

建設産業の再編の促進に関する 検討委員会中間とりまとめ

国土交通省総合政策局建設業課入札制度企画指導室



はじめに

今日、日本経済の再生のためには、金融再生と産業再生を両輪として進めることが必要不可欠であるとされている。

すなわち、金融機関の不良債権処理を促進し、金融仲介機能を速やかに回復すると同時に、不良債権の新規発生を抑制するという観点からも、産業の効率性を向上させ、収益の改善を図ることが最も重要な政策課題の一つであるとされている。

建設産業は平成13年度見込みで約67兆円にのぼる建設投資を担う基幹産業であるが、建設投資の低迷、建設業者数と建設投資のバランスの崩壊など市場の大きな構造変化の中で、受注の減少、利益率の低下により厳しい経営環境に直面している。

とりわけ、バブル崩壊に伴い、過剰債務を抱えた大手ゼネコン等の経営状況の悪化が表面化していること、金融機関の貸付け残高に占める不良債権の比率が他産業に比べ高いこと等から、建設産業は構造改革が必要な産業分野のシンボリック的存在としてとりあげられる状況となっている。

こうした中で、本年4月6日に決定された緊急経済対策においては、金融再生と産業再生の一体的推進が当面する重要課題としてとりあげられ

た。

その中では、不良債権の抜本的オフバランス化と企業再建の円滑化を図ることが必要とされ、特に、建設産業に関して、「技術と経営に優れた企業が伸びられる環境を整備するため、(中略)合併等の企業連携に対する支援、公共工事の市場原理に沿った発注方策の検討等、建設業界の再編に向けた市場環境の整備を進める」とされたところである。

本検討委員会は5月9日に第1回の会議を開いて以来、建設産業に詳しいアナリストや業界関係者からヒアリングを行うなど、延べ6回会議を行い、建設産業の再編の促進に関し、さまざまな観点から協議、検討を行ってきた。

本検討委員会における検討結果は、平成13年度末をめぐりとりまとめを行うこととしているが、建設産業の再編に関する基本的な考え方と当面講ずべき措置について一応の結論を得たので、今後の検討課題の提起とあわせ、中間とりまとめを行うこととしたものである。



建設産業の再編の促進に関する 基本的考え方

一般に産業の効率性の向上と収益性の改善を図るためには、技術と経営に優れた企業が伸び、そうでない企業が淘汰されるという健全な競争原理

が十全に働くようにすることが重要である。

建設産業の再編もまた、市場における健全な競争を通じて行われるべきものであり、行政の役割は競争原理を働きにくくしている要因の除去など、各企業がそれぞれの経営判断で多様な経営戦略をとることを可能とする環境の整備を進めることにある。

特に、建設産業においては、建設投資の約1/2を公共部門の投資が占めることから、公共部門の発注のあり方について検討を加え、適正な競争環境を整備することが重要である。

一方で、こうした公共部門の影響力をむやみに行使し、行政が例えば淘汰すべき企業を特定したりすることは、かえって市場環境を乱すこととなり、厳に慎むべきである。

公共工事は、その財源が主として税金で賄われることから、受注者の選定に当たっては、価格競争のみによる場合はもちろん、総合評価方式を採用する場合を含め、手続きの客観性・透明性ととも競争性の高い方式によることが強く求められる。

民間部門においては発注者の判断で破綻リスクのある企業を受注者から排除することができるのに対し、公共部門においては、一定の基準に該当する者であれば競争に参加することができ、結果的に、破綻リスクのある企業が受注することも可能となっている。

近年では、大手ゼネコン等でも、厳しい経営環境の中で破綻リスクが増大しており、そうした企業のリスクをどう評価するか、さらに、どうヘッジするかが公共部門の発注に当たって重要な課題の一つとなると考えられる。

さらに、建設産業の企業の多くは受注が減少する中で人員の削減などの合理化により利益の確保を図っているが、個別企業ごとの合理化にはおのずから限界があり、経営環境が厳しさを増す中で、今後は個別企業の枠組みを超えた再編も迫られることとなると考えられる。

一般的に、建設産業においては工事の品質等施

工能力に対する市場の評価が確立していないため、発注者による受注者の選別を通じた淘汰が起こりにくく、また、施工や受注の段階で規模の利益が働きにくいこと、ゼネコンの場合には相互補完的要素が小さいこと等の特性から再編が進みにくいとされる。

発注者による受注者の施工実績の評価等により不良不適格業者の排除の徹底を図るとともに、今後、顕在化してくると考えられる持株会社制度を活用した経営統合など従来なかった再編の動きに対応し、これを促進するような環境の整備が必要となると考えられる。

そうした取り組みにより、公共部門の発注における取り組みと合わせて建設産業の再編の促進に向けて大きな効果を発揮することが期待される。

3 当面講ずべき措置

こうした基本的考え方の下に、行政においては当面次の措置を具体化すべきである。

- (1) 大規模工事における履行保証割合の引上げ
公共工事の発注者は、一般に発注から工事・支払完了までの間、長期にわたって受注者の破綻リスクを抱えることとなる。

特に、大規模工事において受注者が破綻した場合には、再度の入札に伴う時間的な損失が大きいだけでなく、工事の遅延による社会的損失もきわめて大きいと見込まれる。

例えば、国においては、現在、予定価格が7億5,000万円以上の大規模工事について一般競争入札に付することとされているが、競争参加者が発注者の「指名」により選定される指名競争入札以上に、一般競争入札においては、発注者の裁量の余地が少なく、受注者の破綻リスクがその選定手続きに反映されにくいものとなっている。

企業の破綻リスクの大きさを客観的指標により明確に判定することは困難であることから、公共部門の発注者が一定の線引きを行い、破綻リスク

のある企業を受注から排除することは、きわめて困難である。

このため、発注者の適切なリスクヘッジが不可欠であるが、受注者の破綻リスクをヘッジする仕組みとしては、従来から採用されている履行保証制度の活用を基本とすることが適当である。

一方、現行の履行保証制度は、大規模工事を受注する大手ゼネコン等が破綻するような事態を想定しておらず、本来受注者が破綻した場合に損失の大きい大規模工事、特に重要な工事についても、規模の比較的小さい工事同様、一律に履行保証割合を定めている。

現在の厳しい経営環境に鑑み、国においては、一般競争入札の対象としている大規模工事（予定価格が7億5,000万円以上の工事）については、発注者のリスクを適切にヘッジするため、履行保証割合を引き上げることとすべきである。なお、引上げ後の履行保証割合は、当面、3割とすることが適当である。

国以外の公共工事の発注者においても、国と同様の措置を導入していくことが期待される。その際には、履行保証が受注者の破綻に伴う損失をカバーするものであることに鑑み、保証割合の引上げは、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すべきであり、規模の比較的小さい工事については適用しないこととすべきである。

こうした履行保証割合の引上げにより、結果的に履行保証を受けることが困難な破綻リスクの高い企業の大規模公共工事への参入が抑制されるものと期待される。

(2) 特定JV工事への履行保証の導入

現在、国における特定JVは、例えば100億円以上のダムや50億円以上のトンネルの工事など特に大規模で技術的難度の高い工事について、確実かつ円滑な施工を図ることを目的として採用されているが、2社以上の受注企業が発注者に対して連帯して債務を負っているという観点から履行保

証を求めている。

こうした特定JV工事は、本来、2社以上が協力して施工することを前提としているものであり、工事の中核となるような大手ゼネコン等が破綻した場合には、工事の安定的な施工に問題を生じるおそれがある。

現在、特定JV工事について履行保証を求めているのは、こうした特定JV工事の安定的な施工に支障を及ぼすような大手ゼネコン等の破綻が想定されていなかったことによるものとも考えられる。

しかしながら、大手ゼネコン等においても厳しい経営環境の中で破綻リスクが従来より高まっていることを考えれば、特定JV工事に対する履行保証についても、その導入を図ることとすべきである。

(3) 企業の信用力に応じた前払金保証料率の設定

現在、公共工事の前払金について行われている前払保証の保証料率は、各前払保証事業会社において、工事の規模を基本とし、継続的な受注者に対する割引制度等を組み合わせて定められている。大規模工事について受注者が破綻した場合、保証を行った保証事業会社の損失は格段に大きくなることから、こうした工事規模を基本とする料率設定は一定の合理性を有すると考えられる。

しかしながら、破綻リスクが個別企業ごとに異なることを考えれば、より企業の信用力を保証料率に反映させることを検討すべきである。このため、民間の損害保険会社などの例にならい、特に受注者が破綻した場合に損失の大きい大規模工事について企業の信用力に応じた料率設定を行うよう、前払保証事業会社に対して検討を要請すべきである。

4 今後検討すべき措置

建設産業の再編の促進のための市場環境を整備

するという観点から、本検討委員会においては、さらに、今後、次の事項について検討を続けることとしたい。

(1) 入札参加時点における技術力・経営力のある企業の選別

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、技術力に優れていることはもちろん、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。

このため、大規模工事では、個別の発注に当たって、こうした経営力のある企業が入札に参加する仕組みとして、入札参加時点で入札参加企業にあらかじめ金融機関による保証を求める制度の導入などの履行保証制度の見直しを図ることについて、さらに、今後、検討すべきである。

その際、工事着手時における受注企業のファイナンスを円滑化するために行われている前払金制度についても、大規模工事の受注者に十分な資金調達力を求める観点から、規模の比較的小さな工事と同じ支払割合とする必要があるのか、部分払制度の導入と併せて見直す余地はないか検討することが必要である。

(2) 下請企業の保護のための保証制度の導入

公共工事の受注者の破綻リスクは発注者だけでなく下請企業も負うこととなる。

特に、公共工事を受注することが、下請企業からみれば、元請企業の対外的な信用の補完ともなることから、元請企業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等について、技術的な課題を含めて今後検討する必要がある。

(3) 持株会社等を活用した経営統合への支援方策

一般に建設産業は統合のメリットが少なく、再編が進みにくいとされるが、厳しい経営環境の下

で、経営の合理化を進める手法として企業間の連携や経営形態の変更が進む可能性は高い。

建設産業の特性に応じ、各企業の枠組みを超えた再編を促進し経営基盤の強化を図るため、これまで合併や営業譲渡等について企業評価点数のかさ上げ措置等が講じられてきた。

今後は、さらに多様な経営形態を可能とするインセンティブの付与や規制緩和を検討する必要があるが、特に、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を同時に達成可能なことから、建設産業においても活用の可能性が高い。

このため、持株会社など新しい会社法制を活用した再編について、その促進を図るための措置について検討することが必要である。

(4) 特定建設業許可への自己資本規制の導入等

本年2月に決定された「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についての自己資本規制については、事業者の自主的な経営改善を促し、経営の安定化を図る視点から合理性はあるものの、望ましい自己資本比率を行政が一義的に決めることの是非、自己資本増大のための剰余金積立てが結果的に過剰債務処理を遅らせかねないこと、大企業から中小企業までさまざまな建設企業があり、会計処理が統一されていないことなどから、引き続き検討が必要である。自己資本比率を入札参加条件とすることについても、同様の対応が必要である。

また、同じく「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、経営状況の悪化した企業を一律に排除すること、行政の定める指標により経営状況の悪化を判断することの是非などの問題があり、引き続き検討が必要である。