

# 上越市産業振興戦略検討チーム報告書

平成16年3月

上越市産業振興戦略検討チーム



## はじめに

現在、上越地域のみならず、わが国を取り巻く経済状況は極めて厳しい状況にある。これは、一過性の景気の悪化にとどまるものではなく、グローバル化による世界規模での経済競争の激化を背景として、わが国の社会経済の仕組みが歴史的な変革を迫られていることを意味する。

産業振興は、このような社会経済環境の中であって、地域が一丸となって取り組むべき最重要課題の一つである。

産業は、生活の糧を生み出す雇用の場であると同時に、自治体が自立していくための財政基盤の源泉であり、地域社会の経済的自立を担う仕組みである。一方で、人々の価値観においては、物質的・量的な豊かさだけでなく、同時に精神的・質的な豊かさもまた重要視されている。

このことから、今日における産業は、産業を住民一人ひとりの生き方に関わる職業の問題として、さらには、地域の文化や独自性に関わる問題として捉えることが重要である。

すなわち、これからの産業振興にあたっては、地域社会の自立性や経済的な側面からだけでなく、住民一人ひとりの生涯や生きがいをかけた問題として、つまり多様性をもった「地域の“なりわい”（生業）」の問題として捉えることが求められてくる。

本市を中心とする14市町村の合併後の将来都市像では、「なりわいと文化あふれる共生都市上越」を掲げている。この“なりわい”は、産業振興を柱とした積極的なまちづくりを展開していこうとする決意を地域の内外に向けて宣言したものに他ならない。

社会経済構造の面から新市の中核的な役割を担う本市は、産業振興施策においても地域を牽引していく責務を有していることを自覚し、中長期的な視点から地域の産業振興の戦略を構築し、着実かつ速やかに実行に移していくことが求められている。

このような認識のもと、本報告書は、産業環境部・企画部の職員が分野横断的な視点から本市が行政として取り組むべき産業振興施策の体系を明らかにし、今後戦略的に推進していく産業振興プロジェクトをとりまとめたものである。

平成16年度においては、産業振興のいっそうの推進に向けて「産業再生大綱」の検討が新たに開始されようとしている。本報告書での検討成果が、産業振興に関する議論を深めるとともに、その推進に貢献することを強く願うものである。

平成16年3月

上越市産業振興戦略検討チーム

# 上越市産業振興戦略検討チームの概要と検討経過

## 1. 設置目的

当検討チームは、本格的な地域間競争の時代における当市の産業振興施策を戦略的に推進していくため、「中長期的な地域経営のあり方」と「現場の課題」の双方の視点を融合させ、産業振興施策を検討することを目的として設置した組織である。

当チームにおける検討成果は、平成16年4月以降の各課における施策展開の指針の一つとして政策調整官会議へ報告することにより、今後の全庁的な産業振興施策展開へ向けた足がかりとして活用すると共に、庁内・市民・民間事業者などに対しても公表し、市民や事業者との協働による産業振興を通じたまちづくりを推進していくための議論の材料として活用することをめざしたものである。

## 2. 設置期間

平成15年2月～平成16年3月

## 3. 検討内容

- ①本市産業の現状把握及び課題の抽出・整理
- ②本市の産業振興のためのビジョン（理念・方向性等）の検討
- ③上記ビジョンに基づく施策体系と産業振興プロジェクトの提案

## 4. 検討の基本的視点

### （1）本市の産業振興へ向けた理念と具体策の整理

- ・厳しい経済競争と、都市間競争の時代を念頭に、本市として産業振興により一層積極的・主体的に取り組むための施策のあり方を総合的・体系的に整理する。
- ・短期的な経済情勢を踏まえつつも、中長期的な地域経営の視点から、地域社会の発展につながるような産業のあり方を検討する。
- ・民間事業者の厳しい経済情勢をふまえ、現場の課題の解決に資する具体的な提案をめざす。
- ・市民一人ひとりや民間事業者が最終的な担い手であることを再認識した上で、行政としての役割を明確化し、市民・事業者との協働のあり方を明確化する。
- ・本市ならではの社会問題の解決、地域の独自性を踏まえたものとする。

### （2）分野横断的な視点

- ・従来の業務や、既存組織の枠にとらわれず、産業振興のための課題解決、産業振興を通じた地域社会の活性化・発展のため、異質なものを組み合わせることにより新価値を創出する「創造的」・「横断的」な視点から検討を行う。

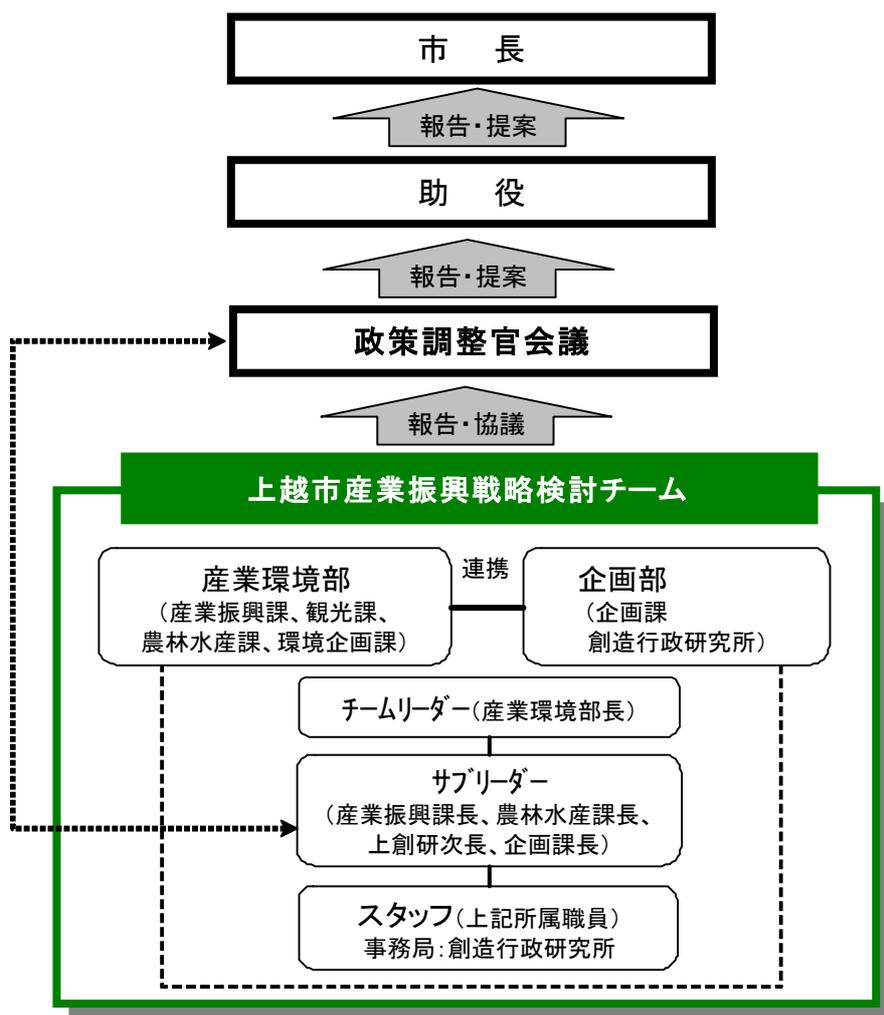
### （3）市町村合併後の新市における産業振興施策の先行検討

- ・本市および本市職員が市町村合併後に新市の中核として産業振興施策をリードしていく役割を期待されていることを再度認識し、合併後の将来都市像「なりわいと文化あふれる共生都市上越」のめざすところを十分に理解した上で、その実現のための戦略の検討を行うものとする。

## 5. 検討体制

当検討チームは、政策調整官会議のワーキングチームとして設置し、産業環境部、企画部、総務部職員により構成される。(次頁名簿のとおり)

【検討体制組織図】



【上越市産業振興戦略検討チーム名簿】

No.		所属		職名	氏名	備考	
1	チームリーダー	産業環境部		部長	東條 邦俊		
2	サブリーダー	産業環境部	産業振興課	課長	佐野 隆		
3			農林水産課	課長	野口 和広	※2	
4		企画部	創造行政研究所	次長	井部 博光		
5			企画課	課長	三浦 元二		
6	スタッフ	産業環境部	産業振興課	商業係	係長	浅野 裕子	※2
7				(大山 仁)		※4	
8				工業・新産業係	係員	廣川 正勝	※2
9			産業振興課 企業立地推進室		室長	流石 玲子	※3
10			産業振興課 直江津港振興室	国際経済・物流係	係長	佐藤 信二	
11					係員	伊藤 伸	
12			観光課	観光施設係	係長	齋藤 弘	
13					係員	竹田 浩幸	
14			農林水産課	農政企画係	係長	池田 一元	
15					係員	藤澤 哲朗	
16					農政振興係	係員	佐藤 朋美
17			環境企画課	環境計画係	係員	齋藤 正壽	※2
18						(櫻井 由妃子)	※4
19			生活環境課		副課長	矢沢 正勝	※3
20	企画課	企画係	係長	瀧本 幸次			
21	事務局	企画部	創造行政研究所	主任研究員	八木 智学	※2	
22					(池田 浩)	※4	
23				研究員	石黒 厚雄		

※1 チーム設置期間中の全メンバーを示している

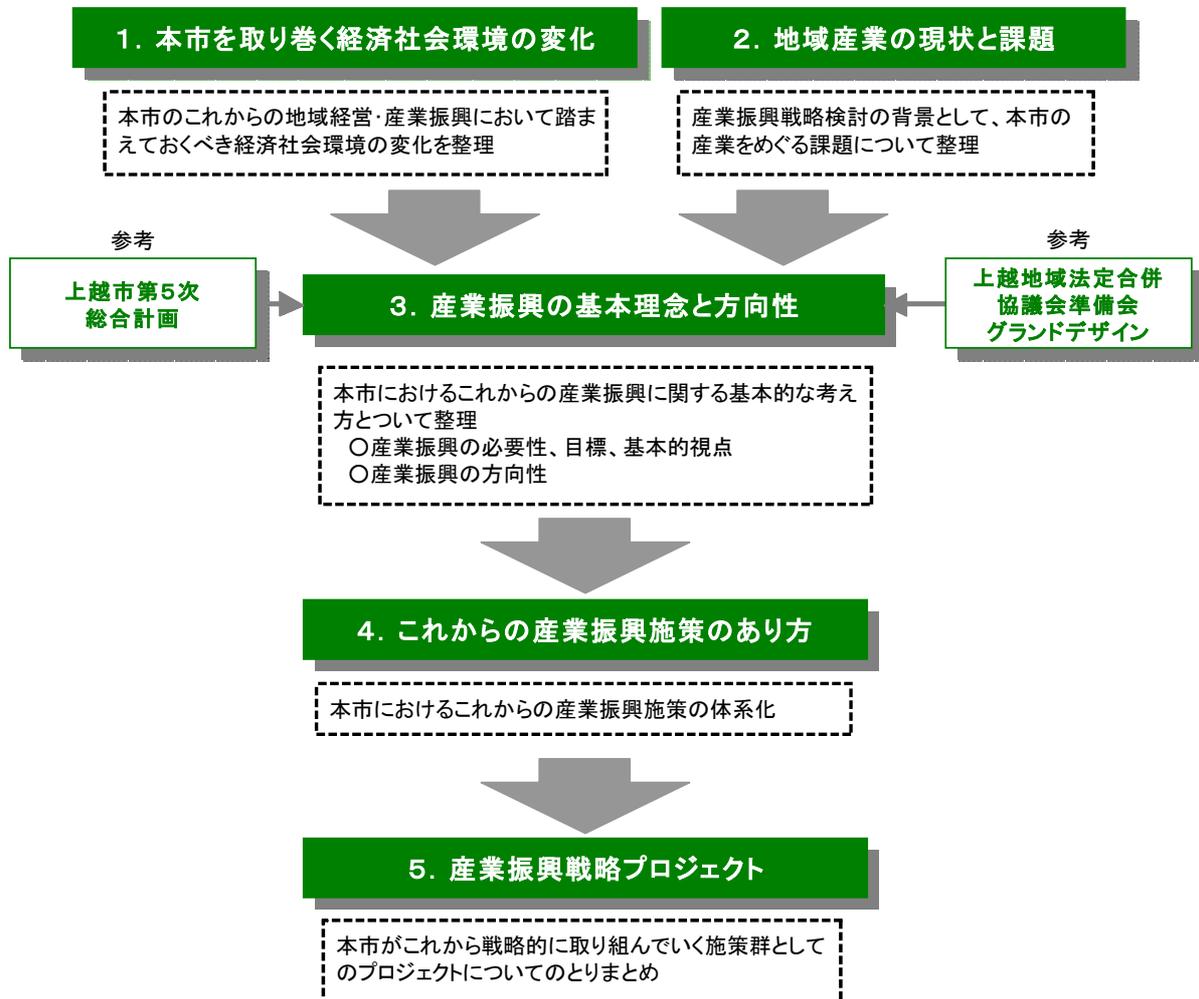
※2 平成15年4月から加入

※3 平成15年12月から加入

※4 平成15年3月まで参加(所属は旧所属)

## 6. 検討フロー

【上越市産業振興戦略検討チーム報告書の構成】



## 7. 今後の取り扱い

### (1) 産業環境部各課を中心とした推進体制の構築により、各重点プロジェクトの実施

- ①平成 16 年度事業への反映 ⇒プロジェクトの考え方にに基づき横断的な連携の下実施
- ②平成 17 年度事業への反映 ⇒事業化・予算化へ向けた準備開始
- ③中長期的な市施策としての活用

### (2) 地域産業再生大綱（平成 16 年度事業）への反映

# 目 次

<b>第1章 本市を取り巻く経済社会環境の変化</b> . . . . .	<b>1</b>
1-1 人口問題の顕在化 . . . . .	3
1-2 経済のグローバル化による経済競争の激化 . . . . .	6
1-3 地球環境問題の顕在化 . . . . .	7
1-4 地方分権と行財政改革の進展 . . . . .	8
<b>第2章 地域産業の現状と課題</b> . . . . .	<b>9</b>
2-1 地域産業の全体像 . . . . .	11
2-2 税収の動向 . . . . .	15
2-3 主要産業分野別の特色と課題 . . . . .	17
2-3-1 農業 . . . . .	17
2-3-2 建設業 . . . . .	19
2-3-3 製造業 . . . . .	20
2-3-4 商業 . . . . .	21
2-3-5 観光産業 . . . . .	22
<b>第3章 産業振興の基本理念と方向性</b> . . . . .	<b>25</b>
3-1 産業振興の必要性と目標 . . . . .	27
3-1-1 産業振興の必要性 . . . . .	27
3-1-2 産業振興の目標としての将来都市像 . . . . .	29
3-2 内発的な発展を目指す産業振興 . . . . .	31
3-2-1 内発的発展とは . . . . .	31
3-2-2 これからの産業振興の基本的視点 . . . . .	31
3-3 地域資源の活用 . . . . .	34
3-3-1 地域資源の新たななりわいを生み出すための4つの地域資源 . . . . .	34
3-4 自立した地域経済を支える二つの経済循環 . . . . .	36
3-4-1 外貨獲得型産業の創出 . . . . .	36
3-4-2 地域内循環型経済システムの構築 . . . . .	38

<b>第4章</b>	<b>これからの産業振興施策のあり方</b>	<b>41</b>
4-1	総合的な産業振興施策への展開の必要性	43
4-2	産業振興施策の一層の充実	45
4-2-1	地域産業への支援の充実	45
4-2-2	産業ネットワークの形成	47
4-2-3	戦略的企業誘致の推進	49
4-3	産業振興につながるまちづくりの推進	51
4-3-1	インフラの利活用と整備促進	51
4-3-2	戦略的情報発信	53
4-3-3	ビジネスチャンスを生み出す行政運営	54
4-4	担い手の創出	55
<b>第5章</b>	<b>産業振興戦略プロジェクト</b>	<b>57</b>
5-1	重点推進プロジェクトの構成と基本戦略	59
5-1-1	重点推進プロジェクトの構成	59
5-1-2	相乗効果を生み出すための基本戦略	61
5-2	重点推進プロジェクト	67
5-2-1	プロジェクト1 “次世代型アグリビジネス”創出プロジェクト	67
5-2-2	プロジェクト2 バイオマス利活用による高付加価値産業創出プロジェクト	75
5-2-3	プロジェクト3 環境産業集積拠点整備プロジェクト	84
5-2-4	プロジェクト4 グリーンツーリズム推進プロジェクト	92
5-2-5	プロジェクト5 歴史的建造物を活かした中心市街地活性化プロジェクト	99
5-2-6	プロジェクト6 ものづくりネットワーク形成プロジェクト	107
5-2-7	プロジェクト7 直江津港利活用促進プロジェクト	112
<b>おわりに</b>		<b>125</b>



# 上越市産業振興戦略検討チーム報告書の概要

### 産業振興の背景

**人口問題の顕在化**  
人口減少・少子高齢化社会への対応の必要性

**経済のグローバル化による経済競争の激化**  
産業空洞化への対応の必要性

**地球環境問題の顕在化**  
持続可能な循環型社会への移行の必要性

**地方分権と行財政改革の進展**  
自立した地域社会確立の必要性

---

**【全体構造】**  
○地域経済を支える主要産業  
付加価値：  
①製造業 ②サービス業 ③建設業  
就業先：  
①サービス業 ②製造業 ③卸小売飲食店 ④建設業  
○産業構造の高度化（1次⇒2次⇒3次）

**【農業】**  
○若しく水田に特化した農業構造  
⇒複合営農への展開が課題  
○農業従事者の高齢化・担い手不足  
○生産調整水田の有効活用  
○「米政策改革大綱」への対応

**【建設業】**  
○高い建設業従業者比率  
○地域経済における大きな位置  
○不況と行財政改革による市場規模の縮小

**【製造業】**  
○低密度な産業集積  
○構造不況業種の基礎素材型産業が中心  
○地域外資本の中核企業・大工場  
のウェイトの高さ

**【商業】**  
—小売業—  
○日本経済の構造的な不況による消費  
マインドの冷え込み  
○店舗数・年間販売額の減少  
○郊外大型店の進出による地域に根付  
いた事業者の衰退  
⇒中心市街地におけるコミュニティ崩壊  
の危機  
—卸売業—  
○従業者数・商品販売額の大幅な減少  
○物流の多様化・高度化により地域の  
中小企業は劣勢

**【観光産業】**  
○歴史・自然の素材は豊富だが、それぞれ  
が小粒なため単体での勝負が困難  
○観光ポイントが点在し、来訪者の移動に  
不便な公共交通環境  
○観覧会・海水浴はピーク期間が限定され  
ると共に、気候の影響を受けやすい  
○観光業を生業とする企業・店舗の不在  
○滞在時間が短く経済効果が小さい  
○人材不足（観光ボランティアなど）

### 産業振興の基本的な考え方

**〈産業振興の目標〉**

経済面	精神・文化面
雇用と所得の確保による 定住人口の増進・増加	住民一人ひとりの 自己実現
安定的・自律的な財政 運営を支える税源涵養	個性豊かな地域文化の 形成
<b>自立した地域経済の実現</b>	<b>住民一人ひとりが生きがいをもてる 個性豊かな社会の実現</b>

両立

将来都市像(合併後上越市将来都市像)  
**海に山に大地になりわいと文化あふれる共生都市上越**

---

**〈産業振興の基本的視点〉**

**内発的発展をめざした産業振興**

- 上越地域全体の発展をめざす
- 地球環境と調和した持続可能な地域経済の構築をめざす
- 地域資源を活かした産業振興をめざす
- 地域内で高めあい、支えあう経済構造の構築をめざす
- 住民一人ひとりの絶え間ざる自己研鑽と主体的な取組みを促す

**〈基本コンセプト〉**

4つの地域資源の活用・連携による産業振興

農  
環境  
歴史  
交通ネットワーク

**〈めざすべき地域経済の姿〉**

**自立した地域経済を支える二つの経済循環**

<b>1. 外貨獲得型産業の創出</b> ●農業の再生を通じた地域経済の再生 ●地域経済のリーディング産業としての製造業の振興 ●地域資源を活かした観光産業の振興	<b>2. 地域内経済循環システムの構築</b> ●生活必需産業の振興と地域内自給体制の強化 ●雇用問題への対応のための多様なサービス産業の振興 ●生きがいとまちづくりのためのコミュニティビジネスの振興
--	--

---

### 産業振興施策のあり方

産業振興を通じたまちづくりをめざした総合的・体系的な地域経営の推進へ

<b>1 産業振興施策の一層の充実</b> ●地域産業への支援の充実 事業者ニーズに対応した制度の構築と利便性向上 ●産業ネットワークの形成 産学民官による総合的な産業ネットワークの形成 ●戦略的企業誘致の推進 事業者ニーズや地域のポテンシャルの客観的な評価を踏まえた上での、的を絞った企業誘致の推進	<b>2 産業振興につながるまちづくりの推進</b> ●インフラの利活用と整備促進 産業インフラの一層の利活用促進と機能拡充、計画的な配置のための誘導・調整の推進 ●戦略的情報発信 積極的なシティセールスと都市ブランドマーケティング戦略の構築 ●ビジネスチャンスを生み出す行政運営 地域の事業者にとって新たなビジネスチャンスの創出につながる施策の推進	<b>3 担い手の創出</b> ●機運の醸成と総合的な人材育成の推進 地域をあげた産業おこし運動の展開へ向けた機運の醸成と、多様な主体の連携による総合的な人材育成プログラムの構築
--	---	---

### 重点推進プロジェクト

**〈3つの基本戦略〉**

<b>「農」の魅力再発見・活用の推進</b> 「農」がもつ多面的な機能を貴重な地域資源として再発見・再評価を進め、新産業の創出、既存産業の高度化への活用を推進する。	<b>地域特性を活かした環境産業の推進</b> 地域特性を活かした本市ならではの環境産業の創出へ向けた支援と、多様な相乗効果を生み出すための環境整備を推進する。	<b>地域資源の保全・活用による体験型観光の推進</b> 地域資源の保全・保護と活用を両立させるエコツーリズムの概念に基づき、地域住民を担い手とした体験型観光を推進する。
---	---	--

**〈7つの重点推進プロジェクト〉**

**プロジェクト1 次世代型アグリビジネス創出プロジェクト**  
高付加価値な農産物の生産や新たな農業ビジネスへの進出をめざす意欲的な人材を生み出し、開発・生産・加工・流通の各段階における支援を行う。

**プロジェクト2 バイオマス活用による高付加価値産業創出プロジェクト**  
バイオマス活用による高付加価値産業の創出へ向けて、意欲的な取組みに対して経済面・情報面・環境整備面での積極的な支援を行う。

**プロジェクト3 環境産業集積拠点整備プロジェクト**  
本市の広域交通ネットワークを活かした環境産業の立地を推進し、環境産業の戦略的な集積を図ることにより、一層の相乗効果の創出を図る。

**プロジェクト4 グリーンツーリズム推進プロジェクト**  
地域の豊かな農山村環境や自然環境を活かした体験型観光の展開により、本市西部中山間地の活性化を図る。

**プロジェクト5 歴史的建造物を活かした中心市街地活性化プロジェクト**  
歴史的建造物を活かした市街地回遊型の体験型観光の展開により、本市中心市街地の活性化を図る。

**プロジェクト6 ものづくりネットワーク形成プロジェクト**  
異分野・異業種における産学民官のネットワークを構築・強化し、地域のものづくり産業の競争力強化・ビジネスチャンスの拡大を図る。

**プロジェクト7 直江津港利活用促進プロジェクト**  
産業インフラの中核としての直江津港の利活用促進へ向けた機能整備・利活用体制の整備・新たな利活用方策の検討を進める。

---

### 今後の課題

**〈今後の検討課題〉**

①行財政改革によるパブリックビジネス創出 ②福祉関連産業の可能性の検討 ③重点推進プロジェクトの進捗管理体制 ④市役所全体での産業支援	<b>着実かつ速やかなプロジェクトの実施</b>
	<b>地域産業再生大綱への反映</b>