

運輸と経済

Transportation & Economy

特集

コンセッション

—官民連携の理論と実際—

一般財団法人 交通経済研究所

[特集の趣旨]

PPP/PFIと官民連携 山内 弘隆

[座談会]

わが国におけるコンセッション、PFIのこれまでとこれから

井熊 均 柘植 浩史 波々伯部 信彦 山内 弘隆

[論稿]

I. 官民連携の理論

コンセッションとは何か 柳澤 泰洋・中井 計雄

コンセッション台頭の背景 植田 和男

日本とフランスの比較からみるコンセッション方式の導入・展開

福田健一郎

財政の観点からみたコンセッション 佐藤 主光

II. 官民連携の実際(1): 国内編

仙台空港におけるコンセッションへの参入と地域振興に向けた取り組み

緒方 義規

空港は地域活性のゲートウェイ

三菱地所株式会社ホテル・空港事業グループ空港事業部

官民連携による国際クルーズ拠点の形成

国土交通省港湾局産業港湾課クルーズ振興室

愛知県国際展示場 Aichi Sky Expo におけるコンセッション

愛知県観光コンベンション局国際展示場室

インタビュー わが国下水道コンセッション事業の先駆者を目指して

佐藤 丈弘

びわ湖ブルーエナジーの設立と事業方針について 深野 裕一

旧奈良監獄保存活用事業の特徴と経緯 野田 謙二

北青山三丁目地区まちづくりプロジェクト民活事業を目指す

新たなまちづくり「青山共創」

青山共創株式会社

III. 官民連携の実際(2): 海外編

フランスにおけるコンセッション導入とわが国への示唆 小宮 一真

英国におけるPFI/PPPの変遷と今後の展望 本橋 直樹

オーストラリアにおけるPPPの現状及び我が国への示唆 富樫 哲之

アジアにおけるコンセッションPPP事業と我が国への示唆 高井 史代

アジアにおける都市鉄道PPPプロジェクトの比較分析 伊東 誠

[海外交通事情]

コンセッション方式による仏南ヨーロッパ大西洋高速線の整備 萩原 隆子

[海外トピックス]

ヘルシンキの公共交通が大事にする「Design for All」の概念 伊藤 佳克

2019 DEC

12

旧奈良監獄保存活用事業の 特徴と経緯

野 田 けん じ*
田 謙 二*

はじめに

筆者は2018（平成30）年2月から2019（令和元）年10月まで、法務省のPFI事業である旧奈良監獄保存活用株式会社の代表を務めた。本事業は現在星野リゾートのホテルとして活用すべく準備が進められているが、本事業には他のPFI事業にない特徴があり、ここに至るまでに特異な経緯を辿っている。これを記録しておくことにも今後のPFI事業の展開にとって意味があると考え、以下に本事業の特徴とこれまでの経緯を説明させて頂くこととした。

1. 重要文化財指定

旧奈良監獄は、当時の司法省営繕課長山下啓次郎（1868（慶応3）年生まれ）の設計により、1908（明治41）年に建築され、2017（平成29）年3月31日まで少年刑務所として使用されてきた（写真1）。旧奈良監獄は、明治政府が監獄の国際標準化を目指して計画した「五大監獄」の希少な遺構として歴史的価値が高く、外観を煉瓦壁で統一した建物

群が左右対称に整然と配置され意匠的にも優れているとして、2016（平成28）年10月21日、文化審議会から重要文化財の指定答申を受け、刑事施設として稼働中の2017（平成29）年2月23日に重要文化財に指定された。

旧奈良監獄の重要文化財指定は、旧奈良監獄を設計した啓次郎の孫にあたる著名ジャズピアニストの山下洋輔氏の保存活動を契機としている。洋輔氏は、祖父啓次郎が設計した明治五大監獄が旧奈良監獄を除いて全て壊されてきた状況の中で、唯一残された旧奈良監獄を保存したいと考えた。洋輔氏は出身高校である麻布高校の同窓で当時法務大臣だった谷垣禎一氏に相談し、旧奈良監獄を保存することはできないかと陳情を行った。谷垣大臣は各方面に検討を指示し、法務省と文化庁を中心とする協議を経て、旧奈良監獄を重要文化財に指定したうえで保存・活用する方針が決定された。

2. 旧奈良監獄建設の歴史的背景

旧奈良監獄は1908（明治41）年に建築されているが、その重要文化財としての価値・特徴は、建築物としての美しさだけでなく旧奈良監獄建設

*野田総合法律事務所・第二室代表弁護士
前 旧奈良監獄保存活用株式会社代表取締役

写真1 旧奈良監獄の全景



写真提供：法務省

にかかる歴史的背景にも存する。

明治維新によって成立した新政府は、幕府が諸外国と締結した不平等条約の解消を求め、法制度を含むあらゆる面での「文明化」・「西洋化」を進め、1894（明治27）年には、日英通商航海条約の調印をはじめとする第1次条約改正にこぎ着けた。これによって、不平等条約の中でも大きな懸案であった治外法権の撤廃が近い将来に実現することになったが、治外法権の撤廃は、日本の法律によって西欧諸国の人々を裁き日本各地の監獄に収容することを意味した。そうした事態を前に西欧諸国の人々は、日本の監獄と行刑（処遇）が果たして自国民の収容に堪えるものであるか否かを注視した。

かかる時代背景の下で、1895（明治28）年には東京府の巢鴨監獄が建築された。巢鴨監獄は「欧米監獄に比し毫も遜色なし」、「明治年代に於て監獄建築は巢鴨を以て最も模範的のものとなすべし」と評され、日本の「文明」を示す施設の一つに位置付けられた。

1896（明治29）年には、内務省は各府県に対して、監獄の新築・改築を行う場合には事前に同省

へ申し出るよう求めるとともに、監獄建築の基準である「監獄建築仮準則」を定め、「獄舎の構造は向合ひ房として丁字形、扇形若くは十字型と為すこと」、「外壁は煉瓦石若くは土塀を以て構造し高さ十五尺以上とすること」といった基準が定められた。

また、1899（明治32）年には、それまで各府県の負担とされていた監獄の運営・建築費を国庫から支弁することとする法律（明治33年法律第4号）が帝国議会で可決され、当時の内務大臣は大蔵大臣との協議を経て、毎月40万円の国費を監獄建設のために支出することとし、「奈良県監獄署」を含む第一期監獄改築計画を策定した。

その後、明治33（1900）年に内務省の監獄局が司法省へ移管され、1903（明治36）年には「監獄官制」が制定され、全国に存在した57箇所の監獄が、全て司法省の直轄とされた。

このように、明治政府が不平等条約の解消のために矢継ぎ早に進めた諸施策のとどめが刑法（1907（明治40）年）、監獄法（1908年（明治41）年。同法は2007（平成19）年まで存続している）の制定

と並んで旧奈良監獄を含む明治五大監獄の建設であった。

旧奈良監獄は、1901（明治34）年に着工され1908（明治41）年に竣工している（以上、兒玉圭司「奈良監獄の建設とその背景」（『刑政』第128巻第2号・58頁～65頁））。

3. 旧奈良監獄のPFI事業化

意匠的にも美しく、我が国の西洋建築の傑作であるだけでなくこのような歴史的意義を持つ旧奈良監獄を重要文化財として指定し保存すること自体には、多くの異論はなかった。しかし、旧奈良監獄は、延床面積9,800m²（庁舎2800m²、収容棟1,400m²×5棟）と文化財としては巨大な規模であり、文化財指定に際しては耐震補強を含め文化財として維持・保存するためのコストをいかにして捻出するかが課題となった。

東京駅や三越本店などの大規模な近代の建造物が保存できているのは、活用することによって経済的に自立できているからであり、旧奈良監獄を凍結して文化財として保存することは必ずしも合理的な選択肢とは認められなかった。法務省、文化庁、その他関係機関は協議を重ね、旧奈良監獄の重要文化財指定に当っては民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号。いわゆるPFI法。）に基づく公共施設等運営権制度の対象とすることが決定された（文化庁文化財部参事官（建造物担当）文化財調査官・西岡聡氏「旧奈良監獄（奈良少年刑務所）の重要文化財指定の意義」（『刑政』第128巻第2号・57頁））。

国は、2017（平成29）年1月16日、付帯事業として旧奈良監獄を用いたホテル事業を展開するという基本方針の下で、本PFI事業を行う民間事業者を募集し、2017（平成29）年5月26日、大手建設会社とホテル運営会社を中心とする応募者チームが優先交渉権者に選定された。国（法務

省）の所管施設としてPFI事業による民間事業者の公募が行われた訳だが、これまでのPFI事業では地方公共団体を管理団体指定して文化財として公開等に供することが多く、本PFI事業は初の国有文化財の保存活用事例として画期的なものである（前掲・西岡聡氏『刑政』第128巻第2号・57頁）。

応募者チームによる事業化は順調に進むかに思えたが、事業化の検討は難航した。

4. 本PFI事業の課題

本PFI事業の特徴は、江戸時代生まれの建築家が建築基準法の前身である市街地建築物法施行（1920（大正9）年）以前の1901（明治34）年に設計・着工され、1908（明治41）年に竣工した旧奈良監獄の耐震性能を、今日の建築基準法の定める強度基準（いわゆる新耐震基準）に準ずる水準（安全確保水準）に補強したうえでホテルに改修しなければならないということであった（平成29年1月16日付「（仮称）旧奈良監獄の保存及び活用に係る公共施設等運営事業 要求水準書」（以下「要求水準書」という。）第2第1項（3）・5頁）。重要文化財であることから耐震改修工事費用の一部について補助金の交付を受けることができるものの、基本的には改修工事費用はPFI事業主である旧奈良監獄保存活用株式会社（以下「SPC」という。）が負担しなければならない。他方耐震補強・改修設計については安全性の確保と文化財保存の観点から、法務省の諮問機関である旧奈良監獄保存活用検討委員会の了承や文化庁からの現状変更の許可を得ることが必要とされている。

要求水準書では、旧奈良監獄の耐震診断、構造補強は「重要文化財（建造物）耐震診断指針」（平成11年4月8日文化財保護部長裁定。平成24年6月21日改正）等の指針や要領に従って行うこと（要求水準書第2第1項（3）ア・5頁）、「活用に伴う

現状変更」については「活用上やむを得ない場合」に限ること（要求水準書第2第1項（1）ア・4頁）、耐震診断は構造特性に応じた手法で行うこと、耐震補強は「最小限の補強」であること等が求められている（要求水準書第2第1項（3）エ・5頁）。

2017（平成29）年5月以降、応募者チームによる施設プランの検討が進められたが、江戸時代生まれの建築家が150年以上も前に設計し、受刑者が施工し（前掲・兒玉圭司氏『刑政』第128巻第2号・62頁）、設計図書も残されていない煉瓦造建物に対する「新耐震基準並みの最小限の補強」がどのようなものかを検討することは、日々現代建築技術の最先端を走っている建設会社にとって、必ずしも容易なことではない。建築基準法や耐震改修促進法には組積造（煉瓦造）建物の耐震診断や耐震補強工事についての明確な基準が定められていないこともあり、旧奈良監獄の耐震補強は本PFI事業の帰趨を決する難しいテーマであった。

応募者チームでは、国庫補助事業として文化財の改修工事を行わなければならないという大きな時間的制約（原則として2年以内）の中でホテル事業者の想定するホテルプランでの施設造りを行うことがミッションとなっていたため、ホテル事業者が想定した施設プランを実現するという前提の下に耐震改修設計プラン（補強案）をいわば逆算して決めるという「帰納論」的思考で検討を進めなければならなかった。応募者チームの改修案作成は困難を極め、ホテルプランの修正が検討されるに至った。

5. 応募者チームの構成の変更

応募者チームは、運営権者であるSPCの設立（2017（平成29）年8月24日）、法務省とSPCとの間の「旧奈良監獄の保存及び活用に係る公共施設等運営事業 公共施設等運営権実施契約」（以下「実施契約」という。）の締結（2017（平成29）年12

月8日）の後、新たな参画検討企業を加えた検討を進めることとし、これに伴い2018（平成30）年2月にSPCの代表者の変更が行われることとなった。

筆者は、2017（平成29）年末頃、再開発事業関連の業務経験を買われ、本PFI事業の中核となる協力企業から本PFI事業を推進するための調整役として一汗かいてくれないかと要請され、2018（平成30）年2月27日、SPCの代表取締役役に就任した（実施契約上、国の承認を受けることを条件に運営権者が事業内容、事業主体を変更することが認められており（実施契約第3条第3項、同第45条第2項）、代表者の変更は国の許可に基づいて行われた）。弁護士である筆者がこのような畑違いの業務をお引き受けすることとしたのは、谷垣元大臣とのご縁によるところが大きい。

谷垣元大臣は、昭和50年代に筆者の父の法律事務所に弁護士として入所され、今でも弁護士としては筆者の事務所に籍を置いておられる。筆者は、初めて旧奈良監獄を訪れた2017（平成29）年12月22日に、国有財産として旧奈良監獄を所管する京都拘置所奈良拘置支所長から、その谷垣元大臣が旧奈良監獄を重要文化財にして保存活用する事業に先鞭を付けられたという話をお聞きし、そのようなご縁があるならお引き受けするしかないと考え、SPCの代表に就任した。

6. SPCの方針変更

筆者が代表に就任した2018（平成30）年2月27日以降も、補強設計とホテル事業の計画策定は従来からの応募者チームを中心に新たな参画検討企業も交えて進められた。ここでも施設プランを前提に帰納論的に補強案を策定することの限界から、応募者チームによる検討は停滞気味であった。

そのような状況の中、2018（平成30）年11月23日から25日の間で開催した「奈良赤レンガ

FESTIVAL」の頃には、施設プランを地域社会の声に沿うものに修正していく必要が生じていた。筆者はSPCの代表として地域の方々から様々なお話をお聞きする中で、地域の方々が旧奈良監獄の保存活用事業に深いご関心を寄せられていることを実感し、そのことは、施設造りにも反映させる必要があると考えていた。その背景にあるのは、旧奈良監獄の受刑者と地域の方々との交流である。旧奈良監獄が奈良少年刑務所として運営されていた際、少年刑務所にふさわしい受刑者の社会復帰のための開放的な処遇が行われ、地域住民との交流も深かった。受刑者の職業訓練の場であった「若草美容室」では、地域住民が直接受刑者と接し会話をすることで受刑者の社会復帰の心の準備に大きな一役を買っていた。地域の方々は、受刑者の多くが罪を犯す直前までは社会の中で「被害者」であり、罪を犯したその一瞬のできごとによって「犯罪者」「受刑者」というレッテルを貼られてしまった将来のある不遇の若者であることを深く理解し、人間愛に基づく温かい気持ちから「社会復帰のための処遇」という刑事政策の基本理念を実践され、そのための施設として旧奈良監獄に深い愛着を持っておられた。地元から寄せられる声の多くは、旧奈良監獄のホテル化に際しては周辺地域と調和する落ち着いた良質なホテルにして欲しいというものであった。

筆者は、その方向での施設プランの修正を進めるべく、2019（平成31）年1月にはホテルプランに限っての再公募（付帯事業に係る協力企業の公募）を実施した。応募企業は6社あったが、星野リゾートのプランが最も地域の声に合致するプランであったことから、ホテル事業者を星野リゾートとする方向で事業内容の変更承認申請を行い、法務省の承認の下に星野リゾートと協定を締結するに至った。

旧奈良監獄の構造強度の把握と耐震改修の問題については、施設プランが修正されていくことを

踏まえ、「施設プランありき」の窮屈な補強案の検討ではなく、経済的合理性を実現する効率的な耐震補強プランを策定しこれに合わせて施設プランを組み立てて行くという基本方針の下に、同じく2019（平成31）年1月頃から専門家に依頼して検討を進めることとした。筆者は、清水建設OBでアーキテクトオフィス一級建築士事務所を主宰する石川雅英氏に相談を持ちかけ、組積造の専門家でアンコール遺跡の保存修復（日本国政府アンコール遺跡救済チームに参画）や明治期の旧本庄商業銀行煉瓦倉庫の改修設計（同設計は「2019年日本建築学会作品選奨」を取得している。）を手掛けておられる早稲田大学の新谷眞人名誉教授と安田女子大学の山田俊亮助教に検討を依頼することとした。

旧奈良監獄の構造強度を把握するためには、啓次郎がどのような考えに基づいて耐震設計を行っていたのかを知る必要があった。

7. 啓次郎と旧奈良監獄

旧奈良監獄の設計を手掛けた啓次郎は、1868（慶応3）年に現在の鹿児島県に生まれた。その後、帝国大学造家学科（現・東京大学工学部建築学科）に入学し、1892（明治25）年、同大学を卒業し、卒業後は警視庁に技師として入庁、巢鴨監獄の建設に関与した。1897（明治30）年に司法省に移り、司法技師として営繕を担当し、司法省を退官する1930（昭和5）年までの間、数多くの裁判所や監獄の建設に関与した（前掲・西岡聡氏『刑政』第128巻第2号・49頁）。啓次郎が我が国の最高レベルの優れた建築家として高い評価を得ていたことは、明治政府が欧米諸国並みの文化水準を示す国家施設の建立を啓次郎に託した事実から理解できる。

石川建築士は、応募者チームによるそれまでの綿密な建物調査の過程で、旧奈良監獄の独房を間仕切る煉瓦壁が耐震構造を備えていること、煉瓦

壁に帯鉄が配置され^{ていれん}碇^{ていれん}鉄構法が採られていること、目地の仕上がり具合が優れていることなど、現代の構造計算でも十分に効果が認められる適切な耐震対策が講じられていることを示す特徴が確認されていたことから、啓次郎の耐震設計の考え方を知るべく、法政大学図書館で啓次郎の卒業論文を探し出した。論文は英文で書かれており、この論文を筆者の事務所で翻訳し、新谷教授や山田助教と共有した。

そこに記されていた考え方は、これが本当に江戸時代生まれの建築家の論文かと疑うような高度なレベルのものであった。新谷教授、山田助教による啓次郎の論文についての評価を以下に紹介させて頂く。

「啓次郎は、明治25年6月東京帝国大学に煉瓦造建築の耐震化に関して“On Brick Buildings with the Consideration of Earthquake”と題する卒業論文を提出している。その前年の明治24年10月に発生した濃尾地震の調査に同級生であった伊東忠太と共に現在の建築学会の前身の造家学会から派遣されている。この論文には濃尾地震の被害調査による経験を踏まえた論述が英文で140頁に及び展開されている。その中で、日本の地震学の礎を築き当時の東京帝国大学の教授であったJ.Milneや、多くのことを教わったと謝辞を述べている当時大学院生であり後に日本の地震学を大きく発展させた大森房吉による研究から、国内外の過去の地震被害の記述、地震動の速度や加速度の観測記録及び様々な数式など、当時の地震学の知見を記述している。この論文の中には濃尾地震時の尾張平野における最大加速度は $5,000\text{mm}/\text{sec}^2$ であったという記述がある。これはJ.Milneらによる日本で最初期の地震観測によるものと推測される。この論文を通じて、啓次郎が大地震時に建物に作用する加速度や地震力に関する力学的知識を有していたことが推察される。

論文の前半はそのような地震工学に関するもの

が主であり、後半は煉瓦造建物の耐震化のための工法について主に記述している。基礎部を滑动させることで建物への地震動を低減させる免震構造に類する工法や、煉瓦造をより強固にするための碇^{ていれん}鉄構法など、当時の国内外の先端的な研究に独自の考えを取り入れた提案を示しまとめている。前述の地震動に関する考察を基に、静的のみならず動的な性状による建物の耐震化に関しても多くの提案を示しているのである。また、煉瓦造のモルタル強度についても、国内外のセメントによる強度の違いや材齢強度について細かな知見が示されている。これらの知見は啓次郎が奈良監獄の設計に携わる10年程前の学生時代に記述したものであり、その後の10年程の国内外での様々な経験を通じて、耐震設計の技術をさらに発展させたことは想像に難くない。

実際に奈良監獄の建物調査を行った結果も踏まえると、奈良監獄について現在の知見や設計規準と照らし合わせても合理性の認められる啓次郎の確かな技術と知見に基づく耐震設計が考えられていたことが理解される。」

8. 旧奈良監獄の耐震性能

新谷教授、山田助教は、旧奈良監獄の耐震強度について、耐震壁の効果などについての応募者チームのデータを基礎としつつ、新たに株式会社飯島建築事務所（代表取締役 飯嶋俊比古一級建築士）と共同して建物の調査を行ったうえで耐震診断を行った。耐震診断は、コンピューターシミュレーションによるFEM解析と、「煉瓦造建築物の耐震診断規準 改訂第2版 平成27年5月社団法人北海道建築技術協会」（いわゆる北海道基準）による I_s 値の判定によって行われた。この方法により診断を行うことについては、本年（2019（令和元）年）9月2日の旧奈良監獄保存活用検討委員会において概ね各委員の理解を得られている。

驚くべきことに、その診断結果は、新耐震基準、耐震改修促進法の安全基準である I_s 値 0.6 をほとんどの箇所を上回るというものであった。一部ひび割れが確認され心配された目地の強度については、実際の煉瓦壁で目地の効き具合等を調査し、更に改修工事完了後も一定の間隔で劣化の有無を調査することで耐震壁としての耐力を将来に亘り確認することとした。帯鉄の配置状況についても非破壊探知検査を行い確認したうえで、安全側に立った診断を行うためモデル化に際しての数値的な評価には組み入れずに数値外のゆとり強度として位置付けるなど、慎重な対応を取った。

啓次郎が、地震により赤煉瓦壁が崩れて受刑者が野に放たれることがないように、国の威信に懸けて十分な耐震強度を備えた建物として旧奈良監獄を設計していたことは間違いなく考えていたが、新谷教授、山田助教による耐震診断は、啓次郎の耐震設計が現代の構造計算の技術水準に照らして遜色のない高度な水準のものであったことを裏付けるものであった。旧奈良監獄の耐震性能は明治30年代の我が国の文化水準を示す貴重なデータと言える。

おわりに

星野リゾートによる施設プラン作りは、この耐震診断の結果をもとに進められていく。これにより事業収支も大きく改善し、重要文化財たる旧奈良監獄を民間事業者の手によって活用し、保存するという本 PFI 事業の目的は、実現間近となっている。

調整役としての筆者の役目は大きな節目を迎え、今後の施設造りは星野リゾートの手によって担われていく。旧奈良監獄が美しい赤煉瓦造のホテルとして新たな営みを始める日は間近である（写真2）。

最後に、私が SPC の代表を務めた1年9ヵ月の間、様々な課題を乗り越えるに際し、法務省矯正局成人矯正課企画官の吉野智氏に格別のご協力を賜った。同氏の卓越した事業調整の手腕なくして今日の状況はなく、この場を借りて同氏に対し、衷心より感謝の意を表させて頂く。

写真2 ホテルとして活用されることとなっている旧奈良監獄



写真提供：法務省