

金融機関における業務継続体制の整備について

2003年7月

日本銀行

目 次

(はじめに)	2
第1部 基本的な考え方	
1. 業務継続体制整備の意義	3
(1) 被災地等における住民の生活や経済活動の維持	
(2) 決済面での混乱拡大の抑制	
(3) 金融機関経営におけるリスクの軽減	
2. 業務継続体制を整備する上での留意点	4
(1) 計画の策定と訓練の実施	
(2) 現金供給・決済など重要業務の優先的な継続	
(3) 大規模災害も想定した体制整備	
(4) 外部との連携	
(5) 体制整備に向けた経営陣のリーダーシップ	
第2部 体制整備の実務	
1. プロジェクト推進体制の整備	7
(1) 基本方針の策定	
(2) 統括部署の特定	
(3) プロジェクト管理	
2. 前提条件の策定	7
(1) 被災シナリオの特定	
(2) 優先すべき業務の特定	
(3) 業務再開までの目標時間	
3. 対応策の作成・導入	9
(1) 業務継続手段の検討	
(2) バックアップデータの取得・保全	
(3) 経営資源の確保等	
(4) 意思決定・連絡体制の整備	
(5) マニュアルの作成	
4. 訓練の実施と計画の見直し	11
5. その他の留意点	12
(1) 被災時の損害抑制策	
(2) バックアップ施設の設置場所	
(3) 外部業者の利用等	

(はじめに)

金融機関にとって重要な業務が、自然災害、テロ、コンピュータ・トラブルなどによって中断を余儀なくされることがある。こうした場合、それらを速やかに再開するために、予め対応計画を策定するなど、業務継続体制を整備しておくことが求められる。このような体制整備の必要性は、特に米国同時多発テロ事件以降、世界各国において改めて認識されている。わが国においても、地震、台風等の自然災害が多いことに加え、最近では金融機関等におけるコンピュータ・トラブルが目立っていることなどから、同様の傾向にある。

こうした中、わが国金融機関の業務継続体制をみると、多くの先が既に何等かの対応計画を策定している。もっとも、その内容については、個別の業務システムや拠点単位の被災に焦点を当てたものが多い。このため、上記テロ事件を契機に、大規模災害にも対応できるよう計画を見直そうとする気運が高まっている。

本稿は、このような状況を踏まえ、金融機関が業務継続体制の整備を進めていく上での「サウンド・プラクティス」(健全な実務)を取り纏め、参考に供するものである。もとより、個々の金融機関では、立地条件や業務特性によって、被り得る災害が異なり、対応にも多様なアプローチがあり得る。また、本分野に関しては、国内外で日々議論が重ねられており、ノウハウの蓄積が進行している。このため、金融機関においては、本稿の考え方を参考としつつ、自らのリスク・プロファイル(想定される被害の特性)に応じた体制を整備するとともに、継続的に見直しを行っていくことが望まれる。日本銀行としても、業務継続体制のあり方について、金融機関との間で、議論を深めていきたいと考えている。

以下では、第1部で金融機関の業務継続体制の整備にかかる日本銀行の基本的な考え方を示すとともに、第2部で体制整備を進めていくための実務的な内容を、より具体的に記述することとしたい。

第1部 基本的な考え方

1. 業務継続体制整備の意義

金融機関が業務継続体制を整備する意義としては、以下の3点が指摘できる。

(1) 被災地等における住民の生活や経済活動の維持

第一に、業務継続体制の整備は、災害時においても最低限の金融サービスを継続することにより、被災地等における住民の生活や経済活動の維持に資するものである。

災害に伴い金融機関の業務が停止し、例えば、預金の引出しができなくなると、手元に十分な現金がない個人は、食料などの必要物資を購入できず、生活自体に支障をきたすことにもなりかねない。また、預金口座への入金や金融機関間の送金ができなくなると、年金・給与の振込みを受けることや遠隔地への支払いを行うことが不可能となる。このように、金融機関の業務は、地域住民の生活や経済活動と密接に繋がっており、災害時においても継続に努めることが望まれる。

(2) 決済面での混乱拡大の抑制

第二に、業務継続体制の整備は、災害による個別金融機関レベルでの決済不能を防止し、ひいては社会全体への決済面での混乱拡大を抑制する意義を持つ。

金融機関が提供する決済サービスは、経済活動の基礎である。また、決済は、ある取引の対価として受け取られた資金が、別の取引の支払いに充当されるといった形で、社会全体に広く連鎖している。このため、被災地域の金融機関が決済を実行できなくなった場合には、決済不能が被災地以外にも伝播し、社会全体の経済活動を妨げる可能性がある。金融機関の業務継続体制を整備することは、こうした事態が発生するリスク(システムック・リスク)を抑制するために役立つ。

(3) 金融機関経営におけるリスクの軽減

第三に、上記のような観点に加え、業務継続体制の整備は、金融機関自身にとっても、経営面でのリスクの軽減に繋がる。

被災時においても業務の停止が長引けば、収益機会を喪失するとともに、顧客等からの評価が低下し、ひいては金融機関の経営に悪影響を及ぼすことが懸念される。こうしたリスクを軽減する観点からも、業務継続体制の整備が必要である。

2. 業務継続体制を整備する上での留意点

上記のような意義を踏まえると、金融機関には、業務継続体制の整備について、十分な対応が求められる。この間、日本銀行でも、同様の体制整備に努めており¹、わが国金融システム全体の災害対応力を強化する観点からは、両者が協力して取り組む必要がある。日本銀行としては、金融機関における業務継続体制の整備に関し、自らの経験も踏まえ、特に以下の5点が重要であると考えている。

(1) 計画の策定と訓練の実施

災害時において業務を円滑に継続するためには、対応計画を明確に策定しておくことが重要である。その際、最初から万全を期そうとして策定作業が難航する事態を避ける観点から、まずは電算センターや重要な業務拠点の機能停止への対応など最低限の計画を策定し、その後徐々に対象業務等を拡大していく方法（段階的アプローチ）が有効である。

また、計画の実行可能性を確保する観点から、定期的な訓練を実施するとともに、必要に応じて計画の見直しを行っていくことも重要である。

(2) 現金供給・決済など重要業務の優先的な継続

災害時には、時間制約が強い中で利用可能な経営資源が限定される。このため、業務継続体制を整備するにあたっては、幅広い金融機関業務の中から、被災時であっても優先的に継続すべき重要業務を、絞り込む必要がある。

重要業務は、金融機関がその業務内容や経営戦略に応じて決定するものであるが、例えば、顧客に対する現金払出や送金依頼の受付、決済システム等を通じた大口ないし大量の決済の処理については、多くの金融機関に共通するものと考えられる。

(3) 大規模災害も想定した体制整備

業務継続のための対応策としては、バックアップ施設への切替え、手作業への移行、他金融機関等への業務委託などの選択肢がある。これらを検討する際には、米国同時多発テロ事件のような大規模災害時を想定すると、次のような点に十分な配慮が求められる。

業務オフィスないし電算センターのメイン施設とそれらのバックアップ施設については、地理的集中を避けなければ、同時に被災するリスクがある。

¹ 「災害発生時における日本銀行の業務継続体制の整備状況について」(平成15年7月25日公表)を参照。

メイン施設の要員がバックアップ施設に移動して業務を継続する計画では、交通手段の途絶等により十分な要員を確保できない可能性を念頭に置く必要がある。

共用のバックアップ施設については、利用希望が集中することがあり得る。

異例時対応は長期化することがあり得るため、要員の疲労度や生活物資の確保についても計画に織り込んでおく必要がある。

通信が途絶または規制を受けた場合にも連絡がとれるように、通信手段を多様化しておく必要がある。

(4) 外部との連携

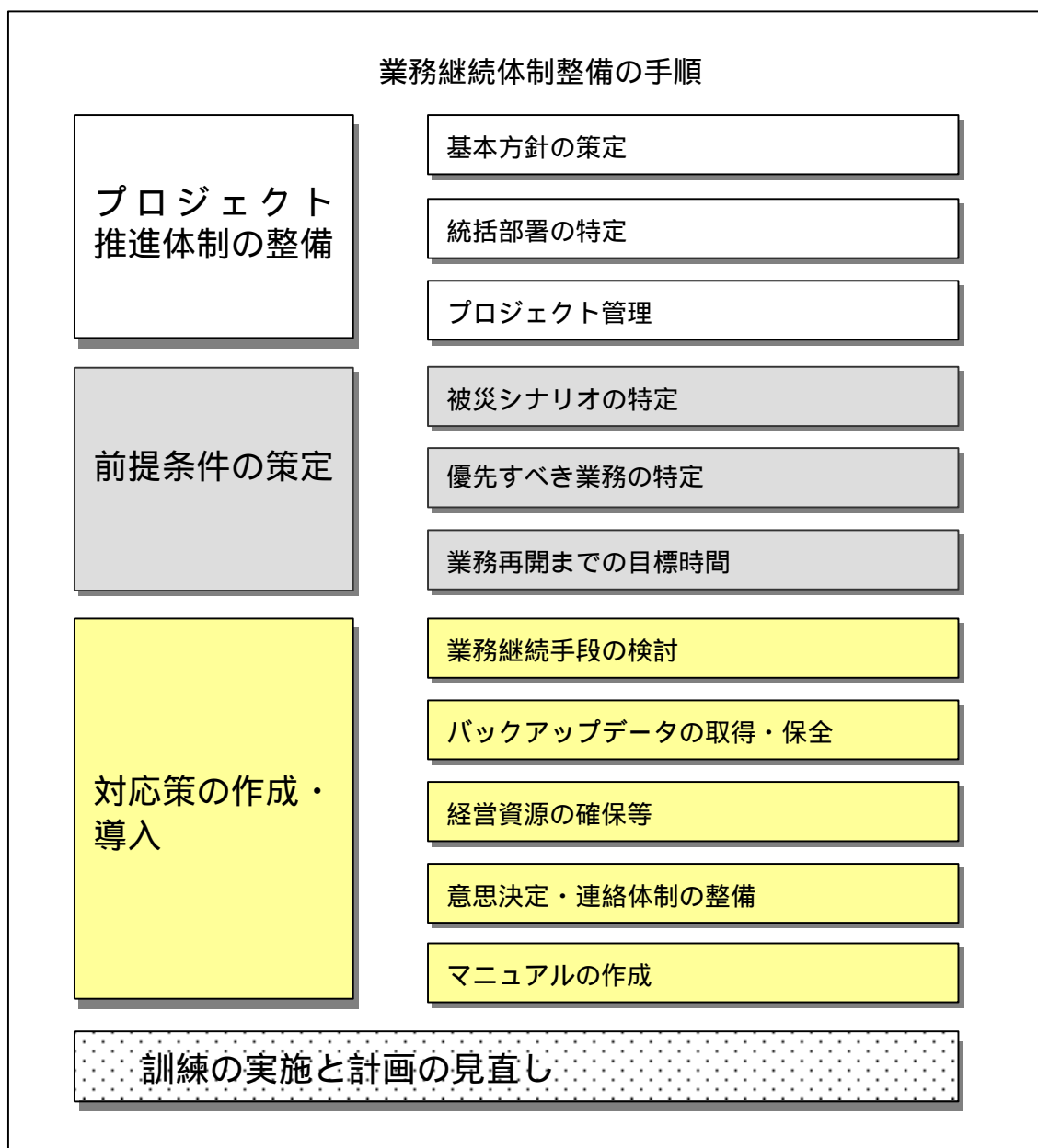
金融機関の業務は相互密接に関連していることから、個別金融機関は自らの業務継続体制の実効性を高めるため、他の市場参加者、決済システム運営主体、業務委託先等と連携することが望まれる。それがひいては、金融システム全体の災害対応力強化に結びつくと考えられる。そのためには、情報セキュリティに十分配慮しつつ、業務継続体制の整備状況や緊急連絡先等の情報を、一定の限度内で相互に開示することが有効である。

(5) 体制整備に向けた経営陣のリーダーシップ

業務継続体制の整備は、経営資源の投入や、組織内の意識統一を必要とする大プロジェクトである。このため、経営陣の強いリーダーシップと深い関与が必要とされる。

第2部 体制整備の実務

金融機関が実際に業務継続体制の整備を進める場合には、大枠として以下に示すような手順を踏んでいくものと考えられる。第2部では、この手順に沿って、実務面のポイントを説明する²。



² 本稿は、業務上の対応を中心に記述しているが、実際の対応にあたっては、対外説明や顧客等への情報提供といった事項にも十分な留意が必要である。

1. プロジェクト推進体制の整備

(1) 基本方針の策定

まず、経営陣は業務継続計画に関する基本方針を策定し、組織内に示すことが重要である。この基本方針において、業務継続計画策定の必要性や、優先すべき業務を絞り込む際の考え方、計画策定を指揮する役員等を明確にする必要がある。これにより、組織内の危機管理意識が向上し、その後の作業が効率的に進められることが期待される。

(2) 統括部署の特定

業務継続体制の整備を推進するためには、組織横断的な検討体制が必要である。そのためには、統括部署(ないし専担者)を設けることが望ましい。統括部署は、基本方針に基づき、具体的な作業手順の策定や、各部署への作業割当を行うとともに、部署間の調整機能を担う。さらに、統括部署は、こうした機能に加え、体制整備後の訓練の企画・実施や事後的な見直しまで担当することも考えられる。

(3) プロジェクト管理

業務継続計画の策定作業は、関係者が多岐に亘る難度の高いプロジェクトである。このため、経営陣への報告も含めて適切な進捗管理が必要となる。具体的には、統括部署が作業の進捗状況を把握し、経営陣へ報告することにより、追加的な資源投入の要否や作業の優先順位付けを機動的に決定できる仕組みとすることが求められる。

2. 前提条件の策定

(1) 被災シナリオの特定

イ. 潜在的脅威の認識

金融機関業務に対する脅威となり得る災害としては、例えば、自然災害(地震、台風など)、人為的災害(テロ、サイバー攻撃など)、技術的災害(停電、コンピュータ・トラブルなど)が挙げられる。個別金融機関の置かれている状況(立地条件や業務特性)も踏まえつつ、潜在的脅威を特定する作業を行う。

ロ. 発生可能性と影響度の分析

潜在的脅威の発生可能性、および脅威が顕現化した場合の影響を分析する。具体的には、被災時に業務オフィスや電算センターがどのような損害を受け、それに伴い、自社のどの業務がいかなる形で中断するのかを想定する。また、その結果として生ずる、ATM 障害、決済遅延、資金繰り逼迫などがもたらす

ダメージを評価する必要がある。その際、顧客や他金融機関への影響も考慮する必要がある。

八．重大なリスクの把握と被災シナリオの特定

潜在的脅威の発生可能性と影響度の分析を踏まえ、重大なリスクがあると認められる少数のシナリオを特定する。業務継続計画は、そうした少数のシナリオ（被災シナリオ）に基づき策定することが重要である。

こうしたシナリオとしては、例えば、電算センターの被災によるコンピュータ・システムの全面停止、本店被災による本部機能の喪失、大規模地震による多数の拠点の同時業務停止、などが考えられる。

（２）優先すべき業務の特定

被災時には、時間制約が強い中で利用可能な経営資源が限定されるため、幅広い金融機関業務の中から、優先的に継続すべき少数の重要業務を特定する必要がある。

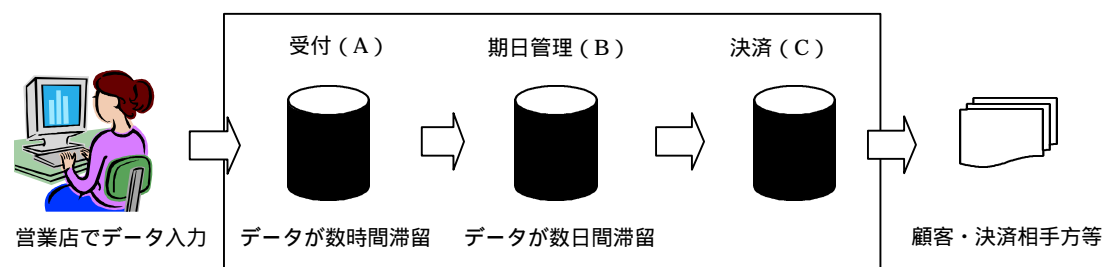
日本銀行考査局が実施したアンケート結果等によれば、顧客に対する現金払出や送金依頼の受付、決済システム等を通じた大口ないし大量の決済の処理などを、重要業務として位置付けている例が多い。

なお、上記の業務を優先的に実施するにあたっては、特に「仕掛り中の取引」の取扱いに注意が必要である（[BOX1] 参照）。

[BOX1] 仕掛り中の取引について

「仕掛り中の取引」とは、「ある時点において取引を受け済みであるが、その処理プロセスが完了していない取引」を指す。システム障害時等において、手作業によって業務を再開しようとする場合、ある取引を改めて処理する必要があるか否かを見極めておかないと、二重処理や処理漏れを招くリスクが高い。

「仕掛り中の取引」は、以下のように複数のシステム処理を経る場合に発生し易い。例えば、Aの処理で「受付」を行い、Bの処理で「期日管理」を行い、Cの処理で「決済」を行う場合、各処理間のデータの受渡しが瞬時に行われる場合を除き、「仕掛り中の取引」が発生し得る。



(3) 業務再開までの目標時間

業務の緊要性に応じて、当該業務を暫定的な手段(手作業、バックアップ施設での処理など)で再開するまでの目標時間を設定する。その際、バックアップシステムへの切替えに要する時間、オンライン再開のため必要なデータ補正に要する時間、要員駆付けの所要時間、などを見積もっておくことも必要である。

因みに、主要国の大手金融機関では、大口・大量決済などの重要業務について、「メイン施設の機能が停止しているが、交通機関等のインフラストラクチャーが利用可能で、人的被害も発生していない」などの前提の下で、2～4時間以内を目標に業務を再開する計画としている例が多い。

3. 対応策の作成・導入

(1) 業務継続手段の検討

上記の前提条件の下で、具体的な業務継続手段を検討する。その際、事務量や一件あたりの処理時間、被災当日に業務完了が求められる時限などを考慮して、バックアップ施設利用の適否、手作業移行の可否、対応要員の確保策等を固めることとなる。

(2) バックアップデータの取得・保全

いかなる手段で業務を継続するにしても、迅速な業務の再開には災害発生前のデータが不可欠である。そのためには、こうしたデータのバックアップを取得・保全する仕組みを構築しておく必要がある。具体的には、取引原データや元帳更新データ、残高データ、未完了取引明細など重要業務の再開に必要な情報を特定したうえで、それらのバックアップデータを電子媒体やペーパーで取得し、保管する。

取得したバックアップデータのうち、特に重要なものはMT搬送や回線伝送を通じ、隔地に保管することが一般化しつつある。ただし、こうした場合には、被災時にバックアップデータを速やかに入手し得るようしておくことも重要である。金融機関では、バックアップ施設にバックアップデータを保管したり、事務センターや本部の決済業務部署にデータの出力用プリンタを設置する例がみられる。

(3) 経営資源の確保等

イ. 所要経営資源の手当て

重要業務の継続に必要な処理能力(所要人数、コンピュータ能力、通信容量等)を判断し、それに見合う経営資源(要員、IT関連機器、回線等)を手当てする。

ロ．公共インフラストラクチャーの利用可能性の確認

業務を行う際には、電気、ガス、水道、輸送手段、通信設備など、公共インフラストラクチャーの利用が前提となっている。従って、業務継続計画の策定にあたっては、これらの利用可能性を踏まえておくことが必要である。

(4) 意思決定・連絡体制の整備

イ．意思決定体制・指揮命令系統の明確化

被災時には、時間制約が強い中で異例時対応に関する各種の判断が求められるため、意思決定体制や指揮命令系統を予め明確化しておくことが必要である。金融機関の対応状況をみると、被災時には、経営陣が緊急事態を認定し、特定の役員を統括責任者とする「災害対策本部」等の危機管理組織を本店（本店からの退避が必要な場合は代替的な場所）に立ち上げたうえで、当該組織が一元的に情報を収集し意思決定する仕組みとしている例が多い。

なお、大規模災害の場合には、経営陣や部門責任者と連絡がとれないことがあり得る。このような事態に備えて、権限委譲を迅速に行える体制を構築しておくことが望まれる。

ロ．緊急時連絡網と緊急連絡手段

被災時に適切な初動対応を行うためには、関係者と迅速に連絡をとる必要がある。そのためには、緊急時連絡網を整備するとともに、緊急連絡手段を確保しておくことが不可欠である。もっとも、大規模災害時には、固定電話、ファクシミリ、携帯電話は、途絶したり規制の適用を受けることがあり得る。こうした事態となっても連絡が取れるように、複数の通信手段（[BOX2]参照）を用意しておくことが望まれる。因みに、米国同時多発テロ事件の際には、電子メールや携帯無線が有効に機能したことが知られている。

[BOX2] 金融機関が利用している主な緊急連絡手段

- 1 . 固定電話・ファクシミリ
- 2 . 携帯電話・PHS
- 3 . 電子メール（インターネット・メール、携帯メール）
- 4 . 災害時優先電話
- 5 . 直通ホットライン
- 6 . 無線（携帯無線・防災無線）
- 7 . 衛星電話
- 8 . 電話会議システム
- 9 . テレビ会議システム
- 10 . 社内音声同報システム
- 11 . 役職員の安否確認システム（電話または電子メールを使用）
- 12 . 役職員自宅等の登録先電話番号等に対する一斉通報・自動配信システム（電話、ファクシミリ、または電子メールを使用）
- 13 . 従業員が外部からアクセス可能な緊急用ウェブサイト

（ 5 ）マニュアルの作成

策定した業務継続計画の実効性を確保するために、各部署は計画の作業手順を平易に示したマニュアルを作成することが有効である。なお、一部の金融機関では、個別部署のマニュアルを他の関係部署に備え付けることにより、複数部署に跨る業務について連携強化を図る工夫がみられる。

4 . 訓練の実施と計画の見直し

業務継続計画の実効性を確保するためには、定期的な訓練の実施が不可欠である。訓練は、少なくとも年 1 回以上実施することが望ましい。訓練を通じて、業務再開までの目標時間達成の可否や、計画の改善すべき点を検証することができる。また、訓練には被災時にのみ使用する設備の機能を点検する意味合いもある。

訓練には様々な方法があり得る（[BOX3] 参照）。例えば、関係部署が一斉に参加する訓練が困難であれば、検証ポイントや参加者の範囲を限定して訓練を実施することも考えられる。また、大量のデータ交換を行う外部接続先との間に限って、訓練を実施することも検討に値する。因みに日本銀行でも、毎年、CPU 接続先を含む日銀ネット（「日本銀行金融ネットワークシステム」）参加者との間で、日銀ネットのバックアップセンター切替訓練を行っている。

[BOX3] 業務継続計画に関する訓練の例

1. 連絡体制・要員移動面の訓練

種 類	内 容
・意思決定・連絡体制訓練	・「災害対策本部」等危機管理組織の立上げ、関係者への連絡手順の検証・習熟。
・避難訓練	・爆破予告、火災等を想定して建物から退避する手順の検証・習熟。
・駆付け訓練	・要員がメイン施設からバックアップ施設へ移動する手順の検証・習熟。また、交通手段途絶を想定し自宅から徒歩・自転車等により業務拠点に出勤する手順の検証・習熟。

2. システム運行・業務面の訓練

種 類	内 容
・バックアップ機器立上げ訓練	・普段利用していないバックアップ用のコンピュータ・機器類を立ち上げる手順の検証・習熟。
・バックアップセンター切替訓練	・メインセンターからバックアップセンターに切り替える手順の検証・習熟。
・業務手作業訓練	・システム障害や回線ネットワーク障害を想定し、手作業で書面取引や仮払い等の業務処理を行う手順の検証・習熟
・日回し訓練	・バックアップ施設において、実際に一日の業務の流れに即し端末入力等の業務処理を行うなど、関係する手順を検証・習熟。

5 . その他の留意点

(1) 被災時の損害抑制策

被災のリスクは、事前の対策により、ある程度、発生を防止したり、損害の程度を軽減することができる。このため、業務継続計画の導入に併せて、リスク顕現化防止策を講ずることも重要である。金融機関の取組事例としては、災害発生リスクが相対的に低い地域・場所への施設の設置・移転、耐震工事の施工、バックアップ電源の設置、入退室管理の強化、ハッカー対策のためのファイア・ウォールの強化、などがみられる。

(2) バックアップ施設の設置場所

バックアップ施設の設置場所については、メイン施設と同一の災害で被害を受けることがないように、メイン施設にとって脅威となる災害の被災想定地域³外とすることが望まれる。特に、通信回線や電力の供給ルートについては、メイン施設と重ならないような工夫が求められる。

その一方で、バックアップ施設の設置場所は、要員確保にも十分配慮して決定する必要がある。特に、メイン施設の要員をバックアップ施設へ移動させる想定である場合は、大規模災害の場合も念頭に、その実現可能性について十分な吟味が求められる。

(3) 外部業者の利用等

バックアップ施設の確保策としては、自社施設を準備する方法と、外部施設を活用する方法がある。このうち、自社施設については、専用施設の設置や他店舗・事務センターの活用といった従来の方法に加えて、一部職員の自宅勤務への切替えによりスペースを捻出し、そこに被災拠点の緊急業務対応要員を収容する工夫がみられる。一方、外部施設については、施設提供業者との間で緊急時における施設利用契約を締結、他の金融機関ないしグループ他社へ業務代行を委託、などの方法がみられる。

外部施設を活用する場合には、他の契約者との競合の可能性等について、外部業者から十分な情報を得ておくことが求められる。因みに、米国の同時多発テロ事件の際、外部業者に対し契約者からの施設利用希望が過度に集中した事例が報告されている。

以 上

³ 中央防災会議 (<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/>) の公表資料等を参照。