

# 地域活性化に向けた佐渡市の構造改革特区の現状と課題

## — 新潟県内の特区による事例研究 —

事業創造大学院大学事業創造研究科 高本 清彦  
事業創造大学院大学 富山 栄子

### 要 旨

佐渡市は、基幹産業の一つである農業の高付加価値化と地域活性化を図るため、特定農業者による特定酒類の製造を内容とした「構造改革特別区域計画」を策定し、どぶろく・果実酒を新たな地域資源として、地域活性化を目指している。

全国各地でも地域活性化に向けた取組が行われているが、これらの取組は、一過性のイベントやブームに留まり、地域の連携や協働を生み出し、地域づくりへと発展する地域資源として構築されていない。

本稿では、特区での特定酒類製造という、先行研究が少ない分野の考察を行うため、事例研究による内容の充実と精度の向上が必要であることから、特定酒類製造を目的としている特区が多く集積する、新潟県内のすべての特区を対象に事例研究を行う。これにより、特区を活用した地域づくりの本質的な課題と発見事実を明らかにし、地域活性化に向けた佐渡市の特区における課題仮説を構築する。

### キーワード

構造改革特区、地域活性化、地域資源、佐渡市、特定酒類製造

## 1 はじめに

地域活性化については、地域の成長や発展に向けた活動として、新たな特産品づくりなどにより、各地域への関心や認知度、消費拡大や観光誘客に向けた取組が展開されている。

しかし、これらの取組について、一過性のイベントやブームとしての商品が多く（宮副2014）、地域づくりに発展する地域資源として構築されていない。

佐渡市は、地域資源を最大限に活用した農業と観光を目標として、特定農業者<sup>1</sup>による特定酒類<sup>2</sup>の製造を目的に「構造改革特別区域計画」（以下、特区計画と称する。）を策定し、構造改革特別区域（以下、特区と称する。）としての認定を受けている<sup>3</sup>。佐渡市の特区計画によると、新しい特色と魅力をプラスした特産品づくりとして、どぶろく・果実酒を新たな観光資源として、交流人口の増加や佐渡の地域産業の再生を図り、地域の活性化を目

指している。しかし、特区認定から10年を迎えようとしている現在、特定酒類の製造事業者（以下、特定農業者と称する。）は、どぶろくの製造者1名のみである。また、特区の効果は限定的であり、どぶろくを活用した新たな観光資源の構築や地区内における特定酒類製造の波及など、地域活性化に向けた特区計画の目標が達成されているとは言えない<sup>4</sup>。

一方で、平成24年には、フランス各地でワイン作りを手掛けたフランス人醸造家が佐渡に移住し、佐渡での特区活用によるワイン作り、ワイナリー形成を目指しており、新潟県内における初めてのワイン特区として、新たな地域資源やブランド構築、地域活性化が期待されている<sup>5</sup>。

そこで、本稿では、佐渡の地域活性化のために佐渡市の特区における課題の仮説構築を目的とする。研究手法としては、特区による特定酒類製造の現状と課題を考察するために、以下の理由から、新潟県内の特区について事例研究を行う。

- ①新潟県は農業が基幹産業の一つであり、米を原料とする清酒製造業者が全国で1位<sup>6</sup>であり、米どころとして、酒造りが伝統産業であること。
- ②特定酒類製造を目的とした特区計画の認定数および製造免許場数が、長野県に次いで全国2番目に多いこと<sup>7</sup>。

これらを踏まえ、特定酒類製造を目的とした特区が多く集積する、新潟県内のすべての特区を対象に事例研究を行う。このことにより、これまで先行研究が少ない分野における内容の充実と精度の向上を図ることができ、事例研究から得られた発見事実は、今後の佐渡の地域活性化の研究における起点として有益な研究事例となる。

## 2 構造改革特区制度の概要

### 2.1 構造改革特区制度について

構造改革特区制度とは、実情に合わなくなった国の規制が、民間主体の経済活動や地方自治体の事業を妨げているとして、自治体等の自発的な立案により、特定の地域を限定した規制緩和を認めるものである<sup>8</sup>。これにより、①特定地域の成功事例の波及による国全体の経済活性化の実現、②地域特性の顕在化による新規産業の創出等の地域活性化を目的としている。しかし、平成14年の構造改革特別法の施行による構造改革特区の制度化以降、平成17年の地方再生法の施行による地方再生制度、平成23年の総合特区制度、平成25年には国家戦略特区が制度化されるなど、類似制度が形成されており、特区の意義があいまいとなっている。

構造改革特区制度についての先行研究として、小野（2004, 59頁）は、財政支援等を伴わない規制緩和のみによる特区であり、有効性についての評価を的確に行うことが不可欠であることを指摘している。また、植田（2004, 25-26頁）は、構造改革特区制度で認

められている規制の特例措置は些細なものであり、現行の制度では規制改革は加速しないと唱えている。さらに、若生（2013）は、特例措置のメニューは、行政内部での意思決定の困難性が低いものでしかなく、構造改革特区制度のメニューが不十分であることを指摘している。

さらに、類似制度との関係における構造改革特区制度の役割を考察した研究（岩城、2006）の枠組みにより考察した研究（西尾、2007）では、①行き詰まりつつある提案・認定、②提案の協議過程、③特例措置の全国展開、④地方分権の観点、⑤類似制度の登場と役割のあいまい化を指摘している。

これらの研究は、規制緩和のメニューや質と量、評価方法など、構造改革特区制度のプロセスやスキームを明らかにした点で評価できるが、特区計画の策定主体である地方公共団体等および特区内の事業者等に対する研究が行われていない点に限界がある。

## 2.2 本稿における地域活性化の位置付け

地域活性化の定義については、様々な先行研究が行われているが、概念があいまいであり、明確な定義はない。このことは、地域活性化を研究した石原（2006）、田中（2006）らの先行研究に対して、地域活性化を体系的に説明する理論的属性について考察した研究でも指摘している（大熊、2010、55-58頁）。

地域の活性化や活力について、塩見（1898）は、「そこに住む人びとが地域の資源を活用し、生きいきとした創造的な生活を営んでいる状態、またはそうした目標に向かって努力している状態」と唱えている。そして、地域資源の掘り起こしを地域活性化の絶対条件として挙げている。また、青木（2004、2008）は、「地域資源への人々の期待価値を高め、継続的な関係を築き上げていく上で重要な『地域らしさ（地域性）』を見極め、引き出し、伝え、残していく」として、地域活性化に繋げるための地域ブランドの構築を述べている。

さらに、和田ほか4名（2009）は、地域ブランドの構築について、地域資源と価値評価の調査研究により有形無形の地域資源によって生み出される価値を精神的な価値に結びつけることにより、地域活性化を図ることの重要性を指摘している。そして、これらの理論的枠組みにより考察した研究（濱・植田、2015）では、「地域ブランドは一般のブランドと異なり、主体・対象地域・ブランド化する対象が多様で他律的である」ことを示し、地域ブランド構築のマネジメントにおいては、地域社会や関係者間の連携による波及・循環の重要性を唱えている。

地域活性化の定義については、多様なアプローチにより定義に違いはあるが、本稿では、特定酒類製造を目的とした特区を研究対象としており、そこで製造されるどぶろくや果実酒という地域資源を対象としていることから、地域資源の価値を高め、売れ続けるためのブランディングと地域内での連携に向けたマネジメントが重要であると位置づける。

したがって、本稿における、特区を活用した地域活性化とは、「地域資源の高付加価値化と新たな価値創造の仕組み作り」として定義する。

### 3 事例研究の調査方法と内容および研究課題

本稿では、事例研究による内容の充実と精度の向上を図るため、特定酒類製造を目的とした特区が多く集積している新潟県内の特区について事例を考察する。

研究の接近方法としては、新潟県内の特区認定を受けたすべての市町村および特区における特定農業者に対して（表1）、以下の調査内容を踏まえた書面調査を実施し、データ収集と課題の発見・整理を行う。

表1. 本研究における調査対象者

市町村	佐渡市役所総合政策部政策推進課 上越市役所農林水産部農村振興課 十日町市役所産業観光部農林課 柏崎市役所高柳町事務所地域振興班 魚沼市役所企画政策課まちづくり室 小千谷市役所農林課 村上市役所政策推進課企画政策室 湯沢町役場総務部企画政策課 阿賀町役場農林商工課 津南町役場総務課 長岡市役所地域振興戦略部 関川村役場総務課
特定農業者 (特定酒類の 製造者)	植田 日出夫 (農家民宿植えた：佐渡市) 佐藤 健一 (農家民宿ほほえみ荘：上越市牧区) 吉田 良一 (民芸の宿さわ：上越市安塚区) 中川 卓夫 (農家民宿どぶろく荘：上越市牧区) 若井 昭夫 (貸民家みらい：十日町市) 株じょんのび村協会 (じょんのび村萬歳楽：柏崎市) 株入広瀬 (道の駅いりひろせ：魚沼市) 浅井 守雄 (そば処平石亭：魚沼市) 鈴木 信之 (食堂I R O R I：村上市) 笛田 文芳 (ロッヂなかのうち：南魚沼郡湯沢町) 讃岐 喜久男 (讃岐屋旅館：東蒲原郡阿賀町) 長谷川 金義 (農家民宿金よし：東蒲原郡阿賀町) 篠田 徳五郎 (農家民宿弥ぜん：小千谷市) 佐藤 一雄 (農家民宿峠の茶屋：小千谷市) 宿まるいち (民宿まるいち：小千谷市) 奥山 晴子 (農家民宿おくやま：関川村)

出所：新潟県どぶろく研究会（新潟県総務管理部地域政策課）『新潟県内のどぶろく一覧表』より筆者作成。

また、書面調査のみでは、表面的な問題把握しか問題把握しか行えないことから、より本質的な考察と分析のため書面調査の情報を整理し、インタビュー調査または電話や電子メールによる補足調査を行い、詳細の聞き取りを行うことにより、事例研究における内容の充実と精度の向上を図る。

次に、本稿により実施した、主な調査項目を以下のとおり、簡単に記述する。

特区計画を策定する市町村への調査の視点としては、行政政策としての特区の位置付けやビジョン、施策や事業への展開・スキーム、特区の目標達成状況と今後の方向性に関する調査を実施した。

市町村への主な調査内容は以下の通りである。

- ①特区計画策定の目的と成果
- ②行政の施策方針や取組の方向性、支援内容と効果（事業および予算の推移）
- ③新規参入者の増加に対する方針・方向性
- ④顧客獲得に向けたブランド化などの事業戦略
- ⑤特定農業者と地域産業や企業の連携促進に向けた取組
- ⑥ネットワークや地域コミュニティ形成への展開
- ⑦特区を活用したイベント実施や特産品の販路拡大

特定農業者に対する調査の視点としては、農業・農家民宿等・特定酒類製造の経営状況と課題および求める支援、差別化や高付加価値化などのブランディングおよびマーケティング戦略、ビジネスモデルの独自性に関する調査を実施した。

特定農業者への主な調査内容は以下の通りである。

- ①特定酒類の製造免許取得や事業開始における期間や苦難
- ②農業者としての経営状況（経営面積、生産品種、所得額など）
- ③特定酒類製造の製造状況（製造数量、設備投資、売上高など）
- ④酒類製造の知識と技術の習得方法および困難・課題
- ⑤他者との差別化や主なターゲット層
- ⑥他の製造者や酒蔵等との連携・協力、地域活性化や観光振興等に向けた取組
- ⑦今後の方向性、事業戦略

本稿の最大の焦点は、地域活性化に向けた佐渡市の特区の現状と課題の考察である。そのためには、他の特区の事例研究から、地域資源の発掘、高付加価値化をどのようにして達成していくのかを明らかにすることであり、以下の研究課題を設定した。

- (1) 新規参入者が増加しない要因はなにか（参入障壁）
- (2) 新たな地域資源としての価値づくり、地域づくりの取組
- (3) 製造技術、ネットワークの形成・波及の仕組み

(4) 行政の役割・支援の有無およびキープレイヤーの存在

4 事例研究の考察

4.1 調査結果と発見事実

ここでは、特定農業者への調査結果を簡単に整理し（表2）<sup>9</sup>、各々の研究課題とその結果および発見事実を示すものである<sup>10</sup>。

表2. 特定農業者の製造状況等

	年間製造 数量	年間 売上高	経営面積 (うち酒米)	酒米品種	主な購入者
A氏	約 5,900 リットル	約 1,200 万円	約 8.0ha (1.5ha)	コシヒカリ	若い女性 中高年者層
B氏	約 270 リットル	約 15 万円	約 3.6ha (0.01ha)	コシヒカリ	30歳～60歳代
C氏	約 1,000 リットル	約 150 万円	約 2.0ha (0.1ha)	越淡麗	50歳以上
D氏	約 1,000 リットル	約 200 万円	約 3.0ha (0.6ha)	五百万石	中高年者層
E氏	約 600 リットル	約 100 万円	約 0.1ha (0.1ha)	コシヒカリ	50歳以上
F氏	約 2,000 リットル	約 400 万円	約 0.5ha (0.5ha)	コシヒカリ	中高年者層
G氏	約 1,600 リットル	約 320 万円	約 3.0ha (0.1ha)	コシヒカリ	若い女性 中高年者層
H氏	約 1,000 リットル	—	約 1.5ha (— ha)	コシヒカリ	50歳以上
I氏	約 350 リットル	約 60 万円	約 0.2ha (0.2ha)	コシヒカリ	50歳以上
J氏	約 300 リットル	約 20 万円	約 5.0ha (0.5 ha)	千秋楽	50歳以上
K氏	約 3,000 リットル	約 500 万円	約 1.0ha (0.3ha)	コシヒカリ	中高年者層

出所：新潟県どぶろく研究会（新潟県総務管理部地域政策課）『新潟県内のどぶろく一覧表』、書面およびインタビュー調査により筆者作成。

まず、1つ目の研究課題として、「新規参入者が増加しない要因はなにか（参入障壁）」について考察する。

新規参入者が増加しない理由として、特区制度における特定農業者の要件が、新規参入における障壁であることが明らかとなった。

特区内において、酒税法の特例を受けて製造免許を取得するためには、特定農業者として、酒米の生産、農家民宿等の経営、酒づくりのすべてを行わなければいけない。

そこで、筆者の実施した調査から、農業の経営面積とどぶろくの年間製造数量の相関関係および売上高について考察する（図1）。後述するA氏（図1右上の売上高1200万円の者）を特殊要因として除外して考察した場合、農業の経営面積が1ha程度までは、製造数量が増加し、売上高も増加している。しかし、農業の経営面積が増加すると、製造数量が減少する傾向にあることが確認できる<sup>11</sup>。

これは、認定農業者のように、一定以上の経営面積を有しており、農業の経営規模拡大や経営改善に取り組む農業者が、主たる事業である農業に加えて、農家民宿等の経営と酒づくりを行うことが、事業経営として困難であることを示している。この点については、書面調査やインタビュー調査において、多くの特定農業者が「手間がかかる仕事であり、人件費に換算したら赤字である」と指摘している。また、民宿や飲食店を経営している事業者が、新規に農地を取得するには農地法の制限<sup>12</sup>もあることから、製造免許取得の更なる要件緩和の必要性を市町村の担当者は指摘している。

特区認定によって、製造免許取得における最低製造数量基準（6kl）の要件が適用されず、制度上は、小規模な製造数量でも製造免許を受けることが可能となった<sup>13</sup>。しかし、筆者の実施した調査によれば、最低製造数量基準以外の審査要件は従来までの審査基準と変わりなく、その他の要件を満たすことが必須である。また、事業の持続可能性や長期経営などについても求められることから、これらの条件が製造免許取得を困難とする原因の一つであると指摘している。さらに、製造免許付与後においても、日々の帳簿記録やアルコール検査等の作業に加えて、イベント出展等においては、その都度、税務署への申請手続きが必要となることなど、農業経営以外の部分における、事務作業が多く求められることが経営上の負担となっている。

このため、組織体制の整った既存の酒造メーカーや酒蔵とは異なり、酒造りににおける知識や経営ノウハウを有していない個人規模の農業者が行える作業には限界があり、マンパワーや専門知識など、人材面における課題を指摘している。

なお、これらの点については、佐渡市の特区だけではなく、他の特区にも共通していえることであり、農業者に着目すると新潟県の基幹的農業従事者<sup>14</sup>は、高齢化の進展により、平成26年度には、65歳以上の農家が50,156人となり、全体（74,827人）の約67%となっている。したがって、若年層の創出や人材育成が課題の一つでもある。

以上のとおり、特定農業者として、農業、農家民宿等、酒造りづくりのすべてを行うことは、『作業等の労働力や収益確保という点において経営上の課題』があり、新規参入者

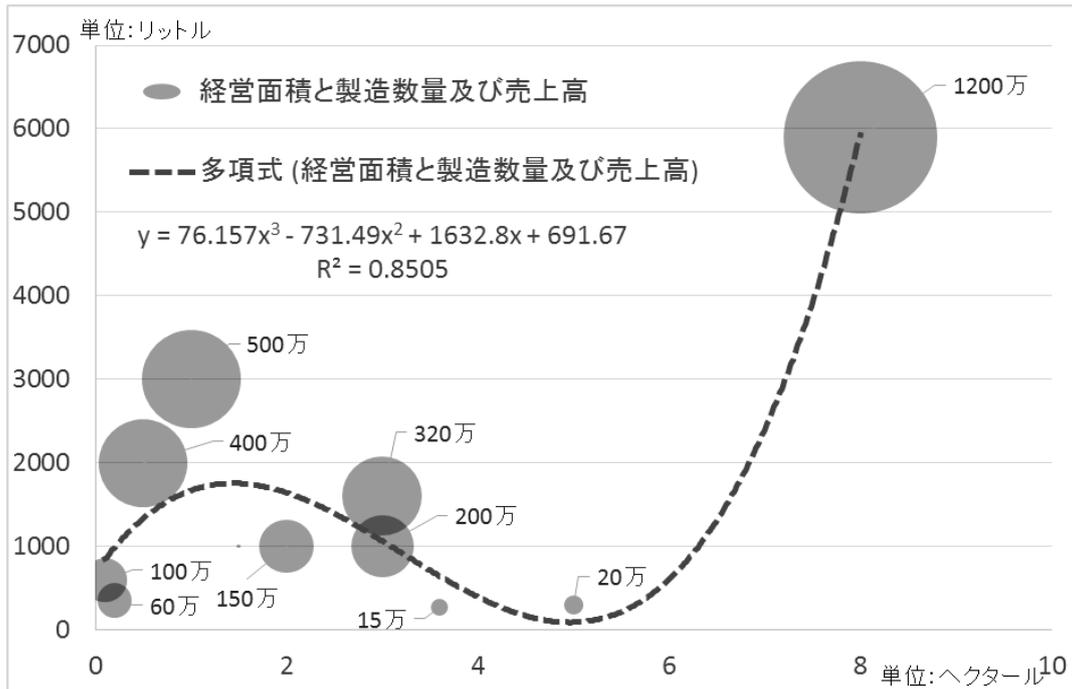


図1. 経営面積 (X軸) と製造数量 (Y軸) の関係および売上高

注：円の大きさは売上高（単位：円）を表す。  
出所：書面およびインタビュー調査等より筆者作成。

が増加しない要因の一つである。

このことについて、西尾（2007）は、農業関係の特区内で最も成功したとされる「どぶろく特区」においても、当初掲げた成果目標が達成されないこと、酒税法の規定による申告や事務負担の増加について指摘している。

次に、2つ目の研究課題として、「新たな地域資源としての価値づくり、地域づくりの取組」について考察する。

第1に行政側の取組として、佐渡市の特区では、地域の農業と観光が一体となった地域づくりにより、新たな観光資源として確立し、特産品として売り出すことで地域活性化を図るとしている。しかし、特区と観光や産業を結び付けた取組、特産品としての販路拡大や付加価値向上に向けた支援、地域振興策等の事業は行われていない<sup>15</sup>。

筆者が佐渡市に実施したインタビュー調査によれば、地域再生として、特区制度の中でもどぶろくは取り組みやすいものであり、副市長を始めとした地域活性化チームにより取り組んできた。しかし、農家民宿等のレベルで製造するどぶろくや果実酒を地域資源とした場合、生産規模が限られてしまう。したがって、積極的に特区を観光の起爆剤として活用することは難しい面があると指摘している。また、特産品として一定量を作って売の場合、島内でどぶろく製造を行う酒蔵のように、特区ではなく、一般免許を取得して実施することになるため、結果的に特区に注力した行政支援は難しいことを指摘している。

長岡市では、総合計画の下、地域住民がどぶろくを一つの地域資源、地域の宝と捉え、

地域住民が主体となって地域資源を地域で磨き上げる地域づくりを進めている。そこから、地域資源の活用と地域内外の住民交流、交流人口の増加、定住へとつながる地域活性化のモデル構築に取り組んでいる。また、酒造りが盛んな地域として、ブランド力向上のため、長岡市内の酒蔵が一堂に会する「酒の陣」で、地酒とどぶろくの一体的なPRを進めている。さらに、集積力や発信力の向上を図るため、新たに製造事業者の発掘・創出のための研修会や先進地視察を実施している。

第2に特定農業者の取組として、佐渡市の特区では、環境に優しい農法で栽培した酒造好適米や佐渡沖の海洋深層水を仕込みを使用するなど、他のどぶろくとの差別化を図っている。また、「全国どぶろく研究大会」などへの出品も含め、品質と商品開発を行ってきた。

しかし、筆者の実施したインタビュー調査によれば、認知度向上などについては、知人や宿泊者を通じた口コミが主であり、他の特定農業者に対する競争優位性は弱い。

他方、A氏は、過去の清酒製造の経験を活かし、どぶろくは清酒と異なり「絞ってはいけない」という規制を強みに、どぶろく本来の「もろみのうま味」を引き出している。また、常に発酵している生き物であるとして、2～3週間ごとに400リットルを製造し、瓶詰後は、時期に応じて2～3か月の賞味期限を設定し、すぐに出荷することで独自性を持たせている。さらに、イベントでの購入者の7割近くが女性であることや若い女性が増えているということに着目し、麴の発酵食品として、健康に良い点をPRすることで販路拡大と認知度向上を図っている。

また、B氏は、他のアルコール製品等との差別化、どぶろくになる前のヨーグルト状態や甘酒の販売など、発酵をテーマとした事業の研究を進めるなど、高付加価値化やターゲットを明確にした販路拡大に取り組んでいる。

以上のとおり、現状では、行政および特定農業者の事業計画が明確でないことから、持続可能な地域資源として構築されておらず、『行政および特定農業者のいずれも、付加価値向上や地域づくりに対する、ビジョンや認識、取組に大きな違い』がある。

どぶろく特区の課題としては、西尾（2007）が、どぶろく単体での集客が見込めないことに加え、どぶろくによる集客増がリピーターに結び付いていないことを指摘している。

したがって、地域資源を地域ブランドとして普及し、ツーリズム等の体験を通じた地域づくりと顧客価値の創造に向けた仕組みの構築が必要である。

次に、3つ目の研究課題として、「製造技術、ネットワークの形成・波及の仕組み」について考察する。

筆者の実施した調査から、多くの特定農業者は、地域内の酒蔵の杜氏による支援や新潟県醸造試験場等の支援を受け、製造技術の習得を図っている。これにより、地域内の酒蔵や杜氏との交流が生まれ、知識や技術の獲得を実現している。また、特定農業者が参加する「どぶろく研究会」を通じて、技術交流や情報交換、親睦を図ることにより、ネットワークの構築や強化に努め、特定農業者同士の技術の向上や移転が行われている。

A氏によれば、上越地方では、春期から秋期は農作業、冬期には出稼ぎ杜氏として働きに出ている農業者が多く、酒造りの知識や技術が今も残されている。

出稼ぎ杜氏としての酒造りの知識や技術については、「新潟県内における杜氏の伝統、新潟県の越後杜氏は三大杜氏の一つと言われ、どぶろく作りに対するノウハウが継承されていた。」(西尾, 2007)とされている。

また、地域内の住民や産業、関係機関等との連携事例として、上越市牧区では、商工会、菓子店や小売店等と連携し、消費者も含めた商品開発に地域一体となって取り組んでいる。

以上のとおり、どぶろく研究会等の場を通じた相互作用として、『特定農業者間での技術や知識の交流、情報交換のネットワークは形成』が行われている。さらに、特区でのどぶろく製造全体の技術力向上、人材育成や創出への波及が期待されていると考える。

しかし、地域住民、地域産業や行政など、『地域全体とのネットワーク形成、連携や協働の仕組みがない』ことから、地域内における結びつきが弱い。

次に、4つ目の研究課題として、「行政の役割・支援の有無およびキープレイヤーの存在」について考察する。

前述のとおり、佐渡市においては、行政を含めて、地域全体で特区を推進する仕組みがなく、リーダー的役割を果たすキープレイヤーも確認できなかった。佐渡市では、農業の6次産業化やグリーン・ツーリズムを掲げているが、特区を活用した特定農業者の育成、成長を後押しする施策展開、観光や地域産業との連携は行われているとはいえない。

行政の役割・支援については、後志地方におけるワイン・クラスター形成プロセスの研究(穴沢ほか4名, 2015, 11-13頁)により、「行政は、施策展開することで特定事業の成長を後押しする機能を持つ」として、行政の役割や支援の必要性を指摘している。

しかし、筆者の実施した調査によれば、多くの特定農業者が、「特区認定を受ける時は、行政担当者も一生懸命であった。しかし、人事異動等もあり、現在は全国どぶろく研究大会の開催案内が通知される程度でしかなく、積極的に特区を推進していく姿勢や取組・支援はない」と述べている。

行政支援やキープレイヤーについて、筆者の実施した調査によれば、多くの市町村において、特区における特定農業者への補助事業や販路拡大等の経営支援は行われていなかった。また、各特区内におけるプレイヤー間のつながりは弱く、特区を通じたコミュニティの形成、地域連携や協働関係も構築されていなかった。

以上のとおり、地域を牽引し、結び付け、創造する地域リーダーと地域づくりのマネジメントが必要であり、『行政支援のあり方やキープレイヤーの誘引、育成』が課題である。

#### 4.2 事例研究による仮説

ここでは、先行研究のレビュー、新潟県内の特区に対する事例研究から得られた4つの発見事実により、佐渡市の特区における課題として、以下の仮説を構築する。

この仮説は、特区を活用した地域活性化に向けて、地域資源の価値をどのように形成し、

高めていくのか。さらに、地域活性化に結び付けるために不足しているものは何かを明らかにするものである。

まず、第1に、地域資源の潜在的な可能性や魅力を引き出すには、地域全体の価値を再認識し、付加価値向上や地域づくりに対する共通認識を高め、地域ブランドとして、地域らしさの価値を再構築することが必要である。

そもそも、地域ブランドとは、経済産業省の定義では、「地域発の商品・サービスのブランド化」と「地域イメージのブランド化」を結び付け、好循環を生み出し、地域外の資金・人材を呼び込むという持続的な地域経済の活性化を図ることとされている。

地域ブランドの構築については、「地域全体のブランド化（地域ブランド構築）」という地域活性化の手法を考察した研究（青木，2008）により、地域らしさを活かしたブランド化、地域らしさの確認と底上げによって、地域資源ブランドの基盤としての地域性が強化される。そのうえで、強固な地域資源ブランドの確立、または、既に存在する強固な地域ブランドを柱にして、地域全体のブランド化につなげていくことが重要であると指摘している。

また、和田（2002，2007）は、ブランド価値は「基本価値」「便宜価値」「感覚価値」「概念価値」の4つのカテゴリにより構成されるとしている。

そのうえで、地域ブランド化の目的について、「地域ブランド資産」を基礎として生まれ得る「地域ブランド価値」によってもたらされる概念と定義し、「A. 訪れたい」「B. 滞在したい」「C. 住みたい」を誘発するまちと定義している。

さらに、和田ほか4名（2009）は、地域ブランドを育成するためには、従来の地域ブランド論のように、「特産品」「観光地」を売るための努力ではなく、何度も買ってくれる、何度も訪れてくれる、さらには住みたいと思ってくれる地域ブランドの育成を唱えている。そこから、モノが売れ、人が訪れるだけでなく、地域に関わる人々が、地域に誇りと愛着、そしてアイデンティティを持つことが、地域ブランドの最終的な目的であると述べている。

第2に、地域全体を誘引し、地域内外を結び付け、地域コミュニティの醸成や連携、協働の誘発に向けて牽引してく人材と地域マネジメントが重要である。

特区制度を活用した地域再生として、「あわじ環境未来島」特区の取組を考察した研究（池田，2014）では、地域と課題の複雑な相互関係を構造的に考察している。そのうえで、ビジョンを地域全体で共有し、実践することが、地域イノベーションの創出につながると述べ、持続可能なコミュニティを創出するマネジメント組織と手法の重要性を指摘している。

加えて、特区における地域イノベーションの発生として、構造改革特区の政策展開について、「特区政策モデル」（服部，2007）の枠組みにより考察した研究（山本，2008）では、地域社会の中で突出した活動が難しい中で、地域が置かれている危機的状态から、強いリーダーシップを持ったキーパーソンが生まれることを示している。

イノベーションの必要性について、シュンペーターは、新結合の非連続的な遂行によっ

て経済発展が促されるとして、非連続的なイノベーションの必要性を示唆している。また、非連続のイノベーションは既存の企業家でなく、新しい企業家であるとして、社会的地位の入れ替えについても示唆し、いかなる企業においてもイノベーションの重要性を説いている。さらに、ドラッカー（1985）は、公的機関における企業家精神について、4つの企業家原理を示し、政府やNPOなどの公的機関も企業と同じように企業家として、イノベーションが創出されることを指摘している（内田，2009）。

したがって、特区を活用した佐渡市の地域活性化においても、これまでの商品やサービス、観光地としてのブランドイメージを構築するだけではなく、既存の地域資源を含めて、地域そのものを全体としてマネジメントすることが必要である。そのためには、明確な地域ブランドとしてのコンセプトを定め、地域内でイメージや価値の認識を共有すること。さらに、強力なブランド構築のためには、ブランディングの担い手とブランドづくりの体系化が必要である（アーカー，2000）。また、地域活性化に向けた地域イノベーションを起こすためには、熱意あるキープレイヤーと地域マネジメントが不可欠である。そのためには、特定農業者、行政、住民、関係団体等が、主体的・自発的に協力し、一体となって地域課題に取り組むプロセスの構築が必要である。それにより、地域内外へのネットワークを活用することで、経済効果や雇用創出、税収増を生み出すこととなる（小倉，2008）。

佐渡では、フランスから移住したワイン醸造家が、特区を活用したビオワインづくり、ワイナリーの波及に向けて、ブドウ栽培と農家レストランの経営に取り組んでいる。

特区を活用したワイン製造については、全国的にも事例が少なく、また新潟県内では初めての取組となる。ワイナリー形成は、雇用創出、農業発展、遊休農地の活用などにおいて活性化に貢献する（大坂谷，2010）ことから、特区を活用した地域活性化や地域イノベーションの発生が期待される。

ワインについては、ツーリズムやブランディング、地域マネジメントなど、多くの先行研究が蓄積されており、ワイン・クラスターの形成については、国内・国外での研究が行われている。本稿では、クラスター形成を研究対象としていないため、各特区におけるクラスター形成のプロセスや実証は行わない。しかし、範囲や程度は別として、アメリカのシリコンバレーやカリフォルニア州のワイン・クラスターの事例では、関連業種や関係団体のつながり、コミュニケーションが確認されている（ポーター，1998）。

このような点からも、地域リーダーの存在やプレイヤー同士の関係構築の仕組みが必要であり、多様なプレイヤーが連携し価値創造を模索することで新たな価値の創造につながる（青木，2011，34頁）。

## 5 むすび

本稿では、新潟県内の特区を対象とした事例研究により、特区を活用した地域づくりの本質的な課題と発見事実を明らかにし、地域活性化に向けた佐渡市の特区の考察と課題仮

説の構築を行った。

発見事実として、第1の研究課題「新規参入者が増加しない要因」については、特区制度における特定農業者の3要件（農業経営、農家民宿等の経営、どぶろくの製造）が参入障壁となっている。第2の研究課題「新たな地域資源としての価値、地域づくりの取組」としては、行政と特定農業者における目標や意識、取組に乖離と温度差がある。第3の研究課題「製造技術、ネットワーク形成・波及の仕組み」としては、特定農業者同士の交流や繋がりも行われているが、地域内におけるネットワーク形成、連携や協働の仕組みがないことから、結びつきが弱い。最後の第4の研究課題「行政の役割・支援、キープレイヤー」としては、地域づくりに向けたリーダーとマネジメント機能がないことがわかった。

以上の4つの発見事実から、本稿において、地域活性化に向けた佐渡市の特区の課題として導かれた仮説は、次の2つである。

- ①明確な地域ブランドのコンセプトを定めて、地域内でイメージや価値の認識を共有し、地域全体の自律的な協働を起こすこと。
- ②地域イノベーションを起こすキープレイヤーと地域が一体となって取り組むためのマネジメントが必要であること。

この課題仮説は、地域内における価値認識と自律的な協働、キープレイヤーの創出とマネジメントであり、延いては、地域全体のイノベーションをどのようにして構築するかということである。

筆者の行った事例研究から、どぶろくという限られた市場での成功事例とも言える、特区免許によるA氏は、需要確保や競争力などに向けた、こだわりを持ち、マーケティングおよびブランディングに取り組んでいた。この点において、他の特定農業者と大きく異なっている。ただし、特定農業者が、認知度向上や希少化、販売促進として、ブランド化やマーケティングに取り組むだけでは不十分であることに留意する必要がある。地域団体商標制度の発足以降、各地で地域活性化の一つの手段として、地域ブランドの取組が進められているが、これらの多くは、従来の製品や販売重視の考え方に留まっており、単なる食や農産物のブランド化および地域団体商標の登録は、手段・手法でしかない（青木，2008）。

よって、地域資源を核としたブランドの構造・構築を考えなければならない。さらに、この地域資源による価値を地域の誇りや愛着として、精神的な価値に結びつけていくことが重要である（和田ほか4名，2009）。

したがって、特区を活用して佐渡市の地域活性化を図るためには、地域の新たな可能性を見出し、地域固有の資産として、誇りが持てる産業、雇用や生活の基盤を構築しなければならない。

さらに、行政を始めとして、地域の多様な主体が、それぞれの資源や強みを生かして協

働し、地域や社会に新しい価値を生み出し循環する、イノベーション構築の仕組みが必要である。

したがって、現在の佐渡市の特区に対する行政の取組や支援の方法、特定農業者の事業展開や経営手法では、特区計画に定めた目的は達成されず、地域活性化に向けた効果は極めて限定的である。さらに、本研究における特区を活用した地域活性化の定義である「地域資源の高付加価値化と新たな価値創造の仕組みづくり」についても達成されていないことがわかった。

本稿は、特区の事例研究を通して考察を行ったものであるが、農業をベースとした特区という特殊性から事業展開が単一で、調査事例が画一的である。そのため、地域活性化に向けた、地域イノベーション、クラスター論やマネジメント論等による考察については、別稿で行いたい。

---

#### 【注】

- <sup>1</sup> 特定農業者とは、農家民宿や飲食店等を併せ営む農業者を指す、新潟県どぶろく研究会事務局（新潟県総務管理部地域政策課）『新潟県内のどぶろく特区』、  
<http://www.chiiki.pref.niigata.jp/yamasato/doburokutokku/>, 2016/4/30。
- <sup>2</sup> 特定酒類とは、自ら生産した果実又は米を原料として製造する果実酒またはその他の醸造酒を指す、首相官邸（2015）。
- <sup>3</sup> 平成18年3月31日認定、平成25年6月28日変更認定、新潟県どぶろく研究会事務局（新潟県総務管理部地域政策課）『新潟県内のどぶろく特区』、  
<http://www.chiiki.pref.niigata.jp/yamasato/doburokutokku/>, 2016/4/30。
- <sup>4</sup> 佐渡市役所総合政策部政策推進課へのインタビュー調査、2015/8/10。
- <sup>5</sup> 2013年12月26日『日本経済新聞』。
- <sup>6</sup> 国税庁『酒レポート（平成27年3月）』、4項。
- <sup>7</sup> 首相官邸（内閣府地方創生推進室）『構造改革特区』、  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/index.html>, 2016/4/30。
- <sup>8</sup> 首相官邸（内閣府地方創生推進室）『構造改革特区』、  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/index.html>, 2016/4/30。
- <sup>9</sup> 公表しないことを前提とした回答があるため、対象者が特定される内容等は記述しない。また、調査内容に無回答または回答を得られなかったものを除く。
- <sup>10</sup> インタビュー調査が困難である者や調査対象者の意向により、電話または電子メールによる調査・確認も行った。
- <sup>11</sup> 農業の経営規模とどぶろくの製造数量における相関関係を示したものであり、農家民宿等を含めた経営や事業戦略については考慮していない。
- <sup>12</sup> 農地の権利移動には、農業委員会の許可が必要であり、農地取得における一定要件を満たすことが必要となる、農林水産省『農地取得にかかる基礎的知識』、  
<http://www.maff.go.jp/hokuriku/keiei/pdf/nouchi.pdf>, 2016/4/30。
- <sup>13</sup> 首相官邸（2015）。
- <sup>14</sup> 農業に主として従事した世帯員（農業就業人口）のうち、普段、仕事として主に自営農業に従事している者、（新潟県 2014）。
- <sup>15</sup> 佐渡市役所総合政策部政策推進課へのインタビュー調査、2015/8/10。

## 【参考文献】

- 1 青木茂樹 [2011] 「クロス・バリューによる地域ブランドの創造－山梨県における甲州ワインの取組み－」『駒澤大学経営学部研究紀要』, 第40号, 1-37頁。
- 2 青木幸弘 [2004] 「地域経済活性化と中小企業のブランディング」『日経ブランディング』2004年冬号。
- 3 青木幸弘 [2008] 「地域ブランドを地域活性化の切り札に」『ていくおふ (ANA総合研究所)』, 第124号, 18-25頁。
- 4 穴沢眞, 玉井健一, 加藤敬太, 阿部眞久, 長村知幸 [2015] 「後志地方におけるワイン・クラスター形成プロセスに関する調査研究」『COC地地域研究B研究レポート』, 1-16頁。
- 5 池田潔 [2014] 『地域マネジメント戦略－価値創造の新しいかたち－』同友館。
- 6 植田政孝 [2004] 「規制改革と特区制度」『大阪産業大学経済論集』, 5 (3), 9-26頁。
- 7 内田純一 [2009] 『地域イノベーション戦略－ブランディング・アプローチ－』芙蓉書房出版。
- 8 大熊省三 [2011] 「商業・まちづくり組織の役割に関する実証研究－活性化事業の形成プロセスと「新しい組織」」『横浜国立大学技術マネジメント研究』, 第10号, 55-58頁。
- 9 大坂谷吉行 [2010] 「北海道におけるワイン産業の現状と課題」『日本建築学会大会学術講演梗概集』, 567-568頁。
- 10 小倉龍生 [2008] 「地域資源活用による地域活性化の発展段階」『札幌A医学経済学部付属地域経済研究所地域と経済第5号』, 43-53頁。
- 11 小野達也 [2004] 「構造改革特区が日本の経済社会を活性化する条件－社会実験としての構造改革特区」『CUC policy studies review』, 4, 51-61頁。
- 12 塩見譲 [1989] 『地域活性化と地域経営』学陽書房。
- 13 首相官邸 (内閣府地方創生推進室) 『構造改革特別区域基本方針』,  
[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou/2/hourei/150123/housin\\_tougou.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou/2/hourei/150123/housin_tougou.pdf), 2016/4/30。
- 14 新潟県 (2014) 『第125回 新潟県統計年鑑 (2014)』,  
<http://www.pref.niigata.lg.jp/tokei/1356806692890.html>, 2016/4/30。
- 15 西尾勝 (2007) 『検証 構造改革特区』ぎょうせい。
- 16 服部敦 [2007] 「構造改革特区制度」『地域再生システム論』東京大学出版会。
- 17 濱満久, 上田幸則 [2015] 「地域ブランド構築のマネジメント」『名古屋学院大学論集』第52巻第1号, 65-85頁。
- 18 宮副謙司 [2014] 『地域活性化マーケティング』同友館。
- 19 山本匡毅 [2008] 「構造改革特区の展開と政策過程」『宇都宮共和大学都市経済研究年報』, 第8号, 97-108頁。
- 20 若生幸也 [2013] 「特区制度における規制改革の課題と展望：構造改革特区を事例に」『年報 公共政策学 = Annals, Public Policy Studies』, 7, 255-273頁。
- 21 和田充夫 [2002] 『ブランド価値共創』同文館。
- 22 和田充夫 [2007] 「コーポレートCSRアイデンティティ作りと地域ブランド化の連携」『関西学院大学商学論究』第55巻第1号, 1-17頁。
- 23 和田充夫・菅野佐織・徳山美津恵・長尾雅信・若林宏保 [2009] 『地域ブランド・マネジメント』有斐閣。
- 24 Aaker, David A. and Erich Joachimsthaler [2000], *Brand Leadership*, The Free Press (阿久津聡訳 [2000] 『ブランド・リーダーシップ』ダイヤモンド社, pp.2-36)。
- 25 Drucker, Peter F. [1985] *Innovation and Entrepreneurship*, HarperCollins Publishers (上田惇生訳 [2007] 『イノベーションと企業家精神』ダイヤモンド社, pp.165-246)。
- 26 Porter, Michael E. [1998] *on Competition*, Harvard Business School Press (竹内弘高訳 [1999] 『競争戦略 I・II』ダイヤモンド社)。

