

東日本大震災金融當局與銀行及信用金庫因應措施(下)

李儀坤

五、東日本大震災銀行公會因應策略

在上述日本金融監理當局與央行訂定金融因應政策下，進而要求日本銀行公會（全國銀行協會）依據政策方針，就災區存款人需求、多重債務問題，以及支付結算系統方面，擬訂銀行（包括信用金庫、信用組合，以下均同）因應對策。並歸納相關法律完備化的建議，請求當局協助。從而由銀行公會訂定「因應震災業務持續營運計畫（Business Continuity Management, BCP）指針」，作為銀行公會因應災情的對策方針。

(一)對於政府及央行相關要求的之因應

1.金融機構業務要求

震災發生當日，銀行公會接受金融廳及央行聯名公布金融因應政策，對災區金融機構轉達當局因應政策，並據以就具體措施策略公告周知金融機構，以利受災地區銀行交易的順利進行。

(1)存款有關

存款人的存摺、印章、定存單遺失時，在確認本人的前提下，可以因應個案狀況，協助存款人提款或定存提前解約。

(2)融資有關

受災地區的個人及法人的新貸或原來已貸款項的還款事宜，銀行應與借款人洽談，彈性因應。

(3)假日營業

災區金融機構假日營業時，應將營業時間在店面及網站公告。

(4)ATM 與金庫

震災後受損銀行金庫及便利商店 ATM 的現金，發生遭竊案例。金融機構應及早派員回收現金，並加強安全管理與防杜措施。

* 李儀坤現任台灣經濟研究院金融顧問。

(5) 票據交換

票據交換所由於震災影響，可將過期票據進行提示。至於退票部分，則暫時不予列入退票紀錄。

(二) 電力問題的因應

銀行公會於 2011 年 3 月 13 日就用電穩定供應問題，向經濟部（經濟產業省）提出需求對策，並於收到東京電力公司分區輪流停電表後，銀行公會當即於 2011 年 3 月 14 日公告通知各金融機構，內容如次。

1. 各金融機構遇停電時，應使用銀行內發電設備，維持銀行正常營運。
2. 各金融機構若無自備發電設備，則應依據銀行公會通知的停電時刻表，在總分行及 ATM 門面揭示停電與銀行業務停止運作的時刻。
3. 有關銀行轉帳等資金支付方面，若遇停電可能因此無法即時處理，至於急迫性轉帳應及早予以處理。

(三) 受災地區存款人需求之因應對策

1. 非往來金融機構存款提領

存款人遭到震災或核災的影響，被迫離開居住地前往避難所。由於遠離他鄉，提領存款必須到非存款開戶的其他金融機構提款。因此，面對此一需求，銀行公會乃依據金融當局與央行因應政策，於 2011 年 4 月 1 日明確公布存款人在非開戶金融機構提款手續，以及提款後金融機構間資金移轉事宜的規定，以便遵循。

2. 本人的親屬提領規範

東日本大震災及引發的海嘯，導致死亡人數達 1 萬 9 千餘人，而失蹤人口亦達 2 千餘人。其中為數可觀的受災人為金融機構的存款人。因此，親屬代領死亡的存款人前往金融機構提領現金的需求案例頻出。

銀行公會為了因應此一需求，亦依據金融當局與央行金融因應政策方針，公告周知各金融機構，依一般、生活費、入院費用、喪葬費需求，彈性規定其支付對象、支付手續、支付金額相關條件，以資因應。

3. 受災者存款照會制度

災後受災人數眾多已如上述，基於存款人的遺族親屬對於受災存款人帳戶不明，有存款照會的需求。

有鑑於照會案例甚多，因此，銀行公會乃依當局政策，創設存款人

帳戶照會制度。在銀行公會中設立「受災存款人帳戶照會中心」，自 2011 年 4 月 28 日開始接受查詢。原則上，一般受災存款人的遺族親屬，可在金融機構的照會窗口查詢。惟如未知往來的金融機構時，可到銀行公會的洽談窗口詢問。

(四)個人信用資料因應

銀行公會中的「個人信用資料中心」原來已載有消費性貸款的還款狀況等個人信用資料，可供會員金融機構查詢之用，不得對外公開揭露。

然而，此次由於複合型大震災衝擊的緣由，相關個人資料未向中心提出登記。必要時銀行公會可以通知會員，並在銀行公會網站上公布。同時，中心接獲受災地區本人資料遺失，提出申請時，中心得酌情補發。

(五)支付結算系統之因應

1.票據交換之因應

銀行公會通知各地區銀行公會，對其營運的票據交換所（例如岩手縣銀行公會負責盛綱、花卷、北上、水沢、一関、釜石、宮古、大船渡 8 家票據交換所）。自 2011 年 3 月 11 日起，由於大震災的退票暫緩為退票紀錄，期間 1 個月，以資因應。

2.停業票據交換所之因應

銀行公會於 2011 年 3 月 15 日，公布停止營運的票據交換所。至於受災岩手、宮城及福島縣的停業票據交換所，其票據交換業務就近委託大型票據交換所處理。

迄 2012 年 12 月底，岩手、宮城及福島縣停業的票據交換所均已恢復營業，票據交換問題乃告解決。

3.全國銀行資料通信系統

日本的全國銀行資料通信系統（Zengin Data Telecommunication System）於 1973 年設立，依 2010 年「資金結算（決濟）法」，為專業的資金結算機構。

同時，銀行公會於 2010 年設立的全國銀行資金支付結算中心（Zenginnet, Japanese Banks' Payment Clearing Network）依 2010 年資金結算法，為資金結算業。

全銀中心為日本銀行間國內匯款交易的線上即時中繼中心。至於交

易伴隨的資金結算則由全銀系統處理。央行則每日依據全銀中心送信內容，就各銀行與全銀系統之間，在央行的支存帳戶入帳或扣款，銀行間資金移轉交易的清算即告完成。

大震災後，全銀中心將全銀系統處理金融機構間國內匯款相關交易的線上運作狀況，隨時公布。全銀中心慮及東日本大震災的影響，自 2011 年 3 月 11 日起迄 3 月底止的交易時間，於必要時數度延長。並且，基於大震災的考量，對於無法在全銀系統進行銀行間轉帳交易的金融機構（當時有 11 家），以及再度進行交易的金融機構名稱予以揭露。

(六)多重債務解決對策

銀行公會依 2011 年 6 月 17 日政府各部門協議，有關多重債務問題因應對策擬定解決方針。7 月 8 日銀行公會委託金融業及法界有識者組成「個人多重債務解決方針研討會」，7 月 15 日由銀行公會公布「多重債務問題解決方針」，周知各銀行，8 月 22 日正式實施。

銀行公會多重債務問題解決方針主要內容包括：

1.個人債務者

由於大震災導致個人債務者的住宅貸款或事業性貸款等，既有債務無法償還時，只要符合破產法的法定破產手續要件，則可由債權人與債務人協商。並可基於雙方之合意，債務人放棄債務之全部或部分。藉由方針的訂定，雙方可以不必經由法律途徑，迅速解決多重債務問題。

銀行公會公布的解決方針，雖然沒有法律上的拘束力。但卻是基於債權人、債務人以及其他利害關係人，相互尊重，自發性解決。迄 2012 年 12 月底，該方針依據受災地及受災人的實際狀況 3 次修正。該方針自 2011 年 8 月 22 日實施，迄 2013 年 3 月 8 日止，適用方針完成協商的案件達 280 件，迄 2020 年 3 月底則為 17,669 件。協商得以順利進行的原因，乃係由於銀行公會成立了「多重債務解決方針營運委員會」，以第三方中立法人的身分，協助債務協商的進行。

2.法人事業者

災區的受災法人事業者多重債務問題解決方針架構有二：

(1)2012 年 2 月 22 日，政府設立「東日本大震災事業者再生支援機構（簡稱再生資源機構）」。再生支援機構業務方針為，對於受災事業者過重的

債務，由再生支援機構向債權銀行買入，藉以減輕受災事業者的負擔，並自 3 月 5 日開始業務營運。

(2)2012 年 2 月 15 日政府在受災的岩手、宮城、福島以及青森、茨城、千葉縣，設立「產業復興機構」，由產業復興機構負責推動，責成「中小企業基礎設備機構」與當地金融機構共同出資，比例為 8 比 2，由產業復興機構的債權人買入債權，協助企業營業，一定期間免除還本付利。其後，再確認企業的營運狀況，放棄一定比例的債權，剩餘債權再行出售予金融機構，以利企業復業。

(3)迄 2020 年 3 月底，再生資源機構與中小企業基礎設備機構，買入法人事業債務計 1,282 件，成效極佳。

(七)「因應震災業務持續營運計畫方針」之訂定

銀行公會基於此次東日本大震災，日本災區的受災銀行不在少數。而此次經驗顯示，銀行公會修正銀行「因應震災業務持續營運計畫方針(BCP)」並公布實施。對於銀行業全體而言，對於此次複合性災害的應變，確實有方針可資遵循。

銀行公會遵循政府當局的因應災情政策，修正 BCP 新方針，對銀行業未來遭遇各種災害，妥適可行的 BCP 計畫的落實大有助益。

(八)善用銀行公會網站實施支援方針

銀行公會依據政府當局復興支援政策，乃在銀行公會的「金銀 e 化業務營運」的網站上，全力配合當局的復興支援政策，新設「企業震災衝擊相關訊息」內容 (content)，協助將企業受災訊息的揭露。

同時，銀行公會亦配合政府當局復興支援政策，將受災 5 縣包括青森、岩手、宮城、福島、茨城縣設有總分公司及工廠的企業，歸納其營運受災包括業者商品與服務相關資訊，於 2011 年 11 月起提供予會員銀行參酌。

六、東日本大震災與銀行業因應措施

東日本大震災，銀行業依據政府因應政策，特是銀行公會的指針，積極採取震災因應措施，迄今已見成效。本節擬就日本銀行公會以數百家銀行為對象，銀行災後因應做法、因應震災體認到重要事項、今後面臨大規模震災

時政府及銀行業面對課題與因應之道分別舉行問卷調查，並歸納重點如次。

(一)災後迄重建銀行具體因應措施

東日本發生震災日即 2011 年 3 月 11 日至 3 月 18 日為初期因應，2011 年 3 月 19 日以後到現在為復原與重建，共為 3 階段。以及今後大震災可能面對課題與因應之道如次。

1.初期因應階段

東日本大震災發生後，各銀行採取的初期因應措施依次為：

- (1)救災專戶設立：銀行首先設立救災專戶，接受民間捐款，協助災區急救之用。
- (2)行內電腦中心正常運作之確認：日本大型銀行在災區的分行，以及災區的地方銀行。震災後，當即確認其災區的電腦中心，是否正常運作，採取對策。
- (3)災情對策總部的設立：日本大型都市銀行、地方銀行因在災區設有分行。以及災區的當地銀行，均即成立災情對策總部，因應災情。
- (4)緊急支援融資的實施：在災區設有分支機構的中大型銀行，以及災區銀行，在震災初期，絕大多數均依政府政策以及銀行公會方針。對災區的往來企業在融資方面積極給予援助。
- (5)存款提領的從寬認定：災區存款人或親屬，前往其他分支機構提領現金，無論中大型或當地銀行，均依循政府政策及銀行公會從寬認定，彈性處理。週末假日亦開業，方便災民顧客提現。
- (6)相關服務之提供：銀行業為協助災民，亦有派員送現金到家、提供生活物品、飲料、毛巾等。

上述銀行的初期因應措施，部分借助於 1995 年阪神大地震的經驗，然而，此次東日本複合式大震災則為歷史上所僅見，因此因應措施多樣化。

2.復原與重建階段

日本自 2011 年 3 月 11 日發生東北大震災之日起至 3 月 18 日止為震災初期因應階段。2012 年 3 月 19 日起迄今即進入復原與重建階段。銀行因應措施的重點如次：

- (1)節電計畫及目標的訂定：大震災後，電力供給不僅為災區銀行的問題，

全國銀行亦受到政府當局節電政策的要求，採取節電的因應措施。

- (2) 受災個人與企業復原及重建融資商品的提供：個人融資需求方面，協助提供合乎個人需求的住宅貸款及金融卡貸款。法人企業方面，則對直接甚至於間接受到災情衝擊的企業，提供有助企業重建的各類融資商品。
- (3) 銀行直接或間接提供物品援助：銀行透過災區分支機構，提供顧客生活相關物資。或者在銀行設立專用窗口，募集顧客捐贈相關物資。最後，由災區銀行分支機構配合地方政府，派員協助將物資運送至受災居民家中。
- (4) 災後推動復原有成，即積極進行第 3 階段的重建事宜：首先由銀行擬定震災重建（復興）計畫。並且派遣人員協助新設立產業重建洽談中心及再生支援機構的業務推展。

其次，銀行提供受災地區畢業學生的就業機會。同時，為協助支援災區的觀光事業，創設行員寄宿費用補貼制度，以利銀行推動災區重建，加速災區經濟復甦。

3. 今後推動重建具體措施

災區重建的推動，銀行業多已採行相關的具體因應措施。例如：

- (1) 積極舉辦有助重建的研討會，以便具體給予支援。
- (2) 派員參與災區重建志工活動。
- (3) 舉辦企業擬定 BCP 研討會。
- (4) 協助災區行銷活動的推展。
- (5) 各銀行積極進行志工活動及各類宣傳活動，協助災區進行重建。

(二) 銀行因應東日本大震災具體措施的體認

銀行在因應大震災「初期」、「復原」、「重建」3 階段，推動具體措施後，獲得重點體認極為可貴。

1. 初期因應階段（2011 年 3 月 11 日～2011 年 3 月 18 日）

- (1) 大震災後，日本銀行業普遍體驗到初期因應措施，應著重在「顧客與銀行從業人員安全確保與平安與否的確認」。
- (2) 震災後，立即成立「震災對策總部」，指揮系統一元化。藉以迅速收集資訊，一元化運作。

(3)緊急時業務持續運作體制應即確立。此次震災後，日本整體支付清算系統及金融機構仍能順遂進行，將來仍應特別加以重視。

(4)大型銀行在災區設立的分支機構，特別是總分行均設立在災區的地方銀行，均體認到日常生活物質包括飲用水、食物、燃料等，必須超前部署，以防萬一。

2.復原階段（2011 年 3 月 19 日~2012 年 3 月 31 日）

(1)進入復原階段：則「受災個人與企業金融商品服務的提供」，特別是個人企業的緊急融資與災害貸款的及時實施，最為重要。

(2)同時，受災銀行店面及 ATM 的及早復原，早日開店營業，恢復 ATM 使用同樣重要。

(3)其他諸如因應災情，例假日災區店面提供服務，以及洽談窗口的設立亦極為重要。

3.重建階段（2012 年 4 月 1 日~迄今）

(1)進入重建階段時，則災區個人及企業多重債務問題的解決，以及特別融資的提供。也就是「銀行對於受災者重建的支援」，特別重要。

(2)銀行災區分行「洽談窗口設置」必須及早，並且指派幹練行員，迅速因應顧客受災狀況，妥適處理。

(3)定期舉辦「個人與企業研討會」，瞭解受災狀況，及早因應解決問題。並且，藉以瞭解災民實際狀況，給予妥適建議。

(4)「銀行與各級政府合作因應震災」極為重要。由於銀行協助災民重建，固然可行。然而就中長期而言，則能配合中央與地方政府的「震災特例制度」及「地方創生法」，推動災區重建當可事半功倍。

七、大規模災害因應歷程與今後課題

(一)大規模災害因應歷程

日本因屬島國，且位於四大板塊地震帶，地震水災頻傳。例如，1995 年阪神大地震、2004 年新潟縣地震、2007 年新潟中越沿海地震衝擊下。政府當局政策協助，銀行業界則不斷修正 BCP，實施災害因應措施的教育與訓練，銀行業因應災害能力大為提升，發揮相當程度的災害因應功能。因

此，面對東日本大震災，銀行業全體組成緊急因應體制。並且在金融廳與央行等政府機關合作下，積極在災區提供現金卡與資金支付等服務，以及迅速實施災區金融相關措施。藉以提供週全的金融業務，發揮金融機構各項功能。

然而，2011 年 3 月 11 日東日本複合型大震災，導致電力、通信等生活基礎設施功能失靈。燃料等相關能源不足，物流停滯，以及諸多災害，以往對策明顯不足。

有鑑於此，日本政府當局以金融廳與央行為主，在復興基本法以及福島復興再生特別法的立法實施，配合復興廳的新設，針對複合型災害訂定內容詳盡的因應政策。並將財政面、金融面、稅制與金融監理面列為因應政策重點。同時，由於此次震災衝擊 5 縣，縣內經濟金融陷入空前困境。為期因應，日本央行特別公布穩定金融市場的政策方針，包括貨幣政策、金融業務營運、央行監理、資訊揭露等。

日本的全國銀行公會則依據政府當局及央行因應政策，擬訂因應策略，公布各項方針，責成金融機構一體遵循。並將金融機構推動災害的具體因應措施，以及實施成效，藉由問卷調查方式，歸納分析具體措施與成效如上述。

(二)今後課題

日本的全國銀行公會在進行上述問卷調查後，經過歸納分析，分別就政府、銀行個體及全體銀行，未來如有大規模災害發生，則仍有下列課題必須加以重視，務求災害應變的完備。

1.政府

- (1)金融機能彈性運用，有助於金融機構因應災情時，金融機能效率的提升。
- (2)社會基礎設施一元化，有助於金融體系穩定的維持。
- (3)災害發生時，社會基礎設施包括自來水、電力、瓦斯等的快速復原。
- (4)災區避難場所，特別是海嘯避難場所的妥適設置。
- (5)災害發生時，緊急連絡工具以及通信網路，相關設備的輔助與支援。
- (6)災害發生時，緊急登記車輛的徵用，以及燃料用油等優先補給體制的落實。

2.銀行個體

- (1)面對大規模災害時，銀行總分行間以及銀行與行員間，連絡通信工具的確保為課題重點所在。
- (2)如何災害發生時，確保銀行得以持續推動業務體制，為課題所在。
- (3)災害發生時，一旦停電，則備用電力發電設備的使用，極為重要，亦為課題所在。
- (4)銀行內能否隨時備足飲水、食物、燃料，以供災害發生時使用，為普遍課題所在。

3.全體銀行業

全體銀行業在未來，面臨災害時，全體銀行業面臨的課題為：

- (1)銀行間相關業務的合作。
- (2)銀行間飲水、食物、燃料的確保與互相支援。
- (3)因應案例與措施相關資訊與經驗的分享。
- (4)本行與他行受災狀況，以及營業狀況的相互瞭解。
- (5)在銀行公會主導下，實施多樣化的災害對策訓練。
- (6)配合政府金融行政，積極遵循與實施。

八、結 論

綜上所述可知，島國的日本，自二戰結束以來，歷經多次震災洪災，例如阪神、新潟縣、新潟中越沿海震災。面對災害，在政府主導民間銀行遵循下，災害時金融因應體制已然成形。此次面對東日本集大地震、海嘯、核災於一體的複合型大災害，以往災害金融因應體制已有不足之處，無法完善因應。

因此，次次日本因應前所未見東日本大震災的分層措施為：首先，由中央政府訂定「東日本大震災復興基本法」以及相關法律，並依法設立直屬首相的「復興廳」，職司協調各部會推動災情因應措施，統一事權，居間協調。其次，為提供災民企業的資金需求、票據交換處理特例、融資寬鬆化，而由中央銀行與金融廳（金管會），依照基本法聯合公布「2011 年東日本大震災金融因應措施」，責成金融機構一體遵循。其三，為協助受災銀行財務健全化，

維持支付清算系統運作順暢，進行貨幣供給市場操作，穩定金融市場。央行乃採行貨幣市場操作與貨幣寬鬆政策。其四，日本銀行公會依中央政府法律，央行與金融廳因應措施，於邀集專業人員與學者研議後，擬定因應對策，包括業務營運、電力備源、存款提領與多重債務妥善處理等，公告周知全國銀行、信用金庫與信用組合一體遵循。其五，全國各個銀行，則依上述中央法律、央行金融廳因應措施、配合央行市場操作及銀行公會因應措施，因地制宜確切落實如本文所述。

同時，依據銀行公會及復興廳 2020 年 8 月相關報告顯示，就金融面而言，所謂短期因應係指自 2011 年 3 月 11 日至 2011 年 3 月 18 日，金融服務開始提供。復原期自 2011 年 3 月 19 日至 2012 年 3 月底，金融業店舖整修完成，恢復營業。重建期自 2012 年 4 月迄今，金融業店舖均已重建完成。復興廳指出，除金融業以外，其他包括受災戶援助、新住宅社區重建、產業及加工的再生等，迄 2021 年止亦已接近完成階段。惟獨福島電廠及核災地區的重建，仍需 30~40 年以上。

歸納上述可知，東日本大震災在中央政府立法，成立復興廳統一事權。中央銀行與金融廳合作訂定災情金融因應政策，銀行公會據以訂定因應方針，各銀行、信用金庫與信用組合則依規採取因應措施。日本此一災害應變經驗頗值國內參酌。同時，日本銀行公會指出未來災情因應課題的超前部署，確實不容忽視。