

宅地造成事業における企業性

水野和昌

最近における人口の都市集中、なかんずく大都市集中にともない、宅地需要の増大はまことに著しいものがあるが、一方こうした情勢に対処するため、一般民間ことに民間企業においてはもちろん、公共団体においてもかなりのテンポをもって宅地造成を推進していることはいうまでもない。しかしながら、従来、これら民間企業において行なわれてきた宅地造成の多くは、これを都市的施設としてではなく、文字どおり、単なる個々のものとしてのみとあつてきたものであるため、それらが進行するにつれて、さまざまな都市問題を生ずるにいたっている。

ここにおいて、政府はこうした問題を解決するため、新住宅市街地開発法、住宅地造成事業に関する法律等関係法律を制定し、一定の規模以上のものについては宅地造成を都市的施設として存在させ、その役割を果たさせることとしたのである。つまり、宅地造成は、単に、私的に宅地を供給するためのものではなくて、それが都市的施設として同時に地域開発的役割をおびることとなったものといえよう。

そこで本稿では、こうした宅地造成事業がどのような性格をもつものであるかについて、その企業性を中心に検討してみたいと思う。

① 民間企業が実施する場合

この場合においては、さきにも述べたように宅地造成というものがその都市的施設として、当該地域開発計画に適合した、あるいはその一部を担うというような、従来のものに比し高い時点の、いわば公共性を有するものとなったが、事業そのものの主体はなおかつ民間企業者にあるのだから、いぜんとして私企業の域を出ない。

私企業であるからには、一般経営原則にしたがって営利を追求することは当然であり、またさらにこうした営利の刺戟によって民間投資を誘引し、ぼう大な宅地需要を満足させるようにすることも必要である。ただ、その宅地造成というものは、いうまでもなく土地を素材とするものである。そしてこの土地というものは、他の一般商品と異なり、いつでも、またいかようにも生産しうるというものではない。それは一般商品の経済<価値>法則をモディフィケーションし、一つの「虚偽的社会価値」を生ぜしめるところのきわめて特殊

な、限定された量において不動に存在する。それはまた人類にとって生存に必要不可欠のはなはだ厄介なしろものである。だから、需要がありさえすれば、そこには売手市場が形成され、まして今日のように宅地需要の増大が大都市周辺に集中するような場合にはなおさらである。もちろん、有効需要に限度がある以上、価格の騰貴にも限度があるが、土地というものが特殊なものであって、需要の弾力性がきわめて小さいものであるから、この傾向はまだまだ続くものとみられる。とすると宅地造成に対する民間投資も引続き相当高い水準において行なわれるであろう。

一方、私企業の宅地造成事業が相当なテンポで行なわれた場合、これにともなう公共投資もまた相当程度のものを余儀なくされることは必然で、この点民間投資による宅地開発がいたずらに公共投資を膨張させることのないよう、逆にそれがその都市の行政的、財政的規模において実施するよう十分な調整が必要である。さらに場合によってはひきおこされた公共投資のうち、直接的なものに対する負担の配分を再検討することも必要である。

② 公共団体が実施する場合

この場合においては、民間企業のそれとは異なり、自らの都市的施設として地域開発計画に適合し、かつ居住環境施設に対しても配慮するのであるから問題はないはずである。

ここで問題としたいのは、このように公共団体が行なう事業がはたしていかなる程度に企業としての性格をもつのか、国民経済のカテゴリーのなかで営まれる今日の経済社会にあって、このような公共団体の企業的活動がどのような位置づけを与えられるのか、ということである。

本来、公共団体が事務事業を遂行する目的は、もっぱら社会公共の利益のためにあるのだから、ある特定の目的をもった事業の経営にさいし、たとえその使用の対価として使用料その他の収入をはかる場合でも、収益を目的とするのは公共団体本来の使命に反するものである。あるいは本来の社会公共の利益実現のためには不足経営も肯定される。さらにすすんでは収益目的を犠牲にしても社会公共の利益を優先すべきであるというような類の論が、ことに宅地造成事業をはじめ、その他の公営企業についてしばしば展開されている。とくにわが国にあっては、明治以後の近代国家として発足以来、短時日のうちに先進欧米諸国に追随する必要から、公共団体が主導的役割りを果たし、経済社会に対しては直接経営単位として企業を営み、あるいは強力に干渉するといったケースが多かった。いわば公共団体が本来的に有する社会公共の利益目的と本来経営単位が有する収益目的とが混同したまま存在したような形態となっていた。このような場合にはたとえば軍事目的といったような特定の国家目的実現のために、前者を優先せしめたことが、公共団体のすべての事業、そして公営企業についてすらも、公共性を最優先せしめる有力な歴史的、伝統的根拠になっていることは否定しえないところであろう。

このような考えは、わが国の法律学の分野においても浸透しているものといえる。すなわ

ち、公共団体が法律関係の一方の当事者となっているときには、できるかぎり公法という特殊な、公共的権力的な、そして公共団体にとって有利な法律体系のなかにあてはめようとする考え方がある。

さて、もちろん公共団体の企業という場合に、その経営目的に多少の相違はあるものの、それは非権力的な収益事業であり、まして宅地造成事業というのは、終局的にはそれを必要とする特定人に分譲するという一般商取引の内容をもつものであるから立派な収益事業である。

このような企業は、実は本来、当然に私企業において留保さるべきはずであった領域なのである。ただそれがなんらかの事由でたとえば後進国においては民間資本が不足しているので、これに代り公共団体の資本投下が行なわれざるをえない場合が多い。あるいは、その企業が社会公共の利益に直接的、かつ重大な影響を及ぼすときには公共団体が直接経営する>によって公共投資が行なわれているにすぎないのであって、単にそれなるがゆえにのみ本来の企業の性格を変更しうるものではない。つまりたとえそれが公共団体によって経営されるものであっても、管理および運営について公共性を阻害しないかぎり、企業として存在する、収益目的を実現する、ことはさしつかえないと考えられる。

公共団体が経営しているから、あるいはそれがきわめて公共性の高いものであるからといって、ただそれだけの理由で企業における経済性が割引きされてよいのだ、あるいは不足経営もやむをえないのだ、またせいぜい原価経営をすればよいのだということが許されるであろうか。こうした収益事業における公共性というのは住民に対し、均等に、不断に、しかも常に良好な状態においてサービスを提供することであって、公共性と経済性の概念が直ちに相対立する概念であると断言することはできない。

もちろん、この場合、公共団体がこれらの企業の運営にあたり、一般経済法則によってすべての経済活動をしてよい、これらの企業はほとんど独占的企業であるから独占的利潤を獲得してもよい、などといっているのではない。少なくとも通常に妥当と考えられる限度において、自由に企業性を発揮して企業の経営にあたる必要があるのである。

経済学的にみても、今日のように経済が高度化し、経済活動のすべてが国民経済の領域のなかにおいて営まれる時に、公共団体の経営する企業という限られた、一部の経済活動について、かりに公共的割引きを行なってもどれほどの意味があるであろうか。

どれほどの社会公共の利益を実現することができるであろうか。かえってこうしたことをしいる結果、公企業だけがとり残され、社会公共の利益にむしろ反するようなことになりはしないであろうか。

今日、各地で公営交通企業の赤字経営が問題となっているが、この主な原因は、政府があまりにも不当に料金を一般物価に比し低廉に抑制しすぎたためであるといわれる。これは政府が公企業のもつ公共性を、直ちに経済性の割引きと結びつけた結果に他ならないもの

で、料金のみこのように考えても、経営に要する経費について公共性による経済性の割引きが同時に措置されなくてはならないことを忘れていたのである。そしてこの経費に関する経済性の割引きは残念ながら全く不可能なのである。

「しかしこれら企業<公営企業>からの収入の獲得は、いつも自由に請求のできる貨幣価値ある給付を前提としており、その代償は、たとえばしばしば独占価格としてであるにしても、市場経済的観点から決定されるものである。……公共機関の営利経済活動は……私企業の営業政策にいっそうよく似ている。」

という考え方が公企業の収益的存在を適切に表現している。

以上が宅地造成事業の基本的性格に関する一般の検討であるが、実定法上はいわゆる準公営企業としてとりあつかわれている。つまり私企業と同様の経営的存在を与えられてはいない。おそらくこれは公企業においては、私企業にはみられない公共投資を必要とするがこれらの経費は分譲された個人には転嫁しえず、従って収入とはなりえないということ、またさらに公企業におけるこうした公共投資を含めた、都市的施設としての宅地造成事業の全体的総損益を明らかならしめるということとこれらは私企業にはみられないことであり、ある場合にはこのような公投資が私企業の売却価格の支えとなっているのかも知れない>の配慮があったものと思われる。

以上、宅地造成事業を、主としてその企業性の面から検討してきたのであるが、今後なお人口の増大にともない宅地需要は、ことに大都市においてますます増大し、これに対応して宅地造成も活潑になるであろう。このさい、宅地造成事業の事業そのものの理解のうえに、これが総合的都市計画とからんで実施されることがぜひとも必要である。

なお最後に、事業の採算の方法について簡単にふれてみたい。民間企業としての採算は、一般分譲価格と造成に要した用地費、工事費、事務およびその他の諸経費等の単純な損益計算をもってすれば足りる。しかし公共団体については、こうした経費の他に団地内はもちろん、周辺の主要幹線施設との連絡道路、下水道、さらにはひろくこうした事業に付随して生ずるであろう、かなり広範囲にわたる道路、上下水道また学校、保健所、およそ都市的生活をうけるに必要な諸施設、そして施設運営に要する人件、物件費等に関する経費の加算が必要である。これに対し収入の場合も分譲価格の他に、固定資産税、市民税、タバコ消費税、電気ガス税等の収入を加算する必要がある。

しかしこれではまだ充分ではない。さらにすすんで、こうした損益計算を長期にわたり試算する必要がある。経費については施設の年々の減価償却費、運営に要する人件、物件費その他の運営費を、また収入については伸び率等の要素を考慮した税収入を各々計上するのである。そしてここに宅地造成事業に関するかなり長期にわたる損益の全貌が、つまり行政的財政的需給の全貌が把握されるとともに、これにより宅地造成事業の時期と規模と立地が決定されることになるのである。

<計画局総合企画課主査>