

特集：熱中症対策の最新動向 ―異常気象の“New Normal”への適応―

<解説>

気候変動適応法の改正の概要

永田翔

環境省大臣官房環境保健部企画課熱中症対策室

An overview of the revised Climate Change Adaptation Law

NAGATA Sho

Heat Illness Policy Office, Policy Planning Division, Environmental Health Department, Ministry of Environment

抄録

地球温暖化・気候変動の影響により、日本の夏は徐々に暑くなっており、国内の熱中症死亡者数は毎年1000人を超える状況が続いている。こういった状況等を踏まえ、第211回通常国会において、今後起こり得る極端な高温が発生する事態も見据え、熱中症対策を一層推進するために「気候変動適応法及び独立行政法人環境再生保全機構法の一部を改正する法律」（令和5年法律第23号、以下「改正気候変動適応法」という。）が成立・公布され、令和6年4月より全面施行された。

改正気候変動適応法では、①政府が熱中症対策実行計画を定めること、②熱中症警戒情報を法に位置づけるとともに、新たに熱中症特別警戒情報を創設すること、③市町村長による指定暑熱避難施設の指定及び④熱中症対策普及団体の指定の制度を創設すること、また、⑤独立行政法人環境再生保全機構の業務として、熱中症対策に関する業務を追加するといった措置が講じられることになった。

本稿では、これらの改正気候変動適応法の内容等および同法施行後の状況等について説明を行う。

キーワード：熱中症、気候変動、地球温暖化、気候変動適応法

Abstract

Due to the impacts of global climate change, summers in Japan are gradually becoming hotter, resulting in the number of heat stroke fatalities in Japan exceeding 1,000 every year.

Considering these circumstances, the 211th Ordinary Diet session enacted “the Act to Partially Amend the Climate Change Adaptation Act and the Act on the Environmental Restoration and Conservation Agency, Independent Administrative Agency” (Act No. 23 of 2023, hereinafter referred to as the “the Revised Climate Change Adaptation Act”). This law became fully enforced beginning in April 2024.

These amendments were intended to further enhance measures against heat illness in anticipation of possible extremely high temperatures in future summers.

The Revised Climate Change Adaptation Law (1) requires the government to establish an action plan incorporating heat illness countermeasures, (2) places Heat Stroke Alert in the law and creates a new Special Heat Stroke Alert, (3) introduces a system allowing municipal mayors to designate “Cooling Shelters” (heat evacuation facilities), (4) creates a system to empower designated organizations to promote heat illness countermeasures, and (5) adds additional duties related to heat illness countermeasures to The Environmental Restoration and Conservation Agency.

連絡先：永田翔
〒100-8975 東京都千代田区霞が関1-2-2 中央合同庁舎5号館
Godochosha No. 5, Kasumigaseki 1-2-2, Chiyoda-ku, Tokyo 100-8975, Japan.
Tel: 03-3581-3351(代表)
[令和7年3月24日受理]

keywords: heat illness, climate change, global warming, the Revised Climate Change Adaptation Law
(accepted for publication, March 24, 2025)

I. はじめに 改正気候変動適応法について

近年、気温の上昇、動植物の分布域の変化など、気候変動の影響が全世界的に起きつつある。気候変動による健康への影響は、熱中症死亡者の増加のみならず、それ以外にも自然災害による被害者の増加、節足動物媒介感染症の拡大など多岐にわたり、まさに人類や地球上に生きる全ての生物にとって、生存基盤を揺るがす危機と言える状況である。

我が国では、従来「地球温暖化対策の推進に関する法律」(平成10年法律第117号)の元で、温室効果ガスの排出削減対策(緩和策)を進めてきたところであるが、気候変動に対処し、国民の生命・財産を将来にわたって守り、経済・社会の持続可能な発展をはかるために、平成30年6月に「気候変動適応法」(平成30年法律第50号)が新法として制定され、同年12月に施行された。しかしながら、この気候変動適応法の施行後においても、国内の熱中症死亡者数の増加傾向が続いていること、また、諸外国において極端な高温現象の発生等も起きており、地球温暖化が進行することで、我が国においても熱中症による被害がさらに増加する恐れがあることから、熱中

症対策をより一層推進するため、熱中症の発生の予防を強化する仕組みを創設する等の措置を講じることを目的に、「気候変動適応法及び独立行政法人環境再生保全機構法の一部を改正する法律」(令和5年法律第23号、以下、「改正気候変動適応法」という)が令和5年5月に制定され、令和6年4月1日に全面施行された。(図1)[1]。

II. 日本の暑熱の状況、熱中症の救急搬送人員、熱中症の死亡者数等

1. 日本の暑熱の状況

気象庁の公表資料によると、日本の年平均気温は、この100年間で約1.40℃の割合で上昇している[2]。特に、2023年夏及び2024年夏は、年平均気温はいずれも、我が国の観測史上1位となる高温となった。また、後述するように、改正気候変動適応法に基づく、「熱中症警戒情報」(以後、熱中症警戒アラート)の延べ発表回数^{※注1}は、年々増加しており、2024年夏は合計1722回と史上最多の発表となっている。

※注1：熱中症警戒情報は、ある地域に複数回(別日)に発表されることがあるため、これを複数回としてカウントして

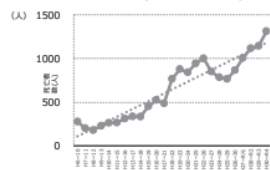
公布日：令和5年5月12日

気候変動適応の一分野である熱中症対策を強化するため、気候変動適応法を改正し、熱中症に関する政府の対策を示す**実行計画**や、熱中症の危険が高い場合に国民に注意を促す**特別警戒情報**を法定化するとともに、特別警戒情報の発表期間中における**暑熱から避難するための施設の開放措置**など、熱中症予防を強化するための仕組みを創設する等の措置を講じるものです。

■ 背景

- 熱中症対策については、関係府省庁で普及啓発等に取り組んできたが、熱中症による**死亡者数の増加傾向**が続いており、近年は、**年間1,000人を超える年**も。
- 「**熱中症警戒アラート**」(本格実施は令和3年から)の発表も実施してきたが、**熱中症予防の必要性**は未だ国民に十分に浸透していない。
- 今後、地球温暖化が進めば、**極端な高温の発生リスクも増加**すると見込まれることから、法的裏付けのある、より積極的な熱中症対策を進める必要あり。

熱中症による死亡者(5年移動平均)の推移



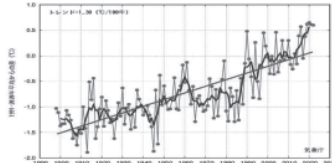
出典：人口動態統計から環境省が作成

自然災害及び熱中症による死者数

	自然災害	熱中症
2017年	129人	635人
2018年	452人	1,581人
2019年	159人	1,224人
2020年	128人	1,528人
2021年	150人	755人
2022年	26人	1,477人

出典：令和5年防災白書及び人口動態統計

日本の年平均気温偏差



出典：気象庁 日本の年平均気温

細線(黒)：各年の平均気温の基準値からの偏差
太線(青)：偏差の5年移動平均値
直線(赤)：長期変化傾向
基準値は1991～2020年の30年平均値。

■ 主な改正内容

	現状	気候変動適応法の改正により措置
国の対策	環境大臣が議長を務める熱中症対策推進会議(構成員は関係府省庁の担当部局長)で 熱中症対策行動計画 を策定(議の位置づけなし) (関係府省庁：内閣府、内閣府、経済産業省、国土交通省、気象庁)	熱中症対策実行計画として 法定の閣議決定計画に格上げ → 関係府省庁間の連携を強化し、これまで以上に総合かつ計画的に熱中症対策を推進 ※熱中症対策推進会議は熱中症対策実行計画において位置づけ
アラート	環境省と気象庁とで、 熱中症警戒アラート を発信(議の位置づけなし) ※本格実施は令和3年から 現行「アラート」の告知画像	現行アラートを熱中症警戒情報として 法に位置づけ → さらに、より深刻な健康被害が発生し得る場合に備え、一段上の熱中症特別警戒情報を創設(新規) → 法定化により、以下の措置とも連動した、より強力かつ確実な熱中症対策が可能に
地域の対策	海外においては、極端な高温時への対策としてクーリングシェルの活用が進められているが、国内での取組は限定的 ・ 独居老人等の熱中症弱者に対する地域における見守りや声かけを行う自治体職員等が不足	・ 市町村長が冷房設備を有する等の要件を満たす施設(公民館、図書館、ショッピングセンター)を指定暑熱避難施設(クーリングシェルター)として指定(新規) → 指定暑熱避難施設は、特別警戒情報の発表期間中、一般に開放 ・ 市町村長が熱中症対策の普及啓発等に取り組む民間団体等を熱中症対策普及団体として指定(新規) → 地域の実情に合わせた普及啓発により、熱中症弱者の予防行動を徹底
独立行政法人環境再生保全機構法の改正により措置		
・ 警戒情報の発表の前提となる情報の整理・分析等や、地域における対策推進に関する情報の提供等を環境再生保全機構の業務に追加 → 熱中症対策をより定量的かつ着実に進められる体制を確立		
＜施行期日＞ ・ 熱中症対策実行計画の策定に関する規定：公布の日から1月以内で政令で定める日(令和5年6月1日) ・ その他の規定：公布の日から1年以内で政令で定める日(令和6年4月1日)		

政府・市町村等関係主体の連携した対策の推進により、熱中症死亡者数の顕著な減少を目指す

図1 気候変動適応法及び独立行政法人環境再生保全機構法の一部を改正する法律の概要

いる。[3]

2. 熱中症の受診者数、救急搬送人員、死亡者数

環境省が作成している「熱中症環境保健マニュアル 2022」^{※2}では、「高温環境下に長期間いたとき、あるいはいた後の体調不良は全て熱中症の可能性あります。」としている。また、熱中症には、重症度の観点から、Ⅰ度（軽症）、Ⅱ度（中等症）、Ⅲ度（重症）、Ⅳ度（最重症）に分類することができるが、このうち特に軽症については、医療機関を受診すること無く回復する場合も多くある。これらのため、医療機関を受診しない例も含めて、我が国で熱中症がどれくらい起きているかについて、正確な患者数は、把握されていない。

そういった中で、我が国で報告されている熱中症に関する統計には、以下のものがある。

※2：環境省では、「熱中症環境保健マニュアル 2022」[4]について、現在、改訂の議論を行っているところであるため、今後、記載した表現等が変更される可能性がある[5]。

(1) 診療報酬明細書のデータによる熱中症患者数

厚生労働省が管轄する診療報酬明細書（レセプト）に記載されているデータの分析によると、「熱中症」として医療機関を6～9月の間に受診した患者数は、毎年30～60万人程度となっており、平均気温等が暑い年は、受診した患者数が多くなるとの報告がある。[4]

(2) 総務省消防庁による熱中症の救急搬送人員

総務省消防庁では、平成20年（2008年）より、毎年5月から9月末の期間における熱中症による救急搬送人員を公表している[6]。最新の公表情報（令和6年（2024年）10月29日、令和6年の確定数）によると、令和6年（5月～9月）の全国における熱中症による救急搬送人員の累計は、97,578人と調査開始以降、最多の搬送人員であった。

(3) 厚生労働省人口動態統計による熱中症の死亡数

厚生労働省では、人口動態統計（確定数）として、年齢別にみた熱中症による死亡者数を公表している[7]。最新の公表情報（令和6年9月17日、令和5年度の確定数）によると、令和5年（2023年）の熱中症死亡者数は、1651人とこれまでの中で2番目の多さであった。なお、この熱中症死亡者数のうち、65歳以上であるものは、1375人（83.3%）となっている。

III. 改正気候変動適応法の概要

1. 政府による熱中症対策実行計画の策定

熱中症対策の推進に関する実行計画として、政府は、熱中症対策の集中的かつ計画的な推進を図るため、熱中症対策実行計画（以下「実行計画」という。）を定めることとされた（新法第16条）。

これに基づき、政府では、令和5年（2023年）5月に実行計画を閣議決定している。この実行計画では、2030年までに、熱中症による死亡者数を現状から半減するこ

とを中期的な目標とし、これにむけて、国、地方公共団体、事業者等の関係者の基本的役割や、命と健康を守るための普及啓発及び情報提供などからなる熱中症対策の具体的施策等を定めている。関係府省庁では、この実行計画に基づいて、「熱中症予防強化キャンペーン」などの熱中症対策の取組を連携して実施している。

2. 熱中症警戒情報及び熱中症特別警戒情報

政府では、従来、熱中症のなりやすさを示す「暑さ指数（WBGT（湿球黒球温度）：Wet Bulb Globe Temperature）」という指標に基づいて、国民に危険な暑さへの注意を呼びかけており、例えば、令和3年度からは、翌日のある都道府県内の暑さ指数が33を超えると予測された場合に、環境省と気象庁が連携して「熱中症警戒アラート」を発表している。

改正気候変動適応法では、この「熱中症警戒アラート」をより実効性のある仕組みとするため、「熱中症警戒情報」として法的に位置づけるとともに、重大な健康被害が発生するおそれのある場合に発表する「熱中症特別警戒情報」が創設されることとなった。

まず、「熱中症警戒情報」（通称、熱中症警戒アラート）については、環境大臣は、気温が著しく高くなることにより熱中症による人の健康に係る被害が生ずるおそれがある場合として認めるときに、「熱中症警戒情報」を発表することとされた（新法第18条）。具体的には、全国を58に分けた予報区を単位として、この予報区内の情報提供地点におけるある日の暑さ指数（WBGT）の最高値が33以上（小数点以下を四捨五入）と予測される場合に、熱中症警戒情報を発表している。

次に「熱中症特別警戒情報」（通称、熱中症特別警戒アラート）については、環境大臣は、気温が特に著しく高くなることにより熱中症による人の健康に係る重大な被害が生ずるおそれがある場合として認めるときに、熱中症特別警戒情報を発表し、関係都道府県知事に通知し（新法第19条第1項）、環境大臣から熱中症特別警戒情報の発表に係る通知を受けた都道府県知事は、関係市町村長にその旨を通知し、都道府県知事から通知を受けた市町村長は、住民等に伝達しなければならないとされた（新法第19条第2条及び第3項）。具体的には、都道府県を単位として、都道府県内の全ての情報提供地点におけるある日の暑さ指数（WBGT）の最高値が、35以上（小数点以下を四捨五入）と予測される場合に、熱中症特別警戒情報を発表することとしている。

なお、令和3年の熱中症警戒情報の運用開始以来の、延べ発表回数、発表日数、発表地域数は、以下の通りである（表1）[3]。

熱中症警戒情報の延べ発表回数は年々増加していること、また、令和5年（2023年）には北海道宗谷地域を含む全国全ての予報区で発表されていることを踏まえれば、日本の夏において、熱中症はいつでも、どこでも発生する可能性があると言えるだろう。なお、令和6年より運

表1 熱中症 延べ発表回数, 発表日数, 発表地域数

	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度
延べ発表回数	613回	889回	1,232回	1,722回
発表日数	75日	85日	83日	103日
発表地域数	53地域	46地域	58地域	51地域

用が開始された熱中症特別警戒情報については、令和6年の発表が無かったところであるが、今後の地球温暖化の進行次第では、これが発表される日も遠くないかもしれない、その日に備えた準備を進めていく必要があると考える。

3. 指定暑熱避難施設

熱中症特別警戒情報が発表された場合に、諸事情で冷房設備を使用できない地域の住民等に対して開放される施設が、指定暑熱避難施設（通称、クーリングシェルター）である。

改正気候変動適応法では、市区町村長は、熱中症による人の健康に係る被害の発生を防止するため、当該市区町村の区域内の施設であって指定の要件に適合するものを、指定暑熱避難施設として指定することができる（新法第21条第1項）。なお、指定暑熱避難施設の指定の要件は、①当該施設が適当な冷房設備を有すること、②熱中症特別警戒情報が発表されたときは、当該熱中症特別警戒情報の期間中、当該施設を住民その他の者に開放することができること、③住民その他の者の滞在の用に供すべき部分について、必要かつ適切な空間を確保すること、の3点となっている（新法第21条第1項第1号及び第2号並びに規則第4条）。

熱中症特別警戒情報が発表されたとき、指定暑熱避難施設として指定を受けた施設の管理者は、あらかじめ定めた開放可能な日及び時間帯において当該指定暑熱避難施設を開放しなければならない（新法第21条第5項）。また、市区町村長は、指定する指定暑熱避難施設の管理者との間において、施設の開放可能日等、受入可能と見込まれる人数等を定めた協定を締結する必要がある（新法第21条第2項及び第3項並びに規則第5条）。さらに、市区町村長は、指定した指定暑熱避難施設の名称、所在地、開放可能日等並びに開放により受入可能と見込まれる人数を公表しなければならない（新法第21条第4項）。

指定暑熱避難施設の指定は、令和6年（2024年）から始まったばかりの制度であるが、同年10月時点の実績として、すでに全国の市区町村の4割超（787）、施設数として1万2000施設超（12,860）で指定がされており[3]、環境省としては、引き続き、この指定がさらに広がるよう、地方自治体の取組を支援していく。

4. 熱中症対策普及団体

地域における熱中症対策については、地域に根ざした熱中症対策の普及啓発等の取組を行う民間の力を活用することで、地域単位で、熱中症対策としての予防行動の

普及啓発をより推進し、近年高止まりしている熱中症による救急搬送人員や死亡者数の減少につなげていくことが必要である。こうした地域の団体による熱中症に関する住民等への普及啓発や相談、助言を効果的、効率的に実施できるように設けられたのが、「熱中症対策普及団体」（以下「普及団体」という。）の指定の制度である。

具体的には、市町村長は、事業者及び住民への啓発活動、住民からの相談対応・助言等の熱中症対策普及事業を実施する法人（例えば、訪問介護等の社会福祉事業を行っている法人）などで、一定の基準に適合すると認められるものを、その申請により、普及団体として指定することができる。（新法第23条第1項及び第3項各号並びに規則第6条）。

この普及団体の具体的な活動としては、熱中症に対する適切な予防行動等の知識を地域住民等一般に広く知らせることや、高齢者等への声かけとして、訪問時に熱中症警戒情報等の確認、こまめな水分・塩分補給、適切な冷房設備使用等の熱中症予防行動を働きかけること等が考えられる。

IV. 今後に向けて

大変残念ではあるが、現在、把握されている各種のデータでは、気候変動及び地球温暖化が、良い方向に向かうという兆しは確認できない。このため、日本において、“より厳しい夏”が来ることを前提に、健康福祉や医療にとどまらず、あらゆる領域、関係者、社会全体で、適応策を進めていくことが必要であると考えられる。

これまで述べたような改正気候変動適応法に基づく様々な取組は、まさに端緒についたといえる段階である。今後も引き続き、暑熱の状況や、社会の変化等に合わせ、熱中症で亡くなる人、そして熱中症になる人を減らせるよう、政府・環境省として取り組んでいく。

利益相反

利益相反なし

引用文献

- [1] 環境省. 気候変動適応法. Ministry of the Environment. [Kiko hendoho.] https://www.env.go.jp/earth/earth/tekiou/page_00608.html (in Japanese) (accessed 2025-03-10)
- [2] 気象庁. 日本の平均気温. Japan Meteorological Agency. [Nihon no heikin kion.] https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/temp/an_jpn.html (in Japanese) (accessed 2025-03-10)
- [3] 環境省. 第7回熱中症対策推進検討会. Ministry of the Environment. [Dai 7 kai necchusho taisaku suishin kentokai.] https://www.wbgt.env.go.jp/pdf/sg_pcm/R0602/

- index.php (in Japanese) (accessed 2025-03-10)
- [4] 環境省. 熱中症環境保健マニュアル. Ministry of the Environment. [Necchusho kankyo hoken manual.] https://www.wbgt.env.go.jp/heatillness_manual.php (in Japanese) (accessed 2025-03-10)
- [5] 環境省. 熱中症環境保健マニュアルに係るワーキング・グループ. Ministry of the Environment. [Necchusho kankyo hoken manual ni kakaru working group.] https://www.wbgt.env.go.jp/pdf/sg_mwg/R0601/index.php (in Japanese) (accessed 2025-03-10)
- [6] 総務省消防庁. 令和6年(5月～9月)の熱中症による救急搬送状況. Fire and Disaster Management Agency. Ministry of Internal Affairs and Communication. [Reiwa 6 nen 5 gatsu – 9 gatsu no necchusho ni yoru kyukyu hanzo jokyo.] https://www.fdma.go.jp/disaster/heatstroke/items/r6/heatstroke_nenpou_r6.pdf (in Japanese) (accessed 2025-03-10)
- [7] 厚生労働省. 年齢(5歳階級)別にみた熱中症による死亡数の年次推移(平成7年～令和5年)～人口動態統計(確定数)より. Ministry of Health, Labour and Welfare. [Nenrei 5 sai kaikyū betsu ni mita necchusho ni yoru shimosu no nenji suii heisei 7 nen – reiwaw 5 nen: Jinko dotai tokei kakuteisu yori.] <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyu/necchusho23/dl/nenrei.pdf> (in Japanese) (accessed 2025-03-10)