでは「買い物難民」とは誰のことを指し、その規模はどの程度のものなのか。また、どのような問題と捉えられてきたのだろうか。

杉田は、「買い物難民」問題を、商店街の衰退が創り出した「距離」というバリアが「健康」、「経済」、「孤独」の問題(3K)を抱えがちな高齢者の生活にもたらした大きな困難ととらえ、「買い物に困難をきたす者」を「買い物難民層」と呼び、その数は、1000万人をはるかに超えると判断してよいとしている(杉田 2008:24-31; 2013:35)。

一方、2000年代から、「フード・デザート(食の砂漠)」として買い物困難問題にアプローチしてきた岩間ら(2011;2013; 2017etc.)は、「食の砂漠」を街なかでありながら食料品の確保が難しい、都市にぽっかりと空いた食の空白エリアを意味するものとした上で、社会・経済環境の急速な変化の中で生じた「生鮮食料品供給

体制の崩壊」と「社会的弱者の集住」という2つの要素が重なったときに発生する社会的弱者の健康悪化問題と整理した(岩間 2011: i; 1)。岩間らがイギリス発祥の「フードデザート」という用語を使い続けているのは、これが日本だけではなく世界中で深刻化している問題であり、その本質部分には、「弱者切り捨ての構図」、いわゆる社会的排除問題があると考えからである(岩間編著 2011: i; 2013:2)。海外ではインナーシティの貧困問題と、日本では高齢化と結びつけられてきたという点で違いはあるが、その本質に「社会的排除」の問題があるという点では共通している。そこには、「買い物先の消失」は表面部分にすぎず、本質部分には、「弱者を排除する社会の構図」があるという認識がある。浅川(2017:28)は、このようなことから、「ソーシャル・キャピタルと食料品アクセスのいずれか、あるいは両方が低下することによって発生する住民の食生活悪化と健康被害の拡大に関する社会問題が、『フードデザート問題』である」としている。

この問題に早くから取り組んだ経済産業省では、2010年の研究会報告書で、「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」を「買い物弱者」と呼び、「日常の買い物に不便を感じているか否か」との基準を用い、その数をおおよそ600万人と推計した(経済産業省 2010:32)。同省の2015年4月公表の報告書でも、同様の基準を用い、買物弱者数を約700万人と推計している(経済産業省 2015a)。経済産業省は、「買い物難民」ではなく「買物弱者」という用語を用いているが、杉田(2013:31-41)はこれを批判して、この問題が、「いわゆるまちづくり三法(その実体は、まちこわし三法である)、なかでも大店立地法を通じて、巨大店舗群を日本中に林立させるという、1990年代以降の経産省・自民党政府の大失敗から生まれた」ものであり、政治難民と同様に、「買い物難民は、巨大資本による、地域を一変させるほどの巨大な政治力によって、生み出された」人為の結果である点を強調し、「難民」という言葉を使い続けている。

一方、農林水産省は、2012年の白書でこの問題を「過疎地のみならず都市部においても高齢者を中心に食料品の購入や飲食に不便や苦勞を感じる消費者」の問題としてとりあげ、「食料品アクセス問題」と位置づけた(農林水産省 2012)。そして、客観的な「アクセス条件」を特定し、地理情報システム(GIS)を駆使して「食料品アクセスマップ」²⁾を作成・公開するなどこれを数値化・可視化することに力を入れてきた。また、それを、栄養摂取や健康問題と結びつけて研究をすすめてきたところに特徴がある。その後、農林水産政策研究所では、「店舗までの距離が500m以上であること」、「自家用車がないこと」、「年齢が65歳以上であること」の3つの条件を「食料品アクセス困難」の条件とし、生鮮食料品販売店舗までのアクセス困難人口を約380万人、食料品スーパー等までのアクセス困難人口を約640万人と推計した。また、2025年時点のアクセス困難人口を、それぞれ598万人、814万人と推計している(薬師寺編著 2015:76)。

農林水産省の定義は「客観的に買い物に困難を抱える可能性が高いと考えられる層」を特定するものである一方で、経済産業省や杉田の定義は、困難を実際に感じているかどうかを重視している。また、「フードデザート」や「買い物難民」という用語には、買い物困難問題の背後にある社会問題の存在やそれが政策によってもたらされたものであることを強調する意図が込められている。これらは買い物困難の問題を考える上でいずれも重要な視点である。

そこで、本稿では、これらを踏まえ、「客観的に買い物先にアクセスできない可能性が高い者」を、「買い物弱者」と総称することとし、基本的には農林水産省が示した「食料品アクセス困難条件」(65歳以上・自宅から500m以内に生鮮食料品店等がない・車がない)を念頭において、考察を進める。また、実際に、困難を抱えている者を、「買い物困難者(買い物難民)」とし、抱えている「困難」の具体的な内容に着目する。その際、その問題を、空間的・物理的問題にとどまらない、社会問題、地域課題と捉えるとともに、政策的背景も視野に入れる。

3 買い物困難はどのような問題か

それでは、「買い物困難者（買い物難民）」の抱える問題とはどのような問題なのだろうか。

(1) 不便と困難（消費者費用の増大）

上述のように、「買い物困難者（買い物難民）」は、「買い物に不便や困難を感じる人」とされることが多いが、「買い物における不便や困難」は、食料品等の購入に際しての消費者費用を反映したものと考えることができる（薬師寺編著 2015:5-6）。そして、それは、具体的には、①貨幣の形で支出される費用（交通費・駐車料など）、②買い物のために使用された時間、③心理的・肉体的費用（混雑による疲労など）の3つの形態をとる。これらの「不便・困難」（消費者費用）が、まずは「買い物困難者（買い物難民）」の抱える直接的な問題ということができるだろう。

薬師寺らは、3つの住民意識調査結果をもとに、「店舗までの時間または距離といった空間条件および交通手段」が、食料品の買い物における不便や苦勞に最も大きな影響を及ぼしているとした。時間の増加は、高齢者にとっては心理的・身体的苦痛の増加を通じて、また、非高齢者にとっても機会費用の増加を通じて、買い物の不便や苦勞に影響を及ぼす。具体的には、店舗までの時間が15分以上になると不便や苦勞は増加すると結論づけている（薬師寺編著 2015:137）。

これらの「不便や困難」（消費者費用）は、買い物をする側の様々な事情によって変化する。距離は非高齢者よりも高齢者に影響が大きい。一方、自分自身で自動車を利用できる場合には不便や苦勞が大きく軽減される（薬師寺編著 2015:132; 137）。これらのことから、上述のように、薬師寺らは、距離、年齢、自動車利用の有無を「食料品アクセス困難」の3条件とした。本稿においても、これら客観的に判断できる「買い物困難に陥る可能性の高い者」を「買物弱者」としてまずは把握する。

それ以外にも、高齢者（65歳以上）の場合、健康状態（高次生活機能の自立度）、近くで別居している家族や支援者の存在、買物サービス（移動販売など）の利用などが不便や困難を

軽減する効果がある（薬師寺編著 2015:125; 134; 菊島他 2018）。

(2) 不便や困難がもたらす買い物行動の変化と食生活～フードセキュリティ

次に、このような不便や困難（消費者費用）の存在（増大）は、買い物の頻度や量、内容などに影響を与え、その結果、食品の摂取状況や健康状態に影響を与えることが考えられる。買い物頻度については、「アクセス困難者」（65歳以上で店舗までの距離が500m以上）の場合、店舗の利用頻度が低くなるという研究がある（菊島他 2021; 菊島他 2018）。また、買い物頻度が低ければその分「まとめ買い」を考えると考えられるが、実際には「まとめ買い」は食生活をカバーするほどには十分ではなく、店舗までの距離が遠い高齢者は食料品の購入、特に生鮮食品の摂取が十分できていない可能性がある（菊島他 2021:144-146）。このように「不便・困難」（消費者費用の増大）が、食料消費を抑制するような水準に達すると、それは「フードセキュリティ」を脅かされているという問題ともなる（薬師寺 2017:23）。フードセキュリティは、わが国も含め国際的にも取組が進められている SDGs の第2ゴールでもある。買い物困難の問題は、生活の質と Well-being（福利）に関わる人間の基本的権利や基礎的ニーズの問題であり、尊厳をもって生きていくことができる条件が脅かされているという問題だと捉える視点が重要である。

(3) 健康への影響

このような食品摂取状況は、食品摂取の多様性を低め、健康や社会生活に様々な影響することが考えられる。距離や移動の問題による「アクセス困難」は、生鮮食料品の購入控えなどをもたらし、緑黄色野菜や魚介類の摂取頻度を減じるなど食品摂取の多様性（多様性得点群で測定される）を低める（岩間他 2009; 岩間編著 2013; 薬師寺編著 2015:12; 171; 2017; 菊島他 2021:145; 148）。また、その穴を埋めるように、「アクセス困難者」は、炭水化物摂取に偏った食生活を送っている可能性が高い（菊島他 2020）。食品摂取の多様性が低いと、低栄養状態に陥る確率が高くなる（浅川 2017:31）。ま

た、高齢者が地域社会において自律的に生活する機能（高次生活機能）が低くなる傾向があるとされる（浅川 2017）。そして、健康状態は高齢者の社会参加などつながりや孤立に影響する（斎藤 2018:100）。

（4）社会生活と買い物

買い物は、食料品等の品物を購入するという行為であるが、買い物はそれにとどまらず、外出の機会であり、社会との接点でもある。「地域に店があることで、高齢者はそこで人と出会うことができる。」「高齢者にとって商店は社交の場であり」、「そこで高齢者は他の客あるいは店員と、コミュニケーションを図ることができる」（杉田 2013:18）。買い物の頻度が下がるということは、外出の機会が減るということにもなり、人と出会う機会が減ったり、人によっては、誰とも話さない日が続くということにもなる。社会から孤立した状況が長く続くと、生きがいや喪失したり、生活に不安を感じることもつながる。会話がなかったり、つきあいがほとんどない人は、ある人よりも「生きがいがない」と感じる割合が高い（厚生労働省 2011）。また、社会的サポートを受ける可能性も低くなり、要介護状態となるなど健康上のリスクも高くなる（斎藤 2018:53-72）。逆に、このような「つながり」があることや生きがいがあることは、人々の食生活や健康にも良い影響を与える。日中一人になる機会が少ない人ほど食品摂取の多様性が低くなる可能性が少なく、趣味関係のグループに参加している人は、食品摂取の多様性が低くなる確率が低い（浅川 2016:101）。

（5）買い物困難問題対策のあり方

以上のように、買い物困難の問題は、ただ不便だということにとどまらず、食生活や健康に直結するフードセキュリティの問題であり、社会生活の問題である。したがって人々の生活の質や Well-being（福利）の実現のためには、買い物困難の軽減は欠かせない。

上述のように、宅配や移動販売などの買い物サービスの存在、健康であること（高次生活機能の自立度）、近くに別居している家族や、気軽に買い物を頼んだりお裾分けしてくれたりする支援者がいることなどは不便や苦勞を軽減す

る効果があるとされている（菊島他 2018; 薬師寺編著 2015:125; 134）。また、社会参加や交流は、食生活への意欲や生きる意欲を高めるとも言われる（浅川 2016）。したがって、買い物困難対策においては、時間、距離、交通手段といった客観的なアクセス困難の軽減に加えて、健康問題や社会的つながりなどの観点からの働きかけも重要となる。

Ⅱ 農山村地域における買い物困難問題

Ⅰ 農山村地域における買い物困難問題

ところで、このように、買い物困難問題が大きくクローズアップされることとなったのは、一見、買物困難とは無縁に見える都市においても中心市街地や郊外団地などで様々な「買い物困難者（買い物難民）」の存在が明らかにされ、その深刻さが浮き彫りになったためだろう。実際、今後は、アクセス条件のよくない都市部の高齢者が大幅に増加すると推計されており、そのため、「買い物難民問題」（食料品アクセス問題）は、今後都市部でより一層の対策が必要になるとされる（薬師寺 2017:107-110）。

一方、このような状況は、農山村では、遙か以前から進行していた。中山間地域における買い物支援に関する著書で、関（2015:1）は、草むした空間しか残っていないところで、古くから、「このあたりには、以前は商店が数10軒並び、パチンコや、映画館、呉服や、旅館まであった」と聞かされ、不思議な思いをさせられたと語っているが、筆者も学生とともに訪れる地域で、同様の話を聞いてきた。徒歩圏にあるそれぞれの「むら」（集落）の中には、かつてよろず屋や酒屋、呉服屋、自転車店などがあり、パチンコ屋や映画館が複数あり賑わっている「むら」もあった。次第に人々が自動車を利用するようになり、いくつかの中心的な「むら」に農協などが「少し大きな店」を構えるようになると、それぞれの「むら」にあった小さな店はなくなっていき、そして、その「少し大きな店」も、より商圏の大きなスーパーマーケット（中小規模）にとって替えられる。そして、高齢化と人口減少が進む中で、そのスーパーマー

ケットも撤退していき、地域には、徒歩はおろか、車を利用しても気軽に行ける距離には店がなくなり、20分、30分と車に乗ってようやく大型スーパーにたどり着けるという状況になったというのである。その間、わずかながら残っていた「むら」の個人商店は、店主が高齢になると、一つずつ姿を消していく。こうして、農山村地域における「買い物空白地帯」が広がっていく。とはいっても、最近までは、まだ小規模なスーパーや商店（街）などが車で5分、10分のところには残っており、自家用車を持つのが当たり前の農山村地域では、そのような店に買い物に行くのに大きな困難はなかった。また、三世同居など大家族が多かったことに加え、たとえ別居であっても、近居の子ども世帯が買い物支援をすることもできていた。しかし、このような状況は、近年大きく変化している。筆者が農山村地域に着目する理由はここにある。

2 農山村地域における買い物環境の変化

買い物困難が生じる原因は、大きく分けると供給要因と需要要因がある（薬師寺編著 2015: 3）。供給要因は個々の住民の事情に直接反映されない要因であり、店舗の閉店、公共交通機関の廃止などがこれにあたる。需要要因は、住民側の事情であり、自動車の利用可能性、年齢、性別、家族構成、収入、健康状態などがこれにあたる。このいずれにおいても近年、大きな変化が生じている。

(1) 店舗の撤退

店舗の郊外化・大型化

供給側の変化は、まず、店舗の撤退にみることができる。もともとわが国においては、徒歩圏内での消費を前提に商店街が形成されてきた歴史があり、これらの商店街を保護する政策が採られてきた（新 2012:第3章:175）。しかし、このような状況は1980年代末になると大きく変化し、多数の大型店・量販店が郊外に出店していくようになる。それは、大手流通資本が、地価が安く地元商店街との商業調整も不要な区域として、郊外、国道バイパス沿いに立地を求めた結果であり（杉田 2008:21）、それを可能にしたのは、モータリゼーションの進展、そして、

日米構造問題協議を踏まえた規制緩和と内需拡大策による公共事業の拡大であった（箸本 1998; 新 2012:165-168）。この間、1995年には自動車保有台数が全世帯数を超えるとともに（杉田 2008:21）、地方都市間で建設が進められたバイパス道路の周辺には大量の商業用地も生まれることとなった（新 2012:165-177）。

さらに、大店法後に施行されたいわゆる「まちづくり三法」（「大型小売店舗立地法（大店立地法）」「改正都市計画法」「中心市街地活性化法」）は、当初の企図に反して、結果的に、大型店の郊外化と大型化を助長した（荒木 2007: 219; 渡辺 2016: 197; 箸本 2016:128etc.）。

ところで、「まちづくり三法」は中心市街地の空洞化に大きな影響を与えたとされるが（杉田 2008:172、荒木 2007:219etc.）、影響を与えたのは、都市の中心市街地だけではなかった。2000年の大店立地法施行後の大型店の規模はそれまでとは全く比較にならないほど大きいものであり、1万㎡はおろか、5万㎡を超える巨大大型店も珍しくはない（杉田 2013:30）³⁾。商圏の大きな大型店の出店により地方での買い物客の行動範囲が広がることで、地元の小規模事業者の事業は縮小し、地方の商店街は一気に壊滅的な状況に追い込まれていったとも言われる（関 2015:20）。さらに、大型店同士の競争も激化し、スーパーも、中小規模店舗を中心に閉鎖が進んでいく（参照、箸本 2016）。中小都市や農村部では、商圏の広い総合スーパー（GMS）の存在が、遠隔地の生鮮品専門店の減少に影響を及ぼした（薬師寺編著 2015:第Ⅱ章 258-73、薬師寺 2017:23）。

かくして、買い物のために車で30分、40分かけてスーパーまで行かなければならない状況となり、「最後の身近な食料品店、日用品店が閉鎖されてはじめて、人々は近くの商店の重要性を知ることになる」のである（関 2015:20）。

現在の店舗の状況

現在の店舗の状況を確認しておこう。まず、『過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書（令和2年3月）』（総務省 2020）によれば、過疎地域等の条件不利地域の集落のうち商店・スーパーが立地している集落

【表 1】 アクセス困難人口

	生鮮食料品販売店舗へのアクセス困難人口			食料品スーパー等へのアクセス困難人口		
	全国	DID 地域	非 DID 地域	全体	DID 地域	非 DID 地域
2010年	383万人	181万人	202万人	644万人	399万人	245万人
2025年	598万人	349万人	249万人	814万人	523万人	291万人

(出所) 薬師寺編著 (2015:77, 104) より作成。

【表 2】 店舗までのアクセス条件別平均距離

	生鮮食料品販売店舗までの平均距離 (m)			食料品スーパー等への平均距離 (m)		
	全国	DID 地域	非 DID 地域	全体	DID 地域	非 DID 地域
全体	1187	713	1727	1432	774	2811
65歳以上	1398	714	1919	1768	785	3199

(出所) 薬師寺編著 (2015:82) より作成

は22.5% (7,6710のうち17,283) にすぎない。また、関係市町村の64.1%において、商店やスーパー等の閉鎖問題が生じている集落がある(3-3)。

このようなことから、複数の集落を包含する地域(集落生活圏)において生活サービス機能等を集約する「小さな拠点」の形成が進められており、その数は2021年5月時点で2,106箇所(市町村版総合戦略への位置づけのあるものは1,408箇所)となっている(内閣府 2021a)。内閣府の調査によれば、「小さな拠点」の8割には食料品・日用品販売店があるが、筆者が以前集計したところ、集落から拠点までの移動時間が10分以内の集落生活圏はそのうち3割ほどで、5割は10分から30分、2割は30分以上かかるという状況であった(今里 2020)。「小さな拠点」は、生活サービス機能等を集約し利便性を高めるとともに、集落生活圏単位で必要な生活サービス機能等を維持しようというものであるが、小さな拠点が整備されていたとしても、買い物弱者にとっては依然としてアクセス困難な集落生活圏が相当数にのぼるのではないと思われる。

農山村地域のアクセス困難について定量的に扱ったものとしては、薬師寺らの研究(薬師寺他 2013; 薬師寺編著 2015; 薬師寺 2017)がある。前述のように、薬師寺ら(2015:II-3、4)は、2010年時点の生鮮食料品販売店舗までのアクセス困難な人口を約382万人、食料品スー

パー等までのアクセス困難人口を約644万人と推計し、さらに、2025年時点では、それぞれ598万人(生鮮食料品販売店舗)、814万人(食料品スーパー等)まで増加すると推計した。この人口を都市地域と非都市(農村)地域別に推計した結果は上の【表 1】のとおりである。これを困難人口の増加という点からみれば、今後は買い物困難者(買い物難民)が急増する都市部で問題が深刻化することが予想される(薬師寺 2017:23)。

一方、店舗までの距離で見ると【表 2】、農村地域(非都市地域)で最もアクセスが困難な人口(65歳以上、500m以上、車なし)のスーパー等までの平均距離は、3,199mであり、都市地域の約4倍、また、生鮮食料品販売店舗までの平均距離も、1,919mと、都市地域の3倍近い(薬師寺編著 2015:82)。農山村地域では、乗合バスも1時間に1本あればよい方で、1日数便というところも少なくない。「距離」の壁は、このような地域でより一層大きく立ちはだかる可能性がある。

(2) 公共交通機関の減廃便

次に、公共交通機関の減少である。わが国の乗合バス(路線バス)の輸送人員は、1968年度がピーク(101億4380万7千人)であり、以後減少している。2014年度で底を打ち、若干微増傾向にはあるが、依然としてピーク時の半分に満たない(2018年度で43億47726千人)。廃止路線も2008年から2017年までの10年間で13,249キロ

に及ぶ（内閣官房 2019）。

この原因として第一にあげられるのは、1960年代に始まるモータリゼーションである。1995年には自家用車の保有台数が全世帯数を超え（杉田 2008:21）、それと並行してバイパス事業の拡大や店舗の郊外化が進展していく。その中で、公共交通は新しい土地利用とマッチしなくなっていった（宇都宮 2015:22）。さらに、2000年代に進められた規制緩和⁴⁾が公共交通の衰退に拍車をかけた（宇都宮 2015:41）。採算性の低い過疎地域や地方都市からのサービスの縮小が、公共交通サービスの空白地帯を生み出している（岩間 2013:12）。

高齢化と人口減少のさらなる進展は、このような状況に拍車をかける可能性が高い。高齢化や人口減少の進行状況は地域によって異なり、全国的には、そのプロセスは、「生産年齢人口・年少人口は減少しつつも高齢人口が増加するため総人口は微減にとどまる第1段階（2040年まで）」、「高齢人口が微減するため急速な人口減少が生じる第2段階（2040～2060年）」、「高齢人口が本格的に減少していく第3段階（2060年以降）」という3段階を経るとされている。しかし大都市部や地方の中核市以外の多くの地域は、すでに第2段階、第3段階にある（増田 2014:17）。高齢者が増加するのが、「高齢化の第1段階＝前期高齢地域社会」だとすれば、人口減少の中で高齢者の絶対数も減少していくのが「高齢化の第2段階＝後期高齢地域社会」である（関 2015:15）。「後期高齢地域社会」においては、後期高齢者の増加などのさらなる高齢化を伴いながら、高齢者人口自体は減少していく。日本の大半の地方圏は現在、「前期高齢地域社会」であるが、高齢化率が40%前後に達すると「後期高齢地域社会」となり、高齢化率は緩やかに50%に向かっていく。移動の困難な高齢者の増加に加え、人口減少がすすむことから、「前期高齢地域社会」ではなんとか事業ベースに乗せることもできるスーパーや公共交通機関なども事業継続が難しくなり、買い物困難問題はより先鋭化していくとされる（関 2015:18）。

（3）高齢化

ところで、郊外的大型店の出現を可能にし、公共交通機関の減便を招いたのは、モータリゼーション、つまり人々が自家用車で移動するようになったからであった。乗合バスがなくても、店舗が遠くても、自家用車があれば、実はそれほど困らない。重い荷物を持って公共交通機関を利用するよりは、広い駐車場に車をとめて、豊富な品揃えの大型店でまとめ買いできれば、その方が快適でもある。しかし、買い物をする側（需要側）の変化により状況は大きく変わりつつある。

まず、高齢化による「距離の壁」である。農山村地域では、生活に不可欠なこともあり、日常的に車を利用し、相当高齢になっても運転するのが一般的である。高齢者による自動車事故が相次ぎ、各地で免許返納がすすめられるなかでも、朝日新聞（2019年8月30日版）に掲載された93歳の高齢者の次のような声は、農山村地域の事情をよく表している。「車は必要不可欠です。普段、買い物に行く最寄りのスーパーや病院まで20キロ以上離れていて、車でも往復1時間かかります。バスでも行けませんが、実用的ではありません。町へ向かう便は朝7時台に1本。帰り便は夕方4時台から6時台にかけて3本のみ。近くの小学校が休みの日は午後1時台の1本に減ってしまいます。市が運行する福祉バスも週1便のみです」。自動車に依存しているとみられる高齢者人口は、75歳以上の高齢者で298万6千人（18.5%）、80歳以上でも96万6千人（9.8%）に上る（薬師寺 2017:99）。とはいっても、運転免許の保有率は年齢によって大きく異なり、30歳～59歳では90%をこえているのに対し（男性では69歳まで90%超）、75歳～79歳で48.9%、80歳以上では20.9%まで低下する。女性の場合はさらに低く、75～79歳で31.2%、80歳以上では8%である（2020年12月末：内閣府 2021b）。

上述のように、「後期高齢地域社会」においては人口はさらに高齢化していく。2021年現在、最も人口の多い団塊の世代の年齢層は72歳～75歳であるが、2025年にはこれらの世代（800万人）が、75歳以上の後期高齢者となる。更なる

高齢化により、車を運転できない年齢層が増加すれば、買い物困難者（買い物難民）も一気に増加する可能性がある。

さらに、「お金の壁」にも触れないわけにはいかない。2019年の国民生活基礎調査によれば、高齢者世帯の平均所得金額は、312.6万円（中央値437万円）であり、全世帯（高齢者世帯以外の世帯）（659.3万円）の5割弱である。また、所得が300万円未満の世帯が59.7%、150万円未満の世帯も27.7%である。さらに、単独世帯の所得はさらに低く、150万円未満の世帯が単独世帯全体の44.3%を占めている。女性の単独世帯になるとさらにその割合は高まり、49.7%（100万円未満が26.8%）となっている。一人暮らしの高齢者は約半数が貧困状態にあるといっよく、このような世帯では、タクシーはもちろんのこと、バスや生協などの利用も難しくなるものと考えられる。わが国の年金制度は、就労や家族による扶養と組み合わせて生活を維持する制度設計となっているが、長寿化や世帯の小規模化がこれを難しくする。所得は買い物、食生活と関係があるだけでなく、つながりや生きがいとも大きく関わる（齊藤 2018:100-104）。

（4）家族の変化

第三に上と関連するが、家族の変化である。わが国は、三世代同居など、老親と子ども世帯の同居率が高いことが特徴とされてきた。たとえば、1980年では65歳以上の高齢者のいる世帯の50.1%が三世代世帯となっている。しかし、その割合は、急激に低下し、2019年には10%を切り9.4%となり、一方で、夫婦のみ世帯が16.2%から32.3%へ、単独世帯は10.7%から28.8%へと増加している（2019年国民生活基礎調査）。特に、三世代世帯が多かった農山村地域においても、高齢者の単独世帯の割合は、過疎地域で15.7%と非過疎地域（10.8%）よりも高い（総務省 2021a:51）。このような変化については、わが国は依然として途中同居が多い直系家族制であるとする説（加藤 2005; 2009）や、同一町内や近接した都市圏に居住する家族を中心に「世帯は縮小しても家族の機能は空間を超えて残っている」とする説（徳野 2014）もあるが、いずれにしても高齢の夫婦のみ世帯

や単独世帯は増え続けている。さらに、従来は「近居」の子ども世帯に支えられてきた世帯においても変化が生じている可能性がある。「地方都市に地理的に近い農村集落では、周囲に働く場所が多かったため、子ども世帯の流出は一定量で食い止められてきた。また、近隣の都市に住み、週末には家に帰って老親の世話をする子ども世帯も多かった。子どもたちのこうした支援により、高齢者の生活は支えられてきた」。しかし、「近年における地方都市の衰退は、別居子世帯から就業の場を奪い始めている」からである（岩間 2013:15）。

もちろん、同居の家族がいるからといって買い物に不自由がないということはない。家族に気兼ねし、好きな時に買い物に行けない、好きなものも買えない例もたくさんあるだろう（参照、杉田 2008:95-102）。しかし、全く家族の支えがなくなる事態は、不自由を通り越し生存の危機にもつながりかねない。

（5）地域の変化

最後に地域の変化である。現在、わが国においては、「日本型生活保障システム」が解体していく中で、買い物問題に限らず、様々な新しいリスクが顕在化しており（参照、宮本 2009; 2017etc.）、その中で、これまで以上に地域社会の課題解決能力に期待がかかっている（中田 2021）。しかし、最も強力な地縁集団だった自治会・町内会は、都市地域では加入率の低下に、農村地域では、高齢化・人口減少による担い手不足に苦しんでいる（参照、中田 2021; 辻中他 2008etc.）。農山村地域の集落の状況については、総務省の報告書（2020）によると、条件不利地域の集落のうち2割強の集落で集落機能（資源管理機能、生産補完機能、生活扶助機能）の低下が見られたり、集落自体の維持が困難とされている。このような集落は、基礎集落の22.1%、山間地集落の37.6%、25人未満の集落の56.6%、高齢化率50%以上の集落の38.1%、本庁までの距離が10km以上の集落の29.8%、地形的末端集落の38.5%など、より条件が不利な地域に多くなっている。高齢化、世帯の小規模化が進み、買い物だけでなく様々な生活上の困難を抱え、外部からの支援が必要とされる世

帯が増加する中で、地域には、これまで世帯が担ってきた様々な機能を支援・補完する、これまで以上の機能が求められているのが現状である。しかし、より条件が悪く、より生活上の困難が予想され、より支援が必要とされる地域において、集落機能が低下している。このようなことから、各地で地域運営組織の形成が進められており、2020年現在、742市区町村に5,783の地域運営組織がある。しかし、高齢者交流(51.9%)、声かけ・見守り(41.2%)を行っている組織は多いものの、さらに踏み込んで、買い物支援(6.6%)、弁当・給配食(7.5%)、送迎サービス(4.6%)、外出支援(6.3%)などを行っている組織は少数にとどまっている(総務省 2021b)。

以上のように、農山村地域においては、買い物困難状況をさらに深刻化する事態が進行しているといえる。そして、これらの問題は、買い物問題に限らず、地域の存続そのものを脅かす重大な問題にもなっている。従って、買い物困難問題への対応は、部分的な買い物支援策にとどまらない、「持続可能な地域をどう創っていくのか」という地域づくりの視点によるものである必要がある。

Ⅲ 宇川地区における買い物困難対策

冒頭で述べたように、筆者は、京丹後市丹後町の宇川地区で、2015年より、学生と共にPBL(Problem/Project-Based Learning)を行っている。宇川地区は、全国に数多く存在する人口減少の進む農山村地域の一つであり、空き家、獣害、耕作放棄地など、様々な問題が山積する課題先進地でもある。買い物環境については、2019年に唯一残っていた小規模スーパーが撤退し、「買い物空白地帯」となった。

本稿が同地域をとりあげるのは、地区全体がいわば「買い物困難地域」であること、前章で述べた様々な困難が今後さらに増していくことが予想されること、一方で、買い物困難を軽減する様々な挑戦が行われていることによる。本章で紹介するように、宇川地区では、地元産品を加工・販売する宇川加工所やNPO法人が運

行する市営デマンドバス、ウーバーのシステムを利用した「ささえ合い交通」など様々な活動が行われており、2019年のにしがき宇川店の撤退後は、住民が先頭にたって移動店舗を誘致し、「宇川マルシェ金曜市」も開始している。しかし、依然として課題は多い。

そこで本章では、宇川地区の買い物環境、買物弱者の現状、買い物困難を軽減する様々な取組について紹介した上で、その特長と課題を明らかにする。

1 地域の概要

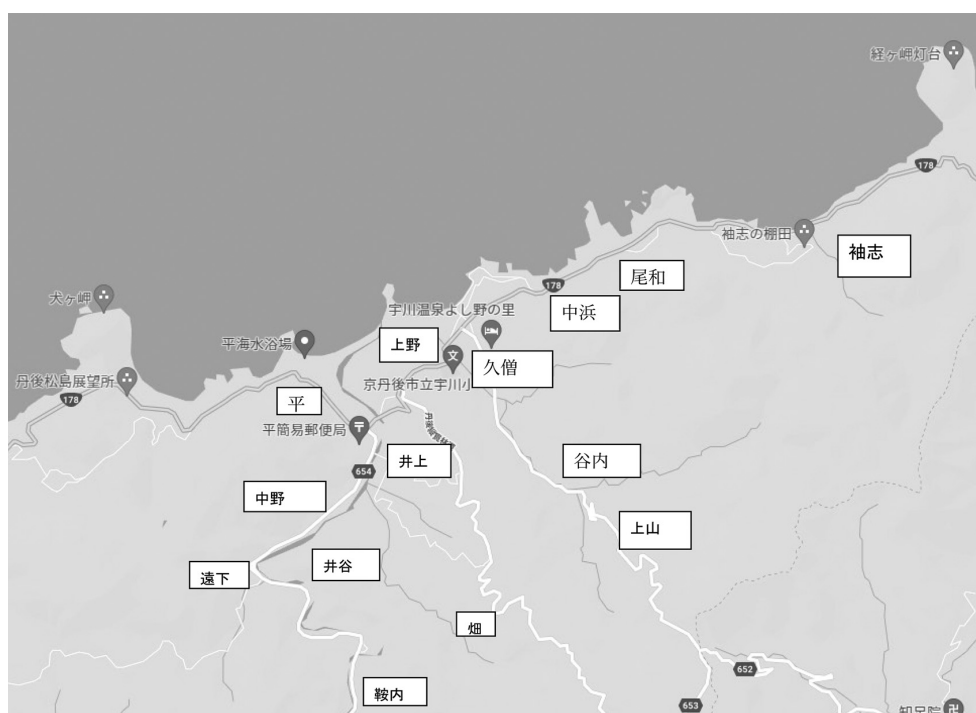
京丹後市は2004年に峰山町、大宮町、網野町、丹後町、弥栄町、久美浜町の六町の対等合併により誕生した市である。市の中心部は本庁の位置する峰山町、国道沿いに量販店や飲食店が立ち並ぶ大宮町であり、丹後町は6町の中で最も北東の周辺部に位置する。その中でも宇川地区は最も北端に位置し、北側は日本海に面し、東側は伊根町と接している。伊根町へは海岸沿いに国道が通じており乗合バスもあるが、通過交通は多くはなく、地形的には末端地域に近い状況である。中心部(峰山町)にある大型ショッピングセンター(商業施設面積1万㎡弱)までは、宇川地区の中心部から約25km、車で約40分ほどかかる。

2021年9月現在の人口(住民基本台帳)は、1,166人、557世帯である。高齢化率は49.1%、最も多い年齢層(5歳階級)は70~74歳である。

宇川地区は上宇川7区、下宇川7区の14行政区(集落)から成る地域(小学校区)である。人口の多い中浜(258人)、平(180人)、久僧(173人)、袖志(152人)などはいずれも国道178号線の海沿いに拡がり、人口の少ない井谷(6人)、畑(7人)、上山(10人)などは、国道から離れた山合に位置する。

高齢化率が50%を超える区(集落)が7、人口が10人以下の区(集落)が3ある。

人口は、1995年国勢調査の2,239人(高齢化率24.7%)から2015年国勢調査の1,314人(42.3%)へと20年間で約4割減少し、高齢化率は17%上昇した。また、2021年9月時点の人口1,166人(住民基本台帳)は、1995年から約



【表3】 宇川地区の区（集落）の人口等

上宇川	平	井上	中野	井谷	畑	遠下	鞍内	
人口（人）	180	16	57	6	7	69	27	
世帯数	91(80)	5(5)	23(22)	5(4)	2(2)	27(28)	17(13)	
高齢化率	48.3%	50.0%	36.8%	66.7%	14.3%	44.9%	44.4%	
下宇川	袖志	尾和	中浜	久僧	上野	谷内	上山	総計
人口（人）	152	63	258	173	93	55	10	1,166
世帯数	68(63)	27(25)	135(140)	75(80)	49(45)	28(25)	5(5)	557(537)
高齢化率	57.2%	54.0%	54.7%	33.5%	53.8%	61.8%	40.0%	49.1%

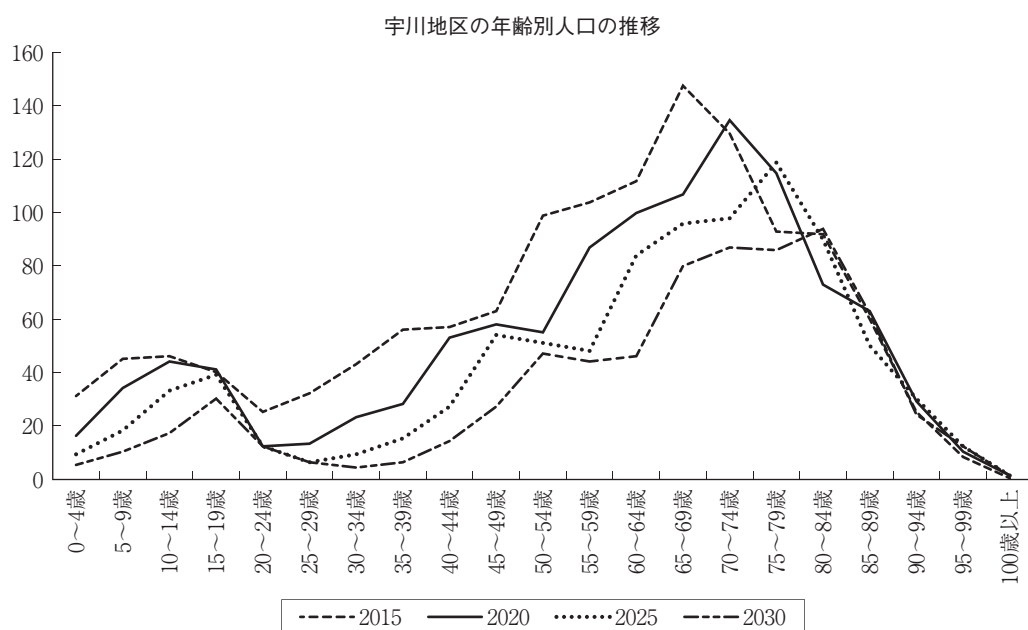
（出所） 2021年9月現在の住民記録（住民基本台帳）より筆者作成。（ ）内は、京丹後市丹後市民局が市の広報を配付している世帯数（2021年5月現在）。

5割、2015年から1割減少している。現在最も大きな人口年齢層は、70～74歳であるが、5年後には75～80歳と後期高齢者の仲間入りをし、10年後には80～85歳へと、徐々に運転が難しい年齢層になりつつ、総人口も減少していく。

宇川地区には集落ごとに14の自治区があり、自治区の区域で夏祭りや秋祭りなどの行事の他、水路、畦畔、獣害柵・海浜・海水浴場、山林等の維持管理、相互扶助的活動などが行われている。上宇川7区と下宇川7区の区長はそれぞれ上宇川連合区長会と下宇川連合区長会を構成するとともに、宇川の全区長から成る宇川連合区長会が置かれている。上宇川と下宇川は、それ

ぞれ明治時代の町村制時の上宇川村と下宇川村の区域である。

宇川地区では、従来からの地縁団体に加え、NPO 法人「気張る！ ふるさと丹後町」⁵⁾、「宇川加工所」⁶⁾、「経ヶ岬保存会」などの地域団体が活動を行っている。また、2017年には「宇川地域づくり準備室」が「中学生以上全員アンケート」を行い地域ビジョン「宇川の未来づくり」を提案した。2019年度からは3年間にわたり、農林水産省の補助（農山漁村振興交付金）を受け、「宇川スマート定住促進協議会」が「宇川つながるミーティング」⁷⁾「宇川マルシェ金曜市」など地域づくりに取り組んできた。



(出所) 2015年、2020年の国勢調査より作成。2025年、2030年は推計。

活動の拠点となっている宇川アクティブライフハウスは2010年に閉園となった元下宇川保育所(久僧)である。

2 買い物環境の概況

宇川地区は、かつて機織り業や観光業が盛んだった地域であり、往時は民宿が数十軒あり、映画館やパチンコ店もあったといった話をよく聞くが、近年は生活関連施設が次々と地域から姿を消している。主な施設の撤退状況は【表4】の通りであるが、2019年にはスーパー「にしがき宇川店」が閉店し、地区には生鮮食料品を購入できる常設の店舗はなくなった。

最も近い食料品スーパーは、同じ丹後町内のにしがき間人店(車で約15分程度・宇川地区中心から約10km)であるが、店舗は小規模であり、駐車場も狭い。

前述の通り、京丹後市の中心部の峰山町や大宮町には、国道沿いに、大型ショッピングセンターや量販店、専門店、飲食店が立ち並んでいるが、宇川地区からは車で約40分(約25km)かかる。一方、近年、これらよりは小規模であるが、駐車場も広く車でアクセスが容易な専門店、ドラッグストアなどが、車で20分程度のところに建っている(丹後町外の網野町、弥栄町などに立地。約18km)。

【表4】 宇川地区における生活関連施設の撤退等。

2002	北都信用金庫宇川支店閉店
2005	農協宇川店閉店
2008	地域唯一のタクシー営業所閉鎖
2010	下宇川保育所閉校
2014	宇川中学校閉校
2019	スーパーにしがき宇川店閉店
2020	北都信用金庫 ATM 閉鎖

市の中心部と宇川地区を結ぶ公共交通機関としては、丹後海陸交通会社が国道に沿って乗合バスを運行している(以下、丹海バス)。全国的に有名な上限200円バスではあるが(参照、高橋他 2017)、本数は通学時間帯を中心に1時間に約1本であり(土日祝日は減便)、宇川地区の中心から中心部の大型ショッピングセンターまでの所要時間は1時間20分弱となっている。また、国道から離れた地域に居住している者は、別な移動手段でバス停まで移動しなければならない。

以上のように、宇川地区は、最も近い食料品スーパー(小規模)からも10km離れている、公共交通機関もいたって不便な買い物困難地区だといってよい。

3 移動支援・買い物支援

このような中で、宇川地区では先進的な移動支援・買い物支援が行われてきた。ここでは、移動支援としてのデマンドバスと「ささえ合い交通」、買い物支援としての「いっとめ移動販売」と「宇川マルシェ金曜市」の概要について説明する。

(1) デマンドバス

前述のように、丹海バスの路線は国道沿いであり、国道から離れた区（集落）に住んでいる住民はバス停まで他の移動手段で移動しなければならない。このようなことから、2008年に丹後町から唯一のタクシー営業所が撤退して地域がタクシー空白地帯になったのを機に、市営のデマンドバスが運行を開始した。市が丹後町のNPO 法人（NPO 法人「気張る！ ふるさと丹後町」）に運行を委託する形で自家用有償旅客運送である。バス停は乗合バスが走っていない山沿いの地域に設けられ、丹後町内の2地区（間人側と宇川側）の2路線を隔日で交互に運行する。前日の17時までに電話予約をすると、登録ドライバーがバスを運転し、利用者は100円/200円の運賃を支払うという仕組みである。これにより、乗合バスのバス停までデマンドバスを利用し、そこから乗合バスに乗り換え、市の中心部に買い物に行くことができるようになった。しかし、運行区域が丹後町内で2分されており、区域をまたいだ使用（宇川⇄間人）が出来ないことや、前日までに予約しなければならないこと、利用可能日が隔日であることなどの利用しづらさを抱えている。

(2) ささえ合い交通

このようなことから、丹後町では、NPO 法人が、2016年から、全国で唯一のウーバーアプリを利用した「ささえ合い交通」を運営している。「ささえ合い交通」は、道路運送法第78条第2号の「公共交通空白地有償運送」であり、運行主体は、NPO 法人「気張る！ ふるさと丹後町」である。ドライバーは地元住民であり、車はドライバーの自家用車を利用する。利用したい人がウーバーのアプリを利用して配車を依頼し、ドライバーがこれに応じるという形でマッチングを行うものである。ウーバーのシス

テムを利用するためシステム導入にかかるインシャルコストがかからないこと、利用希望者は無料アプリをインストールするだけで利用できるようになること、ドライバーの自家用車を利用するため、車両の購入費がかからず、コストを抑えることができることなど、メリットは多くあげられるが、実は、スマートフォンもクレジットカードも持たないことが多い宇川地区の高齢者にとってはハードルの高いシステムであった。その後、現金支払いを可能にし、NPO 法人が電話で代理予約を行うことにより、徐々に利用が広がっている。しかし、料金は最初の1.5kmまでが480円、その後は120円/kmであり、タクシーの半額程度とはいえ、宇川地区から間人のにしがきまで片道約1,500円、峰山町の大型ショッピングセンターまでは片道約3,000円かかる。気軽に買い物に利用できる金額ではないという問題がある。

(3) いっとめ移動販売

「いっとめ移動店舗」は、3tトラックの移動販売車による移動販売である。2018年にスーパー「にしがき宇川店」の閉店が決まったことを知った住民が、以前より移動販売を行っていた京丹後市大宮町のスーパー「いっとめ」に直接依頼・交渉し、2019年1月からの試行期間を経て、4月から本運行が開始した。毎週日曜日10時から18時まで、宇川地区内の10集落11か所（現在は12か所）を回って販売を行っている。一日の平均客数は約100人、月平均客数は約500人である（後詳述）。

(4) 宇川マルシェ金曜市

「宇川マルシェ金曜市」は、地元の食材を用いた手づくり惣菜や野菜、干物、日用品などを販売する市であり、毎週金曜日（午前中）に地域の拠点施設、宇川アクティブライフハウス（久僧）で開催されている。2019年1月にスーパー「にしがき宇川店」が閉店したこと、2020年2月から地元の野菜を置いていた宇川温泉よし野の里のマルシェが改装工事のために休業にはいったことなどを受け、「宇川つながるミーティング」で提案などをもとに企画され、2020年3月に開始した。喫茶コーナー（カフェ）も設けられており、買い物の楽しさや交

流の場の創出が目的となっているところに特徴がある。運営を行っているのは、宇川スマート定住促進協議会である。

商品の中心は毎回30種類以上並ぶ手づくり惣菜であるが、これを調理しているのは、宇川地区で2013年から活動が続けている宇川加工所のメンバーである。それ以外に野菜や干物、日用品なども含め、平均66種類程度の品物が並ぶ。出品者は約40名いる。一日の買い物客は平均86人、最も多い日で130人、これまで、延べ3500人以上が利用した。平均客単価は1300円、約10万円の売上げがあるという。

4 買い物弱者の現状

以上が、宇川地区における買い物環境と現在行われている移動・買い物支援の概要である。筆者の主宰するゼミは、住民の買い物状況を把握するために、2021年に全世帯対象のアンケート調査と、いととめ移動販売及び「宇川マルシェ金曜市」の実態調査を行った⁸⁾。本節ではまず、全世帯対象アンケートから見てきた宇川地区における買物弱者の現状について述べる。

(1) 買い物弱者層の存在

アンケート調査の結果によると、回答世帯のうち84%にあたる221世帯が自家用車（バイク含）を利用して買い物を行っていた。宇川地区の場合、500m以内に店舗はなく全世帯が「買物弱者予備軍」ではあるが、自家用車の利用という点からは、8割以上が「買い物強者」ということになる。一方、自家用車の利用状況は年齢と世帯構成により異なっており、65歳未満の者がいる世帯では9割以上が自家用車を利用しているのに対し、65歳以上のみの世帯では、その割合は72%、75歳以上のみの世帯になると、その割合は61%にまで低下する。また、単独世帯では、65歳以上で48%、75歳以上になると42%と自家用車を利用する割合が低くなる。しかし、75歳以上のみの世帯でも6割、65歳以上のみ世帯では7割の世帯が自家用車を利用して買い物に行っているわけであり、高齢になっても運転できる間はなんとか運転し、自力で買物を済ませている状況が窺える。

買い物は、9割以上の世帯が同居の家族だけ

で済ませており、同居していない家族まで含めると95%が家族だけで買物を済ませている。家族以外に買物を頼む世帯はほとんどいない。

回答のうち、自家用車を利用していない世帯は43世帯あったが、そのうち34世帯は65歳以上のみの世帯（うち26世帯は単独世帯）である。これら自家用車を利用していない34世帯の約42人を、「アクセス困難」の3条件（500m、65歳以上、車なし）を満たした狭義の「買い物弱者」と考えることができるだろう。これをもとに、宇川地区全体の買い物弱者数を推計してみると、おおよそ70世帯83人程度が宇川地区における最も狭い意味での「買い物弱者」と考えることができそうである。

自家用車を利用しない世帯（43世帯）は、徒歩、バス、同居していない家族や知り合いの車などを組み合わせて買い物に出ているが、「買い物で外には出ない」という回答も17あった。また、バスの利用は8人にとどまり、買い物のために「ささえ合い交通」を利用しているという回答は1人のみであった。

(2) 買い物の場所

買物をする場所は年齢によって傾向が異なる。全世帯では7割以上が丹後町外の商店を利用しているが、高齢になるにつれ、丹後町外の商店を利用する割合が減り、生協などの宅配や移動販売を利用する割合が増えてくる。

また、自家用車の利用状況を合わせてみると、丹後町外の店舗（総合スーパー、食料品スーパー、ドラッグストアなど車で20～40分程度・距離にして18～25km程度）に自家用車で行くという回答が最も多く（184世帯）、自家用車を利用する世帯（221世帯）では8割以上が丹後町外の店を利用している。

高齢者のみの世帯であっても自家用車を利用できる場合には、丹後町外の品揃えのよい大規模の店舗で買い物する割合がそれなりに高い。ただし、高齢になるにつれ、丹後町外の店舗で買物をする割合は減少し、65歳以上のみの世帯で80%、75歳以上のみの世帯で65%となっている。その代わりに、生協や移動販売を利用する割合が高くなる。

一方、自家用車を利用しない世帯では、丹後

【表 5】 年齢、家族構成別の自動車利用の有無

	世帯数	自家用車を利用 する世帯数	自家用車を利用 する世帯の割合
全回答世帯	264世帯	221世帯	83.7%
65歳未満のみの世帯	62世帯	60世帯	96.8%
65歳未満と65歳以上の者がいる世帯	75世帯	70世帯	93.3%
65歳以上の高齢者のみの世帯	119世帯	85世帯	71.4%
うち75歳以上の高齢者のみの世帯	57世帯	34世帯	59.6%
うち65歳以上の単独世帯	50世帯	24世帯	48.0%
うち75歳以上の単独世帯	26世帯	11世帯	42.3%

(出所) アンケートより作成

【表 6】 買い物する場所上位 4 種類

	全体 (264)	65歳以上のみ世帯 (119)	75歳以上のみ世帯 (57)
1 位	丹後町外の商店 (196/74.8%)	丹後町外の商店 (76/63.9%)	生協などの宅配 (30/52.6%)
2 位	生協などの宅配 (124/47%)	生協などの宅配 (57/47.9%)	移動販売 (27/47.4%)
3 位	にしがき間人店 (98/37.1%)	移動販売 (41/34.5%)	丹後町外の商店 (25/43.9%)
4 位	移動販売 (75/28.4%)	にしがき間人店 (40/33.6%)	にしがき間人店 (19/33.3%)

町外で買い物をする世帯が、極端に少なくなり、65歳以上のみ世帯では34世帯中11世帯（32%）、75歳以上のみ世帯では23世帯中3世帯（13%）となっている。

なお、宇川地区においては、自家用車の利用の有無にかかわらず、生協などの宅配（47%）、いともめ移動販売（28%）は比較的多くの世帯で利用されている。

(3) 買い物頻度

買い物の頻度も年齢と自家用車の利用状況によって異なってくる。買い物の頻度は、いずれの年齢層でも「週1～3回」が最も多い。しかし、65歳以上のみ世帯では、「月に数回」と「殆ど行かない」が合わせて54世帯で全体の45%、75歳以上のみ世帯では全体の60%となっている。

買い物頻度は、自家用車の利用状況によっても大きく異なっている。

自家用車を利用する世帯では、65歳以上のみ世帯で60%が「週1～3回」、75歳以上のみ世帯でも29%が「週1～3回」買い物すると回答し、「月に数回」と「殆ど行かない」は、合わせて35%（65歳以上のみ世帯）と44.1%（75歳以上のみ世帯）である。特に、「殆ど行かない」

は65歳以上のみで4人のみ（うち3人が75歳以上のみ）だった。

それに対し、自家用車を利用しない世帯についてみると、65歳以上のみ世帯で24世帯と全体の71%、75歳以上のみ世帯では19世帯と全体の83%が、「月に数回」または「殆ど行かない」という買い物頻度となっている。また、「殆ど行かない」という回答が、65歳以上のみ世帯で34人中15人（44%）、75歳以上のみ世帯で23人中19人（83%）となっている。

5 買い物支援の現状と課題

以上のように、買い物行動は、年齢と自家用車の利用状況によって大きく異なっていた。前述の通り、宇川地区には、200円上限バス、デマンドバス、ささえ合い交通、いともめ移動販売、宇川マルシェ金曜市などの移動支援・買い物支援があり、これらが、買物弱者の買い物困難を軽減している可能性がある。本節では、いともめ移動販売と宇川マルシェ金曜市がどのような役割を果たしているのか、調査結果を踏まえて述べることにする。

(1) いともめ販売

前述のように、「いともめ移動店舗」は、3t



移動店舗いともめ

筆者撮影

【表7】 いともめ移動店舗運行
スケジュール

時間	区（集落）
10:10～10:50	中浜
11:00～11:30	尾和
11:40～12:20	袖志
12:30～13:00	久僧
13:30～14:00	谷内/上山
14:10～14:50	上野
14:55～15:25	平
15:35～16:05	平/中野
16:10～16:30	遠下
16:35～16:55	遠下
17:05～17:35	鞍内
17:45～18:00	中野

トラックの移動販売車による移動販売である。毎週日曜日10時から18時まで、宇川地区内の10区（集落）の11か所（現在は12か所）を回って販売を行っている。

運行時間は、【表7】の通りであり、販売場所に到着すると大音量の音楽を流すことによって、到着を知らせる。有線放送で到着を知らせる区（集落）もある。販売場所に到着すると、車体はゆっくり水平に拡がり、荷台部分の空間が店舗となる。買い物客はこの荷台を改造した店舗に入り、冷凍・冷蔵庫にある生鮮食料品や日用品を購入する。

商品は、生鮮食料品の他、惣菜、日用品など約900種類である。一日の平均客数は約100人、

月平均約500人である。人口の多い中浜や袖志といった区の利用者が多いが、世帯数に占める割合をみると、国道から離れた山合いの区では、平均利用割合が8割に近い区（集落）もあり、世帯の3割以上が来店する区も4区（集落）あった【表8】。平均して全世帯の2割が利用している。毎回の利用者数は区（集落）ごとにだいたい一定であり大きな変動はない。

利用者のほとんどは高齢者であり、半数以上が80歳代以上の女性であった。販売車が到着する前から三々五々集まってきて、立ち話をしながら、到着をまっている。中には買い物後に毎回個人宅に集まり茶話会を行っているグループもあるという。

聞き取りのできた62人中42人（62%）が必ず毎週、12人（20%）がほぼ毎週利用しているとのことであり、9割がほぼ毎週いともめを利用する常連客であった。生鮮食料品から惣菜、パン、日用品など「日常の買い物」全般をいともめで行っている者が34人と半数を超える。また39人は自分では車を運転しないとのことであり、いともめ以外で買い物はしないという者も7人いた。高齢利用者の多くは、移動販売と生協での買い物が中心となっているようであり、「来てもらって助かる」という声が多く聞かれた。また、ほしいもの、必要なものが移動販売車に置いていない場合には、ドライバーに個別に依頼し、ドライバーが翌週までに仕入れて手渡すことも多いという。移動ルートの途中で車を止め、品物を届けに行く様子も見られた。現在は、宇川スマート定住促進協議会の事務局スタッフが毎週販売車に同行しており、移動販売車の階段を上ることが難しい高齢者に代わって買い物をしたり、荷物が重い高齢者に付き添い自宅まで荷物を運んでいる。

（2）宇川マルシェ金曜日

「宇川マルシェ金曜日」は、前述の通り、毎週金曜日（午前中）に地域の拠点施設、宇川アクティブライフハウス（久僧）で開催される手づくり惣菜や野菜、干物、日用品などを販売する市である。宇川アクティブライフハウスでは、毎週水曜日に子ども達の放課後教室（わくわく教室）が開催されている他、囲碁教室や卓球な

【表8】 集落ごとの平均利用者数・利用割合（2019年1月～2021年5月）

下宇川	中浜	尾和	袖志	久僧	谷内/上山	上野
平均利用者数	21.4	9.2	18.8	12.2	4.6	4.1
世帯数	135(140)	27(25)	68(63)	75(80)	33(30)	49(45)
利用者/世帯(%)	15.3%	36.8%	29.8%	15.3%	15.3%	9.1%
上宇川	平	平/中野	遠下	鞍内	全体	
平均利用者数	9.2	6	11.5	10.3	107	
世帯数	91(80)	23(22)	27(28)	17(13)	557(537)	
利用者/世帯(%)	11.5%	27.3%	41.1%	79.2%	19.9%	

(出所) ヒアリングをもとに作成

どサークル活動も行われており、宇川地区の住民にとっては親しみのある場所である。年に2回は、宇川加工所による手づくり料理のランチ・バイキング（春秋2日ずつ開催）も行われており、1日あたり150人が訪れる人気のイベントとなってきた。このようなことから宇川加工所の惣菜も地区の住民にとっては馴染みの商品である。平日の午前中ということもあり、普段は高齢者が多いが、祝祭日や休み期間中は、子どもを対象にしたイベントも行われ、親子連れで賑わう。喫茶コーナー（カフェ）ではコーヒーや手作りケーキを楽しむことができ、金曜市でおしゃべりするのを楽しみに来る客も多い。前述のとおり、平均66種類の品物を約40名が出品する。一日の買い物客は平均86人（最大で130人）、延べ3500人以上が利用した。平均客単価は1300円、売上げは約10万円である。

来場者は、最も多いのが、①徒歩でくる久僧の住民であり、以下、②自家用車を利用してくる下宇川の住民、④自家用車を利用してくる上宇川の住民、⑤宇川地区以外の京丹後市民、⑥京丹後市外からの訪問者の順に多い。デマンドバスを利用しての来場もわずかながらあるというが、ほとんどが自家用車か徒歩での来場である。また、徒歩での来場は、ほぼ久僧か中浜の住民に限られる。

聞き取り調査に回答した29人のうち17人が「毎回」、4人が「月に数回」来場するとのことであり、スタッフへのヒアリングからも、金曜市は常連客が多いことが確認できた。また、「人と会うため」に来るという回答も3割あり、金曜市は買い物の場であるとともに、1週間に

1回、地域の人たちが出会う交流の場にもなっているということがわかった。

(3) 小括

①買い物実態調査について

全世帯対象アンケートからは、一般に、農山村地域の特徴だとされてきたこと—自家用車での買い物が一般的であり相当高齢になるまで運転をすること、年齢と自家用車の利用の有無が買い物行動とその内容に影響を与えること、特に自家用車を利用できない高齢者については頻度や内容に影響が出ることなど—を、いずれも確認することができた。宇川地区においては、全世帯の8割以上が自家用車を利用して買い物をしており（65歳未満の者がいる世帯では9割以上）、75歳以上のみ世帯でも6割が自家用車を利用して買い物をしている。高齢になると丹後町外の店（15～25km離れている）での買い物や買い物頻度は下がるものの、自家用車がある限り、それほど極端に買い物行動が変化することはない。一方、自家用車を利用しない世帯においては、買い物行動は大きく異なり、丹後町外での買い物をする割合も少なく、買い物頻度も非常に低くなる。

このような不便・困難を軽減するものとして買い物サービスがあげられるが、宇川地区においても、生協と移動販売がよく利用されている。移動販売は、にしがき宇川店閉店に合わせ、住民が誘致したものであるが、年間を通じて、全世帯の約2割（約100世帯）が利用している。国道から離れた山合の区（集落）の中には、毎回、全世帯の8割が利用しているという区（集落）もある。利用者は80歳代以上の女性が多い

のが特徴であり、9割以上がほぼ毎回移動販売を利用している常連客である。買い物の中心が移動販売という世帯も多い。販売場所は区（集落）ごとに設定されているため、利用者は自宅から販売場所まで歩いてくることができる。開始前から集まっている住民も多く、世間話をするなど、1週間に1回の移動販売が交流の場となっている様子もうかがえた。移動販売は、車を持たない者にとっては数少ない買い物手段の一つであり、生活に不可欠なものとなっている。一方、自家用車を利用し町外で買い物できる者も、移動販売を利用しており、移動販売は誰にとっても「助かる」存在となっている。

一方、「宇川マルシェ金曜日」は、「買い物の楽しさや交流」を目的に毎週金曜日に開催されている市である。いともめ移動販売のように、必要なものをほぼ買いそろえるということはできないが、その代わり、人気の手づくり惣菜や喫茶コーナー（カフェ）があり、1週間に1回の「買い物を楽しむ場」、「交流の場」となっている。人と会うために来場する客も多い。但し、宇川アクティブライフハウスまでの移動距離が壁となっており、徒歩圏内に住んでいる久僧の住民と、自家用車を利用できる「買い物強者」の利用が中心となっている。

以上が、買い物調査から明らかにすることが出来た宇川地区における買物困難とそれへの対応の状況である。以下、特筆できる特徴について述べる。

②宇川地区における買い物困難対策の特徴

1) 住民自身の行動とネットワーク

まず第一に、「買い物空白地帯になる」という危機に直面したときに、住民自身の行動によって、移動販売と「宇川マルシェ金曜日」を開始することができたということである。移動販売は、住民がスーパー「いととめ」に直接依頼・交渉することから開始した。また、「宇川マルシェ金曜日」は、「宇川つながるミーティング」での提案をきっかけに、住民組織が立ち上げたものである。

このようなことが可能だったのは、それ以前から宇川地区においてさまざまな住民や団体による活動が行われてきたこと、それらのネット

ワークができていたことによるだろう。第Ⅲ章の冒頭で示したように、宇川地区においては、宇川アクティブライフハウスを拠点として、宇川加工所や子ども放課後教室など様々な活動が行われ、それらの団体により宇川アクティブライフハウス運営委員会が組織されてきた。また、連合区長会との連携も保たれている。このような中で、2017年には区長や加工所など地域の人々が参加した「宇川地域づくり準備会」が、「中学生以上住民全員アンケート」を行い、地域のビジョンとしての「宇川の未来づくり」を策定・公表している。また、買い物問題についても宇川連合区長会が実施主体となり、にしがき宇川店閉店直後の2019年1月に全世帯アンケートを行っている。このような実績も踏まえ、宇川地区では2019年度から3年間、農林水産省の農山漁村振興交付金を受け地域づくり事業を展開することとなった。新たに宇川スマート定住促進協議会も組織され、住民をまきこんでの「宇川つながるミーティング」も開催されている。

「宇川マルシェ金曜日」を実現することができたのは、このような日頃からの活動に加え、すでに手づくり惣菜・弁当の販売実績をもち、ランチ・バイキングのノウハウももっていた宇川加工所の存在と、宇川スマート定住促進協議会に事務局員がおり金曜市の準備作業から販売、精算など、事業実施のために不可欠な一連の作業を担うことができたことが大きい。

2) 多様な主体の参加

第二に、その結果、多様な主体が関わっていることである。地域団体、NPO法人、区長会、事業者、住民、関係人口など、関わり方は様々であるが、多様な人々が「買い物」を通じて活動している。「宇川マルシェ金曜日」には宇川加工所のメンバーが惣菜を、地元の農家、漁家、住民が野菜、干物、木工製品、日用品などを出品する。リサイクル品も出品されるし、筆者のゼミもゼミで開発したジビエカレーを出品している。キッチンカーも中庭に出店する。

また、いともめ移動販売には、毎回、スマート定住促進協議会の事務局員や地域おこし協力隊員が同行し、移動販売車の階段を上れない高

高齢者の代わりに買い物をしたり、荷物を運ぶのを手伝ったりしている。そのなかで、事務局員や隊員が販売ドライバーや買い物客と対話し地域のニーズをつかむ。必ず買い物にくる高齢者が来ないために自宅に行ってみたところ倒れているのを発見したこともあるという。事業者まかせにしないところも大きな特徴である。

3) 共生の視点とソーシャル・キャピタル

第三に、共生の視点である。宇川地区の買い物困難対策は、買い物弱者だけを対象にするのではなく、幅広い人々を対象としたものであり、買い物行為だけでなく、買い物を楽しむことや、人との出会い・交流を楽しむことを目的にもしている。「宇川マルシェ金曜市」では、販売スタッフも出品者も買い物客もともにほとんどが地域の住民である。加工所メンバーは惣菜をつくるだけでなく買い物客にもなる。高齢者でも誰でも手づくりの手芸品などを出品できる。サービスする側、される側という境界は基本的にはない。買い物の場での交流により、信頼とお互い様の感覚が広がれば、ソーシャル・キャピタルの醸成につながる。そして豊かなソーシャル・キャピタルにより、社会的孤立を防ぐことが期待できる。

4) 複数の対策

第四に、対策が一つだけではないことである。各区（集落）をまわる移動販売、拠点施設で開催される「宇川マルシェ金曜市」、宇川地区外での買い物も可能にする移動支援という3つの手段により、理論的には様々な手段を組み合わせ、買い物困難問題を解消することが可能となっている。

5) 課題

一方、課題もある。課題の第一は、持てる資源を十分に総合化し、活用できていないことである。その一つの例が移動支援である。上述のように、宇川地区においては、各区（集落）をまわる移動販売、拠点施設で開催される「宇川マルシェ金曜市」、先進的な移動支援という3つの柱があり、理論的には様々な買い物ニーズに応えることが可能となっている。たとえば、徒歩圏外の高齢者もデマンドバスや「ささえ合い交通」を利用して「宇川マルシェ金曜市」で

買い物を楽しんだり、宇川アクティブライフハウスまで来た後に、乗合バスに乗り換えて宇川外に買い物に行くことができるはずである。しかし、デマンドバスも「ささえ合い交通」も、買い物のために活用されているとはいえない。理由は諸々あるが、一言で言えば使い勝手が良くないということである。現在はバスや「ささえ合い交通」を利用していない者の間でも「今後はこれらを利用していきたい」との意見は多い。移動販売、「宇川マルシェ金曜市」、移動支援を総合的に「買い物困難問題」への対策と位置づけ、取り組む視点が必要である。

第二に、人材の面である。前述のように、宇川地区では、地域活動が盛んに行われており、成果もあげている。しかし、頻繁に聞かれるのが「人が足りない」という言葉である。同じ人がいくつもの活動を掛け持ちしており、活動の担い手も高齢化している。「潜在的活動人口」の掘り起こしが必要である。

第三に、事業の継続性という課題である。「宇川マルシェ金曜市」を運営してきたのは宇川スマート定住促進協議会であり、専従の事務局員が必要な手続きや作業を担うことで成り立っていた部分も大きい。しかし、補助事業は2022年3月で終了する。また、移動販売店舗は、いとめが2013年に経済産業省の「買物弱者対策支援事業」の補助も受け用意したものであるが、いずれ車体の更新時期を迎える。いずれの事業も「市場の失敗」に対応するものであり、完全な市場ベースでの継続は期待できない。事業をどう継続していくのか、行政がどのように関わるのが課題となっている。

以上が、宇川地区の事例についての小括である。これまで述べてきたことを踏まえ、次章では買い物困難問題の解決のために必要と考えられることをコミュニティ・ガバナンスという視点から改めて整理してみよう。

IV 買い物困難対策と コミュニティ・ガバナンス

1 地域を守る、地域を活かす 「地域づくり」の視点

まず、地域づくりという視点が重要だという

ことである。第Ⅱ章では、農山村地域において、買い物困難問題がより深刻化する理由、背景について述べた。同章で述べた店舗や地域公共交通機関の減少、高齢化のさらなる進展、家族の変化、地域の変化といった問題は、「買い物環境」だけではなく、現在、農山村地域の持続可能性そのものを揺るがしている大問題である。従って、買い物困難問題について考えるということは、「地域の存続」問題について考えるということであり、買い物困難問題に対する対策は、地域をどう守っていくのかということに関する対策だということでもある。とりあえず店舗が出来れば良い、移動販売があればよいという問題ではないのである。地域を維持し活かすにはどうすればよいのか、持続可能な地域をどう創っていくのかを問う「地域づくり」の視点が、買い物困難問題へのアプローチには求められている。

2 生活の質・Well-being（福利）の問題として捉える視点

次に、買い物困難問題を捉える視点についてである。第Ⅰ章で述べたように、買い物困難は、買い物をする際に感じる不便や困難の問題にはとどまらない。買い物の不便・困難は、食生活や健康の問題であり、フードセキュリティや社会的孤立の問題にもつながる、生活の質・Well-being（福利）に関わる問題である。

「買い物空白地帯」は、買い物場所だけでなく、医療機関、学校、金融機関、飲食店などの空白地帯であることも多く、食料品だけでなく、人々の基礎的ニーズに関わる様々な資源へのアクセスがより困難な地域であるということもできる。したがって、「買い物困難問題」は、どのようにして人々の基礎的ニーズを満たし、生活の質を確保し、Well-being（福利）を実現していくのかという視点から捉えられるべきである。

3 コミュニティ・ガバナンスの視点

第三に、そのためには、地域公共空間のガバナンス、コミュニティ・ガバナンスという視点が必要であるということである。現在、多くの

農山村地域で起きていることは、家族や集落の機能が低下する一方で、スーパーや食料品店、金融機関が撤退し（市場の機能不全）、市町村合併によって「役場」も遠くなっていく中で、買い物問題だけでなく、空き家、耕作放棄地、高齢者の見守り、子育てなど、「地域」で対応しなければならない問題がこれまで以上に増えているということである。「老親の世話をする」、「生活必需品を販売する」といった、以前は家族や民間事業者がそれぞれ対応していた事柄も、今では、「公共問題」として解決していかなければならない問題となっている。「地域」はこのような公共問題が山積している「公共空間」である。

このような「公共空間」において、多様な主体がそれぞれの持ち味を活かしながら連携し、課題解決にとりくむ、コミュニティ・ガバナンスが求められている。買い物問題を例にとれば、買い物困難という「地域的公共課題」を解決するために、NPO、地域活動団体、自治会・町内会、各種団体、民間事業者、そして行政（市町村、都道府県、国の様々な機関）が連携し、その解決に取り組んでいくことが求められているのである。

4 総合的に課題に向き合う必要性

そこで重要なのが総合化の視点である。地域において生じる「公共問題」は往々にして複雑・多面的であり、その解決には様々な側面からのアプローチが必要となる。それぞれの持ち味を活かし日々活動している多様な主体の存在はその点で大きな力となるが、しかし、それぞれの活動が脈絡なく行われていると、なかなか課題解決には向かわない。そこで、コミュニティ・ガバナンスにおいては、多様な主体がそれぞれの資源を持ち寄り、手段を組み合わせ、総合的に課題解決に向かうという総合化の視点が重要となる。

これまで見てきたように、買い物困難問題は、近接性や交通手段に加え、健康問題や家族関係、社会的なつながりなど様々な要素が、その困難を増幅したり、逆に軽減する要素となる複雑な問題であった。したがって、何か単一の手段が

講じられたからといって、なかなか解決には向かわない。たとえば、生活圏のかなり広い農山村地域にあっては、買い物困難対策として、「買い物空白地帯」にミニスーパーが一つ作られたとしても、車を利用できない高齢者にとっては問題の解決にはならない。そのミニスーパーまでのあるいはミニスーパーからの移動支援・宅配があり、それらを使って買い物をしようと思える体力と気力があり、買い物で知り合いと出会うことが楽しめる環境があつてはじめて、買い物困難問題は解決に向かうのである。店舗設置や移動販売、宅配、買い物代行、移動支援のような直接的な買い物支援に加え、声かけ、交流サロン、健康体操、趣味のサークルなど様々な手段を組み合わせることで課題と向き合う総合化の視点が必要である。

5 担い手の確保～関係人口、潜在的活動人口の活動人口化

そのためには、担い手の確保が重要となる。しかし、地域では、高齢化と人口減少が進んでおり、また働く世代は日中は、地域外にすることも多く、なかなか担い手を確保していくことも難しい。このようななかで、近年、「定住人口」でもなく、「交流人口」でもないが、地域に関心を持ち何らかの形で関与する「関係人口」が期待されている。そこには、都市と農山村の間に新しい関係を築き、地域機能の維持や新しい価値の創出に寄与できるのではないかという「関係人口」への期待がある（小田切・筒井 他 2016; 小田切 2018a; 指出 2016; 田中 2017）。「関係人口」は、「定住人口」のように地域の機能維持や再生に日常的に関わることはできないが、年に1回～3回など頻度は多くないが重要な活動に参加することはできる。また、新しい発想や新しい価値をうみだすアイデアを提供することもできる。地域外の人材による資金や知恵、労力の提供は地域内の内発的な動きとも結びつきやすい（作野 2019:17）。

たとえば、買い物困難問題については、「関係人口」は、日々の移動支援や店舗の運営などに関わることは難しいが、「買い物の場」を楽しんでもらうためのイベントや交流会などでは

運営に関わることができるし企画もできる。これらは、買い物に消極的で家に閉じこもりがちな高齢者に「出てきてもらう」ためのきっかけづくりの重要な手段である。

さらに、「関係人口」は、地域に関心がありなにかきっかけがあれば地域活動を始めてみたいと思っている潜在的活動人口を、「つなぎ、ひきだす」触媒になる可能性がある。たとえば、イベントであれば、普段は地域活動とは疎遠な住民でも楽しみながら参加でき、中には活動そのものに関心をもつ住民もでてくるだろう。そのときに、「よそ者」であり比較的若い世代であることも多い「関係人口」の存在は、「参加」の敷居を引き下げることにもつながるだろう。草の根の地域活動への参加は、地域のソーシャル・キャピタルを豊かにし、地域力、課題解決力を高めていくことにつながる。

6 イノベティブな組織の必要性～地域運営組織の活用

とはいっても、伝統的な男性世帯主・高年齢層中心の自治会・町内会の活動には、若者や女性は参加しづらいかもしれない。このような中で期待されているのが地域運営組織である。地域運営組織は、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」のことであり、現在、小学校区などを中心に形成が進められている（総務省 2018; 2021b）。このような地域運営組織には、福祉、産業振興、施設管理など、様々な事業を総合的に展開する「総合性」や、女性や若者が積極的に参加し役員を務めるなど、従来とは異なるイノベティブ（革新的）な運営が行われる「革新性」といった特徴が見られ、そこから新しいイノベティブ（革新的）な取組みが生まれることも期待される（小田切 2018b:38-39）。

買い物困難問題がこのような新しいタイプのコミュニティ組織を中心に行われるようになれば、多様な主体の参加を得て、従来からのしきたりや発想にとらわれないイノベティブ（革

新的)な発想で対策を講じていくことにもつながるだろう。

7 行政の役割

最後に行政の役割である。買い物困難問題は、市場の失敗と政府の失敗(杉田 2008;2013)により生じた基礎的ニーズに関わる生活基盤の消失によるものである。公共問題として位置づけ対応することが必要であり、コミュニティ・ガバナンスの視点が重要であることは先に述べた通りである。そして、このコミュニティ・ガバナンスにおける行政の役割は重要である。ここでは、行政の役割を、プレイヤー、プラットフォームビルダー、政策アントレプレナーという3つの役割に分けて論じたい。

(1) プレイヤーとしての行政

まず、第一の役割は、プレイヤーとして、地域の現場で地域の多様な主体と連携・協働して課題の解決に当たるという役割である。地域では、地域運営組織、自治会・町内会、各種団体、NPO 法人、任意団体、民間事業者、個人、関係人口など様々な主体が活動している。一方、行政においても、保健福祉、農業、交通・運輸、観光、警察など様々な分野において様々な政府レベルの職員が日々活動を行っている。これら行政職員が地域におけるネットワークの一員として多様な主体と協働し、共に汗をかき、具体的な課題解決にあたるというのが、プレイヤーとしての行政の役割である。

(2) プラットフォームビルダーとしての行政

第二の役割は、プラットフォームビルダーとして、コミュニティ・ガバナンスのための基盤整備と運営のサポートを行っていくという役割である。前述のように、買い物困難問題をはじめ、多くの地域的公共問題への取組みは、多様な主体がネットワークを組んで対応することにより、大きな効果が期待できる。一方、そのようなネットワークを形成・維持し、さらにネットワークとして課題解決に取り組むというコミュニティ・ガバナンスには、様々な困難が存在する。このような困難を除去し、コミュニティ・ガバナンスが機能するような環境をつくっていくのがプラットフォームビルダーとし

ての行政の役割である。

具体的には、地域におけるコミュニティ・ガバナンスを制度的に支える仕組みを整えること(たとえば地域運営組織について条例で定めること)、コミュニティ・ガバナンスを人的に支援すること(たとえば地域担当支援職員が助言者、支援者として伴走すること)、財政的に支援すること(地域運営組織等の事務局スタッフの人件費、具体的な活動に関わる経費に対して財政的に支援すること)などがあげられる。

地域と向き合う行政のスタンスとしては、行政改革目的型と公共領域拡大型の二つがある(小田切 2018b:53-54)。このうち、行政改革目的型は、行政のコスト削減のために地域運営組織等を利用するものであり、これまで行政が行ってきたことを費用をかけずに地域に肩代わりさせようというものである。一方、公共領域拡大型は、行政が得意でない活動や行政が対応してこなかった活動を地域運営組織等が担い、これと行政が協働することによりこれまで行政だけでは解決できなかったような地域的公共課題を解決していこうというものである。買い物困難問題をはじめ、現在多くの農山村地域で起こっている問題は、以前は、家族や民間事業者などが対応してきた事柄が、現在では地域的公共課題として「公共問題化」しているものである。また、その多くは「市場の失敗」で生じたものであり、元々市場ベースでは解決することが難しい問題である。そこでこのように拡大した「公共問題」を解決していくためには、行政には、「公共領域拡大型」のスタンスが求められる。このようなものとしては、事業に必要な経費とともに、事務局スタッフの人件費を一括交付金として地域自主組織に交付している雲南市の事例などが参考になる。

(3) 政策アントレプレナー(起業家)としての行政

プレイヤーとして活動し、プラットフォームビルダーとしてネットワークをサポートしている行政職員は、日々の活動の中で、地域の様々な課題、課題を解決する上でボトルネックとなっているような問題に気づくことだろう。また、それらの問題には、コミュニティ・ガバナ

ンスによる創意と工夫だけでは解決できない制度的な問題や政策の不備もあるだろう。そのようなときに、それを「仕方がない」とあきらめるのではなく、政策課題として設定し、「政策化」していくことが重要である。このように日々の活動の中から課題を発見し、それを政策化していく人材が、政策アントレプレナーとしての行政職員ということになる。たとえば、買い物困難問題では、地域公共交通のあり方や公共施設の使い方、移動販売車の運行方法、店舗の営業、土地利用などにボトルネックが存在している可能性があり、そのようなボトルネックとしての「規制」をとりはらっていくことなどもこれにあたる。総務省行政評価局による買い物弱者対策に関する実態調査（総務省 2017）においては、事業者の活動を妨げている様々な規制の存在が記述されるとともに、買い物弱者対策の実施のための環境整備に取り組んでいく必要性が述べられている。自治体からの問題提起が国の政策変化につながることもある。そのような意味でも政策アントレプレナーとして、自治体行政に求められることは多いといえる。

おわりに

以上、本稿においては、買い物困難問題の現状と背景について検討した後、京丹後市宇川地区の事例研究を踏まえた上で、買い物困難対策に必要な7つの視点——①持続可能な地域に向かう地域づくりの視点、②問題を生活の質・Well-being（福利）の問題と捉える視点、③多様な主体によるコミュニティ・ガバナンスの視点、④分野横断的、多面的・総合的にアプローチする必要性、⑤担い手の確保の視点、⑥イノベティブな組織の必要性、⑦行政に期待される3つの役割——について述べた。買い物困難問題は、今や全国に広がる問題であり、なかでも農山村地域において、事態はますます深刻になっている。本稿で述べてきたように、買い物における困難を軽減し、買い物しやすい環境をどう維持していくのかという問いは、人々が暮らし続けられる地域をどう創っていくのかという問いでもある。現在なんとかかんとか車を運

転している高齢者の多くも、近い将来、車の運転を断念せざるを得なくなるだろう。買い物支援を通じて、どのようにして人々の生活の質を確保し、Well-being（福利）を実現していくのか、その方策をたてていくことが今ほど求められていることはないといえる。

（謝辞）調査にあたっては、京丹後市宇川地区の皆様、いともめ移動店舗の坂本様にご協力をいただきました。ここに感謝の意を表します。

注

- 1) 「生活ドキュメント 買い物難民」を2009年6月2日から6月27日まで8回にわたり連載。「生活ドキュメント 買い物難民・その後」を2010年5月18日から6月4日まで5回にわたり連載。
- 2) 農林水産政策研究所<食品アクセスマップ>https://www.maff.go.jp/primaff/seika/fsc/faccess/a_map.html#1
- 3) 店舗の大規模化について、ショッピングセンター（SC）の例でみると、2020年末現在、SCは全国で3,150あり、そのうちの1,820（57.8%）が、1万㎡を超えるものとなっている。また、そのうち、1,576（86.6%）が周辺部に立地しており、146は5万㎡を超える超巨大店舗である。1万㎡以上の店舗は、2008年の860から、2020年の1820へと2倍以上に増加しており、大規模化は増減数でも確認できる。（日本ショッピングセンター協会ウェブサイト<全国のSC数・概況>http://www.jcsc.or.jp/sc_data/data/overview
- 4) 道路運送法の改正による貸し切りバス（2000年2月）、乗合バス（2002年2月）参入・退出の認可制から届け出制への変更
- 5) 合併後のまちづくりのため設立され、丹後町を範囲に活動している。
- 6) 地元産品をつかった加工品づくりのため2013年に結成され、宇川アクティブライフハウスを拠点に活動している。メンバーは12人。道の駅や宇川温泉よし野の里、経ヶ岬灯台などで、弁当や加工品を販売。年に2回（2日ずつ合計4日）のランチバイキングは、1日150人が来場する賑わいのイベントとして定着している。新型コロナ感染症のため2020～2021年度は開催していない。
- 7) 地域づくりの住民参加のワークショップ。2020年2月に第1回開催。
- 8) ■全世帯アンケート調査：調査期間：2021年8月25日～9月5日。537世帯に配付、回収率49.2%。

■いととめ販売実態調査：2021年10月3日、10月24日にいととめ移動販売の全行程に同行し、ドライバーと買い物客から聞き取りを行った。

■宇川マルシェ金曜市実態調査：2021年3月12日、4月9日、7月23日、7月25日、10月8日の5日間に渡り、ゼミでは金曜市の手伝い、イベント運営などを行いながら運営実態を観察するとともに、宇川スマート定住促進協議会の事務局員、レジ担当者から聞き取りを行った。また、10月8日には買い物客から聞き取りをおこなった。

■調査結果は、『宇川地域における買い物に関する調査報告書』にまとめている。

参考文献

- 浅川達人 (2016) 「地方都市におけるフードデザート問題—都市・農村混在地域における実証研究」日本都市社会学会年報第34号。
- 浅川達人 (2017) 「街なかに潜む低栄養リスク高齢者—都市のフードデザート問題」都市問題2017年6月号。
- 新雅史 (2012) 『商店街はなぜ減るのか—社会・政治・経済史から探る再生の道』光文社
- 荒木一視 (2007) 『『まちづくり3法』はなぜ中心市街地の再生に効かなかったのか：都市計画法を中心とした大型店の規制・誘導』新井良雄・箸本健二編著『流通空間の再構築』古今書院。
- 今里佳奈子 (2020) 「小さな拠点の現状と課題—『令和元年度小さな拠点の形成に関する実態調査』を手がかりに—」龍谷政策学論集第9巻2号。
- 岩間信之・田中耕市・佐々木緑・駒木信比古・斉藤幸生 (2009) 「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』6182)。
- 岩間信之編著 (2011) 『フードデザート問題—無縁社会が生む「食の砂漠」』農林統計協会。
- 岩間信之編著 (2013) 『改訂新版 フードデザート問題—無縁社会が生む「食の砂漠」』農林統計協会。
- 宇都宮淳人 (2015) 『地域再生の戦略—「交通まちづくり」というアプローチ』筑摩書房。
- 小田切徳美 (2018a) 「農山村ビジョンと内発的発展論」小田切徳美・橋口卓也『内発的農村発展論』農林統計出版。
- 小田切徳美 (2018b) 『農山村からの地方創生』筑波書房。
- 小田切徳美・筒井一伸編著 (2016) 『田園回帰の過去・現在・未来—移住者と創る新しい農山村』農山漁村文化協会。
- 加藤彰彦 (2005) 「＜直系家族制から夫婦家族制へ＞は本当か」熊谷苑子・大久保孝治編『コーホート比較による背後日本の家族変動の研究』日本家族社会学会全国家族調査委員会。

- 加藤彰彦 (2009) 「直系家族の現在」社会学雑誌26号。
- 菊島良介・高橋克也 (2018) 「食料品アクセス問題における買い物サービス利用が食品接種の多様性に及ぼす影響—農林水産情報交流ネットワーク事業全国調査結果の分析」
- 菊島良介・高橋克也 (2020) 「国民健康・栄養調査からみた食料品アクセスと栄養および食品接種：大体・補完関係に着目して」日本公衆衛生雑誌第67巻4号。
- 菊島良介・高橋克也・伊藤暢宏・大橋めぐみ (2021) 「店舗の利用可能性からみた食料品アクセスと食品摂取」フードシステム研究第27巻第4号。
- 熊谷修他 (2003) 「地域在宅高齢者における食品摂取の多様性と高次生活機能低下の関連」日本公衆衛生雑誌50巻12号。
- 経済産業省 (2010) 『地域生活インフラを支える流通のあり方研究会報告書』
- 経済産業省 (2015a) 「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」
- 経済産業省 (2020) 「買い物弱者対策関連事業予算等（地方公共団体）とりまとめ（令和2年度）」<https://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/kaimonojakusyashien.html>
- 厚生労働省 (2011) 『平成23年版高齢社会白書』。
- 斉藤雅茂 (2018) 『高齢者の社会的孤立と地域福祉：計量的アプローチによる測定・評価・予防策』明石書店。
- 作野広和 (2019) 「人口減少社会における関係人口の意義と可能性」経済地理学年報第65巻。
- 指出和正 (2016) 『ほくらは地方で幸せを見つかる』ポプラ社。
- 杉田聡 (2008) 『買い物難民—もう一つの高齢化社会』大月書店。
- 杉田聡 (2013) 『「買い物難民」をなくせ！消える商店街、孤立する高齢者』中央公論新社。
- 関満博 (2015) 『中山間地域の「買い物弱者」を支える：移動販売・買い物代行・送迎バス・店舗設置』新評論。
- 総務省 (2017) 『買い物弱者対策に関する実態調査結果報告書』
- 総務省 (2018) 『地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書（平成30年3月）』
- 総務省 (2020) 『過疎地域等における集落の状況に関する現況調査報告書（令和2年3月）』
- 総務省 (2021a) 『令和元年度版過疎対策の現況』
- 総務省 (2021b) 『令和2年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書』
- 高橋愛典・野木秀康・酒井裕規 (2017) 「京丹後市の道路公共交通政策—上限200円バスからシェアリング・

- エコノミーへ？」近畿大学商経学叢第63巻3号。
- 田中輝美（2017）『関係人口をつくる～定住でも交流でもないローカルイノベーション』木楽舎。
- 辻中豊・ペッカネン・山本英弘（2009）『現代日本の自治会・町内会』木鐸社
- 徳野貞雄（2014）「現代農山村分析のパラダイム転換―「T型集落点検」の考え方と実際」徳野貞雄・柏尾珠紀『家族・集落・女性の底力―限界集落論を超えて』農山漁村文化協会。
- 内閣官房（2019）「地域の公共交通の確保に向けた支援」（内閣官房行政改革推進本部事務局説明資料）。
- 内閣府（2021a）「令和3年度_小さな拠点の形成に関する実態調査_調査結果」
- 内閣府（2021b）『令和3年交通安全白書』。
- 中田実（2021）『住民自治と地域共同管理』東信堂
- 農林水産省（2021）「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3年3月）」
- 農林水産政策研究所（2012）『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―第1分冊 研究報告』
- 箸本健二（1998）「流通業界における規制緩和と地域経済への影響」経済地理学年報第44巻第4号。
- 箸本健二（2016）「地方都市における中心市街地空洞化と低利用不動産問題」経済地理学年報第62巻。
- 増田寛也編著（2014）『地方消滅』中公新書。
- 宮本太郎（2009）『生活保障：排除しない社会へ』岩波新書。
- 宮本太郎（2017）『共生保障：〈支え合い〉の戦略』岩波新書。
- 薬師寺哲郎・高橋克也（2013）「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。
- 薬師寺哲郎編著（2015）『超高齢社会における食料品アクセス問題―買い物難民、買い物弱者、フードデザート問題の解決に向けて』ハーベスト社。
- 薬師寺哲郎（2017）「高齢者の自動車利用状況の推計」『食料品アクセス問題の現状と課題―高齢者・健康・栄養・多角的視点からの検討―』農林水産政策研究所・食糧供給プロジェクト【食料品アクセス】研究資料第3号
- 渡辺達朗（2016）『流通政策入門：市場・政府・社会（第4版）』中央経済社。