

深刻化する東京の買物弱者問題、課題と対策の視点

阿部康弘（東京自治研究センター研究員）

■はじめに

公共交通等の利用が困難で生活に支障をきたしている、いわゆる「買物弱者」*¹の問題がマスコミで取り上げられるようになって、10年余りが経過した。元々過疎地域の限界集落問題の一つの事象として説明されることが多かったが、その後全国的に急速な広がりを見せるに至っている。

経済産業省は2010年に全国で約600万人と推計したが、最近の調査によれば約700万人としている。*²また、「令和2年版国土交通白書」には、公共交通空白地域の居住人口が767万人と記されている。*³

本稿の主たる目的は、東京の買物弱者問題を概観し、課題と今後重要だと思われる視点について述べることにある。

■急速に深刻化する東京の買物弱者問題

2020年5月6日付の『東京新聞』は、「買い物困難者、23区で増加 高齢化進み37万人 コロナでさらに深刻化」と報じている。

農林水産政策研究所がまとめた「食料品アクセス困難人口の推計(都道府県別)表1」を見てみよう。2015年時点の東京のアクセス困難人口の割合は、65歳以上人口に占める率で20.0%（601千人）、75歳以上人口に占める率は23.6%（340千人）である。全国ではそれぞれ24.6%、33.2%であり、地方圏ではそれぞれ25.9%、36.4%となっている。割合として比較すれば確かに低いのだが、問題は2005年以降の変化率が全国、地方圏と比べて著しく高いことである。東京の伸び率は65歳以上人口で53.5%、75歳以上人口で

82.8%となっている。この顕著な伸びは、埼玉、千葉、神奈川各県でも共通の傾向である。

国立社会保障・人口問題研究所によると、2040年には国民の3人に1人が65歳以上の高齢者、5人に1人が75歳以上の後期高齢者という超高齢社会に突入する。*⁴そして特に75歳以上人口の割合増加が大きいのが都市部とされている。これを踏まえたとき、あくまでも推計値ではあるが、地方の過疎地域にとどまらず、東京でもこの問題が急速に深刻化していくという問題の大きさをとらえることができるだろう。

次に東京都内を自治体別に見てみる。表2は区部、表3は多摩、表4は島しょについてまとめたものである。2015年時点の区部全体の65歳以上人口に占める困難人口の割合は19%（約382千人）、75歳以上人口に占める困難人口の割合は22%（約215千人）となっている。千代田区が最も低率（それぞれ8%、10%）で、杉並区が最も高率（それぞれ25%、29%）である。同様に多摩全体の65歳以上では22%（約229千人）、75歳以上で27%（約131千人）となっている。羽村市が最も低率（それぞれ10%、13%）で、多摩市が最も高率（それぞれ28%、35%）である。島しょ地域を除くと、全体では区部よりも多摩が困難人口の割合が高い。

なお、「食料品アクセス困難人口」は、食料品販売店舗までの距離500メートル以上で自動車利用困難な高齢者を基準としており、公共交通等の利用を考慮したものではない。この調査結果からは、都心部であるか否か、区部に近接しているか否か、山間丘陵地域があるか否かといったエリアによる偏在の傾向に特徴を見出すことはできない。

■問題の背景と国の取り組み

一般的に、買物弱者問題の背景には、次のような要因がある。急速な高齢化、要支援・要介護高齢者の増加、高齢単身世帯等の増加、高齢ドライバーの免許返納、鉄道バス路線の縮小、バス・タクシーのドライバー不足、個人商店の縮小等であり、これらの中には新型コロナウイルスの感染拡大が大きな影響を与えたものもある。

それでは、買物弱者問題について行政はどのような対策を講じてきたのだろうか。

買物が困難であるという状況を改善するのであれば、昨今は宅配や買い物代行、配食といった「商品を家まで届けるサービス」もあり、多くの事業者が参入している。しかし、インターネットを介し、また経済的な負担も伴うサービスについては、高齢者にとってハードルが高い面があり、現状では一つの選択肢に過ぎない。当然個々の日常生活には、買物以外に通院、福祉施設の利用、役所や銀行の手続き、友人との語らいのひとつときというように、様々な用向きがあり、これらに支障を来している人々が一定存在することは、想像に難くない。高齢者の外出を促すための移動手段の確保が、対策の基本である。

こうした中、国は近年活発に法制度を見直し、市町村も公共交通網の構築に向け計画の作成に取り組むようになった。従来、交通事業の許認可を行ってきたのは専ら国土交通省地方運輸局であり、都道府県や市町村は交通施策を主体的に担っていなかった。地域公共交通活性化再生法の施行以後は、市

町村が公共交通網形成の主役になるよう、仕組みが大きく変更されたのである。2020年11月の改正活性化再生法の施行のポイントは、概ね次のようにまとめられる。^{*5}

- ① 地域が自らデザインする地域の交通である。
- ② 地方公共団体による「地域公共交通計画」(マスタープラン)を作成する。(努力義務)
- ③ 従来の公共交通サービスに加え、地域の多様な輸送資源(自家用有償旅客輸送、福祉輸送、スクールバス等)も計画に位置づける。
- ④ 定量的な目標設定(利用者数、収支等)と毎年度の評価を盛り込む。
- ⑤ 地域における協議を促進する。

そして、これらの計画策定、施策の推進にあたっては、財政補助のほか手続きの円滑化等の支援が用意されている。

国土交通省によれば、2021年11月末現在で地域公共交通計画を策定したのは全国で670団体であるが、地方圏の取り組みが多く、東京は6団体にすぎない。神奈川が9団体、千葉18団体、埼玉16団体であり、総じて東京圏の自治体の取り組みは、積極的とは言い難いのが実情である。^{*6}

なお、都内の自治体で策定しているのは、東京都臨海部(東京都・中央区・港区・江東区)、江戸川区、多摩市、武蔵野市、八王子市、福生市であるが、各計画の詳細な分析については、別の機会に譲りたい。

■課題の所在

買物弱者の発生要因は多岐にわたることから、所管官庁も内閣府、経済産業省、農林水産省、国土交通省、厚生労働省にまたがり複雑になっている。

今回、買物弱者問題に関わるデータの分析を試みようとする各種の資料を当たったが、対象人口を推計する際の算定基準がバラバラであること、そもそも調査は頻回に行われず、最新といえるものが確認できないということがわかった。予測される問題の大きさに比して、取り組む上での本気度には、疑問を呈さざるを得ない。また、所管官庁を横につなぎ、一体で臨もうとする姿勢についても同様である。

超高齢社会に向かおうとする現在、まずは、所管官庁を超え、一体となってより精微な調査で実情を明らかにし、対策を推進することは急務である。この間公共交通が衰退してきたのは、モーターゼーションや人口減少といった外部要因だけではなく、交通事業者や行政にも、移動ニーズの把握と、住民の生活に照らし合わせてサービスを見直す生活者目線が不足していた面があるだろう。総合的な交通ネットワークの計画作りに欠け、廃止路線を補充する代替交通の運行や行政は赤字分を補助するだけで、事業内容については事業者任せにしてきた傾向は否定できないだろう。

■今後重視すべき視点

当然のことだが、利用者重視の交通政策を行うのであれば、その政策が本当に利用者重視に結びついているのか、絶えず検証されなければならない。残念ながら策定された計画の中にも未だ交通空白の実態把握が不十分で、コ

ミュニティバスの運行で事足りるとするかのようなものや安易な路線の組み替えに終始したものが散見される。これでは首長の公約は実ったとしても、「空気を乗せて」バスが走るという光景が繰り返されかねない。

まとめとして、対策を行う上で重要だと思われる視点を提起したい。繰り返しになるが、まずは利用者である生活者の目線に徹底して立つことである。高齢者をはじめとした利用者が置かれている実態、特性、移動能力に焦点を当てた議論が待たれる。とりわけ求められるのが、交通と福祉の連携である。たしかに、地域での議論の場となる活性化協議会のメンバーには、高齢者や障害者、自治会町内会の代表者が含まれることが多いが、より意識的な連携の工夫が必要である。行政の交通担当者が「既存のサービスでは利用できない高齢者がいるかもしれない」と考え、福祉部局も「高齢者の生活支援のために、自分たちも移動支援に取り組む必要がある」という意識を持つ、そして交通事業者も地域の高齢者の目線でサービス内容を振り返るといった。

自治体の計画によっては、コンパクトシティやAIの活用による自動運転走行等の構想が盛り込まれる例が見られる。もちろん、都市計画と交通計画の連携や技術革新の活用を全て否定するつもりはないが、生活者目線に徹底して立つという基本なくして、どのような対策も実を結ぶとは思えない。

次に着目するのは、「幹線交通—生活交通—福祉交通」という切り口で言えば、高齢者のうち半数を後期高齢者が占めるようになり、大量輸送である幹線交通を使いにくい人々が増えているということである。要介護要支援ではないが、日々の体調や天候によって、幹線交通を利用できないという事例

は珍しくない。つまり、従来の公共交通と福祉交通の中間のサービスや支援の必要性が高まるということである。これを踏まえた上で、切れ目のないサービス、移動支援を目指すことが必要である。

そして、市町村の調整役である東京都都市整備局も指摘しているが、都内の公共交通空白地域の多くが行政界に存在していることから、自治体間の調整による計画策定の必要性についても考慮すべきである。^{*7}

超高齢社会を迎え、地方でも都市でも高齢者の移動困難は深刻化する。必要に迫られマイカー運転を続ける高齢者の重大交通事故も増え続けている。今後都市部を中心に後期高齢者が増加すれば、移動手段の問題は致命的となる。まさに待ったなしの状況下、その対策は端緒についたばかりだが、先駆的な取り組みが波及していくことを期待したい。

[注]

- *1 今回取り上げた問題を表す呼称としては、「買物弱者」のほかに「買物難民」「公共交通空白地域」「公共交通不便地域」「食品アクセス困難者」等様々なものがある。複数にまたがる所管官庁により呼称も異なっている。筆者としては、本質的な意味を表現するという理由で、「移動困難者」が最適であると考えますが、本稿においては「食料品アクセス困難人口・率」のデータを使用したことから、「買物弱者」の呼称を用いたものである。
- *2 経済産業省 HP より (2022 年 2 月 18 日確認) 内閣府の調査で「日常の買い物に不便」と回答した 60 歳以上の人の比率を総務省統計局の「人口統計」による 60 歳以上人口に乗じて推計
- *3 国土交通省 HP より (2022 年 2 月 18 日確認) バス停 500m 圏外・鉄道駅 1 km 圏外を基準に算定

*4 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口平成 29 年推計」

*5 *6 国土交通省 HP より (2022 年 2 月 18 日確認)

*7 東京都都市整備局 HP より (2022 年 2 月 18 日確認)

[参考文献]

「高齢者の移動支援に何が必要か(上)」ニッセイ基礎研究所 2021-4-27 坊美生子 / 三原岳

表1 食料品アクセス困難人口の推計(都道府県別)

単位千人(割合は%)

	2005年				2010年				2015年				変化率	
	65歳以上 a				65歳以上				65歳以上 c				(c/a)	(d/b)
			75歳以上 b				75歳以上				75歳以上 d			
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合		
東京	391	17.1	186	19.0	459	17.4	232	19.1	601	20.0	340	23.6	53.5	82.8
埼玉	242	20.9	117	26.4	315	21.5	160	27.3	386	21.6	217	28.4	59.7	85.8
千葉	252	23.7	111	25.8	335	25.3	166	29.9	389	24.6	212	30.4	54.6	91.5
神奈川	359	24.3	174	29.1	439	24.1	217	27.6	606	28.1	343	34.8	68.7	97.0
東京圏	1,244	20.8	587	24.0	1,548	21.4	776	24.7	1,982	23.2	1,112	28.6	59.3	89.2
名古屋圏	514	24.6	283	31.2	563	23.1	349	31.2	609	21.5	407	30.8	18.5	43.7
大阪圏	862	24.2	428	28.3	956	22.8	503	26.8	1,185	24.4	675	30.2	37.5	57.8
三大都市圏	2,621	22.5	1,299	26.7	3,067	22.1	1,628	26.5	3,776	23.3	2,194	29.5	44.1	68.9
地方圏	4,163	29.7	2,468	36.6	4,260	27.7	2,838	35.8	4,470	25.9	3,161	36.4	7.4	28.1
全国	6,784	26.4	3,767	32.5	7,327	25.1	4,466	31.7	8,246	24.6	5,355	33.2	21.6	42.1

資料:「食料品アクセス困難人口の推計(都道府県別)」農林水産政策研究所より抜粋

注1) 割合はそれぞれ65歳以上人口、75歳以上人口に占める割合である。

- 2) アクセス困難人口とは、店舗まで500m以上かつ自動車利用困難な65歳以上高齢者を指す。
- 3) 「平成27年国勢調査」および「平成26年商業統計」のメッシュ統計を用いて推計したものである。
- 4) 店舗は食肉、鮮魚、果実・野菜小売業、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。
- 5) 東京圏は東京、埼玉、千葉、神奈川、名古屋圏は愛知、岐阜、三重、大阪圏は大阪、京都、兵庫、奈良である。
- 6) ラウンドのため合計が一致しない場合がある。

表2 食料品アクセス困難人口の推計・割合（東京都・区部/2015年）

単位：人

	65歳以上人口	困難人口割合	困難人口推計	75歳以上人口	困難人口割合	困難人口推計
千代田区	10,593	8%	847	5,155	10%	516
中央区	22,744	16%	3,639	10,722	19%	2,037
港区	42,736	14%	5,983	20,387	17%	3,466
新宿区	66,885	16%	10,702	32,608	18%	5,869
文京区	43,461	17%	7,388	21,428	19%	4,071
台東区	47,129	9%	4,242	22,581	11%	2,484
墨田区	58,687	17%	9,977	27,920	19%	5,305
江東区	105,861	19%	20,114	46,947	22%	10,328
品川区	80,671	13%	10,487	37,813	14%	5,294
目黒区	55,595	16%	8,895	27,576	19%	5,239
大田区	161,250	19%	30,638	75,383	23%	17,338
世田谷区	194,549	24%	46,692	96,434	28%	27,002
渋谷区	46,228	19%	8,783	22,454	22%	4,940
中野区	69,670	23%	16,024	34,483	26%	8,966
杉並区	127,425	25%	31,856	63,246	29%	18,341
豊島区	58,231	10%	5,823	28,019	12%	3,362
北区	87,893	18%	15,821	43,225	20%	8,645
荒川区	49,603	13%	6,448	23,691	15%	3,554
板橋区	131,593	20%	26,319	62,574	23%	14,392
練馬区	159,458	22%	35,081	80,897	26%	21,033
足立区	168,272	16%	26,924	80,091	19%	15,217
葛飾区	109,071	21%	22,905	53,065	25%	13,266
江戸川区	140,838	19%	26,759	64,330	23%	14,796
区部計	2,038,443	19%	382,346	981,029	22%	215,462

資料：「食料品アクセス困難人口の割合(東京都)」農林水産政策研究所 ※以下表2・3・4共通

注1) 総務省統計局「平成27(2015)年国勢調査報告」による「年齢・国籍不詳をあん分した人口」に基づく数値に困難人口の割合を乗じて筆者作成。

2) 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歳以上および75歳以上の高齢者を指す。

3) アクセス困難人口の割合とは、65歳以上および75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。

4) 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。

5) ラウンドのため合計が一致しない場合がある。

表3 食料品アクセス困難人口の推計・割合（東京都・多摩/2015年）

単位：人

	65歳以上人口	困難人口割合	困難人口推計	75歳以上人口	困難人口割合	困難人口推計
八王子市	144,647	23%	33,269	65,488	28%	18,337
立川市	44,467	19%	8,449	20,507	23%	4,717
武蔵野市	31,341	24%	7,522	15,791	28%	4,421
三鷹市	39,685	27%	10,715	19,819	31%	6,144
青梅市	38,668	19%	7,347	17,968	25%	4,492
府中市	54,232	26%	14,100	25,719	31%	7,973
昭島市	27,607	15%	4,141	12,619	18%	2,271
調布市	48,724	21%	10,232	23,853	25%	5,963
町田市	110,845	24%	26,603	52,272	29%	15,159
小金井市	24,730	28%	6,924	12,201	33%	4,026
小平市	42,572	24%	10,217	21,292	28%	5,962
日野市	44,616	26%	11,600	21,163	31%	6,561
東村山市	38,843	19%	7,380	19,472	22%	4,284
国分寺市	26,083	28%	7,303	13,113	32%	4,196
国立市	16,265	17%	2,765	7,961	21%	1,672
福生市	15,635	16%	2,502	7,405	20%	1,481
狛江市	19,365	21%	4,067	9,759	25%	2,440
東大和市	21,657	18%	3,898	9,982	22%	2,196
清瀬市	20,918	28%	5,857	10,872	32%	3,479
東久留米市	31,490	16%	5,038	15,213	19%	2,890
武蔵村山市	17,713	13%	2,303	7,727	17%	1,314
多摩市	38,888	28%	10,889	16,453	35%	5,759
稲城市	18,308	27%	4,943	7,989	33%	2,636
羽村市	13,438	10%	1,344	5,982	13%	778
あきる野市	22,742	17%	3,866	10,528	23%	2,421
西東京市	46,531	25%	11,633	23,487	29%	6,811

瑞穂町	8,773	17%	1,491	3,784	25%	946
日の出町	6,308	23%	1,451	3,087	32%	988
檜原村	1,040	20%	208	639	26%	166
奥多摩町	2,524	26%	656	1,427	32%	457
多摩計	1,018,655	22%	228,713	483,572	27%	130,940

表4 食料品アクセス困難人口の推計・割合（東京都・島しょ/2015年）

単位：人

	65歳以上人口	困難人口割合	困難人口推計	75歳以上人口	困難人口割合	困難人口推計
大島町	2,791	27%	754	1,376	34%	468
利島村	78	56%	44	36	67%	24
新島村	1,030	31%	319	564	37%	209
神津島村	525	31%	163	272	38%	103
三宅村	948	28%	265	529	36%	190
御蔵島村	59	62%	37	15	81%	12
八丈町	2,787	24%	669	1,379	31%	427
青ヶ島村	24	30%	7	8	38%	3
小笠原村	383	45%	172	128	56%	72
島しょ計	8,625	28%	2,430	4,307	35%	1,509