

# 中心市街地活性化法における政策実施 過程とコーディネーションの分析

—— 長浜市の株式会社黒壁を事例として ——

角 谷 嘉 則

## はじめに

中心市街地活性化法（2006年改正・施行）は、旧法と比較すると内閣総理大臣による認定、目標数値の設定などに加え、流通政策としての位置づけが大きく異なっている。本稿では、長浜市中心市街地活性化基本計画の政策実施過程についてコーディネーションの視角から分析をすすめている。特に、2009年に認定された第1期計画を対象とし、株式会社黒壁（以下：黒壁）が主体となった事業に焦点をあてている。黒壁はまちづくり会社のモデルになるほど有名だが、2012年に長浜市が中心となって「中期経営計画」を策定し、再生計画の策定につながっていく。そして、黒壁の事業は中心市街地活性化基本計画と都市再生整備計画の中に位置づけられ、店舗をリニューアルしたのである。その過程で、長浜市が黒壁の事業にどう関わり、事業目的にどう影響を与えたか検証することを目的としている。そして、長浜市中心市街地活性化基本計画は黒壁の経営を大きく転換させたことを明らかにする。

---

キーワード：中心市街地活性化法、株式会社黒壁、コーディネーション、政策実施過程、政策意図

## 1. 中心市街地活性化法制の総括

### 1-1. 流通政策における中心市街地活性化法

戦後日本の流通政策は、競争政策を柱としながらも、振興政策と調整政策の二大領域を持って形成されてきた（石原 2011）。調整政策は、百貨店法、小売商業調整特別措置法、大規模小売店舗法（以下：大店法）、大規模小売店舗立地法（以下：大店立地法）である。振興政策は、商店街振興組合法<sup>i</sup>、商店街商業近代化地域計画、中小小売商業振興法（以下：小振法）、特定商業集積整備法（以下：特集法）、中心市街地活性化法（以下：中活法）であった。

大店法と中小小売商業振興法は同時期に制定されている。これらは調整政策と振興政策を同時に実施するためであり、コインの裏表のような存在であった。1998年に大店法は廃止することが決まったが、後継となる大店立地法は大店法の経済調整の機能を継承しなかった<sup>ii</sup>。いっぽう、小振法は改正したが法律は存続し、中活法は小振法の目的や支援メニューなど経済振興の機能を継承したといえる<sup>iii</sup>。

中活法の正式名称は「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」であった。中心市街地活性化とは「都市の中心市街地において、商業等の都市機能の空洞化に対応するため、市街地の整備改善（土地区画整理事業、市街地再開発事業、道路、公園、駐車場の整備等）と商業等の活性化（商業集積関連施設の整備、タウンマネジメント機関を中心とする商店街整備、都市型新事業の支援施設の整備等）の一体的推進により、都市の再構築と地域経済の振興を図り、もって国民生活の向上

i 店舗等集団化事業、小売商業店舗共同化事業、小売商業連鎖化事業を支援している。

ii 大店法は経済的調整と呼ばれており、大規模小売店舗の出店時に店舗面積、休業日数、開店時間などの経済活動を規制した。大店立地法は社会的調整と呼ばれており、一定数の駐車場を整備することに加え、整備地域社会で、交通渋滞、騒音、照明が問題にならないよう配慮を求めるものとなっている。

iii なお、調整政策と振興政策に関わる文献は多数あるため、ここでは詳細について論じることを避けた。

及び国民経済の健全な発展を図るもの」である<sup>iv</sup>。換言すれば、市区町村が指定した中心市街地において商業等の課題を解決して活性化を図るべく、それに付随した市街地の整備改善を行うという位置づけであった。

中活法は中小小売商業高度化事業構想を実現する主体としてTMOを設立することを前提としていた。TMOは空き店舗対策やイベントなどソフト事業に加え、再開発や駐車場の設営などハード事業の中心になることを期待されていた。TMOの設立形態は、商工会議所・商工会が約7割、特定会社が約3割であった<sup>v</sup>。特定会社は小振法や特集法下でも用いられた第三セクター「街づくり会社」とほぼ同様であったが、TMOの特定会社は出資者の2/3以上が中小の商業者かサービス業者であり、かつ市区町村が3%以上出資するという条件があった。そのためか、特定会社は出資者数が多いという特徴も持っていた<sup>vi</sup>。

また、中活法は大店立地法、都市計画法とあわせて「まちづくり3法」と呼ばれる。明石達生（2006）によると、まちづくり3法という呼び名は通商産業省が発明したという<sup>vii</sup>。そこで、通商産業省の狙いを確認しよう。

大店立地法は大規模小売店舗の出店や改装時に騒音、照明、交通渋滞、駐車場の確保を義務づけるような社会的な調整を行うが、大店法のように明確

iv 通商産業省編『中心市街地活性化対策の実務』ぎょうせい、1998年、29ページを参照。新中活法では、第一条の目的のところで「(中心市街地が地域の経済及び社会の発展に果たす役割の重要性にかんがみ、近年における急速な少子高齢化の進展、消費生活の変化等の社会経済情勢の変化に対応して)中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上(を総合的一体的に推進すること)」を中心市街地活性化と定義している。

v 2015年12月時点における399団体の内訳である。商工会議所281、特定会社115、財団法人2、NPO1であった。

vi 角谷（2009）を参照。103団体の内訳は、出資100者以上27団体、50-99者が27団体、30-49者が21団体、20-29者が7団体、10-19者が13団体、10者未満が8団体である。

vii 明石達生（2006）によると、旧大店法は既得権保護的な新規参入規制であり、世界的潮流の競争政策に反するから廃止するしかない。ただし、大規模店舗の立地に伴う社会的な問題として「環境の保護」、「土地利用計画」の観点から規制を必要としていた。そこで、通商産業省は、土地利用規制を行う都市計画法の強化と中活法をセットで提案することにより、内外の異なる意見をまとめようとしたという。

な新規出店の規制（出店前に営業時間や営業日数、売場面積を調整）となる経済的な調整は行わない。また、大店立地法は構造改革特別区域法によって中心市街地への大規模小売店舗の迅速な出店が可能となったが、郊外への出店を規制する手段を持たなかった。

いっぽう、都市計画法は1998年の改正によって特別用途地区を指定して大規模集客施設を規制することが可能となった。しかし、特別用途地区は、市域内の規制であり、周辺の市区町村を広域で規制する仕組みを持たなかったため、実施例は2004年までに9件と非常に少なかった。その結果、都市計画法を強化して大規模小売店舗の出店規制を行おうという通産省の思惑はもろくも崩れ去ったといえる。そして、まちづくり3法間の整合性は欠如している面が顕著になったことで、これを解消しようと3法改正に向かったのである<sup>viii</sup>。

中活法は、2006年、2014年に改正<sup>ix</sup>し、その目的や方法を変更してきた。特に2006年の改正は、「中心市街地の活性化に関する法律」と名称を変更したことから、この改正法を新中活法と表記していく。新中活法では、内閣府に中心市街地活性化本部が設置され、市町村の基本計画を内閣府が認定する仕組みになった。さらに、基本計画に盛り込む計画目標は、「市街地の整備改善」と「商業の活性化」の2つから「市街地の整備改善」、「経済活力の向上」、「都市福利施設の整備」、「居住環境の整備」の4つとなり、その全てについて新規事業を盛り込むことが必要となった。そして、市町村は計画目標に対応して定量的な数値目標を設定し、そのフォローアップも義務づけられ

viii 都市計画法と建築基準法の改正は2007年11月に施行し、都市計画区域内に1万㎡を超える大規模集客施設を設置できる用途地域は商業地域、近隣商業地域のみとなった。ただし、政令指定都市を除く地方都市は準工業地域に特別用途地区を定めることで立地制限ができる。

ix 2006年の改正後、2007年に「地方再生戦略」に組み込まれ、「都市再生」、「構造改革特区」、「地域再生」と並び地域活性化関連4施策に位置づけられた。また、2014年改正は、「ひと・まち・しごと創生戦略」を踏まえ地方創生の取組を一体的に実施する1つの政策として位置づけられた点、都市再生特別措置法改正による「立地適正化計画」への適合させる点であり、法律そのものに大きな変更点なかった。

た。また、事業体制は、多様な主体によって中心市街地活性化協議会を設置し、中心市街地整備推進機構（都市機能の推進）と経済活力の向上を行う主体を明確化した。中心市街地整備推進機構は、商工会・商工会議所、まちづくり会社、民間企業、NPO法人などが担うのだが、ここに上述のTMOや特定会社も含まれていた。さらに、「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくり」として都市機能の集約によるコンパクトシティの実現を目指すことになった。その代表的な例が青森市である（角谷 2011）。

## 1－2．中心市街地活性化法の改正における政策形成と支援措置の変化

中活法は 2006 年に改正したが、その過程では各省庁内の委員会が見直しに向けて議論している。そこで、経済産業省と国土交通省での見直しの議論を確認し、関連法案の改正を含んだ方針転換について確認したい。渡辺（2014, 2016）によると中活法の改正をめぐって政治主導の法案化や立地規制強化法案をめぐる攻防があったものの、その政策形成過程は政党間の争点にならなかったと指摘している。ただし、中活法の支援措置は、2009 年に民主党を中心とした連立政権が誕生した際、さらに 2012 年に自由民主党と公明党の連立政権に戻った際に影響を受けたという指摘もある（中西信介 2014）。そこで、経済産業省と国土交通省の支援措置について確認していきたい。

### 1－2－1．中心市街地活性化法の改正における政策形成過程

2006 年 2 月 15 日時点で中心市街地活性化基本計画は 683 地区（624 市区町村）、市区町村に認定された TMO 構想（中小小売商業高度化事業構想）は 405、経済産業大臣の認定した TMO 計画（中小小売商業高度化事業計画）は 225 であった<sup>x</sup>。このように、多くの自治体では基本計画を策定したものの、計画を実施するまでに至らなかった地区が多数あった。また、会計検査院（2004）は、「平成 15 年度決算検査報告」の中で中心市街地活性化の課題と

<sup>x</sup> 渡辺達朗（2016）、202-203 ページを参照。

してTMOの人的体制や財政基盤の脆弱性、理念そのものの浸透が不十分である点を指摘している。さらに、総務省が政策効果を検証し、実施済の計画でも多くの問題点を指摘したことから、各省庁内での方針転換が進んでいった。そこで、この内容を確認していこう。

総務大臣は中心市街地活性化が図られていると認められる市区町村が少ないことから、2004年9月に「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」を行った。その指摘は大きく3点に分かれている。まず、人口、事業所数、年間商品販売額などの指標を明示する必要性とともに中心市街地活性化が図られた市町が少ない点である。次に、住民と商業者のニーズ把握、数値目標の設定と有効性、事業の選定、TMO構想の策定にむけた連携体制や合意形成、見直しの検討など、基本計画を的確に実施しながらも見直しを進める点である。最後に、経済産業省、国土交通省、総務省、農林水産省に対して補助メニューの統合、事業効果の測定を促して国庫助成事業の効果的かつ効率的な実施をする点であった。

経済産業省産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議は、総務省の勧告を受けて中活法の見直し案の作成を進め、14回の会議を経て2005年12月に「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して」と題する中間報告をまとめている。報告書は、中活法下で「中心市街地VS郊外」の立地問題の解消、人口減少社会における自治体の税収減少への対応、コミュニティの維持などを実現する方針を示したものであった。報告書の中で、中心市街地を取り巻く状況として成功例もあるが多くの中心市街地が厳しい状況のままであるのは、顧客・消費者ニーズからの乖離、総花的で身の丈に合わない取組、郊外開発の抑制なき商業活性化策、不十分なタウンマネジメント体制に原因があると指摘している。また、中活法の問題点は、商業以外の都市機能集約について考え方が明確になっていない点、都市計画法上のゾーニングは周辺市町村や都道府県など広域的な観点が反映されにくい点があったと総括している。都市機能集約の視点は、住宅、オフィス、学校、市役所・町村役場、高齢者福祉施設、保育施設、病

院といった公共施設など様々な都市機能について市街地に集約し、まち全体の郊外化を防止する等の取組に加え、広範な対策の必要性を市町村が認識していないという問題を指摘した。都市計画法の土地利用規制制度（特別用途地区制度、特定用途制限地域制度）は、広域的観点が反映されにくく、制度を活用した自治体数が少なかったためである。また、同時に市街化区域外であっても郊外開発が認められやすい傾向にあった。このように、大型店の出店規制の難しさを伴いながらも、都市計画法体系の強化が必要であるという見解になっている。

いっぽう、国土交通省は中心市街地活性化法制の課題に対処すべく、2004年11月に「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アドバイザリー会議」を設置した。同会議は2005年8月に最終報告を提出している。その中で、中心市街地は居住人口の減少、事業所数の減少、従業者数の減少による機能低下がみられ、市街地拡大やモータリゼーションの進展によって、大規模商業施設等の郊外立地が進んだ現状の分析に加え、市街地の整備改善について施策目標、居住機能の充実、公共公益施設等の集積による都市機能の強化、民間の資金調達支援などが不十分であると指摘する。そして、都市の外は無秩序散在型都市構造へ向かう流れにブレーキをかけ、都市の中は街なか居住等都市機能の誘導・集約化で中心市街地の振興をはかるべきであるとしている。さらに、広域的都市機能についても立地誘導するべきか適正に判断する必要性や、都市機能の適正立地<sup>xi</sup>を進めるとした。商業・サービス機能の強化に向けて、居住人口を増加、来街者数を増加、地権者を巻き込んだ空地・空き店舗の活用にも言及している。支援措置は、行政や商店街関係者、まちづくり事業を行う民間業者を想定し、資金調達支援や税制上の優遇を検討する方針を示した。

国土交通省は2005年6月と7月に社会資本整備審議会にまちづくり3法

xi 大規模商業施設等の立地を用途地域変更する際、公共公益施設の立地で適切な判断する仕組み、市街化調整区域の開発抑止、民間からの提案制度などが含まれている。



と中心市街地の再生に向けた都市計画制度のあり方について諮問を行っている。その中で広域的都市機能の適正立地（市街化調整区域の開発許可制度、準都市計画地域におけるSC出店など土地利用問題）、街なか居住の推進（商業地を街なか居住にふさわしい地域にする）、都市機能集約のための体制整備などの対策をまとめ、前述会議の報告書を具現化する指針を示した。

以上のように、中活法の改正における政策形成過程では、当時の政府の方針に立脚しながら<sup>xii</sup>、各省庁から委員会報告書による問題点が提示され、中心市街地のさらなる衰退、郊外の大規模小売店舗の出店、事業実施主体の組織的な脆弱性などが共通していた。また、経済産業省と国土交通省は見直し案の策定にあたり、都市計画法のゾーニング規制強化、都市機能の整備についても同様の意見を持っていたことがわかる。同時に、新中活法では商業振興の目的が相対的に小さくなったといえる。

### 1-2-2. 新中心市街地活性化法における変化

中活法と新中活法の支援措置は類似点が多い。補助金、税制優遇、無利子・低金利融資など支援措置を各省庁が用意しており、支援措置のプラットフォームのような機能も果たしているところも同じである。

例えば、経済産業省（当時：通商産業省）は商業集積と中小企業（商店街）に対して支援措置を講じてきた。主要な補助金は、中活法がスタートした当時、リノベーション補助金（商店街・商業集積活性化施設等整備事業）であった。その後、同内容の補助金は、戦略補助金と呼ばれ、戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金（2007-12年）、中心市街地再生事業費補助金（補助金、低金利融資、税制優遇）は総額の見直しを含んだ変更を伴いながらも連綿と続いてきたのである<sup>xiii</sup>。また、国土交通省も2004年にま

xii 小泉内閣のもとで進められてきた影響から「三位一体改革」による地方分権と財政支出の見直し、「平成の大合併」による合併特例債と同様に限られた予算を重点配分する「選択と集中」を前提として政策形成が進められた。

xiii 経済産業省の補助金は、2007-12年は、戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金（戦略補助金：中心街再生事業）、中心街再生事業における低利融資



ちづくり交付金を創設し、その後も社会資本整備総合交付金に制度が統合されたものの現在まで連綿と続いている。2007年4月に国土交通省はまちづくり総合交付金の中で「暮らし・にぎわい再生事業」を創設し、公益施設を含むテナントミックス型の商業ビルの支援を実施した。その後、国土交通省は2012年度補正予算で「地方都市リノベーション事業」を創設し、商業施設への支援措置を拡充した。

そこで、経済産業省と国土交通省の支援措置の主要なハード事業について会計検査院（2018）を基に確認する<sup>xiv</sup>。まず、経済産業大臣による認定は、「中小小売商業高度化事業に係る特定民間中心市街地活性化事業計画の主務大臣認定」、「特定商業集積整備事業に係る民間事業計画の主務大臣認定」、「特定民間中心市街地経済活力向上事業計画の経済産業大臣認定」を対象とした。経済産業省の支援措置は「戦略的中心市街地商業等活性化事業補助金」、「戦略的中心市街地中小商業等活性化支援事業補助金」、「商店街まちづくり事業（中心市街地活性化事業）」、「中心市街地再生事業費補助金（商業施設改修等事業）」、「中心市街地再興戦略事業費補助金（先導的、実証的事業）」を対象とした。国土交通省の支援措置は、「社会資本整備総合交付金（旧まちづくり交付金）」を用いた「都市再生整備計画事業」、「暮らし・にぎわい再生事業」、「市街地再開発事業」、「都市再生土地区画整理事業」を対象とした。

それらを集計すると、図1のように、国土交通省はハード整備の支援措置を増加させてきたことがわかる。なお、国土交通省の支援措置は国庫負担額でみると全体の91.7%（2006-16年度）であり、経済産業省の同3.8%と比較しても圧倒的に多かった。この傾向は、従来（1998-2004年度）から変

---

（企業活力強化貸付（企業活力強化資金））が中心であった。なお、2012年に戦略補助金が廃止された際、議論が青森市の事例について集中したことから、日本商工会議所から廃止に反対する意見書が出されるなど、必ずしも現場とは意見が一致していなかった。

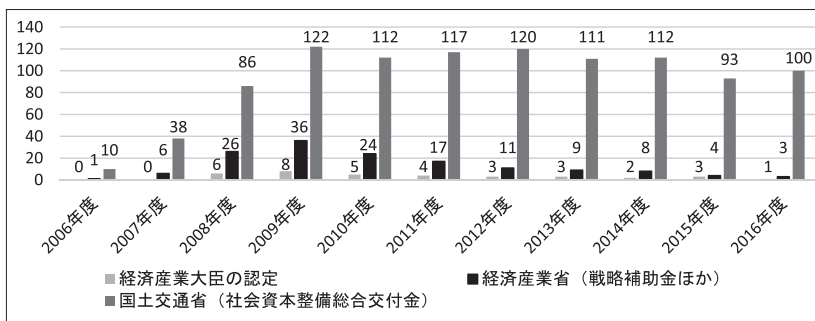
xiv 経済産業大臣の認定は、「(1) 法に定める特別の措置」から引用した。ハード事業は「(2) ①認定と連携した特例措置」から引用した。会計検査院（2018）、150-177ページを参照。

化はなく、国土交通省 94.6%，経済産業省 2.0% であった。TMO構想に限定すると国庫負担額は、国土交通省 74.8%，経済産業省 19.9% と経済産業省の比率がかなり大きかった。ただし、経済産業省の支援措置数は 2009 年をピークに減少を続けており、ハード事業での役割が相対的に大きく減少してきたことも示されている。中西信介（2014）は、経済産業省が戦略補助金を縮小・削減する過程において「事業仕分け」などの影響に加え、支援措置を「ゼロベース化」する必要性の議論が内部の委員会で行われ、「民間新聞による酷評」によって徐々に不信感が募ったからだと指摘している。その結果、渡辺達朗（2016）が指摘するように、新中活法は経済産業省の色彩が薄まったのである。

2014 年の改正は、アベノミクス第 3 の矢「民間投資を喚起する成長戦略」に基づいている。内閣総理大臣を本部長とする「日本経済再生本部（2012 年 12 月）」、「産業競争力会議」，「日本再興戦略（2013 年 6 月）」，「産業競争力の強化に関する実行計画（2014 年 1 月）」，「日本再興戦略改訂 2014（2014 年 6 月）」を閣議決定した。このことから、経済産業省は、民間投資を喚起する制度として「認定特定民間中心市街地経済活力向上事業」を新設した<sup>xv</sup>。これは前述の 2012 年に廃止した戦略補助金と類似している。ただし、経済産業省の認定数は伸びておらず、2020 年 3 月時点で 18 件にとどまっている。いっぽう、国土交通省が認定する都市再生推進法人（2011 年創設）は、2020 年 3 月時点で 67 団体であり、内まちづくり会社が 39 団体と中心市街地活性化を横断した枠組みとして広がっている。

xv 認定特定民間中心市街地経済活力向上事業計画に基づき不動産を取得した場合の所有権の移転登記等の税率の軽減などができる。この計画に認定されると、地域・まちなか商業活性化支援事業での補助率 2/3（通常 1/2）と補助金の上限 2 億円（施設整備事業、通常 1 億円）が適用される。いっぽう、買物弱者支援を含む地域住民の買物利便性を向上するための中心市街地再生事業費補助金（2014 年度、2015 年度）などもあった。

図 1: ハード事業の支援措置を活用した数



出所:会計検査院(2018)

### 1-3. 政策実施過程における政策意図の変容

新中活法では、基本計画の策定時に事業計画案も盛り込まれている。その際、事業計画は基本計画に組み込まれたり、組み込まれなかったりする。事業計画が政策実施過程に組み込まれる場合、どのような働きかけが行われるのであろうか。

キングダム（1984）は、コーエン・マーチ・オルセン（1972）を発展させた「政策の窓モデル」を提唱し、前決定段階にあたるアジェンダ（議題）設定、キーパーソンとなる政策起業家を抽出することで、アメリカ政府の医療保険や運輸業界の制度変更の過程を分析した。このモデルでは、立法時の政策形成と決定過程をそれに関わった人物への面接とアンケートから分析する手法を用いていた。しかし、キングダムは、出来上がった政策の規範的な相違や政策実施過程を分析射程に捉えていなかった。なお、中心市街地活性化法制の分析で政策の窓モデルを用いた渡辺（2014）は政策形成過程を対象としており、政策実施過程に用いた研究はない。

上田誠（2007）は、政策実施過程において政策供給主体と政策顧客に分かれ、政府部門（自治体を含む）から民間部門（商店街、商業者）へ、民間部門が政策供給主体となり住民が最終的な政策顧客になるというモデルを想定している。その上で、①政策部門と民間部門の意識のズレ、②政府部門と民

間部門による相互意見関係の弊害, ③政策意図と政策フレームワークのギャップという問題点が存在するという<sup>xvi</sup>。その結果, 中心市街地活性化の政策意図が政府部門, 商店街, 民間部門を経過するなかで自ら都合よく解釈することですり替わって変容していく。ただし, この政策意図の変容は, 国が政策転換における政策関係者の不満を押さえ込み, 政策関係者の利害調整に成功する。そのため, 政策意図の変容はあえて修正されることなく, 政策関係者から黙認される意味があるのだという。

いっぽう, 上田(2010)は中活法の改正時に政府の政策意図の変容はなかったと主張する。理念や責務の追加, 中心市街地と郊外の立地問題やコミュニティの維持はともかくとしても, 人口減少社会を前提とした自治体の税収減少についてはまったく新しい方針であった。また, 市町村が基本計画を策定する際に基本目標に盛り込む計画目標の追加やスプロールの開発を抑制する「コンパクトシティ」の理念なども政策意図を変更したといえるほど大きな変更であったと考えるべきであろう。

本研究は, 新中活法の政策意図を前提としながら, 政策実施過程において自治体と商業者(又は企業)が連携する際にキーパーソンが多様な主体を事業に巻き込む働きかけをおこなったか, 多様な主体が何を持ち込もうとしたか, 政策意図が変容したか検討する。

---

xvi 政策を有効かつ能率的に機能させるためには, 政策実施過程に携わるアクターが政策意図, 政策目的, 政策目標, 政策効果などをできるかぎり共有することが望ましいが, それぞれの主体は「まちづくり」の捉え方が微妙に乖離しており, 主体間で政策意図や目標を共有化するのが困難だと指摘している。さらに, 政府部門と民間部門は相互依存関係が強い。政府部門は財源確保や組織人員体制の維持, 年度単位の制度活用と予算執行に関心を示し, 民間部門は制度メニューに規範性を見出し, 積極的に活用することで内部構成員の意見調整を円滑に進めて行こうとするからである。大店法時代の政策目標は, 「中小商業者の事業機会確保」, 「商業者の流通システム整備」, 「商業者の経営効率化」であり, 政策対象は「人」, 「者」, 「社(企業)」であった。しかし, まちづくり3法以降は政策関心が「地域のまちづくりへの影響」, 「地域の生活環境保持」などの視点に立った社会的規制に移行すると, 今度は「まち」や「地域」, あるいは「商業集積」などの土地や空間に焦点を合わせるようになった。だが, 商業政策は常に商業者のための政策に陥りやすいという特徴がみえるという。

## 2. 分析方法と対象

### 2-1. 分析方法

コーエン・マーチ・オルセン（1972）は、ゴミ箱モデルを提唱しており、政策形成過程および実施過程など多様な使い方が可能であるが、因果関係を想定した分析ができない。また、キングダム（1984）は、政策の窓モデルを提唱し、ゴミ箱モデルを修正した因果関係を前提とした分析枠組みを持っているが、政策形成過程の分析方法に特化している。本稿では因果関係を想定した政策実施過程を分析するため、両モデルを用いることが困難である。そこで、拙者が考案するコーディネーションの分析視角を用いたい。

コーディネーションとはキーパーソンの働きかけであると角谷嘉則（2011, 2015, 2016）は定義する<sup>xvii</sup>。政策実施過程において各主体の意思だけで政策が計画され実施されるケースではなく、キーパーソンが「切っ掛け」を与えて政策が計画され、または計画が変更されて実施されるケースを想定している。つまり、キーパーソンが政策実施過程にどのように関わったかに焦点をあてている。その際、「切っ掛け」を与えたキーパーソンは誰か（商業者、行政、コンサルタント、大学教員）、キーパーソンは他の主体にどう働きかけたか（コーディネーション）を分析する。

なお、政策実施過程は中心市街地活性化法制を対象とし、1-3で述べてきた政策意図の変容の有無に着目する。新中活法の目的は、急速な少子高齢化や消費生活の変化等の社会経済情勢の変化に対応して中心市街地における都市機能の増進および経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進することであった。また、政府は、市町村の基本計画を認定する条件として主に4つの計画を盛り込むことを条件とした。すなわち、「市街地の整備改善」、「経済活力の向上」、「都市福利施設の整備」、「居住環境の整備」である。これらは新中活法における政府の政策意図を反映しているものであり、同時に市町村の計画は政府の政策意図を反映させる必要がある。

xvii この現象は、実証研究（角谷 2011, 2015, 2016）でも確認している。キーパーソンの裁量や意思、働きかけ、結果という時間軸に着目して分析を進めて行く。

いっぽう、上田誠（2007、2010）は政策実施過程において政策意図が変容すると指摘しており、それは市町村の計画と事業主体の間に起こると想定している。そこで、政策実施過程において市町村と事業主体との間に政策意図の変更があったかを検証したい。その際に、市町村の政策意図とは異なる意図を持ち込んだ、又は持ち込もうとした主体についても分析を進めて行く。そして、政策意図の変容があったか/なかったか、変容を受入れようと働き掛けたか/阻もうと働きかけたかについて明らかにしたい。

## 2-2. 分析対象

本稿は滋賀県長浜市を事例としている。その理由は、長浜市は中心市街地活性化のモデルとしても紹介されており、多くの研究者が調査対象としてきたからである。

まず、長浜市の中心市街地活性化の概要を述べていく。長浜市は1998年に中活法の基本計画を策定し、長浜商工会議所をTMOとした構想を実施した。新中活法の基本計画は、2009年に第1期計画を策定し、2014年に連続する形で第2期計画が認定されている。第2期計画は1年間延長して2020年3月に終了した。事業計画は経済産業省、国土交通省の支援措置を活用しており、内閣総理大臣も訪問するなど、その内いくつかは内閣府、経済産業省、国土交通省で成功例として紹介されている。さらに、まちづくり役場への視察件数も累計4,000件を超えているように多くの実務家に関心を寄せている。その関心の多くは、黒壁と黒壁スクエア<sup>xviii</sup>に対して向けられている。黒壁スクエア周辺は年間200万人前後の観光客が訪れるからである。

次に、研究者の調査対象となった黒壁についてである。黒壁は1988年に長浜市役所と民間企業8社が出資して設立した第三セクターである。黒壁は、それまで市内になかったガラスのショップや工房を設置して中心市街地

xviii 黒壁スクエアは、西の北国街道、北の祝町通り、東の博物館通り、南の駅前通りに囲まれた黒壁グループ協議会（黒壁直営店や会員の店舗）が集積する一帯を指している。ただし、当初は、黒壁ガラス館、スタジオクロカベ、黒壁オルゴール館と広場の敷地内であり、1988年に不動産を購入した場所を指していた。

を観光集客化させ、飲食やサービスの店舗を誘致するなど商店街の空き店舗を減少させた。つまり、黒壁は歴史的な街並みを生かしながら、ガラス文化を導入することで観光地化を牽引したのである。さらに、遊休不動産のリースやサブリースを担う「株式会社新長浜計画」、商店街観光マップの作成や視察事務局を担う「NPO法人まちづくり役場」などを設立した。このように黒壁はTMOが期待された機能を果たしたのであり、長浜市も次第に黒壁を中心市街地の主体の中心に位置づけたのである<sup>xix</sup>。このような黒壁の機能に対して矢部拓也（2000）、稲葉祐之（2004）、一岡翔太郎・鳴海邦碩・加賀有津子（2008）、角谷嘉則（2009）<sup>xx</sup>、諸富徹（2010）、大橋松貴（2017）、平松宏基（2018）ほか多数の研究が行われた。いずれも、黒壁と中心市街地の観光集客化に関する研究であった。

長浜市における政策意図の変容の有無について話を戻すと、長浜市は事業計画に対してどのような支援措置を活用したか、黒壁が主体となった事業計画の特徴は何か、長浜市が黒壁にどの程度介入したか分析していく。また、長浜市は基本計画を策定する際に黒壁の財務状況を改善すべき課題に直面したため、「株式会社黒壁中期経営計画」を策定して財務内容の改善も同時に目指した。そこで、この計画を担当した手崎俊之（長浜市市民協働部市民活躍課）をキーパーソンと想定し、当時の担当者の視点から黒壁の事業計画に

xix 黒壁は出資者数が多く、自治体の出資比率が少ない点でも特定会社TMOと類似する。また、1980年代後半には、郊外SCの出店による商業活動調整協議会の結果、4事業（店舗ファサード修景、イベント、空き店舗対策等）を助成することになり、さらに商店街近代化事業による商店街の振興として商店街は振興組合を設立し、市街地再開発事業を計画した。しかし、その計画が実現することはなく、街並み修景へと移行していく。1991年、長浜市は商業近代化地域計画報告書で黒壁を「賑わいの焦点（拠点）」に位置づけている。

xx 黒壁の設立に至る過程を分析し、前決定過程となるまちづくりにその起源を求め、ながはま21市民会議、光友クラブにおける人間関係を明らかにした。特に、光友クラブの設立に「つなぎ役」として関わった石井英夫の働きかけは、光友クラブのネットワークの構築に止まらず、黒壁の設立や経営方針に決定的な影響を与えたのである。コーディネーションで光友クラブの設立を捉えれば、福田長夫・長谷定雄と笹原司朗・伊藤光男を中心とする若手経営者、草野嘉平治・三山元映・吉田一郎など市役所職員、若手教師を結びつけた。黒壁設立時には福田に働きかけ、長谷に出資者を引き受けさせるコーディネーションを担った。



対してどのように働きかけたか分析していく<sup>xxi</sup>。聞き取り調査は事前に質問内容を送付して面接時に追加の質疑応答をおこなう半構造化面接法を用いている。

結論として、長浜市は中心市街地活性化基本計画を策定した際の政策意図と事業計画を実施しようとした際の政策意図を比較し、事業計画で変容したかという点を明らかにしていく。その際、黒壁の課題と解決策がどのように持ち込まれたか、そして黒壁と市役所の連携がどのように行われたか、追加のインタビューを用いながら検証を進めていく。

### 3. 長浜市の中心市街地活性化における黒壁の事業計画

#### 3-1. 長浜市の中心市街地活性化基本計画

長浜市は、長浜市中心市街地活性化基本計画（第1期5年間）を2009年6月に策定した。その方針では、基本的な課題として①中心市街地に高層マンションが進出して歴史的な街並みを壊すと危惧される点、②中心市街地の商業は、観光客対象となり、住民にとって魅力を感じなくなっている点、③ガラス工芸を中心とした黒壁事業は絶えざる発展が必定である点の3点をあげている<sup>xxii</sup>。それに対応するべく、観光客を増加させるよりも、地域資源に根ざしつつ、新しい文化を創造して都市の魅力向上を図ろうとも述べている。その結果、「博物館都市構想」の理念「長浜らしさを生かして美しく住む」を引継ぎ、「博物館都市構想・ステージⅡ長浜らしく美しく、暮らし、働き、過ごす」をコンセプトに据えた。この方針は、第1期と第2期を通貫しており、数値目標もほぼ同じ項目である（表1を参照）。数値目標のフォ

xxi 手崎俊之は、2012-15年度に黒壁へ出向し、2016-19年度まで商工観光課に在籍していた。商工観光課の在籍時も実質的に黒壁を担当していた。今回の調査日時は、8月11日（火）15～17時である。ただし、調査の内容は担当当時から情報を得ていた。それは、まちづくり役場で開催する淡海万葉学会（2002-08年の勉強会）で共に学んだメンバーであり、長浜まちづくり大学（2004-05年の10回連続のワークショップ）では黒壁ブランドの構築について議論した仲間だからである。その後も、毎年連絡を取っている。

xxii 長浜市（2009）「長浜市中心市街地活性化基本計画（概要版）」39ページ。

ローアップは既に完了しており、第1期と第2期を通じて「歩行者・自転車通行量」は計画前より減少、「宿泊者数」は増加、「居住人口」は減少という結果であった<sup>xxiii</sup>。

表1:長浜市中心市街地活性化基本計画における目標数値

	第1期 2009年6月～2014年3月	第2期 2014年4月～2020年3月
数値目標	歩行者・自転車の通行量 32,240人→32,700人	歩行者・自転車通行量 35,018人→36,800人
	宿泊者数 309,300人→339,000人	宿泊者数 410,000人→420,000人
	中心市街地の居住人口 10,672人→11,000人	市全体に占める中心市街地の居住人口の割合 8.04%→8.17%

中心市街地の範囲は、旧基本計画（1998年策定）と類似しているものの、約125haから約180haへと1.5倍ほどになり、東側と南側に広がっている。東側に広がったのは、長浜市役所の旧庁舎の建替え、新庁舎を建設するなどの事業を含むためであった。南側は町家型共同住宅整備を目的として拡張している。旧来からのエリアでは、駅前再開発<sup>xxiv</sup>と郵便局跡地の整備、町家再

xxiii 第1期計画（2009～14年）数値目標は、「歩行者・自転車の通行量（32,240人→27,270人）C」,「宿泊者数（309,300人→366,800人）a」,「中心市街地の居住人口（10,672人→9,771人）c」であった。ただし、交流量（7地点）は2011年のみ38,837人と目標を上回った。

第2期計画（2014～20年）数値目標は、「歩行者・自転車通行量（35,018人→31,100人）C」,「宿泊者数（410,000人→427,300人）A」,「市全体に占める中心市街地の居住人口の割合（8.04%→7.61%）c」であった。なお、居住人口の未完は137戸のマンションが2020年に完成するため、現状よりも改善が見込まれている。このように、フォローアップの結果からは、日帰り客の減少、宿泊客の増加に結びついたことが示されている。

xxiv 第1期は駅前再開発が最も大きなプロジェクトであった。長浜ショッピングスクエア（核テナントは平和堂）と周辺店舗を含めた再開発を行い、同時にモンテクル長浜（平和堂の移転）、駐車場（立体駐車場、平面駐車場）、駅から直結のペDESTリアンデッキを整備している。再開発事業の主体は、えきまち長浜株式会社であり（2014年9月26日設立）、都市再生推進法人に指定されている（2015年3月20日）。同社は、再開発ビルである「えきまちテラス長浜」を運営しており、2015年4月から長浜駅東第一、東第二、西自転車駐車場の管理施設についても運営を開始している。

生型まちなか居住プロジェクト（古民家単位でリフォーム）<sup>xxv</sup>、やわた夢生小路商店街活性事業<sup>xxvi</sup>、黒壁スクエアおよび中心商店街魅力強化事業を計画した。

黒壁スクエアおよび中心商店街魅力強化事業の特徴は、①長浜市は歴史的・文化的資源として町衆自治の城下町であり、同時に門前町、宿場町、文明開化の町としての側面も持つ点、②主要な5つの通り（北国街道、博物館通り、ながはま御坊表参道、ゆう壺番街、大手門通り）を景観形成重点区域<sup>xxvii</sup>に指定している点あげられる。そして、黒壁店舗に関わる事業としては、店舗のリニューアルや通路整備に加え、黒壁のガラスが地域資源として発展するのを目指したコンペティションによる作品の設置も計画した。

また、長浜市は中心市街地において都市再生整備計画を「長浜地区（2004-08年度）」、「長浜まちなか地区（2010-14年度）」、「長浜中心市街地地区（2015-19年度）」<sup>xxviii</sup>の3度策定している。「長浜地区」は、「まちづくり交付金事業」を用いて駅舎および駅ビル整備をおこなった。また、都市再生整備計画は、中心市街地活性化基本計画に認定された事業の場合、交付率や補助率が高くなる。そのため、「長浜まちなか地区」、「長浜中心市街地地区」はいずれも中心市街地活性化の事業計画に位置づけられている。

xxv 長浜まちづくり会社が主体となって実施した事業である。同社は旧長浜町域に71の町家があり、空き家も少なくないことから潜在的な転貸事業のニーズも多いと想定している。長浜市のまちなか居住を推進して、中心市街地の空き家を修繕して居住希望者とマッチングする事業であった。2012年に「ながはま住宅再生バンク」を開始して1年半に登録8件、問い合わせ12件、マッチング1件であったという。

xxvi 神前西開発株式会社が主体となって実施した事業である。やわた夢生小路商店街の民家や店舗をオープスタジオ&ショップ、クラフトマンショップ、ギャラリー&カフェ、伝統工芸アンテナショップ&コミュニティサロンにリニューアルした。その中でも「川崎や」は、空き店舗となつたうどん屋を改装し、音楽ライブ会場、ギャラリー、憩いの場として活用している。第一期計画では経済産業省認定および支援措置を用いて4件を改装している。

xxvii 景観資源として博物館都市構想（1984年策定）を柱とした近隣景観形成協定（滋賀県条例に基づく）、景観法に基づく「長浜市景観まちづくり計画」および長浜市景観条例を制定して指定したものである。

xxviii 第1期の駅前再開発を継続した事業計画であり、駐車場（立体駐車場、平面駐車場）、駅から直結のペDESTリアンデッキを整備した。

### 3-2. 黒壁に関わる事業計画

長浜市の第1期基本計画では、黒壁の事業が2度に分かれて実施されている。そこで、第1期①と第1期②<sup>xxix</sup>に分けて論じていく。

第1期①における黒壁の事業は、通路の整備、店舗リニューアルであった。まず、2010年に路地のような通路を整備した「季織の小径」は、黒壁が所有する土地と一部が借地であった。これを新長浜計画が貸借して事業主体となって整備している。季織の小径に面した14号館「カフェレストラン洋屋」を増床し、17号館「ラッテンベルグ館」を移転させた。さらに、2011年には6号館「ギャラリー・マヌー」と隣接するインフォメーションの間の壁を取り除くなど改築・増床し、店舗の名称も「青い鳥」に改称した。以上の事業は、黒壁の施設であるが、新長浜計画が事業主体となり、実施した事業であった。なお、新長浜計画は、2010年に古民家を宿泊施設に改装して駐車場にもホテル兼レストランを併設した「季の雲」<sup>xxx</sup>、ロマネスク館をリニューアルして滋賀県産の生鮮品や土産物を扱う「長浜まちの駅」を整備するなど、合計14件をリニューアルしている。

第1期②における黒壁の事業は都市再生整備計画のもとで店舗をリニューアルした。3-3で後述するが、店舗のリニューアルは支援措置を用いない事業も含まれている。まず、黒壁は15号館「クラブ」を雑貨店に改装してきたが、2013年10月に「モノココロ (MONO KOKORO)」として営業を開始した。同年12月、5号館「札ノ辻本舗」は、長浜観光物産協会との共同店舗であったが、共同経営を解消し、「黒壁AMISU」としてリニューアルした。さらに、「長濱オルゴール堂」を閉鎖し、黒壁ガラス館2階に一時的に移転した<sup>xxxi</sup>。2014年2月、黒壁は2号館「スタジオクロカベ」を「黒壁ガラススタジオ」としてリニューアルした。同年4月、「黒壁ガラス体験教

xxix 計画としては、第1期の途中で、追加的に盛り込まれた。

xxx 当初、「季の雲」という名称で陶芸のギャラリーを併設していた。新長浜計画は民間企業ヘリース（2012-13年）していたが、その後に直営店「まちの宿いろは」になった。

xxxi 2015年、黒壁オルゴール館は、3号館の場所に移設された。2018年、新長浜計画の店舗から黒壁の直営に切り替わっている。

室」を「黒壁体験教室」に名称変更し、新棟建設とリニューアルをおこなった。同年5月に10号館「黒壁美術館」<sup>xxxii</sup>をレストラン「Biwako French ROKU」にリニューアルしてオープンした。なお、黒壁美術館の展示品は30号館「長浜アートセンター」<sup>xxxiii</sup>などの企画展等に用いることになった。6月には18号館「カフェパクト」を「96 CAFE」に名称変更している。

以上のように、第1期①と第1期②では、長浜市の事業計画は空き店舗および既存店舗のリノベーションを67件実施したが、黒壁の11店舗が含まれており、その内7件に支援措置を用いている。また、第1期①の支援措置は、経済産業大臣の認定による戦略補助金を活用した。第1期②は、社会資本整備総合交付金（都市再生整備計画事業：地方都市リノベーション事業）を活用した。

なお、第2期の事業計画は、新長浜計画が所有するPOWビルと周辺店舗を含む「元浜町13番街区第一種市街地再開発事業」<sup>xxxiv</sup>であり、組合事務局も新長浜計画が務めている。黒壁に関連する店舗は、黒壁グループ協議会の

---

xxxii 黒壁美術館はもともと河路重平の邸宅であり、江戸時代末期に建てられた商家の中に武家屋敷の一部を取り入れた斬新な設計であった。また当初、黒壁美術館は「黒壁ガラス鑑賞館」の名称であり、1992年に長浜市1億円と民間企業2.1億円を黒壁に増資して整備された。黒壁ガラス鑑賞館は2004年にリニューアルした際に黒壁美術館となった。

xxxiii 「長浜アートセンター」は2013年7月に27号館「あゆの店きむら」と28号館「小牧かまぼこ」の敷地に整備された。なお、27号館「あゆの店きむら」は店舗を移して営業を続けている。「長浜アートセンター」に話を戻すと民間事業者が所有する敷地・建物であり、黒壁の所有ではない。その後、パワースを核とする市街地再開発に伴って海洋堂フィギュアミュージアムが一時的に移設されている。

xxxiv 2017年、権利者15（土地所有者13、借地権者2）で再開発組合を設立した。1970年に建設された5階建てPOW（旧パワース）ビルの老朽化が事業の発端となった。このビルは、地元事業者たちが残した負債を新長浜計画が黒壁を含む地元企業と協力して返済し、長浜のまちづくりの象徴ともいえるべき存在であった。第一種市街地再開発事業は2018年に解体工事を着工し、2020年に複合商業施設も完成した（国費は約29億円）。また、この複合商業施設の所有および管理は合同会社ナガハマエリアマネジメント（代表：澤田昌宏）であり、事業計画は2019年に経済産業大臣に認定され、中小企業経営支援等対策費補助金（商店街活性化・観光消費創出事業）の支援措置を用いている。なお、住居は長谷工コーポレーションが所有する。リース先は湖北ライフスタイル研究所（代表：月ヶ瀬義雄）である。湖北ライフスタイル研究所は複合商業施設

29 号館「海洋堂フィギュアミュージアム」が含まれていた。支援措置としては、国土交通省の社会資本整備総合交付金（市街地再開発事業）、および、事業計画は経済産業大臣の認定を受けて補助金を活用している。

表 2: ハード関連の支援措置の活用

期間と主体	事業	支援措置
第 1 期①2009-11 年度 株式会社新長浜計画	計 14 箇所の改装・新築 内：黒壁 3 店舗改装、季織の小径 整備、御旅所駐車場改装	特定民間中心市街地活性化事業計 画認定（2009-11 年度） 戦略的中心市街地商業等活性化支 援事業補助金（中心街再生事業）
第 1 期②2012-13 年度 株式会社黒壁	黒壁 4 店舗改装（5 号館 2 棟は 1 店舗として扱う）	社会資本整備総合交付金（都市再 生整備計画：地方都市リノベー ション事業）
第 2 期 2015-19 年度 元浜町 13 番街区市街 地再開発組合、合同会 社長浜エリアマネジメ ント	市街地再開発事業（黒壁グループ 協議会 1 店舗含む）	社会資本整備総合交付金（市街地 再開発事業） 特定民間中心市街地経済活力向上 事業計画認定 地域まちなか活性化・魅力創出支 援事業費補助金

※第 1 期は、事業主体と事業目的が異なるため、第 1 期①と②に分けて表記していく。

### 3-3. 長浜市の関与による黒壁のリニューアルと経営方針の刷新

当初、第 1 期①は黒壁が事業計画の主体になることを想定していた。しかし、黒壁の財務状況が悪く、新長浜計画を主体にした経緯がある。第 1 期②の都市再生整備計画「長浜まちなか地区」において黒壁は既存建物建設事業（地方都市リノベーション推進施設）で主体となった。黒壁が事業主体になった背景には、経営方針の見直し、財務状況の改善などで長浜市が強く関与している。そこで、長浜市による黒壁への関与について確認していこう。

2012 年 10 月に 25 期第 5 回取締役会にて「中期経営計画」が示された。これは長浜市から黒壁に出向した手崎俊之による作成である。計画は、2012

---

「湖北くらしスコーレ」の全体のコンセプト設計と店舗の営業を担っており、コロナ禍の中であったがレストランと食パン専門店（2020 年 12 月 23 日）、発酵酵素の温浴施設（2021 年 2 月）、ライフスタイルショップとコラボレーションオフィス（2021 年 3 月）、宿泊施設（2022 年度）を営業開始する予定である。

ー16年度まで5年間で黒壁の店舗をリニューアルし、同時に財務状況を改善する方針をもっていた。この直近となる2011年度は経常利益3,552万円であり、繰越利益剰余金の累計が▲17,569万円であり、当面の経営には支障がないように見られていた。また、2012年3月時点において、黒壁のバランスシートは資産合計94,612万円、負債合計68,181万円で資産超過であった。しかし、バランスシートは、販売不能な商品、減価償却の不足額の充当、美術品の時価の見直し、美術品の買戻し特約の引当金などの計上がなかった。そこで、中期経営計画はバランスシートの修正を指摘し、それに加えていくつかの大きな課題も示したのである。

まず、長期的にすべての店舗で売り上げが減少傾向にあり、店舗の魅力を強化しなければならない点である。例えば、黒壁ガラス館は、単体として毎年5,000万円以上の経常利益を出しているものの、売上は1998年度をピークとして減少傾向のままとなっていた。つぎに、会社経営の後継者がいない点である。社長の高橋政之は高齢であることから、中長期的に経営陣を若手

表3:黒壁直営店のリノベーション事業計画予算案

現状 2013 年時点	改装後(事業内容)	改装の内容	投資予定額
10 号館 黒壁美術館(美術品展示)	Maison de K.K. (フレンチレストラン)	改装	10,000 万円
体験教室(ガラス体験)	体験教室増築/1Fレストラン厨房	新築	6,000 万円
18 号館 カフェバクト(飲食)	96 CAFE(飲食:セルフサービス)	改装、一部新築	4,000 万円
11 号館 洋屋(飲食)	Wiki Café(飲食:セルフサービス)	改装(内装のみ)	2,000 万円
6 号館 青い鳥(ガラス商品販売)	Gallery AMISU (一流作家の個展)	改装(内装のみ)	2,000 万円
5 号館 札ノ辻(東館:ガラス販売)	札ノ辻本舗(メーカーガラス展事販売)	改装(内装のみ)	1,000 万円
5 号館 札ノ辻(西館:ガラス販売)	黒壁AMISU (地元産商品販売)	改装(内装のみ)	1,000 万円
1 号館 黒壁ガラス館(ガラス販売)	変更なし (2階床改修工事)	改装(修理のみ)	1,500 万円
2 号館 スタジオクロカベ(製作販売)	黒壁ガラススタジオ(名称変更)	改装	2,000 万円
17 号館 ラッテンベルグ館(ガラス販売)	長濱オルゴール堂(オルゴール販売)	改装(内装のみ)	1,500 万円
15 号館 クラブ(ガラス販売)	ミスラニアス (雑貨店に変更)	改装しない	0
その他	工房機器の購入		1,250 万円
	合計		32,250 万円

※黒太字は支援措置を受けた事業、斜体は実施しなかった事業、背景グレーは対象外。



に切り替えなければならない課題も抱えていた。さらに、後継者には経営において徹底的な合理化をはかりながら、ガラス事業および店舗ハード整備に投資する手腕も必要とされた。なお、その成果は地域に還元することも盛り込まれていた。

黒壁理事会と長浜市はこの計画を実践できる人材を公募し、弓削一幸が社長に就任した。弓削一幸は長浜市の「中期経営計画」を刷新して2013年4月29日に「再建計画書（黒壁ルネッサンス）」を発表した。計画書はバランスシートを修正しており、資産合計71,968万円、負債合計74,552万円となつて約2,584万円の債務超過であることを示した。また、黒壁が経営困難な状況に陥っているのは、「マーケティング力・企画力等の脆弱さ等により収益力が低下し、過剰債務を抱え込んだままとなっており、元本返済および金利負担」が問題であると指摘した。さらに、「黒壁らしさ」を追い求めるロジックがない点、ターゲットに向けた商品が著しく少ない点、ガラス職人のレベルが低く、他のガラス観光地域と差異化できていない点、店舗間も差異化がない点（コンテンツポートフォリオ問題）、美術館経営の構造的な問題点、岩手県江刺市の投資回収が困難な点、直営カフェのレベルが低い点などを指摘している。

いっぽう、弓削一幸は「脱ガラスのブランド確立」、「美術館からの撤退（高級レストラン）」の目標を掲げ、経営の黒字化は可能だとする方針を示した。計画の骨子は、長浜市5千万円と民間企業5千万円で計1億円を黒壁に増資し、国の支援措置を活用した3.2億円規模の事業で直営店をリニューアルし、全体の収益を改善させる狙いであった。さらに、金融機関との折衝によって金利負担を圧縮し、不動産賃貸での条件見直しを含め、事業計画の完成年度以降は収支の大幅な改善を想定していた。

## 4. 黒壁の事業におけるコーディネーション

### 4-1. 長浜市による黒壁への関与

黒壁は民間企業の出資者が実質的な経営にあたることを1988年の設立当初から慣行としてきた<sup>xxxv</sup>。しかし、長浜市は黒壁の財務状況の悪化を懸念し、2011年度以降は副市長を黒壁の副社長に据え、経営状態を厳しくチェックする体制を敷いている。それは、長浜市では、2012年3月に「長浜市予算執行に係る市長の調査等の対象となる法人の範囲を定める条例」を制定し、調査対象となる法人の範囲が「市の出資比率1/2」から「市の出資比率1/4」に変更になったからである<sup>xxxvi</sup>。

2012年に長浜市は黒壁の経営および中長期の計画を実行できる人材（経営者）を公募してはどうかと黒壁の取締役会で提案した。その前提として、高橋政之は会長として経営上の相談にのること、金融機関からの債務保証は継続すること、新社長は黒壁店舗をリニューアルして経営計画の方針を実現することを確認した。公募の結果、弓削一幸が2013年2月に社長に就任する。弓削一幸は、長浜市の地域経営改革会議委員を務め、黒壁理事や市長からも推薦する声が多く、実質的に一本釣りに近い採用であった。黒壁は、弓削一幸のもと前述の方針を掲げ、黒壁店舗の収益性の改善とリニューアルを同時並行で進めたのである。

xxxv 初代社長の長谷定雄、二代目の笹原司朗、三代目の高橋政之のいずれも設立当初に出資した民間企業のメンバーであった。

xxxvi この背景には、総務省が自治体に第三セクターの管理監督の強化を進めてきたことがある。総務省は、2009年に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の施行に先立ち、「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」を発表した。自治体の財政再建を進める目的であり、問題を抱えた第三セクターは法的整理ができるように「第三セクター等改革推進債」を活用できるようにした。2014年に方針が強化され、「第三セクター等の経営健全化等に関する指針の策定について」（平成26年8月5日付総財第102号総務省自治財政局長通知）が発表された。これによって自治体は出資比率25%以上の第三セクターについて「経営健全化方針」を策定することが義務づけられた。黒壁の経営健全化方針は、2018年度は点検評価A（3段階A、B、Cの順でAが最高の評価）であり、「経営努力を行いつつ事業は継続する」となっている。2019年度はコロナ禍の影響を受けてBとなった。なお、長浜市は黒壁の設立当初から1人以上の市職員を取締役や監査役に就けており、財務状況を把握してきた。

黒壁店舗のリニューアルに用いる支援措置は、都市再生整備計画（長浜まちなか地区）による補助金を活用することが決まっていた。北川雅英（当時：商工振興課課長）によると、都市整備推進課配属時に担当した駅前再開発を商工振興課に異動した後も継続して担当し、そこで黒壁の事業も都市再生整備計画に盛り込んだという<sup>xxxvii</sup>。この都市再生整備計画事業による駅前再開発は2段階に分かれて事業が実施されており、2004-08年に駅舎の建替えを含む事業計画（長浜地区）、2010-14年に前述の黒壁を含む事業計画（長浜まちなか地区）として実施している。なお、長浜まちなか地区の区域は、中心市街地活性化基本計画の区域と完全に一致している。第1期②における黒壁の整備は、社会資本整備総合交付金（地方都市リノベーション事業）を活用しており、国の交付金と長浜市からの支援を活用し、総額22,200万円の事業を実施した<sup>xxxviii</sup>。なお、この事業には黒壁の増資が充てられておらず、増資1億円は並行して実施した複数店舗のリニューアルに用いた<sup>xxxix</sup>。

以上のように、長浜市は店舗のリニューアルによる収益構造の改善を目指しており、同時に社長を交代して運営体制を見直したのである。また、そのことは中心市街地活性化基本計画および都市再生整備計画を実施することにより、中心市街地の魅力を向上するだけでなく、黒壁の財務状況の改善を目的としていたといえる。

xxxvii 北川雅英（当時：産業観光部長）には、2014年9月16日に長浜市中心市街地活性化基本計画についての説明を受けた。その後、2020年10月に都市再生整備計画について電話にて説明を受けた。

xxxviii 高田恭佑（当時：長浜市役所都市建設部都市計画課担当者）によると、国土交通省の交付金（国費）は約3,800万円であり、長浜市が約18,400万円を支払っている（2020年12月1日）。なお、長浜市の支払いは特別交付税の対象となっているため、最大100%が国によって措置されることになる。

xxxix 黒壁の増資1億円はこの事業費に含まれておらず、他の店舗整備に充てられたという。6号館「青い鳥」を「Gallery AMISU」へ、17号館「ラッテンベルグ館」を「モノコロ」へ、9号館「黒壁オルゴール堂」を黒壁ガラス館2階へ（その後3号館へ）と移転する際に備品の整備や改装などリニュアルした費用としている。

#### 4-2. 中心市街地活性化の目的と黒壁の経営方針の整合

長浜市は、手崎俊之を黒壁に出向させ、黒壁の経営計画を策定し、同時に財務状況の改善を目指した。その後、前述のように弓削一幸が社長に就任して黒壁の経営方針や店舗のコンセプトを大きく転換するべく、再生計画案を策定しようとしていた。その特徴は、ガラス文化やガラスの販売を根本的に見直し、新たなブランドを構築しようとする前提に立っていた。黒壁の売上は約7割をガラス製品や体験などで構成していたが、黒壁ガラス館のガラス販売やガラススタジオの閉鎖も含む、ガラスからの撤退も想定していたという。

しかし、ガラス工芸の発展は長浜市中心市街地活性化基本計画にも記載があるように中心市街地活性化の目的を具現化する手段に位置づけられていた。つまり、弓削一幸の方針は長浜市の中心市街地活性化の目的とは異ならないものの、その手段について大きな隔たりがあったのである。さらに、黒壁ガラス館という名称で滋賀県下の観光地としても知られており、ガラス館のある街並みを求めるニーズも非常に大きかった<sup>xi</sup>。そこで、弓削一幸の計画をガラス文化や販売を含む方向へ誘導する役割を手崎俊之が果たしたと考えられる。そこで、手崎俊之のコーディネーションについて確認していこう。

手崎俊之は、長浜市役所商業観光課に所属し、企画室（市長直属）も兼務していたことから黒壁へ出向した。長浜市は2012年に黒壁の財務状況の改善に乗り出し、2012年10月に「中期経営計画」を策定する。この計画は手崎俊之が一人で作成したものであった。また、手崎俊之は黒壁に出向して金融機関との交渉、店舗のリニューアルに関わる投資のすべてに関与し、会社の財務面を管理してきた。

いっぽう、弓削一幸は社長就任前に中期経営計画を確認した際も、ガラス文化の追及を止めるべきであると開口一番に発言していた。弓削一幸はガラ

xi 滋賀県発表の統計による。さらに、一岡翔太郎・鳴海邦碩・加賀有津子（2008）は、アンケート調査の結果から観光客は歴史的な雰囲気求めてものだけでなく、黒壁ガラス館のブランドが惹きつけたものも多数いることを明らかにしている。

ス事業を廃止し、文化事業から撤退する方針を持っていた。それは、ガラス事業全体が赤字の温床になっており、さらに薩摩切子、北一硝子など他のブランドと比べて競争力が弱いことから、歴史的な街並みを生かした飲食と土産物の商品開発を想定していたからであった。

弓削一幸は幾度となく手崎俊之にガラスをやめようを持ち掛けたが、手崎俊之は常にガラス事業を無くすことに反対したという。弓削一幸からガラスにこだわる理由を尋ねられた際にも、中期経営計画で筆頭の目的に掲げたガラス文化の追及は継続するように強く働きかけた。ただし、手崎俊之はガラス美術館が経営の大きな負担になっていることから赤字を解消するために店舗の単位の変更は必要であると考えていた。その点は、弓削一幸の意見とも一致しており、黒壁美術館をフレンチレストランにリニューアルする計画を肝いりの事業として練り上げていくことになる。

結果として、弓削一幸が作成した再生計画においてもフルラインのガラスの販売やオリジナルガラスの製作に関する項目が残ることになった。換言すれば、手崎俊之は再生計画にガラス事業を残す方針を持たせたのであり、黒壁は基本計画でガラス文化の追及という手段を継続したといえる。

## 5. 分析

### 5-1. 中心市街地活性化基本計画による黒壁経営の変化

まず、長浜市の中心市街地活性化基本計画では、第1期で黒壁の直営店8件の改装、駐車場と通路を各1カ所の整備に支援措置を活用してリニューアルをおこなった。それを契機として黒壁は経営方針や経営手法を大きく転換していく。そこで、変更財務状況の改善、ガラス以外のブランド構築、経営体制の刷新、不動産管理と黒壁グループ協議会の見直しについて分析している。

第1に、財務状況の改善についてである。黒壁は2013年7月に1億円増資（長浜市5千万円、民間企業5千万円）した。そして、2014年に中心市街地活性化基本計画および都市再生整備計画において事業を実施し、3億円

以上の投資をおこなった。前述のように8店舗を改装したのだが、これによって実質的な債務超過を解消して資産超過となった。その後、2013年度、2014年度はリニューアル中のために最終利益は赤字となったが、2015-18年度は黒字となった。2019年度は新型コロナウイルス感染症の影響によって赤字であったが、ここまでの時点では中期的な財務状況の改善は達成されたといえよう。

第2に、ブランドについてである。黒壁は創業以来、黒壁ガラス館をはじめとして黒壁美術館、体験工房などガラスの販売と製作に傾注したブランドを構築してきた。弓削一幸は、再生計画の前提としてガラスからの撤退を提案していた。ガラスギャラリーを整備しながらもガラスを相対的に縮小していく方針を持ち、黒壁美術館（ガラス）を「Biwako French ROKU（フレンチレストラン）」にコンバージョンした。ただし、レストランは直営が困難になって飲食店にリースすることになり、カフェのコンセプト変更後も好転せずに元の形態に戻っていくことになった。いっぽう、地元産商品を販売する「黒壁AMISU」を設立した。これは、黒壁のブランド拡張という方法をとっている。また、実験的な雑貨セレクトショップ「MONOKOKORO」をオープンさせた。この店舗は、社員の発案を具現化、2019年から新ブランドとして位置づけが大きくなっている。これら2店舗は安定して黒字化している。

第3に経営体制の刷新である。2015年3月弓削一幸の退任により、高橋政之が社長に再就任した。弓削一幸が5年計画の2年間で退任したのは次の理由が考えられる。まず、肝いりのフレンチレストランはシェフを招き、パティシエも招致したが、短期間にレストラン経営から撤退することになった。その後、レストランは地元企業にリースし、現在に至っている。次に、第1期事業で新長浜計画が整備した施設を変更した際に軋轢が生まれ、のちに裁判にまで発展した。この裁判は社長退任後も続いた。さらに社長としての勤務が週1日と短く、リブランディングなどの理念を社員と共有することが困難であったことなどがあげられる。

第4に黒壁グループ協議会の変化である。黒壁グループ協議会は、2008年12月時点で30店舗であり、直営店11、共同2、その他17であった。2020年8月時点で22店舗であり、直営店8、共同0、その他14である。このように店舗数はいずれも減少している。なお、黒壁グループ協議会から脱退した3店舗は現在も営業を続けている。なお、サブリースは増加しており、その他の店舗の中でリースとサブリースの合計は5店舗から7店舗に増えている。さらに、黒壁グループ協議会を脱退した店舗の中にも、黒壁がサブリースしている2店舗があるため、現時点では9店舗となっている。このように黒壁は直営や共同経営を見直し、テナントリーシングの事業を増加させたのである。

## 5-2. 黒壁の事業におけるコーディネーション

次に、第1期②について黒壁の事業計画の策定に関わるコーディネーションを時系列で分析していく。

黒壁の事業は都市再生整備計画の都市リノベーション事業として社会資本整備総合交付金による支援措置を受けている。2010年に都市再生整備計画（長浜まちなか地区）を策定していたが、2012年度の補正予算で地方都市リノベーション事業が創設されたため、計画を変更して黒壁の整備を加えたのである。この過程では、北川雅英が地方都市リノベーション事業を用いることを決めたが、その理由は黒壁の整備にとって地方都市リノベーション事業が最適な支援措置であったからだという。北川雅英は2004年の都市再生整備計画（長浜地区）の担当者であり、都市計画課から商工観光課に異動しても同計画を担当していた。そのため、都市再生整備計画（長浜まちなか地区）の目標および数値目標の2点は中心市街地活性化基本計画と同様であり、地区の範囲も一致している。

黒壁の社長交代は、弓削一幸が候補として絞り込まれた。その過程では弓削一幸は長浜市の出身者であり地域経営改革会議委員でもあったことから、市長を含む長浜市役所内で有力候補として白羽の矢を立てていた。そこで長



浜市は黒壁の取締役会で人物を紹介したところ賛成と同意が多く、高橋政之も同意したため、社長就任が決まったという。ただし、高橋政之は取締役会長に就任し、社長の相談役に加え、債務保証の責任者の役割も継続することを決めた。

黒壁はガラス事業から撤退するかどうかという方針について再生計画を立案する過程で検討がおこなわれた。その過程では、前述のように手崎俊之がガラス事業からの撤退に強く反対したことで再生計画においても継続することになった。すなわち、長浜市中心市街地活性化基本計画の目的と手段は黒壁の事業で変容しなかったといえる。そして、黒壁は低価格帯から高価格帯までのフルラインのガラスの販売やオリジナルガラスの製作を継続した。

黒壁は直営店舗をリニューアルして魅力向上をおこなうが、それと同時に財務状況を改善する必要があった。金融機関との交渉は、金利引下げ、改装時運転資金融資、政府系金融機関に一括返済などが含まれるため交渉が非常に困難な内容であった。また、金融機関への借換融資、利息金利の引下げは、黒壁にとって欠かすことにできない重要な課題であった。資金の借換では、高橋政之が黒壁と金融機関との間に立ち、解決をはかった<sup>xli</sup>。

弓削一幸は、黒壁AMISU（黒壁限定の長浜市産商品）を設立し、MONOKOKORO（雑貨セレクトショップ）を有志の社員に実験的に実施させるなど、リブランディングに邁進した。その過程では、長浜観光物産協会との共同事業の解消や、さまざまな雑貨店を試行錯誤で入れ替えながら事業を黒字化してその後も成長させてきた。2020年、黒壁は黒壁AMISU、MONOKOKORO、KUROKABE（ガラス事業）の3つをストアブランドに位置づけた<sup>xlii</sup>。

xli 手崎は会長の高橋に相談し、高橋は黒壁が銀行から借り入れする際に個人保証を追加で設定したという。つまり、高橋は手崎から黒壁の運営において必要な資金繰りや交渉条件を受け、それに応じて実質的な金融機関との交渉を行ったのである。

xlii 2020年6月に進晴彦社長が就任し、3つのストアブランドを前面に押し出そうとしている。同時に、高橋政之は会長になり、弓削一幸が社長就任した際と同じ状況である。

表 5: コーディネーションにおける情報の流れ

内容	コーディネーションにおける情報の流れ
支援措置の活用	都市再生整備計画・中心市街地活性化基本計画→北川雅英→黒壁
黒壁の社長交代	長浜市→高橋政之・黒壁取締役会→弓削一幸
ガラス事業の方針	経営中期計画（長浜市）→手嶋俊之→再生計画（弓削一幸）
金利負担の圧縮	黒壁→手嶋俊之→高橋政之→金融機関
リブランディング	黒壁社員→弓削一幸→MONOKOKORO

## 6. 結論

黒壁は中心市街地活性化基本計画において主に店舗のリニューアルをすすめてきた。その際、第1期①は経済産業省（主体は新長浜計画）、第1期②は国土交通省（主体は黒壁）、第2期は国土交通省（主体は再開発組合）と経済産業省（主体は合同会社）の支援措置を活用した。第1期①、第1期②、第2期を通じて経済産業大臣の認定が2件、経済産業省の支援措置が2件、国土交通省の社会資本整備総合交付金が2件であった。

特に、第1期②における黒壁の事業は、長浜市が関与して計画をすすめた。その過程では、長浜市が主導して黒壁の中期経営計画を策定し、それを実行できる人物を外部から招いて社長に据えた。その後、長浜市の中心市街地活性化基本計画の手段としてガラス事業を維持するかどうかで意見が分かれたものの、ガラス事業を継続することが決まる。それは黒壁ガラス館はこの20年間に於いて滋賀県下の観光地で常に1位と2位を行き来してきたように既に地域ブランドとして一定の認知度と集客を得てきたからであった。またもし、黒壁がガラス事業から撤退した場合に既存のブランドを毀損する可能性が高かっただろう。つまり、黒壁店舗のリニューアルは、中心市街地活性化の目的を実現するため、ガラス事業の手段を維持して大きなリスクを避けたのである。このように長浜市の中心市街地活性化基本計画と民間部門との間で政策意図の変容はなかったといえる。

また、長浜市中心市街地活性化基本計画は黒壁の経営を大きく転換させ

た。黒壁はリニューアルに伴って増資し、支援措置を活用するなど財務状況を改善させた。リニューアルの効果は、2015年度から4期連続で経常黒字になったことから示されている。また、「MONOKOKORO」、「黒壁AMISU」の店舗営業が軌道に乗ったことから、2020年には新ブランドとして確立しようとしている。ただし、黒壁はリースやサブリースを用いるケースが増え、黒壁直営店は減少傾向にあることも示されており、黒壁グループ協議会の会員数とイベント数も縮小均衡にあるため、課題は少なくないだろう。

最後に本稿が残した課題について述べておく。まず、長浜市の計画について市職員の視点でコーディネーションを分析したが、新長浜計画や長浜まちづくり会社など他の事業主体、地域住民や観光客など消費者の目線であれば異なった結果を得たかもしれない。また、第1期と第2期の計画を通じて中心市街地活性化の数値目標は、通行量が減少し、宿泊客は増加していた。観光客でいえば、宿泊客が増加し、日帰り客が減少した訳であるが、その経済効果を総合的に検証する必要がある。これらの課題は今後の研究で明らかにしていきたい。

### 【謝辞】

本研究は、JSPS科研費JP20K01980, JP20H01553の助成を受けたものです。訪問調査とインタビューにご対応いただいた皆様にはこの場をかりてお礼申し上げます。誠にありがとうございました。

### 資料

会計検査院（2004）「平成15年度決算検査報告」

会計検査院（2018）「平成30年度決算検査報告」

株式会社黒壁（2012）「株式会社黒壁中期経営計画（25期第5回取締役会（H24.10.29）」

株式会社黒壁（2013）「再生計画書（取引先金融機関向）」

- 総務省（2004）「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」  
経済産業省（2005）「産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会商業部会合同会  
議中間報告～コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して」  
国土交通省（2005）「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アド  
バイザリー会議最終報告書」  
国土交通省（2006）「社会資本整備審議会報告書」  
中小企業庁・TMOのあり方懇談会（2003）「今後のTMOのあり方について」

## 参考文献

- 石原武政編著（2011）『通商産業政策史 1980-2000 第4巻 商務流通政策』財団法人経  
済産業調査会  
石原武政・加藤司編著（2009）『シリーズ流通体系〈5〉日本の流通政策』中央経済社  
一岡翔太郎・鳴海邦碩・加賀有津子（2008）「地域ブランドの価値構造に関する研究  
～滋賀県長浜市を事例にして～」『日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要  
集』6巻  
稲葉祐之（2004）「新規地域産業創造型第三セクターのマネジメント・ネットワークと  
いう視点」『経営研究』55（1）  
上田誠（2007）「商業政策のフレームワーク-公共サービスを担う政府部門と民間部門  
の動態-」『流通研究』9巻3号  
上田誠（2010）「中心市街地活性化における政策意図の変容」『公共政策研究』10巻  
大橋松貴（2017）『観光都市中心部の再構築 滋賀県長浜市の事例研究』サンライズ  
出版  
垣内恵美子・林岳（2005）「滋賀県長浜市黒壁スクエアにおける観光消費の経済波及  
効果と政策的インプリケーション」日本都市計画学会No. 40, pp. 35-36  
角谷嘉則（2009）『株式会社黒壁の起源とまちづくりの精神』創成社  
角谷嘉則（2011）「まちづくりにおける中小小売商の役割-コーディネーションの分析  
視角-」『流通』No. 29  
角谷嘉則（2016）「「函館西部地区バル街」から「伊丹まちなかバル」への情報提供と  
その経路」『流通研究』19巻1号  
田中政光（1989）「組織化された無秩序と技術革新-モデルの修正と拡張-」『経営学  
論集』第59集, 日本経営学会  
都市計画・中心市街地活性化法制研究会編（2006）『概説まちづくり三法の見直し』

ぎょうせい

畠山直 (2017) 「転機を迎えた商業まちづくり政策-2014 年改正中心市街地活性化法に関する検証を通して-」『流通』No. 40

朴炫貞 (2011) 「韓国高等教育政策の分析-「政策の窓」モデルの適用可能性-」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第 51 巻

早瀬昇・筒井のり子 (2009) 『市民社会の創造とボランティアコーディネーション』筒井書房

平松宏基 (2018) 「長浜市中心市街地における空地の位置づけと変遷に関する研究」『日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集』16 巻

マーチ, オルセン (1986) 『組織におけるあいまいさと決定』訳: 遠田雄志, マリソン・ユング, 有斐閣選書R

諸富徹 (2010) 『地域再生の新戦略』中公叢書

矢作弘・瀬田史彦編著 (2006) 『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』学芸出版社

矢部拓也 (2000) 「地方小都市再生の前提条件」『日本都市社会学会年報』第 18 号, p. 53

渡辺達朗 (1999) 『現代流通政策-流通システムの再編成と政策展開-』中央経済社

渡辺達朗 (2014) 『商業まちづくり政策-日本における展開と政策評価』有斐閣

渡辺達朗 (2016) 『流通政策入門 市場・政府・社会[第 4 版]』中央経済社

渡部直樹 (1991) 「意思決定学派における問題状況について-限られた合理性の概念から組織選択のゴミ箱モデルまで-」三田商学研究 34 巻 5 号

Cohen・March・Olsen (1972) 「A Garbage Can Model of Organizational Choice」『Administrative Science Quarterly』Vol. 17, No. 1

Kingdon, J (1984) Agendas, Alternatives, and Public Policies, (笠京子訳『アジェンダ・選択肢・公共政策: 政策はどのように決まるのか』勁草書房)

(すみや・よしのり／本学経済学部准教授／2020 年 12 月 8 日受理)

Analysis of Policy Implementation and Coordination  
under the “Act on Vitalization in City Center”:  
A Case Study of the Kurokabe Corporation in Nagahama City

SUMIYA Yoshinori

The “Act on Vitalization in City Center” was amended and enforced in 2006. This paper analyzes the policy implementation of this act. The case study was conducted in Nagahama City, which received approval for the first basic plan from the Cabinet Office in 2009. In the current study, the focus is on the project spearheaded by the Kurokabe Corporation. Kurokabe has been promoting the renewal of brick and mortar stores through the basic plan by utilizing the support measures of the Ministry of Economy, Trade and Industry and the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. This process is clarified from the perspective of Nagahama City’s coordination with Kurokabe. First, Nagahama City formulated a medium-term management plan for Kurokabe, in which the president of Kurokabe was invited to participate. Second, Kurokabe decided to continue its glass sales and manufacturing because the Kurokabe Glass Shop has been the number one or two tourist destination in Shiga prefecture for the past 20 years. Third, the basic plan drastically changed the management structure of Kurokabe. The positive balance for the fourth consecutive term since FY 2015 shows the effect of renewal. In conclusion, the policy intent of Nagahama City’s basic plan did not change even in the private sector.