

ソフト・サービス分野におけるPPP

— 東京都縮尺1/2,500地形図更新事業 —

戦略調査事業部 主任研究員 山口 まみ

平成14年度、東京都（以下「都」）では縮尺1/2,500地形図の更新作業においてPPP方式を導入した。本事業は、都の社会情報基盤整備である地形図作成・運営管理業務を民間のノウハウでサポートするもので、公共測量の成果物である地形図の著作権を民間と按分するというスキームの新規性により測量業界関係者から注目を集めた。と同時に、都と民間がリスク・権利を按分して「官民の役割分担」を図った、本格的なソフト・サービス分野におけるPPPとして、大きな意味を持つ事業と言える。

価値総合研究所はPPPアドバイザーとして、本事業の実施可能性検討業務に携わった。以下、日本でも類をみないソフト・サービスのPPP事業である「東京都縮尺1/2,500地形図更新事業」の概要について紹介する。

日本におけるNPMとPFI、PPP

(1) NPMとPFI

NPMとは、1980年代、英国・ニュージーランドなどの行政実務現場で形成された行政運営理論で、公的部門に民間企業の経営管理手法を幅広く導入することで効率化や質的向上を図ろうとしたものである。日本の行政改革の理論的バックボーンにもなっており、その基本的スタンスは以下の通りである。

- ①裁量権・責任移譲：行政サービス提供部門の経営資源（人員・予算の活用など）に関する裁量を広げ、業績・成果による監督・統制を行う。
- ②公的部門への市場原理・競争原理の導入：公営化、エージェンシー化（日本では独立行政法人等）、PFI、PPP等の活用。
- ③統制基準の見直し：行政サービスの提供や事業展開を司る統制基準（人、資金、情報等）の、行政管理型から顧客主義への転換。
- ④組織改革：上述の実効を担保するために、積極的な組織ヒエラルキー改革を実施。

(2) PFIとPPP

NPMの実現化手法の1つにPFIがある。日本では平成11年9月にPFI法が制定・施行され、PFI手法が国・地方公共団体等公的部門に定着しつつある。英国では、「小さな政府」「民営化」等の行財政改革の流れの中で、政府自らが強力なリーダーシップを発揮してPFIに取り組んできたが、日本では財政面の期待が大きく、実務上は自治体主体で実施されていることが多い。

また、日本のPFIはいわゆる「箱モノ」、即ち施設・設備等の整備が主体であり、公的な事業運営、すなわちソフト・サービスまでを含む本来の意味でのPFI案件はまだ十分に実施されていないのが実状であろう。

一方、最近話題のPPPであるが、日本では「民間委託（アウトソーシング、公設民営）、PFI、民営化、独立行政法人化などの事業推進手法を通して、従来公共で行われていたサービス分野を民間に開放すること」といった、PFI他を包含する概念として使われる場合が多い。

PFIは「民間でできるものはすべて民間に」という大原則のもと、「官から民へのリスクの移転」を主眼としているが、PPPでは公共部門にも依然として優れた部分があることを前提に、リスクを一方的に民間に押し付けず「共有化」し、「官民の役割分担」を重視した官民の提携を目指すものという違いがある。

「東京都縮尺1/2,500地形図更新事業」概要

(1) 地形図更新のPPP方式検討の背景と目的

都では、都市計画図（都市計画法第14条に規定する都市計画の図書）の作成及び都市計画に関する基礎調査（同法第6条に規定する都市計画に関する基礎調査）の実施のための基本図面として、航空写真測量により、ほぼ5年に一度、1/2,500地形図の作成及び更新を行っている。この地形図作成・更新には、高い精度を要求されることから、測量法に基づく公共測量¹⁾として実施することで所要の精度

1) 「『公共測量』とは、(中略) 測量に要する費用の全部若くは一部を国又は公共団体が負担若くは補助して実施するものをいう。」(測量法第5条)

を確保してきた。

平成8年～11年にかけて、都は地形図を初めてデジタルマッピング方式（DM）により作成した。従来のアナログマッピング（AM）方式に比べると、DM方式で作成した地形図は精度が向上し、複製等による劣化の心配がなく、さらに構造化²⁾を行うことでGIS（Geographic Information System：地理情報システム）の運用を可能とするなどのメリットがある。その一方で、現時点ではAM方式よりもコストが高むこと、複製・加工が容易である（著作権管理が難しい）ことが課題とされた。

DM地形図として初の更新期を迎え、都では、厳しい財政状況下で地形図の更新頻度及び公共測量としての精度を維持するという課題に直面し、公共測量の様々な制約の中で都の負担を軽減するような手法を模索することとなった。また、地形図データの都民の利用拡大を念頭に置き、アフターサービス等にも配慮したきめ細かいデータサービス機能の充実が必要であるとした。

それらを勘案して選択した手法が、従来型の請負形式ではなく、民間と協働で地形図を作成し、管理、提要を行うPPP方式であった。

（2）事業手法の比較

さて、一口にPPPといっても、本事業は民間との役割分担に応じたいくつかの事業バリエーションが想定された[図表1]。今回著作権共有方式を採用したのは、都の地形図精度の要求水準、都の事務量（測量法、著作権法に関する事務等）、更新財源、リスク分担を勘案した結果である。都と民間が費用分担を行い、著作権を共有することで、都は地形図作成にかかる費用を減少し、民間は地形図を用いた事業を行い、地形図への投下資本を回収するスキームである。PPPのスキームに則り、都と民間がそれぞれリスクを分担することとなった。

【図表1】事業手法の比較

手法	都の要求水準確保	都の事務量	更新財源	リスク分担	総合評価
著作権使用料徴収方式	○	増加	一般財源+使用料収入	都	△
著作権管理委託方式	○	減少	一般財源+使用料収入	都	△
区市町村負担方式	△	増加	一般財源+負担金	都	×
使用権購入方式	×	減少	一般財源のみ	民間	×
著作権共有方式	○	減少	一般財源+使用料収入	民間+都	○

出典：東京都資料

2) 「構造化」とは、編集済みのデータより空間解析等に必要データの生成、要素の連結及び閉合等の加工を行なう作業をいう。（国土地理院「新しい体系のデジタルマッピング技術に関する研究報告書」（2000年））

3) 地形図を公共目的に利用する場合には都が自ら承認事務を行なう。

従前の請負形式の場合、民間（測量会社）は都の仕様に従い地形図を作成・納品することで事業を終了していた。著作権はすべて都に帰属し、民間に著作権は残らなかった。また、都民等へのデータ提供業務は都が自ら実施していた。

これに対して、今回のPPP手法においては、著作権を都と民間が共有することで、民間側は自社のビジネスとして、単なる地形図作成業務に留まらず、その地形図を自ら著作権者として利用して作成した二次的著作物によるビジネスを行うことが可能となった。これまで100%公共側に著作権が帰属していた公共測量の成果物に民間の著作権を認め、民間の創意工夫によるビジネスチャンス創出が可能という点で、非常に斬新なスキームであったと言える。

さらに、これまでは都が自ら行っていた都民等への恒常的データ提供・販売サービスを、原則として民間側の役割とする³⁾ことで、民間のノウハウ導入による都民サービス水準の向上が期待された。

事業（更新）期間は従来通り5年で一巡としたが、詳細な更新のタイミング等には民間の提案を採用することとした。また、長期的な著作権管理に留意したビジネスモデルであることが要求された。

本事業のポイントを纏めると、以下の5点となる[図表2]。

【図表2】更新事業のポイント

- (1) 著作権共有による、都と民間事業者との共同事業
- (2) リスクと役割分担の明確化
- (3) 都は、公共目的のためには、従来どおり著作権を行使
- (4) 民間事業者は、地形図の販売等で得た収入の一部を著作権使用料として、共有著作権者である都に還元
- (5) H14年度から実施し、5年契約を1サイクル

出典：東京都資料

（3）法的課題の整理

本事業に関連する法制度等は以下の通り。

- ①測量法及び公共測量作業規程
- ②著作権法（及び東京都著作権取扱要項）
- ③地方自治法
- ④都市計画法等

このうち①については、公共測量における測量計画機関は、本スキームでは都でなければならないとされた。従って測量法に基づく測量成果の使用・複製承認は民間ではなく、都が行うこととした。

②については、成果物が共同著作物であることに基づき、著作権法を念頭に都と民間の権利の持分を検討した。なお、

本事業においては、H14年度時点で使用中の地形図（H8～H11地形図）を基に修正を行うことから、新しく作成する地形図はH8～H11地形図の二次的著作物となるが、都はH8～H11地形図の著作権を行使しないものとした。また、本事業で作成した地形図をもとに、次回（5年後）更なる地形図の更新（修正）を行う場合、民間側は本事業作成地形図の著作権を行使しないこととした。

著作権法に基づく利用許諾の手続きは、基本的には民間が行い、また成果物（共同著作物）に関する管理運営についても、都以外を対象にした業務は民間が担当することとした。

③については、本事業で作成する地形図は東京都では普通財産とされており、普通財産である地図の著作権は私権の設定が行えるため、第三者との共有は可能と確認された。

④については、都市計画法施行規則では1/2,500の平面図を都市計画図書として利用することが明記されているが、測量法に基づく地図の位置づけは行われていない。本事業スキームでは公共測量成果を利用するため、都市計画法上も問題ないと確認された。

（４）事業スキーム

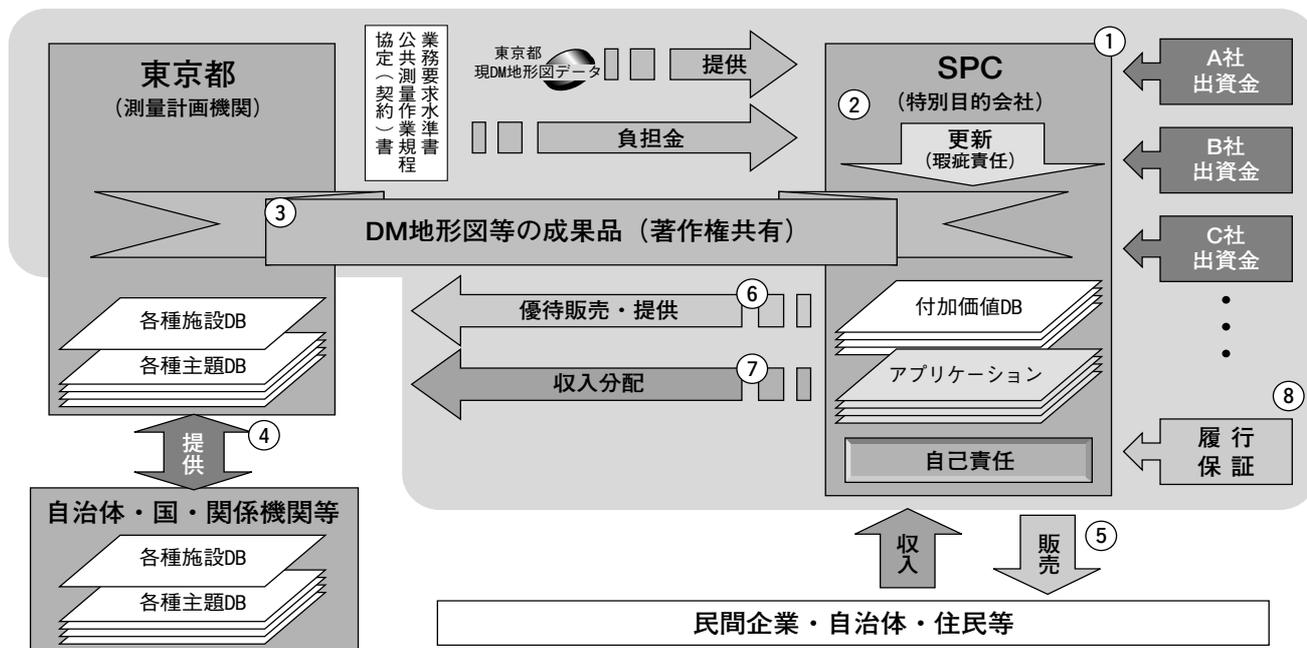
上述の検討事項に加え、市場性調査の結果やコストの検討、技術面の検討を踏まえ、地形図更新事業の基本スキームを〔図表3〕のように構築した。

本事業において都のパートナーとなる民間側の法人形態については、商法上の株式会社・有限会社によるSPC（特別目的会社）を採用した〔図表4〕。SPCは、知的所有権（著作権）担保による資金調達の可能性に課題が残ったが、組み入れ財産の独立性、倒産隔離、都からみた契約先の会計の透明さ等の面を考慮して選択した。

本事業スキームで、都は成果物（共同著作物）については共有著作権に基づき、民間の二次的著作物については、著作権に基づき、著作権使用料を徴収することとした。

本事業は原則5年間で終了するが、次の更新事業の成果物が納品されるまでの期間は、実質的に本事業で作成した地形図しか存在しない。その間、地形図管理業務の空白期間が生じないように、共有著作権行使と管理運営に関する協定を新たに結ぶこととした〔図表5〕。

〔図表3〕 事業スキーム



- ① 各企業の出資により、SPC（特別目的会社）を設立。
- ② 都は協定に基づき、地形図更新にかかる費用の一部を負担すると共に現DMデータを提供し、SPCは公共測量作業規程・業務要求水準書等に基づき、地形図を更新（都の負担金については提案内容による）
- ③ 更新したDMデータ等は、協定に基づき著作権を共有することにより、双方共に権利の行使を可能とする。
- ④ 都は、更新したDMデータ等を従来どおり都下各自治体や関係機関等に提供。
- ⑤ SPCは、修正したDMデータ等を基に各種DB・アプリケーション等を作成し、自己責任のもとで使用・販売。
- ⑥ SPCが作成した各種DB・アプリケーション等は、優待価格で都に提供。
- ⑦ SPCの収入は、著作権使用料として都にも配分。
- ⑧ SPCが契約期間中に事業者が倒産する等の理由で事業の継続的履行が困難となった場合、履行保証会社がSPCの代わりに本事業を履行。

出典：東京都資料に一部加筆

[図表4] 民間パートナーの法人形態別比較

	特別目的会社 (SPC) 株式会社 有限会社	特定目的会社 (TMK)	匿名組合	任意組合	株式会社
準拠法	商法	商法 資産流動化法	商法 (535条)	民法 (667・668条)	商法
知的財産権 組み入れ可否	○	○	○	○	○
組み入れ財産の 独立性	○	○	×	○	×
倒産隔離	○	○	×	×	×
都から見た契約先の 会計の透明性	○	○	×	○	×
設立の容易さ	○	×	○	○	○
本スキームでの 資金調達	△	×	○	○	○

出典：東京都資料

事業者選定及び事業の開始

事業者選定にあたり、要件審査及び提案審査が行われた。うち、提案審査については①技術審査、②事業性・事業遂行能力審査、③サービスに対する審査、④付加価値等に対する審査、⑤提案価格審査の5つの視点から評価を行った。なお、事業の確実性と都民サービス向上という当初の目的達成のため、提案価格に偏ることなく、事業内容の実現性や具体性を重視した。

審査の結果、株式会社パスコをコアとしたパスコグループが選定された。パスコグループはSPC東京デジタルマップ株式会社 (TDM社) を設立、平成15年3月20日に都と協定を締結し、日本初の地形図作成を目的とした官民共同事業がスタートした。なお、都の負担金は5年間で3.9億円である。

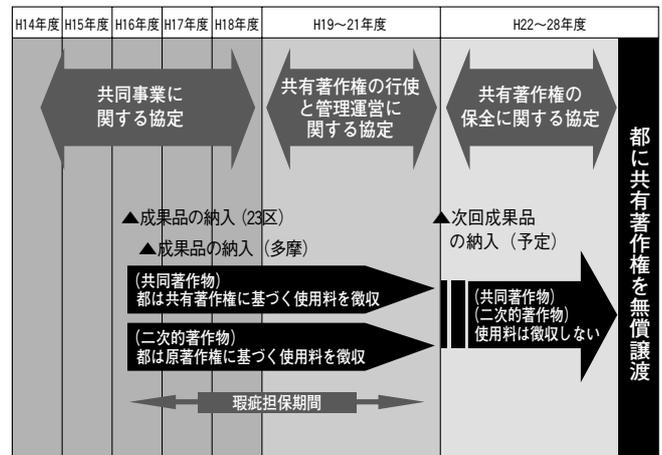
TMD社は、共同著作物である縮尺1/2,500地形図 (デジタルデータ・紙地図・CD-ROM電子地図) の他、二次的著作物として独自投資による更新デジタルデータ、更新CD-ROM (電子地図)、紙地図 (縮尺1/10,000)、さらに独自著作物⁴⁾として、カラー航空写真、デジタルオルソ画像データ、デジタル赤外画像データ等の作成・著作権管理・販売を予定している。

2004年度中に1/2,500都市計画図 (東京都2,500デジタルマップ) の完成を目指しており、すでに東京地区のカラー空中写真とデジタルオルソ画像の販売を開始している (2003年8月～)。

おわりに

本事業は、ソフト・サービスPPPの分野に新たな地平を切り開いた。ただし、この事業をそのまま他の自治体に導入できるかといえ、疑問が残る。他自治体で導入する場

[図表5] 事業スケジュール



出典：東京都資料

合、権利関係の再整理、採算性等、ビジネスモデルの作成はその地域の市場性を踏まえたものに行なければならない。「東京都」という高い市場ポテンシャルを有するエリアからはじき出される民間側の収支計算を、そのまま他の自治体に当てはめるのは難しい。また、権利関係を考える際には、都と区市町村の関係と、他道府県と市区町村の関係の違いについての配慮が必要となろう。

PPP、PFIは、民間のノウハウ導入、の名のもとに、行政の財源問題解決＝民間の資金投入のみを狙った事業になりがちである。しかし民間の採算性を無視した「官民の役割分担」は長続きしない。単なる業務委託でなく、事業の企画設計、運営、サービス分野へのビジネスチャンスの拡大が期待される点は民間にとって基本的にはメリットであろうが、採算面まで含めたインセンティブが生じるようなWin-Winのビジネスモデルが構築できて初めて、真の官民共同事業と言えるだろう。

参考文献

- ・ 経済産業省日本版PPP研究会「日本版PPP (Public Private Partnership : 公共サービスの民間開放) の実現に向けてー市場メカニズムを活用した経済再生を目指してー中間とりまとめ」(2002年5月)
- ・ 遠藤正宏 (東京都北多摩北部建設事務所長・前 都市計画局 都市基盤部 交通企画課長)「官民共同による東京都縮尺1/2,500地形図更新事業」(2003年7月、GISカンファレンス2003講演資料)
- ・ 東京都「東京都縮尺1/2,500地形図更新事業」実施方針 (2002年10月)
- ・ 東京都「東京都縮尺1/2,500地形図更新事業」募集要項 (2002年12月)
- ・ 門馬直一「民間企業からみた官民共同空間データ整備事業の将来について」(東京デジタルマップ株式会社HP (<http://www.tokyo-digitalmap.co.jp/>))、2003年11月、日本ESRI・ERDASユーザ会2003ユーザーセッション講演資料)
- ・ 杉田定大、光多長温、美原融編「21世紀の日本のPPP」(東京リーガルマインド、2002年12月)
- ・ 国土地理院「新しい体系のデジタルマッピング技術に関する研究報告書」(2000年)

4) 本事業作成地形図の作成に関連してSPCが独自に作成可能とした著作物。SPCの独自投資によるもので、二次的著作物と異なり、都の著作権は発生しない。