

札幌大学総合論叢 第44号 (2017年10月)

〈論文〉

少子高齢化の下での経済特区制度のありかた — 北海道のワイン特区の試み —

武者 加 苗

1. 序論

総務省統計局は、2005年10月1日現在の日本の人口について、「1年前の推計人口に比べ2万人の減少、我が国の人口は減少局面に入りつつあると見られる。」と発表した。これ以降、日本では人口減少を前提とした社会システムの構築に大きな関心が払われるようになった。それまでの日本社会は人口が増加し経済がプラス成長することを前提としたものが過半であり、都心部に先駆けて人口が減少していた地方部であっても、依然として全国一律の基準で社会システムの整備が行われてきた。実際、国土が南北に長く地域色の多様な日本では、求められる政策も様々であるため、全国一律の社会システムが必ずしも効率的とは限らない。また、第二次世界大戦後に成立した社会システムが70年を経て、時代に合わない規制となっている面もある。そのような背景の中で、改革のスピードを速めるために適用範囲を限定し、地域経済の持続的な発展を図る制度として、経済特区制度が導入されるようになった。

日本で経済特区とされる制度には2種類ある。構造改革特別区域(以下構造改革特区)と、国家戦略特別区域(以下国家戦略特区)である。前者は2002年に地方公共団体を対象に始まり、当時の小泉純一郎首相が主導した制度である。後者は2012年からの第二次安倍内閣において内閣府が主導し、速効性を高めた制度である。国家戦略特別区域計画を策定した時点で特区の適用が受けられる。また、構造改革特区では特区の適用範囲を原則1つの自治体を対象としていたが、国家戦略特区では複数の自治体から成る「区域」を適用範囲としており、人口減少が進み市町村合併を推進する日本において、より機動性を重視した制度になっていると言えよう。したがって、カジノを含む国際IR特区構想など、国民の賛否を呼ぶ分野も検討が進められている。

特区制度に関する先行研究は土木や教育分野の事例研究的なものが多く、経済学的な実証分析を伴う先行研究は多くはない。鈴木(2004)は先駆けとして構造改革特区の計量評

備手法を整理しているが、特定の事例を取り上げての実証分析は行っていない。また、事例研究としても2002年の構造改革導入直後の事例を扱った文献が多く、2012年からの国家戦略特区を対象としたものは少ない。国家戦略特区を扱った文献では、民泊を扱った吉田(2016)のように観光分野の特区、または農業における信用保証を扱った大和田(2015)のように農業分野の特区について言及されたものが中心となっている。

2. 日本経済と北海道経済の差異

本稿では特区の中でも農業および観光関連の国家戦略特区が適用されている地方の例として、北海道を取り上げる。北海道経済の特徴は、人口密度の低さと農林水産業の影響力の高さである。

日本の平均人口密度は2016年の住民基本台帳人口要覧で339人/km²であるが、北海道の人口密度は同65人/km²にすぎない。また平均降雪量は都市部の札幌市でも年587センチメートルと世界有数の豪雪地帯をかかえる。このことから人口集中地域のように規模の経済が働かず、社会インフラの維持にもコストがかかる¹。

日本の産業構造を2015年のSNAベースで見ると、第一次産業の比率は1.2%、第二次産業は28.6%、第三次産業は70.3%である。北海道をみると、2014年のSNAベースで第一次産業の比率は4.1%、第二次産業は16.9%、第三次産業は79.0%であり、第一次産業の比率が高い反面、第二次産業の比率が低い。日本では第二次産業には生産性の高い企業が多いが、その集積が北海道内に少ないということは、北海道全体として生産性が低い産業の比率が高いということを意味する。一方で、北海道では第一次産業の比率が高いということが必ずしも生産性の低さと結びつかない。北海道の農業や漁業は広大な土地を利用して大規模に行われているためである。

このような中、地方の魅力を高めることを目的とした新たな特区の制定のうち、北海道で複数の設置が検討されている特区が存在する。その中の例として、いわゆるワイン特区やカジノ特区を紹介する。なお、ワイン特区は2017年9月現在ですでに北海道内に複数の設置事例があるが、カジノ特区に関しては構想のみである。

1 例えば、日本では2000年前後に地方公共団体の集約を図るため市町村合併を行ったが、北海道では1999年3月末の212団体から2009年3月末の179団体へと16%しか減少していない。

表1 日本と北海道の産業構造

		北海道	日本
GDP (2014 暦年)		168.2 億ドル	4605.5 億ドル
人口密度		65 人/km ²	339 人/km ²
産業構造	第一次産業	4.1%	1.2%
	第二次産業	16.9%	28.6%
	第三次産業	79.0%	70.3%

出所：内閣府

3. 北海道の特区

3-1 ワイン特区の概要

ワイン特区に先立つ事例としては、2004年から実施されている新潟県のどぶろく特区がある。日本では酒類醸造には酒造免許が必要である。酒類醸造免許の取得には、最低醸造キロ数が果実酒で6kl、750mlのワイン瓶に換算すると8000本という規制がある。どぶろく特区はこれを1klに、ワイン特区はこれを果実酒の場合に2klに引き下げたものであり、小規模ワイナリーの参入を促すことを目的としている。ただし、この基準でも個人農家では対応が難しいことがあり、醸造免許の条件を単独で満たせない場合、外部の醸造所に委託醸造がなされる。

2012年より余市町にワイン特区が認定され、リタファームが認定第一号となった。その後、ニセコ町にもワイン特区が認定された。ワイン以外の果実酒では、2013年より深川市が果実酒特区を認定されており、特産のりんごによるシードルを醸造している。

さらなる追い風要因として、2010年度に公布された「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（いわゆる六次産業化法）があげられる。ワイン産業が六次産業化と結びつけられる理由として、生産されたブドウ（一次産業）がワインに醸造され（二次産業）、ワイナリーで販売されるか併設のレストランやオーベルジュで提供される（三次産業）ことが、ワイン大国とされるヨーロッパやカリフォルニアで盛んであることがあげられる。鮮度が落ちやすいブドウは収穫してすぐ醸造する必要がある、一次産業と二次産業が極めて近くに立地する必要がある。また、ブドウを作る地域特性であるテロワールがワイン生産には重要であり、ワイン愛好家は生産された土地を訪れることを好む。これを利用したワインツーリズムは、人口減少に悩む農村部の貴重な観光資源でもあり、地域の雇用創出にもつながる。この流れは、2014年に公布された「まち・ひと・しごと創生法」（いわゆる地方創生法）にも通じてお

り注目が高まっている。

日本では、これまでも何回かのワイン消費量が増えるワインブームはあったものの、それはあくまで需要側の動きであり、輸入ワインもしくは輸入果汁でその需要は満たされてきた。2012年ごろからのワインブームは供給側にもこれまでとは異なった動きがあり、どの地域のブドウを使用しているか、そのブドウはどのように栽培されてきたのか、といった原産地へのこだわりを持つ生産者が現れている。全国で酒造免許（試験製造及び期限付免許を除く）を持つワイナリーは2009年に155者、2011年に154者と横ばいであったが、2014年には176者と3年間で14%増加している。北海道に限定しても、国税庁認可ベースで2011年に同7者であったが2014年には同9者と増加している。試験製造などの製造や開業予定のワイナリーを含めると、その数はさらに上乘せされる。

3-2 ワイン特区制定の背景

ワイン特区が制定されても地域の環境と合致しなければ、ワイナリーは根付かず特区の有効性も薄れてしまう。本節ではその環境要因として①資金源、②協力体制を指摘したい。

①の資金源については、ワイナリーの新規設立には簡素な設備でも数千万円、レストランなどの付帯設備を持つと一億円以上が必要である。したがって、農家の後継者でもない限り突如の新規参入は困難である。そのため、資金源の豊富な親会社がついてグループ化されていることが多い。また、開業ができたとしてもすぐに現金収入が得られるわけではない。一般的に農業は年1回の収穫時期がキャッシュの回収時期であるが、ワイン用ブドウはワインにしてから最低でも半年、通常は2-3年熟成させる必要があり同じ年度で収入が得られない。したがってワイナリー設立～数年はシードルなどの果実酒やジュースで現金収入を得るところが多い。もしくは農園を併設し、単年度でキャッシュを得られる工夫がされている。

外部から資金を調達するワイナリーも少数派であるが存在する。農林水産省と地元金融機関の合同ファンドから六次産業化の予算を得て参入した例としては、余市町のオチガビ・ワイナリーが有名である。TAKIZAWA WINERYはミュージック・セキュリティーズ社のクラウド・ファンディングを利用して資金調達を行っている。

このように、ワイナリー単体で黒字化かつそれなりの収益を確保するのは容易でない。ワイナリー単体では赤字か、収益が小さいところがほとんどである。そこで、親会社との資本関係を有するワイナリーも多い。アルコール関係以外のワインとはまったく異なる別産業（不動産業、エンターテインメント業など）の資金提供を受けている場合もある。また、東川振興公社のように運営主体が地方自治体の一部、もしくは自治体の協力があるワイナ

リーもある。この分野でもっとも有名なのは池田町のブドウ・ブドウ酒研究所である。

②の協力関係は主にワイン製造の技術やワイナリー運営のノウハウに必要とされる。

①では主に資金面での協力関係を述べたが、資金力があるためにワイナリーとして成功するわけではない。寺谷（2015）によると、北海道のワイナリーには最大生産量を持つ小樽市の北海道ワイン出身者が多く、インキュベーターとなっている。職員ほどの寄与でなくとも、パートタイムでの勤務やアドバイザーとしての協力体制は多い。また、先行するワイナリーが新規参入希望者を実習生として受け入れ、有給の職員として作業を分担しながら、ワイナリー運営を指導していく実習制度を活用した事例も多い。独立してもすぐには自社ワイナリーを持っていない場合や自社製造と異なる風味のワインを醸造したい場合などに、実習先で醸造を行うといった協力関係も維持しやすい。

また、北海道には日本初のカスタムクラッシュワイナリー²である 10R ワイナリーが立地しており、酒造免許の許認可条件を満たせない小規模事業者が参入しやすい環境が整っている。

3-3 北海道のワイナリーを有する自治体への影響

ワイナリーや酒蔵に課される税として酒税があるが、2015 年度より国税として収納された酒税の 50%³ は地方交付税の原資となるよう制度変更がなされた。これは地方自治体にとっては、自地域のワイナリーや酒蔵から納められる酒税が、より多く地域に還元されることになる。また、税収以外にワイナリーにおける新規雇用の増加や新規参入者の移住による消費増などは、小規模自治体であるほど大きく影響する。

日本では農林水産業全般において、少子高齢化からくる後継者不足が問題となっているが、北海道はやや異なる動きがみられる。北海道の農業は大規模高生産性型であり、専業農家の比率が高い。池田町ブドウ・ブドウ酒研究所によると、「ブドウの 10 アールあたりの収益は 25-30 万円であり、小麦と比べて 3-5 倍になり、生産性は高い」とのことである。しかし、北海道は大型農機を使った大規模畑作が主流なので、これまで手間がかかるブドウ栽培は敬遠されてきた。

このように、北海道のブドウ農家にも後継者不足の問題がないわけではないが、後継者が見つからない畑を新規参入者が入手し、畑を整備したうえでワイナリーを新規に建築す

2 ワイン特区の最低醸造数量ですら満たせない新規参入者のワイン醸造をまとめて一手に引き受け、コンサルティングも行う醸造所のこと。

3 地方交付税の原資としての比率であって、ワイナリーを有する自治体に酒税の 50%がそのまま還元されるわけではない。

るといふ好循環が生じている。特に、2011年ごろから北海道の余市町や空知地方を中心とした地域ではワイナリーの集積が起こっており、道外・道内からの新規参入者の移住が増加している⁴。北海道は農地価格が日本国内では相対的に安く、まとまった広大な土地が確保しやすい。中でも余市町は昔からりんごやブドウの生産が盛んで、他地域にも原料ブドウを供給していることから、原料の調達地として比較優位を持っている。日本では農家は低所得で生産性が低いと認識されており、多額の補助金を受けてきた。しかし、余市町の新規就農者は新規就農者向けの補助金を利用してぶどう生産だけでなくワイン醸造、販売まで行い高い生産性を上げている。また冷涼な気温を活かしたオーガニック農法や新しいブドウ品種の栽培など新しい生産方法も取り入れている。彼らは新規雇用を創出し、域外からの移住者を呼び寄せている。生産年齢人口の増加は地域のGDPや税収の増加にも寄与する。Musha (2015) では、ワイナリー産業はミクロ面でもマクロ面でも地域活性化の新しいモデル (sustainable policy) となることを明らかにしている。

表2は道内で10年以上ワイナリーが立地しており、ワインを地域の特産物としている市町村の基礎情報である。札幌市、ニセコ町、乙部町を除いて10年間で大きく人口を減らしている自治体が大多数である。産業構造も一次産業中心の自治体が半数を占める。経常収支比率も90%を超えると硬直的な財政運営で苦しいと言われる目安を超えている自治体が多い。ワイン産業はマクロでは大きな産業ではないが、ワイナリー1軒が地域内に創設され、一家4名が移住するとなると人口数千名の自治体では地域経済に大きな効果を持つと考えられる。

4 農家による耕地の選択の理論についてはチューネンの農業立地論が有名である。チューネンは都市からの距離に着目して農業立地が成り立つとした。中心の大都市から自由式農業→林業、輪栽式農業、穀草式農業、三圃式農業、牧畜が内側から外側へ同心円状に広がる。都市化による近郊農業の再評価がされていることもあり、松原 (2012) では産地の自然条件や組織的な取り組み、輸送手段や交通情報体系の革新、消費者の安全志向などがからみあって農業立地が成立する。

表2 2005年以前にワイナリーが立地している市町村の状況

	住民基本台帳人口 (人)	対H22人口増減率 (%)	産業構造比率(%)			経常収支比率(%)
			一次	二次	三次	
札幌市	1,941,832	2.0	0.5	15.2	84.3	91.6
函館市	268,617	△ 4.7	3.8	17.8	78.4	87.2
小樽市	122,927	△ 7.6	1.4	18.2	80.4	93.3
岩見沢市	84,809	△ 6.3	9.4	17.9	72.7	92.4
七飯町	28,580	△ 1.2	10.4	21.1	68.5	89.5
富良野市	22,975	△ 5.5	20.5	13.9	65.6	90.9
余市町	19,879	△ 7.8	16.3	17.7	66.0	94.5
長沼町	11,345	△ 5.3	31.7	13.8	54.4	81.7
三笠市	9,246	△ 11.2	9.1	24.0	66.9	93.1
洞爺湖町	9,345	△ 8.2	15.2	14.0	70.8	93.3
蘭越町	4,949	△ 8.5	29.5	14.7	55.8	74.6
ニセコ町	5,056	2.8	21.3	9.8	68.9	85.7
乙部町	3,976	△ 11.4	15.1	30.6	54.3	67.4
仁木町	3,450	△ 7.9	47.0	8.0	44.9	83.3
奥尻町	2,861	△ 11.3	13.1	14.1	72.8	84.6

出所：総務省「平成27年度市町村別決算状況調」

3-4 カジノ特区の検討

本節では、導入が検討されている（2017年9月時点で実施されていない）が、今後北海道に適用される可能性がある特区について取り上げる。そのひとつの例がカジノを含むIR特区である。いわゆるカジノ特区は2017年4月から本格的に内閣府による推進会議で導入の検討が始まった。その提言が「特定複合観光施設区域整備推進会議取りまとめ」として2017年7月31日に公表されている。予定されている特区の正式名称は「特定複合観光施設区域」であり、カジノありきではない。あくまでコンベンション施設や観光地として整備する中で、一部にカジノを設ける検討を行っている段階である。日本ではすでに公営ギャンブルとしての競馬や競輪などが存在し、民間にもパチンコというギャンブルが存在するため、世論はギャンブルに対して賛否がわれているためである。

したがって、カジノ事業は更新が必要な免許制が義務付けられる見通しである。また、国際会議場やホテルなどの観光施設の併設が義務付けられる。もっとも地域への経済効果を高めるためにはこれらの施設の併設は必須である。一般に観光客が地域での消費が最も多いのは宿泊費、次いで夕食費である。これらの消費は地域経済の活性化に欠かせないものである。そのため義務付けは妥当であろう。また、ギャンブル依存を規制するためマイナンバー

カードで入場回数を制限する見通しである。これらは世論に配慮した結果であり、政府は世界最高水準の規制であると主張している。

北海道ではクルーズ船が入港できる港を持つ釧路市と苫小牧市がこの特区の導入を検討している。どちらも近隣に温泉などの観光資源を持ち、カジノとの相乗効果が期待できる地域である。

4. 特区の課題と見通し

日本の特区の課題として、効果が発揮されたことが明らかになったものが正式な法改正を経て全国に適用されない点があげられる。特区は時限制度であるので、期限が終了すると消滅するか、期限を更新して継続される。しかし、「お試し期間」としての特区制度が、監督省庁や利害関係者の反対にあい、本願の法改正を伴う規制緩和まで到達しない事例が発生している。

本稿で紹介した特区の課題も指摘しておこう。特区を利用した北海道のワイン産業は順調に成長しているようにみえるが、課題も抱える。北海道内に限らないが、これまで日本でいわゆるワイン法が整備されていなかったために、ラベル変更・原料調達など対応がせまられている点である。

また、特区制度を利用したワイナリーはそもそも小規模なため、需要に供給が追いつかない例がみられる。すでに全国的に有名なワイナリーのワインの中には、生産量が少ないためにほとんど市場に出回らないものも存在する。供給過剰であれば生産量を増加させるか、価格を引き上げることが経済学的には解決策としてあげられるが、生産者たちはそれをよしとしない。むしろ、自分たちのテロワールが含まれた生産物を地元で味わってほしい、生産量を増やすと質が落ちてしまうと主張する。一般に小売をせず各ワイナリーの新年を理解する特定のレストランのみに卸し、そこへ行けば味わえるようにするといった解決策が取られているが、全ての需要には応えられていない。

5. 今後の展望

少子高齢化と人口減少が進む日本では、人口増加を前提とした各種規制の緩和が必要とされている。しかしながら、強力なリーダーシップが取りにくく、世界水準の規制緩和が進みにくい傾向があり、地区を限定した特区制定の流れは続くであろう。

北海道では今後もワイン特区内を中心に年数件のワイナリーの新規参入がみこまれるが、一方でいつまでも生産者が集まる右肩あがりの状況が続くわけではない。生産量・生産軒数といった量の勝負ではなく、各ワイナリーの質が問われるようになることから、廃

業・代替わりなどの淘汰が始まると思われる。

北海道全体で見れば、日本の他地域よりはブドウ用農地の余裕があり新規参入者の受け入れ余地があること、温暖化によってこれまで北海道では育たなかった新しい品種の開発が可能になることなど特区を利用するための後押しとなる要因は多い。また、札幌近郊のワイナリーではボランティアを募集し、生産過程にかかわってもらうことで生産されるワインの付加価値を高める工夫もされている。特にブドウ収穫の時期の収穫祭は短期間で大量に労働力が必要なこともあり、多くのワイン愛好家が道内・道外から駆け付け、ワイナリーへの愛着を深めている。

このような日本ならではのワイン産業の試みは、地域に対する愛着を深めることでもある。地域創生政策が叫ばれる中、地方におけるワイン特区の試みは、農業の高付加価値化、六次化の好例であり、人口減少下の日本で注目すべき状況が続くであろう。

※本研究は平成 27 年度札幌大学研究助成を受けたものである。

参考文献・資料

- 大和田知一（2015）「国家戦略特区における新たな保証制度の創設 国家戦略特別区域農業保証制度の創設」『信用保証』第 128 号。
- 鹿取みゆき（2016）「日本ワイン 北海道」虹有社。
- 鈴木亘（2004）「構造改革特区をどのように評価すべきか－プログラム改策評価の計量手法からの考察－」『会計検査研究』第 30 号。
- 永田修・小林和彦・丹波勝久・平川敦雄・滝沢信夫・小野悟・矢崎友嗣・広田知良（2014）「ワイン産地としての北海道空知地域の将来展望」日本農業気象学会 2014 年度全国大会オーガナイズドセッション報告。
- 寺谷良司（2015）「北海道におけるワイン産業の新動向」『愛媛大学法文学部論集』第 39 巻 pp.39-69。
- 松原宏（2012）「産業立地と地域経済」NHK 出版
- 武者加苗（2016）「北海道における六次産業化の現状」『札幌大学総合論叢』第 42 号。
- 吉田一喜（2016）「国家戦略特区制度を活用した大田区の「特区民泊」事業について」『日本不動産学会誌』第 30 巻 2 号。
- Kanae Musha (2015) "Economic Analysis of the Accumulation of the Japanese Wine in Hokkaido" 14th International Conference of the Japan Economic Policy Association, at Toyo University
- 国税庁「果実酒製造業の概況」各年版。
- 国税庁「国税統計年報」各年版。
- 総務省「平成 27 年度市町村別決算状況調」。
- 特定複合観光施設区域整備推進会議「特定複合観光施設区域整備推進会議取りまとめ ～「観光先進国」の実現に向けて」平成 29 年 7 月 31 日
- 農林水産省「六次化産業」<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/6jika/houritu/> 2017年9月1日閲覧。