

買い物支援としての公営スーパーに関する事例研究

経営学部経営学科 倉持裕彌

1. 研究背景と目的

過疎地域において住民の日常的な買い物を支えている店舗や移動販売は維持存続の問題を抱えている。理由は人口減少による利用者の減少や経営者の高齢化である。一部の自治体ではこれらの事業者を補助金などで支える仕組みが模索されている。

2021年3月、鳥取県若桜町（人口2,864人 高齢化率48.7% 2020年国勢調査）がコンビニを誘致する計画を進めていると報道された。若桜町（役場）は住民の日常の買い物を支える小売店が少ないことや深夜まで営業している店舗がないことから、住民の買い物が不便であること、加えて氷ノ山などに訪れる観光客をターゲットとした買い物施設が不足している、という問題認識を持っていた。コンビニ誘致はこれらの問題への積極的な対応策として検討された。具体的にはコンビニが入居する予定の建物を町が整備し賃料も負担するという計画である¹。施設は町の中心部に近い道の駅に整備されることになっている。後で聞いた話によると町には、既存の小売店の品ぞろえや価格、営業時間などに対する一部住民の不満の声も届いていたようである。

この計画に対し、町民の一部から異議が唱えられた。異議の内容は拙速な事業をいったん中止し、町の商業の在り方について深く議論を重ねるべきではないか、というものである。たしかに、町によるコンビニ誘致は買い物弱者問題を研究してきた筆者からみても疑問点がある。例えば、誘致したコンビニが町内の小売業者の経営を圧迫してしまう可能性が高い。

異議を唱えた町民らは、出店するコンビニがあったとして、そのコンビニも人口減少の影響からは逃れられず経営悪化に陥り将来撤退する可能性が高いことも問題視している。そのような環境で撤退させないためには、営業時間の短縮や品数の削減などの経営効率化は避けられない。結局、コンビニの強みである利便性を下げることになる。

なお筆者は若桜町の副町長（当時）と面識があったことから、若桜町のコンビニ誘致計画について町にコンタクトを取り、計画の背景や住民の反応などについてインタビューを実施している。その後、町側がコンビニ計画の見直しを求める一部住民の意向を受けて設置した「若桜町の商業を考える会」のオブザーバーも引き受けている。「若桜町の商業を考える会」は計画の見直しを求める住民のほか、コンビニ計画に賛成の意見を持つ住民も含めおよそ20名程度の住民から構成された組織である。

本研究は以上のような背景から構想されたものである。そのため研究の目的は、自治体による公営コンビニ、あるいは公営スーパーの成立の条件や経営上の課題等について事例によって明らかにし、住民と町との議論に資する知見を提供することである。

なお、若桜町は本研究を進めている期間中に町長が代わり、コンビニ誘致計画は白紙となった。そ

¹ 2021年3月11日日本海新聞

のため「若桜町の商業を考える会」も一度開催したのみで解散である。白紙となった理由は、若桜町に唯一の食品スーパー「トスク」が経営悪化により撤退する、という噂が急に現実味を帯びてきたためである。若桜町としては、町民の日常の買い物を支えている「トスク」の撤退は防がなくてはならない。仮に撤退した場合、買い物に支障をきたす町民が相当数発生することが見込まれている。

2. 調査

2.1. 調査概要

自治体が買い物施設の経営を直接支える際の留意点などを明らかにするため、まずは文献調査、web調査を行い運営が公営に近いスーパーやコンビニの事例を収集する。

本研究で着目する公営に近い事例とは、過疎地の自治体がコンビニやスーパーの経営を補助金などで直接的に支援しているケースである。ただしこうした支援は取り組まれてからまだ日が浅く、わずかな事例に限られることは想定内である。本章では、今回の調査で収集した事例と筆者がこれまでに調査を行ってきた鳥取県西部地区の事例を加えて、自治体に関わる買い物施設の運営方法の特徴や限界などを整理する。

2.2. 公営の商業施設事例調査

文献調査およびwebによる情報収集(以下、文献調査)はciniiやgoogleなどweb検索機能を用いて「公営」と「スーパー」「コンビニ」をキーワードとした検索のほか、「買い物支援」や「買い物弱者」、「公設民営」、「移動販売」なども含め検索を行い、ヒットした結果の中から具体的な事業者名を抽出した。抽出した事業者についてさらに情報収集を行い、現在営業中であり、かつ「自治体」が施設の建設費用や人件費などの経費を負担しているケースに絞り込みを行った。

本研究で事例調査を行うこととなった北海道雨竜郡北竜町の商業施設「cocowa」については佐藤・清水池(2020)から概要を得た。「cocowa」は第3セクターが経営するスーパーで、当該論文では「公営スーパー」と位置付けられている。他地域にある公営に近いスーパーと北竜町の「cocowa」を様々な点から比較し特徴を明らかにしており、公営スーパーを検討するにあたって実に示唆の多い論文といえる。ただし、スーパーの経営上の課題には触れられていないため、インタビュー調査で補う必要がある。

淡川(2020)は、公設民営のスーパーを調べ、その運営形態の持続可能性を検討している。このなかで公設民営スーパーは全国に12件あるとされ、比較・分類が試みられている。ちなみに「cocowa」も町営スーパーの事例として大きく取り上げられている。

「cocowa」に近い形態としては、秋田県大仙市の「南外さいかい市」がある。ここは自治体が施設を整備し、NPO法人がテナントとして入居、小売業を営んでいる。2013年に地元のスーパーが廃業し、しばらく店舗のない状態が続いたのち2019年10月に「南外さいかい市」がオープンした。

東日本大震災で避難地域に指定された地域に住民が戻り始めた時期に、住民の生活環境を整えるべく公営スーパーが設置された例もある。例えば福島県双葉郡富岡町「さくらモールとみおか」などが該当する。

運営費(人件費等)を自治体の補助金で支えている事例については鳥取県日野郡江府町および日野

町のスーパー「あいきょう」がある。筆者はこれまでの研究を通してスーパー「あいきょう」の移動販売についてはよく承知している（倉持 2022）。

ここで概要を述べておくと、「あいきょう」は利益を目的とする有限会社で高齢者の見守りサービスを複合させた移動販売を走らせている。経営は厳しく、鳥取県と江府町・日野町が移動販売車の車両の維持管理費用、更新費用、一部の人件費を負担している（江府町の「あいきょう」は2020年「えんちゃん」へ事業譲渡している。事業内容は変わっていない）。この中で人件費は間接的な補助となっている。営利企業の人件費を補助金で負担することは不可能だが、高齢者の見守り業務を自治体からの委託業務と位置付けることで人件費の補助を可能にしている。自治体の業務である以上、「あいきょう」の提供するサービスが見守りを必要とする高齢者に行き届いていなければならない。

さて、買い物支援施設の維持については自治体の支援だけでなく、宮城県伊具郡丸森町「なんでもや」（現在は閉店）や京都府京丹後市大宮町の「常吉村営百貨店」（現在は運営体制および名称変更）といった著名事例のように住民自身による出資や運営によって維持する方法がすでに取り組みされている。やはり日常的に利用されていた生協などの買い物施設の撤退をきっかけとして、事業の取り組みが始まっている。また、移動販売「とくし丸」のように店舗撤退によって生じる買い物施設空白地帯に入り込む民間企業も確認できる。

ただし問題点も明らかになりつつある。前者は事業が長期化するにつれ経営者の高齢化や地域の人口減少にともなう利用者の減少によって閉店する事例が確認できるほか、住民自身に主体性や経営ノウハウを求められる。後者は民間企業だけに、採算性を理由としてサービスを必要としている少数の人に届けられない可能性が高い。以上述べた運営組織基盤の強化、あるいは困っている人に平等にサービスを提供するための運営資金の問題は、公営ならばクリアできる可能性が高くなる。

3．北竜町「cocowa」

公営に近い運営を行っている商業施設「cocowa」について現地調査を行った。その際収集した資料および実施したインタビュー調査結果をもとに「cocowa」の概要、開業までのプロセス、経営の工夫・今後も含めた課題、について述べていく。

なおインタビュー調査は2021年10月11日10時～12時、商業施設「cocowa」にて行った。インタビューに協力いただいたのは北竜町役場副町長の高橋利昌氏と株式会社北竜振興公社常務の竹内範行氏である。

3．1．北竜町および「cocowa」の概要

北海道雨竜郡北竜町は北海道のやや中央にあり、空知管内の北部に位置している。国道275号線が南北に、国道233号線と道道94号線が東西に走っており、札幌まで車で2時間、旭川まで1時間の位置にある。町は和地区、碧水地区、美葉牛地区、三谷地区に大別され、町の中心街は役場などの公共施設や住宅街、公住が集積している和地区である。令和3年10月の人口は1,719人、高齢化率は44.5%で道内で26番目に高い。国道275号線と道道94号線が交差する和地区の十字街周辺に小売



図1 北竜町の位置（筆者作成）

業11店舗、飲食店8店舗をはじめとする27店舗が集積している。北竜町から約18kmはなれた深川、約25kmはなれた滝川に進出した大型店や生協の宅配「とどく」の影響により、消費購買力は町外へ大きく流出している。また、町内の電気店・衣料品店・自転車店の廃業により生活に身近な業種が不足している。(以上、北竜町提供資料より)

「cocowa」は「北竜町商業活性化施設」の愛称である。2018年2月23日竣工、建物面積770.78㎡の平屋建てである。北竜町商工会事務所、第3セクター株式会社北竜振興公社直営のスーパーマーケット、コミュニティースペース、多目的スペース等からなる。事業費は約3億7,600万円で、うち約8,000万円を経済産業省「地域・まちなか商業活性化支援事業費」の補助を受けている。



図2 北竜町商業施設「cocowa」(左：店舗入り口 右：店内の様子 筆者撮影)

2018年4月のオープンから現在まで、月平均客数は200人前後、売り上げは1千万円前後で推移している。

3.2. 「cocowa」開業までのプロセス

2013年11月に町内唯一のスーパーであるAコープ北竜店の廃止についてJAより町に対して話があった。Aコープ北竜店は築50年以上が経過し建物自体がゆがむなど危険なまで老朽化が進んでいた。JAは北竜店の新店舗の検討も行ったものの赤字が見込まれることから断念し、店舗撤退のあとは週一程度の移動販売を導入することを検討していた。当初Aコープを補助して維持する方向も考え、協議も行ったがAコープ側の要求(機材の更新など)が過大だったため対応できなかったという。

JA側の店舗撤退の検討を受け、町は2014年1月に経済産業省の「地域商業自立促進事業」の活用を前提とした新店舗建設の協議を開始した。当時目指していたのは2016年の新店舗開業であった。同時並行で、スーパーの経営主体について北竜町商工会が中心となって検討を始め、町内商工業者による出店希望を募ったが希望者は出なかった。そこで旭川市を中心に道北エリアで複数のスーパーを運営する民間会社に出店を打診したものの、人口2,000人を切る町での営業は困難として出店を拒否された。そのため2016年の開業は断念し、「生活協同組合コープさっぽろ」より商品を仕入れし、町の第3セクターである「株式会社北竜振興公社」が経営を行う体制を整えた。これを受けて2017年に経済産業省の補助金申請を行った。

経済産業省の補助金を利用するにあたって、北竜町商工会は町民の買い物状況等について質問紙調査(「北竜町地域商業自立促進調査分析事業」)を2014年に実施している。町内全世帯(807世帯)に

調査票を配布し、世帯内で主に買い物を担当する家族に回答を依頼した。回収率は80.7%である。それによると生鮮食料品を町外のスーパー等で購入しているとした回答は57.7%、スーパー（Aコープ北竜店）がなくなることで大変困る、あるいは将来的に困るという回答が73.6%あった。

Aコープ北竜店は2017年11月に閉店した。JAから町に閉店の打診があったところから4年が経過している。このときまだ新たな店舗（cocowa）は完成していなかったため、12月から翌年4月まで閉店したAコープの店舗を仮店舗として利用し「cocowa」を先行オープンさせている。

なお「cocowa」の建物を建設し、スーパーを運営する株式会社北竜振興公社は町95%出資、社長は町長の兼務という体制であることから既出の論文にもあるように実質的には公営スーパーといえる。ただし町は「cocowa」は「民設民営」として公式に位置づけている。この位置づけは補助金申請の制約等も絡んでくる問題であるため本研究においても「cocowa」は公営に近い、あるいは公営に類する、という表現を用いている。

3.3. 経営の工夫・今後も含めた課題

ここで「cocowa」に対するインタビュー調査の結果得られた経営の効率化の工夫や今後に向けた課題についてまとめておきたい。

まず「cocowa」の品ぞろえに関する課題と対策である。「cocowa」はスーパーとしては小ぶりな面積しかないため、棚数が限られ定番商品をそろえることで手一杯である。また商品の90%はスーパー運営のノウハウ提供も受けている生協から仕入れており、肉や魚については効率化を図るためにパック商品が主体である。このためいつ来ても同じ商品しかない、という利用者の不満が出ている。これについては生協に商品の充実を要望しており、鮮魚についてはバリエーションが増えてきている。

次に、店舗スペースや人材についての課題である。スーパーを最小限の人員で運営することを優先したため、魚を仕入れ小分けにして販売する、というような加工スペースがバックヤードになく担当できる人材もいない。これらを整え、鮮魚を自店舗で分包することができれば多少客単価の上昇が見込めると考えている。また、電話での注文さえも難しくなっている高齢の利用者に対し丁寧に接客（電話対応）する人材も不足している。

最後に、町民の評価、今後の課題である。現時点では、駐車場が利用しやすくなった、建物が新しくきれいである、必要な商品が置かれている、以前のAコープより使いやすい、など町民から一定の評価が得られている。近隣に大型商業施設が複数あり最大の競争相手となっているほか、生協の宅配も競争相手である。このような環境で一定の評価が得られていることは好材料だろう。ただしこの後、建物の維持管理に費用がかさむことが想定されているほか、住民の高齢化・人口減少が利用者と客単価の減少につながっていくことも想定しなくてはならない。

4. まとめと考察

調査の結果を踏まえ、公営スーパーの成立条件と課題について述べておく。ここで公営とは、スーパーが自治体直営あるいは自治体の出資比率の高い第3セクターのような外郭団体によって運営されるケースを指す。

事例として取り上げた「cocowa」は単にスーパーというだけでなく、コミュニティスペースなど

多機能の施設となっているほか、町の商業をけん引する役割も担っている。こうした複合的な目的・機能を有するところに町が施設を支える意義を見出すことができる。また、第3セクターが施設を担っているのは「誰もやらないから仕方なく、赤字は覚悟のうえで(常務談)」である。この「誰もやらない」、「赤字覚悟」の2点はスーパーの運営に自治体が関わる際の条件といえるだろう。

さて、自治体が主導的に買い物施設を維持存続することに関しては、民間企業の撤退を補助によって食い止めるケースと、民間企業が撤退したあと新規事業者を誘致し新規開店するケースの大きく二つに分けることができる。筆者はこれまで前者がより合理的であると考えてきた。それは端的に言えば、その店舗を現状維持すれば問題は拡大しないことがわかっていることを含めリスク管理がしやすいためである。北竜町も当初はこのやり方で既存のスーパーを残そうとした。しかし相手側が町側からみて過大な要求をしてきたために道は閉ざされてしまう。

他方で、後者の場合は、運営者や建物の更新によって新規の顧客を発掘できる可能性が広がり、経営面の効率化を図ることも可能になる。「cocowa」もこのケースにあてはまる。うまくいけば現状維持よりも長期間買い物施設を維持できるかもしれないが、設備投資の回収、テナントの撤退リスクなど経営課題も増える。なにより人口減少や高齢化などによる利用者減少は少しずつではあるが長期的に続き、スーパーの経営を圧迫するはずである。

公営スーパーと民間企業のスーパーの違いは、前者が自治体によって提供される住民サービスであり後者が収益事業であるというわかりやすい違いのほか、公営スーパーは民間企業であれば赤字が見込まれるために出店しないところにこそ必要とされ、黒字化は相当困難な施設である。仮に赤字となっても自治体からの補填で乗り切る仕組みになっている。ただし、赤字補填を行うには住民の施設維持に対する理解が必要不可欠である。そのためには施設の必要性、利便性が住民に広く共有されていなければならない。例えば、日々の経営改善や利用者数の推移、場合によっては赤字の状況などの経営情報を周知することも住民の施設維持に対する理解を深める手段となろう。

さて、現在(2022年)のところ、確実に公営スーパーと呼べる取り組みは確認されていないが、今後過疎地域を中心に公営スーパーが取り組まれることは容易に想定される。「cocowa」の存在はそのことを示唆しているし、第3セクターによる経営は現実的な経営手法のひとつになると考えられる。そして、十分な検証を行っていないため推測の域を出ないが、スーパーの経営経験のない自治体を民間企業がサポートする体制の構築は必須であろう。「cocowa」の場合も生協が様々な部分で経営をサポートしている。国や都道府県は、自治体がこうしたサポートを低価格で享受できるような支援を担うとよいだろう。

最後に、インタビュー調査に快くご協力いただいた北竜町役場副町長の高橋利昌氏と株式会社北竜振興公社常務の竹内範行氏にこの場を借りて改めて御礼申し上げたい。

文献

[1] 淡川雄太(2020)「公設民営スーパーマーケット設置現象と持続可能性モデル化 - コンパクトシティ政策をふまえて」都市経営研究e(大阪市立大学大学院都市経営研究科紀要)15(1) pp.91-112

- [2] 倉持裕彌 (2022) 「過疎地におけるコミュニティビジネスの継続性に関する考察」日本地域政策研究28号、pp.46-54
- [3] 佐藤伊織・清水池義治 (2020) 「食料品アクセス問題に対応した公営スーパーの成立要因:北海道北竜町の事業を事例に」北海道大学農経論叢 (73) 1-10