

東北圏における移動困難者・買い物困難者対策としての新たな移動支援サービスに関する先行事例調査

調査研究部 主任研究員 加藤 雄一郎

1 調査の背景・課題

地方では、国鉄・JRの鉄道整備延長がほぼ現行水準に達した20世紀半ばに比べて、自動車免許および自家用車の保有率が上昇（モータリゼーション）すると同時に、人口が減少したことで、公共交通機関の利用者が減少している。そこにコロナ禍によって、公共交通機関からパーソナルな移動手段へのシフトや、高齢者の移動の減少といった現象が生じ¹、公共交通機関の利用者減少に追い打ちをかけた。これらの背景により、過疎地を中心に公共交通機関の減便や廃止等がますます進んでおり、そのような地域ではマイカーを使えない人、あるいは免許返納をした高齢者などが移動困難者に陥り、また居住地付近に商店がない場合には買い物困難者にも陥るといった問題を抱えている。

このような背景から、特に人口減少・高齢化が進む東北圏においては、鉄道・バス・タクシーといった従来の公共交通とは異なる新たな移動支援サービスの導入なども含め、地域住民のニーズを満たしつつ、持続可能性も確保できる地域全体のモビリティの在り方の再構築が求められる地域が、今後ますます増加していくと考えられる。

そこで本調査では、移動困難者・買い物困難者の現状と課題を整理したうえで、移動困難者・買

い物困難者対策としての各種移動支援サービスを類型化し、それぞれの現状と課題、および東北圏における展開可能性・障壁要因を整理した。

2 移動困難者・買い物困難者の発生のメカニズム

2-1 人口減少による地域経済・社会への影響

人口減少が、街や生活に与える影響について、国土交通省「国土交通白書」では次のように整理されている。

- (1) 生活関連サービス（小売・飲食・娯楽・医療機関等）の縮小
- (2) 税収減による行政サービス水準の低下
- (3) 地域公共交通の撤退・縮小
- (4) 空き家、空き店舗、工場跡地、耕作放棄地等の増加
- (5) 地域コミュニティの機能低下

これらが生活の利便性や地域の魅力を低下させ、さらなる人口減少につながるという「負の連鎖」が懸念される。

また、地域経済の視点からみると、人口減少は地域マーケット（需要）の縮小だけでなく、労働力人口（供給）の減少も意味することから、需給の縮小を通じて成長力の低下ももたらす。

このように、労働力人口減が経済にマイナスの負荷をかける状態は「人口オーナス」とよば

1 ニッセイ基礎研究所 「コロナ禍からの「移動」の再生について考える」

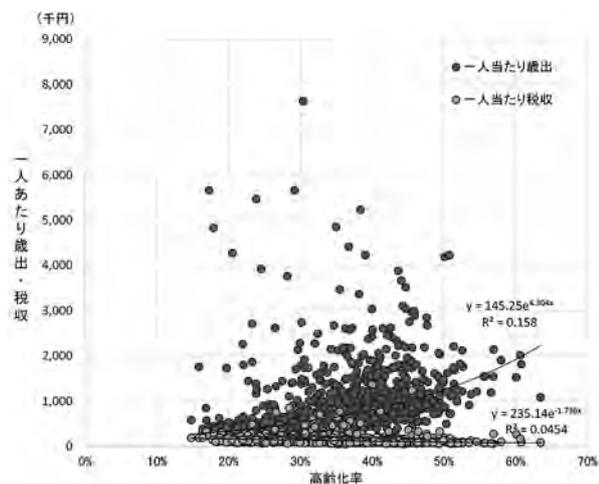
れ、地域の魅力の低下=投資先としての魅力の低下につながることであわせ、人口オーナスと縮小スパイラルが加速することも懸念される。

2-2 高齢化の影響

わが国においては人口減少と高齢化は表裏一体であることから、人口減少による影響と、高齢化人口増加に伴い生じる各種影響が、負の相乗効果をもたらす可能性も懸念される。例えば、高齢化による自動車運転免許の返納者の増加に加え、人口減少により公共交通機関が撤退・縮小すれば、外出手段・機会が制約されがちとなる。また、高齢者は体力や健康等の面から自力での遠距離外出が困難なことがある一方で、人口減少による小売店舗の廃業等によって、買い物の不便性が高まる事例も散見される。あるいは、高齢者はリタイア等により収入が減少するため、これと人口減少が相まって、地域に落ちる税収も総じて減少するといったことが挙げられる。

概して、人口減少・高齢化が進む地域ほど1人当たりの税収は少なく、1人当たりの歳出は多くなる傾向が見られる。このまま高齢化が進めば、医療、介護等、社会保障費を中心とした歳出が増加するため、他の歳出、例えば公共交通支援等に影響が出てくることも考えられる。

図表1：市区町村の高齢化率と一人当たり歳出・税収



出所：内閣府「選択する未来－人口推計から見えて来る未来像－」

2-3 東北圏における人口減少・高齢化

2020年の東北圏の人口は約1,084万人と、わが国総人口(約1億2,614万人)の8.6%を占める。1995年に1,232万人に達した後に減少局面入りし、2045年には約790万人まで減少すると見込まれる。

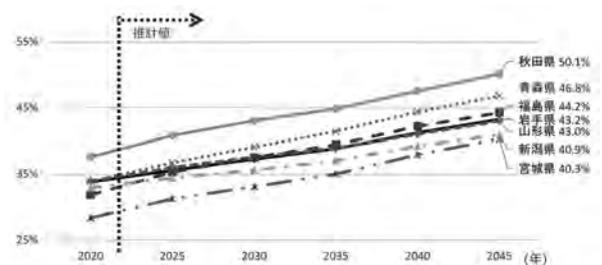
東北圏の65歳以上人口は約354万人と圏内人口の32.7%を占め、確認できる統計期間の中で最も高くなっている。65歳以上人口自体は今後減少する見込みであるものの、圏内総人口も減少するため65歳以上人口比率は引き続き上昇を続け、2045年には43.1%に達すると見込まれる。

なお、わが国全体でみたときの総人口のピークアウトは2010年であり、東北圏の減少局面入りは全国より15年早い。2045年時の人口の減少幅も東北圏では大きくなっており、2010年比で32.5ポイント減と、わが国全体でみたときの減少幅16.9ポイント減を倍近く上回る。

東北圏の中でも人口減少スピードにはやや違いがある。2010年比で2045年人口の減少率が最も大きいのは秋田県で44%減に達する。次いで青森県も40%減と大きい。相対的に減少率が小さいのは宮城県で23%減にとどまるが、わが国全体での減少率17%減を上回っている。

東北圏の65歳以上人口比率については、わが国全体でみたときの比率を上回る水準で推移している。各県別にみても、全ての県で2045年時の65歳以上人口比率が4割を超え、最も

図表2：東北各県の65歳以上人口比率の推移



出所：総務省「国勢調査」各年版、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(2018)年推計)より作成

高い秋田県は5割に達する見込みである。

2-4 人口減少・高齢化が進む局面における地域への示唆

地域住民の減少が、利用者減と採算性の悪化を通じて地域公共交通の撤退・縮小につながることに加え、地域の魅力の低下は住民の流出増加・流入減少や、ビジネス・観光利用等の減少にもつながり、公共交通利用者減を加速させる一因になりうる。したがって、地域住民に加えて、来訪者の移手段の確保という観点も重要になると考えられる。また、担い手がいなければ、地域の経済活動や福祉が回らなくなってしまふことから、地域経済・社会を支える担い手をいかに確保していくかという視点も重要になる。さらには、財政制約が一層厳しくなることが予想されることから各種の事業検討にあたっては行政支援をあてにするのではなく、収益的にサステナブルな取組みが求められる。

2-5 交通モード毎の状況

○鉄道

わが国における地域鉄道事業者95社のうち、黒字だったのは2019年度で21社、コロナ禍にあった2020年度にはわずか2社となった。また、東北圏の地域鉄道会社11社の営業損益を合計すると、2019年度でおよそ18億円の赤字である。2022年7月には、国土交通省が設置した「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」が、「地域の将来と利用者の視点に立ったローカル鉄道の在り方に関する提言」を発表し、利用者が大幅に減少し、危機的状況にある線区については、鉄道事業者と沿線自治体が相互に協働して、鉄道の地域における役割や公共政策的意義を再確認した上で、必要な対策に取り組むことが急務であるとした。

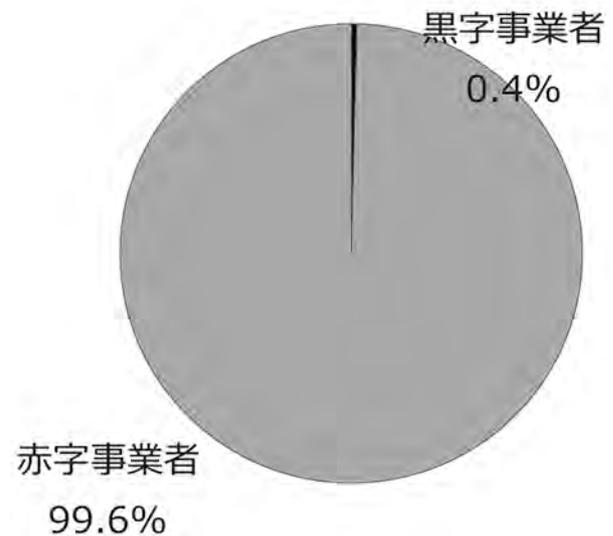
そして同月、JR 東日本は「持続可能な交通

体系について建設的な議論をさせていただくため」として、平均通過人員が2,000人未満／日の路線の収支状況を公表した。

○バス

地方では経年的に輸送人員が減少している。コロナ禍の影響もあってバス事業者のほぼ全てが赤字であり、路線廃止は年平均で約1,200km、直近10年の累積廃止距離は約1万2,000kmに及ぶ。

図表3：乗り合いバス事業者の収支状況（2020年度）

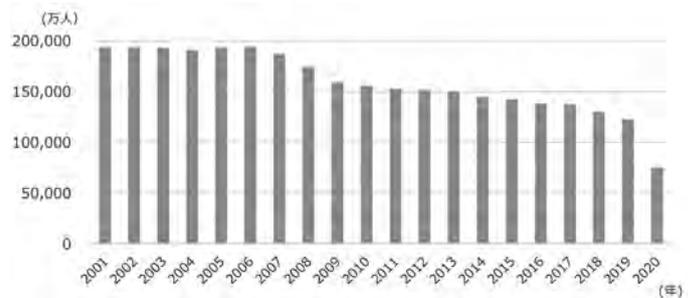


注) 保有車両30両以上の223社

○タクシー

タクシー輸送人員は年々減少しており、特にコロナ禍で大きく減少した。

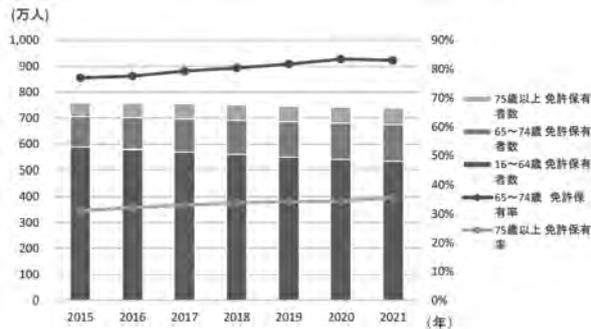
図表4：タクシー輸送人員の推移



○自家用車

東北圏における65歳以上の運転免許保有者数は約206万人(2021年)で、年々、微増傾向にある。また65～74歳の免許保有率は83.1%(2021年)に達するが、75歳以上では35.6%(2021年)にとどまる。

図表5：東北圏における65歳以上の免許保有状況



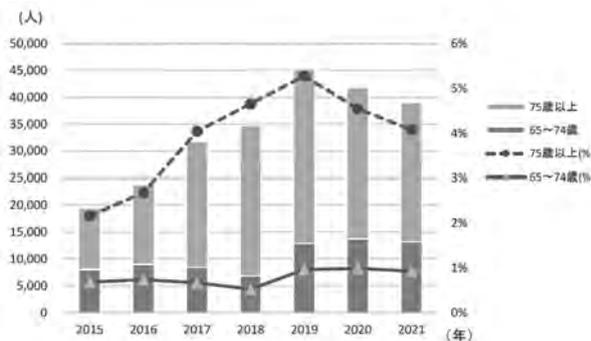
注) 免許保有率は対象年齢階級の人口に占める免許保有者数の割合。

出所) 警察庁「運転免許統計」各年版より作成

1998年から始まった運転免許の自主返納制度を使う高齢者の数は徐々に増え始め、東北圏では、近年、4万人前後で推移している。

対象年齢階級の免許保有者に占める返納者の年間割合(返納率)について、65～74歳では1%に満たないものの、75歳以上では4%前後で推移している。

図表6：東北圏における65歳以上の免許返納状況



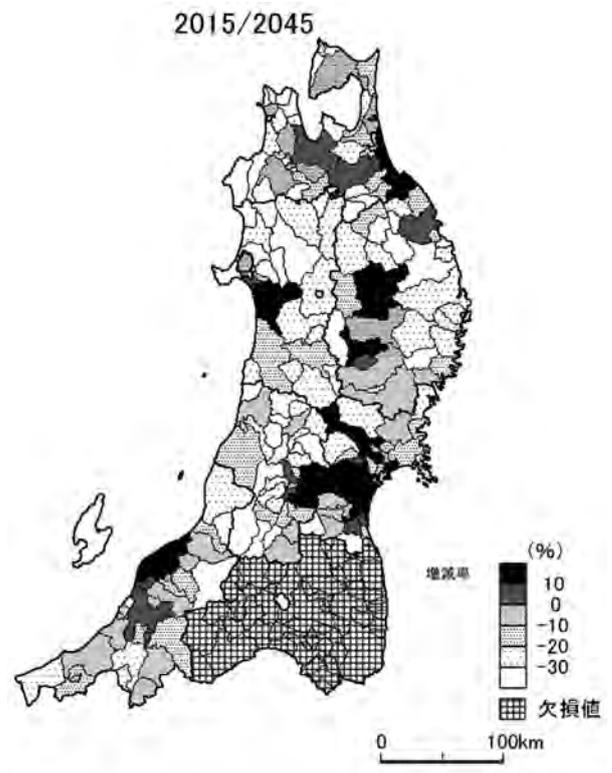
注) 返納率(%)は対象年齢階級の免許保有者数に占める返納者数の割合。

出所) 警察庁「運転免許統計」各年版より作成

2-6 食料品アクセス困難人口

東北圏の自治体ごとの食料品アクセス困難人口について、農林水産省の食料品アクセスマップおよび国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」より、独自に将来推計を試みた。図表7に見られるように、2015年に比べ、2045年時点では困難者が減少する自治体の方が多いと推計されたが、一方で人口の比較的多い都市部ほど増加するという傾向が見られる点が重要である。

図表7：食料品アクセス困難人口の増減(2015年→2045年)



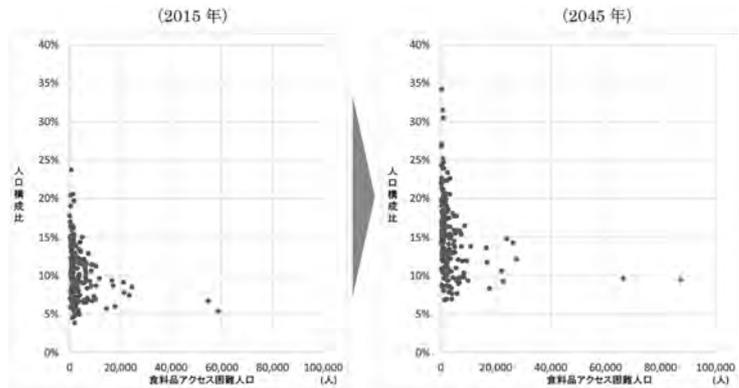
また、人口に占める食料品アクセス困難人口の比率を図表8で見ると、多くの自治体で増加することが見て取れる。

これらの推計から、2045年にかけて、都市部以外の自治体では人口が縮小するために買い物困難者の絶対数は増えないが、都市部では増加するということが、そして多くの自治体で、人口に占める買い物困難者の割合は増加する、という傾向が読み取れる(参考：図表9)。

図表 8：人口に占める食料品アクセス困難人口の比率（2015年および2045年）



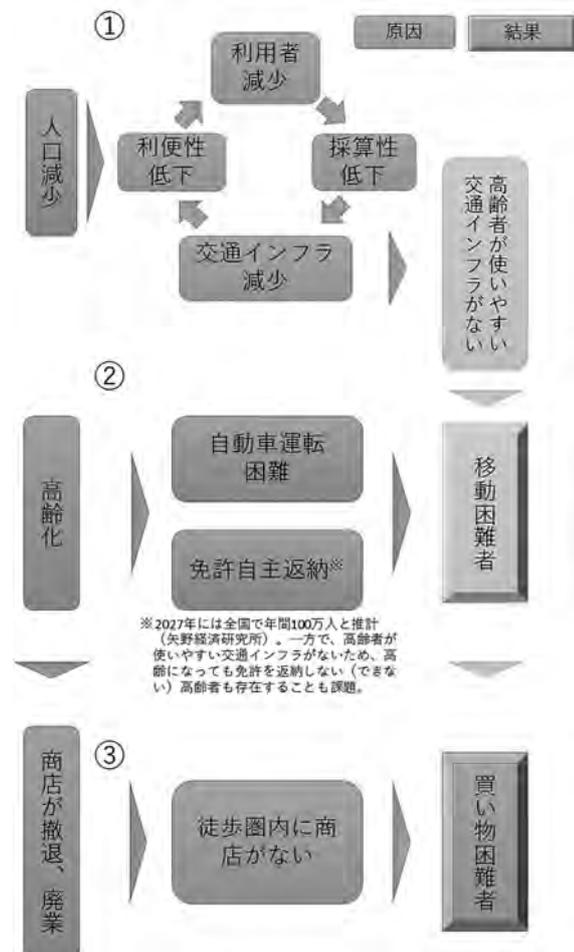
図表 9：東北圏各自治体の食糧費アクセス困難人口およびその人口構成比の変化



2-7 東北圏における移動困難者・買い物困難者の発生メカニズム

これまでの議論を踏まえると、移動困難者・買い物困難者の発生メカニズムは次のように整理できる。

図表 10 移動困難者・買い物困難者の発生メカニズム



①人口減少により交通機関の利用者が減少し、交通事業者の採算性が低下し、さらに公共交通が減少し、地域住民にとっての利便性が低下し、さらに利用者が減少していく、という負のサイクルが進む

②多くの住民は移動を自家用車に依存しているが、高齢化に伴い自家用車の運転が困難となったり免許を自主返納すると、①により交通インフラが脆弱、または高齢者が使いやすい交通インフラがないため、移動困難者に陥ってしまう

③加えて、地域の商店が撤退、廃業し、②のような高齢者を中心とした移動困難者が買い物困難者にも陥ってしまう

3 移動困難者・買い物困難者対策支援サービスの現状と課題

次に、移動困難者・買い物困難者対策としての各種移動支援サービスを類型化し、それぞれの現状と課題、および東北圏における展開可能性・障壁要因を整理する。

移動支援サービスは、大きく(1)商品を届ける、(2)店舗を届ける、(3)店舗を作る、(4)家から出かけやすくする、の4つに類型化できる。それぞれの類型ごとの特徴および課題について次のとおり整理した。

(1) 商品を届ける

「商品を届ける」サービスとしては配食、宅配、買い物代行等がある。

	課題	東北特有の課題
配食	利用者が少ないと採算性確保が困難	貨物自動車運送事業法による貨客混載規制があり、過疎地以外では事業が制限される。
宅配	民間宅配サービス事業者との競合	買い物代行支援を必要としている高齢者の発掘、支援する人材の持続的な確保
買い物代行	ドライバーの確保や高齢化	

(2) 店舗を届ける

「店舗を届ける」サービスとしては移動スーパー、出張販売等がある。

	課題	東北特有の課題
移動スーパー	利用者が少ないと採算性確保が困難、食品ロス発生	トラックには積載量が限られるため、購入物が限定される恐れ。冷蔵設備の維持管理費用が課題
出張販売	山間部において効率的に販売を行う場所の確保	山間部を中心に移動距離が長く、燃料費、配達時間がかかる。豪雪地では冬季に運行できない恐れ

(3) 店舗を作る

「店舗を作る」サービスとしては新規店舗開設、および開設の支援等がある。新規店舗開設は、地方自治体が、道の駅やその他複合施設内に店舗を開設するケースが多い。店舗開設支援は、地域の自治会等が運営する店舗に補助金事業を通じて支援するケースが見られる。

	課題	東北特有の課題
店舗開設	利用者数が少ない場合、採算性の確保。店舗開設場所の確保と開設に伴う賃料等の費用負担	山間部を中心に事業者の移動距離が長くなり、燃料費、配達時間がかかる。
店舗開設支援	都市近郊における小規模店舗の場合、大量仕入れができず、仕入単価が高くなり大型スーパーやネットスーパー等との差別化が図れない	豪雪地においては冬季に商品が届かない、および住人が外出できない恐れ

(4) 家から出かけやすくする

「家から出かけやすくする」サービスとして、移動手段の提供、外出支援等がある。移動手段の提供としては、へき地患者等輸送バスの利用目的を病院等に限定せず、買い物目的を含む様々な用途で利用できることとするものや、主に山間地域で近くに買い物等ができる店舗が無く、また自ら移動手段を持たない高齢者および障害者を対象としたバスによる移動サービスといった取組みが見られる。

	課題	東北特有の課題
移動手段の提供	利用者数が少ない場合、採算性の確保。ドライバーの確保や高齢化。遠距離居住者は自己負担額	山間部を中心に事業者の移動距離が長くなり、燃料費の高騰、配達時間が課題。豪雪地においては冬季に外出ができない恐れ
外出支援	外出を支援する人材の確保。デジタル技術に対する高齢者の理解と活用	

4 まとめにかえて

本調査では、上記の整理を踏まえつつ、全国各地の移動困難者・買い物困難者対策支援サービスの先進事例十数件を現地調査して、各種支援サービスが東北圏の抱える移動困難者・買い物困難者の課題に対してどのようなソリューションとなり得るのかを整理し、本年度末の報告書にて公開したい。