

東日本大震災による金融機関への影響とその対応

The Survey Study of the Impact on Financial institutions
by the Great Eastern Japan Earthquake of 2011

関西大学 社会安全学部 永松ゼミ

大石 直矢

Faculty of Safety Science, Kansai University

Naoya OISHI

SUMMARY

Great Eastern Japan Earthquake occurred on March 11, 2011. This earthquake caused closedown of the branches of financial institutions. And economy of the Stricken area was almost stopped. This paper surveys the impact on financial institution and the response to it.

Key words

BCP(business continuity plan), disasters, risk, stress scenario, backup data, business priority

1. はじめに

被災地に所在する金融機関は、地震や津波の影響を大きく受けた。職員が罹災したほか、店舗の損壊・流失も多数みられた。この結果、これら金融機関では、一時多くの営業店舗を閉鎖せざるをえなかった。東北6県・茨城県に本店のある72金融機関の全営業店舗約2,700店のうち、震災直後の3月14日は約280店が閉鎖している。また、各地の手形交換所も、施設の損壊や参加金融機関店舗の被災から、休業を余儀なくされる先が目立った。被災地の金融機関は、こうした困難な状況の中で、店舗の復旧努力や金融機関同士の協力のもと、預

金者や企業に対する金融サービスの提供維持に尽力を続けた。首都圏の都心部でも、最大震度5強を記録し、一部金融機関の施設・設備等に影響が出た。また、地震発生当日は、鉄道の運行停止により帰宅困難となる職員が多数にのぼった。このほか、東京電力管内においては、電力供給面の制約から3月14日から4月上旬にかけて計画停電が実施され、金融機関の一部もその対象となった。

このように金融機関は非常に深刻な被害を被った^[1]。

2. 研究の背景と目的

まず前提として、金融機関といっても日本銀行・普通銀行・保険会社・証券会社・郵便局など業種は様々である。そこで、日本銀行とそれ以外の金融機関というように 2 種類に分別した。まずは日本銀行への影響や対応について論述し、続いてその他の金融機関（普通銀行、保険会社、証券会社）について論述するという構成になっている。

本稿の全体像としては、東日本大震災が発生し、日本全体が緊急対応に迫られた中で金融機関はどのような対応をとり、役割を果たしたのか。そして今後、それを踏まえてどのような対策を推し進めるべきかについて論述していく。

3. 日本銀行の対応

日本銀行は、地震発生の約 15 分後、総裁を本部長とする災害対策本部を設置した。災害対策本部は、職員や施設の被害状況の把握や、日本銀行および民間金融機関、決済システムの業務遂行状況に関する情報を収集するとともに、必要な対応を決定する役割を担っている。また、政府や外国中央銀行等との連絡調整の任にも当たっている^[1]。日本銀行がとった対応は、大きくわけて二点である。

一つ目は、金融機関に対する現金供給である。日本銀行は、取引先金融機関を通じて、わが国の国民生活と経済活動に必要な現金（日本銀行券および貨幣）を供給している。大きな災害が生じると、当座の生活資金の手当てや先行きに対する不安から、預金者による預金の引出しが増加する傾向がある。金融機関は、こうした預金引出し

の動きに備えて、日本銀行本支店から現金を入手し、手許現金を確保することになる。今回の震災では、被災が広範かつ大規模であったため、日本銀行に対する金融機関からの現金手当ても多額にのぼった。日本銀行は、金融機関と連携しつつ、これに対応した。また、週明け以降も、被災地金融機関による現金手当ては増加を続けた。東北地方に所在する日本銀行支店・事務所での現金支払いは、被災後 1 週間で累計約 3,100 億円となり、前年同期の約 3 倍の規模に達した。

日本銀行がとった二つ目の対応は、損傷現金の引換えである。日本銀行は、国民が現金を便利に、かつ安心して利用できるよう、水に濡れて汚れたお札や火災で損傷した現金など（損傷現金）を、法令に定める基準に基づき新しい現金に引き換える業務を行っている。あわせて、後述の「金融上の特別措置」に基づき、金融機関に対し、預金者等からの汚れた紙幣の引換え要望に応じるよう要請している。今回の震災ではとくに津波の被害が大きかったため、水に浸かった現金の引換え依頼や、火災で損傷した現金の引換え依頼も生じている。こうした損傷、現金の引換え依頼は、被災者が遠隔地に避難したこと等を背景に、東北地方だけでなく全国の日本銀行本支店で発生している。日本銀行は、こうした損傷現金の引換え依頼への対応に全力で取り組んでいる。本来、本支店のみで行っている損傷現金の引換え事務を、支店のない岩手県においても実施できるよう、金融機関の協力を得て、盛岡市内に臨時引換え窓口を設置した。また、被災地に所在する支店の損傷現金引換え事務を円滑に進めるため、本支

店から応援要員を派遣して引換え事務に当たっている。東北地方に所在する日本銀行支店および盛岡市内の臨時窓口での損傷現金引換え実績は、震災発生後6月21日（火）までの間に24.2億円に達した。この金額は、阪神・淡路大震災後6ヵ月間における日本銀行神戸支店の引換え実績（約8億円）をすでに大きく上回るものとなっている^[2]。

4.1 緊急事態発生時における金融機関の業務継続体制の点検・強化

日本銀行以外の、普通銀行や保険会社等の一般的な金融機関の対応について論述していく。今回の震災における保険会社の対応は大きく分けて3つである。一つ目は、地震等による免責条項は適用しないことだ。各契約の約款では、地震等による災害死亡保険金や災害入院給付金を削減したり、支払わない場合があると規定されていることがあるが、今回はこれが適用されずに死亡保険金、給付金などが全額支払われる事となった。二つ目は、保険料の払込猶予期間の延長だ。申し出があれば、保険料の払込みを猶予する期間が最長6ヶ月間延長される。三つ目は、保険金や給付金、契約者貸付金の手続き簡易化である。申し出により、お手続きに必要な書類が一部省略されるなど、簡易迅速な取り扱いが適用されるようにした。また銀行でも主に三つの対応を行った。一つ目は、預金証書、通帳を紛失した場合でも、預金者であることを確認できれば、ご預金を払い戻すこと。二つ目は、印鑑を紛失した場合は、拇印にて対応する

こと。そして三つ目が汚れた紙幣の引き換え業務である。

このように、緊急事態における金融機関の影響や対応を論述する上で、業務継続体制の整備は切り離すことのできない問題である。

では、金融機関が業務継続体制を整備する目的について、整理しておく。

まず、一つ目の目的は自社のためである。具体的には、金融機関経営におけるリスク軽減、金融機関としての評価低下の回避である。つまり、緊急時に業務が行えなくなった場合、収益が見込めなくなる危険性がある事と、緊急時に業務停止してしまうような緊急時に脆い金融機関という評価を受けてしまう事、この二つに対するリスクマネジメントである。

そして二つ目の目的は、顧客のためである。被災地などにおける住民の生活保護や、経済活動の維持、安否確認機能としての三つの役割を果たさなければならない^[5]。そしてこの三つを目的とした行動が結果的に、金融機関への信頼、安心感を生むのだ。

4.2 業務の具体的な優先順位

ではどうやって業務継続体制を整備するのか。一つ目の要素として、事務に優先順位をつける事が挙げられる。なぜなら緊急事態に、通常と同じようにすべての業務を行うことはできない。よって、重要度の高い業務に時間や要員を割り、重要度の低い業務に対しては時間や要員を削る、または一時停止するという発想が必要となってくる。なので、事前対策として、重要業務を特定しておくことが大切である。

ただし、重要業務の特定には、すべての金融機関に共通する正解や到達点が存在しない。金融機関の数だけ正解がある。なぜなら、立地条件、ビジネスモデルがそれぞれ違うからである。だがその中でも、金融機関全般（日本銀行以外）に共通する部分や標準的なプロセスがあるので、そこに焦点を当てて論述していく。

まず、最も重要な業務は、バックアップデータの取得である^{[5][6]}。なぜなら、バックアップデータがないと、緊急時にお客様の安否確認が実行できないからである。なお、データのバックアップに関しては、最重要対策であるため、一つのテーマとして後に詳細を論述する。

続いて重要な業務は、お客様の安否確認である。バックアップデータを活用し、一つの安否確認機能としての役割を全うすることも、このような緊急事態には求められている。

安否確認以降については、それぞれの金融機関が重要業務を事前に選定しておかなければならない。ではこれから重要業務選定の具体的な手法を論述する。流れとしては、まず潜在するリスクを洗い出した上で、災害規模、期間、発生場所、時間等を考慮に入れた影響を分析し、リスクシナリオを明確化する。そして事業の維持・継続のために必要な機能を細分化する。最後に、細分化した機能それぞれについて業務中断の影響度合いを分析し、影響の大きいものを重要業務として選定するという順序である。

そして肝心なのは、こうして重要業務を選定した後も、環境変化等を踏まえ、定期的に重要業務を見直すことである^[6]。

4.3 ストレスシナリオに見合った体制の強化

業務継続体制を整備する上で必要な要素の一つが「優先順位をつけること」であることは先ほど述べた通りだが、二つ目の必要な要素は、「ストレスシナリオに見合った体制の整備」である。ストレスシナリオとは、その名の通り「被害の筋書き」である。残念ながら今回の東日本大震災のような巨大災害を想定した業務継続体制は、震災前には整っていなかった。これはストレスシナリオの想定不足が原因である。では、なぜ想定不足になってしまったのか。それは大災害の発生確率の低さと、大規模災害に見合うようなストレスを想定する組織的労力、この2点が想定の特長となったのだ。東日本大震災を踏まえて、ようやく被災地の金融機関は業務継続体制の見直しを行ったのが現実である。

今回の大規模災害を踏まえた主なストレスシナリオの改善事例は、複数の都道府県にまたがる広域被災を被災シナリオに含めること、広域被災に備え、本店が所在する都道府県以外に対策本部を設置するシナリオを追加すること、そして、被害に備えて通信手段（FAX、衛星携帯電話、モバイルPC、MCA 無線、安否確認システム等）を拡充することなどである^[7]。

5. 被災者の個人情報やデータの保護・バックアップ

4.2にも記したように、バックアップデータの取得は被災時の最重要課題である^[8]。

バックアップに関する事前対策の目標は二つ存在する。一つは、緊急時にバックアップデータが顧客全員分もれなく存在するようにしておくこと。二つ目は、緊急事態にバックアップデータを取得するのにどれだけの時間を要するのかを確認しておくことである。

そしてこれらの目標に対しとるべき行動は、バックアップの所得頻度を増やすこと。これは緊急時のデータの追加入力などの手間を極力省くためである。もう一つは、データを戻すのにかかる所要時間を検証しておくことである。緊急事態に円滑な対応をとるためである。

これらを実現させるために、バックアップセンターを新設する準備を進めることや、メインセンターとバックアップセンターの同時被災リスクを想定して、立地上の問題点を検討すること等が必要である^[3]。

6. 金融機関同士や、震災が起きた際に関わることになり得る機関との事前連携・協力

金融機関は緊急事態に他金融機関との連携を図る必要がある。実際、今回の震災が起きた際にも、被災地にある金融機関の経営陣が集まり、対策本部間での情報交換や被災地営業店における相互協力等を行うことを約束し合ったようだ^[9]。

それだけでなく、金融機関以外の重要な関係先（業務遂行上欠くことのできないサービスを自社に提供している先等）が長期間閉鎖したり他地域へ移転した場合を想定し、自社の業務継続計画の見直しも行っている^[10]。

ちなみに3月11日の時点では、業務継続計画について「策定済み」と回答した企業は25.8%であり、「策定中」まで含めると、44.7%の状況であった。上場企業では、半数近くの45%が「業務継続計画策定済み」である一方で、未上場企業は2割に満たない。業種別では、金融・保険業で半数超が「業務継続計画策定済み」と、群を抜いて取り組みが進んでいる。一方で、教育・医療・研究機関や、商業・流通・飲食業においては、事業継続の取り組みに遅れもみられるようだ^[12]。

要するに、金融機関単位で見れば業務継続計画策定は進んでいるが、日本全体で見た時にはまだまだ不十分である。金融機関が業務を維持するには社員の移動手段としての交通機関や、電力会社など、金融機関を取り巻く環境の業務維持が不可欠である。つまり、日本全体としてBCP策定を推進していくことが今後求められる^[13]。

7. まとめ・今後の展望

ここまで日本銀行やその他の金融機関が受けた影響から始まり業務継続体制の重要性や整備すべき内容、重要業務特定、そして他金融機関等との連携や改善事例について論述してきた。

その中で、緊急時の最重要業務はバックアップデータの取得と安否確認であると述べたが、安否確認が完了した後、何をすべきなのだろうかということについて考えていと思う。安否確認以降の段取りに関しては、業種や地域・被害状況等によって求められる対応が違うので、個別の金融機

関ごとに柔軟な対応を行うという事が前提である。

4.2でも述べたように、事前に洗い出した業務の優先順位に従うことが基本ではあるが、やはり被害の状況やタイミングによって臨機応変に事後対応していくべきである。

だが臨機応変とは言っても、当然ながら感覚的に意思決定をするようなことはあってはならない。何かしらの軸に照らし合わせて判断すべきである。その緊急対応における意思決定の際に、軸となるポイントについて論述しておく。

大切なのは、被害規模や発生タイミング等に応じて、「金融機関として周囲に期待される業務」という軸で意思決定するという事である。具体的には、自社を取り巻く利害関係者を洗い出し、それぞれの関係者から自社に対しどのような業務の実施が期待されるかを想定することが肝心となる。

まとめると、金融機関は東北6県・茨城県に本店のある72金融機関の全営業店舗約2,700店のうち、震災直後の3月14日は約280店が閉鎖するなど甚大な被害を受けた。それに対し日本銀行は災害対策本部を設置し、被災地への現金供給や損害現金の引き換えを行った。また生命保険会社は、地震等による免責条項はの不適用、保険料の払込猶予期間の延長、保険金や給付金、契約者貸付金の手続き簡易化を主とした対応を行った。銀行は、書類手続きの簡易化や、日本銀行から委託された損害現金引換え業務を行った。また、これらの業務と並行して安否確認やバックアップデータの取得にも取り組んだ。そして今後経済面において東日本大震災のような大緊急事態にも

耐えうる日本を実現するには、なにより大前提として金融機関の業務継続体制を整備することが不可欠である。業務継続体制を整備するには、大規模災害のストレスシナリオを想定した上で、被災時における業務の重要業務を事前に特定することが必要である。

そして緊急時は、他の金融機関や企業と迅速に連携を図ること、顧客のバックアップデータを正確に管理すること、そして「周囲に期待される業務」という軸で意思決定することが大切だと考える。

参考文献

[1] 各省庁提出資料(2011). 東日本大震災の経済的影響とその対応について

<http://www5.cao.go.jp/keizai/bousai/pdf/keizaitekikieikyoku-taiou.pdf>

[2] 日本銀行(2011). 東日本大震災において有効に機能した事例と同震災を踏まえた見直し

http://www.boj.or.jp/research/brp/ron_2012/data/ron120131a.pdf

[3] 日本銀行(2011). 業務継続体制上の課題

http://www.boj.or.jp/announcements/release_2012/data/rel120306a3.pdf

[4] 内閣府 防災担当(2005). 事業継続ガイドライン 第一版— わが国企業の減災と災害対応の向上のために —

<http://www.bousai.go.jp/MinkanToShijyou/guideline01.pdf>

[5] 富永 新(2007). 金融機関における業務継続体制の強化に向けて (特集:BCP

構築に向けた取組み，リージョナルバンキング．

[6] 日本銀行(2008)．業務継続体制整備の具体的な手法

http://www.boj.or.jp/research/other_release/data/fsk0806a.pdf

[7] 金融財政事情 (2012)．震災直後、金融機関は業務継続に必死の対応，金融財政事情研究所．

[8] 近代セールス社 (2011)．東日本大震災をどう乗り越えるか…金融機関の役割と今後の対応，近代セールス社．

[9] 金融財政事情 (2012)．地域金融機関間の業務提携 組織、地域の枠を超えた補完協力関係が広がる，金融財政事情研究会．

[10] 寺林暁良(2011)．国内経済金融 東日本大震災の被災地における地域金融機関の対応，農林中金総合．

[11] 経済産業研究所 (2012)．大震災と企業行動のダイナミクス

<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/12p001.pdf>

[12] NTT データ経営研究所/goo リサーチ (2011)．東日本大震災を受けた企業の事業継続に係る意識調査

<http://www.keieiken.co.jp/monthly/2011/1109-04/index.html>

[13] 佐瀬 昌明 (2011)．今次震災を踏まえた金融機関における BCP の在り方，研修出版．