

令和元年佐賀豪雨災害保健医療調整本部における DHEAT 活動の現状と課題

【目的】

DHEAT 活動要領では、保健医療調整本部及び保健所の指揮調整機能等の応援を DHEAT 活動の基本としている。前研究班が行った平成 30 年 7 月西日本豪雨災害の被災自治体や被災保健所へのインタビュー調査では、被災保健所だけでなく本庁における DHEAT 配置の必要性が明らかとなった。また令和 2 年 7 月豪雨災害において、保健医療活動チームからは保健医療調整本部における DHEAT との連携が求められた。

研究班では新たな DHEAT 運用体制として、保健医療調整本部に被災自治体の公衆衛生医師が務める統括 DHEAT の配置と、統括 DHEAT を中心とし被災保健所支援及び応援に入る複数の DHEAT の活動のマネジメントを提案しており、さらにこれまでの検証も踏まえると被災保健所に DHEAT が配置される場合には保健医療調整本部にも DHEAT を配置することが望ましいと考えられる。しかし、都道府県庁の組織体制や規模、また災害時に担う役割や具体的な業務内容は保健所と大きく異なっており、全国保健所長会による DHEAT 養成研修は保健所を中心とした視点で行われていることもあり、DHEAT が都道府県庁においてマネジメント支援を行うにあたっては活動のイメージを持ちにくく、その体制や課題は十分に整理されてはいない。

令和元年佐賀豪雨災害において DEHAT は保健医療調整本部と被災保健所で活動を行っており、今回、実災害時の保健医療調整本部における DHEAT 活動の現状と課題を整理することで、今後の DHEAT 活動の発展に資することを目的とする。

【方法】

令和元年佐賀豪雨災害で活動した熊本県 DHEAT (第 1 班、第 2 班) の活動日報およびクロノロジー、「佐賀豪雨災害における保健医療調整本部活動報告書」(令和 2 年 3 月 18 日公表)、「令和元年 8 月佐賀豪雨災害における杵藤保健医療調整本部活動報告書」(令和 2 年 3 月)、「令和元年佐賀豪雨災害に伴う保健医療活動の振り返り」(令和元年 11 月 13 日開催)の資料をもとに、保健医療調整本部における熊本県 DHEAT の業務内容、被災保健所へ応援に入った大分県 DHEAT および長崎県 DHEAT との連携等について検討する。

【結果と考察】

(1) DHEAT 活動開始時期

前線と湿った空気の影響で、九州北部地方を中心に 8 月 26 日からの総降水量が 600 ミリを超えたところがあるなど記録的な大雨となった。特に、8 月 28 日明け方には 1 時間 100 ミリ以上の記録的な大雨が相次いで観測されるなど、重大な災害の起こるおそれ著しく高まったことから、28 日 5 時 50 分に佐賀県、福岡県、長崎県に大雨特別警報が発表された（内閣府「令和元年 8 月の前線に伴う大雨に係る被害状況等について（令和元年 9 月 4 日 14:00 現在）。 28 日 10 時時点の避難情報 1,413 世帯 2,940 人であった。

発災当日（day0）、佐賀県災害対策本部設置約 2 時間後の 10 時 38 分に佐賀県健康福祉部内に保健医療調整本部、また杵藤保健福祉事務所に現地保健医療調整本部が設置された。同日 15 時に統括 DMAT が保健医療調整本部に登庁し、医療ニーズの把握および被災病院の支援活動を開始。夜には日赤も本部に入り活動を開始した。8 月 29 日（day1）の午前中から DMAT ロジスティクスチームによる保健医療調整本部運営支援および日赤による避難所スクリーニングが開始され、8 月 30 日（day2）午前中に DMAT ロジスティクスチームによる現地保健医療調整本部運営支援が開始された。day2 午前中に佐賀県から DHEAT 派遣要請（2 チーム）が発出され、午後には厚生労働省による DHEAT 派遣調整が終了。8 月 31 日（day3）午前中に熊本県 DHEAT（活動場所：保健医療調整本部）が、午後には大分県 DHEAT（活動場所：現地保健医療調整本部）が到着し、活動を開始した。

DHEAT 活動ハンドブックでは、発災 3 日目までに支援側・受援側合同の会議体を設置できることが望ましいとしている。今回の災害では、day1~2 のうちに DMAT ロジスティクスチームによる保健医療調整本部および現地保健医療調整本部運営支援が始まり、被災病院等への医療支援活動とほぼ平行して日赤救護班による避難所アセスメントも開始され、保健予防活動や生活環境衛生対策が本格的に動き出したことを考えると、DHEAT は少なくとも DMAT や日赤等の保健医療活動チームが活動を本格的に開始した day2 から活動を開始し、DHEAT による本部運営支援が必要だったのではないかと思われる。当研究班では DHEAT 先遣隊派遣要請の目安について、1) 災害救助法が適用される規模の災害、かつ県内 DHEAT の運用がされていない、2) 県外 DMAT・日赤救護班が出動している、もしくは保健師チーム派遣要請が出ている、3) 発災 24 時間以内に DHEAT 応援要請が出ていない、と提案しているが、今回の DHEAT 活動を鑑みても適切な目安だと考える。

(2) 保健医療調整本部における熊本県 DHEAT 活動内容

①保健医療調整本部長代行の支援

佐賀県では、平成 30 年に「佐賀県健康福祉部災害時保健医療活動要領」を策定されており、大規模災害が発生し佐賀県災害対策本部が設置された場合、健康福祉対策部内に保健医療調整本部を設置し、保健医療調整本部が設置されたときは、被災地を所管する保健福祉事務所（保健所）又はそれに代わる場所に、現地保健医療調整本部を設置することとされた。また、本部機能強化のために必要に応じ、他都道府県からの人的支援を受けることとされ、DMAT 調整本部等、保健医療調整本部の構成員として外部からの支援団体の本部を保健医療調整本部内に置くこととされた。今回の災害では、本部長代行（公衆衛生医師）は、佐賀県庁福祉課と保健所長を兼務されており、発災直後、登庁できる職員が限られていたが、いち早く本庁に駆けつけ指揮にあたられていた。本部長代行には被災状況の情報収集や DMAT、日赤との連携など災害対応業務が集中するなか、現地保健医療調整本部長（杵藤保健所長）と連携を取りながら各種活動を進められ、本部長代行が第 1 班となる熊本県 DHEAT・大分県 DHEAT へのブリーフィングを行った。

今回、保健医療調整本部内における熊本県 DHEAT への指揮命令系統が明確であり、熊本県 DHEAT は保健医療調整本部長代行を支援する形で本部運営支援活動を行うことができ、現地保健医療調整本部との連携も取りやすかった。被災保健所活動支援のためにも、保健医療調整本部において DHEAT が活動する際にも、保健医療調整本部において被災保健所と密に連携を取りながら中心的に実務を担う公衆衛生医師の位置付けが必要不可欠と考える。

②DMAT ロジスティックチームが担っていた保健医療調整本部事務局機能の引き継ぎ

DMAT ロジスティックチームが day1 から担っていた本部事務局機能について、day3 に熊本県 DHEAT へ引き継ぎが行われ、day4 に DMAT ロジスティックチームが撤退した。熊本県 DHEAT が引き継いだ事務局機能は、事務局が設置された執務室におけるクロノロジーやコンタクトリスト、本部会議運営支援（会議資料作成、会議場 web 設営、司会進行支援、会議録作成）等であった。DMAT ロジスティックチームにより現地保健医療調整本部との連携体制がすでに構築されておりスムーズであった一方、保健医療調整本部内における本庁統括保健師等との連携が充分とはいえないまま、熊本県 DHEAT 第 2 班までの活動を終えたことは課題であった。人的支援の調整を含め災害時の公衆衛生活動を進めるにあたり、特に統括保健師はそのマネジメントの役割を中心的に担う 1 人であり、保健医療調整本部に入った DHEAT には統括保健師との連携が求められると考える。

今回のように DMAT 活動を基本に整えられた初動の事務局体制を引き継ぐ形で DHEAT

が活動を開始する場合、DHEAT はフェーズに応じて保健医療調整本部の公衆衛生医師や統括保健師、災害医療コーディネーター等の本部を構成するキーパーソンとともに、本部支援体制や事務局の業務内容について協議し更新することが重要である。

現地保健医療調整本部では、発災直後の初動時、DMAT ロジスティックスチームの支援が入った時、大分県 DHEAT が入った時と発災後の時間経過に応じ、被災保健所が DHEAT・DMAT とが話し合いながら本部支援体制をしなやかに変化させていた。

③大分県 DHEAT・長崎県 DHEAT（現地保健医療調整本部）との連携

保健医療調整本部の依頼により避難所に関する情報や現地で活動する保健医療活動チーム等の情報について、熊本県 DHEAT が現地保健医療調整本部に配置された大分県 DHEAT・長崎県 DHEAT をとおして収集するなど、本庁や保健所職員の負担軽減に繋げることができた。また、チームとしてだけでなく職種ごとにも本庁と保健所の DHEAT がお互いの活動状況や受援側の情報を共有、確認し意見交換を行いながら対応を進めるなど、3層における活動方針を一致させ、安定した支援活動が実現できた。今回、本庁と保健所にセットで DHEAT が応援に入ることで、3層の連携と負担軽減に寄与することが明らかとなった。

④後方支援による情報提供

保健医療調整本部から熊本県 DHEAT に対し、避難所における食事、寝具やペット等への対応、心のケア対策、被災医療機関への支援メニューなど、実体験に基づいた幅広いノウハウ提供を求められ、その都度後方支援（熊本県庁）へ情報提供の依頼を行った。今後、広域的な大規模災害が発生した場合、保健医療調整本部で活動する DHEAT が必ずしも被災経験を持っているとは限らないため、今回保健医療調整本部へ提供した項目をはじめ災害時の保健医療活動中の対応に苦慮するものについて、具体的な対応内容や連携した団体があればその連携手段など、具体的なノウハウ資料の作成と蓄積が必要と思われる。

(表) 佐賀県保健医療調整本部、DHEAT 等の主な動き

日時	佐賀県保健医療調整本部の動き	DHEAT の動き	DMAT・日赤等保健医療活動チームの動き
8/28	(day0)		
8:30	佐賀県災害対策本部を設置。		
10:30	災害救助法適用		

10:38	健康福祉部内に保健医療調整本部を設置（本部長：医療統括監、本部長代行：福祉課技術監）。杵藤保健福祉事務所に現地保健医療調整本部を設置。		
	第1回災害対策本部会議		
11:30	第2回災害対策本部会議		
15:00			統括 DMAT が保健医療調整本部へ登庁。
19:00	第3回災害対策本部会議		
21:08			日赤佐賀県支部打ち合わせ。
23:00			被災病院支援方針決定
8/29	(day1)		
5:30	保健医療調整本部打ち合わせ		
6:00	第4回災害対策本部		
9:00			日赤による避難所スクリーニング開始。
10:40	市町へリエゾン保健師派遣決定		
12:13			DMAT ロジチーム本部運営支援開始、被災病院内支援指揮所設置。
16:00	第5回災害対策本部会議		
17:07	DHEAT 応援要請（第1報） （県庁、保健所の計2チーム）		（時刻不明）自衛隊による入浴、給食支援の開始。
17:50	保健医療調整本部打ち合わせ （管理栄養士の派遣）		
19:00	第1回保健医療調整本部会議		
8/30	(day2)		
8:00	第2回保健医療調整本部会議		
10:00	第1回杵藤地域保健医療対策		現地保健医療調整本部に

	会議開催		DMAT ロジチーム合流。
10:21	DHEAT の派遣を正式要請		
14:00			被災病院内 DMAT 支援 指揮所活動終了。
15:34	(厚生労働省より) DHEAT 派遣調整完了報告		
19:00	第 3 回保健医療調整本部会議		
8/31	(day3)		
8:00	第 4 回保健医療調整本部会議		
11:00		熊本県 DHEAT (第 1 班) が保健医療調整本部へ、大分県 DHEAT (第 1 班) が現地保健医療調整本部に到着。	
14:00		熊本県 DHEAT、本部長代行と打ち合わせ。	
19:00	第 5 回保健医療調整本部会議		
9/1	(day4)		JRAT 先遣隊が避難所を視察。
18:00	第 6 回保健医療調整本部会議		
9/2	(day5)		
13:00			DMAT ロジチーム活動終了。
18:00	第 7 回保健医療調整本部会議		
9/3	(day6)		
	県管理栄養士の避難所への派遣開始。		
18:00	第 8 回保健医療調整本部会議		
	こころのケアチーム、歯科保健指導チーム派遣決定。		
9/4	(day7)		

18:00	第9回保健医療調整本部会議 避難所における感染性胃腸炎 発生対応の協議。		JMAT・JRATによる避難 所フレイル対策開始。 災害支援ナースによる避 難所支援開始。
9/5	(day8)		
18:00	第10回保健医療調整本部会議		
9/6	(day9) HICPAC-S(佐賀感染防止対策 地域連携協議会)支援開始。	本部長代行と熊本県 DHEATによる今後の 本部会議スケジュール について打ち合わせ。	
18:00	第11回保健医療調整本部会議		
9/7	(day10) DPAT派遣検討		
13:00		大分県 DHEAT⇒長崎 県 DHEATへ引き継ぎ。	
16:30	第12回保健医療調整本部会議		
9/8	(day11)	本部長代行と熊本県 DHEAT、現地本部負担 軽減対策の検討。	
16:30	第13回保健医療調整本部会議		
9/9	(day12)		
18:00	第14回保健医療調整本部会議		
9/10	(day13)		
8:30		本部長代行と熊本県 DHEAT、現地本部負担	

10:00		軽減対策の打ち合わせ。 本部長代行、現地本部、 長崎県 DHEAT、現地本 部負担軽減対策及び平 時体制回復に向けた検 討。	
14:30		本部長代行、熊本県 DHEAT による今後の 方針について打ち合わ せ。	
18:00		本部長代行、県保健所長 会長、熊本県 DHEAT、 長崎県 DHEAT による 今後の対応打ち合わせ。	
9/11	(day14)		
10:55		本部長代行、熊本県 DHEAT による本部会 議に関する打ち合わせ。	
12:00		熊本県 DHEAT (第 2 班)、長崎県 DHEAT 活 動終了。	
18:00	第 15 回保健医療調整本部会議 保健医療調整本部終了。		

(表) 熊本県DEHET業務内容、現地保健医療調整本部との連携、後方支援（熊本県）からの情報支援

日付	発災後経過	状況	熊本県DHEAT（活動場所：保健医療調整本部）の主な業務	大分県DHEAT・長崎県DHEAT（活動場所：現地保健医療調整本部）との連携	後方支援（熊本県）からの情報支援
8月31日	day3	・熊本県DEHAT、大分県DHEAT活動開始 ・医療ニーズはほぼなく、DMAT等撤収の時期 ・1日1回（夕）保健医療本部会議開催	・保健医療調整本部長代行、厚生労働省からブリーフィング（大分県DHEATとともに） ・DMATロジから保健医療調整本部会議運営支援の引き継ぎ ・本部長代行への業務集中への対応、支援		
9月1日	day4		・班内の役割分担の明確化 ・本部長代行と保健医療調整本部の運営方針の打ち合わせ ・DMATロジから会議運営業務の引き継ぎ ・会議録作成、発言メモ作成	・佐賀県DMATより順天堂医院、避難所（美郷、大町町公民館）等の現地状況報告	・慢性期の心のケアを含む健康課題対応体制について ・浸水した病院の医療機器について、既に発注済のものに対するグループ補助金の適用に関して熊本県に確認。
9月2日	day5	・DMATロジ撤収 ・本部長代行、熊本県DHEATと共に第2陣の調整	・会議運営支援 ・油流出の問題に関し、医療機関等への周知の必要性について検討 ・JRAT活動についてJMATとの調整の検討 ・避難所環境と避難者についてのアセスメントに関して、大分県DHEATへ依頼 ・弾性ストック提供について対応 ・福祉ケアニーズへの検討	・本部長代行より、大町町の3箇所の避難所のトイレについて確認の要請（衛生面、通勤時の混雑状況など）→DHEAT保健師より柘原保健所の大分県DHEATに電話確認。 ・確認の結果、問題なしの旨折り返し電話連絡あり。 ・JRATへ構成メンバー、活動予定場所を確認。 ・大分県DHEATより、現地本部に日赤こころのケアチーム到着の報告。	
9月3日	day6		・会議運営支援 ・消石灰使用しない旨の注意喚起について	・現地本部（DMATロジ）より、現地本部組織体制変更、コンタクトリスト更新の連絡 ・現地本部DHEATの連絡窓口の情報提供 ・本部長代行の依頼により、大分県DHEATへ避難所の水道水圧不足、飲料水不足について確認	・ペットの同行避難等に関する情報提供 ・避難者への食事の提供について自立に向けた支援に関する情報提供 ・グループ補助金の制度について情報提供
9月4日	day7	・医療ニーズはほぼなし。保健分野の支援が中心。	・会議運営支援 ・本部長代行と今後の組織の在り方等についての協議。保健医療調整本部の機能を縮小し、現地保健医療調整本部の機能強化を図ることについて現地本部と協議を進めるため、熊本県DHEATが現地本部へ。現地本部とも共通認識を得た。 ・油の除去作業に係る健康問題について ・保健医療調整本部機能縮小に向けたロードマップ作成 ・引き継ぎ資料作成	・県庁医師の依頼により、大分県DHEATへ鉄工所職員の健康状態について確認 ・本部の依頼により、大分県DHEATへ在宅酸素利用の避難者の確認 ・福祉課の依頼を受け、環境省主導で作成する油流出想定問答集（Q&A）について、現地対策本部からもQを出すよう、熊本DHEATから大分DHEATへ要請	
9月5日	day8		・会議運営支援 ・被災病院周辺確認（油流出状況？） ・ロードマップ作成 ・本部長代行、統括保健師と災害支援ナースの派遣について打ち合わせ	・現地本部の組織体制変更の情報共有、周知 ・避難所で活動している団体について、現地本部に電話にて確認。	
9月6日	day9	熊本県DEHAT第1班⇒第2班へ引き継ぎ	・会議運営支援 ・佐賀県議会用DHEAT活動説明資料作成 ・避難所ノロウイルス対策について、非被災保健所等と支援調整 ・第1班⇒第2班へ引き継ぎ		
9月7日	day10	大分県DHEAT第1班⇒長崎県DHEAT第1班へ引き継ぎ	・会議運営支援 ・熊本県DHEATの一部が現地本部会議出席。 ・現地本部会議1日2回⇒1回へ。 ・本部長代行と保健医療調整本部会議縮小について検討。	・現地本部より、コンタクトリスト、組織図更新の連絡	・避難所の寝具の取り扱い（ダニ対策やクリーニング頻度など）について情報提供
9月8日	day11		・会議運営支援 ・熊本県DHEATの一部、現地視察および現地本部会議出席	・現地本部より、コンタクトリスト、組織図更新の連絡	
9月9日	day12	・DMATが熊本県DHEATを視察 ・JMAT、HuMA、JRATが撤収予定 ・保健医療調整本部会議および現地本部会議縮小の方向	・会議運営支援 ・佐賀県、佐賀大等と油の流出に係る健康不安対応の打ち合わせ ・「保健医療調整本部活動連携シート」の作成	・現地本部より、コンタクトリスト、組織図更新の連絡	
9月10日	day13	・佐賀県災害対策本部会議終了⇒復旧復興推進本部会議へ。	・統括DHEATから今後の保健活動について情報収集 ・関係課と県内支援体制打ち合わせ	・現地本部より、コンタクトリスト、組織図更新の連絡 ・福祉課、長崎県DHEATと今後の体制について打ち合わせ	・心のケアに関する情報提供
9月11日	day14	・熊本県DHEAT第2班および長崎県DHEAT第1班活動終了。 ・保健医療調整本部終了。	・活動報告書提出		