

2013年5月13日 全16頁

# 震災2年 東北3県からみえる復興のキーワード

## 3つのミスマッチからみえる被災地の復興の鍵とは

金融調査部 主任研究員 島津 洋隆

### [要約]

- 東日本大震災から2年が経過し、岩手県、宮城県、福島県（以下、東北3県）のフロー面、ストック面における様々な経済指標において、震災前の水準に持ち直している指標もみられるが、足もと息切れ感のある指標も散見される。経済状況は依然として震災前の水準に完全に回復しきれていないとみられる。
- こうした中で、甚大な被害を受けたことを背景に、インフラ整備、住民の帰還、事業所の帰還に時間を要し、これらに回復の不可逆性がもたらされつつある。
- また、復興の過程において、雇用面、金融面、規制緩和面の3つの分野で、行政が講じてきた措置や金融機関の行動と地元ニーズの間にミスマッチが生じつつある。
- こうした課題からみえるキーワードは以下の4つがあげられる。第一に、復興特区における規制緩和等の特例を「レディーメイド型からオーダーメイド型」に変えること、第二に、復興の進捗や経済復興の断絶をなくすこと、すなわち「復興のシームレス化」、第三に、住民の帰還、産業の復興を一体的実現すべく規制緩和等を講じること（「住民・産業のダブルターゲット」）、最後に、復興の二極化への対処（「復興格差の解消」）である。

## 1. 経済指標における復興状況

### (1) フロー面

#### ① 東北3県の全体の景況感

全体の景況感について、景気ウォッチャー調査（図表1）からみると、全国の動向と同じく5カ月連続で改善している。これは東北においても、全国的な新政権に対する期待によるマインド改善に沿う形で表れたものとみられる。

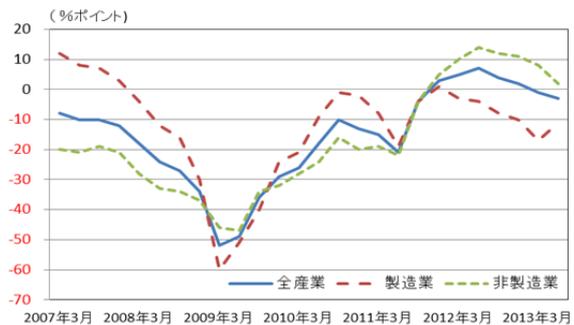
一方、2013年3月調査の日銀短観では、東北全体（図表2）、岩手県（図表3）、福島県（図表4）における全産業の業況判断DIが悪化している。特に製造業は昨年後半以降、悪化を続けている。製造業の生産活動の低調さがうかがえよう。足もとや先行きにかけて悪化を示していることから、復興需要による景気回復の効果が鈍化しつつあると考えられる。

図表 1 東北 景気現状判断（方向性）DI



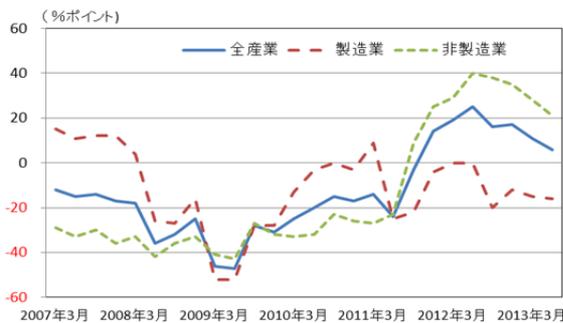
(出所) 内閣府「景気ウォッチャー調査」より大和総研作成

図表 2 東北 日銀短観業況判断DIの推移



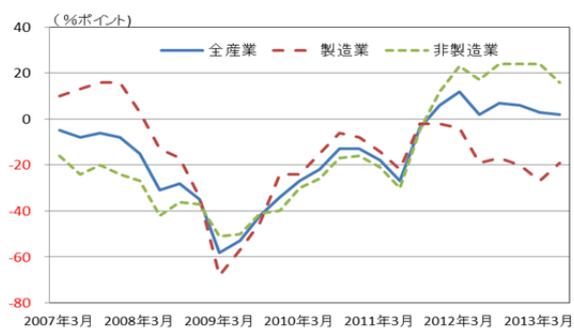
(出所) 日本銀行仙台支店より大和総研作成

図表 3 岩手県 日銀短観業況判断DIの推移



(出所) 日本銀行盛岡事務所より大和総研作成

図表 4 福島県 日銀短観業況判断DIの推移



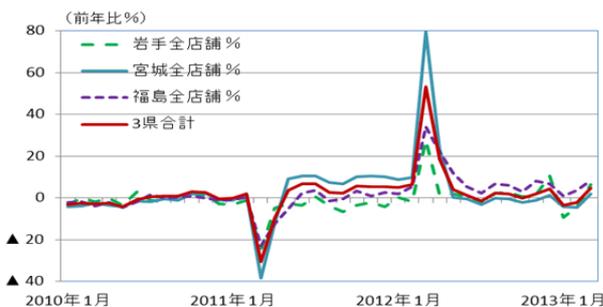
(出所) 日本銀行福島支店より大和総研作成

## ② 個人消費

小売売上高(図表5)については、昨年末は3県ともに堅調に推移していたが、今年1、2月にかけて福島県を除きやや伸び悩んでいた。しかし、今年3月に入ると3県いずれも前年を上回った。

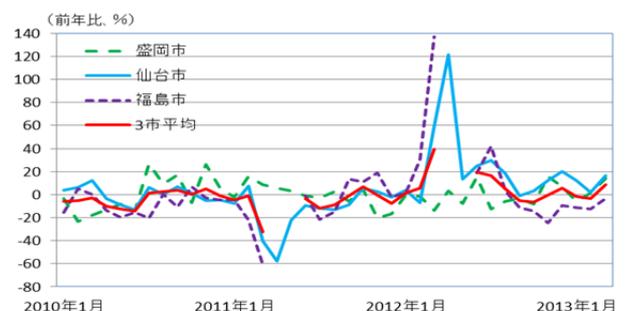
家計調査における消費支出(図表6)についてみると、仙台市を除き、盛岡市、福島市は月ごとの振れはあるが、3市を均してみると1、2月は伸び悩んでいたが、3月は一転して大幅に増加している。

図表 5 小売販売額（全店ベース）の前年比の推移



(出所) 東北経済産業局「商業販売統計」より大和総研作成

図表 6 家計調査消費支出（名目）の前年比の推移



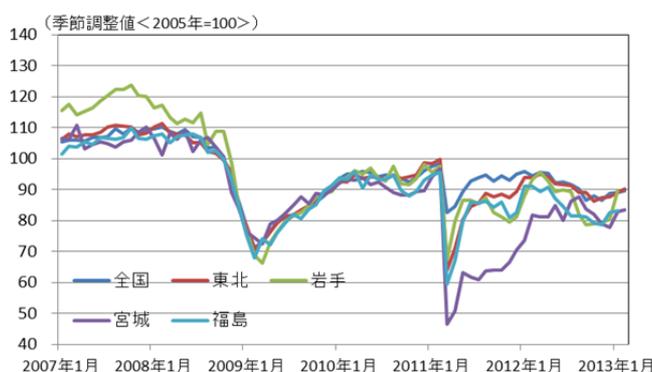
(注) 図表6における福島市、3市平均(盛岡市、仙台市、福島市)は、2011年3月、4月に欠損値があるため、2011年3月、4月と2012年3月、4月の前年比は非表示。

(出所) 総務省「家計調査」より大和総研作成

### ③ 生産

鉱工業生産指数は、震災前の水準にまでは回復しきれていない状況が足もとまで続いている（図表7）。特に、沿岸部の生産拠点、特に食品加工業については、壊滅的打撃を被ったため、再開までには至っていないという声も聞かれる。また、震災により雇用が甚大な被害を受けた沿岸地域では、地盤が沈下した地区もあるが、盛土・防潮堤工事による安全な事業用地の造成が進んでおらず、事業の再建や新たな投資がしづらいケースも散見される。こうしたことを踏まえると、生産が震災前の水準に回復するには、事業所が帰還しやすい各種の措置を早期に講じることが期待される。

図表7 鉱工業生産指数の推移



（出所）東北経済産業局「鉱工業生産統計」より大和総研作成

農業については、津波で被災した農地において、営農再開が可能となった面積の割合が、今年1月の時点で38%である。今年3月の時点では、約63%（復興庁「東日本大震災からの復興に向けた道のり」（平成25年3月版））と見込まれていた。水産業についてみると、沿岸部のがれき撤去がほぼ完了に近づいているが、漁港の陸揚げ機能が再開した漁港が昨年11月に36%に達したばかりである（図表8）。こうしたことから、農水産関係の生産についても、震災前の水準に達するには相当な時間を要するものとみられる。

図表8 主な農水産関係インフラの本格復旧・復興の進捗状況

主な農水産関係インフラ	進捗率	時点	復旧・復興の状況(上段)
			被害の状況(下段)
農地	38%	2013年1月末	営農再開が可能な農地面積(8,190ha) 青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉県の津波被害を受けた農地面積(21,480ha※) ※旧警戒区域等を含む
漁港	36%	2012年11月末	陸揚げ岸壁の機能が全て回復した漁港数(115漁港) 被災した漁港数(319漁港※) ※警戒区域等を含む
漁場(養殖)	90%	2013年2月末	がれき撤去が完了した箇所数(967箇所) 養殖漁場の箇所数※(1,074箇所) ※再流入による追加箇所数を含む
漁場(定置)	97%	2013年2月末	がれき撤去が完了した箇所数(973箇所) 定置漁場の箇所数※(1,008箇所) ※再流入による追加箇所数を含む
養殖施設	77%	2012年12月末 (宮城は2012年9月末)	養殖業再開に目途がついた施設数(宮城・岩手)(51,568施設) 養殖業再開希望者の施設数(宮城・岩手)(67,121施設)
定置網	79%	2013年1月末	大型定置網の復旧数(114ヶ銃) 大型定置網の操業再開希望数(142ヶ銃)

（出所）復興庁「復興の現状と取組（平成25年3月26日）」より大和総研作成

#### ④ 企業収益

製造業については、2011年度から2012年度にかけて震災による生産ラインの停止等により、収益は大きく落ち込んでいる。一方で、非製造業は建設業を中心に、震災復興の需要が増加したこと等により、2011年度は大幅に伸びたが、2012年度（実績見込み）は2011年度対比で減少している（図表9）。

生産は震災前の水準には至っておらず（図表7）、生産の回復には時間を要するものと考えられるため、収益も回復に時間を要するものとみられる。

図表9 日銀短観（2013年3月調査）における経常利益実績と計画の推移（前年度比）

	東北6県			岩手県			福島県			全国		
	全産業	製造業	非製造業	全産業	製造業	非製造業	全産業	製造業	非製造業	全産業	製造業	非製造業
2011年度	17.4%	-33.9%	53.8%	5.1倍	黒字転化	2.1倍	-3.0%	赤字転化	45.8%	-3.2%	-8.9%	0.5%
2012年度(実績見込み)	-22.3%	-57.9%	-10.3%	7.5%	1.2%	11.2%	6.1%	黒字転化	-0.5%	0.4%	-2.3%	1.9%
2013年度(計画)	16.3%	2.1倍	2.0%	4.4%	19.4%	-3.8%	16.0%	5.2倍	-0.3%	5.9%	9.5%	3.9%

（出所）日本銀行、同仙台支店、同盛岡事務所、同福島支店「短観」（2013年3月調査）より大和総研作成

沿岸部の津波被害や原発事故に伴う警戒区域・計画的避難区域に本社がある企業についてみると、2割以上の企業が休業に追い込まれている（図表15-1）という実情がある。特に福島県についてみると、6割以上の企業が休業に追い込まれた状況である（図表15-4）。

## （2）ストック面の回復

### ① 公的ストック

公共工事前払金保証統計からみると、東北3県における公共事業の動向は、請負件数・金額ともに、復旧・復興事業の本格化に伴い、件数・金額ともに2011年後半から2012年夏ごろにかけて大きく膨らんだ。2012年秋以降は金額ベースでは依然として高い水準で推移しているが、件数は減少している（図表10-1、10-2）。1件当たりの工事金額が足もと増加している（図表10-3）ことから、東北3県において大規模な工事案件が増加しているものと考えられる。

図表10-1 公共工事請負件数の推移

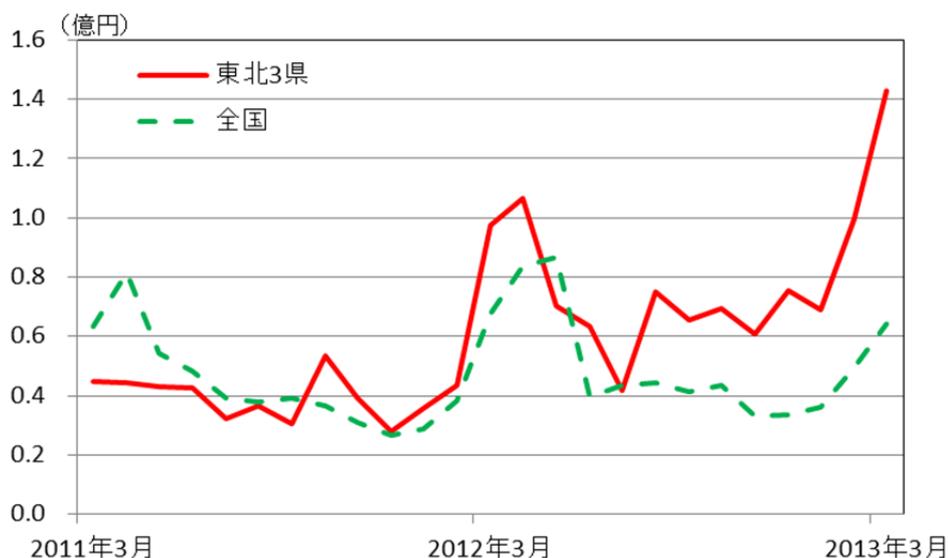


図表10-2 公共工事請負金額の推移



（出所）東日本建設業保証株式会社「公共工事前払金保証統計」より大和総研作成

図表 10-3 1件当たりの公共工事請負額の推移



(出所) 東日本建設業保証株式会社「公共工事前払金保証統計」より大和総研作成

主な公共インフラの進捗状況については、まちづくり等の復興の事業の根幹を成す防潮堤を含む「海岸対策」の着工率が、昨年12月末時点で31%にとどまっており(図表11)、その完成までには相当な時間を要するとみられる。

図表 11 主な公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況

主な公共インフラ	進捗率	時点	復旧・復興の状況等(上段)
			被害の状況(下段)
海岸対策(全体)の着工	31%	2012年12月末	本復旧工事に着工した地区海岸数(148地区) 被災した地区海岸数(471地区)
海岸防災林の再生の着工	35%	2013年2月末	海岸防災林の復旧事業の工事着手延長距離(49km) 海岸防災林の復旧事業の被災延長距離(青森県~千葉県)(140km) ※警戒区域等を含む
河川対策の完了	99%	2012年11月末	本復旧工事が完了した箇所数(2,112箇所) 被災した河川管理施設の箇所数(2,115箇所)
下水道工事の完了	89%	2012年11月末	通常処理に移行した処理場数(65箇所) 災害査定を実施した処理場数(73箇所)
水道施設工事の完了	46%	2012年12月末	本格復旧事業のための災害査定の対象工事が全て完了した水道事業者数(83事業) 災害査定を実施した、あるいは実施を予定している水道事業者数(179事業)
交通網(直轄国道)工事の完了	97%	2012年7月末	下のうち本格復旧完了等の開通延長(1,126.6km) 岩手、宮城、福島県内の国道4号、6号、45号の総延長開通(1,161km)
鉄道工事の完了	88%	2012年12月末	下のうち鉄道運行を再開した路線の延長(2,046.6km) 岩手、宮城、福島県内の旅客鉄道のうち被災した路線総延長(2,318.3km)
港湾工事の完了	96%	2012年12月末	下のうち本格復旧工事に着手した路線の総延長(97箇所) 被災した港湾のうち、平成24年度内に本格復旧工事が完了する産業・物流上、特に重要な港湾施設の箇所数(101箇所)

(出所) 復興庁「復興の現状と取組(平成25年3月26日)」より大和総研作成

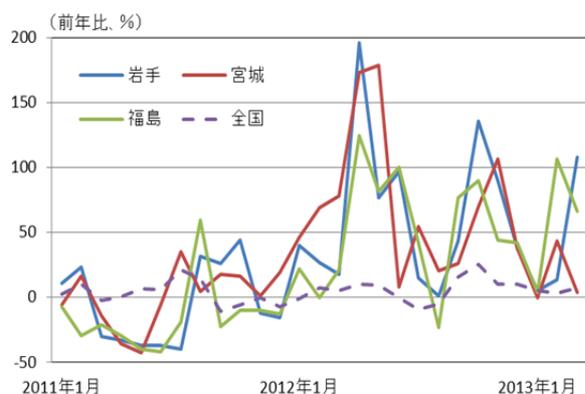
## ② 民間ストック

建築着工統計(図表12)をみると、月ごとに振れはあるものの、新設住宅の着工戸数、非居住用建築物の着工床面積とも、昨年秋から足もとにかけて前年を上回る水準で推移

している。

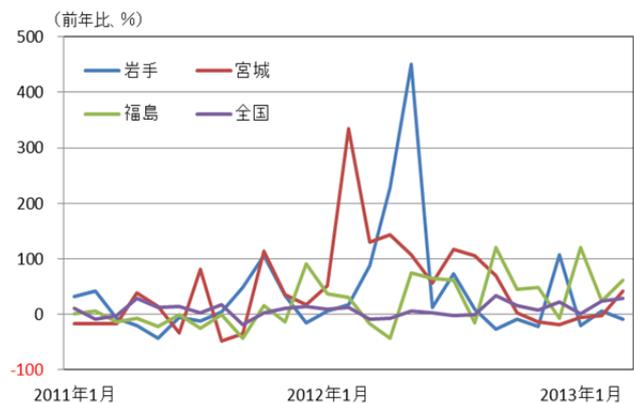
住宅・宅地の建設・造成については堤防建設計画や、震災前のコミュニティーの同意が前提となるが、原子力災害で著しい被害を受けた福島を除いて、岩手県、宮城県においては、計画がほぼ定まった（2013年4月時点で全体の約90%＜復興庁「東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し」＞）。復興庁によると、2015年度によろやく、「民間住宅用宅地」と「災害公営住宅」の供給が開始されることに鑑みると、ストックの回復を前提とするフローの指標については、本格的な回復は2015年度以降から始まるものと想定される。

図表 12-1 新設住宅着工戸数の前年比推移



(出所) 国土交通省「建築着工統計」より大和総研作成

図表 12-2 非居住用建築物着工床面積の前年比推移



民間の設備投資計画についてみると、2012年度（実績見込み）は福島県を除いて東北全体では2011年度を上回っていた。しかし、2013年度についてみると、福島県を除き、東北全体では前年度を下回る計画となっている（図表 13）。この背景については、後述（4.（2）復興のシームレス化）するが、復興景気がいつまで続くかという不安を抱いていると考えられるため、経営者が設備投資に慎重となっている可能性があると考えられる。

図表 13 日銀短観（2013年3月調査）における設備投資の実績と計画の推移（前年度比）

	東北6県			岩手県			福島県			全国		
	全産業	製造業	非製造業	全産業	製造業	非製造業	全産業	製造業	非製造業	全産業	製造業	非製造業
2011年度	3.1%	-2.7%	13.9%	26.3%	32.2%	13.4%	-12.0%	-11.2%	-13.3%	0.0%	4.3%	-2.3%
2012年度(実績見込み)	14.8%	8.9%	23.6%	23.9%	24.2%	23.0%	-0.8%	-36.7%	54.1%	6.0%	3.3%	7.5%
2013年度(計画)	-12.0%	-11.4%	-12.9%	-28.2%	-22.8%	-42.1%	13.0%	31.7%	1.2%	-3.9%	-1.2%	-5.3%

(注) ソフトウェア投資を除くベース

(出所) 日本銀行、同仙台支店、同盛岡事務所、同福島支店「短観」（2013年3月調査）より大和総研作成

ストック面の回復の所要期間は長く、住民の帰還もそれに応じたものにならざるをえないと考えられる。防潮堤、面整備事業による民間住宅用宅地（いわゆる、まちづくり）および災害公営住宅の供給の早期の開始が本格的な復興に向けた必須の課題となろう。

## 2. 時間経過に伴う回復の不可逆性

### (1) インフラ（防潮堤、まちづくり）

住民が帰還する条件として、安全かつ魅力的なまちづくりが前提となろう。がれきについては、福島第一原発の事故による警戒区域又は計画的避難区域の対象区域等を除いては撤去が進み、がれき処理割合が今年3月末時点で58.4%に達した。また、防災集団移転促進事業において移転先用地や移転者数の計画、つまり高台移転・区画整理等を主とするまちづくりが定まった地区はこの春に約9割に達した。

だが、今年春の時点で、災害公営住宅の整備に着手した割合が37%（福島県を除く）であることと、先に述べた「民間住宅用宅地」と「災害公営住宅」の供給が、2015年度によく開始されることに鑑みると、住民の帰還の前提となる防潮堤やまちづくり等のインフラ整備は長期的なスパンで考えなければならないだろう。

### (2) 住民の帰還（人口の問題）

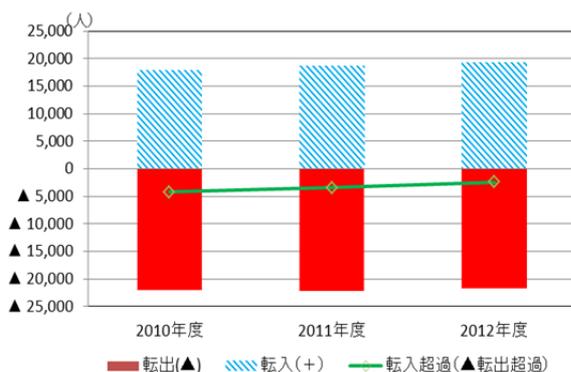
インフラ整備が長い時間を要し、それに追隨して、住民の帰還も遅れがちである。

沿岸地域はもともと過疎化が進行していた地域も少なくなかったため、被災前から転出超が続いていた。こうした実情に加えて、今回の震災により、避難先の住民は、避難先で就職することなどにより定住化しつつあり、住民の帰還は都市部以外の地域では極めて深刻な課題となっている（一方で、仙台市の内陸部では転入超となっている）。

図表14-1から14-4をみると、仙台市を擁している宮城県は2012年度に人口増加に転じている。この背景には、仙台市の内陸部に住民が帰還していることや他の被災地域の住民が避難していると考えられる。一方、岩手県、福島県は、2010年度から2012年度の3年連続で人口が減少している。3県全体では、2010年度から2012年度の3年連続で人口が減少している。

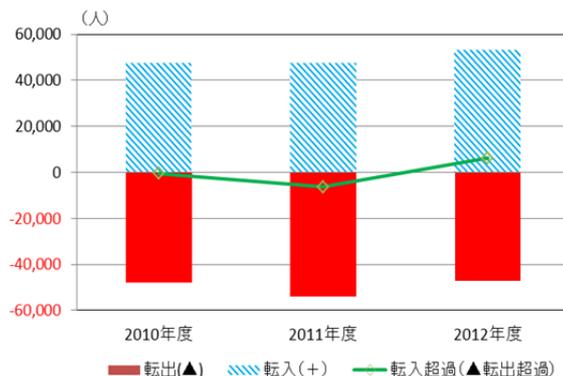
2013年4月4日時点における東日本大震災による避難者数は、約30.9万人にのぼることから、東北3県が転出超に歯止めがかかるまでは相当な時間を要するものと想定される。

図表 14-1 岩手県 転出入者数の推移

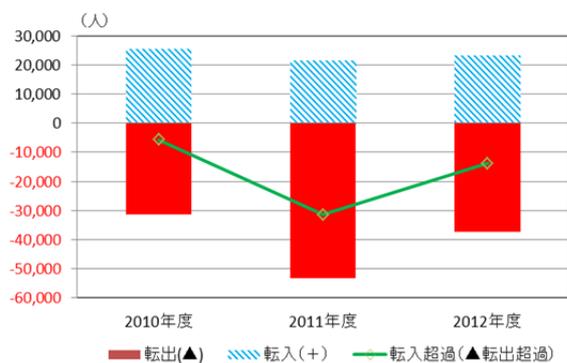


(出所) 総務省「住民基本台帳報告」より大和総研作成

図表 14-2 宮城県 転出入者数の推移

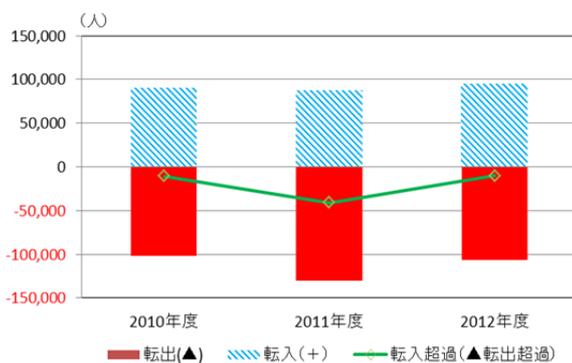


図表 14-3 福島県 転出入者数の推移



(出所) 総務省「住民基本台帳報告」より大和総研作成

図表 14-4 東北 3 県 転出入者数の推移

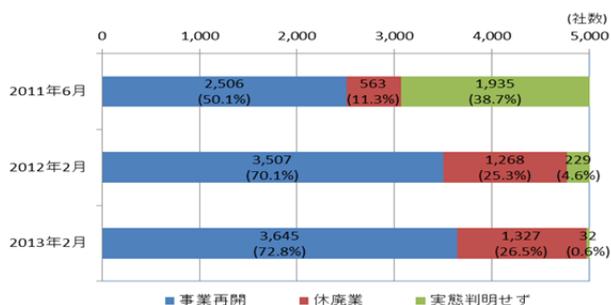


### (3) 事業再開と事業所の帰還

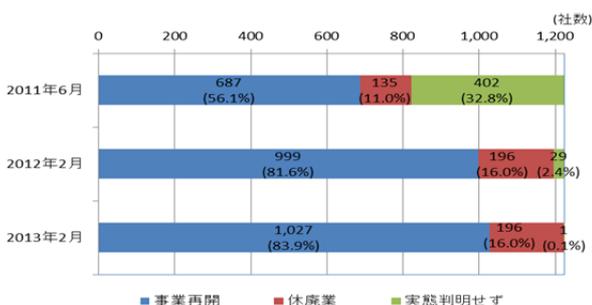
東北 3 県では、被災後に他の地域に移転した事業所が、元の場所に帰還しづらい状況に置かれているという声も聞かれる。さらに、施設の損壊等により休業を余儀なくされた事業所も多く、その結果、事業の再開、ひいては産業の復興にまで至らないケースがあると考えられる。

帝国データバンク「特別企画：東北 3 県・沿岸部『被害甚大地域』5000 社の再追跡調査」(2013 年 3 月 4 日)によると、宮城県、岩手県における事業再開率は 8 割に達して一巡したが、福島県は依然として事業再開率が 3 割程度にとどまり、休業率が依然として 6 割にのぼっている (図表 15-1~15-4)。

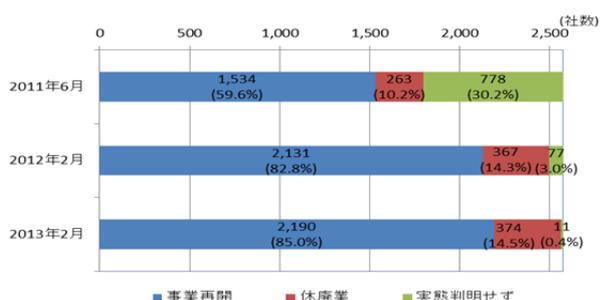
図表 15-1 東北 3 県・沿岸部の事業再開状況



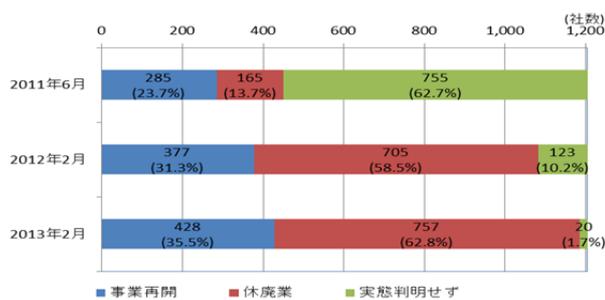
図表 15-2 岩手県・沿岸部の事業再開状況



図表 15-3 宮城県・沿岸部の事業再開状況



図表 15-4 福島県・沿岸部の事業再開状況



(出所) 帝国データバンク「特別企画：東北 3 県・沿岸部『被害甚大地域』5000 社の再追跡調査」(2013 年 3 月 4 日)より大和総研作成

事業再開に際して、地震・津波等で損壊した設備等の更新などの資金調達が困難なことに加えて、事業による収入も激減あるいは皆減している状況である。更に、旧債務による二重債務問題等もあり、資金調達が困難になっている。さらに、避難先で再開した事業所については、新たな取引先を開拓し、避難先でかなりの従業員を雇用していることに鑑みると、元の事業所での再開は困難なケースが多いとみられる。

—— 避難先で再開した事業所が、現地で従業員を雇用していることが、総務省の平成 24 年就業構造基本調査（速報）で判明している。これによると、東日本大震災により、東北 3 県内に 24 年 10 月 1 日現在も避難している者及び震災後に転居した者（15 歳以上人口）は 23.7 万人。このうち震災時に有業であった者は 13.3 万人で、離職した者は 2.6 万人。その離職した者のうち、有業者は 1.1 万人（離職した者の 44.7%に相当）にのぼる。

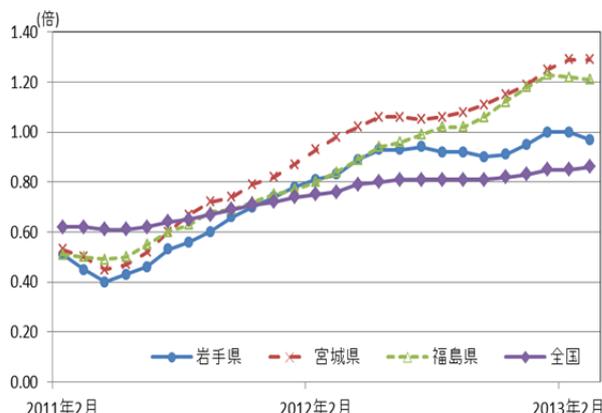
### 3. 復興の過程における三つのミスマッチ

#### （1）雇用のミスマッチ

東北 3 県における有効求人倍率（図表 16-1）、新規有効求人倍率（図表 16-2）は、震災直後は一時的に大きく低下したものの、2011 年 5 月以降上昇傾向にある。2011 年夏以降、いずれの数値も全国を上回る水準に達していることがうかがえる。足もとの伸びはやや鈍化傾向にあるものの、復興関連事業を背景に全国よりも高い水準で推移している。

3 県の有効求人倍率、新規求人倍率ともに全国を上回る水準で推移していることから、東北 3 県の雇用情勢は良好のようにも見えるが、雇用のミスマッチを指摘する声も聞かれる。

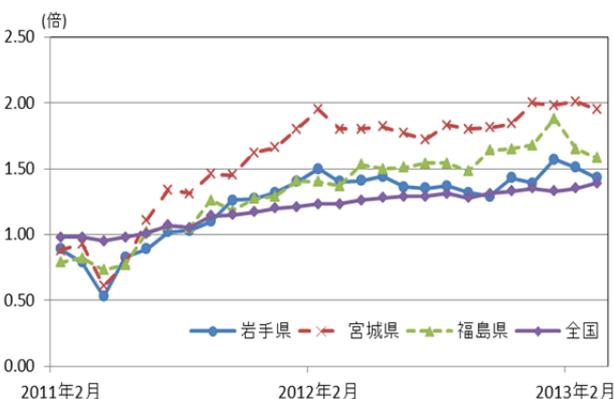
図表 16-1 有効求人倍率の推移



（注）有効求人倍率、新規求人倍率ともに季節調整値

（出所）厚生労働省、岩手県労働局、宮城県労働局、福島県労働局より大和総研作成

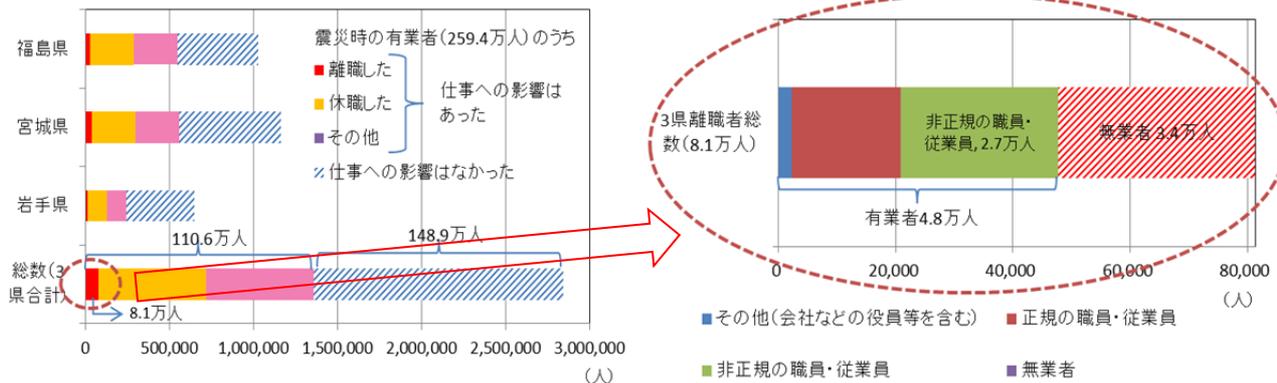
図表 16-2 新規有効求人倍率の推移



総務省の平成 24 年就業構造基本調査（速報）によると、東北 3 県（2012 年 10 月 1 日現在の在住者）における、震災時の有業者 259.4 万人のうち、震災の直接被害による「仕事

への影響があった者」は、110.6万人で、このうち離職した者は8.1万人存在する。この震災により離職した者のうち現在有業である（再就職を果たした）者は4.8万人で、離職者の58.7%を占めている。また、再就職を果たした者のうち「非正規の職員・従業員」は2.7万人で、再就職を果たしたうちの59.0%となっている（図表17）。

図表 17 東日本大震災の仕事への影響（左図）と被災の直接被害により離職した者の就業状態（右図）



(注) 同結果は東北3県において回収された調査票を集計したもの。東北3県以外に避難している者の状況は同結果に含まれていない。

(出所) 総務省「平成24年就業構造基本調査 東日本大震災の仕事への影響に関する結果-岩手県・宮城県・福島県(速報)」より大和総研作成

国の復興予算により建設業等の雇用の需要が増加しているといわれている。しかし、昨年秋の時点では、再就職者のうち「非正規の職員・従業員」が大半を占めており、また、再就職を果たしていない者が約4割存在している。つまり、雇用のミスマッチが統計上で顕現化しているといえよう。

他方、人材不足を指摘する声も聞かれる。行政側に人員不足が報じられており、具体的には復興事業関連で業務が増加し、現員では対応しきれない実情が存在する。

—— 2013年3月27日付の河北新報では、「東日本大震災で被災した宮城県内沿岸15市町の職員不足が2013年度当初、約280人に上る見通し」とであると報じている。

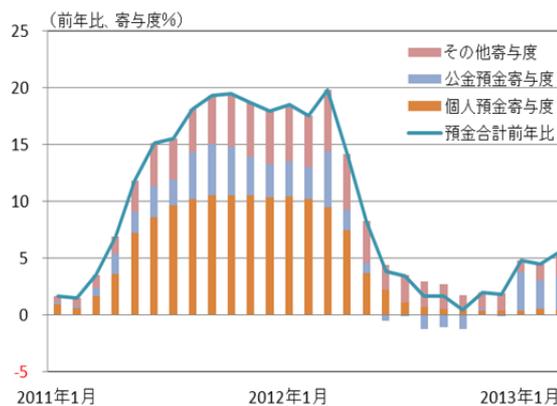
## (2) 金融のミスマッチ —— 預貸率の低下と国債を中心とする有価証券への投資

東北3県の預貸率が急速に低下している。この背景には震災以降貸出が伸びている一方で、それを上回る預金が流入していることが背景にある。預金の流入は、地方公共団体の国からの復興交付金等、個人預金における賠償金、地方公共団体から給付された義援金等の受け入れがあったものと考えられる。なお、福島県の個人預金の増加が目立っているが、原発事故関連の賠償金が流入している可能性が高いとみられる。(図表18-1~18-4)。

図表 18-1 岩手県 預金残高の預金者別前年比寄与度の推移



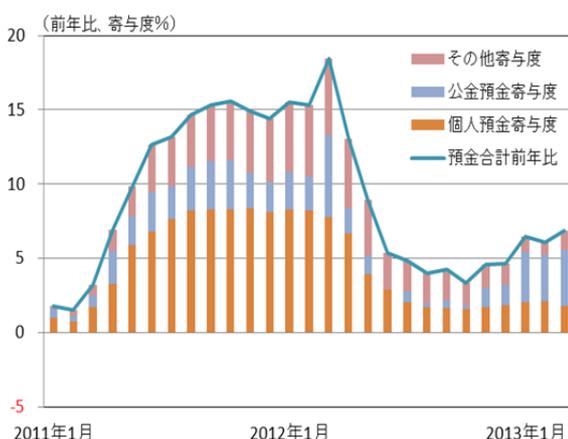
図表 18-2 宮城県 預金残高の預金者別前年比寄与度の推移



図表 18-3 福島県 預金残高の預金者別前年比寄与度の推移



図表 18-4 東北3県 預金残高の預金者別前年比寄与度の推移



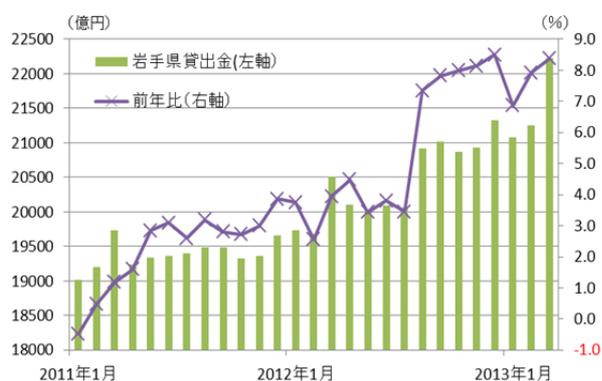
(注) 国内銀行勘定。ただし、整理回収機構、ゆうちょ銀行を除く。

(出所) 日本銀行より大和総研作成

他方、貸出金（残高）（図表 19-1～19-4）については、震災直後数か月間は3県ともに残高は減少あるいは前年並みの水準で推移していた。震災後1年間では、3県における貸出金は行政の融資促進制度等により徐々に回復してきた。なかでも、福島県については、県の制度である「制度資金利子補給金」による利子補給の受付終了（2012年3月末）を控えた駆け込み需要等がみられたことから、貸出金は前年比プラス幅で2012年3月まで拡大していた。なお、岩手県は2012年8月、宮城県は2012年3月に、貸出金残高が増加しているが、これは県など地方公共団体向けの貸出が増加したことが背景にあるとみられる。

—— 福島県の「制度資金利子補給金」制度は、事業資金を対象にした利子補給制度であり、2011年度の利用件数は13,007件、利子補給対象融資額は約2,330億円。なお、制度の適用を受けた事業者は3年間県より利子補給を受けることが可能。

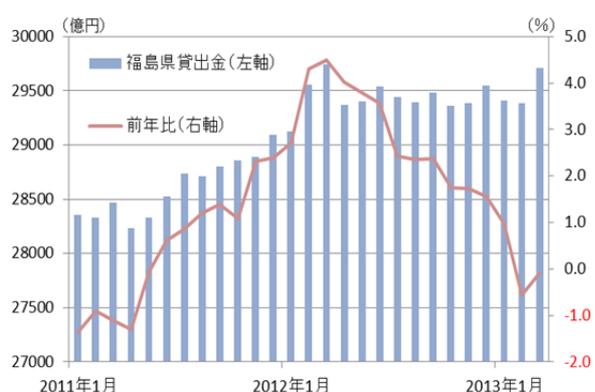
図表 19-1 岩手県・貸出金残高の推移



図表 19-2 宮城県・貸出金残高の推移



図表 19-3 福島県・貸出金残高の推移



図表 19-4 東北3県・貸出金の残高推移



(注) 国内銀行勘定。ただし、整理回収機構、ゆうちょ銀行を除く。

(出所) 日本銀行より大和総研作成

しかし、貸出以上に預金の増加が進んでいるため、預貸率が急速に低下している（図表 20）。また、東北 3 県に本店を置く地銀、第二地銀における、各有価証券の対預金比率をみると、国債の比率が増加していることがうかがえる（図表 21）。こうしたことから、東北 3 県の地銀が、融資以上に増加する預金を国債以外で運用しづらい現状が浮かび上がっている。金融機関において調達・運用のミスマッチ（歪み）が生じていることがうかがえる。

融資の阻害要因（銀行側が融資できないもしくは借り手が融資を受けることができない）として考えられるのが、二重債務問題である。

震災前に存在していた、個人の住宅ローンや、企業の設備投資による負債、運転資金による負債等が、住宅の損壊や工場の設備の損壊等により既存債務を払えないばかりか新たな融資を受けられないという事象が散見された。こうした中で、個人の住宅ローン等については、被災ローン減免制度（個人版私的整理ガイドライン）、被災中小企業のワンストップ相談窓口として、産業復興相談センター及び債権買取等を行う産業復興機構が 2011 年 11 月以降被災各県に設置された。また、小規模な事業者を対象とした東日本大震災事業者再生支援機構（2012 年 2 月設立）による債権買取・減免が実行されつつある。

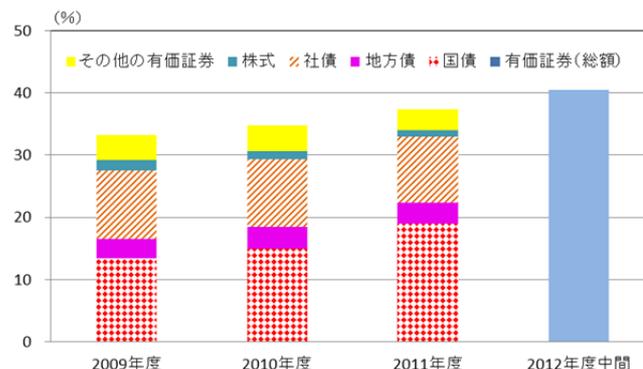
—— 2013年4月末時点で、同機構の累計の支援決定件数は187件、買い取り対象債権の元本総額は301億円<債権買取を伴う支援決定179件>（うち債務免除の総額は90億円<86件>）、出資額は40億円<出資4件、出資予定額も含む>。

図表 20 東北 3 県 国内銀行勘定における預貸率の推移



(出所) 日本銀行より大和総研作成

図表 21 東北 3 県に本店を置く地銀の総資産に占める運用資産の比率の推移



(注) 東北 3 県に本店を置く地銀、第二地銀の総額を計上。

(出所) 地方銀行協会より大和総研作成

### (3) 規制緩和のミスマッチ

被災地においては、復興を加速させるために政府により復興特区が設定されている。この復興特区制度とは、地方公共団体が地域の実情を踏まえて復興特別区域法に定められた税制上の優遇措置、規制・手続の特例などを自ら選択して作成した計画を政府の認可を受けて、地域限定の特例措置を実現することにより復興を加速させるための制度である。

同制度における規制緩和等については、地元住民や地方自治体の要望に応えられていないものも存在し、今後国と地方自治体との協議会で明らかになるが、溝を埋められるかどうかは不透明であろう。

加えて、時間の経過とともに、当初必要とされた規制緩和の内容が不必要あるいは、緩和された規制が地元ニーズからそれつつあることが表面化しているという声も聞かれる。そうした中で、規制緩和を巡り、既存の業者と新規進出企業と溝が生じたケースがある。

具体的には、水産業復興特区で新規進出企業と既存漁業者の対立が表面化しているケースである。この特区は、漁協に優先的に与えられていた漁業権を一定の要件を満たした法人にも開放し、民間投資を呼び込む制度である。村井宮城県知事が2011年5月、政府の復興構想会議で漁業の再生を目的に創設を提案し、東日本大震災復興特別区域法に盛り込まれた。

新規事業者にとって規制緩和は好都合であるし、そこで雇用される人にとって、合同会社が沿岸漁業権を取得することで漁業者個人の経済的負担を軽減し、所得の安定的な確保につながり、ひいては流通・加工分野への雇用創出にもつながろう。一方で、既存の漁業

者が生業を得ていた水産資源や仕事を奪いかねないとの懸念が既存の漁業者から出ているとのことであるが、新規参入者と既存の漁業者との一つの政策をめぐる対立が、生産の回復、漁業の復興を阻害する可能性も考えられる。

—— 宮城県は 2013 年 4 月 10 日、東日本大震災の復興特区制度に基づき、沿岸漁業権を民間企業（合同会社）に開放する水産業復興特区の認定を復興庁に申請し、復興庁は同月 23 日にこれを認定した。津波の被害が大きかった宮城県石巻市桃浦地区のカキ養殖業者と水産卸の仙台水産（仙台市）が出資する「桃浦かき生産者合同会社」に適用された。これに対し、漁業権を優先的に与えられてきた県漁協は反発を続けている。

#### 4. 課題からみえる復興のキーワード

##### （1）地元ニーズに合った規制緩和（「レディーメイド型からオーダーメイド型の規制緩和」）

先述したように、規制緩和や租税の特例措置等が地元ニーズに沿わないケースや、既存業者と新規参入者の溝を生み出しているケースもみられるが、国と地方で話し合いによりミスマッチを解消している、いわば、国からの「レディーメイド型」の規制緩和を、地方の要望により「オーダーメイド型」の規制緩和に作り替えている事例がある。

その一つが、復興特区制度における「国と地方の協議会」である。同協議会を通じて特例措置を追加・充実させている。これまでのところ昨年 8 月に宮城県と国が協議会を開催し、国が設定した規制緩和や租税措置等について意見交換を行っている。協議を受けて、防災集団移転促進事業の移転先の用地が地方公共団体等に取り上げられた場合における譲渡所得への 5,000 万円特別控除の適用が平成 25 年度の税制改正大綱で認められ、法改正が行われ、4 月 1 日に施行された。これは「宮城県の意見が反映された」（宮城県）ものであり、今後も必要に応じて地方からの要望がなされ、各種の規制緩和等が講じられるとみられる。

—— なお、福島復興再生特別措置法により、福島県内については、全市町村において復興特区制度の税制上の特例措置を含む復興推進計画を策定することができ、一部で同法に定められた独自の上乗せの特例措置を実施している。

##### （2）復興の進捗と経済復興の断絶を解消する（「復興のシームレス化」）

日銀短観（2013 年 3 月調査）において企業の設備投資計画が慎重なことや、雇用面においてミスマッチが生じているという状況に鑑みると、企業は復興需要がいつまでも続かないことを想定しているものと考えられる。つまり、復興需要が生じてても、急遽設備投資を行う余力もないし、仮に設備投資をしても先行きの公共事業の増加に限度があるであろうという不安から、設備投資に二の足を踏む企業が多いとみられる。当然、雇用も同じく急に公共事業等予算増額に伴い需要が増加しても、人員（正規社員）を即座に増やすことに

は慎重であろう。

企業の投資や正規雇用を促すためには、被災地域における長期的かつ自律的な経済成長を期待させられるものとなることが重要である。

したがって、たとえば、一時的な復興需要を生じさせるような予算措置を講じるよりも、複数年度にかけた復興予算の策定を講じることが望ましい。

あるいは、規制緩和や免税措置を、期限を切って執行することよりも、恒久的あるいは段階的措置により執行することで、復興の腰折れを生じさせないことができると考えられる。東日本大震災事業者再生支援機構が、15年という期限を設けて被災した二重債務を抱える事業者に対し、返済猶予を与えていることに鑑みると、復興で手当てされた種々の措置も長期間にわたり講じられるべきであろう。

また、復興の断絶を避けるための手法として、ストック面に対する規制緩和措置を被災者や被災企業等に提供するという方策も考えられる。

被災地では、防潮堤の建設や高台移転等のコミュニティの形成の進捗が、さまざまな理由により遅延しているケースが依然として散見される。一方で、応急仮設建築物で震災前からの事業を継続している事業者もあるが、同建築物の使用期限が2年3カ月である（建築基準法84条4項）ため、事業継続不能に陥る可能性がある。事業継続不能の企業が一度に続出すれば、被災地のまち全体の復興に水を差しかねない。復興に断絶をもたらすことは、一度回復したフロー面、ひいてはストック面の回復に水を差すことになり、全体の復興や経済成長を阻害させかねないだろう。

これに対して、復興庁は、宮城県の太平洋沿岸市町で新たな復興推進計画を認可することにより、応急仮設建築物を2年3カ月の期間を超えて存続させることとした（東日本大震災復興特別区域法17条）。こうした猶予の背景には、まちづくりの遅れや新たな高台移転の遅れがあるとみられるが、インフラをめぐる制度面からの断絶要因を取り除くために、シームレスな復興に向けた施策と考えられる。

### （3）住民の帰還と産業の復興の一体的な実現（「住民・産業のダブルターゲット」）

行政は、住民の帰還のみ、あるいは産業の復興のみにターゲットを置いた規制緩和措置を講じても、双方がリンクしているため、同時達成は困難になってしまいかねない。

各自治体では、住民の帰還のために、事業所に対して元の場所で事業再開をするように呼びかけている。加えて、国も被災企業を対象にした「中小企業組合等共同施設等災害復旧事業」（いわゆる「グループ補助金」）<sup>1</sup>や融資制度などで支援している。しかし、これら

<sup>1</sup> 東日本大震災により甚大な被害を受けた津波浸水地域又は警戒区域等であって、特に復興が遅れている東北3県を対象に、中小企業グループが復興事業計画（県の認定によるもの）に基づき、その計画に必要な施設の復旧・整備等を行う場合に、その費用に対して、国が2分の1、県が4分の1を補助する制度。対象は、中小企業グループ、商店街復興組合、まちづくり会社等。

の制度は必ずしも功を奏していないという声も聞かれる。前掲の帝国データバンクの統計においても、福島県の沿岸部で事業を再開したのは、約 4 割で、休廃業したのは約 6 割という状況である。さらに、前述したように、復興における経済情勢の先行きへの不安から、企業が設備投資や新規の雇用に踏み切れない事情も抱えている。

この背景には、住民の帰還が見込み難いことがあると考えられる。特に、震災により職を失った住民は、帰還先で期待通りの再就職を果たすことができるかどうかということ念頭に置いており、元の場所で被災前の生活を過ごせるかと、元の居住地域への帰還に慎重になっているという声も聞かれる。

これに対して、国と地方自治体は「レディーメイド型」の規制緩和等の措置を講じることにより、住民の居住面での配慮や、産業面における規制緩和、税制の優遇措置を講じることなどにより、「住民の帰還」と「産業の復興」を一体的に実現する措置を講じつつある。

#### (4) 復興の二極化への対処（「復興の格差解消」）

沿岸部と内陸部（都市部）において復興の二極化が生じつつあるという声も聞かれる。具体的には、住民の帰還について格差である。

「住民基本台帳人口移動報告（平成 24 年結果）」（総務省）において、岩手県についてみると、内陸部、都市部にあたる、盛岡市、北上市、滝沢村で 2011 年度、2012 年度において、2 年連続で人口が対前年比で増加しているが、沿岸部等のその他の市町村は人口が対前年比で減少している。宮城県についても、仙台市青葉区、太白区、泉区、大和町、利府町、富谷町で 2010 年度から 2012 年度まで、3 年度連続で人口が増加しているが、沿岸部を含めたその他の市町のほとんどで人口減少が続いている。原発災害の大きな被害を受けた福島県については、ほとんどの市町村で 2010 年度から 2012 年度までの各年度にかけて前年度比で人口が減少している。

沿岸部については、土地の嵩上や高台へ集団移転など時間がかかる事業があり、そもそも復興の発射台が異なっていることに課題が残る。加えて、沿岸部は津波による壊滅的な打撃を被り、地盤沈下により事業再開や生活再建がままならないという悪条件が重なった地域もあり、復興の二極化は当初から避けがたいとみられていた。

沿岸部と内陸部（都市部）の住民の帰還等の格差の解消が今回の復興の鍵となろう。魅力的なまちづくりがこれを解消すると見込まれるが、沿岸部から避難した住民がすべて戻る保証は現在のところ少ないと考えられる。震災前に居住していた住民が時間の経過とともに帰還しづらくなることだけでなく、震災以前からも過疎化あるいは人口減少が続いていたことに鑑みると、完全な復元は難しいものとみられる。魅力的なまちづくりと産業と人を呼び込むような政策（特区、規制緩和）を講じることにより、今後の沿岸部の復興や経済成長、ひいては内陸部と沿岸部の格差の解消につながるものと考えられる。

以上