



国立大学リスクマネジメント情報

2012(平成24)年9月号

<http://www.janu-s.co.jp/>

特集テーマ

帰宅困難学生等への対応

昨年の東日本大震災では、首都圏を中心に帰宅困難者が大量に発生し、大きな混乱となりました。

これを教訓に、内閣府及び東京都は、首都直下地震発生時における帰宅困難者対策について横断的な課題を検討するための協議会を設置しました。約1年間にわたる議論の上で、このたび行動指針を取りまとめました。

本号では、「対策の概要」を紹介するとともに、幾つかの大学での体験や課題を踏まえて、大学の対応として考えておくべき点について取り上げます。

1. 求められる帰宅困難者対策の概要

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会「最終報告」（以下、「最終報告」）は、平日昼12時に東京湾北部地震（M7.3）が発生し、ライフライン（電力、通信、上水道、ガス）に一定の被害があり、鉄道が復旧の目途が立たない状況を想定して検討されています。

大学に関連する主な概要は以下のとおりです。

（一斉帰宅の抑制）

- ◆ 建物や周辺被災状況を確認の上、従業員等を一定期間事業所内に留めておくよう努める
- ◆ 3日分の必要な水、食料、毛布などの物資の備蓄に努める
- ◆ 外部の帰宅困難者のため、10%程度余分に備蓄する（推奨）
- ◆ 従業員、家族等の安否確認手段を確保する
- ◆ 帰宅ルールを策定する（段階的帰宅や集団帰宅等）
- ◆ 学校等は、保護者等との連絡体制を平時より整備するとともに、発災時には安全確保のために必要な措置をとる

（一時滞在施設の確保）

- ◆ 事業者や学校等は、市区町村や都県の要請に応じて管理する施設を一時滞在施設として提供することを検討し、可能な場合には協定を締結する
- ◆ 発災後、最長3日間の運営を標準とする
- ◆ 一時滞在施設は、帰宅困難者等の受入れに係る運営計画又は防災計画をあらかじめ作成する
- ◆ 施設管理者は、上記に以下の点を定める
 - ①受入場所、②受入れ定員（約3.3㎡当たり2人目安）、③運営要員の確保
 - ④関係機関との連絡手順、⑤滞在者への情報提供手順、⑥備蓄品配布の手順、
 - ⑦災害時要援護者への対応、⑧セキュリティ・警備体制の構築

（情報提供）

- ◆ 学校等においては、児童・生徒等の安全確保及び保護者への引き渡しに係る方針を児童・生徒等及び保護者に周知する

<参照> 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会
「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 最終報告」（平成24年9月10日）



2. 東日本大震災における大学の対応

1) 被災地での対応

東日本大震災の被災地では、地震により鉄道等交通機関が不通となり帰宅できない学生、教職員等が学内に留まりました。電気、水道、ガスといったライフラインが寸断した地域では、その対応に困難を極めました。春休み中で、かつ、後期入試の前日で入構制限をしていたことにより残留学生が少なかったことが幸いしましたが、授業期間中に発生していれば大きな混乱は避けられなかったと思われます。

以下の3つの大学については、昨年開催したシンポジウム「震災から学ぶリスクマネジメント」で報告された内容です。

<東北大学>

3月11日の震災直後、帰宅できない学生、教職員、受験生と保護者、停電や店舗の閉店により不安となった近隣に住む学生や住民、約100人が学内5ヶ所に残留。その後、3月16日まで、延べ約2,000人、ピーク時には800人が学内に避難しました。

非常食、炊き出し、飲料水、布団等の配布を行いました。備蓄分は初日で底をつき、2日目以降は、生協からの食糧支援、ワングル部員の炊き出し、全国の国立大学からの支援物資で凌ぎました。

またトイレも断水となったため、プールからの汲み置き水を利用しました。



川内体育館避難所



黒磯体育館避難所

<福島大学>

3月11日、帰宅困難となった学生、教職員、受験生と保護者、約50人に仮の宿泊場所を提供しました。

その後、3月15日に一般被災者の避難所開設を県に申し出、4月30日まで大学体育館に延べ2,828人、3月25日まで附属小・中に延べ333人を受け入れました。

避難所の運営では、学生によるボランティアが大きな力となりました。



<筑波大学>

震災当時、学内4ヶ所の学生宿舎に約3,300人（内留学生約1,100人）が入居していましたが、電気、水道、ガスが停止したため約550人を大学所有の大型バスで早期に復電した地区に移送、避難させました。食糧、飲料水については、市からの提供があり何とか凌ぐことができましたが、避難した学生の中には、留学生も多く、食習慣の違いから配られたおにぎりを食べることができない学生がいたり、通訳者が足りず十分な意思疎通ができない問題が発生しました。

上下水道が復旧していなかったため、トイレ用水として汲み水を使用しましたが、1日で対応が限界となりました。

また、東京地区の附属学校では、多くの児童・生徒が帰宅困難となり保護者も含め約500人が学校に宿泊したため、備蓄していた非常食、毛布を配って対応しました。





2) 首都圏での対応

東日本大震災では、地震による直接の被害が少なかった首都圏でも、鉄道等交通機関が長時間にわたり運休し、多くの帰宅困難者がターミナル駅を中心にあふれました。政府は、政府関係機関、大規模商業施設等に受入れの要請を行い、大学でも多くの帰宅困難者を受入れることとなりました。以下は、本誌が取材した内容です。

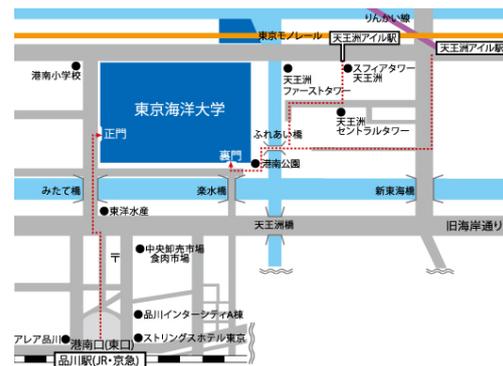
<東京海洋大学>

東京海洋大学では、品川地区に約1,200人の帰宅困難者、越中島地区（広域避難場所指定）に約500人の近隣住人と帰宅困難者を受入れました。品川地区が隣接する品川駅は、JR線、私鉄京浜急行線が乗り入れ、近年、海浜側に大規模商業ビルが建設され、新幹線も停車することとなり、乗降客が増加するターミナル駅です。

品川地区（本部）では、地震発生直後、研究棟内の実験機材、薬品、ボンベ等の散乱、グラウンドの一部液状化等により、学外避難者の受入れは困難と判断し、避難所となっている小・中学校への避難を誘導する掲示を門に行いましたが、近隣住人、近隣企業従業員等約300人が学内に避難しました。この間、津波警報が出たため、学生、教職員とともにこれら避難者も、建物の3階以上に誘導しましたが、学外者には午後5時半頃までには避難所へ移動していただきました。

内閣府の要請を受けた文部科学省から帰宅困難者受入れの要請があり、提供可能な耐震強度の高い建物を選定し収容能力300人程度と報告を行い、品川駅からの照会に対しても同様の回答を行いました。テレビで収容情報が流れた頃より駅からの帰宅困難者が集まり始め、午前1時前後には1,200人程度となりました。このため、急ぎよ、講義室等に収容し、毛布、飲料水を配布しましたが、全員には行きわたりませんでした。翌朝、鉄道の運行とともに滞在者が少なくなったため、12時に受入れを終了しました。

帰宅困難者対応については、品川駅、近隣ビル入居企業と対策協議を行っていましたが、震災時には十分に機能しませんでした。駅周辺の各企業からも社内に滞在している社員の受入れ依頼があったり、駅での滞留者への対応策が確立されていなかったため、駅員が大学が広域避難所であると誤解していたこともあり、避難場所として案内する等の混乱があり、新幹線の乗客なども含めて、多くの駅滞留者が大学に避難しました。



大学では、翌日実施予定の入学試験を延期し、試験会場を開放して避難者の受入れに対応しましたが、そちらに人員を要し、試験延期措置業務等の大学自身の災害対策業務に人員が不足することとなりました。

このような経験を踏まえ、東京海洋大学では、今後の帰宅困難者対策への課題を次のようにまとめています。

- ① 収容能力を超える受入れ
今回、当初の収容能力を超えて大きな混乱もなく受入れが行えた要因としては、次の点があげられる。
* 翌日が入試で入構制限をかけており、かつ補講期間で学生が少なかった
* 電気、水、ガスが寸断されず、連絡網、照明、暖房、飲料水、トイレを確保できた
- ② 防災物品の配布
防災物品は被災者全員には行き渡らなかったが、幸い混乱はなかった。入れ換え期間中で備蓄が少なかったことも要因であった。授業期間中に発生したり、収容が長期にわたり、学生、教職員への配布を優先した場合、収容者への対応が困難となることが考えられる。（現在は、学生・教職員数×3日分の備蓄を計画している。）
- ③ ライフラインの確保
電気、水、ガスを確保できたことが上記①を可能にした要因であるが、仮に寸断されていたとすると、大学には本格的な災害用電源設備や仮設トイレ等が少なく、受入れは困難であったと考えられる。（現在、72時間維持可能な非常用自家発電装置の設置を検討している。）



④ 自治体、関係施設、団体との連携

大学の収容能力を超える避難者を受入れることになったが、自治体、警察、駅、近隣企業等との間で連絡体制、対応策が確立しておらず、他の受入れ施設や避難場所に誘導することができなかった。

また、受入れた施設に対し震災情報や防災物品を提供する体制の確立も必要である。

(地域自治体等と災害協力協定について協議を行い、具体的な連携内容を検討している。)

⑤ 施設及び設備等の安全確保

大学建物の中には耐震強度が十分でないものがある。また、劇毒物、高圧ガス、放射性物質、病原菌、組換え遺伝子等の危険物もあるため、それらへの対応を十分に行う必要がある。

<立教大学>

立教大学池袋キャンパスは、乗降客数が新宿に次ぐ2位にランクする池袋駅に隣接しており、震災当日は、学内の残留者約1,500人（附属小中高含む）に加え、約3,300人の帰宅困難者を受入れました。

大学では、首都圏の交通機関がストップし、当日の運行再開が見込めない状況であることがわかり、帰宅困難となった学生・教職員（池袋キャンパスで約1,500人、新座キャンパスで約500人）を学内に残留させるという想定内の対応に追われましたが、夕方5時頃からは、一般の帰宅困難者が自然発生的に学内に入ってきました。



池袋キャンパス、新座キャンパスともに東京都、埼玉県から広域避難場所に指定されていますが、帰宅困難者の受入れは想定外の事態でした。区や池袋駅周辺の関係機関との話し合いはありましたが、体制が確立しておらず、大学としての判断、対応を迫られました。

大学では、急きょ、新築等耐震強度が優れる建物の教室を受入れのために開放し、門から避難者を誘導しました。防災用備蓄品の飲料水とクッキーまたはおにぎりを学生を含め1人に1つ配ることができました。おにぎりは、食堂業者の協力により2,600個を作ってもらいました。食事や飲み物を持って避難された方の協力もいただき、混乱なく皆さんに配ることができました。

また、正確な情報伝達が重要と考え、教室のモニターに災害関係テレビ番組を放送できるようにシステムを切り替えました。

教室への受入れに当たっては、男女を分ける余裕はありませんでしたが、特にトラブルはありませんでした。高齢者や乳幼児を抱えた方には、別途、ゼミ室等の小さな部屋に移っていただきました。ミルクを作るためのお湯や、簡易ベッド、体育館のマットも用意しました。

翌日には、交通機関が復旧し12時30分に受入れを終了しました。

大学では、阪神・淡路大震災を契機に年次計画で建物の耐震化を進め、また、2007年の私学法の改正に対応し、危機管理体制の強化に取り組んできました。今回の震災における帰宅困難者の受入れでは、直前の2月25日に実施した机上の避難訓練が役に立ちました。この訓練は、通常の避難訓練と異なり、本部を立ち上げた後、実施指導に当たったコンサルタント会社の専門家から示される状況に短時間で対応策を考えていくという方法で行われました。

<参照> ㈱インターリスク総研「RM FOCUS」(Vol.41 2012 Spring)
“大規模地震に対する立教大学の取組みと「3.11」当日の対応”



3. 大学の対応として考えておくべき点

大学における帰宅困難学生への対応、一般の帰宅困難者の受入対応について、最終報告等を踏まえ、(株)インターリスク総研の小林誠主席研究員にその要点をまとめていただきました。

1) 帰宅ルールと備蓄の確保

最終報告では、企業等は従業員を事業所内に留めるよう努め、日頃から、教職員の居住地、家庭の事情等の把握に努め帰宅者の順序をあらかじめ定めておくこととされています。

また、学校等においては、安全確保の措置をとり、児童・生徒の保護者への引き渡し方針を周知しておくように求めています。

附属学校の児童・生徒だけでなく、大学の学生についても、周辺被災状況、交通機関の状況に応じ、学内に留まることを周知することが考えられます。

企業等や学校等での残留を担保するため、最終報告書では、3日分の水、食料、毛布等の備蓄に努めるとされています。

また、帰宅を思いとどらせる要因として家族との連絡がとれることが最終報告でもあげられています。大学と学生、教職員の間での安否確認はもちろん、家族同士の連絡がとれるシステムの検討や、それぞれが災害用伝言ダイヤルやインターネット等を通して確認する方法を周知しておくことも有効と考えられます。

2) 帰宅困難者等の受入れ

最終報告では、学校等は、管理する施設を自治体の要請に応じ一時滞在施設として提供することを検討するとされています。

受入れスペースについては、3.3㎡当たり2人を目安とするとされ、上記の備蓄に加え、帰宅困難者のために約10%程度の追加備蓄を推奨しています。女性優先スペースや立入禁止区域の設定も求められています。

受入可能施設の面積、備蓄量、学事歴と時間帯による学生・教職員の学内滞在予測数を平時から把握しておき、発災時にはすぐに受入れ可能人数を算出できるようにしておくことが考えられます。その上で、一時滞在施設として協定等が結ばれている場合には、協定等に従って受入れを行い、協定等がない場合にはやむを得ないものを除き近隣の滞在施設へ誘導することが考えられます。

なお、一般の住民が大学に避難してくることも考えられます。大学の多くは広域避難場所に指定されていますが、広域避難場所はあくまで一時的な避難を行うスペースであるため、それ以上の避難が必要な場合には近隣の避難所へ誘導することが考えられます。

3) 学生資源の活用

一時滞在施設の運営要員確保の方策として、最終報告では、施設滞在者やボランティアの協力の検討が挙げられています。実際、東日本大震災等では、学生がボランティアとして大きな力を発揮しました。

また、最終報告では、企業等だけでなく従業員等自らも備蓄に努めるとされています。学生自身が非常用のグッズ（携帯トイレ、防寒シート、非常食、水等）を携行していれば、備蓄を補うとともに通学時に被災した際の緊急対応も可能となります。

4) 学内団体との連携

前章でご紹介した大学においても、大学生協や出入り業者の協力が大きな力を発揮しました。災害時の緊急対応、協力体制について、あらかじめ協定等を結んでおくことが考えられます。

5) 自治体、周辺団体との連携

最終報告では、一時滞在施設管理者は、行政機関、関係機関、地元協議会との連絡手段の確保について定めておくこととされています。



6) 危険建物、危険物の管理

最終報告では、企業等は、施設内に従業員等が留まれるよう安全を確保し、帰宅困難者の受入れにあたっては、施設の安全を確認することが求められています。

大学においては、一部に耐震化の十分でない建物、危険物（発火性薬品、毒劇物、高圧ガス、PI、細菌、遺伝子等）が存在しており、発災時には、速やかに安全確認が行える体制が必要と考えられます。

7) 受入れ時の責任問題

学生、教職員、児童・生徒が学内滞在中にケガをした場合、大学の施設管理や誘導指示に過失や安全配慮義務違反があれば、大学に賠償責任が発生することが考えられます。

受入れた帰宅困難者のケガの場合でも、大学に過失があれば賠償責任が発生することが考えられます。

平常時からの体制の整備や訓練により、このようなリスクを軽減することが必要と考えます。

リスクマネジメントの現場

生活協同組合との災害時相互協力協定

新潟大学では、自然災害・火災等の発生時における危機管理体制の強化に努めていますが、非常用備蓄品を確保する有効な方策の一つとして、平成24年1月13日、新潟大学生生活協同組合（以下「乙」）と災害時における相互協力協定を締結しました。

協定は、地震、風水害、火災その他の災害が発生、またはそのおそれがある際に、災害時における大学構成員並びに大学に避難した住民に対する支援を、相互に協力して円滑に実施することを目的としており、新潟大学危機管理本部長が必要と認めた場合、乙に次の事項を要請することができます。

- ① 飲料、食料その他生活必需物資の提供
- ② 食堂等施設の災害対策への利用提供
- ③ 食器の貸し出し
- ④ 器具・運搬車両の提供
- ⑤ 災害対策に必要な労務の提供

要請を受けた乙は、生活協同組合の理念に基づき、全国の大学生協ネットワークの協力を得て、積極的に応えるものとされ、提供等に係る費用の負担は両者が協議の上、決定することとなっています。

（照会先：新潟大学総務部総務課）

緊急時飲料提供ベンダーの導入

山口大学では、学内自動販売機の設置業務の公募に際し、災害時における緊急用飲料水を提供することを条件項目の1つとして選考を行い、平成21年4月から緊急時に飲料提供が可能な自動販売機を、学内3地区で54台導入しています。

災害等の緊急時には、大学が設置業者の同意を得て提供を行いますが、通信手段が途絶する等の場合には、大学の判断で緊急に対応することが可能です。

これにより、学内の学生、教職員、災害支援に携わる者、学内に避難してきた住民等に、緊急時の飲料提供が可能となりました。



（照会先：山口大学財務部経理課）



学生が帰宅困難者対応訓練を実施

専修大学は、東京都千代田区と「大規模災害時における協力体制に関する基本協定」を結んでおり、今年3月9日に同区が国内で初めて実施した「シェイクアウト訓練」（米国発祥の一斉防災訓練）に、神田キャンパスの学生・教職員約150人が参加しました。

午後1時、首都直下地震により震度5強の揺れとの想定で訓練が開始され、緊急放送により机やテーブルの下で安全確保した後、学生ホールに避難、午後2時から帰宅困難者100人の受入れを想定した訓練が開始されました。

学生団体 SKV（専修大学神田ボランティア）はじめ学生ら39人が「運営役」と「帰宅困難者役」に分かれ、避難者の名簿を作り、水や簡易トイレを配布、発電機、テントの取り扱い等の訓練も行いました。



（「ニュース専修」2012年3月27日号から抜粋）

2012/8月

大学リスクマネジメント News PickUp

<大学の管理・経営>

- ◆8.1 インターネットバンキングの不正送金による被害が相次いでいることを受け、警察庁は中国人留学生が「出し子」と呼ばれる現金引き出し役を担うケースが目立つとして、留学生を受け入れる大学側に指導を徹底するよう要請。
- ◆8.3 ○大の元教授が物品調達を巡る収賄容疑で逮捕された事件を受け、文科省は来年度から、公的資金を受けている全国の研究機関に対し、無作為抽出による調査をする方針を決定。
- ◆8.3 非正規労働者の処遇改善と雇用の安定を図るため、契約社員などの有期雇用の労働者が、同じ会社で5年を超えて働いた場合、本人の希望に応じて無期雇用に転換できる改正労働法が可決、成立。
- ◆8.22 ○大は、来春開設するキャンパスの敷地の一角を、老朽化が進んだ交番の移転先用地として無償で貸与することを決定。
- ◆8.27 今春、入学者が定員を下回る定員割れとなった4年制私立大学は、全体の45.8%にあたる264校で、東北では入学者が約1割減少したと、日本私立学校振興・共済事業団が発表。
- ◆8.30 ○大は、2008年度から10年度まで実施した「農山村地域活性化支援事業」で補助金2200万円の不正利用があり、全額を国に返還したと発表。

<事件・事故>

- ◆8.2 ○高校の1年生野球部員が、校外でのランニング中に熱中症で死亡。終了後、点呼等が行われなかったため、学校は翌日まで気づかず。
- ◆8.10 ○県立大学校の構内で、同校の学生が職員室にいた助教授の頭を殴り殺害。女子寮の鍵を奪ったうえ、寮に侵入し、女子学生の首を絞めて殺害しようとしたとして強盗殺人などの容疑で逮捕。
- ◆8.10 ○大大学院生の医師が、長時間勤務を強要され、暴力をふるわれた結果うつ病になったとして、同大と指導担当医師の准教授に慰謝料など計1800万円の損害賠償を求め提訴。
- ◆8.17 日本語を教える研修のため訪れていたルーマニアで、○大の女子学生が遺体で発見。殺人容疑で逮捕された容疑者の自宅から、女子学生の携帯が発見。
- ◆8.22 北アルプスの滝で、沢登りに出かけていた○大医学部の男性が心肺停止の状態で見つかる。
- ◆8.27 北朝鮮情勢の調査を目的に中朝国境を訪れていた○大教授が、中国の公安当局に一時身柄を拘束されていたことが報道。
- ◆8.28 ○大の実験室で、実験準備中に出火。



<入試等ミス>

- ◆8. 7 ○大は、今年度の一般入試の「化学」で出題ミス。4人を追加合格。
- ◆8.27 ○大は、21日に実施した大学院の入試で出題ミス。

<情報漏えい>

- ◆8. 3 ○大医学部附属病院で、同院医師になりました男から「名簿を紛失した」と警備室に電話があり、警備員が誤って医師95人の氏名を伝えていたことが報道。
- ◆8.10 ○大病院の女性医師が、患者86人分の個人情報記録したUSBメモリーを紛失したと発表。
- ◆8.14 ○大専に、生徒120人分の成績などが入ったUSBメモリーが「落ちていた」というメモが同封されて郵送。
- ◆8.17 ○大は、イベントに参加した高校生ら999人にメールを送った際に、他の参加者のメールアドレスがわかる状態で一斉送信していたと発表。
- ◆8.27 ○大医学部附属病院は、同大大学院生が持ち出した患者1824人分の個人情報記録されたUSBメモリーを盗まれたと発表。

<ハラスメント>

- ◆8.21 ○大は、教授が部下にパワーハラスメント行為をしたとして懲戒処分にしたと発表。
- ◆8.23 ○大は、教授が直属の部下にパワーハラスメント行為をしたとして、停職1か月の懲戒処分にしたと発表。
- ◆8.30 ○大は、教授が女子学生にセクハラやストーカー行為をしたとして停職6か月の懲戒処分にしたと発表。

<学生・教員の不祥事>

- ◆8. 7 ○大は、カウンセリング依頼者の母親と交際関係を持ったとして、男性職員を減給処分にしたと発表。
- ◆8. 9 ○大准教授が、出張先で女性のスカートの中を盗撮し、迷惑防止条例違反の容疑で現行犯逮捕。
- ◆8. 9 ○大准教授が、週刊誌の記事で名誉を傷つけられたとして、出版社などに1200万円の損害賠償などを求めた訴訟は、出版社がレイプの事実がなかったことを認め、高裁で和解。
- ◆8.11 ○大教授が、バーゲン会場でスカートを万引きしたとして逮捕。
- ◆8.20 ○大は、中国人留学生在が自殺したのは、教授の不適切な指導が一因だったとして、同教授を停職14日の懲戒処分にしたと発表。
- ◆8.21 ○大大学院生が、女子学生のスカート内にカメラ付の携帯電話を差し向け、迷惑行為防止条例違反の容疑で現行犯逮捕。

配信について

本誌は、各国立大学・大学共同利用機関の国大協保険ご担当者、国大協連絡登録先、ご登録いただいた方にメールで配信させていただきます。（無料）配信登録、解除は弊社ホームページからお願いします。⇒ <http://www.janu-s.co.jp/>

情報提供のお願い

各大学等でのリスクマネジメントに関する取組み、事故・事件への対応のご経験、ご感想、ご要望等をお寄せください。
⇒ info@janu-s.co.jp

バックナンバー

- 12. 8月 ◆学生の犯罪等の被害
- 12. 7月 ◆熱中症、食中毒と保険適用
- 12. 6月 ◆水濡れ事故と保険適用
- 12. 5月 ◆竜巻被害と保険適用
- 12. 4月 ◆国大協保険FAQ
- 12. 3月 ◆通学途中の事故
- 12. 2月 ◆学生の起こした事件（不祥事）
- 12. 1月 ◆国大協保険の保険金支払概況

※弊社ホームページからダウンロードできます。

発行 有限会社 国大協サービス **協力 株式会社インターリスク総研**
 東京都千代田区神田錦町3-23 三井住友海上火災保険株式会社