

京都大学学生部危機対応計画の策定

林 春男

(京都大学 防災研究所 教授)

平成一五年秋に京都大学学生部委員会の下に、「学生の安全対策検討ワーキンググループ」が設置された。その目的は「学生が安心して学習に励むことができるように安全で快適なキャンパス作りを目指し、各方面から現状を点検するとともに安全に関するマニュアルを作成すること」であった。その後二回の会議・ワークショップを経て、平成一八年七月に「学生部・危機対応計画06」が作成された。本稿ではその策定の過程と内容を紹介する。

一 京都大学学生部危機対応計画がめざしたこと

これまで、危機の発生を前提として、その後の対応を効

果的にする方法についてはわが国ではあまり考慮されてこなかった。不幸にして危機が発生した場合には、対応せざるを得なくなった人たちのその場での創意工夫と強い敢闘精神によって、何とか切り抜けてきており、その知恵は個人の経験として蓄積されるに留まってきた。

最近、わが国でも危機の多様化と頻発化が指摘されている。さまざまな原因による危機が発生している。発生頻度も増加している。大規模な危機が発生した場合、組織は全力で対応することになる。それでも足りなくて、他からの応援を仰ぐこともしばしばである。

大規模な危機対応は、業務に精通し互いに気心も知れた仲間による対応ではない。業務に不慣れな、互いに初対面

な人々を、その場でいかに短時間にかつスムーズに、戦力としてまとめあげることが必要となる。

こうした状況は大学も例外ではない。京都大学学生部危機対応計画は、「京都大学に属する学生の安全・安心」に関して、どのような種類の危機的状况においても対応可能な計画として策定されたものである。危機管理を専門とする人や部局がないという前提のもとに、本計画は、自然災害や人為災害に付随して発生する非日常的な状況に対して、大学がどのような体制をとり、どのような手続きで対応に取り組むかについての基本的な考え方を示したものである。それを可能にする仕組みとして、本計画では世界の危機対応の事実上標準となっている危機対応組織の運営法を基礎としている。それはIncident Command System (以下、ICSといふ)とよばれ、どのような原因で発生する危機事態においても、その有効性が証明されてきている。本計画では、ICSの枠組みを用いて、大規模な危機対応において誰をも三〇分での危機対応の戦力とするための基本原則をまとめたものである。

二 学生部危機対応計画にあたって行った五つの工夫

効果的な危機対応を可能とするために、学生部危機対応計画を策定するにあたって、つぎの五つの工夫を行った。

- ① 備えるべき危機として九種類の危機を明示した。
 - ② それらの危機に対して、対応の主体となるべき部局を明示した。
 - ③ 危機対応において、大学として「やるべきこと」を明示した。
 - ④ 危機対応においてもっとも重要な活動として「状況認識の統一」をあげ、それを実現する方法を明示した。
 - ⑤ 危機対応にあたって「これ一冊を見ればよい」ことを目的とした網羅性を持つマニュアルとした。
- 以下、この五つの点に即して、京都大学学生部危機対応計画の特徴を紹介していく。

三 京都大学学生部が備えるべき九種類の危機

大学で発生が想定される危機は数多く、そのすべてに備える「マンツーマン・ディフェンス型」の危機管理は資源の制約もあり不可能である。そこで危機をタイプ分けし、それぞれの危機タイプの中から京都大学にとって重大なリスクとなる危機シナリオを選択し、それに対する備えを充実させる「ゾーン・ディフェンス型」の危機管理が合理的である。

具体的には、大学に起こりうるすべての危機をまです

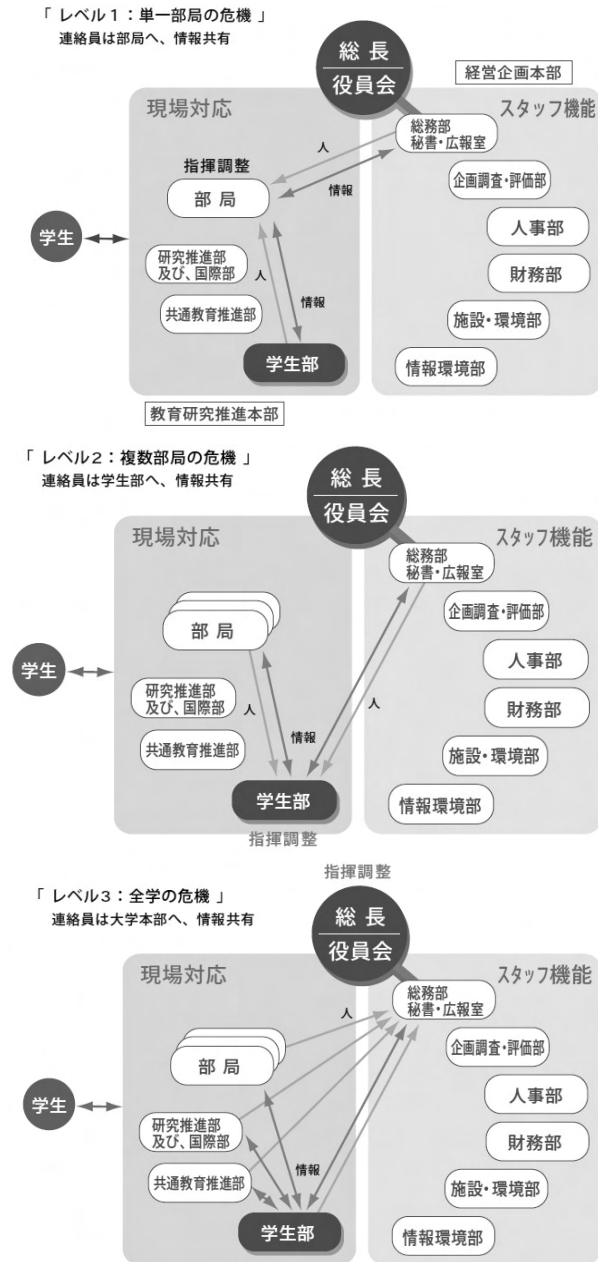


図2 3つの危機のレベルと対応主体

ト化し、その中から重点的に備えるべきリスクを評価する。リスク評価結果をもとに、被害の抑止・軽減を図るために必要な予防対策を優先的に行うべき程度にリスクを限定するという戦略である。それによって最重要リスクに対して備えるとともに、それ以外の原因で危機が発生した場合でも、あらかじめ備えがある危機シナリオの応用として扱えるからである。

京都大学学生部が今後重点的に危機管理を進めるべき重大リスクとして選ばれた九種類のリスクを図1に示す。京都大学学生部の各課長を中心とした作業部会が実施したワークショップにおいて、当初同定された二三種類の危機を「外的要因・内的要因による危機」「日常的・非日常的な危機」の二軸によって整理し、「発生確率」「発生した場合の影響度」の積によってリスクの大きさを評価し、それぞれの象限において上位に位置づけられたものである。

四 危機の三つのレベルと対応主体となるべき部署

効果的な危機対応のためには、全体の指揮調整を行うリーダーを決める必要があるとICSは教えている。学生部危機対応計画では、図2に示すように危機の規模に応じて、次の三種類で対応することとした。

部は当該部局に設けられ、当該部局の部局長の指揮調整のもとに危機対応を行う。学生部としては危機対応本部を設置しない。当該部局は、学生部に対して情報を発信するとともに、総務部総務課、秘書・広報室へ情報を発信する。それを確実に実行するために、学生部および総務部総務課、

秘書・広報室から当該部局に連絡員を派遣する。「レベル2の危機」は、イベント対策、情報セキュリティに関するリスクによる危機であり、複数の部局が同時に対応を求められるとともに、学外の機関が関与する危機を指す。そうした事態に対して学生部で総合調整するために、

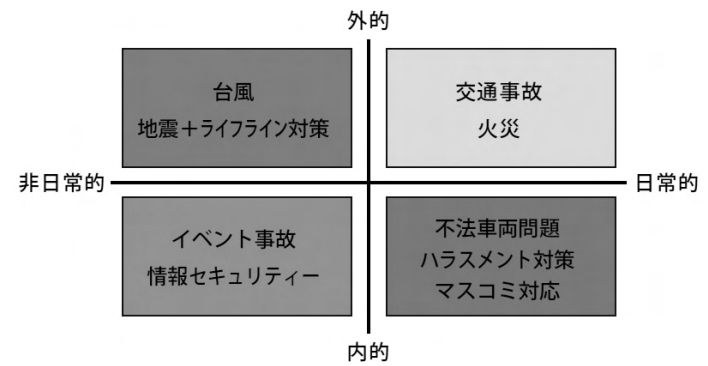


図1 京都大学にとって重大な危機

「レベル1の危機」とは、前節で同定した九種類の危機のうち、交通事故・火災、不法車両問題、ハラスメント対策が該当する規模の危機である。基本的には単一部局で発生する危機である。当該部局の通常対応の範囲内で処理可能で、部局が持つ資源で対応できる規模の危機と定義する。危機対応本

レベル1…単一部局の対応、学生部へ連絡
レベル2…複数部局の対応、学生部で総合調整
レベル3…全学的な対応、学生部で各部局の情報を取りまとめ

危機対応本部を学生部におき、教育・学生担当理事が指揮調整を行う。学生部に危機対応本部を設置する決定権は総長あるいは、総長の責務を代行する者が有する。当該部局（複数）は、学生部に対して情報を発信するとともに、連絡担当者を派遣する。大学本部の秘書・広報室は、学生部に対して情報を発信するとともに、連絡担当者を派遣する。派遣された連絡担当者は学生部の危機対応本部で定期的に会合を持ち、方針を決定する。

「レベル3の危機」は全学的な対応が求められる、台風、地震、ライフラインの大規模機能停止等のキャンパス周辺が広域にわたって被災するような危機事態を想定する。危機対応本部は大学本部におき、大学総長が指揮調整を行う。各部局は危機対応本部に連絡担当者を送り、情報の共有を図る。学生部は危機対応本部に連絡担当者を送り、各局からの学生の安全・安心に関する情報をとりまとめ、危機対応本部に送信する任を担う。

五 危機対応において大学として「やるべきこと」の明示

ICSでは直接危機対応にあたって「実行すべき業務」に加えて、そうした業務の効果的な遂行を支える「スタッフ業務」の大切さを指摘している。学生部危機対応計画で

		学生部				秘書・広報室	総務部	研究推進部・国際部	共通教育推進部
		学生課	学生センター	教務課	入試企画課				
スタッフ業務	01 通信の確保	支			主	支		支	支
	02 状況分析	主				支		支	支
	03 広報	支				主		支	支
	04 資源供給/調達計画		支		主		支	支	支
	05 人員/ボランティア		支		主		支	支	支
	06 オープンスペース		支		主		支	支	支
	07 輸送手段		支		主		支	支	支
	08 ライフライン		支		主		支	支	支
	09 本部設営			主			支	支	支
	10 会計業務			主				支	支
実行すべき対応	01 課外活動	支	■				支	支	支
	02 オープンキャンパス	支			■		支	支	支
	03 入試	支			■		支	支	支
	04 警報の発令	支		主			支	支	支
	05 安否確認	支		主			支	支	支
	06 授業の停止	支		主			支	支	支
	07 避難	支		主			支	支	支
	08 キャンパス閉鎖	支		主			支	支	支

■：学生部の通常業務として職務分掌が決定されている
 主：主担当を意味する (Principal agency / Organization)
 支：支援組織を意味する (Supporting agency / Organization)

図3 危機対応において実行すべき業務とスタッフ業務

危機には、未知・不確定な要素が多く、危機対応マニュアルでは、ファーストフード店のマニュアルのように一挙手一投足まで規定することはできない。むしろ、危機対応計画は行動の指針を示すガイドラインであり、状況に応じて実際の詳細は変更を加える必要がある。その際にもっとも重要になることは、自分たちが置かれている状況を正確に認識し、関係者で共有することであるとICSは教える。「状況認識の統一」とは、危機対応の関係者によって共有された状況認識を指す。その作成を義務化し、作成方法を標準化することで、労力を

は、危機発生時に必要となる「実行すべき業務」と「スタッフ業務」の一覧と担当部局をまとめている。「スタッフ業務」は、どのような種類や規模の危機であっても必要となる業務であり、一貫して実施されるべき業務である。しかし、わが国のこれまでの危機対応では「スタッフ業務」が軽視される傾向があった。

「実行すべき業務」は発生する危機の種類によって異なる。学生部危機対応計画では、学生の安全・安心を守るために大学として実行すべき対応として、「課外活動」「オープンキャンパス」「入試」「警報の発令」「安否確認」「授業の停止」「避難」「キャンパス閉鎖」の八種類をあげている。「課外活動」「オープンキャンパス」「入試」のように日常的あるいは毎年確実に発生する事態については通常業務の中に担当課を設けて対応している。「警報の発令」に関しては、京都大学各局局に対応規程が存在する。これら現行規程が存在する四種類の対応の場合にはその規程を示した。また、「安否確認」「授業の停止」「避難」「キャンパス閉鎖」のように現行規定が存在しない場合には、対応にあたって留意すべきポイントをまとめた。

六 「状況認識の統一」とその実現方法

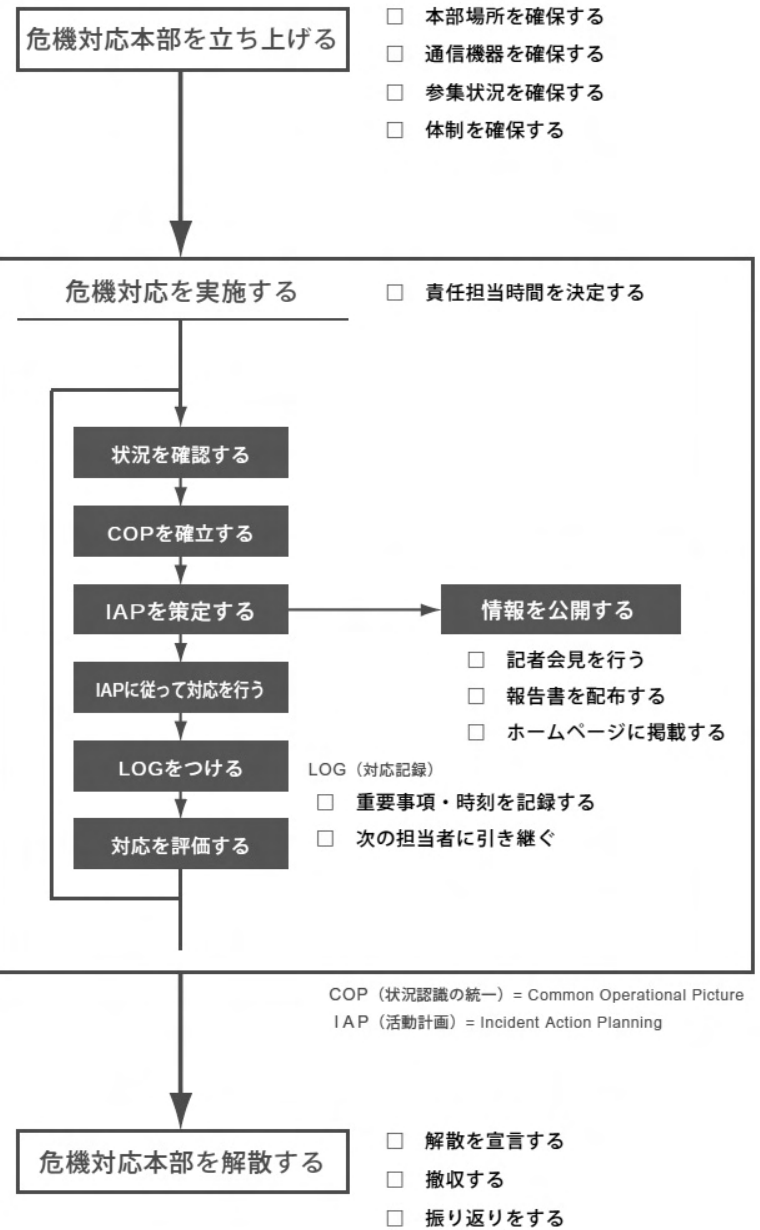


図4 状況認識の統一とそのための情報処理

かけることなく、対応業務の引き継ぎや活動計画の策定を行うことが可能になる。それは災害対策本部の白板に必要事項をまとめることでも実現できる。それによって現状認識の共有とともに、先の責任担当期間における対応計画と、実際の活動結果が記録として残され、次の期間を担当する対応者に伝達される。そこに、新しい状況が付与されて危機対応活動が継続される。状況認識は状況の変化や、新たな対応に応じて、継続的に更新する必要がある(図4)。

七 アル
危機対応にあたって「これ一冊を見ればよい」マニュアル

学生部危機対応計画は「このマニュアルを読めば、誰でも三〇分で危機対応の戦力となる」ことを目指している。そのため、今回編纂したマニュアルはこれまで紹介した危機対応の骨子に加えて、京都大学がもつ危機対応関連の諸規定、ICSに即した危機対応業務に関する概説、危機対応にあたって必要となる各職務の行動指針、必要となる学内外の非常連絡先が付されている。危機対応の骨子はわずか一〇ページながら、総ページ数は一一八ページに及んでいる。

さいごに

上に紹介した京都大学学生部危機対応計画は「京都大学危機対応計画06」として平成一八年に京都大学学生部から発行され、部局へ配付された。このマニュアル策定も参考にして京都大学当局は京都大学全体の危機管理体制の見直しを行い、京都大学総務部事務改革推進室が担当部署として、平成一九年六月一二日に「京都大学災害等危機管理対応指針」としてまとめられ、部局単位でも危機管理計画が作成されている。

危機対応計画の策定は広い意味での危機管理の一側面に過ぎない。本計画は危機管理計画における応急対策を中心に示したものであり、「リスク評価」「予防対策」「復旧・復興対策」と組み合わせることにより効果的・効率的な災害対応が可能となる。危機発生予防対策を充実させるためには、大学の努力に加えて、学生自身、地域の人々の協力が不可欠である。大学は地域社会の構成員であるという自覚を持ち、地域と協力して安全・安心な環境を創出する必要があることを忘れてはいけない。