

# 東日本大震災被災地における産業復興の現状と課題 —自律的な経済成長に向けて—

調査部 副主任研究員 星 貴子

## 目 次

1. はじめに
2. 震災前の被災3県の経済状況
3. 震災被害と復旧・復興対策
  - (1) 未曾有の経済被害
  - (2) 目標は被災地経済の自律的な成長持続
4. 産業復興の現状
  - (1) 震災前の水準を回復した被災地経済
  - (2) 復旧すれども、復興は道半ば
5. 被災地経済の自律的な成長持続に向けて
6. おわりに

## 要 約

1. 東日本大震災から10年が経過した。国は、復興に着手した当初から2020年度末を一つの区切りとし、単なる原状回復ではなく、基幹産業の基盤強化や新産業の創出など、従来の生産性の低い産業構造を払しょくし、被災地の自律的で持続的な成長を目指してきた。確かに、県内総生産や鉱工業生産指数などのマクロ経済指標は震災前の水準を回復し、6次産業化の進展や自動車関連産業の集積など、一部に明るい兆しもみられ始めた。
2. しかしながら、いまだに事業を再開しても売り上げが低迷し経営難に陥る事業者や倒産に追い込まれる事業者が存在する。また、産業の集積や研究開発拠点の創設によって期待された生産性の向上、産業の高度化、新たな産業の創出等の効果は、いまだ限定的である。現況は復旧・復興関連事業に支えられた側面が強く、大局的には震災前の状態に戻ったにすぎず、持続的な成長に必要な経済基盤が構築されている状況にはない。
3. 国は、2021年度からの5年間を第2復興・創生期間とし、回復が遅れている岩手県と宮城県の沿岸部や福島県の復興支援に重点を置く方針を示した。もっとも、資金繰り支援に重点を置いたこれまでのような取り組み方では、被災事業者が震災前の経営水準を回復できても、事業を継続し、自力で成長を持続させることは容易ではない。むしろ萌芽がみられる既存基幹産業の高度化や成長分野における新基幹産業の創出が停滞する恐れがある。
4. 被災地経済の自律的で持続的な成長を実現するには、復興支援という枠組みから一步踏み込んで、経済成長戦略に舵を切り、地元企業、地域産業を成長分野にシフトさせるとともに、同分野を支える基盤を積極的に強化・育成するといったことが求められる。具体的な方策としては、①既存基幹産業の成長や新たな基幹産業の創出の基盤となるエコシステム形成の推進、②ICTを活用したDXや経営改善等に関する専門人材の確保と先端技術やスキルを要する人材の養成、③優遇措置等のインセンティブの拡充によるDXやカーボンニュートラルなど次世代に向けた投資の促進が考えられる。
5. いまだ回復軌道に乗ることができない事業者や地域が存在するなか、これまでの復興対策を総括し、改めて目標未達の要因、欠如していた取り組みを十分に精査することは重要である。しかし、被災地経済、ひいてはわが国経済の再生、持続的成長につなげるためには、“復興”から一步前進し、経済成長促進、成長戦略に軸足をシフトさせることが求められる。この10年を一つの節目に、被災地経済が、復旧・復興から脱却し、次世代に向け自律的で持続的な成長軌道をたどることを期待したい。

## 1. はじめに

東日本大震災から10年が経過した。国は、復興に着手した当初から2020年度末を一つの区切りとし、単なる原状回復にとどまることなく、イノベーションの積極的な導入などによって、生産性の低い産業構造を払しょくし、被災地の自律的で持続的な成長を目指してきた。確かに被災3県（岩手県、宮城県、福島県）では、県内総生産や鉱工業生産指数などのマクロ経済指標が震災前の水準を回復するなど、一部に明るい兆しもみられ始めた。しかし、ここまでの回復基調は、復旧・復興関連事業に支えられた側面が強い。大局的には震災前の状態に戻ったにすぎず、持続的な成長に必要な経済基盤が構築されている状況にはない。

これに対し国は、2021年度から、回復が遅れている岩手県と宮城県の沿岸部や福島県の復興支援に重点を置く、いわば「復興支援延長」の方針を示した。しかしながら、これまでの支援策を延長するだけでは、国内外の企業が競争力を高めるなか、被災事業者が事業を継続し、自力で成長を持続させることは容易ではない。

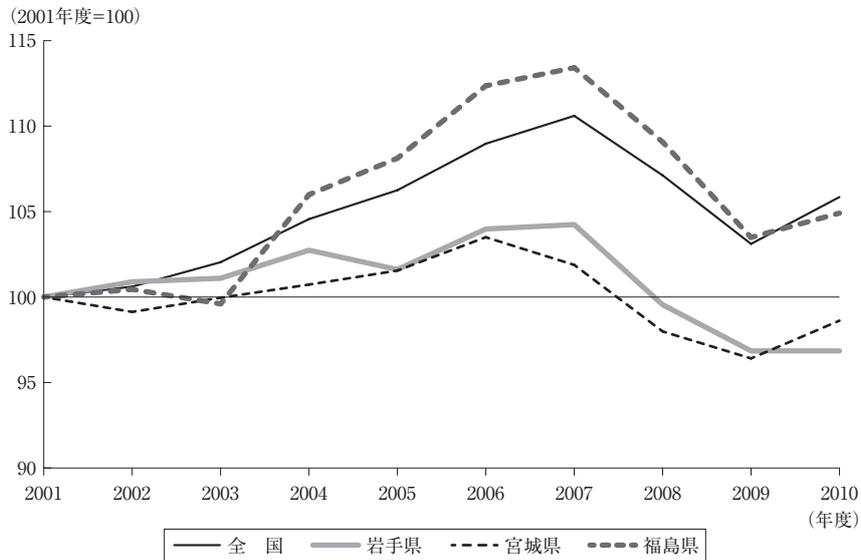
そこで本稿では、とりわけ甚大な被害を受けた被災3県の産業、なかでも多くの成長分野が存在する製造業に焦点を絞り、自律的で持続的な成長に向けて求められる取り組みについて考える。最初に、東日本大震災が被災3県の経済に与えた影響を把握するために、震災前の経済状況を確認する。そのうえで、産業への被害と復旧・復興の現状、およびこれまでの復旧・復興対策を整理し、それらを踏まえ、今後取り組むべき課題について検討する。

## 2. 震災前の被災3県の経済状況

東日本大震災前の被災3県の経済状況を振り返ると、程度の差こそあれ、2000年代入り後にバブル経済崩壊のダメージから脱し、2007年にかけて改善傾向が続いた。2008年にはリーマンショックにより大幅に落ち込んだものの、2010年には回復に転じた。2001年度から2010年度の各県の県内総生産の推移をみると、福島県では、リーマンショック時に一時的な後退はみられたものの、2004年度以降、全国を上回る勢いで拡大し、終始2001年度の水準を上回っていた（図表1）。岩手県や宮城県では、バブル経済崩壊からの回復が緩慢で、リーマンショック以降2001年度の水準を下回っていたものの、宮城県では2010年に回復の兆しがみられるようになった。

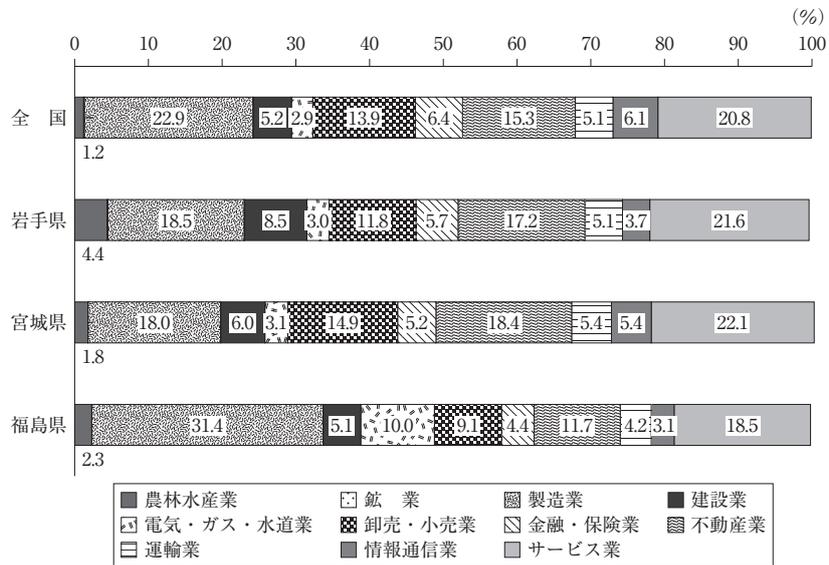
しかしながら、2000年代の景気回復は必ずしも持続的なものとはいえないものであった。被災3県を含む東北地方は、総じてみれば、他地域に比べ比較優位があるとされた農林水産業が人口減少や消費者の趣向の変化等により伸び悩む一方、地域経済のけん引役となる産業に乏しく、公共インフラ事業を手掛ける建設業や行政部門に依存せざるを得ない状況にあった。実際、2010年度の県内総生産の経済活動別構成比をみると、岩手県では、全国対比サービス業、建設業の割合が高く、行政サービス部門や公共事業による建設需要など、公的部門によって支えられていた面が否めない（図表2）。東北一の経済都市である仙台市を抱える宮城県では、他の大都市と同様に、卸売・小売、運輸、通信等が雇用・付加価値を創出する役割を担っていたと考えられるが、東北地方の人口減少が加速するなかであって、これらの産業だけで力強く経済をけん引し続けられるかは不透明な状況であった。一方、福島県では、製造業の割合が最も高く主たる基幹産業であったが、大手企業の下請けや組み立て工場が大宗を占め、大手企

(図表1) 東日本大震災以前の被災3県の県内総生産



(資料) 内閣府経済社会総合研究所「県民経済計算 (2001年度～2010年度)」  
 (注) 県内総生産は、生産側、実質：連鎖方式 (2005年基準)。

(図表2) 被災3県における県内総生産の経済活動別シェア (2010年度)



(資料) 内閣府経済社会総合研究所「県民経済計算 (2010年度)」  
 (注) 県内総生産は、生産側、実質：連鎖方式 (2005年基準)。

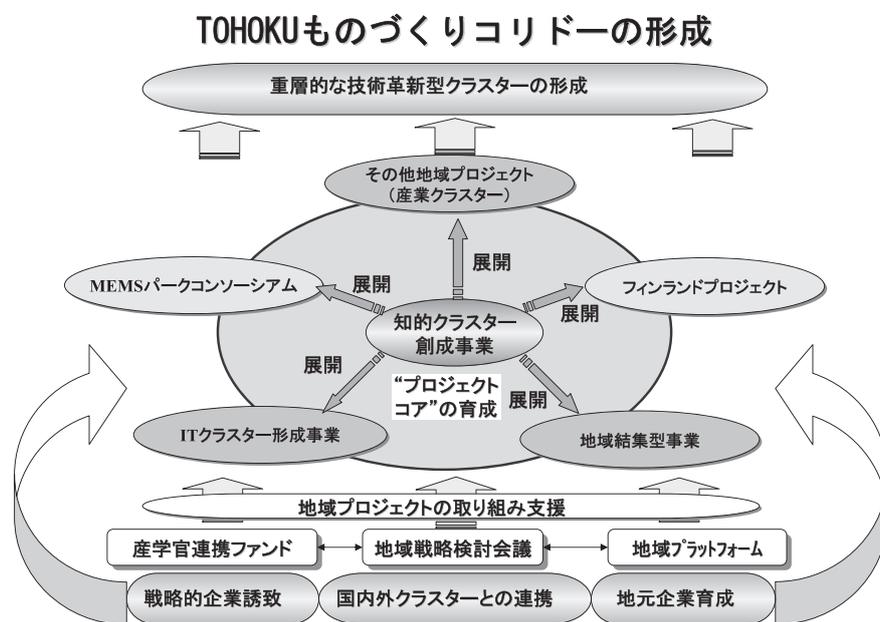
業の経営動向に左右されやすいといった側面もあった。加えて、電気・ガス・水道業の割合が全国平均に比べ大幅に高いことが示す通り、東京電力の原子力発電所への依存度が高く、これは東日本大震災以降福島県の経済の足かせとなった。

こうした状況を打開するには、建設業や公共部門ではなく、地域経済のけん引役として高付加価値産

業や成長産業といった産業が必要となる。そのため、経済産業省や各自治体を中心となり、域内外からこうした産業分野の企業を集積させ、地域経済の活性化、持続的な成長に資する経済基盤の構築を図っていた。

具体的には、国の産業クラスター計画として2006年度から「TOHOKUものづくりコリドー」プロジェクトが展開された。同プロジェクトの下、MEMS（注1）技術、医歯工連携・健康福祉、半導体製造装置関連、自動車関連部材、光産業（注2）、非鉄金属リサイクル、IT（ICT）といった成長分野に重点を置き、産学官連携の下、域内外企業の集積やそれらのネットワーク化のさらなる推進が図られた（図表3）。

（図表3） TOHOKUものづくりコリドーの概念図

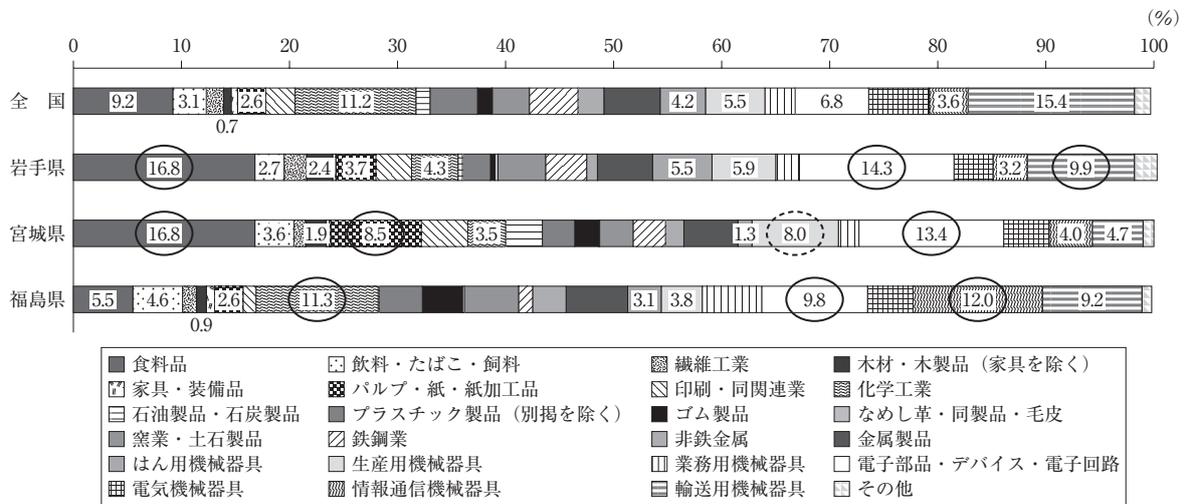


（資料）内閣府「第5回産学官連携推進会議分科会2 地域・中小企業における産学官連携の新展開資料（2006年6月、[https://www.8.cao.go.jp/cstp/sangakukan/sangakukan2006/pdf/bunkakai2/3iguchi\\_bunkakai2.pdf](https://www.8.cao.go.jp/cstp/sangakukan/sangakukan2006/pdf/bunkakai2/3iguchi_bunkakai2.pdf)）より抜粋

2012年の「中小企業白書」によれば（注3）、2009年度時点で被災3県において産業の集積が認められる地域（注4）は、北上川流域と仙台市、福島市、郡山市、いわき市の各都市とその周辺地域であった。いずれの地域においても食料品製造業に加え、情報通信機械器具製造業、電子部品・デバイス・電子回路製造業、化学工業が集積していた。被災3県では、これら産業集積地を軸に、ICT関連機器のほか、家電製品や自動車など様々な機械機器の部品や素材の供給拠点が形成されつつあった。

経済産業省の「工業統計調査」を基に2010年の産業分類別粗付加価値額の構成比をみると、岩手県と宮城県は、電子部品・デバイス・電子回路製造業が全国平均の2倍、福島県は、情報通信機械器具製造業が同3倍以上、電子部品・デバイス・電子回路製造業が同1.4倍と、いわゆる成長分野に特化する傾向がみられる（図表4）。必ずしも従前の産業構造を変えるところまでには至っていなかったものの、産業集積による効果が徐々に始まったところを東日本大震災が直撃した形となった。

(図表4) 被災3県における製造業種別粗付加価値額 (2010年)



(資料) 経済産業省「工業統計調査 (2010年)」

(注) 実線丸印は構成比上位3位以内の業種。点線丸印は全国平均に比べ割合が極めて高い業種。

(注1) Micro Electro Mechanical Systems (微小電気機械システム)。電気回路と微細な機械構造を、一つの半導体基板上に集積させたデバイス (部品) で、半導体製造技術やレーザー加工技術等、各種の微細加工技術を応用し、微小な電気要素と機械要素を一つの基板上に組み込んだセンサー、アクチュエーターなどのデバイスやシステムのこと (国立研究開発法人新エネルギー産業技術総合開発機構)。

(注2) 光ファイバーなどの光部品、光通信システム、光ディスク装置などの光技術を応用した製品を製造する産業。

(注3) 中小企業庁「中小企業白書 (2012年)」p.34。

(注4) 経済産業省東北経済産業局の調査において、東北地方の主要な産業集積地域として選定された地域。

### 3. 震災被害と復旧・復興対策

2011年3月の東日本大震災は、被災3県において、リーマンショックによるダメージからの回復、さらには持続的な経済成長を目指し、産業の高度化に向けた取り組みが進められるなかで発生した。ここでは、それまでの被災3県の経済情勢を踏まえ、震災によってもたらされた経済被害やそれに対して取り組まれた復旧・復興対策について整理する。

#### (1) 未曾有の経済被害

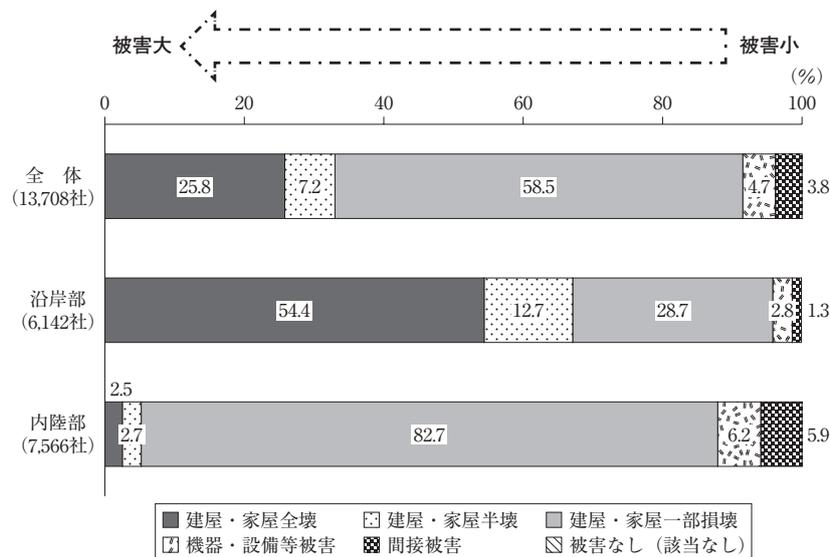
わが国観測史上最大のマグニチュード9.0を記録した東日本大震災では、仙台市の震度7をはじめ、被災3県の多くの地域が震度5強以上の激しい揺れに見舞われたうえ、10メートル以上にも達した津波により太平洋沿岸部が壊滅的な被害を受けた。事業所、工場、生産設備等の損壊や流出、発電所や送電施設・設備の毀損等による停電や電力不足、断水などにより、事業そのものの再開が困難となった。たとえ生産設備やエネルギー供給に問題がなくても、道路や鉄道などの交通網の寸断、通信設備の毀損により、サプライチェーンや情報通信に支障が生じ、事業が大きく制約を受けることとなった。

さらに、東京電力福島第一原子力発電所での水素爆発事故 (以下、原子力発電所事故と略す) により、放射性物質が大気中に放出され、とくに福島県では、原発周辺地域で生産活動、経済活動が休止に追い込まれたばかりでなく、県内の広範囲にわたり農林水産物の生産・収穫およびそれらの出荷が停止され

たり、繊維や機械といった工業生産品も風評被害の影響から生産が制約されることとなった。

震災直後に中小企業庁が取りまとめた資料（注5）によれば、被災3県の商工業事業者は、津波被災地域（注6）に約7万5,000社、地震被災地域（注7）に約74万2,000社、原子力発電所事故の避難区域等（注8）に7,500社あまりが存在し、そのほとんどが何らかの被害を受けたとみられる。同庁が全国商工会連絡会の報告に基づき整理した被災地の企業（注9）の被災状況をみると、状況が把握できた会員企業1万3,708社のうち、建屋・家屋の全壊が25.8%、半壊が7.2%、一部損壊が58.5%であったほか、機器・設備等の被害が4.7%、間接被害が3.8%であった（図表5）。沿岸部では、ほとんどの企業が建屋・家屋被害を受け、しかも全壊が約6割を占めるなど、企業活動が不可能なほどの壊滅的な被害が発生した。一方、内陸部では、建屋・家屋被害の程度は沿岸部に比べ小さいものの、たとえ建屋・家屋被害を受けなくとも機器・設備の損傷や間接被害など、企業活動への影響を免れることはできなかった。

（図表5）被災地域における企業の被害状況

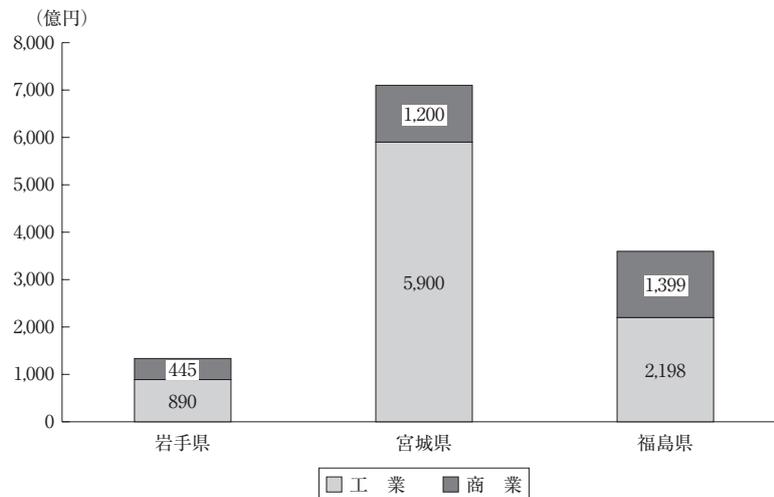


（資料）中小企業庁「中小企業白書（2011年）」を基に日本総合研究所作成  
 （原典）全国商工会連合会報告  
 （注）原子力発電所事故の影響により福島県沿岸部の会員企業からの報告得られず。

当初推計された商工業事業者の被害総額は1兆円を上回り、とりわけ宮城県の被害が甚大であった（図表6、注10）。これは、宮城県の産業集積が、津波被害を受けた仙台市周辺地域の沿岸部に集中していたことによるものと考えられる。事実、2011年の鉱工業生産指数をみると、岩手県や福島県が2010年に比べ11ポイント前後の低下であったのに対し、宮城県では30ポイント以上の落ち込みを記録した。

農業については、宮城県と福島県の被害が甚大であった。宮城県では津波により全体の1割に当たる農地が被災したほか、福島県では被災農地の面積は宮城県の半分程度であったものの、事故を起こした原子力発電所周辺地域のみならず、内陸部でも農地が放射性物質に汚染されるといった被害を受けた。その結果、被災3県における2011年度の農業産出額は、相対的に被害が少なかった岩手県で前年度比4%増となったものの、宮城県と福島県はマイナスで、とりわけ福島県は、同20%減と大きな落ち込みを

(図表6) 被災地域における商工業の被害額



(資料) 中小企業庁「中小企業白書(2011年)」を基に日本総合研究所作成

(注1) 工業については、工業統計調査を基に中小企業庁が各地域の被害状況を勘案して推計。  
 (注2) 商業については、沿岸市町村の商店(建物・商品)に関して、商業統計を基礎として、  
 中小企業庁が各地域の被害状況を勘案して推計。

みせた。

漁業や水産加工業といった水産関連業は、津波により壊滅的被害を受けた。漁港施設については宮城県と福島県の全漁港が被災し、岩手県でも被災を免れた3漁港を除き大打撃を被った。水産加工施設については岩手県で3分の1の工場が全壊、宮城県で4分の3の工場が全壊した(注11)。さらに、福島県では、原子力発電所事故により、漁獲量や操業時間に制約が設けられたほか、養殖魚類の出荷が制限されるといった影響を被った。漁獲量は震災前からすでに年々減少傾向にあったが、2011年には、岩手県で前年比41%減、宮城県で同42%減、福島県で同37%減と、減少幅が拡大した。

観光業については、津波による直接被害に加え、交通網の寸断や震災後の自粛ムードのほか、原発から遠く離れた福島県の会津地方(注12)や岩手県および宮城県において、原子力発電所事故に関する風評といった間接被害が大きく影響した。上述の中小企業庁のまとめでは、岩手県で326億円、宮城県で200億円の被害額が見積もられていた(注13)。観光庁の「宿泊旅行統計調査(2011年)」によると、2011年における訪日外国人延べ宿泊客は、全国的に減少したが、とくに被災3県では、岩手県で前年比63.6%減、宮城県で同73.2%減、福島県で同73.3%減と、全国の34.8%減を大幅に上回った。

## (2) 目標は被災地経済の自律的な成長持続

東日本大震災の被災地域において甚大な経済被害が発生し、その影響が国内のみならず国外に及んだことを未曾有の国難と捉え、政府は、2011年6月に東日本大震災復興基本法を公布、施行し、復旧・復興対策の統括機関として復興庁(注14)を創設するとともに、2020年度末までの10年間を復興期間とする計画を策定した。同計画では、あらゆる主体が総力を挙げ被災地の復興と再生に取り組むことを基本に、計画の前半5年間を集中復興期間、後半5年間を復興・創生期間と位置づけ、2020年度までに、単なる復旧にとどまらず、被災地経済が次世代においても自律的な成長を持続できるよう、既存基幹産業

の底上げ・成長と新たな基幹産業の創出といった将来に通じる産業基盤を構築すること（「新しい東北」、注15）が目標とされた。

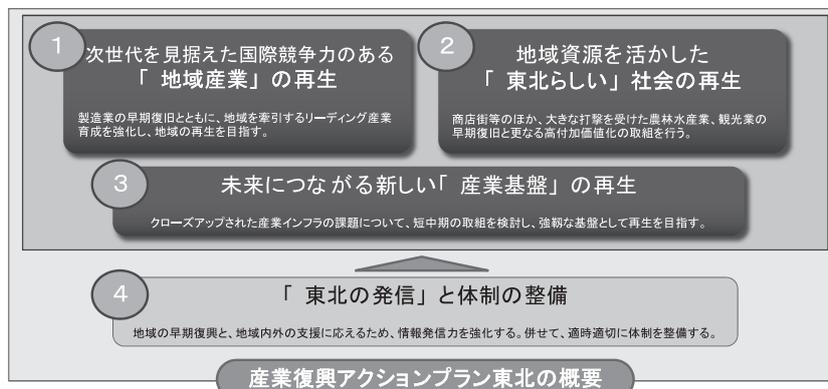
これらを踏まえ、経済産業省東北経済産業局は、産業復興の青写真となる「産業復興アクションプラン東北」を策定した（図表7）。同プランでは、従来の産業計画を基に、『次世代を見据えた国際競争力のある「地域産業」の再生』、『地域資源を活かした「東北らしい」社会の再生』、『未来につながる新しい「産業基盤」の再生』を柱とし、バイオマスや風力といった環境エネルギー産業、医療関連産業、自動車関連産業など成長が期待される分野において、国内外の有力企業のみならず、地元企業を集積させ、生産拠点や研究開発拠点を創設することを目指すこととした。

国の復旧・復興計画に基づいて実施されている取り組みは、目的別に大きく次の二つに整理される。

（図表7）産業復興アクションプラン（概要）

## II 産業復興アクションプラン東北の考え方

✓「産業復興アクションプラン東北」は、東日本大震災からの早期の復旧を図り、将来に向けて、強い競争力を備えた地域として、復興と再生を成し遂げるため、東北経済産業局として、その方向性と取組を示すもの。  
✓なお、アクションプランの実施にあつては、各機関の復興ビジョンや計画を踏まえ、関係機関との連携を強め、特区などのあらゆる施策を駆使し、コミュニティビジネスなど地域力を結集して取り組む。



（資料）経済産業省東北経済産業局「産業復興アクションプラン東北（2011年7月）」より抜粋

### A. 事業再開に向けた取り組み

事業再開に向けた取り組みの中心は、被災事業者の資金繰り支援である。主なものとしては、日本政策金融公庫や商工組合中央金庫（商工中金）といった政府系金融機関による特別貸付と緊急保証、被災地域の自治体や地域金融機関による無利子・無担保の貸付制度、中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業（以下、グループ補助金と略す）、二重ローン対策がある。規模の多寡はあるものの、政府系金融機関や自治体および地元金融機関による無担保・低利貸付制度は、これまでも、自然災害のみならずリーマンショックのような経済危機が発生するたびに実施されてきた。これに対し、グループ補助金と二重ローン対策は、東日本大震災を機に新たに導入された。

グループ補助金は、被災地域の中小企業等がグループ（注16）を形成して「復興事業計画」を策定し、

県の認定を受けた場合に、その事業者が行う施設復旧等の費用の4分の3を補助する制度（注17）である。従来の補助金制度の補助率が最大で2分の1（注18）であったことを踏まえると、当該制度の補助率は極めて高いといえる。これは、資金の確保が難しい事業者であっても、グループを組成し、当該制度を活用することで施設の再建が可能となることから、早期の事業再開の実現と地域的な広がりのある面的な復旧につなげることを目指したものである。また、グループを組成することで、生産性向上や効率化を促進する狙いもあったとみられる。復興庁によれば、2020年8月28日時点で、被災3県において、653グループに対し4,971億円（国費3,315億円、県費1,656億円）が交付された。

二重ローン対策は、既存債務が事業再生のボトルネックとなっている被災事業者に対し、自治体（注19）に設立された産業復興機構（注20）や株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（注21）（以下、震災支援機構と略す）を通じ、新規融資への保証や金融機関等からの債権買取を行う措置である。阪神淡路大震災において、既存債務に加え再建のための新たな借入れが負担となり、経営が行き詰まる被災事業者が相次いだことを踏まえて導入された制度である。震災支援機構では、支援事業者に対して債権を有する金融機関等と連携しながら、販路開拓をはじめとする多岐にわたる助言も行っている。復興庁のまとめによると、被災3県における産業復興機構による対応は、2020年10月末時点での累計で、相談5,003件、うち金融機関等の金融支援の取り付け931件、うち買取303件であった。一方、震災支援機構によれば、被災3県での対応は、2021年1月時点での累計で、相談2,298件、うち支援決定601件（支援完了142件含む）であった。支援内容は、買取が最も多く709件、保証が230件、つなぎ融資が38件、出資が13件となっている（注22）。

このほか、事業再開を促進するため、独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下、中小機構と略す）が被災自治体の要請に従い仮設工場・仮設店舗を整備し、これを自治体が被災事業者に対し無償貸与するといった事業が実施されている。中小機構によれば、仮設工場・仮設店舗は、被災3県で合わせて619施設が整備され、最も多い時期には2,500余りの事業者が仮設工場・仮設店舗に入居していた。2014年度以降、徐々に自社工場や自社店舗等への転出が増加し、入居事業者数は、2020年6月末時点で187事業者に減少した。

## B. 復興の加速化に向けた取り組み

復興の加速化に向けた取り組みは、被災地域への企業立地を目的とした優遇策と、被災事業者の経営課題に対するソリューションの提供に大別される。

企業立地に対する主な優遇策としては、復興特別区域制度（以下、復興特区制度と略す）がある。これは、特定被災区域（注23）に指定された市町村での工場立地における緑地化に関する規制の緩和（規制の特例）、被災者の雇用拡大に対する税制優遇（税制上の特例）、復興の中核になると認定された事業に対する利子補給等（金融上の特例）の措置を総合的に適用する制度である（図表8）。対象となる区域、事業、事業主体、適用される特例措置は、自治体の復興推進計画によって規定され、国の認定を受ける必要があるが、認定後に計画を変更することは可能となっている。なお、税制優遇措置は、当初、2016年度末までであったが、その後、税制改正に伴い2回延長され、現在は2023年度末（2024年3月末）までとされている。

(図表 8) 復興特別区域制度の概要

| 特例措置                       | 概 要   | 備 考   |                          |                          |          |  |                          |                          |                          |                          |       |     |          |     |          |        |     |          |    |        |                            |  |  |  |                          |                          |     |     |                 |  |
|----------------------------|---|---|--------------------------|--------------------------|----------|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------|-----|----------|-----|----------|--------|-----|----------|----|--------|----------------------------|--|--|--|--------------------------|--------------------------|-----|-----|-----------------|--|
| 規制・手続の特例措置                 | 工場立地法および地域未来投資促進法の特例<br>「緑地および環境施設の敷地面積に占める割合」を地域の実情を踏まえ、市町村の条例で自由に定めることが可能<br>(市町村の条例が準則より優先)  | 現行準則<br>(工場立地法の準則)<br>・環境施設(含む緑地): 25%以上<br>・上記25%のうちの緑地: 20%以上<br>(工場立地法上で規定可能な地域準則)<br>・環境施設(含む緑地): 10~35%<br>・緑地: 5~30%<br>(地域未来投資促進法上で規定可能な市町村準則)<br>・環境施設(含む緑地): 1~25%<br>・緑地: 1~20% |                          |                          |          |  |                          |                          |                          |                          |       |     |          |     |          |        |     |          |    |        |                            |  |  |  |                          |                          |     |     |                 |  |
| 税・金融上の特例措置                 | <p>被災者の雇用機会の確保のための税制上の特例措置</p> <p>1. 下記のいずれかを選択適用</p> <p>①復興集積区域における機械等に係る特別償却または税額控除</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="2">特別償却</th> <th colspan="2">税額控除(注1)</th> </tr> <tr> <th>2015年4月1日<br/>~2019年3月31日</th> <th>2019年4月1日<br/>~2021年3月31日</th> <th>2015年4月1日<br/>~2019年3月31日</th> <th>2019年4月1日<br/>~2021年3月31日</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>機械・装置</td> <td>50%</td> <td>34%(50%)</td> <td>15%</td> <td>10%(15%)</td> </tr> <tr> <td>建物・構築物</td> <td>25%</td> <td>17%(25%)</td> <td>8%</td> <td>6%(8%)</td> </tr> </tbody> </table> <p>②復興集積区域において被災者を雇用した場合の税額控除</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">雇用等をしている被災者に対する給与等支給額の税額控除</th> </tr> <tr> <th></th> <th>2015年4月1日<br/>~2019年3月31日</th> <th>2019年4月1日<br/>~2021年3月31日</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>控除率</td> <td>10%</td> <td>10%(注3)・7%(10%)</td> </tr> </tbody> </table> <p>③新規立地促進税制</p> <div style="display: flex; align-items: center; gap: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; text-align: center;">       新設法人の再投資等準備積立額の損金算入<br/>(指定後5年間、所得金額が限度)     </div> <div style="font-size: 2em;">+</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; text-align: center;">       再投資した場合には即時償却<br/>(再投資等準備金残高が限度)     </div> </div> <p>2. 研究開発税制</p> <div style="display: flex; align-items: center; gap: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; text-align: center;">       開発研究資産について取得価額の34%<br/>(中小企業等は50%)を特別償却<br/>(福島県は即時償却)     </div> <div style="font-size: 2em;">+</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; text-align: center;">       左記開発研究用資産の償却額<br/>の一部を税額控除(税額の60%<br/>が限度)     </div> </div> |   | 特別償却                     |                          | 税額控除(注1) |  | 2015年4月1日<br>~2019年3月31日 | 2019年4月1日<br>~2021年3月31日 | 2015年4月1日<br>~2019年3月31日 | 2019年4月1日<br>~2021年3月31日 | 機械・装置 | 50% | 34%(50%) | 15% | 10%(15%) | 建物・構築物 | 25% | 17%(25%) | 8% | 6%(8%) | 雇用等をしている被災者に対する給与等支給額の税額控除 |  |  |  | 2015年4月1日<br>~2019年3月31日 | 2019年4月1日<br>~2021年3月31日 | 控除率 | 10% | 10%(注3)・7%(10%) | <p>投資規模要件</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・大企業: 初年度3億円</li> <li>・中小企業等: 初年度3,000万円または最大3年間で5,000万円</li> </ul> |
|                            | 特別償却  |   | 税額控除(注1)                 |                          |          |  |                          |                          |                          |                          |       |     |          |     |          |        |     |          |    |        |                            |  |  |  |                          |                          |     |     |                 |  |
|                            | 2015年4月1日<br>~2019年3月31日  | 2019年4月1日<br>~2021年3月31日  | 2015年4月1日<br>~2019年3月31日 | 2019年4月1日<br>~2021年3月31日 |          |  |                          |                          |                          |                          |       |     |          |     |          |        |     |          |    |        |                            |  |  |  |                          |                          |     |     |                 |  |
| 機械・装置                      | 50%   | 34%(50%)  | 15%                      | 10%(15%)                 |          |  |                          |                          |                          |                          |       |     |          |     |          |        |     |          |    |        |                            |  |  |  |                          |                          |     |     |                 |  |
| 建物・構築物                     | 25%   | 17%(25%)  | 8%                       | 6%(8%)                   |          |  |                          |                          |                          |                          |       |     |          |     |          |        |     |          |    |        |                            |  |  |  |                          |                          |     |     |                 |  |
| 雇用等をしている被災者に対する給与等支給額の税額控除 |   |   |                          |                          |          |  |                          |                          |                          |                          |       |     |          |     |          |        |     |          |    |        |                            |  |  |  |                          |                          |     |     |                 |  |
|                            | 2015年4月1日<br>~2019年3月31日  | 2019年4月1日<br>~2021年3月31日  |                          |                          |          |  |                          |                          |                          |                          |       |     |          |     |          |        |     |          |    |        |                            |  |  |  |                          |                          |     |     |                 |  |
| 控除率                        | 10%   | 10%(注3)・7%(10%)   |                          |                          |          |  |                          |                          |                          |                          |       |     |          |     |          |        |     |          |    |        |                            |  |  |  |                          |                          |     |     |                 |  |
| 子復興特区支援利                   | 復興の中核となる事業実施者による指定金融機関からの資金借入れに対する利子補給(最初の借入れした日から起算して5年間、0.7%以内)   | 指定金融機関は復興推進協議会の構成員となることが必須  |                          |                          |          |  |                          |                          |                          |                          |       |     |          |     |          |        |     |          |    |        |                            |  |  |  |                          |                          |     |     |                 |  |

(資料) 復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料(2020年4月)」を基に日本総合研究所作成

(注1) 税額控除は税額の20%が限度。ただし、4年間の繰り越し可能。

(注2) 括弧内は福島県に適用される。

(注3) 中小企業に適用される。

復興庁によれば、認定された復興推進計画は、2020年11月末時点で、岩手県で34計画、宮城県で87計画、福島県で126計画であった。種類別では、金融上の特例が最も多く188計画と全体の4分の3を占め、規制・手続等の特例が31計画、税制上の特例が28計画であった。また、2020年3月までの累計で、復興特区制度の税制優遇を利用してなされた投資は被災3県合わせて2兆4,100億円、雇用者数は被災3県合わせて38万4,912人であった(注24)。

このほかの優遇策をみると、助成金や補助金など資金の一部補てんが大半である。具体的には、工場等の新規立地や増設費用の一部を補助する企業立地補助金、被災地域の求職者を雇い入れる事業者に対し助成金を支給する事業復興型雇用確保事業、原子力災害被災地域での創業や事業拡大にかかる費用の一部を補助する創業等支援事業、福島イノベーション・コースト構想（注25）に基づき地元事業者と連携し実用化開発を行う域外事業者に対する補助金制度などがある。

一方、経営課題に対するソリューションの提供の主な施策には、地域振興マッチング「結の場」（以下、「結の場」と略す）、被災地域企業新事業ハンズオン支援事業（以下、ハンズオン支援と略す）、専門家派遣集中支援事業（以下、集中支援と略す）（注26）がある。「結の場」とは、販路拡大や新規事業創出といった事業課題の解決を支援することを目的に、課題を抱える被災事業者と、技術、情報、販路など自社の資源を提供し課題解決を支援する一般企業（支援提案企業）をマッチングする事業である。2014年11月からスタートし、宮城県石巻市を皮切りに、2019年度末までに28回のワークショップが開催され、367件の連携事業が成立している。

ハンズオン支援と集中支援は、被災地域における新産業の創出につながる事業や事業グループを対象とした事業であり、支援対象は毎年公募により選定され、支援期間は採択決定の日から翌年3月までとなっている（注27）。

ハンズオン支援は、復興庁の政策調査官（注28）とシンクタンクによる支援チームが事業展開に関するセミナーやワークショップの開催、営業手法や情報発信ツール・手法に関する指導を行うものである。2012年度からスタートし、2019年度までに被災3県合計で78事業に対して実施された。

集中支援は、外部の専門家・専門機関が助言ばかりでなく、市場調査や製造原価分析などの調査・評価、事業計画の策定や生産工程の改善といった実務面での支援を集中的に実施するものである。2015年度からスタートし、2019年度までに実施された支援は、被災3県合計で213件であった。

このほか2018年度から、復興庁が被災事業者のクラウドファンディング（注29）（以下、CFと略す）の利用を支援する事業を展開している。その背景には、実際にCFを通じて早期に事業再開した被災地の小規模事業者や個人事業者が少なくなかったことや、新商品開発や新規格の立ち上げなど事業拡大においてCFは有効な資金調達手段であるとの肯定的な理解が一般的となってきたことがある。具体的には、CFの活用方法に関するセミナーの開催や、CF立ち上げの際に知見のある専門家やプラットフォームによる支援が実施されるとともに、専門家への依頼費用（上限50万円）が補助される。これまでの支援件数は、岩手県が41件、宮城県が49件、福島県が48件であった。

経営面からの支援については、すでに幾つかの制度が設けられているものの、金融・税制面での支援に比べ利用実績は低水準にとどまっている。また、資金繰り支援や税負担の軽減のように即効性のあるメニューと異なり、事業再開という面で直接的な効果が限られたことから、利用者にとっても積極的に活用するインセンティブが生じにくかったと考えられる。しかし、次章で詳述するように、経営面での支援が不十分であったことが、事業を再開しても、販路拡大や経営改善といった課題が残存する要因の一つとなった。

- (注5) 中小企業庁「中小企業白書(2011年)」第2章東日本大震災の中小企業への影響。同庁が総務省「経済センサス—基礎調査(2009年)」、経済産業省「工業統計調査(2008年)」および「商業統計表(2007年)」を基に取りまとめた。
- (注6) 東日本大震災により、災害救助法が適用された市町村(2011年3月24日時点)のうち、国土地理院が4月18日に公表した「津波による浸水範囲の面積(概略値)について(第五報)」により、津波の被害を受けた青森県、岩手県、宮城県、福島県の39市町村を集計。うち、仙台市については、宮城野区、若林区、太白区を集計。
- (注7) 東日本大震災により、災害救助法が適用された市町村(2011年3月24日時点)のうち、注6の市町村を除いた地域と仙台市青葉区および同市泉区を集計。
- (注8) 福島県田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村を集計。
- (注9) 被災3県と青森県。原子力発電所事故の影響により、福島県沿岸部の企業からの回答は得られず。
- (注10) 中小企業庁によれば、福島県については、当該金額に原子力発電所事故による被害は含まれていない。
- (注11) 福島県の水産加工施設については農林水産省の報告発表時点では詳細不明であった。
- (注12) 水素爆発事故があった東京電力福島第一原子力発電所からは、100キロメートル以上離れている。環境省の「放射線による健康影響等に関する統一的な基礎資料・下巻 東京電力福島第一原発事故とその後の推移(2018年版)」によると、文部科学省の2011年12月16日発表の航空機モニタリング調査結果では、会津地方の放射線量(空間線量率)は千葉県西北部と同レベルであった。
- (注13) 中小企業庁の取りまとめでは、福島県の観光業の被害額の推計値は公表されていない。
- (注14) 2020年度末(2021年3月31日)を期限とする時限機関(2020年3月に存続期限が2030年度末(2031年3月31日)まで延長された)。岩手県、宮城県、福島県それぞれに支局として復興局が設立された。
- (注15) 被災地において、各々の課題を解決し、自律的で持続的な地域社会を目指す取り組み(復興庁)。
- (注16) 対象となるグループは、事業・雇用規模が大きい、わが国のサプライチェーン上重要といったように、地域経済の核となることが要件となっている。
- (注17) 国が費用の2分の1、県が4分の1を負担する。
- (注18) 小規模企業に関しては上限付きで3分の2(約67%)まで補助する制度がある。
- (注19) 岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県。
- (注20) 2011年11月11日に設立された存続期間12年の時限機関。
- (注21) 預金保険機構および農水産業協同組合貯金保険機構を株主とする公的機関。小規模事業者、農林水産事業者、医療福祉事業者が重点支援対象。産業復興機構の支援が困難な被災事業者も対象。支援期間は最長15年。なお、機構による支援決定は2020年度末(2021年3月31日)までとなっている。
- (注22) 被災3県以外の県が含まれる。また、複数の支援を受ける事業者がいるため、支援内容の合計は県別の累計の合計とは合わない。
- (注23) 北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、埼玉県、千葉県、新潟県、長野県の227市町村。被災3県は全市町村が対象。
- (注24) 「実施状況報告書」に記載されている投資実績額および雇用者実績数。なお、同報告書は税制優遇措置の適用を受けた指定事業者に提出が義務付けられている。
- (注25) 廃炉、ロボット、エネルギー、農林水産、医療関連、航空宇宙を主要分野とし、原子力災害被災地域(いわき市、相馬市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、新地町、飯館村)に、各分野の研究拠点を創設し、先端産業を集積させ、当該地域の産業復興を推進する計画。他の事業と異なり、事業や事業者の要件に地元事業者との連携等が入っている。
- (注26) 2021年度から、ハンズオン支援と集中支援が統合され「新ハンズオン支援事業」となる。なお、これまでのハンズオン支援は「新ハンズオン支援事業・グループ支援」、集中支援は「新ハンズオン支援事業・個社支援」となる。
- (注27) 2020年度の公募要項をみると、ハンズオン支援については具体的な日にちは記載されていないが、集中支援については2021年3月15日までとなっていた。
- (注28) 民間企業等からの出向者。復興庁によれば、2020年度末で延べ47社から、139人が出向している。
- (注29) インターネットを通じて不特定多数から資金を調達する手法。

#### 4. 産業復興の現状

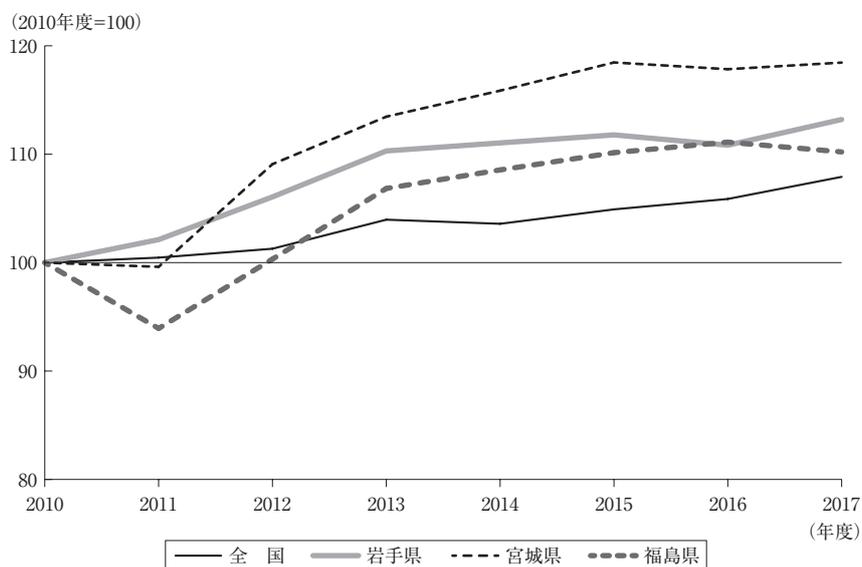
本章では、未曾有の経済被害に対し、復旧・復興に向け、これまで取り組まれてきた金融、税務、経営など多岐にわたる様々な支援の成果について検証する。

## (1) 震災前の水準を回復した被災地経済

マクロ経済指標から、被災3県における経済の復旧・復興状況をみると、数字の上ではおおむね震災前の水準を回復している。

各県の県内総生産は、交通インフラや生産施設・設備の復旧、住宅や街並みの再建などの復興需要にも支えられ、2012年度には震災前の水準に戻った(図表9)。原子力発電所事故で復旧が遅れている福島県では、いまだインフラ整備や除染作業などの公共事業に支えられている面があるものの、岩手県や宮城県では、震災直後に地域経済を支えた公共事業に代わり、民間部門が経済をけん引し始めている。

(図表9) 被災3県における県内総生産の推移



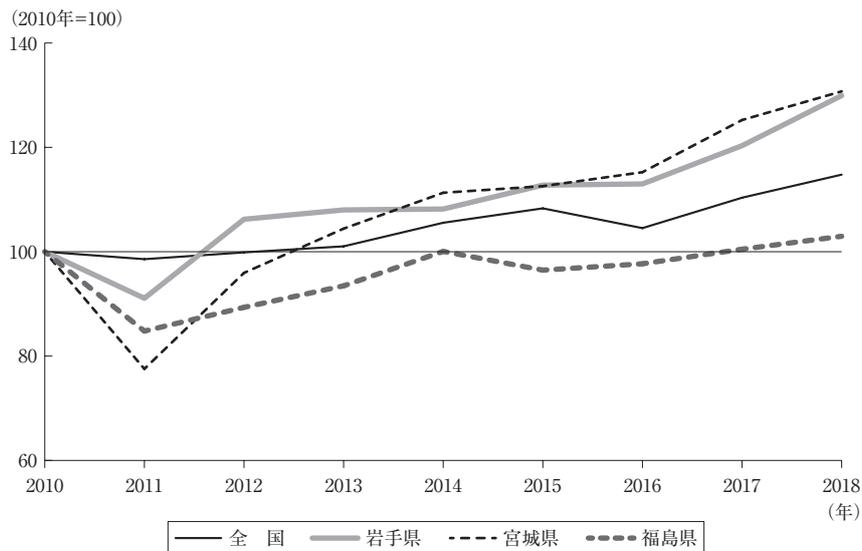
(資料) 内閣府経済社会総合研究所「県民経済計算(各年度)」を基に日本総合研究所作成  
(注) 県内総生産は、生産側、実質：連鎖方式(2011年基準)。

まず、岩手県と宮城県の農業・水産業をみてみよう。農業と水産業については、天候等の影響を受けやすいため、生産高や漁獲量にバラツキがあるものの、両県においては総じて回復基調にある。農林水産省によれば(注30)、水産業は、漁港および関連施設や水産加工施設が全半壊、流出するなど、壊滅的な被害を受けたが、2019年度末までにそれらの9割以上が復旧し、漁獲量は震災前の7割、水産加工業の製造品出荷額等は震災前の9割以上にまで回復した。農業は、2018年度時点で、津波被災農地の9割で営農可能となり、農業産出額は震災前に比べ10%以上増加した。なお、原子力発電所事故による生産・出荷制限や風評被害が続く福島県では、回復基調にあるとはいえ、依然、震災前の水準に戻っていない。

次に、製造業をみてみよう。被災3県の製造品出荷額は2014年に震災前の水準を回復し、とりわけ岩手県と宮城県では全国平均を上回り増勢が加速している(図表10)。両県では、震災前から自動車部品や電子部品および素材などのすそ野産業の集積がみられたが、大手自動車メーカーによる東北への生産拠点の集約や、国内外のスマートフォンや電子機器の需要の増加により、自動車関連産業や半導体・電

子機器関連産業で生産が活発化している。また、個別事業者のなかにも、新たにグループを組成し、域外さらには海外市場へ販路を拡大した水産加工業者や、海外メーカーと連携し自社技術を新たな分野に活用することで新規事業を展開した精密機器メーカーなど、震災前に比べ事業を拡大している事例も報告されている（注31）。

（図表10）被災3県の製造品出荷額の推移



（資料）経済産業省「工業統計調査（各年）」  
（注）製造品出荷額は、工業統計調査の「製造品出荷額等」。

さらに、産業の高度化や新産業の創出といった地域経済の活性化に向けた動きも出てきている。宮城県山元町のイチゴ農園や、岩手県や宮城県の水産業関係者で構成された三陸産の魚介・水産加工品製造販売のグループなどは、6次産業化や生産物・収穫物のブランド展開によって生産性や付加価値の向上を図っている。また、福島県沿岸部でのドローンやロボット技術の実用化試験施設の創設、被災地各県の環境エネルギー研究開発事業、東北大学と地元メーカー等の産学連携による新素材の研究開発など、成長産業の基盤づくりも進められている。

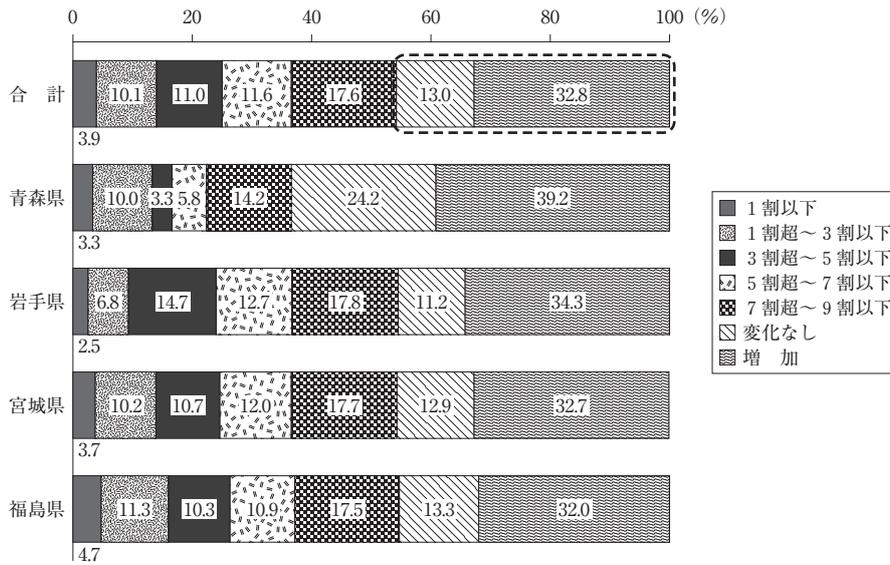
## （2）復旧すれども、復興は道半ば

一見すると、被災3県における経済指標が概して震災前の水準を回復し、震災復興は国の目論見通りに進展している。しかしながら、「新しい東北」（注32）の構築には至っていないと到底いえないのが現状である。個々の事業の継続を支えるための基盤はいまだ盤石とは言い切れないうえ、産業の高度化や成長産業の拠点化など、自律的かつ持続的な成長に向けた動きは緒についたばかりである。

被災事業者の活動状況をみると、事業を再開したとはいえ、依然として、売上が回復しない事業者、さらには廃業・倒産に追い込まれる事業者がある。経済産業省東北経済産業局が実施したアンケート調査（注33）によれば、被災3県では、グループ補助金の交付先の半数以上が震災前の売上に達していな

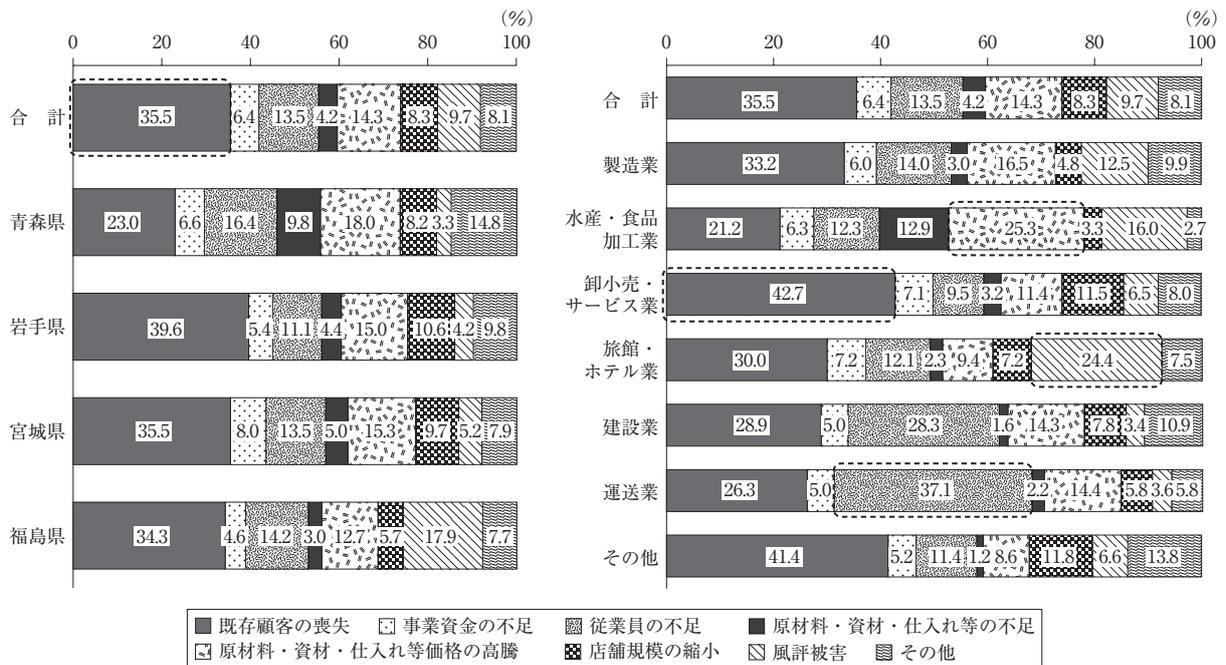
いと回答している（図表11）。売上が回復しない事業者の割合が高い業種は、水産・食品加工業、卸小売・サービス業、旅館・ホテル業で、いずれも事業者の3分の2以上が売上が回復できないと回答した。その主な理由としては「既存顧客の喪失」が最も多く、売上が回復しない事業者の3分の1以上が挙げている（図表12）。

（図表11）グループ補助金交付先の売り上げ状況



（資料）経済産業省東北経済産業局「グループ補助金交付先アンケート調査（2019年6月実施）」より抜粋

（図表12）売上げが回復していない要因



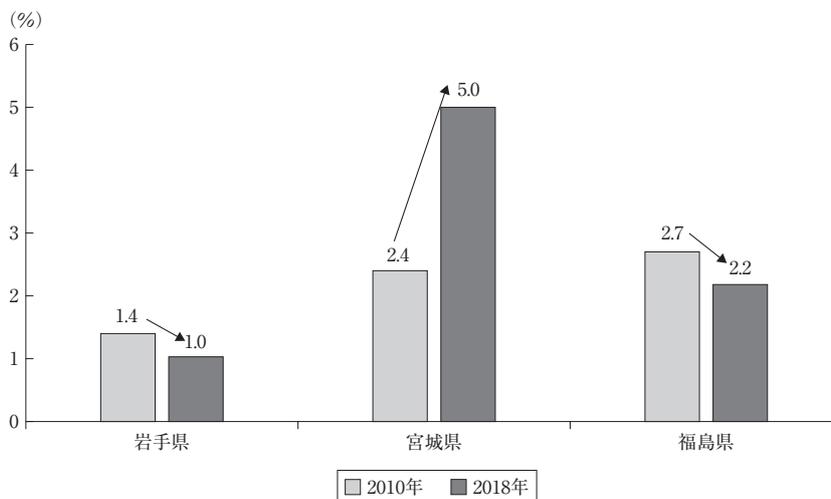
（資料）経済産業省東北経済産業局「グループ補助金交付先アンケート調査（2019年6月実施）」より抜粋

東京商工リサーチの調査によれば、全国の震災関連倒産は、2011年の544件から2020年には34件にまで大幅に減少した。このうち被災3県の事業者が占める割合は、2011年にはわずかに12%にすぎなかったものの、足元では61%まで高まっている。震災直後に、被災3県で相対的に倒産が少なかったのは、被災地域の事業者に対する資金繰り支援が奏功したものと考えられる。ところが、震災から時間の経過とともに、被災地域以外で関連倒産が目に見えて減少している一方で、被災3県では2016年以降毎年25件前後と下げ止まりの状況にある。これまで受けてきた資金繰り支援策の返済に窮する事業者が多く、その意味でいまだに震災の影響から脱し切れていないといえる。

「新しい東北」の実現の重要な要素である既存基幹産業、なかでも製造業の底上げという面については、地域間での差が拡大傾向にある。「工業統計調査」を基に震災以降の付加価値額の推移をみると、岩手県や宮城県では全国平均を上回る勢いで増加している一方、福島県では震災前以下の状態が持続している。高付加価値分野とされる業種については、宮城県では、次世代自動車の生産拠点化に向け関連企業が集積していることなどが奏功し、輸送用機械器具製造業のみならず、車載用デバイス・半導体を含む電子部品・デバイス・電子回路製造業において付加価値額が増加し、県内での付加価値額の割合が高まったばかりでなく、国内全体でのシェアも大幅に拡大した（図表13）。これに対し、岩手県では、自動車関連部品やデバイス・半導体メーカーの集積がみられるとはいえ、輸送用機械器具製造業では付加価値額の県内に占める割合が微増にとどまり、電子部品・デバイス・電子回路製造業では付加価値額の県内に占める割合は約半分はまだ低下し、それに伴い国内全体でのシェアも縮小している。福島県に至っては、従来主力とされてきた半導体や部品メーカーなどの工場が相次いで撤退したことを受けて、電子部品・デバイス・電子回路製造業や情報通信機械器具製造業における付加価値額は、県内に占める割合ばかりでなく、国内シェアも低下している。

新たな基幹産業の創出も、限定的にとどまっている。東北大学と地元メーカーの連携による新素材の開発や福島県会津若松市のICT産業の集積など、一部に技術力の向上や研究開発が期待される産業や地

（図表13）被災3県における電子部品・デバイス・電子回路製造業の付加価値額の全国シェア



（資料）経済産業省「工業統計調査」を基に日本総合研究所作成

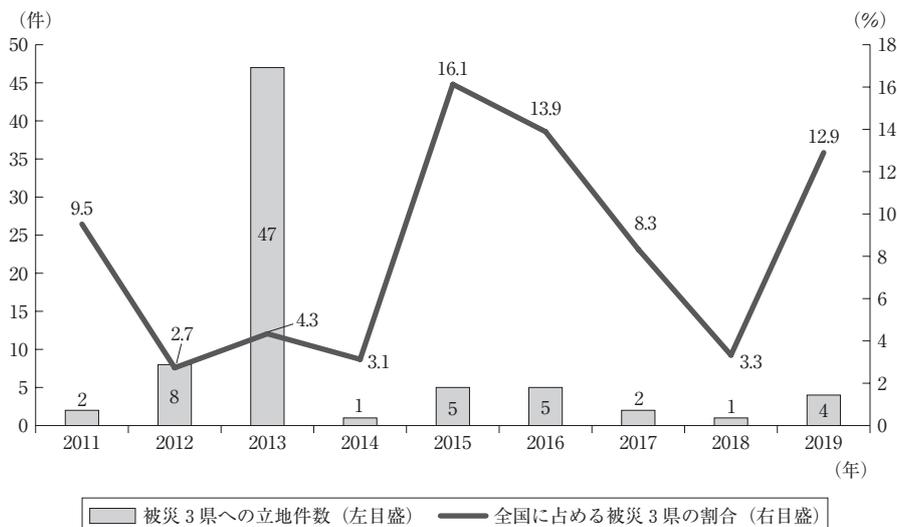
域が出てきている。しかしながら、被災地域全体を見渡せば、成長産業として位置づけられている環境エネルギー、医療関連機器、ロボティクスといった分野については、地域経済のけん引役となれるかはいまだ不透明である。総じて拠点の開設や研究開発の環境整備が進められているものの、関連企業の進出も限定的であるうえ、具体的な研究開発の成果やその実用化といった本格的な事業展開のケースは少ない（図表14）。各自治体は、同分野への有力企業の進出を期待しているが、被災3県への立地が活発化しているとはいえないのが実情である。電気・ガス・熱供給といったエネルギー関連産業についても、経済産業省東北経済産業局が発表している「工場立地動向調査」の東北地方版を基に被災3県への立地状況をみると、震災後1、2年は太陽光発電の設立が多かったものの、太陽光発電を除くと毎年件数にとどまっている（図表15）。また、全国の立地件数に占める被災3県の割合は、2015年の16.1%をピークに2018年には3.3%にまで低下した。2019年に再び2桁台に戻ったとはいえ、今後も高水準を維持できるのか予断を許さない。

（図表14）被災3県における成長分野への主な企業進出

| 分野      | 企業              | 事業概要                 | 所在地                        | 設立（操業開始）年月 |
|---------|-----------------|----------------------|----------------------------|------------|
| 環境エネルギー | ソーラーフロンティア      | 太陽電池製造               | 宮城県大衡村                     | 2015年3月    |
|         | 住友金属鉱山          | 二次電池用材料（ニッケル酸リチウム）製造 | 福島県楢葉町                     | 2015年11月   |
| 医療関連機器  | イービーエム          | 手術用トレーニング専門開発センター    | 福島県福島市                     | 2016年9月    |
|         | サイバーダイン         | 医療福祉関連機器生産           | 福島県郡山市                     | 2020年4月    |
| ロボット    | 菊池製作所           | 各種ロボット設計・製作          | 福島県川内村                     | 2012年11月   |
|         | デンソー            | ロボット研究開発             | 福島県南相馬市（福島ロボットテストフィールド研究棟） | 2019年9月    |
|         | タジマモーターコーポレーション | 電気自動車研究開発            | 同上                         | 同上         |
|         | プロドローン          | 産業用ドローン研究開発          | 同上                         | 同上         |
|         | 富士コンピュータ        | AIロボット研究開発           | 同上                         | 同上         |

（資料）各種報道および各企業ホームページを基に日本総合研究所作成

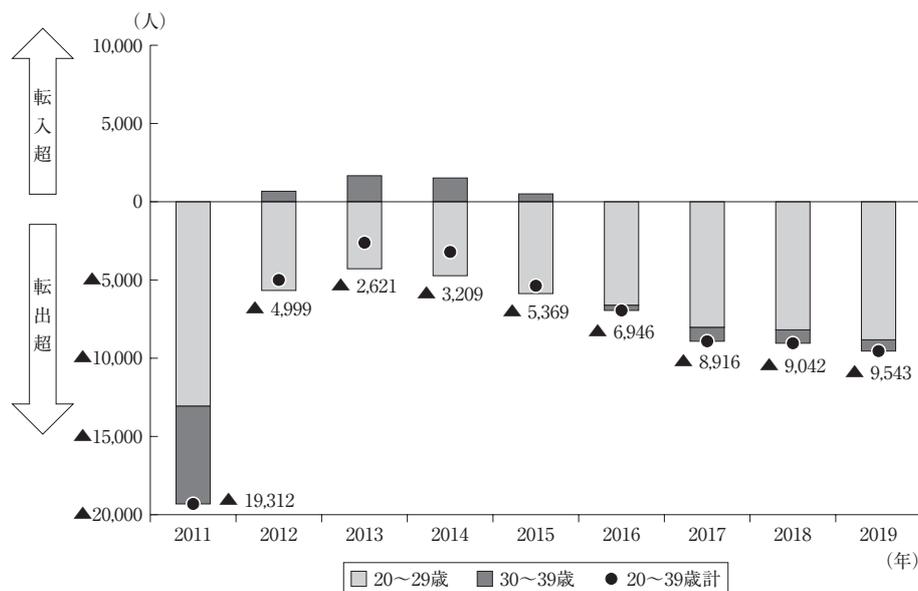
（図表15）被災3県における電気・ガス・熱供給業分野への県外資本企業の立地状況



（資料）経済産業省東北経済産業局「工場立地動向調査（各年）」を基に日本総合研究所作成  
 （注）2011～2013年の件数には、太陽光発電の立地が含まれる。

ヒトの流れも同様である。復興庁は、復興特区制度の下での生産拠点の進出によって、2020年3月までに被災3県合わせて新たに38万人あまりの雇用が創出されたとしている。しかし、震災直後の一時期に比べれば人口流出は減少しているとはいえ、生産年齢人口、なかでも20～30歳代の若年層の流出に歯止めがかかっていない（図表16）。これは、地域経済の中核となる雇用吸収力のある企業、産業にまだまだ乏しいことの証左の一つといえよう。

（図表16）被災3県における20歳代および30歳代の転出入の推移



（資料）総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」を基に日本総合研究所作成  
 （注）数字は、20歳代と30歳代を合わせた転出入人数。

（注30）農林水産省ホームページ「東日本大震災に関する情報（<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/>）」。

（注31）復興庁「産業復興事例30選（各年度）」。

（注32）被災地において、各々の課題を解決し、自律的で持続的な地域社会を目指す取り組み（注15参照）。

（注33）「グループ補助金交付先アンケート調査（2018年6月実施）」。

## 5. 被災地経済の自律的な成長持続に向けて

以上みてきたように、金融支援や経営支援など様々な施策にもかかわらず、回復軌道に乗ることができない事業者が一定数存在するなど、被災地経済が自律的で持続的な成長を遂げる段階には至っていないのが実情である。これを受けて国は、2021年度からの5年間を第2復興・創生期間とし、回復が遅れている岩手県と宮城県の沿岸部や福島県の復興支援に重点を置く方針を示した。

しかしながら、資金繰り支援に重点を置いたこれまでのような取り組みの延長では、国内外の企業が競争力を高めるなか、被災事業者が事業を継続し、自力で成長を持続させることは容易ではない。むしろ、回復が遅れている事業者に対して国や自治体の支援が集中することで、萌芽がみられる既存基幹産業の高度化や成長分野における新基幹産業の創出が停滞する恐れがある。

そこで、震災から10年という一つの節目を迎え、被災地域においても、復興支援という枠組みから一

歩踏み出し、より成長戦略に軸足を置いた取り組みに舵を切り、地域の強みを生かしつつ、地元企業、地域産業の成長を促すとともに、成長を支える基盤を整備・強化していくことが求められるだろう。その主なカギとなるのが、①エコシステム形成の推進、②企業の高度化や成長分野を支える人材の強化、③AI、ICTといった先端技術・ノウハウに対する投資の促進である。具体的には、下記の通りである。

#### A. エコシステム形成の促進

エコシステムとは、複数の事業者がパートナーシップを組み、互いの技術や資本を生かしながら、業界や国といった既存の枠組みを超えて広く共存共榮していく仕組みのことである。「系列」といった事業者グループ、生産・物流・販売など特定の活動で連携するアライアンス、商品を共同開発・共同製造するコラボレーションなどとは異なり、それまで取引関係のない複数の企業、ライバル関係にある企業、異業種企業、大学・研究機関等によるパートナーシップである。このような連携の下、それぞれが得意分野を生かしつつ、互いの技術やノウハウを共有することによって、イノベーション（オープンイノベーション）が加速し、既存基幹産業の成長や新たな基幹産業の創出が期待される。

例えば、福島県会津若松市では、行政を通じて、首都圏から進出した先端技術を有する企業、地元のICT関連のスタートアップ企業、大学・研究機関等を軸に、それまで接点のなかった事業者や異なる業種の事業者など多種多様な主体が連携することで、教育サービスシステムやヘルスケアサービスなど市民生活関連サービス産業の創出を図っている。

こうした連携を実現するためには、復興特区制度や企業立地補助金を利用する要件として、進出する企業に一定割合の地元事業者を含む事業者間ネットワークや企業連合の組成を義務付けたり、事業者グループ等を新たに組成する地元事業者に対して税額控除などのインセンティブを付与するといった思い切った取り組みが必要となろう。また、単なる提携にとどまらず、強い事業者の創造を目指し、地域金融機関が中心となり、M&Aや事業統合などを推し進める必要も出てこよう。加えて、エコシステムが軌道に乗るまでは、会津若松市のように、行政が市民を巻き込んで、エコシステムによって創出された技術等を行政サービスに取り入れ実用化を図るといったことも有効と考えられる。これにより、エコシステムの必要性や重要性が幅広く認識されることも期待できる。

#### B. 人材強化

人材強化としては、次の2点が考えられる。

第1は、ICTを利用した外部の専門人材の積極的な活用である。企業のデジタルトランスフォーメーション（DX）を担うICT人材や新規事業創出を担う人材は東京圏（注34）に集中し、地方では不足していることが指摘されてきた。しかし、インターネット等のICT技術によって、こうした専門人材の確保のハードルが下がってきた。とりわけ、昨今の働き方改革によって副業・兼業人材が増加し、新型コロナ禍によりリモートワークが普及したことで、時間や場所の制約なく、多様な専門家を副業人材として遠隔活用できる環境が整い始めた。すでに、インターネットを介して遠隔の専門人材を活用し、自社製品の販路を拡大したり、新たな業務提携先と新規事業を展開する被災事業者も出てきている。これまで実績を上げている民間および国の事業を参考にして、ICTを利用し被災事業者と専門人材をマッチン

---

グさせる仕組みを早急に整備することが求められよう。こうしたマッチングでは、当該地域および東京圏にネットワークを有する地域金融機関の活躍が期待される。

第2は、専門教育の強化・拡充である。前述の通り、被災3県において成長分野への有力企業の進出があまり進んでいない要因の一つとして、地元企業や従業員の技術力が求められる水準に達していない点がある。成長分野を基幹産業として定着させ、上述のエコシステムを円滑に機能させるには、企業誘致ばかりでなく、それを支える専門人材を拡充する必要がある。大学や高等専門学校などの高等教育機関が中心となり、地元企業と連携を図りながら、地域をけん引する成長産業へと導く専門人材を、より実践的なプログラムで育成することが効果的である。岡山県立大学では、2021年度から、県内外の他大学とともに、地元企業等と連携し、学生のみならず社会人に対して、ICTに加え、特産である木材や食に関して、専門的かつ実践的な教育を実施するとしている（注35）。また、トヨタ自動車東日本のように技術者の養成所を創設する企業に対し、法人税の税額控除を適用するといったインセンティブを付与し、民間による専門人材の育成を活発化させることも一案である。

### C. 投資促進

今般の新型コロナ禍を受け、接触・対面型ビジネスの停滞や落ち込みが顕著になっているが、業績を伸ばしている企業も散見される。こうした企業には、ICTやAIなどの先端技術を導入したり、スマートフォンやパーソナルコンピュータを活用した新たなビジネスモデルを開発、展開するといった特徴がみられる。今後、企業が自律的な成長を続けていくためには、こうした分野での積極的な投資や研究開発が重要な要素となる。

被災3県では、県内全域が復興特区制度の対象地域であるため、被災者雇用の拡大を条件として、すでに他地域（注36）よりも投資などに有利な仕組みが導入されている。今後、投資を加速させるためには、たとえ直接的な雇用拡大につながらない投資であっても、自社のみならず地域産業の高度化に資するものであれば対象に加えるなど、要件に柔軟性を持たせることが求められよう。また、地域経済の中核企業か否かにかかわらず、DX投資やカーボンニュートラルに向けた投資に積極的な事業者に対し、投資資金の借入れについての利子補給や一層の投資減税・前倒し償却等の適用も効果的と思われる。

（注34）本稿では、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県の1都3県を指す。

（注35）文部科学省（文科省）の「大学による地方創生人材教育プログラム構築事業」の一つ。文科省によれば、同事業は「若者の地元定着と地域活性化を推進する」ことを目的に、「地域の知の拠点としての大学が、他の大学等や地方公共団体、地域の企業等と協働し、地域が求める人材を養成するための教育改革を実行するとともに、出口（就職先）と一体となった教育プログラムを実施する」事業である。

（注36）2021年度の税制改正により、研究開発税制について控除の上限額の引き上げと適用期間の延長（2021年度末→2023年度末）がなされたほか、中小企業経営強化税制、中小企業投資促進税制、地域未来投資促進税制について適用期間の延長（2021年度末→2023年度末）と対象の拡充がなされた。また、新たにカーボンニュートラルに向けた投資促進税制、DX投資促進税制が設けられた。

## 6. おわりに

以上、東日本大震災における産業復興についてみてきた。いまだ回復軌道に乗ることができない事業者や地域が存在するなか、これまでの復興対策を総括し、改めて目標未達の要因、欠如していた取り組

みを十分に精査・検証することは重要である。しかし、いつまでも“復興”にとどまっていたら、前向きな動きは期待できない。被災地経済、ひいてはわが国経済の再生、持続的成長につなげるためには、“復興”から一歩前進し、経済成長促進、成長戦略に軸足をシフトすることが求められる。この10年を一つの節目に、被災地経済が、復旧・復興から脱却し、次世代に向け自律的で持続的な成長軌道をたどることを期待したい。

(2021. 3. 31)

#### 参考資料・参照ホームページ

- ・ 中小企業庁 [2011]. 「中小企業白書 (2011年)」 2011年
- ・ 中小企業庁 [2012]. 「中小企業白書 (2012年)」 2012年
- ・ 星貴子 [2012]. 「民間資金を活用した被災企業再建支援に関する考察」 Business & Economic Review 2012年2月号、2012年1月
- ・ 星貴子 [2012]. 「被災企業再建の促進に向けた金融支援とは」 Research Focus No.2012-03、2012年10月
- ・ 星貴子 [2012]. 「東日本大震災の復興支援にみる地域密着型金融の課題」 Research Report No.2012-11、2012年12月
- ・ 星貴子 [2016]. 「地域産業振興策の現状と課題」 JRI Review Vol.7 No.37、2016年5月
- ・ 株式会社日本政策投資銀行東北支店 [2018]. 「東日本大震災地域の持続的経済発展に向けて～地域企業が抱える経営・財務上の課題を解決するためのリスクマネー提供の必要性～」 2018年11月
- ・ 経済産業省東北経済産業局 [2019]. 「東北経済産業局中期政策 (2019年度～2021年度)」 2019年5月
- ・ 観光庁ホームページ (<https://www.mlit.go.jp/kankocho/>)
- ・ 経済産業省ホームページ (<https://www.meti.go.jp/>)
- ・ 経済産業省東北経済産業局ホームページ (<https://www.tohoku.meti.go.jp/>)
- ・ 厚生労働省ホームページ (<https://www.mhlw.go.jp/>)
- ・ 国土交通省ホームページ (<https://www.mlit.go.jp/>)
- ・ 財務省ホームページ (<https://www.mof.go.jp/>)
- ・ 総務省ホームページ (<https://www.soumu.go.jp/>)
- ・ 総務省統計局ホームページ (<https://www.stat.go.jp/>)
- ・ 中小企業庁ホームページ (<https://www.chusho.meti.go.jp/>)
- ・ 内閣府ホームページ (<https://www.cao.go.jp/>)
- ・ 内閣府経済社会総合研究所ホームページ (<https://www.esri.cao.go.jp/>)
- ・ 農林水産省ホームページ (<https://www.maff.go.jp/>)
- ・ 復興庁ホームページ (<https://www.reconstruction.go.jp/>)
- ・ 独立行政法人中小企業基盤整備機構ホームページ (<https://www.smrj.go.jp/>)
- ・ 日本銀行ホームページ (<https://www.boj.or.jp/>)

- 
- ・株式会社東日本大震災事業者再生支援機構 (<http://www.shien-kiko.co.jp/index.html>)
  - ・岩手県ホームページ (<https://www.pref.iwate.jp/>)
  - ・宮城県ホームページ (<https://www.pref.miyagi.jp/>)
  - ・福島県ホームページ (<https://www.pref.fukushima.lg.jp/>)
  - ・株式会社帝国データバンクホームページ (<https://www.tdb.co.jp/index.html>)
  - ・株式会社東京商工リサーチホームページ (<https://www.tsr-net.co.jp/>)