

道路舗装工事における「上請け問題」

金本良嗣

東京大学 大学院経済学研究科・経済学部

道路舗装工事における「上請け・丸投げ」問題を関係者以外に説明すると、ほとんど例外なく驚嘆し、なぜこんなことが放置されているのかという疑問を呈する。このような現象に対して有効な対策が実行できないでいることは、日本における公共工事発注システムの大きな汚点である。

「上請け」は、中小業者が元請業者として受注した工事を大手企業に対して下請けに出すことである。「上請け」自体は正常な取引関係においても発生しうるものであり、これだけで直ちに非難すべきものではない。たとえば、ベンチャーのファブレス（工場を持たない）企業が、製品の生産を大企業に下請けすることはしばしば見受けられることであり、それなりの経済合理性を持っている。

「上請け」が問題になる典型的なケースは、元請業者である中小業者がなんら有益な役割を果たさず、単に中間マージンを取っているだけの場合（「丸投げ（一括下請負）」のケース）である。この場合には、下請けの大手企業に直接に発注すれば、納税者は中間マージンを払う必要がなくなる。発注者が納税者の利益をまじめに考えているならば、「丸投げ」を避けようとするのは当然である。ただし、この問題は「丸投げ」という極端なケースにとどまるものではない。「上請け」がなされている場合には、「丸投げ」には至ってなくても、元請業者の技術力・経営力が劣っており、下請け業者に直接に発注した方が工事費用を削減できる場合が多い。

「上請け」問題に対する対策として、「一括下請負」に対する摘発及び罰則の強化をあげる人が結構多い。しかし、これは病気の症状だけを見た対症療法に過ぎず、病気が回復しないばかりか、大きな副作用を持つ。きちんとした工事ができない業者に発注した上で、その業者が施工することを強制すれば、工事品質に問題が起きることは目に見えている。

上請け問題の発生メカニズム

「上請け」問題の責任は一にかかって発注者にあり、発注者が変わらなければその解決はあり得ない。これは至って当然のことであるが、往々にしてきちんと理解されていないので、まず、「上請け」問題の発生メカニズムを見ておきたい。

第1に、発注者は施工能力（コスト管理能力を含めて）の劣った業者だけを指名し、施工能力の優れた業者は指名しない。競争入札が行われるので、もし施工能力の優れた業者を指名していたら、その業者が落札するはずで、上請けなどは起きようがないからである。

第2に、落札した業者は施工能力の優れた業者に下請けに出す。下請け業者は必ずしも大手である必要はなく、実際にも、施工能力のある中小業者である場合もある。しかし、まじめに自分で施工する中小業者は少なくなっている。他の業者に丸投げすると「楽して儲ける」ことができるので、苦勞して施工技術で生きようとする中小業者が少なくなるのは当然である。また、中間

マージンを元請に搾取されるよりは、自分が元請になるようにした方がよいに決まっている。したがって、下請け業者は大手企業が大半になり、「上請け」ばかりが目立つことになる。

第3に、上請けに出す元請業者は丸投げの場合でもかなりの割合（たとえば、2割といった）のマージンを取ることができるといわれている。これが可能になるためには、発注者が設定している予定価格が実際の施工費用よりかなり高くなっていなければならない。これにはいくつかのメカニズムがある。第1に、現行の積算基準では、小規模工事ほど一般管理費の比率が高く、そのために予定価格が高くなる傾向にある。第2に、小規模工事は効率が悪くコスト高になるが、上請けをする大手企業は隣接する工事区を複数請け負うことによって、工事費を削減していることがある。

第4に、会計法の基本原則である一般競争入札を用いれば、丸投げするような中小業者が落札できるはずはない。これが可能になっているのは、ランク制と指名競争入札があるからである。

建設業者はその規模や技術力に応じてランク付けされており、ランクに応じて受注できる工事の金額が決まっている。したがって、規模の小さい業者は小さい金額の工事にしか入札できない。日本におけるランク制で特徴的なのは、下のランクの業者が上のランクの工事に参加できないだけでなく、上のランクの業者が下のランクの工事に参加できない（通常は、一つ下のランクには参加できるが二つ以上下のランクの工事には参加できない）ことである。つまり、ランク制によって建設業者に発注金額別の「棲み分け」を強制している。

舗装工事は工事を小さく分割することが容易であるので、ランク制による操作が非常に簡単である。工事を細分化すれば、工事金額を小さくでき、大手業者を入札から排除できる。もちろん、中小業者で施工力のある業者も存在するが、指名競争入札制のもとでは、そのような業者を排除することも簡単である。単に、そのような業者を指名しなければよい。

第5に、なぜ発注者がわざわざ工事費を高くするような発注の仕方を選ぶのだろうか。これには様々な理由が考えられる。一つには、地方自治体の場合には3割自治といわれているように国からの補助金の部分が大きく、自分たちの税金でまかなっているという感覚が薄いことが考えられる。もう一つは、典型的な「政治の失敗」が存在し、政治が住民全体ではなく一部の業者に利益を配分しているということである。民主主義が健全に機能していれば、このようなことをする政治家は落選するはずである。しかし、公共工事の発注に関して透明性が欠如しており、何が行われているのかを一般住民が知ることが困難である。

「上請け」問題の解決策は？

「上請け」問題の解決策は極めて単純であるが、それを実現するのは非常に困難である。要するに、発注者が「上請け」問題の原因であるので、発注者の行動が改まりさえすればよい。納税者の利益に忠実に、「良いものを安く」という原則に立ってベストの発注方式を考えるようになればよいだけである。

発注者にやる気があれば、制度的な枠組みの変更は必要ない。施工技術をもつ技術者を企業が保有しているかどうかを検証して、そうでない企業を指名しなければよい。実は、この単純なこ

とが実際には行われない。それは、発注者側にその気がないからである。

発注者が自己の責任に忠実でないとすれば、後は、何らかの形で発注者側を縛るか、あるいは、制度を変更して、発注者に適切なインセンティブを与えるしかない。

この種の方法として最もドラスティックなものは、発注者に対する法規制によって

(1) 指名競争入札を禁止して、一般競争入札制を導入させる

(2) ランク制を廃止させる

(3) 地方自治体の発注において地域要件を課すことを禁止する

という3つの対策をとることであろう。これらの対策は日本の発注システム全体を大きく変えることになるので、短期間に実現することは難しい。しかし、少なくとも(3) の地域要件の禁止については、

(4) 国からの補助が出ている公共事業については地元業者優遇を禁止することが必要であろう。

特に、地元業者優遇が「上請け」問題発生の大きな理由になっていることを考えると、地域要件を課すことに制約を設けることの意味は大きい。欧米諸国では地元業者優先政策には国レベルの規制がかけられていることが多い。たとえば、ドイツでは自地域の建設業者を優遇することは全面的に禁止されている。その他の国でも、最低限、国の補助が出ているプロジェクトについては地元業者優遇が禁止されていることがほとんどである。これが欧米諸国で「上請け」問題が発生しない理由の一つである。

他地域が地元業者を優遇している現状では、自地域だけがそれを撤廃することは政治力学として困難である。したがって、地方自治体に任せておいては、地元業者優遇策はなくなる。ところが、すべての自治体が同時に地元業者優遇を撤廃すれば、ほとんどすべての自治体にとって利益になる。この構造は国際間の保護貿易の問題と同じである。国際間の貿易については、大恐慌の時の失敗が認識され、その反省に立ってG A T T 及びその継承者であるW T O が設立された。これらの国際機関を中心として、国際的な強調によって自由貿易の推進（及び保護貿易の阻止）が行われてきた。第二次大戦後の日本経済の発展が可能になったのは、曲がりなりにも自由貿易が維持されてきたからである。

国内においてもこのような動きが必要であるが、その音頭をとらなければならないのは国である。国内版W T O の機能を果たす組織が必要である。このような組織は一朝一夕にはできないが、少なくとも、国からの補助が出ている事業については地元業者優遇を禁止する必要がある。

地方政治改革の必要性

長期的には、地方政治の在り方が変わらなければ根本的な解決策にはならない。つまり、地方政治において一部の建設業者の利益が重視されて一般納税者の利益が無視される傾向にあることが、上請け問題の根本的な原因である。この構造が変わらなければ、どんな対策をとっても、手を変え品を変え、様々な利益誘導が発生し続けることになる。

地方政治の改革には選挙民の意識改革が必要であり、一朝一夕には困難である。しかし、アメ

リカでは、利益団体に対する利権配分を重視する旧来型の政治手法が急速に廃れつつあり、一般住民に対して良質のサービスをいかに低コストで供給するかを競う新しいスタイルの首長が増加しつつある。わが国でもこのような変化は意外に早く起きるかもしれない。このような変化を促進するためには、行政における公開性を徹底し、一般住民が行政の効率性を判断できるようにすることが必要である。特に、公共工事においては、

(1) 発注における公開性を徹底し、インターネット等の一般住民が容易に低コストでアクセスできる媒体を用いて発注経過と落札結果を公表する必要がある。

第2に、国からの補助が大きい現状では、地方自治体のインセンティブはコスト削減よりは、補助金獲得の方に向けられてしまい、これが様々な弊害を生んでいる。その一つの極端な例が上請け問題であると言える。したがって、

(2) 国からの補助を廃止あるいは縮小し、地方自治体が強いのコスト削減インセンティブを持つようにしていくことが必要である。