

建設業の再生に向けて

国土交通省総合政策局建設業課

ひろせ あきひと
調整係長 廣瀬 仁人



「建設業の再生に向けた基本指針」策定の背景

1. 建設業の現状

今日、建設業をめぐる経営環境は、かつてなかったほど厳しくなっています。ピーク時の平成4年度には84兆円にのぼった建設投資は、平成14年度は約57兆円と、ピーク時に比べて3割以上縮小するものと見込まれています。建設業者数と建設投資のバランスが崩壊し供給過剰感が強まり、企業の収益性は大きく低下、全産業に占める建設業の倒産件数の割合は、この10年間で2割から3割に上昇しています。特に、バブル期の不動産投資等で過剰な債務を抱える大手・準大手ゼネコン等は、収益力の低迷の中で再建計画の見直しを迫られるなど、厳しい経営状況に直面しています。

各企業は経営の効率化・経営基盤の強化を迫られている状況にありますが、加えて、大手・準大手ゼネコン等では、一昨年の年末以来、金融機関による不良債権処理が加速する中で、上場ゼネコンでも7社が会社更生法や民事再生法による法的整理に移行するなど、過剰債務を抱え経営再建計画が市場の信認を得られなかった企業の淘汰が進んでいます。他方、合併や持株会社化による経営統合等、各企業の生き残りをかけた再編の動きが本格化しているところです。

2. 建設業の再編・淘汰の促進

建設市場は明らかに供給過剰な状況にあります。建設業の再編・淘汰は、基本的には市場を通じて行われることが基本です。行政は個別企業の経営に直接関与するのではなく、円滑な市場機能の発揮を阻害する要因があれば除去するなど、市場を通じた淘汰を促進する上で必要な環境整備を行うとともに、企業間連携等を含めた経営基盤の強化に向けた企業の取り組みを促進するため、合理的な組織再編を行える環境整備を図ることなどがその役割と考えます。

このため、国土交通省では、これまでも、

- ① 大型工事の履行保証割合の引上げ等により経営不振企業の公共工事参入を抑制する措置の導入
- ② 建設業許可手続きの円滑化や技術者のグループ内異動の弾力化等を進めるとともに、再編企業に対するインセンティブを付与することにより、経営の効率化・合理化のための組織再編の推進

などの取り組みを実施してきたところです。

3. 「建設業の再生に向けた基本指針」の策定

- (1) こうした中で、昨年10月には、政府として策定した「改革加速のための総合対応策」において、金融・産業の再生が大きな柱とされ、金融機関による不良債権処理の加速として、平成16

年度には主要行の不良債権比率を現状の半分程度に低下させ、問題を正常化させるとともに、産業・企業再生への早期対応として、新たに産業再生機構を設立し、企業の再生等を強力に推進することとしたところです。

これを受けて、政府としては、内閣総理大臣を本部長とする「産業再生・雇用対策戦略本部」において、昨年末に「企業・産業再生に関する基本指針」を策定し、わが国産業全体に共通する課題として過剰債務問題と過剰供給構造問題を取り上げ、その対応方針を明らかにするとともに、産業再生機構による債権買取や産業再生法による支援の基準が定められたところです。

この際、「企業・産業再生に関する基本指針」においては、個別産業の特性に応じ、事業分野別指針を策定することができることとされましたが、「建設業の再生に向けた基本指針」は、この事業分野別指針として、国土交通省が策定したものです。

(2) 建設業においては、

- ① 市場が縮小する中で過剰供給構造が是正されず収益性が大きく低下していること
- ② 金融支援による経営再建が中途半端になり、市場の信認を得られず破綻する事例が相次いだこと

といった問題が顕著となっています。このため、政府による政策支援に当たっては、

- ① 経営統合等の再編や事業規模の縮小を要件として過剰供給構造の是正に資するものであることをより強く求めるとともに、
- ② 安易な企業救済とならないよう再生可能な企業に限って支援を行うよう、健全な企業への再生に向けて明確な指針を策定することが必要です。

このため、主要行の不良債権処理の加速と併せて、全国展開する大手・準大手ゼネコン等を対象に、国土交通省として事業分野別の再生指針をつくることとしたものです。



「建設業の再生に向けた基本指針」の概要

1. 現状認識

すでに述べたとおり、建設業を取り巻く環境は、建設投資の急速な縮小と建設業者数と投資のバランスの崩壊の中で、急速に悪化しているとの認識に立っています。

特に、全国展開している大手ゼネコン等(50社)については、受注実績がピーク時の27兆円から13兆円に半減する一方で、従業員数は約13万人と、ピーク時から約5万人減少し、現在より受注規模が小さかったバブル期前の水準よりさらにスリムになっています。しかしながら、大手ゼネコン等は、バブル期を通じて増大した受注に対応するため、外注率を高めるなど、限られた人員体制で相対的に多くの受注をこなせるシステムをとっており、このため、受注が急速に減少した現状では結果的に供給過剰の状況となっており、過剰供給による競争が激化した結果、営業利益率も悪化しているものと認識しています。

2. 事業再生に対する支援の指針

本基本指針において、再生の基本的方向としては、

- ① 市場の縮小に対応した事業内容の見直しによる収益力の強化
- ② 経営基盤強化のための企業間連携

を基本的課題として設定しています。特に、産業再生機構による債権の買取等の政策支援については、安易な企業救済とならないこと、過剰供給構造の是正に資することの観点から、「企業・産業再生に関する基本指針」に定める生産性向上基準や財務健全化基準に加え、

- ① 企業規模のスリム化や2以上の企業の経営統合が行われること
- ② 収益性(売上高営業利益率など利益率を表す指標)、安定性(自己資本比率など資本の安定度等を表す指標)、健全性(固定比率など固定資産と資本の関係を表す指標)の三つ

の観点から平均的水準に近い水準となるものであること
の2点を政策支援を行う際の基準（支援基準）として加えることとしています。

以下、これらの点について順に補足します。

(1) 支援基準の性格

「建設業の再生に向けた基本指針」に規定する支援基準は、企業が産業再生機構による債権買取や、改正後の産業活力再生特別措置法に基づく認定のような政策支援を受けようとする場合の基準となるものであり、この点は政府が同時に策定した「企業・産業再生に関する基本指針」における支援基準と同様です。

別のいい方をすれば、これらの支援基準は、現状の企業の経営状況を行政として評価しようとするものではなく、仮に現状において外見上支援基準を満たさない企業があったとしても、企業経営に何ら影響を与えるものではありません。

また、支援基準の内容は、いずれも再生計画（計画期間は業種にかかわらず3年以内）の終了時点における対象企業の経営改善の計画についてみるものです。

(2) 「企業・産業再生に関する基本指針」による支援基準（業種横断的に必要とされる支援基準）

① 「企業・産業再生に関する基本指針」では、再生計画の終了時点において、「生産性基準」と「財務健全化基準」を満たすことを要件としています。

② 「生産性基準」とは、具体的には、自己資本利益率（ROE）が2%ポイント以上向上する等の基準であり、「財務健全化基準」とは、有利子負債のキャッシュフロー比率が10倍以内であること等の基準です。

（参考）

生産性基準 = 次の三つのうちいずれかを満たすこと

・自己資本利益率（ROE）が2%ポイント以

上向上（企業再生ファンドやほかの事業会社等が事業を買収し、再生させる場合にあつては、キャッシュフロー（修正ROA）が2%ポイント以上向上）

・有形固定資産回転率が5%以上向上
・従業員1人当たり付加価値額が6%以上向上

なお、2以上の企業による経営統合・事業再編の場合にあつては、これらに替えて、

・キャッシュフロー（修正ROA）が2%ポイント以上向上

・有形固定資産回転率が5%以上向上

・これらに相当する供給能力の削減を示すほかの指標の改善

のいずれかを満たすことが要件

財務健全化基準 = 次のいずれも満たすこと

・有利子負債のキャッシュフローに対する比率（「有利子負債合計額 - 預現金 - 信用度の高い有価証券等 - 運転資金」を「留保利益 + 減価償却費 + 引当金増減」で割ったもの）が10倍以内

・経常収入が経常支出を上回ること

③ さらに、産業再生機構による債権買取に当たっては、機構は最終的には買い取った債権を処分する立場にあることから、

・対象企業の清算価値よりも回収価値が多いと見込まれること

・再生計画の終了時点において、新たな再生スポンサーの関与等により当該企業が3年以内に機構以外からの資金調達（リファイナンス）が可能な状況となり、その結果、当該債権の処分が可能となる蓋然性が高いと見込まれること

が要件とされています。

(3) 「建設業の再生に向けた基本指針」による支援基準（大手・準大手ゼネコン等に必要となる追加的な基準）

① 大手・準大手ゼネコン等については、「建設業の再生に向けた基本指針」において、上

記⁽²⁾に加えて、「過剰供給構造の是正」および「再生の確実性」の観点から、以下の基準を満たすことを必要としています。

- ② 過剰供給構造の是正の観点からは、
- ・事業規模の縮小（ただし、縮小傾向にない分野に特化した場合を除く）
 - ・2以上の企業による経営統合・事業再編のいずれかを満たすことが必要となります。

ここで、事業規模の縮小については、企業の再生計画の前提となる受注見通しは、直近3年間の市場の動向または当該企業の受注動向を踏まえて策定することが必要です。

- ③ 再生の確実性
- 建設業が現在抱えている財務上の問題は、
- ・収益力の低下（収益性）
 - ・過大な有利子負債の保有（安定性）
 - ・不稼動資産の保有による効率性の低下（健全性）

の3点にあると考えられます。

このため、「収益性」「安定性」「健全性」の三つの観点から企業再生の可能性を判断することが適切であり、

- ・収益性を表す指標（利益率を表す、売上高営業利益率または総資本経常利益率その他これらに類する指標）
- ・安定性を表す指標（資本の安定度等を表す、自己資本利益率またはデットエクイティレシオその他これらに類する指標）
- ・健全性を表す指標（固定資産と資本の関係を表す、固定比率または長期固定適合比率その他これらに類する指標）

が、経営再建計画の終了時点で、大手・準大手ゼネコン等の概ね平均的な水準に近い水準となることを要件としています。

収益性、安定性、健全性のそれぞれの観点を示す指標は、平均的な水準に近い水準となることが必要ですが、それらを示す指標としては一種類に特定することはしていません。これは、企業の財務状況は、本来さまざまな観点から総合的に判断されるべきものであ

り、指標を特定して数値目標を設定して線引きを行うことは合理的ではないと考えられることによりますが、おのおのの指標は相互に密接に関連するものであり、どの指標によっても大きな差異は生じないものと考えています。



中小・中堅建設業の再生に向けて

1. 中小・中堅建設業の再生の基本的方向

地域の中小・中堅建設業は、立ち遅れている地域の住宅・社会資本整備の担い手として重要な役割を果たすとともに、地域の基幹産業として地元の住民に多くの就業機会を提供し、地域経済の発展と雇用に関与することのできない存在となっています。

特に、建設業は関連業まで含むと非常にすそ野が広く、地方圏においては、建設資機材の製造・卸やリース等を含めると、全就業者の2割以上が建設業および建設関連業の従業者となっています。建設業従事者数の推移をみると、平成13年度は632万人であり、投資規模が同じくらいであった昭和62年頃と比べて100万人程度多い水準となっています。昭和62年当時は人手不足感が強く、この数字をもって一概に過剰とはいえないものの、特にバブル崩壊以後、地方圏を中心に、地域の雇用の受け皿としての重要な役割を建設業が担ってきたことは否めない事実です。

他方、地域の中小・中堅建設業者は、例えば、資本金5千万円から1億円の企業では受注の5割以上、3千万円から5千万円の企業では受注の約3分の2を公共工事が占めるなど公共事業依存度が高いことから、公共事業の削減の影響を強く受けるおそれが大きくなっています。

業界を通じて供給過剰感が強まる中で、競争が激化し、各企業は生き残りをかけて経営の見直しを進めていますが、他方でペーパーカンパニー等の不良・不適格業者は後を絶たず、採算性を度外視したダンピング的な受注と下請企業へのしわ寄せ、元請企業の破綻に伴う資金繰りの悪化など、

技術と経営に優れた企業が伸びられる、健全な建設産業の発展という点から看過できない事態も深刻になっています。

建設業は、土木一式、建築一式などの工事を一括して請け負う総合建設業（いわゆるゼネコン）、設備工事や塗装工事などを行う専門工事業、さらには、大工、左官などの一人親方等、さまざまな業態から成り立っており、事業内容も、企業の抱える問題も、業態によって大きく異なります。むしろ、市場が縮小する中では、同じ建設業の中でも、元請企業と下請企業など、その置かれた立場によって利害が相対立する場合も少なくないと考えられます。

したがって、行政として具体的な施策を講じるに当たっても、それぞれの業態が置かれた問題に即して対応していくことが必要ですが、基本的には、今後も建設投資が大きく回復することは期待できない状況にあることから、ペーパーカンパニー等の不良・不適格業者の排除を進める一方で、生産高でも業者数でも圧倒的に多くのウエイトを占める中小・中堅建設業者の経営基盤を強化し、その経営の効率化を図ろうとする企業の努力を積極的に支援することにより、足腰の強い建設業の育成を図り、建設業全体の再生を進めていくことが重要な政策課題となっています。

今後、中小・中堅建設業の再生に向けての取り組みを次の事項を基本として進める必要があります。

2. 中小・中堅建設業の再生に向けた具体的取り組み

(1) 不良・不適格業者の排除の徹底

建設業の再生を進めていくに当たっては、何よりもまず、いわゆるペーパーカンパニーなどの不良・不適格業者を排除することが重要です。

平成13年4月には、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」が施行され、国、地方公共団体等のすべての公共工事の発注者を通じて、入札・契約にかかわる情報の公表等を通じた透明性の向上や、公正な競争の促進、談合・丸

投げ等の不正行為の排除の徹底、建設業部局・発注部局が連携した施工体制の的確な把握など、不良・不適格業者の排除を徹底する上で重要な枠組みができたところです。

国土交通省では、入札契約適正化法および適正化指針に従って講じた措置状況について、フォローアップ調査を行い（国の各省庁、特殊法人、都道府県、それに3300のすべての市町村を対象）、その結果の概要を公表したところです。それによると、入契法の施行が契機となって情報公開の面等で各発注者の取り組みが大きく前進した点もある一方で、透明性を確保する観点から行う競争参加者の点数の公表や第三者機関の設置、ダンピング受注の防止の徹底の観点から行う、低入札価格調査制度の調査要領の策定・公表や調査結果の公表、適正な施工の確保の観点から行う施工体制台帳の写しの発注者への提出の徹底など、発注者によっては取り組みが遅れている事項も少なくありません。

このため、昨年10月には総務省と連名で、都道府県を通じて各市町村に対しても必要な措置を講じるよう文書により要請を行うなどしたところであり、今後も、必要な場合には、都道府県とも連携して個別の指導も含めて対応するなど、入札契約適正化法の厳正な運用を図ることが重要と考えています。さらに、昨年度から、建設工事の施工現場の立入点検を随時行うなど、技術力を有しない業者、施工体制の不十分な業者等の排除の徹底を図ることとしています。

(2) 経営革新の推進

地域の中小・中堅建設業者においては、コスト管理等を十分に行わないまま、収益性が低下している企業が少なくありません。

今後、建設工事の現場を含めて、コスト管理の徹底と経営効率化の推進を図る必要があります。そのためには、適切な契約締結や見積書に基づく価格協議、見積条件の明確化等の取り組みを進めるとともに、経営効率化に向けたITシステムの導入環境を整備することも重要な課題です。

建設業では、単に本社レベルでの経営管理にとどまらず、それぞれの現場単位での工程管理、コスト管理が大きな課題であり、日々の業務の中で、リアルタイムの工程管理を行う上で、ITシステムの活用は大きな可能性を有すると考えられますが、中小・中堅建設業では、こうしたシステムを大きな事務負担・初期コストをかけないで導入する上での課題も多いところです。システムの標準化による低コストシステムによる工程管理の徹底、元請・下請間を含めた企業間取引のIT化のための共同の検討の場の設定など、行政としても経営効率化に向けた取り組みを支援する方策を進めることが重要と考えています。平成15年度予算でも、こうした方向で中小・中堅建設業のIT化推進を進める方策を講じていく予定です。

また、建設市場が縮小していく中で、介護福祉サービス、リサイクルや土壌汚染対策等の環境関連ビジネスなど、地域の中小・中堅建設業においても、成長が期待される新規分野への進出の取り組みが見られるようになっていきます。

しかしながら、新たな市場開拓には、個々の企業の努力のみによっては、情報収集やノウハウの蓄積などで困難を伴うことも少なくありません。国土交通省では、平成13年度の補正予算で、「建設業経営革新緊急促進事業」として、各事業者団体が自主的に行う新分野進出の調査や、会員企業に対する研修事業等について、支援を行ったところです。また、平成14年度補正予算においても、新分野進出に向けたアドバイザーの確保や研修事業を実施し、深刻化する地方の雇用機会の創出に資することを目指しています。

さらに、平成15年度予算では、福祉サービスや環境関連ビジネスなど、成長が期待される新規分野への進出の先進的な取り組みを、地域の建設業の再生のモデル事業として支援し、その成果を地域の建設業による新市場開拓に広く活用することとしています。

(3) 企業間連携の促進

厳しい経営環境の下で技術と経営に優れた企業

が生き残り、伸びていくためには、経営基盤の強化のための企業間の連携・再編は不可欠になりつつあります。

地域の中小・中堅建設業の企業間連携・再編は、家業としての「のれん」の維持など大手ゼネコン等にも増した困難が伴いますが、他方で地域的な営業基盤の異なる企業間の連携や、企業経営上負担となる設計・積算・資機材調達等の間接部門の共同化など、独立性を保ちつつ経営合理化を進める連携・再編も可能と考えられます。

特に、(2)に挙げたような新分野市場への進出のほか、間接部門の合理化には、さまざまな形で企業連携が有効と考えられます。

このため、徹底した分業・外注や連携・協業化による事業の効率化、共同事業による新分野進出など、経営の合理化・経営基盤の強化に向けた企業間連携のモデル的な取り組みを支援するとともに、中小・中堅建設業の合理的な組織再編を促進する観点から、事前協議制の導入による建設業許可手続きの迅速化、持株会社グループ内での技術者異動の弾力化、組織再編に伴う企業評価の適正化などの見直しを進めていくこととしています（もちろん、不良・不適格業者による制度の悪用を防止することが大前提です）。

(4) 中小・中堅建設業の事業再生支援

中小・中堅建設業者においては、経営環境の急速な悪化の中で、債務が膨らみ、経営が困難に陥る場合が少なくありませんが、こうした場合でも、不採算部門から撤退し、本業に特化すること等により事業の再生を図ることが可能な場合も多いものと考えられます。

このため、「企業・産業再生に関する基本指針」の「中小企業の再生支援」を踏まえつつ、産業活力再生特別措置法の積極的な活用等を図り、特に、再編による経営基盤の強化が適切に行われるよう努めるものとしています。

なお、中小・中堅建設業者の経営の健全化や事業展開等については、現在、中小企業金融等、さまざまな支援制度がありますが、情報源が分散す

るなどしており、中小・中堅建設業者がさまざまな支援制度などを十分に活用するために、積極的に情報提供を行うことなどが必要と考えられます。このため、今後、地方整備局建政部に、中小・中堅建設業の経営の健全化や事業見直し等についての経営相談窓口を設置するとともに、地域の関係機関との連携強化を図り、建設業再生の支援プログラムを策定することとしています。

(5) 中小・中堅建設業のセーフティネットの整備等

金融機関の不良債権処理の加速の過程で、地域金融機関を含む金融機関による貸し渋り等と、中小・中堅建設業の資金繰りの悪化が懸念されています。このため、中小・中堅建設業の資金繰り悪化や連鎖倒産を防止するため、昨年度補正予算において下請セーフティネット債務保証事業を拡充し、制度の対象を公共工事に限らず、社会全体の効用を高める施設に関する工事（鉄道、学校等）まで拡充したところです。

また、本制度の普及の上では、事業を行う事業協同組合に対して、各発注者に対して元請が有する工事代金債権の譲渡が認められることが必要です。このため、先日標準請負契約約款を改正し、発注者による債権譲渡の承諾の適用対象例として、同事業により建設業者が資金を借り入れようとする等の場合が該当する旨を明確化したところです。今後、市町村などの発注者に対して、同事業の周知徹底が図られ、債権譲渡の承諾の弾力的な運用が期待されるところです。

さらに建設業は、さまざまな技術・技能を有する多様な職種の技術者・技能者から構成されている点を踏まえ、企業の経営合理化に伴う人材流動化等を円滑に行い、失業を未然に防止するため、技術者の資格・経歴等に関するデータベースの整備を行うなど、人材の需給のミスマッチの解消を図る取り組みを推進することとしています。

(6) その他（ダンピング受注の防止）

いわゆるダンピング受注は、建設業の健全な発達を阻害するとともに、工事の手抜き、下請へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底等につながりやすいものです。発注者としては、ダンピング受注によって工事の品質の劣化が起こることは大きな問題であり、こうした事態が起きないようにチェックを事前に働かせる仕組みとして、各発注者においては、低入札価格調査制度等が導入されているところです。

しかしながら、先の入札契約適正化法に基づく調査によっても、特に市町村などの発注者においては、低入札価格調査制度の調査要領の策定・公表や調査結果の公表の取り組みが遅れているなど、問題が見られるところです。このため、昨秋には、総務省とも共同で、ダンピング受注の防止について、徹底を図るよう通知したところです。

さらに、先般、適正な施工体制の確保の徹底や低入札価格調査対象工事における履行保証割合の引上げなど、国土交通省として緊急に講じるべき措置をまとめたところであり、今後その的確・迅速な実施を図ってまいります。