

国際交流における危機管理体制

—危機管理体制の構築の課題—

Crisis Management System for the International Exchange: Various Problems of Rebuilding Crisis Management System

AIU 損害保険株式会社リスクコンサルティング部 永橋 洋典

NAGAHASHI Hirobumi

(Risk Consulting Dept. AIU Insurance Company, Ltd.)

キーワード：危機管理、リスク、海外留学

はじめに

日本では、ここ数年地震対策を中心とした危機管理体制の整備を進める組織体が増えている。風水災・雪災・土砂災害なども大規模化し、従業員・職員の生命確保及び事業継続には今迄以上の対応を求められるようになってきた。防犯では、日本は諸外国に比べ非常に治安が良いと言われているにもかかわらず、特に教育機関では防犯体制の整備が不可欠な要素になっており、これらの流れが、個人・組織体における危機管理体制整備と危機管理意識の向上を加速していると言える。

このように国内の危機管理体制整備及び意識改革が急激に進んできているにもかかわらず、国際交流における危機管理体制の整備は、いまだ担当者の力量次第といった組織も多い。

本稿は、危機管理体制の現状を振り返りながら、体制構築並びにその運用上の課題について考察するものである。

危機管理体制の現状

弊社では、国際交流センター向けに【海外留学研修用危機管理診断システム】を開発し、海外留学・研修時に発生する危機に対しての危機管理体制の充実度を下記の6カテゴリで診断している。診断システムは、全56問の質問項目に対して「Yes」「No」形式で担当者が記載し、診断結果に基づき総合とカテゴリ別の二種類で充実度を診断し、各項目においてコメントするようになっている。(表-1)

表 1 海外留学研修用危機管理診断

カテゴリー	基本方針
1. <学内の危機管理態勢>	危機発生時、被害拡大を極力抑えるためには、規模の大小に係らず、組織的で統制のとれた行動が必要であり、あらかじめ適切な権限体系や役割分担を定めた実効性の高い危機管理態勢を構築しなければならない。
2. <緊急連絡網の作成>	情報伝達の遅れ・指示の遅れは対応の遅れを意味し、保護者を始めとしたステークホルダーの大学等への不信感を醸成しかねないため、常に最新の連絡網を整備しなければならない。
3. <教育・訓練の実施状況>	訓練・シミュレーションが不足していると、詳細な危機管理マニュアルを策定していても、各自に与えられた役割を把握して正確に行動することができない。危機管理体制をいざという時に有効に機能させるためには、継続した教育訓練を実施しなければならない。
4. <出発前の安全指導>	学内の危機管理体制を有効に機能させるには、行事毎に想定される不測の事態への準備と事前の安全対策を実施する必要があるため、常に出発前の安全確認と準備事項についての安全指導を徹底しなければならない。
5. <学生の留学基準>	気候、風土など日本と違う環境に適合して生活しなければならないため、学生の健康状態、体質、適性等を勘案して参加の可否を検討しなければならない。
6. <学校の法的責任範囲>	研修催行の際、関係者間の責任範囲を明確にしておく必要がある。不測の自体が発生した際には、責任分担ごとに役割を決めスピーディーに対応しなければならない。

過去の診断結果を分析すると以下の傾向が明らかになった。

カテゴリー別の評価において、1. <学内の危機管理態勢>と 4. <出発前の安全指導>は相対的に充実度が低く、2. <緊急連絡網の作成>と 5. <学生の留学基準>は相対的に充実していた。1.については、国際交流センター対象に質問をしているため、全学的な取り組みが正確に把握されていないケースもあると思うが、多くはセンターレベルと全学レベル間の危機管理連携の確実さに疑義が残ると認識していると言える。4.については、センター主導で安全指導を実施していると思われるが、安全指導内容の適格性については常に試行錯誤している状態であると言える。

項目別では、高評価上位3項目・低評価下位3項目を表-2に記載しているが、上位項目からは、全学的取り組みである個人情報保護と賠償責任の認識が非常に高い事が明らかになった。これらは教育機関において各部門部署で法的認識・コンプライアンス能力が非常に高い事を示していると言える。逆に、下位項目では、メディアトレーニング、シミュレーション、リスクアセスメントといった全学的に取り組むべき実務に即応する項目が抽出され、センターとしても実務対応について高い問題意識を抱えている事が判明したといえる。

これらの診断により、カテゴリー別、項目別でバラつきが大きいものもあるが、体制構築上の課題と運用上の課題が明らかになったと言えよう。

表 2 海外留学研修用危機管理診断

高評価項目	
1	参加者名簿、家族連絡先、加入保険情報、海外研修日程表などについて、緊急時にすぐ 取り出せるように保管 していますか？
2	参加者氏名、住所、連絡先だけでなく健康状態といった機微な情報について、外部に流出することがないように、 個人情報やプライバシーの取り扱い に留意して管理していますか？
3	海外研修において、学校側の債務不履行や不法行為、安全配慮義務違反に起因する事故やトラブルが発生した場合は、 損害の賠償責任 が問われる可能性があることをご存知ですか？
低評価項目	
1	学長、学部長など危機対策組織のトップは平時より危機発生時の メディアトレーニング（報道機関への対応訓練） を受けていますか？
2	危機発生を想定した 初動対応のシミュレーション を実施したことはありますか？
3	学校の法的責任について、 海外研修毎にリスク を洗い出し、具体的な対策を講じていますか？

危機管理体制構築の前提【結果事象アセスメント】

危機管理体制を構築する際は、「どのような事象」が「どのような原因で発生した場合」に、「最大の影響」を与える可能性が高いかを認識し、その「原因」に対してどのような事前対応が必要かを想定しておくべきである。なぜなら、全てのリスクが危機に発展する可能性をもっており、危機とはリスクが発現した結果生じるため、危機管理体制を構築する際には、【結果事象アセスメント】のプロセスを導入することで、想定内事象が増え危機管理対応が迅速になるからである。

【結果事象アセスメント】とは、どのような原因による事象が最大のダメージを与えるかをアセスメントすることで、通常のリスクアセスメントは、損失を発生させる可能性の高いリスクを洗い出し、その影響度・頻度から優先順位付けに従ってリスク対策を実施する事を目的としているが、【結果事象アセスメント】は、その事象を発現させるリスクにはどのようなリスクがあるかを想定し、事象からのダメージを軽減するために、どの事象に対してどのような行動が危機管理的に有効か洗い出すこと

を目的としている。このアセスメントプロセスは、通常のリスク管理の手法にはあまり含まれていないが、危機事象の影響を最小化するという目的において非常に重要なプロセスになっている。(表-3)。

表 3 結果事象アセスメントとは

リスクの発現と危機の関係(発生する事象の危機レベルを考える)

原因 事象	現地 地震	テロ	現地 火災	現地 交通 事故	個人 情報 漏洩	説明 教育 不足			
本人が死亡する	H	H	H	H		H			
本人がケガをする	H								
現地で拘禁される		H		H					
現地住居が無くなる			H						

危機に発展する可能性
高い:H、中:M、低い:L

※「H」箇所は、仮定である

つまり

**発生原因に関わらず、同じ事象が発現する。
危機管理プロセスは結果事象から危機因子を検証する！**

危機管理は、ステークホルダーに対しての対応が、論理的かつ社会通念上妥当であり、全組織が一貫した方針のもとで遅滞なく活動しなければならない。対応手法と対応目的は、発生事象・発生原因により柔軟に変更する必要があるが、対応方針は発生事象・原因に関わらず変更することは少ない。その一貫した方針を策定する為にも、結果事象アセスメントを実施し、事前の対応指針を想定しておくべきである。

危機管理体制構築上の課題

危機管理とは、発生した事象の影響を極小化し組織体へのダメージを軽減することである。国際交流における危機管理体制構築上の重要なカギは、①その機能で目的を迅速に達成できるか②大学としてふさわしい行動(視点)か、この二点を常に念頭に置きながら構築することである。

危機管理組織は、発生する事象で異なるステークホルダーに対し、異なる目的で対応する事が求められているが、組織的に統一された意思のもとに行動し、組織構造に関わらず同一見解が引き出されなければならないという特徴を持っている。そのため、対応部門・意思決定部門ともにスピーディー

な情報共有と指示命令体制を整え、内外へのタイムリーな情報発信ができるような体制作りを進めるべきである。細分化された危機管理組織は、危機レベルが低い場合には機能的に働くが、危機レベルが高い場合は、情報共有が十分されていなければ機能しないため、上記①を満たす事が全ての階層に求められる。そうなることで、時々刻々と変化する事象に対し、組織体が責任主体として遅延することなく全てのステークホルダーへ事象対応の正当性と妥当性を説明する事が可能になるからである。

また、国際交流に起因する危機管理には、上記②の【責任当事者という視点】が非常に重要になる。【責任当事者の視点】とは、法的責任が発生しているもしくは発生する可能性が高い事象での対応当事者なのか、社会的道義的責任において対応を進めている当事者なのかを理解することであり、社会的公器である教育機関は、ステークホルダーから求められる説明責任などの要求水準は高く法的責任の有無にかかわらず危機対応を迫られるケースも多いため、この視点は活動を客観視する上で重要な意味を持つてくる。つまり、様々なりスクに起因する危機に対し、危機レベルの決定と責任範囲の判断について【責任当事者】としての明確な根拠を持たせることで、危機管理実行内容に妥当性・正当性を持たせ、期待される成果に導く事が出来るからである。

危機管理実務運用上の課題

次に、危機管理実務運用上の課題について、現地で死亡・重傷などの重大事故発生時の具体的な対応プロセスを例に考察する。本表（表-4、表-5）は、主催者（大学）が行うべき行動を中心に各関係者が行うであろう代表的行動を時系列的に記載した表である。私見ではあるが危機管理実務は、時系列的に、Phase1：発生から危機管理体制運用開始までの初動期、Phase2：事象の変化に対応する管理期、Phase3：事象終結に向けた対応の収束期に分けられる。プロセスを、Phase1, 2, 3と三段階で考えることで関係者の役割・相互関係及び課題が分かりやすく、何をすべきかが把握しやすくなるからである。各プロセスでは主たる目的が変わり、関係者連携や役割分担も変化するため、危機管理組織は、プロセスごとにこれら関係者の行動をどのように把握し、どのようにコントロールするかを理解・判断・決定・指示する事が最大の役割となる。

表 4 事故発生後のプロセス例

事故状況により様々なケースがあり、1例を紹介しています。この流れがすべてではありません。

事故発生後、様々な利害関係者がそれぞれの役割に応じて収束まで対応してきます。

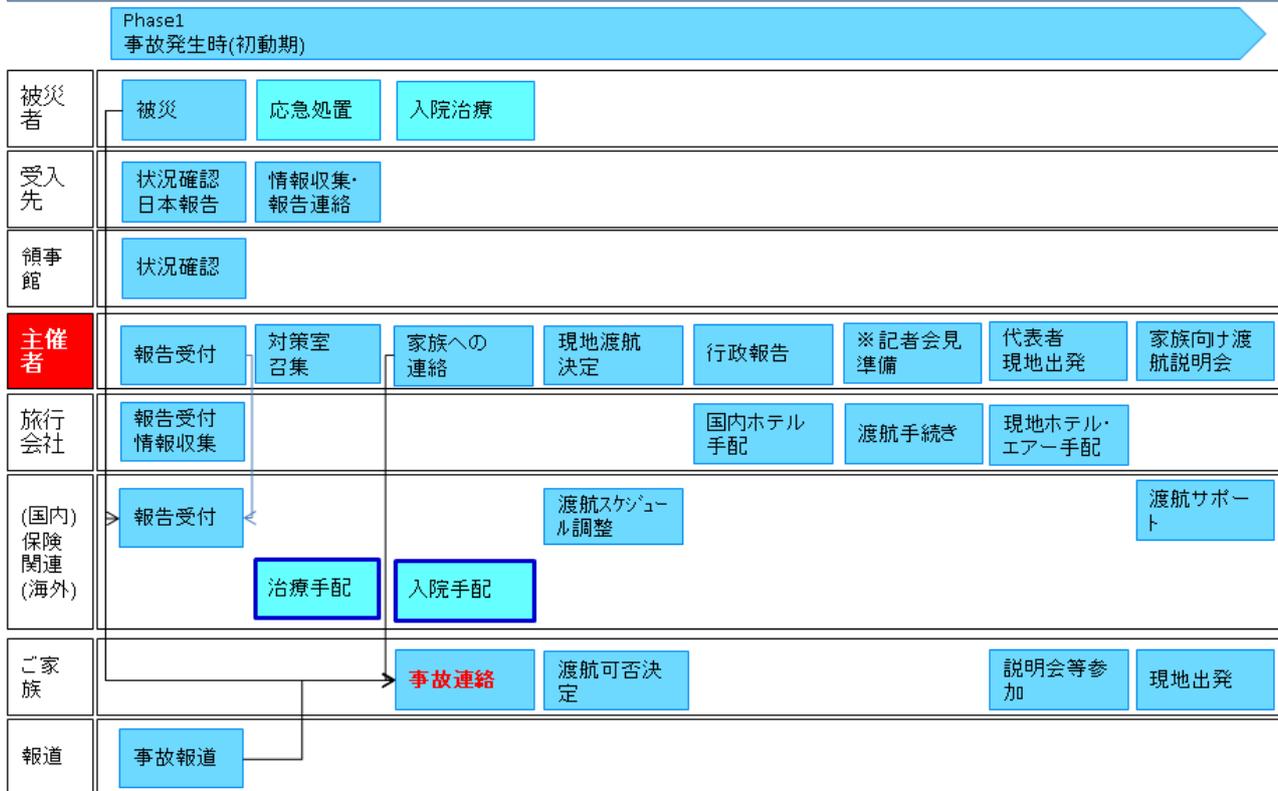
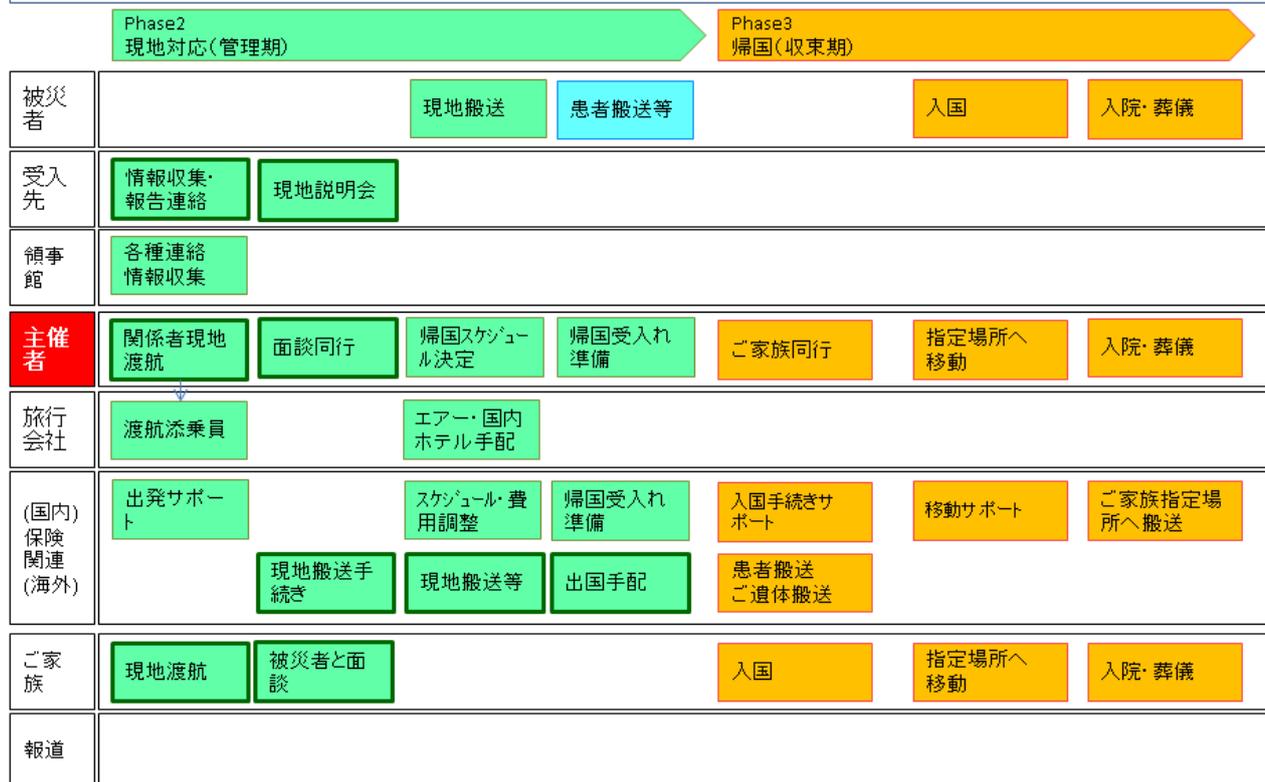


表 5 事故発生後のプロセス例

事故状況により様々なケースがあり、1例を紹介しています。この流れがすべてではありません。

事故発生後、様々な利害関係者がそれぞれの役割に応じて収束まで対応してきます。



各 Phase に区分されたプロセス例をもとに、危機管理実務運用上の課題を整理すると、

Phase1（初動期）：事故発生から現地受入体制が整うまで

- ① 事故・災害発生直後の情報入手方法の整備：大学が事前に確立していた連絡網からの独自入手情報でなく、マスコミ報道によって初めて知らされた情報の場合、ステークホルダー対応が著しく後手に回る可能性が高く、発災から情報入手まで最短で行える情報ルートが必要である。
- ② スピーディーな危機管理組織の確立：発生事象の危機レベルを判断し、最短時間で危機レベルに応じた組織体制を確立することが必要である。危機レベルに応じて、対策組織メンバーが変化することもあり、スピーディーに組織化する事により対応方針も確定でき、メンバーが役割を認識し自ら自主的に行動できるようになるからである。
- ③ 被災者の安否情報・現地情報等の正確性信頼性の評価：初動期は、正確な情報が入手出来ない事も多く、信頼度の低い情報で判断・行動しなければならない場合も多い。入手・報道される情報の信頼度・信憑性は、レベル別に3~5段階で評価しておくことで、意思決定者が情報の妥当性を勘案し、最終判断に利用すべき情報か否かを取捨選択できるようにするべきである。発生した事象が重大であればあるほど、情報の信頼度評価の必要性が高まる。地震などの自然災害やバス事故などの多数の被災者が予想される場合は、情報が交錯する例もある。
- ④ 事前のリスク対応関係の洗い出し：発生事象に対し事前にどのようなリスク軽減策・回避策・対応策を実施していたかの再確認である。例えば研修旅行中事故が発生した場合、1. 移動方法、2. 会社選定、3. 研修開始時間など事故発生に起因すると思われる多数の妥当性を問われる場合がある。これらの妥当性を判断した事実関係を明らかにしておく事が、ステークホルダーへの説明責任を果たす上で重要になる。つまり研修プログラムや留学生個人に対する事前のリスクマネジメント活動を洗い出しておくことが、組織としての危機管理体制の充実度の検証に繋がる。
- ⑤ 関係者への情報提供ルート確立：発生した事象によって対応関係者やステークホルダーが変化するため、危機管理組織およびメンバーが対応すべき対象を早急に明確化し、最適な情報提供方法を選定し、実行しなければならない。情報には、指示・命令等も含み、双方向のルート確立が必要である。

Phase2（管理期）：被災者関係者の現地受入から被災者帰国準備まで

- ① 国内外との密な情報交換：初動期が終わると、肅々とステークホルダー対応が実施される。その際、主催者として把握できている正確な情報を内外に提供する必要があり、現地での活動状況と国内での活動状況・反響などが本部で把握できていなければならない。なお、情報発信は、一元化された方法で齟齬なく提供されなければならないため、被災現地での情報提供・国内での情報提供に偏重があってはならない。

- ② 対応方針の一貫性：危機対応方針は、対応組織立ち上げ時に明確に打ち出さなければならない。その対応方針に反した行動・活動がなされた場合、内外の信頼性を著しく毀損し、危機を拡大し風評の悪化を招く。万が一対応方針の変更等が発生した場合は、ステークホルダーへの十分な説明と変更根拠の正当性を明らかにしておく必要がある。

Phase3（収束期）：帰国準備から被災者搬送まで

- ① 被災者・被災者家族優先：被災者本人及び家族が帰国するに当たり、被災者及び家族の精神状態に配慮した活動をしなければならない。被災者及び家族が、今回の事象で被った精神的苦痛を鑑み、直接の担当者や関係者が粗野なふるまいをしないように、最善の注意が必要となる。出入国時の対応や搬送時などは、外部との接触・スピードなどにも細心の配慮が必要となる。また、PTSD（心的外傷後ストレス障害）などのメンタルケアの情報提供なども必要となる可能性もあり、被災者本人・被災者家族の状態把握は、重要となる。

各プロセスでの課題を紹介したが、機能する危機管理体制を構築する為には、これらの課題を迅速に解決できる体制及び機能が求められる。なお運用上の課題は、体制構築後にトレーニング等で発見解決する場合も多いため、シミュレーション・ケーススタディ等の手法を研究する事も有効である。

危機管理体制充実のために

前項までは、危機管理体制構築に必要な「構築の前提」「構築上の課題」「実務運用上の課題」について述べてきたが、最後に既存の危機管理体制を「確実に機能する危機管理体制」へ再構築するための最初の取組みを紹介する。

危機管理体制は、組織運営上では①スピーディーな意思決定ができること、②一貫性のある行動がとれること、ステークホルダー対応上では①説明責任が全うできること、②責任の所在を明確にできることが求められる。この要求を満たし今まで以上の実効性を確保するためには、まず危機レベルごとの対応体制の確立と全学的な情報伝達体制の見直しから始めることが有効だと思われる。

危機レベルごとの体制整備は、様々なレベルの事象への迅速な対応を可能にする。レベル分けをすることで、対応当事者が自主的に判断し迅速に活動開始できるため、頻度は高いが危機レベルが低い危機の場合は部署（センター）でスピーディーに完結できるからである。各校で様々な危機管理マニュアルを策定しているが、危機レベルの定義と危機レベルによる体制を確立していない大学は、マニュアル改訂時にその定義付けから進めることが先決である。また、情報伝達体制の見直しは、特に危機レベルの高い全学に影響を及ぼす危機に対しての責任主体と対外的役割が組織的に明確になり、統一した行動がとれるようになるからである。確実な情報伝達体制は、正確な情報伝達により意思決定速度を確実に早めるため、最低年に2回程度は、緊急連絡網を利用した緊急連絡訓練を実施し、常に最新版に改訂しておくことが必要である。

おわりに

社会的公器として存在し海外との架け橋となる教育機関には、機能する危機管理体制が必須である。特に組織体制の不備は、一事象でも多数の学生・保護者に不安感を与え、社会的反響の大きさから信頼低下を招きやすく、風評悪化に直結する可能性が高い。派遣人数の大小や学部単独などで担当・担当者を決定するのではなく、必須危機管理活動として、明確な危機管理ポリシーのもとに体制構築を図る。そうなることで、学内外に対してさらなる信頼醸成の一翼を担う事が出来、加えて、国内外に目を向けた最先端の危機意識を持つと言えるのではないだろうか。本稿が、国際交流の危機管理体制整備の一助になれば幸いである。

※なお本原稿は、筆者の私見であり、一般論に基づいた考察である事を追記する。