



日本銀行「業務継続体制の実効性確保に向けた確認項目と 具体的な取組事例—先進事例を中心に」について ～本文書の位置づけと日銀のこれまでの取り組みに関する一考察～

2008年5月9日、日本銀行（以下、日銀）より「業務継続体制の実効性確保に向けた確認項目と具体的な取組事例—先進事例を中心に」（以下、「確認事項と取組事例」）と題する文書が公表された。日銀が金融機関向けに公表した業務継続体制にかかる指針としては2003年7月「金融機関における業務継続体制の整備について」があるが、今回発表された文書はその内容を整理した上で、具体的、先進的な取り組み例を添えて示したものである。

これまでも、日銀は各種のレポート、文書により金融機関の業務継続体制整備を促す取り組みを続けてきた。わが国の金融機関の業務継続体制整備の進捗に、これらの文書をはじめ日銀が中央銀行として果たしてきた役割は非常に大きい。

そこで本稿では、①これまで日銀の公表した業務継続体制に関する文書の概要を示し（第1節）、②本文書の着目すべき点を紹介した上で（第2節）、③本文書の意義について筆者の意見を記すこととする（第3節）。

1. これまで日銀の公表した業務継続体制に関する文書

これまでに日銀が公表してきた業務継続体制に関する文書は、表1に示す通り以下の4つに分類することができる。

- ① 金融機関の業務継続体制に関するもの
- ② 日銀自身の業務継続体制に関するもの
- ③ アンケート
- ④ その他

本節では、分類毎の主要な文書についてその概要を記すこととする。

① 金融機関の業務継続体制に関するもの

まず、金融機関の業務継続体制に関するものから概説したい。日銀が初めて公表した業務継続体制に係る文書は2002年3月の「金融機関の拠点被災を想定した業務継続計画のあり方」である。本文書は、業務継続計画に関する概念を整理した上で、「日本銀行でも金融機関の業務継続計画の整備に強い関心を持っている」と、中央銀行として我が国の金融機関の業務継続計画の整備を積極的に促していく姿勢を示したものである。

次いで2003年7月に公表された「金融機関における業務継続体制の整備について」は、金融機関向けの指針の中心的な文書である。本文書は二部構成となっており、第一部に業務継続体制の整備に対する日銀の基本的な考え方、第二部に各

表1 日銀の発表してきた文書の分類

① 金融機関の業務継続体制に関するもの	
2002年3月	金融機関の拠点被災を想定した業務継続計画のあり方
2003年7月	金融機関における業務継続体制の整備について
2008年3月	金融機関における新型インフルエンザ対策の整備について—内外金融機関の取組事例の紹介
2008年5月	業務継続体制の実効性確保に向けた確認項目と具体的な取組事例—先進事例を中心に
② 日銀自身の業務継続体制に関するもの	
2003年7月	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
2006年9月	日本銀行防災業務計画(改正)
③ アンケート	
2003年2月	緊急時における業務継続・復旧体制に関するアンケート調査結果について
2007年3月	業務継続体制の整備状況に関するアンケート(2006年12月)調査結果
④ その他	
2003年9月	金融市場における業務継続体制——「市場レベルのBCP」の整備へ向けた内外の取り組み状況——
2006年8月	ジョイント・フォーラムによる「業務継続のための基本原則」の公表について
2006年9月	金融高度化セミナー「金融機関における業務継続体制の高度化に向けて」
2008年1月	金融市場レポート——2007年後半の動き——
2008年3月	2008年度の考査方針について

金融機関が業務継続体制の整備を進めていくに際しての実務的な指針が示されている。本文書は、公表後5年が過ぎた現在においても各金融機関が業務継続体制の整備に取り組む際の基本となる内容となっている。なお本文書は、全業種向けに公表された事業継続への取り組みに関する指針である内閣府「事業継続計画策定ガイドライン」、経済産業省「事業継続ガイドライン 第一版」（いずれも2005年公表）よりも2年も早く公表されており、日銀の業務継続体制への関心の高さが窺える¹。

2008年3月の「金融機関における新型インフルエンザ対策の整備について―内外金融機関の取組事例の紹介」は、新型インフルエンザという特定のリスクに絞った対策のベストプラクティス集的な性格のものである。本文書の公表は、その脅威の甚大さへの認識は浸透してきたものの、まだまだこれからといった段階にある日本企業の新型インフルエンザ対策状況を受けてのものである事が推測される。そして、最新の文書としてこの度公表された「確認事項と取組事例」がある。本文書については次節において詳述する。

② 日銀自身の業務継続体制に関するもの

日銀では日銀自身の業務継続体制についても整備を行っており、その内容についても一部公表されている。セキュリティの観点からその詳細までは明らかにされていないが、基本的な考え方や想定するシナリオなどは金融機関が業務継続計画の整備を行なう上でも参考になるものである。なお、本計画については後述する金融高度化セミナー「金融機関における業務継続体制の高度化に向けて」の講義資料にその概要をまとめたものがある。

③ アンケート

本カテゴリに分類された文書は、日銀が金融機関に対して行なった業務継続体制に関するアンケート調査の結果を公表したものである（2002年、2004年、2006年の3度実施されている模様であるが、現在、2002年実施のものと2006年実施の結果のみが日銀webサイトに掲載されている）。特に「業務継続体制の整備状況に関するアンケート（2006年12月）調査結果」では、質問項目として被災シナリオで想定したリスクの内容や重要業務の復旧目標時間の分布などが挙げられており、わが国の金融機関全体としての傾向・動向を知ることができるものとなっている。

④ その他

最後に「④その他」と分類された文書の中から3つの文書に触れておきたい。

まず、「ジョイント・フォーラムによる「業務継続のための基本原則」の公表について」としてリリースされた文書において、バーゼル委員会などによって構成されるジョイント・フォーラムによって市中協議ペーパーとして公表された「業務継続のための基本原則」の仮訳（当初2005年に公表され、後述するコメントを受けて、2006年に修正ペーパーを再度公表）、およびそれに対するコメントの仮訳が公表されている。

次に、厳密に言うとは文書ではないものの、金融高度化セミナー「金融機関における業務継続体制の高度化に向けて」の資料が日銀webサイト上に掲載されている。これは、タイトル通り、2006年8月に実施されたセミナーの講義資料であるが、「金融機関の業務継続体制」「金融市場の業務継続体制」「日本銀行の業務継続体制」の3部によって構成されている。特に「金融機関の業務継続体制」の部の資料は、新潟県中越地震を経験した北越銀行の対

表2 日本銀行「2008年度の考査方針について」より
業務継続体制に関係する部分

【2007年度の考査結果に関する部分】

- ・ 「大手銀行では「首都直下地震対策大綱」等を踏まえた業務継続計画の整備が着実に進展している。ただし、緊急時の要員確保などに改善の余地があるほか、新型疫病対策については整備が進んでいなかった。」
- ・ 「地域金融機関では、業務継続体制整備についての認識が十分でない先がみられるなど、体制整備に向けた課題が多い。」

【2008年度の考査方針に関する部分】

- ・ 「大手銀行については、計画の実効性確保の観点から、組織全体としての計画の整合性や経営資源の確保等を検証するほか、訓練の実施やその結果を踏まえた計画の見直し等に継続的に取り組んでいるか確認する。また、今後の課題である新型疫病対応についても議論を深め、体制整備を促していく。」
- ・ 「地域金融機関については、経営陣の業務継続体制に対する認識や方針を確認した上で、金融機関毎の状況に合わせた体制整備を促していく。」

¹ 日銀の発表している一連の文書と経済産業省・内閣府のガイドラインでは、使用されている用語が若干異なっている。たとえば「業務継続計画（日銀）」と「事業継続計画（経済産業省・内閣府）」、「復旧目標時間（日銀）」と「目標復旧時間（経済産業省・内閣府）」など。これに加えて、金融庁の検査マニュアルで使用されている用語とも若干の相違が見られる。例えば、「業務継続体制（日銀・経済産業省・内閣府）」と「業務継続態勢（金融庁）」など。しかし、少なくともここで挙げた事例については、指し示す概念はほぼ同様のものであると考えられる。

応やクレディ・スイス証券の新型インフルエンザ対策など、金融機関の実際の取り組み事例を知ることができる非常に貴重な資料となっている。

3点目として、考査方針に関する文書が挙げられる。日銀では毎年考査方針について文書を公表しており、その中にも業務継続体制に関する考査結果・考査方針についての記述がある。前頁の表2は2007年度の考査結果および2008年度の考査方針について示した「2008年度の考査方針について」の業務継続体制に関する部分を引用したものである。本文書からは、今後、業務継続体制の整備に向けて日銀が金融機関への働きかけを強めていくことが推測される。大手行と地域金融機関で業務継続体制の整備状況に大きな差があるとする日銀の認識を鑑みると、具体的には、大手行では新型疫病に代表される多様なリスクへの対応および計画の実効性が、地域金融機関ではまずは業務継続体制が一通り整備されているか否かがポイントになると筆者には思われる。

2. 「確認項目と具体的な取組事例」の着目すべき点

冒頭でも述べた通り、今回発表された「確認事項と取組事例」は、2003年7月に公表された「金融機関における業務継続体制の整備について」の内容を整理した上で、各項目における先進的な事例を紹介したものである。「1. 推進体制の整備」「2. 業務継続計画の策定」「3. 経営資源等の確保」「4. 意思決定・連絡体制の整備」「5. マニュアルの作成」「6. 訓練の実施と計画見直し」と業務継続体制整備の各段階に沿った6章によって構成されている。さらに、それぞれの章において「整備が必要な項目」が大項目・小項目の2つの階層で分類され、項目ごとに先進的な取り組み事例が紹介されておりベストプラクティス集的な性格も併せもっている。本節では、その全てを紹介することはできないが、着目すべき点を記すこととする。

① 業務継続計画と経営資源との整合性

まず、1点目として、業務継続計画と被災時に利用可能な経営資源との整合性が強く意識されている点を感じられる。この事は、重要業務の設定の項目にて、取り込まれている先進的な事例として「優先的に継続すべき業務を、確保済みの経営資源と整合的な少数業務に絞り込んでいる」との事例が取り上げられていることから端的に示されているが、それだけにとどまらない。たとえば、業務継続要員の項目では、「重要業務の遂行に必要な要員数が算出されており、被災時に実際に参集できる人数との整合性を確認している」こと、さらに公共交通機関の不通を想定した上での徒歩による出勤可能人数の見積もりの実施などを挙げている。さらには、復旧目標時間の設定において、重要業務のピーク時の処理量と整合的であることが挙げられている。

おそらく、日銀が危惧しているのは、あまりに多くの業務を重要業務として選定することによる業務継続体制の実効性の低下であろう。重要業務の選定は非常に困難な作業である。業務の停止に伴う影響度評価を深く行なえば行なうほど、業務の優劣がつけ難くなり、多くの業務を重要業務として選定してしまう傾向に陥りやすい。しかしながら、業務継続計画が想定する自然災害に代表される不測の事態においては、業務を遂行するための経営資源は平時よりも大きく制限を受ける。当然ながら、その事は遂行可能な業務の絶対量の減少を意味する。よって、業務の停止に伴う影響だけではなく経営資源の観点も考慮した上で、業務の優先順位を精緻に吟味し、重要業務の選定を行なわなければならない。特に現金供給や決済など停止による社会的影響が甚大な業務の存在する金融機関の特性を鑑みるならば、真に絞り込んだ重要業務に優先的に経営資源を投下することで、その業務の停止だけは回避する戦略は非常に重要である²。

② 業務継続体制の水準

2点目として、ベストプラクティス集的な性格を併せもっていることもあり、本文書で示されている業務継続体制の水準にはレベルの高いものも多く含まれている点が挙げられる。業務継続体制が未整備である金融機関も存在する事も勘案すれば、大手金融機関の業務継続体制であっても本文書の示す水準を満たしている項目は限られていると考えられる。そのような状況を鑑みると、日銀が考査等の場において本文書の示す水準の全てを要求するとは筆者には思えない。そのことは前節で示した通り、本年度の考査方針に地域金融機関については「金融機関毎の状況に合わせた体制整備を促していく」とあることから窺うことができる。

² しかしながら、現在確保している経営資源と整合性のとれる業務のみを重要業務に選定してしまうと、単なる現状の肯定となってしまう。真に必要な重要業務を遂行するのに十分な経営資源が確保されていないのであれば、そのギャップを今後確保すべき経営資源として明確にした上で、迅速に手当てを行なう必要がある。

本文書に示される水準は、タイトルに示されている通り業務継続体制の実効性の確保あるいは向上のための目標として位置づけられるべきものである。従って、業務継続体制の整備にこれから着手しようとする金融機関が、当初から本文書の示す水準を満たす体制をいきなり全て整備しようとするれば、結果的に体制の構築を遅らせる事になりかねない。よって、まずは本文書を現在の業務継続体制の水準を評価するツールとして用いる事をお勧めしたい。すなわち、本文書に示されている先進的な事例と自行の業務継続体制の水準を比較することにより、各項目における達成度を明らかにするのである。そうすることによって、達成度の高い項目、低い項目が可視化される。その上で、達成度の低い項目や経営戦略的に重要な項目から優先度を決定し、優先度の高い項目から順次、体制を整備していくことが賢明であると考えられる。

3. 本文書の意義

今回の日銀の文書は、金融機関の業務継続体制のレベルに対して一つのメルクマールを与えてくれるものになると筆者は考える。

本来、業務継続体制の整備とは、監督省庁の意向や指示でやむなく取り組むという類のものではない。不測の事態が発生した際に、限られた経営資源をどの業務に優先的に投下するかという、企業にとっての存亡をかけた極めて戦略的な取り組みである。

しかしながら、業務継続体制の整備は下記2点において、非常に特殊なプロセスであり、そのことが進展を妨げているように感じられる。

まず、1点目として、不測の事態、すなわち起こるか起こらないか分からない事象に、常日頃から備えておく事は容易なことではない点を挙げることができる。われわれは「今すぐに」対応しなければならない業務に追われ、日常はそのような業務に対応することに埋め尽くされ、忙殺されてしまう。これは何も私企業に限った話ではない。例えば、我が国の特定非営利活動法人のうち災害救援活動をその活動領域として定款に掲げている法人はわずか6.6%に過ぎない。この事は、いわゆる市民の領域であっても福祉や環境など日常的に接する領域に関心事が集中し、災害救援や防災に代表される不測の事態に備える活動に対しては関心が集まりにくいことを示している。

次に2点目として、業務継続体制の整備には進捗が見えづらい点が挙げられる。業務継続体制の整備に終わりはない。一度、業務継続計画文書を策定したとしても、定期的な点検や見直し、さらには新たに出現したリスクへの備えなど、不断の改善の取り組みが必要となる。そのため整備をする側にとってみれば、進捗が見え難いプロセスである。

上述した業務継続体制の整備プロセスの特殊性に対して有効であるのが外的な基準であり、視点である³。外的な基準や視点は、関心の集まりにくい不測の事態に対する備えや取り組みを行なうことに対して、ある種の強制力をもって動機づけを行なう役割を果たす。また、進捗の見え難い業務継続体制への取り組みに対して達成度という形で進捗を可視化してくれる。さらに言えば、外的な視点を導入することによって、これまで所与のものと考えていた事項が必ずしもそうではないことが明らかになり、既存の体制の問題点が明確化される。

本節冒頭において本文書がメルクマールを与えてくれるものになると記したのは、このような外的な基準・視点として金融機関が業務継続体制の構築・整備を行なう際に参照すべきものになるという意味である。前節で記したとおり、今回の日銀の文書の示した水準は高いものである。しかしながら、決して達成不可能な水準であるわけではなく、近い将来に達成すべきものである。であるがゆえに、業務継続体制の構築・整備する際の当分の間の目標となりうるものであると筆者は考える。

注) 本稿は筆者個人の見解・意見を示したものであり、東京海上日動リスクコンサルティング株式会社および日本銀行の見解を示したものではありません。

(第181号 2008年5月発行)

³ ここで言う外的な基準・視点の有効性とは、企業自身が業務継続体制の整備に取り組んでいく上での目標として、という意味である。業務継続体制の整備において、主となるのはあくまで企業自身である。本文中にも触れているとおり、業務継続体制の整備とは企業にとっての存亡をかけた戦略的な取り組みである。また、企業によって事業特性や環境が異なるのは自明の事であり、それに伴って最適な戦略も当然異なる。よって、最近議論されている業務継続体制への外部認証の導入の有効性については疑問が残る。