

「留学生交流と大学の危機管理」

— 3. 11大震災における国立大学の対応と今後の課題—

Student Exchange of the University and Risk/Crisis Management: “What we can learn from the experience on and after 3.11 ?”

阿波村 稔*

This report is aiming at analyzing results of a survey on crisis management after the disaster of 3.11 and at describing what we can learn from our experiences. Corporate governance and an application of BCP (business continuity plan) in the University are important parts in these circumstances.

はじめに

「人間はあることを想定すると想定外のことを考えられなくなる。」とは、福島原発事故調査委員会委員長の畑村教授の中間報告での言葉である。大学の国際交流において、特に留学生交流の領域で大学としてのリスクをどのように把握し非常時にいかに対処していくべきか、3月11日の大震災発生時の日本の国立大学法人の対応を検証し、その危機管理上の問題点について考察を試みる。

考察の観点としては、誰のための危機管理か、災害時、誰に対して大学が責務を負うのか？大学の責務とは？それに対して現在の大学の意識はどのレベルにあるのか？といったガバナンス（統治方法）の観点で、また、不測の事態に直面した場合、危機管理を実施するうえでのインフラは整っているのか。とりわけ、IT（情報処理システム）のバックアップ機能に対する備えは十分なのか。等を考察の対象とする。

冒頭にあげた事故調査委員会（*1）の記者会見では「被災地から逃げてきた被災者のことを考えて今回の危機管理体制を検証する」とあったが、今回のテーマについても、大学の最も重要なステークホルダー（利害関係者）たる学生にとって危機管理はどうあるべきかという視点が重要である。

* 新潟大学国際センター

1. 東日本大震災に際しての大学の対応

1-1 国立大学法人大学間での照合事項

本年度の留学生センター長・国際担当者会議（*2）において、幹事校より先の大震災に遭遇して各校の受け入れ留学生に対する対応状況に関する事項について照合事項としてとりまとめられた。これはすべての国立大学の危機管理に対する体制がうかがい知れる貴重な調査の機会であった。詳細調査項目に関しては、一律の質問によるアンケート調査ではないので理論的な分析には限界はあるが、危機に際しての大学の姿勢、態勢をうかがい知ることのできる資料としては利用可能であると考え。以下、照合事項より読み解ける事項を項目ごとに整理する。

1-1-1 分析対象について

まず、対象は国立大学法人81大学であり、照合の項目をおおまかに分類すると以下のとおりとなる。

- ① 初動態勢：対策本部の設置の有無
- ② 担当部署：全学の学務部門か、国際部門か
- ③ 安否確認：安否確認の有無、悉皆調査か
- ④ 確認手段：伝統的連絡手段か、IT化された電子媒体か
- ⑤ 多言語対応：二か国以上の外国語で対応がなされたか
- ⑥ 結果の還元：安否確認などの情報が誰に、何を、いつ報告されたか
- ⑦ 今後の検討課題

1-1-2 初動態勢：

まず、今回のような大震災を経験し、その一報を受けて行うべきは、対策本部を立ち上げるかどうかの判断である。被災地域を含めても対策本部を立ち上げたのは9大学と少なかった。特に、対策を特に取らなかったという申告の大学も4大学存在する。それらは、留学生がすくない大学や遠隔地の大学であった。ただ、関東圏にありながら何ら行動を起さなかった大学も1大学あった。建物やITインフラなどに大きな被害をうけた大規模大学は1大学あり、中規模大学で1大学あった。

1-1-3 担当部署：

留学生を中心とする対応状況に関わる調査であるので、留学生センター・国際センター等の国際部門の留学生支援組織は必ず関わっているが、その責任分担については、二通りの対応があった。すなわち、国際部門で全留学生を一元的に把握対応するものと全学の教育部門が主となり学部研究科毎に所属の留学生を把握し、国際部門はその傘下で取りまとめを行うものに分かれていた。

1-1-4 安否確認と確認手段：

受け入れ留学生の安否確認は、電話等による個別の確認を含めると、被災地地域、関東圏の大学では多かれ少なかれ行われていた。ただし、その確認方法については大きな差異があり、組織的に整然と行われたかどうかで、大学本部の危機管理に対する考え方、ガバナンスをうかがい知ることができる。

注目すべきは、今回の震災経験で初めて悉皆安否調査が行われたという大学もあったことである。また、安否確認の方法に関して、システム対応の有無、差異が、大きかったことである。具体的には、Web上に構築した安否確認システム利用した大学がある一方で、ほとんどの大学が携帯電話、メールのみで対応している。

大学全体のITシステムがダウンした大学もあり、実情が報告された。今後、首都圏をはじめ、東南海地域で大地震の危険性が指摘されている現状で、大学全体のシステムが毀損する可能性は否定できないが、現状ではそのような状況を想定した対策はなされていない。

1-1-5 多言語対応：

多言語対応については、外国語系の大学を除きほとんどの大学で十分にはなされていない。危機管理マニュアルに沿って危機時の個人の対応をコンパクトにまとめた危機対応冊子／カードは、いくつかの大学で作成配布されていたが、多言語の対応については、ほとんどなされていない。なお、今回の震災に際しては、被災地の外国人住民に対し、多国籍の留学生を大勢受け入れている首都圏の大学が率先して被災地域を支援したという事例が紹介されている。

1-1-6 結果の還元：

特に、上記の安否確認について、その結果が誰の責任でどこに集約されどのように活用されたかについては、大学のガバナンスの問題として考える。今回の照合事項では多くは確認できなかったが、対策本部が設置された大学は、組織として執行部に結果報告がなされたと考えられる。ただ、全学的に学長・対策本部のもとで安否確認がなされた場合でも、大学のしかるべき組織（委員会等）で報告されてしかるべきである。学生支援の事項ととらえ教育担当理事のもとで「教育委員会」等で進捗状況を含めて監視し報告がなされるのが妥当であろう。

1-2 今後の課題：

1-2-1 検証課題

- ・対策本部の設置については、誰の責任のもとで、どのような手順を経て、立ち上げが決定され、いつどこで、どのような形で運営されたか。また、基本的な課題として、マニュアルの整備状況、設置に至る手順、役割分担、広報体制を検証する必要がある。
- ・担当部署に関しては、全学の学務担当部署と国際担当部署に分かれたが、いずれにせよ

有機的かつ機動的な連絡・報告体制、役割分担が必要である。

- ・安否確認については、誰のために、どういう理由で、いつ誰が、どんな手段でなされるのかが問題となる。留学生の安否確認に関しては、人道的な観点や国際問題からの視点、大学としての学生への責任、保護者への責任等からも考察すべきである。
- ・IT化については、大学の危機管理体制の中で自動安否確認システムなど、どの程度導入され利用環境にあるのか。一部の大学で試行的に利用されたが、電源を必要とするものであり非常時には万全ではない。その意味で電源ダウン等によるシステムダウン、さらに学生のデータそのものが長時間利用不可となるリスクや消失のリスクもある。非常時の電源・データのバックアップ体制が用意されているのかという視点が重要である。
- ・多言語化については、キャンパスが国際化する際に、どの程度の多言語化が必要なのかの検証、非常時に即した視覚・聴覚に訴える誘導の検討も課題である。
- ・今回の照合事項では国立大学法人の地震の震源地と距離によって、大きな対応における地域差があることが明らかになった。被災東北地域での対応と首都圏の大学と、中部と西日本の対応の差は当然である。したがって、一律に対応状況を比べることは意味がないが、どの程度の災害であれば対策本部を立ち上げ大学として組織的に対応する必要があるのかという観点から、危機管理マニュアル等で定めておく必要がある。

1-2-2 今回の分析結果から得られる教訓

上記の通り、今回得られたデータによる分析には限界があるが、未曾有の災害に際して各大学とも多かれ少なかれ何がしかの対応を迫られたのは間違いない。これを教訓として、今後起こりうる確率が高いとされる東南海地震、首都圏直下地震、さらには、東日本・北海道沖地震等の災害に備えて、大学の危機管理体制の課題を整理し教訓とする必要がある。

3.11以降の日本政府の対応については、初動体制の不備が指摘されている。また、電源喪失という事態に対して、バックアップ体制の重要性が認識されつつある。その上で、非常時に現場の果たす役割の重要性も指摘されている。これに照らせば、まず1つは、危機に遭遇した場合の初動体制の問題点、具体的には対策本部の設置基準、陣容、指揮命令系統、いわゆるガバナンスの問題。2つめは、危機管理体制で必要とされるインフラの稼働可能性、すなわち、想定外の事象に耐えうるものであるかどうか。3つめは国際部門の大学の中での役割について、であり以下に考察する。

2. 「大学の国際化」と「危機管理」

2-1 危機管理体制と大学のガバナンス

国立大学法人の現状では、形式的な危機管理マニュアル、危機管理室等の組織はあるものの、災害が発生した場合、手順に沿って対策本部の設置、役割分担、そして、特に、留学生の立場にたった国際部門の役割分担が明確にされていないようである。以下、大学が国際化をすすめる上での危機管理におけるガバナンスはいかにあるべきかを考える。

2-1-1 大学の国際化と危機管理時のガバナンス

ここでいう「大学の国際化」とは、多国籍の研究者・学生が同一キャンパスにつどい、それぞれの学問的、社会的欲求に基づいて、諸外国の大学・研究機関を自由に移動しながら真理を追求することを想定する。研究者・学生は一義的には学部・研究科・研究所、センター等大学の研究・教育組織に属し、比較的長期間日本に滞在し、研究・教育活動を行っている。また、最近ではEUにおけるエラスムス計画、日本のJASSO短期留学プログラムなどによって短期間（半年ないし通年）滞在する学生も増加している。これら多様な外国人研究者・学生は、少なくともどこかの組織に属しているが、研究と教育、各組織間の縦割り行政で一元的な把握は必ずしもなされていない。

外国人研究者・留学生の中には渡日後日が浅い学生、地震等の災害に不慣れな国の学生も多く、言語の不安もあって非常時には不安感が大きい。特に危機管理の初動段階で迅速な連絡・広報体制を確立することが極めて重要である。幸いにも、国立大学には留学生10万人計画に基づいて1990年代前半から留学生の規模に応じて留学生センターが設置され、国費留学生を中心に学部・大学院については一元管理される仕組みとなった。そのために危機管理においても「留学生」という範疇で組織的な対応がなされる基盤ができています。今回の全国会議のような連絡組織も毎年行われ、生活指導の観点からの支援が組織的に行われている。この留学生の支援組織を大学全体の危機管理体制の中で明確に位置づけた活用が重要である。

2-1-2 セーフティーネットとしての国際部門

国際担当の事務職員は大学内でのキャリアパスの中で、平均2-3年で交代することが多く、継続性のある危機管理体制の維持・向上が困難な環境にある。危機管理体制という全学で取り組むべき事項に関しては、大学の教育・学生支援組織が中心となって、その大枠の中で外国人、留学生に対する対応を検討しておく必要がある。これからの大学の国際化を展望すると、危機管理体制の中での国際部門の役割は、中心的な役割を果たすというより、大学全体の危機管理体制の中での外国人研究者・留学生の生命と生活を守る「セーフティーネット」の役割を果たすべきである。セーフティーネットとは、非常時の混乱のなかでシステム全体が稼働しなくなった場合でも、部分的に、ある利害関係者の利益のために最低限の責任が果たせる体制である。

2-1-3 IT化とシステム管理体制

今回の照合事項から浮かび上がってきた問題としては、WEBによる安否確認のシステム対応はなされていたものの、電源の喪失や学内システムのダウンによって学生の情報が取り出せない、あるいは、安否確認の初動が滞るケースが散見されたことである。原発事故の電源喪失とは次元が異なる状況ではあるが、大学の根幹である学生の安全の確保の観点からは、いわゆるBCP（Business Continuity Plan）の発想に立っての対策が求められる。

電源の確保の問題は全学の危機管理の取り組みの一環として取り組むべく事項であるが、電源の喪失を想定したのち、部分的に安否確認を早期に開始できる二重のシステム作りも検討されてしかるべきである。

2-1-4 BCPの観点から

旧国立大学も今や国立大学法人として、企業としての自己責任の原則に基づいて、学生と組織を守り、自己の存続を図らなければならない、企業のBCPの経験からは以下の解決策が提案できる。

1) データの分散：

もっとも手軽な方法としては、人的なデータの分散。留学生の連絡先等を複数の教員・事務職員で保有し連絡網のなかで非常時の役割を決めておくこと。こうすれば最低限、各人の所有する可能な連絡手段で確認が可能である。昨今、個人情報保護の観点化から、この種の情報の管理が厳格化されているので、あらかじめ、組織としての決定が不可欠である。次に、地域的なデータの分散として、他大学の同様な関係者とお互いのデータを共有しておくこと。できれば、地域的なリスク分散の観点から遠隔地の大学も含めておく。現在、いろいろな部署での大学間連携が叫ばれている。今後、種々のコンソーシアムを活用して組織的に対応することは比較的容易であると考えられる。

2) データおよびシステムのバックアップ化：

データのバックアップは、人的資源に頼らずとも、現在多々有用なシステムが存在する。クラウドコンピューティングの活用はその代表である。個人的には、すでに、PC内データのバックアップ、写真、動画のバックアップが行われているが、大学という組織として「クラウド」の活用を真剣に考慮すべきである。

3) システムの共同利用：

WEB上で自動安否確認システムを活用した大学も散見された。3.11以降、検討が開始され導入は増えているものと思われる。その場合にも、上記の電源喪失、学内のITシステムダウンを想定した対策が求められる。複数の大学間でシステムを共有するまたは、データの交換を日々行っておいて、非常時に相手大学のシステムの稼働も可能とする仕組みを作っておくことが重要である。

2-2 想定外にいかに対応するか？

さて、想定外の事象に対しては、何が有効なのであろうか。データ・システムのバックアッ

プと分散が、一つの解決策であるが、もうひとつ忘れてならないのが、非常時の初動時の意思決定を確実に行うシステム作りと日々の訓練の方法である。想定外の事態では、少人数のマネジメントの指導力と専門性とサポート体制が不可欠である。1つの参考例として、原発のリスクに対する諸外国の危機管理体制から学ぶことができる。フランスの原子力安全委員会の仕組みを紹介する。

3.11の関連で、在日フランス大使館のエネルギー担当の領事から直接にフランスにおける原子力関係の危機管理体制を聞く機会があった。政府、官僚から独立した専門家による指揮命令体制であり、原子力安全委員会の5名の委員は、大統領、首相、上院議長、下院議長によって任命され、軍事・民生にわたるすべての原子力事故に対する権限を有しているとのことだった。事故直後の首都圏のフランス国民への退避勧告やチャーター機の手配はこの権限下で速やかに行われた。日本政府以上のデータが届いたとは思われないので、事前のある一定の理論によるシミュレーション結果の判断であろう想像される。このような、権限の独立と集中は、専門家によるサポート体制に裏付けられて初めて機能する。

防災訓練の有効性については、多くの場合、その効果が疑問視されている。シナリオに沿った訓練が一般化しているためである。防災訓練の専門家による関係者には一切シナリオを伝えない想定外の訓練を日頃から行うことが一つの解決策である。NHKクローズアップ現代（2012年1月17日）でも放映されたが、釜石小学校の小学生は対応の、「てんでんこ」（各人で行動する）という自分で判断して出来る限りのベストを尽くして3.11の津波から全員が命を守った。自然の力の前では固定観念を持たずに子供たちが行動したことが奏功した。いざというときに親兄弟を含めて各自の行動を信ずるという危機対応能力が求められる。

2-3 教育現場での危機管理：

危機管理学の観点から日本の大学を分析すると、日本人に多い「依存的」「楽天的」性格から一般に最悪の事態を避けたがる傾向が否めない。国立大学法人の場合にはこの傾向が強い。今回の事態に遭遇して学生の悉皆調査を初めて行ったという大学も多かった。リスクを事前に分析・評価し、予防対策を立てるというリスクマネジメントより何かが起こってから必要な対策を検討するというクライシスマネジメントが得意なようだ。教育者に求められる危機管理能力とは、過去の事例を検証して、大学の重要なステークホルダーを守る観点から、事前、事後にできる限りの対策を時系列的に計画し下記の通り、具体的な項目に沿って実行できる体制を構築することである。

（事前対策）

- 1) 避難誘導
- 2) 防災計画の立案
- 3) 被害想定
- 4) 事前被害軽減装置（耐震等）
- 5) 防災訓練

- 6) コンピュータシステムのリスク回避（バックアップ対策）
- 7) 不足自体発生にともなうマスコミ対策
(事後対策)
 - 1) 災害の規模の特定
 - 2) 災害対策本部の設置
 - 3) 物的被害状況の確認
 - 4) 優先度の確認、同時にマスコミ対策
 - 5) 安否確認
 - 6) 学内報告、マスコミ報告
 - 7) 対応の検証

おわりに

以上、大学の国際部門の会議での照合事項をもとに、大学の国際化と危機管理体制を考えてきた。その中で、1. 災害本部立ち上げに関わる大学のガバナンス、2. ITの利用とシステム体制整備、とりわけ、バックアップサイトの必要性をみた。更に、3. 想定外への対応として想定外を意識した防災訓練の必要性を述べた。確率的に高いとされる日本列島での大規模災害に向けて、大学の国際部門の中でも、日々の研究・教育・業務の中で照合事項を教訓としてより良い体制整備が成し遂げられることが望まれる。

以上

- *1 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会中間報告（平成23年12月26日）
- *2 平成23年度 全国国立大学法人留学生センター長及び留学生課長等合同会議
(平成23年10月27日 岐阜グランドホテル)

参考文献：

「危機管理学総論」大泉光一 ミネルヴァ書房