

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^(注1)

平成15年7月25日
日本銀行

1. はじめに

国内外の多くの金融機関においては、一昨年9月に発生した米国同時多発テロ事件を契機に、大規模災害を想定した業務継続体制を整備する重要性を改めて認識し、従来構築してきた体制について再度点検のうえ強化に向けた見直しを精力的に進める動きがみられています。日本銀行では、災害発生時においても決済システムの円滑な運行や金融市場の安定を確保する観点などから、こうした金融機関の業務継続体制の整備に向けた動向に強い関心を持ち、取引先金融機関等との間で議論を行ってきました。また、市場関係者が金融市場全体としての業務継続体制について議論を行う場を提供しています。さらに、金融機関一般の体制整備の参考に供すべく、昨年3月に「金融機関の拠点被災を想定した業務継続計画のあり方」（『日本銀行調査月報』2002年4月号掲載）、本年2月には「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」（『日本銀行調査月報』2003年2月号掲載）を公表したほか、この度、金融機関が業務継続体制の整備を進めていくうえでサウンド・プラクティスを包括的に取り纏めた「金融機関における業務継続体制の整備

について」（本『日本銀行調査月報』掲載）を公表したところです。

こうしたなかで、取引先金融機関等からは、自社の業務継続計画をより実効性のあるものとするためにも、災害発生時における日本銀行の業務継続体制のフレームワークを示して欲しいとの要望を数多く頂きました。私どもでも、業務継続体制の整備についてはなお検討を要する点が残されていますが、現時点で体制整備が進んでいる部分について、その概要をセキュリティ等の面で支障のない範囲で公表することとしました。

なお、今般説明する内容は、日本銀行が被災した場合に必要なと思われる対応を内部的に整備してきたものであり、今後、取引先等と調整が必要なものも含まれていると考えております。また、日本銀行が業務遂行面で相当厳しい状況に置かれたケースにおいても最低限行うよう努めるべき業務を実施するための体制・インフラ面の整備を含めたものとなっておりますが、取引先等に対し、私どもと同様の体制整備を一律に求めるものではありません。

日本銀行としては、わが国金融システム全体の業務継続体制を更に強化する観点から、今後、

(注1) 以下に説明する内容には、未確定の事柄が含まれておりますので、今後変更が有り得る点ご留意下さい。

取引先金融機関等との意見交換も行いながら、相当数の取引先が被災した場合の対応を含めた、より実践的な業務継続計画を整備したいと考えております。本稿は、今後こうした検討を進めていくうえでの前提として、私どものこれまでの取り組み内容を取り纏めたものです。日本銀行では、今後も、必要に応じ、業務継続計画の整備状況を説明していく予定です。

2. 基本的な考え方

日本銀行の被災対応に関する基本的な考え方は、業務面への影響を最小限に止めるべく防災体制の整備に努めるとともに、災害が発生した場合に果たすべき日本銀行の責務を最大限円滑に遂行できるよう、被災時の業務継続体制を確保するというものです^(注2)。以下では、こうした考え方のもとで構築している具体的な体制について、①被災想定と基本的な対応方針、②日本銀行における体制・インフラ面の整備に沿って説明します。

3. 被災想定と基本的な対応方針

日本銀行では、業務に対する潜在的な脅威として、地震、台風などの自然災害、テロ、サイバー攻撃などの人為的災害、停電、コンピュータ・トラブルなどの技術的災害を想定しています（これらの事象を以下「災害」といいます）。そのうえで、私どもでは、まず、災害に伴い日本銀行自身が受ける影響を念頭に置き、災害発生により、①「東京にある本店の機能は維持されているが、東京近郊に所在する電算センター

の機能が停止している状況」、②「電算センターの機能は維持しているが、本店が被災している状況」、③「本店が被災し、電算センターの機能が停止している状況」といった形で被災想定を場合分けしております。

日本銀行では、こうした被災想定毎に対応態勢を整備してきており、その対応方針としては、まず、①の場合には、本部機能を引続き本店が担う一方で、電算センターを大阪に設置しているバックアップセンターに切替えることとされています^(注3)。これにより、取引先のオンライン入力を引続き可能とし、取引先金融機関の決済業務の中断を回避する態勢としています。また、回線障害等により日本銀行本店に設置されている日銀ネット端末も操作不能となった場合には、取引先から受付けた書面や証票等を本店から大阪にFAX送信したうえで、同地設置の端末にデータ入力を行う体制を整えています^(注4)。

これらのケースについて、日本銀行では、取引先および日本銀行における具体的な対応手順を定め、毎年1回、取引先も参加する形でシステム障害訓練を実施することなどにより、運用の確認、習熟、改善を順次行っており、

次に、②の場合は、被災状況により対応は異なりますが、現金の受払や決済業務等金融システムの安定性確保の観点から当日中に処理することが必要と考えられる業務を中心に可能な範囲で優先的に業務を継続していくことを基本に考えています。なお、テロの予告等で本店への立入が一時的に出来なくなる場合にも、本店以

(注2) 日本銀行は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）における「指定公共機関」に指定されており、業務に係る防災計画を作成し、災害発生時には同計画を実施することが求められています。

(注3) 日銀ネットを中心とするシステムの切替えを想定しています。

(注4) なお、システム上の制約から当日予定されていた取引のすべては実行できないことがあります。

外の場所で必要不可欠な業務を継続し得る体制を整備しています。

また、③の場合についても、災害に伴う本店機能の毀損度合いに応じて様々なケースを想定し得ますが、日本銀行では、このなかでも特に、本店周辺と大阪との間で2日間程度連絡が全く取れないという相当厳しい想定を置き、こうした事態に至っても、必要最低限の業務を継続し得る体制の整備を進めています。具体的には、電算センターをバックアップセンターに切替えるとともに、本部機能の一部を大阪に移管することとしています（詳細については後掲別添をご参照下さい）。

なお、①、③いずれの場合についても、本店とは地理的に離れ、かつ本店に次ぐ規模の要員を確保し得る大阪におけるバックアップ機能を最大限活用することを想定しています。

4. 日本銀行における体制・インフラ面の整備

災害が発生した場合に日本銀行が継続すべき業務を確実にを行うためには、災害発生時における日本銀行の体制を明確にし、実際に事務を遂行する要員や必要なインフラを整備しておく必要があります。こうした点について、日本銀行が講じている体制・インフラ面での施策を、以下の4つのカテゴリーに分けて説明します。

(1) 災害対策本部

日本銀行では、災害が発生した場合、継続すべき業務を円滑に実施するため、必要に応じ災

害対策本部を設置することとしており、同本部において業務遂行状況の把握や情報収集・連絡を一元的に行うことを考えています。

(2) 要員確保体制

日本銀行では、災害発生時において所要の対応を迅速に行うため、夜間・休日等に災害が発生した場合および大規模地震の警戒宣言が発令された場合等を想定し、初動体制の立上げやその後の業務遂行に当たる要員を予め任命したうえで、参集のタイミングや参集後に実施する業務をケースに応じて定めています。特に本店被災時の初動体制の立上げを確保する観点から、本店近隣に必要な要員を居住・宿泊させるなどの対応をとっているほか、大阪においても、速やかにバックアップ機能を果たすために、近隣に要員を居住させる体制を整えています。

(3) 通信確保のための体制等

災害発生時における日本銀行内外との連絡手段を確保し、更には本店が孤立するという最悪の事態を極力回避する観点から、通常の一般電話・FAXに加え、携帯電話、電子メール^(注5)、災害時優先電話、無線型の通信手段（中央防災無線網、衛星通信電話）、日銀ネット電文など、様々な手段を用意しています。こうした通信手段の確保を前提に、従来から取引先と日本銀行の関係部署との間でコンタクトリストを交換しています。

また、災害発生時における日本銀行の対応に関する情報発信については、日本銀行のホーム

(注5) 電子メールについては、本支店間の連絡・調整を円滑に行うため、大阪バックアップセンターに行内電子メールシステムのバックアップ機を設置しています。

ページをも活用しつつ、災害対策本部の対応方針に基づき正確かつ迅速な情報伝達を遂行する方針です。

なお、本店を来訪された方からの一般照会には、本店職員が対応するほか、電話や電子メールによる照会についても、首都圏の通信インフラが使用できる限り、本店にて対応します。

(4) バックアップ施設

日本銀行では本部機能、電算センターともにバックアップ施設、バックアップセンターを整備しています。

まず、日銀ネットについては、バックアップシステムを大阪に設置し、東京近郊のメインセンターと大容量の専用線で結んでいるほか、取引先はそれぞれのセンターと結ぶかたちとなっています。メインセンターは自家発電機等の諸設備を整え、また耐震構造となっています。仮に被災等によりメインセンターにおいて日銀ネットの稼働が不能となった場合には、通信をメインセンターから切り離すとともにバックアップセンターと接続し、バックアップセンターのコンピュータを稼働させます。その際、それまでの間にメインセンターから受け取って保管されているデータを使用することにより、システムの運行を再開させることとなります。バックアップセンターにおける日銀ネットの取引再開までの時間は、システムの切替え作業の開始後、2時間程度で行える体制^(注6)となっています。な

お、日銀ネットについては、メインセンター、バックアップセンターいずれにおいても、ホストコンピュータや通信制御装置、データベースのデータなどを二重化しています。

一方、本部機能のバックアップ施設については、大阪に確保しており、そのために必要となる要員についても、大阪支店および近隣支店の役職員を投入することで確保し得る体制としています。さらに、わが国では、米国同時多発テロ事件直後に、幾つかの金融機関において、メインオフィスのあるビルを爆破するとの予告を受け役職員が数時間オフィスから一斉に避難するという事件が起りましたが、日本銀行では、こうした場合にも必要不可欠な業務を一定時間継続し得る体制を整えています。

5. 今後の課題

災害発生時における日本銀行の現時点での業務継続体制の概要は以上のとおりですが、米国同時多発テロ事件や技術進歩を背景にしたサイバー・テロをはじめとするコンピュータ犯罪等の新たな危機が発生する可能性をも踏まえ、引き続き体制の整備、拡充を図っていく所存です。

また、わが国金融システム全体の業務継続体制を強化するためには、日本銀行だけではなく、取引先をはじめとする金融機関や決済システム運営主体といった市場関係者においても相互に連携して体制整備を図って頂くことが不可欠です^(注7)。日本銀行としても、今後、取引先にお

(注 6) システムの切替え作業にかかる所要時間については、今後も情報通信技術の動向等を踏まえつつ短縮を図ってきたいと考えています。

(注 7) 例えば、日本銀行サイドでは本店の機能、電算センターの機能とも維持している一方で、取引先において日銀ネット端末をはじめ様々な障害が発生するといったケースも想定されます。日銀ネットの利用先における障害発生の場合の対応について、日本銀行では、利用先におけるバックアップサイトを備えたコンピュータ接続の利用やバックアップ端末の設置、通信回線の二重化といった措置を講じることができる扱いとしているほか、一部の業務については、MT入出力や日本銀行本店における代行入出力を認めることとしています。

ける被災態様も念頭に置きつつ、自らの業務継続計画の整備を進め、取引先の業務継続計画の整備を側面からサポートしていきたいと考えています。

日本銀行としては、取引先が、本稿や同時に公表しておりますサウンド・プラクティス・ペーパー（「金融機関における業務継続体制の整備について」）に示した考え方も材料としつつ、

それぞれの業務特性やリスク・プロファイルを踏まえて的確に対応を進められていくことを期待しています。

（本件に関する照会先）

日本銀行信用機構室決済システム課
電話番号：03-3279-1111 内線 2910

（別 添）

日本銀行本店および電算センターが被災し、かつ東京と大阪との間の通信が 不能となったケースにおける業務継続の概要

日本銀行では、本店および電算センターが被災し、東京と大阪の通信が不能となった場合、本店の本部機能の一部を大阪に移管するとともに、電算センターをバックアップセンターに切替えたうえで、こうした事態にあっても中央銀行としての責務を果たすために最低限必要と考えられる業務を継続していく方針です。このケースにおいて継続する業務に関し、私どもでは、対応し得る要員が限定されていることを念頭に置くとともに、コンピュータシステムの制約なども勘案しながら、①他の地域から孤立状態にある被災地——日本銀行本店周辺を想定——の当面の国民生活を支えるために本店で継続する業務と、②被災地以外の地域における決済の安定性を極力確保するために大阪に本部機能を移管したうえで継続する業務に分けて考えています。

なお、以下に掲げる業務は、あくまで最低限行うよう努めるものであり、災害が発生したからといってその他の業務を直ちに取止めるということを意味している訳ではありません。日本銀行としては、実際に災害が発生した場合には被災状況に応じ、可能な業務はすべて行う方針である点、念のため申し添えます^{（注1）}。

（1）本店で継続する業務

日本銀行では、こうしたケースのもとで、被災地にある本店において、他の地域から孤立状態にある被災地の当面の国民生活を支えるため、通貨の円滑な供給の確保を最優先に位置付け、これに関連する業務を継続することを考えています。具体例を示すと次のとおりです。

①現金の支払、損傷通貨の引換

動員・利用可能な人的・物的資源の範囲内で、現金の円滑な供給を遂行する。日本銀行に持ち込まれた

（注 1）災害の発生時には、営業時間外や休日においても必要な範囲で業務を行うことがあります。

損傷した現金については、鑑査のうえ、所定の基準に則り、新しい現金に引き換える。

②当座預金の受払および貸付関係事務

現金供給のための当座預金の受払等および貸付について、動員し得る人的資源の範囲内で手作業処理を実施する（日本銀行による貸付の考え方は、（3）を参照）。

③決済システムのモニタリング

日銀ネットおよび民間集中決済システムの被災程度を把握のうえ、関係先と連絡・調整しつつ必要となる対応を実施する。

④金融特別措置発動要請

金融機関に対し、財務事務所長（または財務局長）と協議のうえ、連名で被災地に対する金融上の措置を要請する。

—— 要請する主な措置は、（イ）金融庁事務ガイドラインのうち「災害地に対する金融上の措置」に定める被災者への預貯金払戻しや融資への便宜措置、休日営業への配慮等のほか、（ロ）汚損銀行券の引換え、（ハ）紛失国債の相談受付等。

（2）大阪に本部機能を移管したうえで継続する業務

こうしたケースでは本店周辺の地域が孤立しているため、日本銀行がその本部機能を被災地（＝本店周辺）以外のどこで果たすかが問題になります。この点につき、日本銀行では、被災地以外の地域における決済の安定性を極力確保する観点から、大阪で最低限の本部機能を代替することを考えています。なお、大阪において代替的に実施する本部業務の具体例を示すと次のとおりです。

—— こうしたケースにおいては、本店の災害対策本部同様の任務を担う大阪災害対策本部を、東阪間の通信状況等を踏まえて設置し、同本部が、バックアップセンターの立上げや、以下の業務の実施を判断します。

①日銀ネットの運行継続に関する業務

大阪バックアップセンターを立上げ、日銀ネットの運行を確保する。これにより、被災していない本行支店および取引先によるオンライン入力（日銀ネットを利用した当座勘定取引、国債取引）を可能とする。

②取引の結了に関する業務

同時処理（手形オペ等）および取引先のOKサイン入力により実行される取引（国債現先オペのスタート、エンド）ならびに集中決済（金融先物取引円資金決済・手形交換戻決済・外国為替円交換戻決済・内国為替決済）について、決済データが日銀ネットに反映されている場合に当該取引等を結了させる。

③貸付関係業務

②の業務を円滑に行うために必要な貸付関連業務を行う（貸付に関する考え方については、（3）を参照）。

④海外中央銀行等との連絡・調整に関する業務

海外市場の混乱等を回避するために、海外中央銀行、国際機関等に対し日本銀行の被災状況を的確に知らせるとともに、必要な連絡・調整を実施する。

— なお、日本銀行では、こうしたケースのもとでも、大阪に本部機能を移管したうえで継続する業務等の対応について情報発信が必要があると考えていますが、仮にホームページがサーバ等の被災により利用不能となり、復旧作業に相当の時間を要する場合には、復旧までの間、遠隔地設置のホームページサーバ^(注2)を用いて、大阪支店が可能な範囲で同店のホームページを通じて被災地以外の地域向けに情報を提供することにより、必要最低限の情報発信を継続することを想定しています。

(3) 災害時における日本銀行による貸付の考え方

災害時において、取引先が流動性確保のために努力を尽くしたにも拘らず資金不足による決済不能が生じた場合、日本銀行としては、市場機能の毀損度合い、各決済の重要性等を見定め、日銀ネットにおける円滑な決済を確保するため、貸付を機動的に実行する方針です。

(注 2) アドレス (<http://www3.boj.or.jp/>)。平時は支店・事務所等の共用ホームページサーバとして使用しています。