

不測事態の発生と大学の危機管理

中 邨 章

(明治大学大学院長・政治経済学部教授・
危機管理研究センター所長)

危機管理と大学の特徴

「大学の危機管理」をテーマに原稿をまとめると友人に話したところ、即座に「それはおもしろい」という反応が返ってきた。ところが、友人はたいへんな誤解をしていたようであった。大学の破産が問題視される昨今、友人は大学がつぶれた場合に、理事者や経営者はそれにどう対応するか、それをわたくしがまとめると勘違いしていた。しかし、ここでは大学の財政不振や定員割れなどに関わる危機管理はとりあげない。小論の目的は、自然災害や人的事故など様々な不測事態の発生に、大学としてどう対応すべきかを検討することにある。この点、はじめに断っておきたいと思う。自治体の施策を参考にしながら、大学としてとる

べき対策を考えていくのが、小論の重要な論点になる。とりわけ、不測の事態が発生してからの七十二時間に焦点を合わせ、大学行政のトップにもとめられる課題や、情報の収集と発信、それに地域自治体との協力関係につき考えていきたいと思う。

近年、危機管理という課題に関心が集まっている。従来から危機管理を研究対象の一つにしてきたものにとつて、これは喜ばしいことである。ただ、危機管理への関心の高さは、社会がそれだけ不安になってきたことの証でもある。それを思うと、内心、穏やかではないことも実感している。地震による災害をはじめ、津波や水害、それに鳥インフルエンザや台風被害、さらには、まちの安心と安全の後退など、不測事態の発生は際限なく拡大する。こうした危機が発生する可能性に対して、日本の大学も無関心ではいられ

ない。ことに、地震など自然災害に対する備えについては、多くの大学は所在する地域の核として重要な役割を期待されている。

もつとも、大学が自治体や民間企業とは異なる特別の危機管理策を準備するよう要求されているわけではない。大学の危機管理は、基本的に自治体などの対策と変わるものではない。ただ、危機管理という点では、いずれの大学でも例年、入学試験を実施し、従来から事故の発生に備えてきた。試験の途中で問題ミスが発生し、試験会場で電話やファックスで問題の訂正を流す作業や、文科省に事故報告をただちに伝達する方法など、大学の危機に対する備えは、少なくとも民間企業よりは優れている。もとより十分ではないが、危機に対応する基本的な仕組みは、多くの大学がすでに持っていると考えてはば間違いない。それを入試から、自然災害や人的事故に対する対応策に援用の範囲を拡大していく必要がある。これが大学行政に今もとめられる危機管理策である。

ただ、大学の危機管理には一点、自治体や企業にはない固有の難問がある。危機管理では、意思の伝達方法と命令系統が一元化していることが重要である。地方自治体や民間企業では、意思の伝達は一般的に上意下達の形をとっている。命令系統も一元化しているところが圧倒的に多い。

その上、組織は通常、上部が細く小さく、下部に行くほどすそのが広がるピラミッド型である。これは危機が発生した場合の対応に不可欠の要件である。組織のトップにいる幹部からの確かな指示が下部のスタッフに出される。それにしたがって、一般の職員や従業員は初動態勢につく、状況次第によつては避難行動をはじめめる。そうした上から下への意思と命令の流れ、それに反応するスタッフの動作は、危機管理では常識とされる条件である。

ひるがえつて、大学の場合、職員はともかく教員にはそうした上意下達は通じないように思われる。まず、教員にその訓練がない上、意識もとぼしい。教授会という危機状況とは縁の遠い意思決定機関もある。職業本来の性格や研究者としての資質にも関係するが、学長や幹部職員から指示が出て、それにしたがう教授会員がどれだけいるか、きわめて心もとないという印象がつよい。自身の行動を振り返って、自省の念をこめていうと、不測の事態が発生した場合、教員を危機管理のための要員とすることに問題が多い。むしろ、災害や事故がおこると、教員ははじめからあてにしないのが得策かもしれない。どの大学でも多数を占める教員であるが、学生と同様、教員は要援護者となる可能性が高い。大学では職員にアクセントをおき、教員を後方に下げた危機管理策を立案すべきと考えられる。

危機発生からの七十二時間／大学行政トップの役割

大きな災害や事故が発生すると、その後の七十二時間がきわめて重要になる。なかでも、事故や事件の現場では七十二時間のあいだ、情報はほとんど届かないと覚悟しなければならぬ。これまでの経験から言うと、災害や事故の規模が大きくなればなるほど、現場に近い地域に情報は集まらぬ。一九九五年一月に発生した阪神淡路大震災の場合、神戸市には災害の全体像を把握できる情報はほとんどなかった。情報は東京に集中していたというのが、当時の関係者の事後談である。これは、二〇〇四年一〇月三日におこった新潟県中越地震でも変わらなかった。震源地に情報は不足していた。また、仮にあってもデマなど伝聞情報がほとんどで、かえって現場を混乱させることにもなった。

規模の大きい事件や事故がおこると、現場は情報途絶の状況に陥る。少なくとも七十二時間は緊急情報なしの状態がつづく。また、不思議なことに、危機は平日のお昼など人材が豊富な時間におこるのはまれである。危機は最も予期しないときに、予想もしないスケールでおこることが多い。休日や夜間など人手が手薄のときに発生するのが、危機の特色でもある。この点からも、危機管理発生後の七十二時間

の重要性を見逃すことはできない。この点は大学においても同様である。大学行政に関わる人びとは、危機状況では情報がないことをあらかじめ認識し、それを承知で学生や教職員、それに近隣の住民などに対する対策を考える必要がある。

不測事態が発生すると、理事長や学長、それに学部長など大学行政のトップに就く人びとに災害や事故の一報を入れる必要が生じる。そのための情報ネットワークは、平時からつくっておくことが望ましい。ただ、こうした「常識」は危機状況ではしばしば機能しないことがある。緊急時に限って、組織のトップに立つ責任者が不在であることが実際にはよくおこる。二〇〇四年一〇月三日に発生した新潟県中越地震の場合、一〇月二五日にあたらしい知事が着任することになっていた。このわずかな知事の交代期に、新潟県は大地震におそわれた。結果、一時的にしる新潟県の事後対応は遅れたといわれている。そうした経験則を参考にする、大学においては理事長や学長に代わるべきリーダーを複数、あらかじめ指定しておくことが得策かもしれない。状況次第ではそれらの人びとに連絡するバックアップ体制を準備し、大学行政に瞬時でも空白が出ないような措置を講じておかなければならない。

危機発生からの七十二時間、自治体の首長と同様、大学に

においても組織のトップに就く人びとは、情報が圧倒的に不足し、事後対策に必要な人員も決定的に足りないことを、あらかじめ覚悟しておく必要がある。すべてが不足するか大学行政のリーダーは、学生をはじめ教職員や近隣住民の安全を確保するため、さまざまな決断を下さなければならぬ。意見を聞く人も頼れる人もいない、参考になる事例も乏しい。理事長や学長は孤独のなかで、重要な方針を的確に決定する必要に迫られる。

名称は大学によって異なるが、総務事務部長や教務事務長、あるいは、学長室長など、理事長や学長などに近く、大学行政の最高責任者を補佐する役割を担う人びとは、リーダーに対して的確な情報を提供する任務がある。緊急時になると、理事長や学長には「あれか、これか」選択を迫る提案は役に立たない。オプション付きの情報は、最高責任者の判断を誤らせたり、決断を遅らせる材料になる。危機に際して大学行政の指導者が必要とするのは、「この方法しか考えられない」、それについてイエスカノーの判断をもとめる情報である。そのことをリーダーの補佐役にあたる人びとは、日頃から肝に銘じておくべきである。

対策本部の設置と情報の収集

自治体と同じように、大学においても平時から、緊急時にはどこに対策本部を設置するか、本部となる場所の確保や、その規模などについて、あらかじめ検討しておくことが望まれる。本部の設置は、危機が発生した直後に出てくる最初の施策になる。これは一見、簡単なように見えるが、これまでの経験から言うと必ずしもそうとは限らない。自治体の事例では、対策本部の場所が決まっていなかったケースや、急場に作られた本部の所在が職員に周知徹底せず混乱を招いた例などがある。自治体と異なり大学の場合には、空き教室があるという利点がある。緊急事態が発生すると、それをわか仕立ての対策本部に利用することができる。

ただ、自治体に比べて大学の危機管理にはいくつか大きな問題が残る。たとえば、要員の確保である。大学では対策本部を立ち上げても、それを動かす人員が集まらない可能性がある。大きな災害や事故になると、教職員も罹災者になるため、大学にかけつける人員はきわめて少なくなるかもしれない。結果として、対策本部は開店休業に陥ることも想定しておかなければならない。

そうした状況を回避するため、大学近辺に居住する教職員スタッフには、不測の事態が発生すると同時に、速やかに大学にかけつけるシステムを構築しておくことが望まれる。また幹部職員には、あらかじめ危機の段階区分を定め、状況が一定のレベル以上を超えると自動的に非常呼集とし、全員が大学に参集するような方法を確立することも重要である。自治体の多くでは、役所に隣接した場所に住宅を準備するなど、危機に際して要員を確保する制度をつくっている。この点は、大学側も自治体の事例を参考にすべきであると考えられる。もつとも、本部要員の確保は都市型大学ではむずかしい。最大のネックは経費であるが、この点については今後、さらに検討を重ねなければならない。

本部の設営については、場所を確保すると同時に、本部機能を立ち上げるための機材の搬入やセッティングなどの作業を、速やかに始動に移す必要がある。この作業を円滑に運ぶためには、マニュアルが必要とされる。それを日ごろから準備しておかなければならない。でないと、立ち上げの手順が混乱し、時間とエネルギーを消耗することになる。LANを敷設し、それをフルに活用して情報の収集と発信にあたるなど、対策本部の任務は忙しい上、多岐に及ぶ。時間やエネルギーの消耗はどうしても避けなければならぬ。自治体では本部立ち上げのマニュアルをすでに作

成しているところが多い。大学がこれを参考にすることも一つの方法かもしれない。

なお、本部で要員として仕事に就く教職員に関しては、平時から危機に際しての役割分担を決めておくべきである。責任分担が明確化していないと、仕事は一部の人びとに集中する傾向がある。ただ、責任分担を決めていても事故や事件が発生してみると、実際にはどの仕事を任されているのか、役割分担を理解していない人びとが出るのが実情である。その結果、危機の現場では、様々な案件を処理するために疲労困憊している教職員がいる反面、仕事の中心が分からず手持ちぶさたで、ただ漫然と時間を過ごす教職員も現れる。これを防止するためには、教職員に研修を実施し、それらの人びとの危機管理に対する意識と認識、それに知識を増やす試みが必要になる。

学内につくられた対策本部には、情報を収集するという重要な任務が課せられる。大学に設置された対策本部は、アンテナを高く張りめぐらせ、情報を広く集める機能が期待される。くり返し指摘してきたように、不測事態が発生した後の七十二時間では、とりわけそうである。対策本部ではただちに、電話やファックスを設置し、インターネットに接続するなど、情報収集のための準備作業を急がなければならない。そしていよいよ情報の収集活動に移るが、こ

れまでの事例でいうと警察がもつ事故や事件の情報もつとも早く、確度が高い。しかし、警察情報は一般的に秘匿性が高く、外部に公表される情報の中身は制限されているのが通例である。

それを十分、承知しながら、大学はまず警察に連絡し必要最低限の災害や事故に関する情報を得る努力を払う。それに合わせ、関係する自治体にも連絡をとり情報収集を行う必要性が出る。場合によっては、自治体サイドから大学の施設を住民の避難場所に使うという要請の出ることも考えられる。これから、大学が地元の自治体との間で不測事態の発生に備え、学生や教職員がボランティアとして地域住民の援護にあたる防災協定を結ぶところも増えるはずである。日ごろから地元自治体との連絡を密にすることは、大学の危機管理では基本となる。

警察や自治体、それに消防などとは別に教職員や学生、それに父母からも情報が寄せられる。情報収集のための窓口は、できるだけ広くというのが鉄則である。ところが、各所から寄せられる情報には貴重で中身が重要なものもあるが、デマや風聞に類するものも多い。多数に上る情報の確度を精査し中身を振り分けるのは、対策本部の重要な職務である。

自治体のこれまでの事例でいうと、重要情報をもつ住民

が、それを役所などの部署に、どう伝えればいいのか分からないということがあった。困った住民は、多くが仕方なく自治体のホームページにアクセスし、「市長へのメッセージ」や「市民の声」などのサイトに重要情報を流しはじめるということもおこる。そのために、それらのサイトが機能不全に陥るといふ例が、しばしば表出している。このような初歩的な問題を避けるため、大学は「緊急情報専用サイト」をホームページにあらかじめ公表し、それを外部からの情報入手の窓口にご利用することが考えられる。

対策本部からの情報発信

危機情報は集めると同時に、それを発信することが重要である。情報発信に関しては、タイミングや範囲、それに対象が課題になる。指摘するまでもないが、情報発信の窓口は一つでなければならぬ。この点、情報の入手とはいちじるしく異なる。大学の場合、発信される情報は、教職員対象の内部向け、学生や近隣住民への外部向け、それにメディア対象の三方向になる。いずれも、発信元は同じであるべきことは言うまでもない。学生や住民、それにマスコミに提供される情報は濃度が同じである。出す相手によって情報の濃度にちがいが出ようでは問題が残る。

大学側は、文字通り声を大きく、どの相手に対しても平等で等質の情報を提供することを心がけなければならない。提供される情報が均質で平等でない、受け手の学生や教職員、それにマスコミや住民は、大学に対して不信感を募らせる。緊急時には、すべての関係者は極度にいら立っている。緊張感も高い。危機状況では人間関係はギクシヤクするのが常である。それに油を注ぐ情報提供であってはならない。

大学内部に設置される対策本部では、マスコミ対応のためのスペースを特設する必要がある。自治体の事例でいうと、マスコミ対応用の場所を準備しないと、報道関係者が対策本部にまで侵入してくる。その結果、職員は緊急対策より、多数の報道陣への対応に追われることになる。対策本部の本来の仕事が阻害されたという事例も多い。マスコミ対応に関しては、特別の場所を別置することに合わせ、スポークス・パーソンを準備することも重要である。報道関係者は、通常、大学行政のトップの意見をもとめようとする。しかし、非常事態のなかでは、理事長や学長などの最高責任者はさまざまな課題に関して緊急に方針の決定を下さなければならない。その点からもマスコミへの対応には、特定の職員をあて、事件や事故の情報を定時提供するという方策をとることが得策と考えられる。

マスコミへの対応でさらに一件つづくわえておくと、取材のために飛来する報道関係のヘリコプターが事後対策を妨害することが多い。通常、各社がヘリコプターを事件や事故の現場上空に派遣する。その騒音が問題になる。対策本部での電話連絡は、ヘリコプターが出す排気音でかき消される。これを防止するため、なかにはマスコミと協定を交わし、飛来するヘリの数を限定している自治体もある。大学ではそうもいかないが、事件や事故が発生すると上空からの爆音という予想しない難題が出ることを、大学行政の責任者は認識しておく必要がある。

事故や事件がおこると、大学に対して学生などからも問い合わせが殺到する。問い合わせの電話で、大学の緊急連絡網がふさがるといふ可能性も出る。自治体のケースでいうと、事故が発生し住民から役所への問い合わせが殺到し、結果、県庁の業務が停滞し、危機対策が混乱したという報告もある。大学でも同じような問題がおこることが十分、予想される。

いくつか、そのような事態を回避する方策がある。一つは、学生に携帯電話の番号をあらかじめ大学に登録させ、事故発生と同時にその概要を携帯に流すという方法である。この情報提供は一方通行である。学生から大学に電話はかけられない。学生からの問い合わせが殺到する前に情

報を提供し、大学に届く照会件数を削減するのが、この施策のねらいである。東京にある市や特別区では、すでにそうした方法を実施に移している。不審者の出没や児童へのイタズラなどの事件があると、早期警報のための情報を実験的に携帯に伝達している。

現在、国では携帯電話の普及とその機能の拡大に着目し、電源が切れた携帯やテレビが自動的にオンになるシステムを開発中である。危機が発生すると情報は電源の入っていない携帯やテレビにも電送される、そうした不思議な時代がまもなくやってくる。こうしたシステムは、事故や事件がおこると携帯が過重作動し、通話不能となることを回避しようとするものである。情報の流れは双方向ではなく、行政機関から住民への一方通行になる。これが実用化されると、緊急時につながらない携帯電話の課題は緩和され、一方的な方法ではあるが学生や教職員への情報提供は格段に進歩する。

むすびに代えて

結局、危機発生直後の七十二時間に大学行政がもつとも必要とするのは、教職員の確保と対策本部の立ち上げである。それに教職員や学生、それにメディアへの情報提供と、も

う一つ、自治体との連携が課題になる。大学行政の指導者は、この先、教職員について平常時から教育を実施し、それらの人びとの危機に対する認識や意識を深める努力を重ねることが必要とされる。教職員は不測事態が発生すると、あらかじめ決められた持ち場につき、既定のルールにしたがって危機管理に関連する職務をこなす、そうした訓練がぜひとも必要になる。また、危機状況のなかで、大学は情報をどう収集し、それをいかに伝達していくかについても、大学人は一層の創意と工夫をしなければならぬ。自治体などに比較すると、大学内部の危機管理に対する認識はまだまだ十分とは言えない。大学行政を預かる指導者には、今後、それを意識した施策を展開することが望まれる。

【参考文献】

- 中郵章編著『行政の危機管理システム』中央法規（二〇〇〇年）
- 中郵章編著『危機管理と行政』ぎょうせい、二〇〇五年
- 中郵章・幸田雅治共編著『多様化する災害と行政組織』第一法規、二〇〇六年