

地方銀行の取り組みは始まったばかり 既存災害対策をBCPへと拡張する

金融機関に対する金融庁や日銀の監督・考査項目に「業務継続態勢の整備」が盛り込まれたことを受け、各金融機関は現在、積極的にBCPの策定を進めている。銀行におけるBCPでは、短い目標復旧時間の設定や、多数の店舗の一斉被災の想定といった特徴がある。本稿ではBCP策定支援のコンサルティング経験を元に、地方銀行のBCP策定状況とそのポイントを紹介する。

株式会社損保ジャパン・リスクマネジメント BCM事業本部 主任コンサルタント 石井 和尋 *kazuhiro ishii*

2007年7月の新潟県中越沖地震は、大規模災害におけるBCPの必要性を改めて知らしめた。取り分け「リケン・ショック」という言葉が生まれたほど、サプライチェーンの被害波及の大きさがクローズアップされた。自動車部品や電機・電子部品のメーカーは、海外に加えて国内の取引先からも、BCPの策定を強く要請されるようになっていく。

一方、金融庁は「総合的な監督指針」の中に、BCPの策定を盛り込んだ。これを受け、多数の金融機関が他業界と歩調を合わせるように、主に06年以降、BCPの策定や態勢整備に取り組んでいる。

本稿では、地方銀行のBCP策定状況と諸課題について述べる。地銀は数が多いうえに、地域経済を支えるリージョナルバンクとして、その業務中断は顧客に大きな打撃を与えるからだ。

金融機関のBCP策定は9.11以降の世界的動き

銀行や証券会社、保険会社などには、制度的にもBCPの策定が義務付けられるようになった。

07年6月に改訂された金融庁の監督指針は、「危機管理マニュアル」と併せて「業務継続計画」を策定するよう求めている。

また、日銀は自らの業務継続態勢を整備するだけでなく、各行に対する考査対象項目に「業務継続態勢の整備」を組み入れた。実際の考査の場面でも、計画や態勢整備を巡り突っ込んだ質疑がなされている模様だ。なお金融機関では、BCP（Business Continuity Plan）を「事業継続計画」ではなく「業務継続計画」と呼ぶのが一般的だ。

発端は2001年の「9.11テロ」だろう。非常時の代替オフィスや業務継続手順を定め、訓練を重ねていた欧米系金融機関が、9.11当日もしくは翌日に重要業務を復旧できたことはよく知られている。

従前より金融機関では、システム障害に着目したディザスタリカバリ（DR）プランが広く講じられてきた。だが、9.11テロがもたらしたのは、一回り大きい事態だった。結果、業務拠点そのものの用意や行動計画、訓練が速やかな業務復旧の成功をもたらした。

引き続いて起こったロンドンやマドリードのテロ事件は、世界の金融当局の問題認識を一致させた。それを受けてわが国の金融庁や日銀も、金融機関の速やかな業務継続体制整備を促すようになったわけだ。

欧米発のテロ対策やアジア発のSARS対策のほかに、日本固有のBCPが求められるという背景もある。近年相次ぐ水害や地震被害、あるいは想定される巨大地震の切迫感と被害の甚大さである。今後30年内の発生確率は、東南海地震が60%、東海地震が87%、首都直下型地震が70%と推定されている。東京に集中する日本の金融機能に十分な備えがなければ、決済機能の混乱や海外への波及が生じる恐れがある。

このため、内閣府中央防災会議が05年9月に定めた「首都直下地震対策大綱」においても、首都中枢機能の経済的枢要部分として「主要な金融機関及び決済システム」が挙げられている。金融当局は在京各行に対し、まずは首都直下型地震への万全の対策を要請している模様だ。

地銀64行の過半数がBCPを策定または策定中

2006年12月に実施された日本銀行による「業務継続体制の整備状況に関するアンケート」調査によれば「業務継続体制を整備済み」と回答した金融機関の割合は図1のとおりで、地方銀行の整備率は他に比べやや低いものの、半数以上が「整備済み」と回答している。しかし実際には、既存の災害対応コンティンジェンシープランをもって「整備済み」と回答した銀行も少なからず含まれていると思われる。

当社にも昨年来、地方銀行から多くの問い合わせが寄せられ、BCPの提案や策定支援を行う機会が増えている。そうした機会から得た感触では、首都圏・東海・近畿地方の取り組みが他よりも早いように思われ、中位行の中にも策定に着手するところが出始めている。

背景には、前述の首都直下型地震や東海地震の切迫感がある。

加えて、これらの地域では、自治体を含む地銀取引先がBCP策定に動き出しており、メインバンクの取り組みを後押ししていると推測される。地域の防災力向上への貢献を兼ねて、通常よりも金利を優遇した「BCPローン」を開発した銀行もいくつかある。

BCPへの取り組み方はどうか。筆者の感触では、自行単独で取り組む地銀が半分弱、外部のコンサルティングを受けながら進める地銀が半分強といったところだ。自行単独の場合は、コンサルティング費用がかからない半面、やや趣旨に逸れたBCPができあがったり、実効性に自信が持てない、他行と比較してどの程度の完成度を指すべきかがわからない、といった悩みを伴うようだ。

プロジェクト体制は、リスク統括部門や企画部門が事務局となって推進し、総務部門や情報システム部門や事務部門がメンバーとして参画するケースが多い。事務部門は、業務継続の代替手段を検討し

たり、事務手順書の改訂作業が発生するので、最も作業量の多い部門となる。なお、BCP文書完成までに要する期間は、半年から1年が多いようだ。

一般企業と異なる銀行BCPの3つの特徴

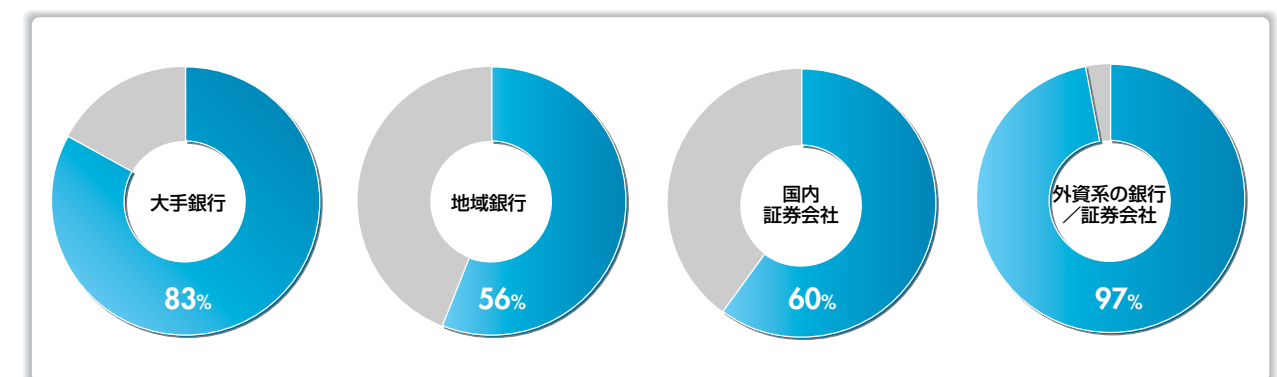
銀行と一般の事業会社では、BCPの策定手順や構成要素は基本的に同じだが、次のような違いがある。

①既に相応の災害対策が講じられている

一般事業会社の中には、BCPどころか、「災害時初動マニュアル」さえ作っていない企業が多い。銀行ではでき上がりレベルの差こそあれ、「コンティンジェンシープラン」等の名称で、ほとんど例外なく整備されている。

したがって後はBCPを作るだけなのだが、両者の違いが明確に理解されていないケースが珍しくない。このため、従来型プランをもって「既にBCPができています」と誤解

図1：BCPを整備済みの金融機関（2006年12月 日銀調べ）



している担当者もいる。

また、情報システムへの依存度が極めて高い業態なので、システムの二重化や計画的バックアップ、リカバリシステムの立ち上げ訓練など、システム面の障害対策にはほとんどの銀行が入念に取り組んでいる。非常時の通信手段についても、災害時優先電話はもちろん、衛星携帯電話まで用意している銀行も少なからずある。店舗の耐震診断や耐震補強が大方完了している銀行も多く、このように銀行では、既にハード面での災害対策が相当程度講じられている。

②目標復旧時間が短い

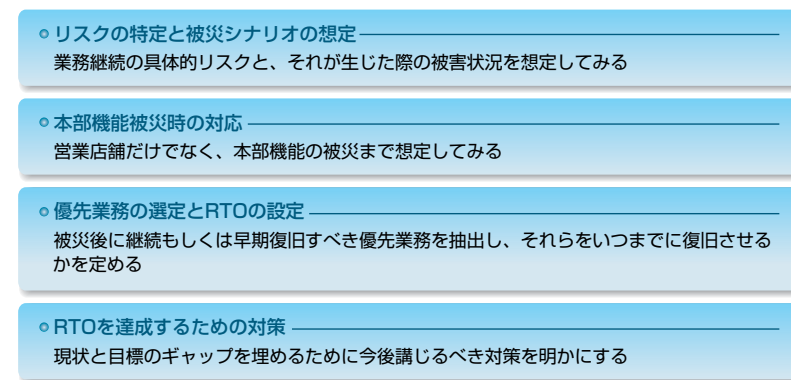
製造業や流通業のような在庫を持たず、社会経済活動の基幹インフラを担う銀行業務には、短いRTO(Recovery Time Objective: 目標復旧時間)が求められる。長期の業務中断は金融システム全体に被害を連鎖させる恐れがあり、また広域災害時には、銀行の復旧なしに地域経済の復旧は成り立たない。

こうした観点から金融当局は、基幹システムが被災した場合でも、24時間以内のバックアップシステムの立ち上げと、業務の復旧を求めている。一般的に被災直後数日間には初動対応に追われることが予想される中で、24時間というRTOを達成するには、相当の事前の備えが必要となる。

③多数の拠点が同時に被災する

地銀の店舗は同じ都道府県内に集中しているため、大地震や水

図2: BCPに不可欠な要素



害などの広域災害では、多数の店舗が同時に被災する事態が想定される。都銀でも多くの店舗は首都圏に立地しているため、首都直下型地震などでは、多数の店舗被災を想定したBCPが必要となる。いずれの場合も、行員や関係会社従業員の被災や通勤手段の麻痺を考慮しなければならない。

以下に、地銀の特性を踏まえたBCPを策定する上での課題や留意点を挙げていく。筆者の経験を総合すると、以下のようなポイントが浮上する。

従来プランにはない BCPに不可欠な要素

地銀等から寄せられる質問は、BCP策定の初期段階に集中している。多くの担当者に共通するのは、「従来のコンティンジェンシープランとBCPはどこが違うのか」という疑問である。

筆者が拝見した何行かのコンティンジェンシープランには、人命の安全確保や二次災害防止策といった初動計画や、営業店舗被災時

の業務遂行手段が記載されていた。銀行によって多少の差はあるものの、よく整備されており、多くの担当者がBCPとの違いに疑問を抱くのもやむをえない面がある。

確かにBCPには、既存プランと重複する要素もある。だが、初めに両者の違いを十分理解しておかないと、既存プランの名称を変えただけ、あるいは災害対応やシステム障害対応、銀行強盗対応などの複数のプランを一冊にまとめただけのBCPになりかねない。

従来プランに欠けており、かつ、BCPに不可欠な要素には図2のものがある。

優先業務の選定や投資判断は、経営戦略やリスクマネジメント戦略と大きく関わる。したがってBCPの策定過程では、経営陣の関与が必須になる。この点も従来プランとの違いと考えられる。

明確にしておくべきプロジェクトゴール

BCPを策定するときには、事前にプロジェクトのスクーピングを明確

図3: 優先業務の特定状況

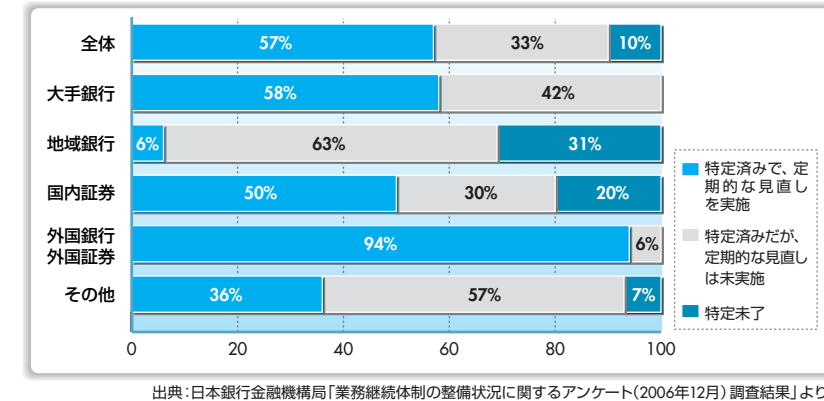
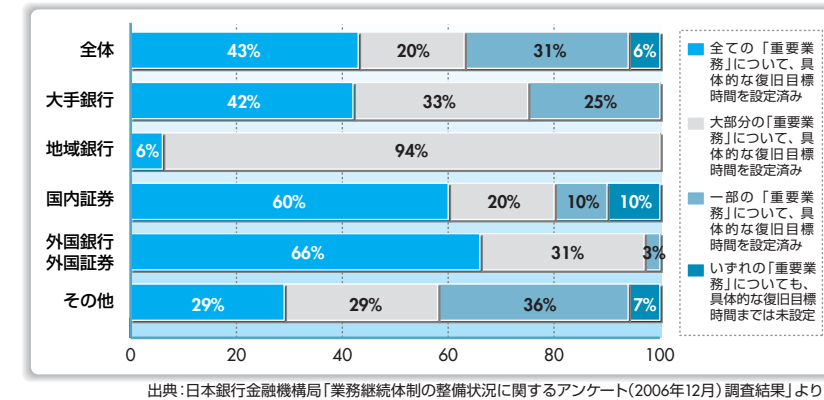


図4: RTOの設定状況



にしておかなければならない。どのリスクを対象とし、当該年度(期)のアウトプットは何か、訓練の実施もプロジェクトに含むのかなど、大まかな目標や到達点をメンバーで共有しておくことが望ましい。

「業務継続計画文書の作成」だけでは、BCPのゴールとは言えず、訓練や対策投資が実施されなければ「業務継続態勢が整った」とは言い難い。それでも、まずは半年前後をかけて、業務継続の基本方針、優先業務、RTOなどの基本事項と、今後の対策等を含む計画書を作る。さらに、必要な事務手順書の作成までを到達目標とする

のがよい。

策定の過程では、近い将来必要となる事前対策が多数出てくる。それらの実施を到達点に含むかどうか、予め定めておく。さもないと、途中でプロジェクトの成果は何だったのか混乱してしまうことがある。数年がかりとなるような対策の実施は、とりえずプロジェクトゴールには含めずに、着手する方がよいだろう。

事業に被害をもたらすリスクの種類を特定する

銀行のBCP策定プロセスではまず、業務を中断させ、その結果、

顧客や取引先や金融システムに重大な被害をもたらす可能性のあるリスクを特定するのが一般的だ。

取敢てリスクを特定せず、大地震からテロ、パンデミックまで、あらゆるリスクの一つで対応できるBCPの作成を試みる銀行もある。だが往々にして、リスクごとに被害の様相は異なり、対応手順も対策も別のものになる(表参照)。また、リスクの種類に応じて、優先すべき業務の範囲やRTOが変わってくる場合もある。このため、最初はリスクの一つに絞って、BCP作り

に着手することをお勧めする。初めてBCPを作る場合は、自然災害を想定するのが妥当だろう。とりわけ首都直下型地震や東海・東南海・南海地震などが懸念される地域では、発生確率の高さと被害の甚大さに鑑みて、大地震を対象リスクとするのが自然だ。他の地域では、台風や原子力事故を想定すべき場合もあるし、日本ではどこでも地震が起こりうることを踏まえて地震を想定するのもよい。

リスクを特定する際、役職員の誘拐などを考慮する銀行もあるが、あくまで「業務を中断させる」「業務中断により顧客・取引先・金融システムに重大な被害をもたらす」かどうかで選定すべきだ。

核攻撃のような極端なリスクも、頭の体操としてならともかく、BCPの対象とするのは適切でないと思ふ。仮に本店所在都市が被爆したら、銀行資産も行員も顧客の多くも消失し、業務継続ど

表：リスク別に想定される被害の程度

リスク	箇所と程度 (○:被害なし、△:被害あり、×:被害大)			
	要員	施設	情報	顧客
地震	△	×	△	△
水害	△	△	△	△
火災	△	×	△	○
テロ	△	×	△	○
停電	○	○	△	○
システムダウン	○	○	×	○
新興感染症	×	○	○	×
風評	○	○	○	○

ころではなくなる。

一方、新型インフルエンザは、既にヒト-ヒト感染の疑いのある症例がアジア各国で見つかっており、BCPで対応を定めるべき重大なリスクではある。

だが、監督官庁や金融機関の具体策はまだ明らかにされていない。また、地震や洪水などの自然災害と異なり、全国規模で一斉にBCPが発動される事態が予想される。全ての金融機関の統一行動が必要となる可能性が高く、しかるべき機関での検討・策定が待たれる。したがってパンデミックを対象としたBCPは、大地震などを想定したBCPの策定後に、BCMにおける次のPDCAサイクルで、各方面の動向を勘案しつつ検討することをお勧めする。

事例や公開情報を集め 被災シナリオを想定する

対象リスクを特定したら、次はそのリスクが発現した場合の具体的な被災状態を想定する。

従来のプランでは、「大規模災害が起こったとき、本当にプランどお

りの対応ができる状態にあるのか」という、前提条件を規定していないものが多い。つまり、要員や店舗やライフラインの状況について、具体的な想定がないまま、あるいは抽象的・楽観的な想定に基づいて、対応手順が定められているケースが目立つ。

過去の災害事例を見ると、想定外の事態に直面し、業務継続に支障を来した例は少なくない。例えば多数の要員が被災し、計画どおりの時間内に店舗に駆けつけることができず、せっかくのプランが役に立たなかった例もある。災害に確実に対応できる体制を築くには、災害が引き起こす事態を明確にしておかなければならない。

多くの銀行は、店舗の停電や洪水を経験している。また、その経験を踏まえ、店舗被災時の対応マニュアルも持っているはずだ。だが、BCPでは一歩踏み込んで、本店や事務センターの被災まで検討しておきたい。営業店舗の一部に加え、本部機能を担う中枢建物も同時に被災するという、従来プランでは想定していなかった事態を想定し

てみるということだ。ただし、距離が十分に離れた建物が全て数カ月間使用不能になるような、極端な被災シナリオを描く必要はない。

どの建物やシステム設備がどの程度の被害を被り、どのくらいの期間使用不能となり、協力会社を含む要員の何割が被災するかは、選定したリスクや建物の特性などによって変わる。また、電力・水道・ガス・通信・交通機関といった業務リソースについても検討する。これらの被害状況や復旧に要する期間を、過去の災害事例や行政機関の公開情報、ライフライン事業者の復旧計画などに基づいて想定する。

ただし、想定を精度を高めるには限界があるので、最も可能性の高いと思われる被災程度や復旧想定日数よりも、やや悲観的なケースを想定しておけば十分である。

こうして被災シナリオを具体化すると、続く優先業務の選定やRTOの設定が容易になり、メンバー間で認識を共有でき、プロジェクトの進行がスムーズになる。被災状況をイメージすることも、机上防災訓練の一種である。現実の被害は想定を大きく外れるかもしれない。それでも、具体的な被災シナリオに基づく対策検討は、災害対応力を大きく増進させ、BCPの実効性を高めるはずだ。

速やかに復旧すべき 優先業務を選定する

銀行のBCP策定でも、一般企業

のそれと同様、中断を回避すべき、あるいは速やかに復旧すべき業務を特定する。業務の中断が顧客や金融システム全体に与える影響を考慮して、数ある業務の中から対象業務を選ぶ。既存のプランにも「コア業務」や「最重要業務」といった用語で、決済業務や現金小口払いを災害時に優先すべきと定めている例は多い。

「優先業務はいくつ選んだらよいのか」と悩む担当者もいるが、各行の業務実態を踏まえて判断するしかなく、一律の正解はない。各部門の意見を聴取してプロジェクトチーム案を固め、経営陣の承認を得る。

07年2月に改訂された金融庁の「金融検査マニュアル」は、「金融システムの機能の維持にとって必要最低限の業務」として、「個人に対する現金払出や送金依頼の受付、インターバンク市場や銀行間決済システムを通じた大口・大量の決済の処理等の金融機能の維持の観点から重要な業務」と定義している。

業務を絞り込まず、全ての業務に何段階かの優先度ランクを設定して、ランクごとにRTOを与える方法もある。この場合は、RTOを達成するための対策を全業務に講じる必要がある。プロジェクトの期間やメンバーに余裕のある金融機関なら、このアプローチを採用してもよい。まずは最優先ランクの業務にのみ継続・復旧体制を整備し、以降のPDCAサイクルの中で段階

的に低いランクの業務を追加していく方法もある。

「この業務には代替手段があるので、優先業務ではない」といった意見を聞くこともある。だが優先業務は、代替手段の有無にかかわらず選定されるべきであり、代替手段の検討は後の話と考える。

また、例えば「全銀システム」などを選定する銀行も多いが、これは業務リソースであって特定の業務ではない。業務としては「全銀システムを利用した決済業務」などと定義する方がよい。

新型インフルエンザを想定したBCPでは、地震などの場合よりも優先業務数が絞られる可能性が高く、顧客との対面業務を一切行わないことまで踏み込んで検討する必要がある。

銀行優先業務のRTOは 数時間から1日以内

優先業務を選定したら、それぞれのRTOを定める。製造業のBCPでは、顧客の要求や在庫量から逆算して定めることが多く、数日から数週間というRTOが多い。対して、社会インフラである銀行の優先業務には、数時間から1日以内のRTO、もしくは「RTO=ゼロ」（中断なし）を設定せざるをえない。

日銀のアンケートによると、RTOを4時間以内に設定している銀行が多い。この調査では、回答各行のRTOの前提条件が明らかにされていない。だが、基幹システムに対する被害の有無など、想定する

前提条件によって、RTOは大きく違ってくる。このため、やはりリスクと被災シナリオを特定しておく必要がある。

RTOは計算によって一意に正解を出せるようなものではない。事務局案を議論した上で、経営判断を仰ぐことになる。業務リソースや被災シナリオに照らして達成可能であり、社会的に許容され、かつ、他行と比べて遜色のない値を目標とする。

また、営業店舗については、立地条件、建物の特性、発電機等の設備仕様、要員配置、業務アロケーション等により、被害の程度が大きくばらつく。このため、被災結果でパターン分けした複数のRTOを設定しておくことも考えられる。

なお、RTOを仮設定した後、業務リソースを詳細検討した結果「達成不可能」と判明した場合には、再設定しても差し支えない。現状の業務リソースによらず、近い将来の投資を前提としたRTOを設定する場合もある。

中枢建物について 業務継続力を評価する

本店や事務センターなどの中枢建物については、被災シナリオの内容によらず、災害時の業務継続能力を一度評価しておきたい。建物の能力を過大に見積った被災シナリオとしないためにも、この評価は必要である。例えば建物の耐震性能、断水や都市ガス遮断時における電算室の空調、受水槽の容

量、自家発電機の連続運転が可能な日数、停電時のデータ通信や通話の可否など、第三者評価も含めて見落としがないか確認しておく。情報システム機器が床構造体に固定されていない点を、金融庁検査で指摘された例もある。

BCP文書の作成ではBCM手順も盛り込む

BCP文書の構成に決まった書式はない。各行の既存プランや文書体系とできるだけ整合するように作成すればよい。

記載すべき要素は、対象リスク、被災シナリオの概要、優先業務、RTOといったBCPの基本事項と、詳細レベルの業務手順書や帳票である。これらを一冊にまとめてもよいが、基本事項を記した本体と、業務手順書や帳票を記した添付文書に分けるとわかりやすく、将来の加筆修正も容易になる。

基本事項には、PDCAの各プロ

セスにおける実施事項と成果物、管掌部門、経営陣の役割など、事業継続マネジメント(BCM)の手順も盛り込んでおくことが望ましい。また添付文書には、対策のアクションプランを付け加えておく。

銀行のBCPに必要な具体的実施事項の2例

本稿の最後に、業務継続体制を整備する上で実施すべき具体的事項の例を、2つだけ挙げておく。

■代替オフィスの整備

中枢建物の被災を想定すると、代替オフィスが必要になる。電算センターについては、ほとんどの銀行が代替センターを確保済みだが、本店や事務センターの代替となると、ごく少数に限られる。従来の防災プランに、代替オフィスとして研修所や営業店舗を指定してあっても、端末や什器、通信設備まで用意している銀行は稀だ(図5参照)。

復旧までの期間、優先業務を継続するには、災害対策本部機能や優先業務を遂行するための場所と設備が必要になる。平常時には会議室に使ってもよい。ただし、中枢建物と同時被災しない場所から選ぶ。中枢建物と同様に、業務継続力を評価した上で選定したい。

また、徒歩・自動車・バイクといった移転手段も見積もっておく。移転に要する時間はRTOの設定にも影響する。訓練を通じて、代替オフィスへの移転と立ち上げに習熟しておく必要がある。

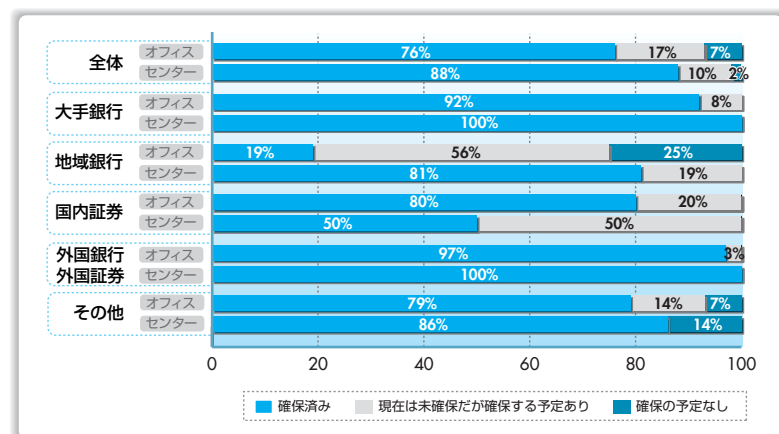
■通信・安否確認手段の整備

災害時には内線電話も電子メールもFAXも不通になるかもしれない。既に衛星携帯電話やMCA無線を主要店舗に配備したり、警察や消防との緊急連絡手段を用意してある銀行もある。複数の通信手段を確保しておくことは、業務継続の必須事項である。

また、役職員や家族の安否確認システムの導入も有効である。ホームページ等を活用して、ステークホルダーに自行の被害・復旧情報を迅速に伝える方法も考えておきたい。

対策が実施されなければ、計画書は実効性が担保されず画餅に帰す。対策案のコスト効果を勘案して優先順位を決めたら、アクションプランに担当部門や実施時期を明記して、着実に実施される体制を固めなくてはならない。最優先すべきは、言うまでもなく人命に関わる対策である。

図5：バックアップ施設の確保状況



出典：日本銀行金融機構局「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」より