

建設市場の変化に対応した建設産業の再編に向けて
(建設産業の再編の促進に関する検討委員会最終報告)

平成 14 年 4 月 9 日

目次

はじめに	1
------	---

建設産業再編についての基本的考え方

1 建設産業の現状と将来見通し	2
(1) 縮小傾向にある建設投資	2
(2) 建設業者数の増加と供給過剰感	2
(3) 市場の縮小による建設産業への影響	3
2 建設産業再編の可能性と必然性	4
(1) 再編を阻害する要因	4
(2) 建設産業と規模の利益	5
(3) 建設産業の生産性	6
(4) 市場の縮小による再編への動き	8
3 建設産業再編に向けての行政の役割	8

再編促進のための具体的な取組み

1 市場メカニズムを働きやすくする環境整備	11
(1) 大規模工事に係る履行保証割合の引上げ	11
(2) 特定JV工事に係る履行保証の導入	12
(3) 前払金保証料率の格差の導入	12
(4) 入札参加時点での保証制度等の導入	12
2 多様な企業経営の実現のための条件整備	14
(1) 会社分割等に係る建設業許可の円滑化	15
(2) 会社分割及び持株会社設立に係る企業評価の適正化	15
会社分割における実績の承継	
持株会社化に伴う子会社の評価の適正化	
(3) 持株会社等における技術者のグループ内異動の弾力化	16
(4) 親会社から子会社への請負の取扱い	16
(5) 経営合理化のための建設業許可要件の見直し	17
3 技術研究開発を通じた企業間の連携支援	17
4 再編促進のためのインセンティブの付与	17
(1) 持株会社による経営統合に係る点数加算措置	17
(2) 機能別のグループ再編に対する企業評価の特例措置	18
(3) 経常JV制度の活用（大手ゼネコン等の経営統合に向けた経常JV制度の創設）	18

5	その他	18
(1)	不良・不適格業者の排除の徹底	18
(2)	グループ内企業の入札参加等	19
(3)	建設産業の財務実態の的確な把握と企業評価のあり方の見直し	19
(4)	特定建設業許可への自己資本規制の導入等	19

	想定される再編パターン	19
--	-------------	----

	おわりに	21
--	------	----

建設市場の変化に対応した建設産業の再編に向けて (建設産業の再編の促進に関する検討委員会最終報告)

はじめに

建設産業は、建設投資が減少し、市場が縮小する極めて厳しい経営環境におかれている。

昨年（平成 13 年）4 月 6 日に決定された政府の緊急経済対策等においては、我が国経済の再生のためには、金融再生と産業再生を並行して進めることが必要であると、特に建設産業については再編の促進に向けた市場環境の整備を進めることとされたところである。

当委員会は、こうした状況の下で、建設産業の再編に向け行政はどのような役割を担い、またどのような施策を講じるべきかについて検討を進めるため、昨年 5 月に設置され、以来 9 回にわたり会議を開催し、様々な観点から建設産業の置かれている状況と産業特性を踏まえながらその再編の可能性と再編の促進に向けた施策のあり方について協議、検討を行ってきた。

当委員会においては、まず緊急経済対策で取り上げられた施策についての検討を先行させ、昨年 10 月には、建設市場の約 2 分の 1 を占める公共工事の発注に当たって、市場を通じた再編・淘汰を促す観点から、大規模工事に係る履行保証割合の 3 割への引き上げ等を内容とする中間とりまとめを公表した。

さらに、その後、中間とりまとめにおいて検討課題とした多様な企業経営を可能とする環境整備の方策等について検討を行ってきたところである。

入札参加時点における保証制度の導入など現時点で結論を得ていない事項も残されているが、建設産業の再編に向けた基本的考え方、再編の促進に向けた行政のとるべき基本的施策について、これまでの検討結果をとりまとめ、委員会の報告とする。

なお、当委員会の検討は、基本的に大手ゼネコン等全国展開している企業を対象に行ってきたものであるが、後述するように地方の中堅・中小建設業者についても再編・淘汰が迫られているものと考えられることから、当委員会報告等も踏まえながら行政において適切な施策を講じていくことが必要である。

建設産業再編についての基本的考え方

1 建設産業の現状と将来見通し

(1) 縮小傾向にある建設投資

建設産業を取り巻く環境はかつてないほど厳しいものとなっている。建設投資は、ピーク時の平成4年度に84兆円に達していたものが、平成12年度には70.4兆円となり、平成13年度も67兆円にとどまると見込まれている。

この間の減少率は実に20.1%に達し、さらには平成14年度には62兆円となると予測され、この結果最近2年間で約10%市場規模が縮小することとなる。

政府（国、地方）の建設投資は、景気対策による事業費追加もあって、平成4年度に32.2兆円、平成12年度は31.2兆円と横這いないし微減にとどまっていたが、構造改革が進められる中で平成13年度は29.4兆円、平成14年度は26.6兆円と大きく減少すると見込まれている。

とりわけ、地方公共団体の単独事業が減少しており、国、地方を通じて財政状況が悪化する中で、今後も政府の建設投資の拡大は期待できないと考えられる。

民間の建設投資にも大きな期待はできないことを考えれば、中長期的に見て民間・政府を合わせた建設投資全体は縮小傾向にあることが予測される。

(2) 建設業者数の増加と供給過剰感

一方、建設業者数は、平成4年3月末に52万2450社であったものが平成12年3月末には60万社を超え、平成13年3月末には58万6000社と減少に転じたものの、依然平成4年比で12.2%増となっている。

また、公共工事の受注業者（元請け）数は、前払保証会社の保証実績によると、平成4年に6万5000社であったものが、平成13年には8万5300社と約30%も増加している。

もっとも、建設業者数について言えば、欧米各国との比較において、我が国だけが突出して過剰であるとは言えない。

例えば、英国の建設業者数は約16.3万社とされ、我が国の約4分の1であるが、市場規模を比較すると建設投資額は約6.1兆円にすぎず、我が国の10分の1以下となっている。

同様に、主要各国の建設投資と建設業者数、建設就業者数を比較したものが下記の表である。単純な比較は困難であるが、建設投資の規模と比較する限り、我が国の建設業者数が各国と比べて特段に大きいとは言えないことがわかる。

欧米の建設産業との国際比較

(特に断りのない限り1998年のデータ)

	日 本	イギリス	イタリア	ドイツ	フランス	アメリカ
建設投資 (兆円)	('00年度) 70.4 (100)	('00) 6.1 (9)	('00) 4.8 (7)	('00) 13.1 (19)	('00) 7.0 (10)	('00) 87.9 (125)
建設業者数 (万社)	56.9 (100)	16.3 (29)	('96) 44.1 (注3) (78)	9.2 (16)	('96) 28.4 (50)	('97) 63.2 (111)
建設就業者数 (万人)	662 (100)	143 (22)	('96) 135 (20)	159 (24)	('96) 146 (22)	602 (91)

(注) 1. 下段()内書きは日本を100としたときの指数。

2. 建設投資には維持補修を含まない。また、数値の円換算は、1US\$=107.77円、1ユーロ=99.56円(2000年の平均レート)。

3. イタリアの「建設業者数」の単位は(万社・者)で、個人事業者も含まれるとみられる。

4 (財)建設経済研究所「日本経済と公共投資(2002年2月号)」、「建設業許可業者数調査(H10,3現在)」、(建設省)、1998年「労働力調査」(総務庁)、各国日本大使館の情報より作成。

重要なことは、これまで我が国の建設投資の規模は、欧米各国に比較してかなり大きなものであったが、中長期的に縮小傾向に転じ、そうした中で、従来右肩上がりの投資に対応して増え続けてきた建設業者が過剰となりつつあるという点にある。

最近の建設業者数過剰論は、近年の建設投資の減少の中で、建設業者数が容易に減少しないことによる供給過剰感が顕在化しつつあることによると考えるべきである。

(3) 市場の縮小による建設産業への影響

急激な市場規模の縮小は、当然のことながら建設産業全体に大きな影響を与えている。

平成8年度から12年度にかけて、大手ゼネコン等50社の受注高は20.8兆円から15.0兆円へ減少している。一方で、営業利益((注)営業利益、営業利益率、販売管理費、従業員数は51社ベース)は0.48兆円から0.49兆円と横這いであり、営業利益率は、2.3%から3.0%と上昇している。受注高の大幅な減少にもかかわらず利益が減少していないのは、厳しいリストラにより経費を削減し、利益を捻出しているからであり、実際に各社の販売管理費は1.3兆円から1.0兆円に、また、従業員数も18.2万人から14.4万人に減少している。

< 主要 5 1 社合計（単体ベース、受注高は50社合計） >

	H4年度	H8年度	H12年度		
・受注高	22.9兆円	20.3兆円	15.0兆円	（H8年度比	26.4%）
・販管費	1.5兆円	1.3兆円	1.0兆円	（H8年度比	26.7%）
・営業利益	1.1兆円	0.48兆円	0.49兆円	（H8年度比	+3.2%）
・営業利益率	4.7%	2.3%	3.0%	（H8年度比	+0.7%）
・従業員数	18.7万人	18.2万人	14.4万人	（H8年度比	20.8%）

しかし、こうしたリストラ努力による利益確保には自ずから限界があり、特に、企業規模に比較して過剰債務を抱えた企業について言えば、リストラにより利益率を確保できても、売上の縮小による利益の総額の減少は円滑な債務返済に直ちに障害となり、マーケットの信認の喪失につながる事となる。

昨年未だ、かつて債務免除を受けたゼネコンが法的整理に追い込まれ、あるいは経営統合を選択することとなった背景にはこうした市場の急激な縮小があると思われる。

さらに、こうした市場規模の急激な縮小は、今後、全ての建設企業に対して大きな影響を与えることとなろう。

市場が縮小すれば、企業間の競争は激化し、その結果として受注に対する利益は低下することになり、企業の体力は確実に奪われていくこととなる。その結果、企業は生き残りをかけて経営基盤の強化に取り組まざるを得なくなり、これに失敗した企業は市場において淘汰を迫られることとなろう。

当面、民間需要の落ち込みが先行していることから、こうした影響は、まず全国展開している大手ゼネコン等に表れるものと考えられるが、地方単独事業をはじめとする政府の建設投資の減少により、比較的公共事業依存度の高い地方の中堅・中小建設業者にも及んでくると考えられる。

2 建設産業再編の可能性と必然性

(1) 再編を阻害する要因

従来から、建設産業については、規模のメリットが働かず、合併などの再編が起こり得ない、あるいは起こりにくいとの指摘がなされてきた。

現実に、我が国では、特に、大手から中堅クラスのゼネコンでは合併等の企業統合の動きがこれまでほとんどなかったのは事実である。

建設産業に合併等の企業統合のメリットがない理由として通常あげられているのは、

- ・建設産業は工事ごとの現場の集合体であり、それぞれの現場ごとに経営が行われているため、規模の利益が働かない。
- ・合併等により入札参加機会がむしろ減少するため、(間接部門の統合等によるリストラ効果より)デメリットが大きい。

等であり、これらの点は受注産業という建設産業の特性を言い表しているものと言える。

一方、欧州の建設産業においては、過去から様々な形での再編が行われており、国境を越えた再編も現実のものとなっている。欧州の建設産業の施工形態等は比較的我が国に近いと言われており、その意味で我が国の建設産業においてのみ再編が起こり得ないと直ちに結論することには疑問がある。

(2) 建設産業と規模の利益

建設産業に規模の利益が全く働かないのかどうかについては検証が必要である。

例えば、スーパーゼネコン等の工事現場においては技術力の差が実感できるという指摘もあるが、これは一つにはスーパーゼネコンが技術面で優位性を発揮しているということの意味する。

実際に売上高に対する研究開発費の割合は、スーパーゼネコンが 0.8%程度であるのに対し、準大手クラスでは 0.4%、中堅クラスでは 0.3%程度とかなりの差があり、スーパーゼネコンが技術面で優位に立っているのは明らかである。

相対的に規模の大きな企業は、研究開発、職員の教育研修等様々な面で優位性を有し、市場競争の中で一定の優位な立場を確保しているものと考えられる。

一方で、建設市場は他の市場と比べ細分化されていることから、こうした優位性は限定的である。

したがって、建設産業についても規模の利益は存在しないのではなく、他産業に比べて限定的であるのにすぎないと考えらるべきである

	売上高対研究開発費率	営業利益対研究開発比率
スーパーゼネコン(5社)	0.8%	27.0%
準大手(10社)	0.4%	12.0%
中堅ゼネコン(14社)	0.3%	10.4%

(平成12年度 有価証券報告書より)

(注) 有価証券報告書では、研究開発費に計上されるもの以外(原価等)にも技術開発経費が含まれる場合がある。

そうだとすると、これまで我が国の建設産業において大きな再編・淘汰が起こってこなかったのは、もちろん、規模の利益が限定的にしか働かないという建設産業の特性はあるものの、一面ではかなり長期にわたり建設投資が多少の波はあっても右肩上がりに増加してきたことにより、建設企業がいわば自然的に成長し、企業間連携等による規模の利益を求めてこなかったことによるものと考えられる。

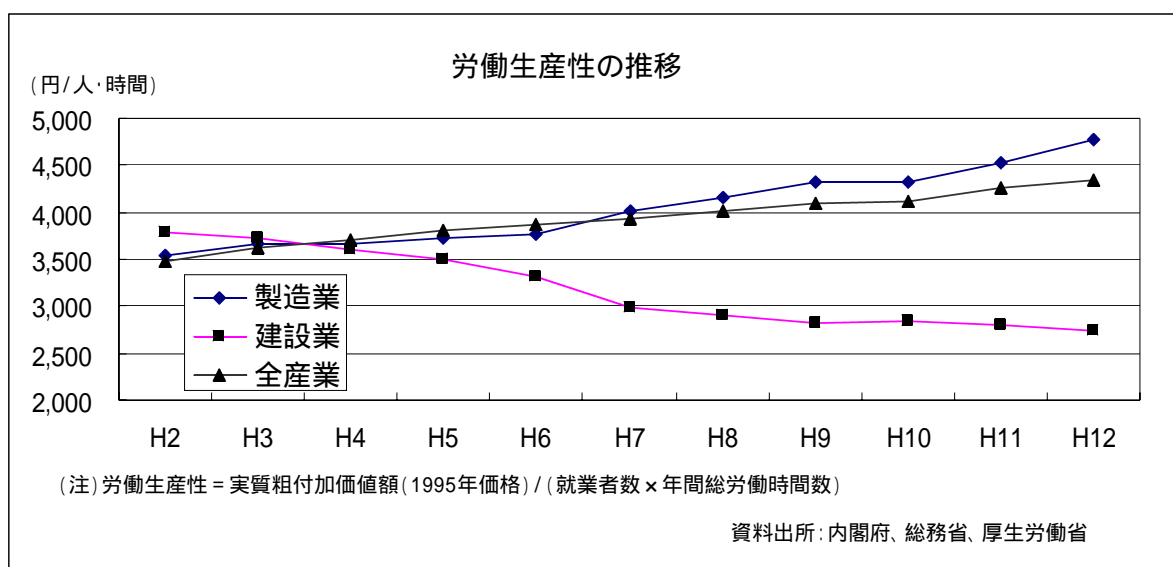
市場の拡大スピードが速い場合には規模拡大を志向しても優位性を確保することは困難であり、そうした意味で規模拡大のインセンティブが働きにくかったと考えられる。

(3) 建設産業の生産性

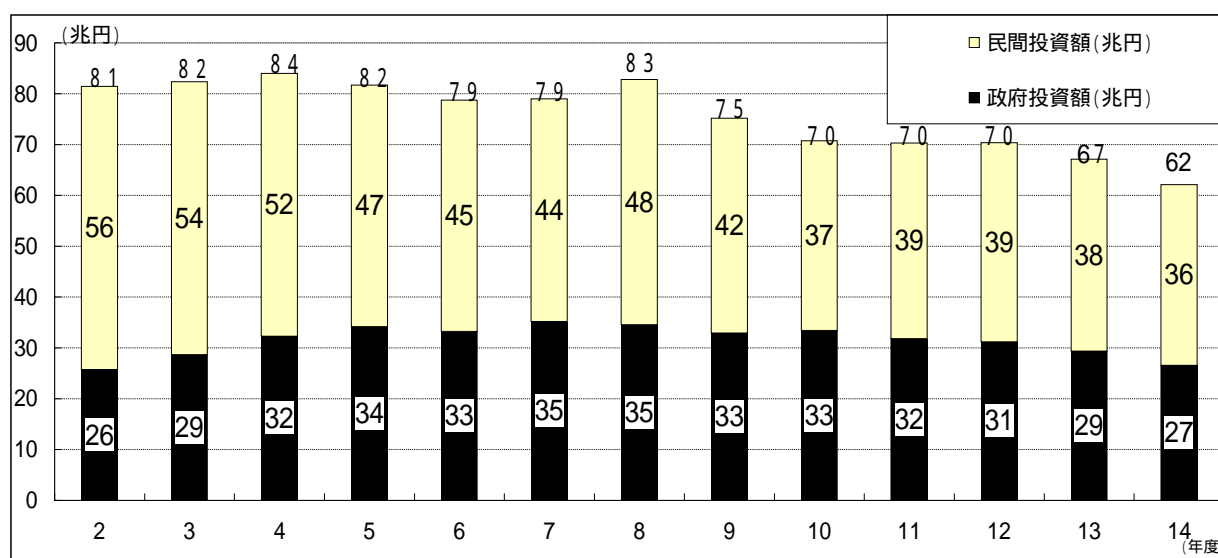
建設産業は構造改革が遅れていると指摘され、他産業と比べて生産性が低いと言われている。

生産性は付加価値額だけではかられるものではないが、例えば産業別の実質粗付加価値額で見ると、建設産業については、平成 2 年には全産業、製造業を上回り、平成 4 年頃までは全産業の平均値（3703 円/人・時間）程度であったものが、その後次第に低下し、平成 10 年時点では 3000 円/人・時間を割り込み全産業の平均（4115 円/人・時間）を大きく下回るに至っている。

この点については、製造業について言えばこの間に付加価値の低い部門の海外移転が進んでいることなど様々な要因が影響していると考えられるが、全般的にみると、他産業についてはバブル崩壊後、大きく市場環境が変化する中で様々な生産性向上のための努力が払われてきたのに対し、建設産業においては、少なくとも平成 8 年度までは市場全体の規模に大きな変化がなく、就業者が増加するなどドラスティクな合理化などが行われてこなかったという面があることが言えよう。



建設投資(名目値)の推移



(資料出所) 国土交通省「建設投資見通し」、(財)建設経済研究所「日本経済と公共投資No.38(2002年2月)」

注 投資額の平成11年度から13年度は見通し、14年度は(財)建設経済研究所の予測

総計は四捨五入により兆円単位としているため、各項目の合計と必ずしも一致しない

より具体的に各産業分野のトップ企業 2 ~ 5 社の最近十年間の経営状況の変化を追ってみると次のようになる。

平成2年3月期と平成12年3月期の比較

(単位 百万円、%、人)

	売上高				営業利益				営業利益率		
	H2/3期	H12/3期	増減	増減率	H2/3期	H12/3期	増減	増減率	H2/3期	H12/3期	増減
自動車(4社)	4,199,508	3,697,754	-501,754	-12%	204,472	157,140	-47,332	-23%	4.9	4.2	-0.6
鉄鋼(4社)	1,520,640	1,119,278	-401,362	-26%	182,697	48,511	-134,186	-73%	12.0	4.3	-7.7
造船(2社)	252,748	343,094	90,346	36%	8,914	5,746	-3,168	-36%	3.5	1.7	-1.9
電機(5社)	2,916,766	3,559,882	643,116	22%	163,334	71,409	-91,926	-56%	5.6	2.0	-3.6
銀行(5社)	3,907,830	2,140,057	-1,767,773	-45%	172,383	308,455	136,072	79%	5.5	14.4	8.9
建設(4社)	1,363,600	1,189,305	-174,295	-13%	62,914	33,996	-28,919	-46%	4.6	2.9	-1.8

	従業員数				従業員一人当たり売上高			従業員一人当たり営業利益		
	H2/3期	H12/3期	増減	増減率	H2/3期	H12/3期	増減	H2/3期	H12/3期	増減
自動車(4社)	46,497	37,048	-9,450	-20%	90	100	9	4	4	-0
鉄鋼(4社)	25,501	13,159	-12,342	-48%	60	85	25	7	4	-3
造船(2社)	5,391	3,215	-2,177	-40%	47	107	60	2	2	0
電機(5社)	49,480	44,555	-4,924	-10%	59	80	21	3	2	-1
銀行(5社)	17,377	13,669	-3,708	-21%	314	157	-157	13	23	10
建設(4社)	11,612	10,913	-699	-6%	117	109	-8	5	3	-2

これを見ると、自動車や鉄鋼などの分野においては、バブル崩壊後、売上げが大きく減少し、市場の縮小という厳しい状況に直面してきたことがわかる。また、造船、電機でも売上げそのものは増加しているものの、厳しい競争の中で営業利益を大きく減らしており、従業員の削減などこの10年間に於いて大幅な合理化を行っている。その結果、製造業の

各分野では従業員 1 人あたりの売上を増加させ、一定の利益の確保を図っている。

一方、建設産業について言えば、大手 4 社の売上高は 10 年間に 10% 以上減少しているが、実際の市場の縮小が顕著になったのは平成 9 年度以降である。このため、従業員数の削減などの合理化も最近 4 ~ 5 年でようやく本格化している状況である。このため、10 年間という期間をとると、間接部門を含めた従業員数は微減にとどまり、一人当たり売上高も減少、利益も大きく低下している。

これは建設業の経営問題もさることながら、市場規模の縮小という他産業でおきた環境変化が、この間、建設産業では小さかったということによるところが大きかったと考えられる。

すなわち、バブル崩壊に伴い国内市場が急激に縮小し、そのことが様々な産業分野の企業に対し、利益確保のための合理化と生産性の向上を迫った。一方、建設産業においては民間需要の落ち込みに対し政府投資がそれをカバーするように追加され、結果的に市場全体の規模の変化が小さかったがために生産性向上のための努力が遅れ、他産業との格差が開いたということが言えよう。

(4) 市場の縮小による再編への動き

建設産業においては、現在、急激な市場の縮小に直面しており、これに対応して生き残っていくためには、これまで製造業が経験したように、企業経営の合理化を図り、工事の品質を確保しつつ生産性を上げていく努力をしていかなければならない。

経営統合などの再編は、そうした企業の経営合理化のために、そして経営基盤の強化により新たな発展基盤を構築するために行われるものであり、建設産業においても今後好むと好まざるとに関わらずそうした動きが迫られるようになり、的確な対応ができない企業は淘汰されることが避けられないと考えられる。

製造業など他の産業分野での再編は、市場が縮小するなど、企業の経営環境が厳しくなってきたときに進んできたということを考えると、建設産業では、再編は起こりえないのではなく、これまではなかったが、これからはまさに起こりうるということが言えるのではないか。

3 建設産業再編に向けての行政の役割

建設産業に限らず、企業経営は、それぞれの企業の経営者に委ねられているものであり、行政が個別の企業の経営に口を挟むことはできない。

既に述べたように、建設産業は、市場の縮小という大きな構造変化のもとで、再編・淘汰を迫られる状況にあるが、個別の企業の経営は、企業経営者の責任で行われることは論を待たない。

そうであるとすれば、変革期にある建設産業に対して、行政はどのような役割を担い、果たしていくべきか。

行政の果たすべき役割は、主として次の3点にあると思われる。

まず第一に、政策の基本的方向の提示である。

行政は、中長期的な経済・社会構造の変化を展望し、これに対応した政策を構築することが必要であり、建設産業に対し、その置かれている状況を明らかにし、政策の基本的方向を示すことが重要である。

当委員会の報告は、その意味でも重要なメッセージになるものと考えらる。

行政の役割の第二は、適切な環境整備である。

建設産業が再編・淘汰を迫られる状況にある中で、企業の経営基盤の強化に向けた様々な取組みが円滑に進められるよう、行政が環境整備を進めることが重要である。

行政の行うべき環境整備としては、次のような施策を進めるべきである。

市場を通じた再編・淘汰を促すため、市場メカニズムが十分に働くようにすること

建設産業については市場の約2分の1を公共部門の投資が占めており、その点が他の市場と大きく異なる。

すなわち、公共部門の発注は、その品質の確保を前提として、公平な競争のもとに透明性の高い手続きで受注者選定が行わなければならない。その点で、信頼性を前提として自由に企業を選定できる民間主体の発注と異なる原理で行われる。公共部門のウエイトが大きいが故に、結果的に、建設市場では他産業の市場のような市場メカニズムが働きにくい面がある。市場を通じた再編・淘汰を促すため、公共工事の発注に当たっても市場原理に沿ったものとするにより、市場メカニズムを十分に働かせることが必要である。

昨年4月の緊急経済対策において、建設産業の再編促進策として市場原理に沿った公共工事の発注が取り上げられたのは、公共工事の発注に市場原理的な要素を取り込むことにより建設産業の市場において市場メカニズムを働かせ、再編・淘汰を促す趣旨によるものと考えられる。

当委員会の中間とりまとめにおいて盛り込んだ履行保証の引き上げも、リスクに見合ったヘッジを行い、公共工事の確実な実施を目指したという意味で同様な趣旨であるが、いずれにせよ、建設産業の場合には、再編に向けた環境整備の一環としても公共工事の発注のあり方は重要なポイントとなる。

企業経営の自由度を増し、経営環境の変化に対応しその企業にとってもっとも合理的な組織再編を行えるようにすること

厳しい経営環境の下で各企業がより合理的な組織再編を行えるようにするためには、行政の許認可手続きを円滑に行うことや建設産業に対する諸規制を見直すことが必要であり、これらを通じて経営の自由度を増していくことが求められる。

もちろん、建設産業については、工事の品質確保や、技術力、経営力を向上させようとする優良な建設業者の育成を阻害する、施工能力を有しないペーパーカンパニー等の不良・不適格業者の排除が重要な課題であり、規制の見直しにより不良・不適格業者の跋扈を許すようなことがあってはならない。

なお、組織再編により、例えば企業の一部を分社化するようなことも考えられることから、再編は、必ずしも企業数の減少を意味しない。逆に企業数という面だけ見れば増加することもあり得る。

企業間の技術提携等を支援し、研究開発・技術開発を促進すること
建設産業にとって技術力こそ企業の中核となるものであり、その維持・向上は極めて重要である。

一方、技術開発や職員教育などを通じて企業の技術力の維持・向上を図っていくためには安定的な経営基盤が必要であり、研究開発投資を進めていく上でも一定の経営規模が必要である。

発注者にとっても建設産業の技術力の向上を促していくことは大きなメリットがあり、そうした意味で、企業間の技術面の連携を促進し、場合によってはそれが再編につながっていくことは望ましいと考えられる。

今後、建設産業の企業が連携をとりつつ研究開発を行う可能性は大きいと考えられ、特に、経営環境が悪化している現在、建設産業の将来の技術力の維持・向上を図る意味で行政が企業の技術提携を支援する意味は大きい。

経営統合など再編に向けてインセンティブを付与すること

経営統合等の再編はこれを行う企業にとって大変なエネルギーを必要とし、組織再編によるマイナスもまた起こりうるため、再編を促進するため一定のインセンティブが必要である。再編を選択する企業についてのみメリットを与えることはそうでない企業との間で不公平であるとの意見もあるが、建設産業全体の構造を変えていく上で、また、特に建設産業の健全な発展を促していくために再編が不可避であることを考えれば、インセンティブの付与は必要である。

既に、建設産業については経常 JV など企業間連携に対するインセンティブの付与が行われており、これとバランスをとった施策とすることが必要である。

なお、これまで行われてきた他の産業分野における再編の取り組みにおいても様々なインセンティブが付与されており、こうした措置は、一

部の企業に与えられるものであっても産業構造全体の改革を進めるためのものとして是認されるものである。

行政の第三の役割としては、経営基盤の強化を図るため再編に取り組もうとする企業に対しての助言があげられる。

これは、個別企業の経営に直接関与するものでなく、企業に必要な情報を提供し、よりの確な経営判断を促すものであり、企業の要請に応じた行政の的確な対応が望まれる。

再編促進のための具体的な取組み

1 市場メカニズムを働きやすくする環境整備

競争力が高く創造力と活力ある産業への再生を図るためには、各企業が自由な経営戦略の下で、得意分野への経営資源の選択と集中を行い、市場での企業間の競争を通じて技術と経営に優れた企業が伸びられる、健全な競争原理が働くようにすることが重要であり、この点建設産業の再編においても何ら異なるところはない。

健全な市場メカニズムが十全に働くようにするためには、企業の信用リスクが適切に反映され、経営に優れた企業はそれに応じて評価される仕組みを整備することが不可欠である。

(1) 大規模工事に係る履行保証割合の引上げ

現在の厳しい経営環境に鑑み、発注者のリスクを適切にヘッジするため、大規模工事において、履行保証割合を引き上げることが適当であり、中間とりまとめにおいて提言したところである。これにより、経営の悪化した企業に対して、銀行の与信枠により公共工事の受注に歯止めがかかることが期待される。

当委員会の中間とりまとめを受けて、国土交通省発注工事において、平成13年12月1日以降公示する全ての大規模工事（一般競争対象工事）について履行保証割合を3割に引き上げられたところである。こうした措置の導入は、行政としても市場を通じた建設産業の再編・淘汰を促進するという方向を明確に打ち出したものであり、それぞれの企業においてもこうした考え方を踏まえた経営判断が行われつつあると考えられる。

特殊法人でも国土交通省と同様の措置を講ずる方向にあるが、他の公共工事の発注者においても、国の場合と同様の大規模工事、都道府県等の議会承認に係るような重要な工事に限定して、同様の措置を導入していくことが期待される。

(2) 特定JV工事に係る履行保証の導入

2社以上の企業が共同で受注する特定JV工事について、工事の中核となる大手ゼネコン等が破綻した場合には確実かつ円滑な施工に問題が生じるおそれがあることから、特定JV工事にも履行保証の導入を図ることが適当であり、中間とりまとめにおいて提言したところである。これにより、経営の悪化した企業の公共工事の受注、特にJVスポンサーとなる受注に歯止めがかかることが期待される。

当委員会の中間とりまとめを受けて、国土交通省発注工事においては、平成13年12月1日以降公示する全ての特定JV工事について履行保証を求めることとされたところである。

他の公共工事の発注者においても、同様の措置を導入していくことが期待される。

(3) 前払金保証料率の格差の導入

当委員会は、中間とりまとめにおいて、大規模工事に係る前払金保証料率について、企業の信用力を反映させ、経営の悪化した企業に対しては料率を引き上げ、経営状況に応じた料率格差を導入することを前払保証事業会社に対して検討を要請すべきと提言した。

前払保証料率は、本来、企業の信用力に応じた格差があるべきであり、工事規模により設定されている現在の料率の見直しが将来的には必要であると考えられる。

国土交通省の要請を受けて、各保証事業会社においては、平成14年2月以降、企業の信用力に応じた料率格差を導入したところである。その運用状況を踏まえ、各保証事業会社において引き続き検討が行われることを期待する。

(4) 入札参加時点での保証制度等の導入

大規模工事における発注者のリスクヘッジを適切に行う観点から、本委員会は中間とりまとめにおいて履行保証割合の引上げ等を提言したが、より抜本的には、一般競争入札の対象となるような大規模工事については、本来、長期間にわたる工事に必要なファイナンスが十分できる経営力のある企業間の競争により受注者選定が行われることが適当である。

公共工事を受注しようとする建設企業は、経営事項審査を受けることが義務付けられているが、経営事項審査の経営状況分析は財務諸表ベースのものであり、企業の経営力を表す一手法に過ぎないこと、財務諸表作成後の変動リスクについては制度的に捕捉できないことといった限界がある。

このため、公共工事に参入する企業の経営状況を適切に評価し、経営の悪化した企業の参入を抑制する観点から、全ての公共工事参加企業に求める経営事項審査を補うものとして、大規模工事について入札参加時に保証の取得を求める制度の導入を検討すべきである。

こうした入札参加時点での保証制度としては、米国で広く利用されている入札ボンドが参考となる。

我が国と米国では、ボンド制度の導入・定着の歴史的経緯、引受機関の多様性や審査体制など、制度・運用の様々な面において異なった状況にあることから、これらの相違点を十分に踏まえた上で、運用面を含めて米国のボンド制度の分析、整理を行う必要がある。

なお、一般に、入札ボンドでは企業の財務面の審査が中心となることから、施工能力を有しない不良・不適格業者の排除のためには不十分であり、技術力については、当面はこれまでどおり発注者が資格審査の中で自ら行うことが適切である。

とりわけ、ボンド制度を導入した場合において、経営の審査にのみ偏ることのないよう発注者の審査体制についても整備するとともに、特に、工事成績評価等を通じた企業の技術力評価の充実が必要である。

今後、以下のような点を含め、制度を導入するとした場合の課題について幅広く検討を進める必要がある。

- ・保証を行う金融機関等が、多種多様な公共工事の発注に関して、受注企業の信用リスクを的確に審査し、保証リスクを引き受けることができるか。また、そのために必要となる審査体制等の整備が可能か。
- ・入札段階での保証制度は、発注者の審査前に行うため、引受機関が過度に慎重になり、建設企業の入札参加機会が狭められたり、引受機関の運用如何で建設企業の経営戦略が影響を受ける懸念を建設企業がもつ可能性はないか。引受機関の審査の公平性、中立性を制度的にどのように確保すべきか。
- ・引受機関の保証リスクをヘッジするためには、例えば、再保険・再保証等の仕組みが考えられるが、昨年の米国での同時多発テロ事件以降の世界的な再保険市場の逼迫や、大手ゼネコン等を含めた建設企業の破綻リスクが従来に比べて大きくなっている状況の中で、どのような仕組みが可能か。

なお、米国の入札ボンドは、直接には落札者が契約を締結することを保証するものであるが、()我が国においては、落札者が契約締結を拒否する事態は多くは想定されないこと、()入札参加企業が工事に必要なファイナンス力を有することの保証が制度導入の趣旨であることから、検討に当たっては、履行保証の入札参加時点での予約を視野に置くことが適切と考えられる。

入札参加時点での保証制度の導入の検討に当たっては、工事着手後における受注企業のファイナンスを円滑化するための前払金制度の支給割合や支払方法について、例えば大規模工事の受注者である大手ゼネコン等と比較的規模の小さな工事の受注者である中小建設業者を同列に扱うことが適切か、部分払制度の導入と併せて見直す余地はないか等について検討が必要である。

さらに、公共工事の受注者の破綻リスクを負うこととなる下請企業の保護の観点からの保証制度の導入についても検討が必要である。

米国において導入されている下請ボンドについては、前提となる発注者 - 元請企業 - 下請企業の関係に違いがあることに加え、元請け - 下請け間の債権債務の迅速な確定が困難であるなど技術的な課題も多いが、受注企業の破綻リスクが大きくなる中でこういった方法で下請けのリスクを軽減しうるかについて幅広く検討していくことが必要である。

2 多様な企業経営の実現のための条件整備

建設産業においても、近年関連法制等が整備されてきた、持株会社制度をはじめとする新たな会社法制を活用した経営統合を行うケースがみられる。

特に、持株会社を活用した経営統合は、従前の事業会社の事業・組織特性を踏まえつつ、親会社への間接部門の集約・統合によるスリム化と、事業会社の独立した営業活動を確保することが可能な手法と考えられ、組織再編手法として今後さらに活用されていく可能性がある。

元来、建設産業において合併が難しい理由として、受注機会の面で1 + 1が2にならないことがあげられてきたが、持株会社方式は、一方で、経営統合による合理化という面では、合併より不十分になりかねない面があるものの、受注機会という面では、本来あるべき1 + 1 = 2を実現するものと考えられる。

さらに、複数の企業が特定の建設部門を切り離して新たに共同子会社を設立する事例などでは、従来の営業譲渡に加え、新たに商法で認められた会社分割制度を活用することも多くなることが考えられる。

こうした中で、行政においても、建設業に係る制度である、建設業許可、経営事項審査による企業評価、技術者制度などの点について、企業の自由な選択を確保する観点から見直すべき点がないか検討を加え、企業の組織再編を円滑にする環境整備を進めることが重要である。

なお、規制制度の見直しに当たっては、不良・不適格業者による制度の濫用の防止に十分留意することが必要であり、特に、受注機会の増大を狙ったペーパーカンパニーの設立等の弊害を生じないような措置が不可欠で

ある。

このため、例えば持株会社化に伴う子会社の評価の適正化や技術者のグループ内異動の弾力化、持株会社に対する点数加算等の措置は、当面、財務内容の透明性や公正性が制度的に確保されている証券取引法の適用を受ける企業とその100%子会社に限定することが適切である。

一方、こうした組織再編は、今後、中小・中堅建設業者においても具体化していくことが考えられ、適用対象や適用条件についての検討を進めるべきである。

その際には、不良・不適格業者による制度の濫用を防止するため、公認会計士による監査の義務付け等により財務内容の透明性、公正性を確保するなどの検討が必要である。

(1) 会社分割等に係る建設業許可の円滑化

建設業経営の合理化を図るための企業統合については、従来から、合併や営業譲渡を活用して新たに建設業許可が必要になる場合、建設業許可部局との事前打合せの活用により許可に係る空白をなるべく生じさせないように措置されている。

これに対して商法改正により新たに創設された会社分割については措置がされていなかったことから、会社分割による子会社の設立等の場合についても、同様の措置を講ずることとする。

今後、運用の周知徹底を図り円滑な許可手続きに努めるとともに、現行制度上は新設分割などの場合には許可の空白を完全に無くすることはできないことから、建設業許可の地位承継を可能とする改正を検討すべきである。

(2) 会社分割及び持株会社設立に係る企業評価の適正化

会社分割における実績の承継

合併や営業譲渡の場合には、新たな経営形態の実態に即した客観的事項の評価を行うことを可能とするため、従来から、完成工事高、職員数、経営状況、技術者数等の実績の新会社（存続会社、譲受会社）への承継が措置されている。

会社分割についても、企業経営上は営業譲渡と同様の効果をもたらす制度であり、両者の間で建設業法での企業評価が異なることは合理的でないため、会社分割の場合についても、承継会社等への実績の承継を措置することとすべきである。

持株会社化に伴う子会社の評価の適正化

持株会社を活用したグループ経営を新たに行う場合、従前子会社（事業会社）に所属した職員や技術者、経理事務士の一部が親会社である持株会社に異動することが多いと考えられるが、子会社の企業評価では異動した職員等に相当する部分の評価がマイナスとなるおそれがある。

持株会社に子会社から異動した職員等は実態的には子会社の経営に係る職務を担うものであり、子会社の一部として評価することが適当と考えられることから、持株会社グループ企業については、持株会社に配置される職員、技術者及び経理事務士については、各子会社からの申請に基づき、それぞれの子会社の実績とみなして審査することができるよう措置すべきである。

(3) 持株会社等における技術者のグループ内異動の弾力化

技術者に関する規制は、不良・不適格業者の排除の観点から、特にいわゆるペーパーカンパニーによる受注を排除する観点から行われているものであり、一律に規制を緩和すれば、技術者が極めて少数で施工能力に乏しい会社が受注機会を拡大する目的で子会社を設立する等により、技術者を抱える優良な企業が不利になりかねないという弊害も予想される。

一方で、グループ経営等による経営の合理化を進めるような場合には、技術者制度の運用如何によっては、経営合理化のメリットを失わせることにもなりかねない。

こうした点を踏まえて、以下のような場合に限り、技術者のグループ内異動を可能とすることが適当である。

- (a) 持株会社化を活用した経営統合を行った場合に、100 %子会社が純粹持株会社からの出向者を監理技術者等とすること。
- (b) 会社分割又は共同子会社化を行った場合であって、親会社及び100 %子会社ともに建設業者であり、かつ親会社及び100 %子会社のうち少なくとも一方が経営事項審査を受けていない場合に、親会社が100 %子会社からの出向者を、100 %子会社が親会社からの出向者を監理技術者等とすること。

ただし、これらの場合であっても、出向者を監理技術者等として置こうとする建設工事について、同一グループに属する他の建設業者がその下請負人となる場合は、ペーパーカンパニー設立のおそれがあるため認めるべきではない。

(4) 親会社から子会社への請負の取扱い

組織再編の結果、再編前は同一企業の内部の部門間で分担していた業務を、子会社へ下請として発注するような場合には、一括下請負として取扱うべきかどうか整理する必要がある。

グループ経営企業における業務運営の合理化を図る観点から、従前同一企業の内部の部門間で分担していた点を踏まえ、一括下請負の判断基準について弾力化を検討すべきであるが、その際には、ペーパーカンパニー等の不良・不適格業者の排除の徹底に支障を生じないよう十分に留意することが必要である。

(5) 経営合理化のための建設業許可要件の見直し

建設業の許可要件としての営業所の専任技術者の設置は、建設業に関する営業の中心が各営業所であることから、建設工事に関する請負契約の適正な締結及び履行を確保するために必要とされているものであるが、法制定時から交通手段等の社会経済状況が著しく変化した今日において依然合理性があるのか、企業経営の合理化を促進するため見直すべき点がないかなど、建設業の許可要件の見直しについて検討すべきである。

また、経營業務管理責任者に関する要件についても、子会社の設立等の場合に、弾力的人事配置の妨げになるとの指摘もあり、併せて見直しについて検討すべきである。

3 技術研究開発を通じた企業間の連携支援

技術開発を通じて企業の連携を促進することは、技術力を有する企業を育てるとともに、高度な技術開発に必要な経営基盤の強化のための再編につながるものと考えられる。

このため、技術研究開発を通じて、民間企業の連携を進め、建設技術革新を図ることを目的に、複数の民間企業が共同し、大学等の研究者と協力して実施する技術研究開発を支援することを検討すべきである。

さらに、公共工事の発注において、総合評価方式、入札時VE方式等の技術力が反映できる発注方式の一層の活用、建設工事における技術力評価の一層の充実とその企業選定への活用推進等を通じて、こうした技術研究開発を通じた企業間連携がさらに進められる環境を整備することが必要である。

4 再編促進のためのインセンティブの付与

経営統合などの再編を促進するためのインセンティブの付与は産業構造全体の改革を進めるためのものと位置付けられる。

これまでに講じられている経常JVなどに対する優遇措置とバランスをとった措置を講ずるべきと考えられる。

なお、こうしたインセンティブは企業に一定の行動を促すものであることから期間を限定して与えられることが望ましい。

(1) 持株会社による経営統合に係る点数加算措置

国土交通省発注事業に係る資格審査においては、合併のほか、合併と同様の効果を有する営業譲渡について、また経常JVについて、総合評点に対する点数加算措置が導入されている。

持株会社を活用した経営統合は、子会社の独立した営業活動と親会社

への間接部門の統合による合理化等を同時に進めることが可能な点で、建設企業の経営基盤の強化と経営の効率化を図る上で有効な手段であることから、これを支援するため、合併等の場合に準じて資格審査の総合点数の加算措置を講ずることが適当である。

(2) 機能別のグループ再編に対する企業評価の特例措置

大手ゼネコン等が機能別にグループ再編を行った場合、当該グループを対象とした経営事項審査の特例措置が創設されているところであり、その活用が期待される。

(3) 経常JV制度の活用（大手ゼネコン等の経営統合に向けた経常JV制度の創設）

中小・中堅建設業者については、継続的な協業関係の確保を通じた企業間連携を促進するため、国土交通省発注工事において、経常JVの結成を認めるとともに、資格審査における総合点数の加算措置を講じているところである。

従来経常JVの結成が認められていない大手ゼネコン等についても、経営統合を促進する観点から、経常JVの結成を認めることが適当である。

5 その他

建設産業の再編のため様々な施策を具体化するに当たっては、不良・不適格業者の排除など、建設産業に特有の問題に十分な配慮が必要である。

再編に関連する主な論点については以下のとおりである。

(1) 不良・不適格業者の排除の徹底

建設産業の再編を進めるに当たっては、技術と経営に優れた企業が伸びられるよう、施工能力を有しないペーパーカンパニー等が跋扈せず、優れた技術と施工能力を有する企業が活躍できる環境を整備することが必要である。

特に、同種事業を営む多数の子会社（持株会社下の事業子会社を含む）を設立し、入札参加機会を拡大したり、同族経営の会社や事実上同一グループに属する会社が形式上持株会社を設立し、上記諸措置を活用したりすることについては排除することが必要である。

このため、特に、入札契約適正化法の徹底等を通じて不良・不適格業者の排除を進めるとともに、様々な施策の具体化に当たって企業経営の情報開示の徹底等を求めていくことが適切である。

(2) グループ内企業の入札参加等

持株会社を活用したグループ強化などの場合、複数の事業子会社が同一工事の入札に参加することによって談合等の問題を生じやすいとの指摘がある。

持株会社の下に重複する業務を営む多数の子会社が属する形態は、経済合理性から考えにくいだが、可能性がないとは言えず、その場合、実効ある競争の確保の観点から各発注者において競争参加に制限を加える措置が必要である。

ただし、持株会社を活用して経営統合した場合に、単純に持株会社下の企業であるというだけの理由で競争参加を排除すると、経営統合のメリットを失わせることになりかねず、実効ある競争の確保の観点からの支障の有無を個別に判断すべきである。

(3) 建設産業の財務実態の的確な把握と企業評価のあり方の見直し

連結決算の重視や資産に関する時価評価の導入等、企業をとりまく会計制度が大きく変化する中で、行政としても建設企業の財務実態を的確に把握し、その情報の開示を促していくとともに、企業評価のあり方を見直すことが重要である。

例えば、このため、1(4)で述べた入札参加時点での保証制度の導入など新たな企業評価システムの検討を進めるとともに、全ての公共工事の受注者の審査のものさしとなっている経営事項審査についても、そのあり方を常に見直していくことが重要である。

(4) 特定建設業許可への自己資本規制の導入等

昨年2月の「建設産業の再編の促進について」において検討することとされた、特定建設業許可への自己資本規制の導入や、特定JVに係る経営悪化企業のスポンサー規制の導入については、企業の経営安定化努力を直接的に促す効果はあるが、他方で、建設業許可や入札から、行政が一律に決める基準に従って企業を強制的に排除する手法の妥当性等の課題がある。

これらの施策は再編の促進のための施策としてではなく、むしろ建設業許可の条件としてどのような事項が適切かといった制度のあり方の問題として今後検討されるべきものである。

想定される再編パターン

今後、本委員会が提言した施策なども活用して、経営統合を含むさまざまな企業連携などを通じて、技術と経営に優れた企業が伸び、建設産業全体が創造力と活力を有する産業となることが強く期待されるものである

が、具体的にどのような形での経営統合や事業の再編が想定されるのか、最近萌芽的にみられる事例も踏まえて若干の素描を試みると以下のような例が考えられる。

1 事業補完型連携

建設産業、特にいわゆるゼネコンにおいては、他の産業に比べて、企業ごとの得意分野の違いが明確でなく、経営統合による事業分野の拡大といったメリットが小さいと言われることもあるが、個別にみていくと、例えば、土木部門と建築部門のウエイト、土木の中でも陸上土木としゅんせつ・埋立等の海上土木のウエイトなど、企業によって得意とする分野が異なる場合も少なくない。

こうした事業分野が異なる企業間で、例えば、公共工事等の土木部門中心の企業と民間建築部門中心の企業の連携、陸上土木中心の企業と海上土木中心の企業との連携など、それぞれの得意分野を生かした事業補完型の連携が考えられる。

2 地域補完型連携

建設産業の場合、現場単位での受注産業であることや、各企業の発展の歴史等から、営業の強い地域が企業によって異なることはごく一般的にみられるところである。

このため、西日本を基盤とする企業と東日本を基盤とする企業との間の連携など、地域を補完する形での連携が考えられる。

3 経営多角化等のための他企業の買収

自社の得意分野を基盤にしつつ、関連する事業分野を傘下グループに新たに収める、経営多角化や業容拡大のための他企業の買収が考えられる。

例えば、土木工事一般を行う企業が、道路舗装専門会社を新たにグループ企業とする場合などが考えられる。

4 得意部門への経営資源集中

ゼネコンは、土木、建築など、どのような業種の受注にも対応できるよう、「総合工事業」としての業容を整える場合が多いが、受注環境が厳しくなる中で、多くの業種を抱え、単に受注量を維持するだけでは、収益性が確保できないことも少なくない。収益向上の見込めない不採算部門などを抱える場合、限られた組織人員、技術力などの経営資源を、収益性の高い得意分野へ集中させることが考えられる。

例えば、土木中心の企業が、建築部門から撤退する事例などが考えられる。

5 共同子会社等の活用

建設工事の施工の一部について、経営合理化のため子会社化することはこれまでも行われてきたが、市場が縮小する中で、専門分野の一部や施工の一分野などを他の企業と共同で独立した共同子会社等に移し、一定の事業規模を確保することにより、より合理化メリットを大きくすることが考えられる。

6 異業種との連携

請け負った建設工事に関連して、完成後の施設の運営や関連サービスの提供などを行う、異業種企業との連携で付加価値を向上させる事例も、建設投資自体の縮小が避けられない中で、今後増加していくことが予想される。

例えば、マンション建設中心の企業が、マンション入居者向けのサービスを行う企業（情報プロバイダー企業、警備業、生活関連サービス業等）と業務提携をしたり、介護施設の建設を行う企業が、施設運営を行う企業と連携しあわせてリフォーム受注を行うようなケースが考えられる。

7 専門分野を有する企業同士の連携

専門分野を有する企業同士の連携としては、共通の専門分野を持つ複数の企業が、経営合理化のために共同子会社化するケース、関連する専門分野を有する企業同士が、受注力アップなどを目指して連携を図るケースなど、さまざまな展開が考えられる。

例えば、地盤基礎技術の特殊工法を得意とする企業の連携、橋梁の下部工を得意とする企業と上部工を得意とする企業の連携などが考えられる。

おわりに

前述のとおり、当委員会においては、昨年の緊急経済対策での決定を直接のきっかけとして、主に大手ゼネコンの再編を念頭に、市場原理に沿った発注方策の具体化や、多様な経営戦略を可能とする条件整備について検討を重ねてきた。

この間、政府による公共工事の縮減方針の決定、債権放棄企業に対する私的整理ガイドラインの策定、銀行等に対する金融庁の特別検査の実施など、建設産業を取り巻く環境は大きく変化した。また、その中で、これまで再編にはなじまないと言われ続けてきた建設産業においても、債権放棄を受けた準大手ゼネコンを中心に、経営統合や事業見直しなどの動きが現実のものとなってきたところである。

そうした流れの中で、当委員会での議論は、中間報告という形で世に問うて以降、行政としていわゆる護送船団方式の政策をとるべきでないとのメッセージを明確に発信しつづけてきた。これを受けて、行政としても、発注行政を含めて、履行保証割合の引き上げなどの具体的な形で政策化を図っており、それが建設産業に属する個々の企業での生き残りを賭けた真剣な取組みを促した面は否定できないものと認識している。

しかしながら、我々の最終的な目標は、個々の企業が整理・淘汰されることにとどまるのではなく、技術と経営に優れた企業が生き残り、伸びていくことにより建設産業全体が、創造力と活力をとりもどし、国民から信頼されながら良質な社会資本の形成に当たっていく、そうした姿を実現することにある。

その意味で、この一年の建設産業のめまぐるしい動きも、最初の一步を踏み出したものに過ぎないと考える。

当委員会は、本最終とりまとめをもって一応の役割を終えるが、今後当報告の趣旨に従い、建設産業の健全な発達と公共工事の品質の確保を目指して、建設産業行政及び発注行政において速やかに施策の具体化を図るべきである。

とりわけ、国だけではなく、地方公共団体等を含めて足並みをそろえた取組みを進めることを期待したい。

経済環境の変化は急速であり、これに的確に企業が対応できるよう行政の迅速な環境整備が望まれる。

さらに併せて、とりまとめの趣旨をさらに推し進めるために、今回検討課題とされた入札段階での保証制度等残された課題について真摯に検討することが望まれる。

建設産業の再編は、バブル後の不良債権処理に伴うものから、市場の縮小そのものに対する産業としての答えに変質しつつある。言い方を変えれば、これまでのように大手ゼネコン等の再編にとどまらず、地方の中小・中堅建設企業を巻き込んだ形で動いていかざるを得ないと考えられる。

大手ゼネコン等と地方の中小・中堅建設業とでは、その置かれた状況も異なり、必要な施策も自ずと異なるものと考えられる。もちろん、新たな会社法制を活用した経営統合など、今回の提言の中で地方企業にも活用されるべき点も多いと考えられるが、今後は、視野をさらに広げた検討が行われることが強く期待される。

最後に、建設産業が我が国の将来を担う次世代にとっても魅力ある産業であり続け、世界に冠たる技術を将来にわたって継承・発展させていく活力ある産業であることを強く願いつつ、当委員会としての提言とするものである。