

規制の事前評価書

法律又は政令の名称：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案

規制の名称：施設開放義務

規制の区分：新設 改正（拡充、緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部局：環境省大臣官房環境保健部環境安全課

評価実施時期：令和5年（2023年）2月

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。

（現状をベースラインとする理由も明記）

○指定暑熱避難施設制度の創設及び熱中症特別警戒情報発表時における当該施設の開放義務

近年、熱中症による死亡者数、救急搬送者数が高止まりしている状況である。また、熱中症による屋内での死亡者の約9割以上が、経済的に余裕がない等の理由で、エアコンを保有又は使用しておらず、また、救急搬送者数のうち3割が道路上などの屋外で発生している。

市町村管理施設を中心とした指定暑熱避難施設が開放されなければ、熱中症による死亡者や救急搬送者数は現在の傾向（死亡者数は最大で年間1000人程度、救急搬送者数は年間4～5万人程度）で推移していくと見込まれ、今後、特に熱中症特別警戒情報が発表された場合、熱中症による大きな被害の発生が懸念される。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討（新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性）

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯（効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと）を明確かつ簡潔に記載する。

[課題及びその発生原因]

今後も熱中症による被害が生じることが想定されるが、経済的な理由等でエアコンが自宅に設置できない等の事情は早急に解決できるものではなく、また屋外での熱中症を防ぐための仕組みは現状存在しない。気候変動適応に係る全般的な措置は気候変動適応法に位置づけられているが、個別具体的な熱中症対策は法令に規定されていない中、これまで関係省庁で連携して普及啓発を中心とした対策を講じてきたものの、熱中症による死亡者数や救急搬送者数は現在の傾向（死亡者数は最大で年間 1000 人程度、救急搬送者数は年間 4～5 万人程度）で推移していくと見込まれている。

[規制以外の政策手段の内容]

環境省ではこれまでも、マニュアルやガイドライン（※1）を作成しての周知広報やエアコン普及促進のための予算措置（※2）等を行ってきたが、依然として熱中症による死亡者数や救急搬送者数が高止まりしている。

この状況を解決するためには、住民に身近な公民館や公的機関の庁舎等を指定暑熱避難施設として指定し、熱中症特別警戒情報（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環境省令で定める基準に該当する場合に発表される、当該被害の発生を特に警戒すべき旨等の情報。以下同じ。）の発表時に、高齢者や諸事情でエアコンを使用できない方々が冷房の効いた空間に避難できるよう、冷房設備が整っている場所をあらかじめ確保し、熱中症特別警戒情報発表時には、それらの施設を開放させることが必要である。

※1：マニュアルやガイドライン

- ・熱中症環境保健マニュアルの作成・改訂
 - ・夏期のイベントにおける熱中症対策ガイドラインの作成・改訂 等
- (https://www.wbgt.env.go.jp/heatillness_pr.php)

※2：エアコン普及促進のための予算措置

- ・サブスクリプションを活用したエアコン普及促進モデル事業
- (<https://www.env.go.jp/press/110842.html>)

[規制の内容]

住民を熱中症による健康被害から守るため、市町村長は民間施設を含む施設を指定暑熱避難施設として指定できることとする。民間施設の場合にあっては、施設管理者と同意の上、市町村と協定を締結することとし、熱中症特別警戒情報の発表時に、協定に定める日及び時間帯の範囲内の施設開放を義務付けるものとする。

当該規制は、民間施設の任意の協力の下に行うものであり、あらかじめ同意された日及び時間帯の範囲内の開放義務であり、当該措置によって、エアコンを保有又は使用していない方の熱中症や屋外で発生する熱中症を防ぐことができ、熱中症による死亡者数や救急搬送者数を減らす効果がある。

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

【遵守費用】

熱中症特別警戒情報の発表に係る指定暑熱避難施設の開放義務については、民間施設を管理する事業者が追加で負担する費用は想定されない。これは、市町村と民間施設管理者の協定の内容にもよるが、民間施設に開放義務がかかるのは、基本的に当該施設の営業時間内のみのためである。

一方、当該施設が指定暑熱避難施設として指定をされた場合は、市町村長との間で開放時間や受け入れ見込み人数等を定めた協定を結ぶ必要があり、そのためにかかる手続費用は、1施設当たり2人×8時間×単価2,900円（※）で46,400円程度と推定される。

仮に、一市町村に一つの指定暑熱避難施設（市町村管理施設を除く。）が指定されると仮定した場合、全国で必要な費用の総額は、46,400円×1,724市町村＝約8,000万円となる。

また、民間管理施設で指定暑熱避難施設に指定される施設のほとんどは普段から開放されているスペースを暑熱から避難するための場所として開放することを想定しているため、設備の面において追加的に必要になる経費はほとんど想定されない。ただし、施設によっては普段開放していない会議室等の休憩スペースを、暑熱から避難するための空間として開放することが想定されるため、冷房設備の点検や清掃等の必要経費が発生する可能性もある。

※ 約2,900円＝（民間給与実態統計調査（国税庁、令和2年）の平均給与額（年間）4,960千円÷（労働統計要覧（厚生労働省、令和2年）の年間総労働時間（実労働時間数）事業所規模5人以上）1,685時間（以下同じ。）。

【行政費用】

民間施設を指定暑熱避難施設として指定する場合は、上記のとおり開放時間や受け入れ見込み人数等を定めた協定を、市町村長と民間施設管理者の間で結ぶ必要があり、そのためにかかる手続費用は、1施設当たり2人×5時間×単価2,500円（※）で25,000円程度と推定される。

上記のとおり、仮に一市町村に一つの指定暑熱避難施設（市町村管理施設を除く。）が指定されると仮定した場合、全国で必要な費用の総額は、25,000円×1,724市町村＝約4,000万円となる。

※ 約2,500円＝（地方交付税関係参考資料（令和4年度）の2職員給与費単価（一般職員分）の市町村分の職員Bの単価）5,099,280円÷（8時間×5日×52週）。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

(対象外)

3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定量的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

東京都監察医務院の調査によると、都内の熱中症死亡者のうち、約9割がエアコンを所有していない、又はエアコンを所有しているが経済的理由や機器の故障のため使用していなかった。

今回、新たに指定暑熱避難施設制度を創設することで、自宅にエアコンを保有していなくても、人の健康に重大な被害を及ぼすほど気温が著しく上昇した場合には、市町村長が指定する指定暑熱避難施設に避難することができるため、熱中症による救急搬送事案を減少させることができるほか最大で年間1,000人程度（※）の死亡事案を防ぐことができると見込まれる。

※ 1,145人(熱中症による死亡数 人口動態統計 令和3年における過去5年平均)を参考に検討。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

熱中症による救急搬送者数は例年4～5万人発生しているが、本規制の導入によりその数がおよそ1/3の1.5万人程度又はそれ以上が減少すると仮定すると、救急搬送費用は合計で、1.5万人×単価約4.5万円（「機能するバランスシート-救急事業とバランスシート-」（東京都財務局）

を参照)で約6.75億円程度又はそれ以上の便益があるものと推計される。

さらに、金銭価値化することは困難だが、熱中症による死亡や、人の健康に係る被害の発生を未然に防止することができるという、大きな効果が期待される。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果(効果)であることから、緩和により削減される遵守費用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

(対象外)

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。

※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

指定暑熱避難施設の利用による副次的な効果としては、市町村管理施設、民間施設ともに施設の知名度が向上することが想定されるため、本来用途での利用者が増加することで施設収入が増加することが想定される。

5 費用と効果(便益)の関係

⑨ 明らかとなった費用と効果(便益)の関係を分析し、効果(便益)が費用を正当化できるか検証

上記2～4を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し、記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析する費用効果分析
- ③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

指定暑熱避難施設制度の導入に係る費用は、1施設当たりの遵守費用が46,400円（上記③参照）、行政費用が25,000円（上記③参照）、合計71,400円と見込まれる。

例えば、一市町村に一つの指定暑熱避難施設（市町村管理施設を除く。）が指定されると仮定した場合、全国に必要な費用は、71,400円×1,724市町村＝約1.2億となる。

一方、便益については上記⑥の仮定では6.75億円程度又はそれ以上が見込まれるため、上記仮定で費用と便益を比較すると便益が費用を上回ることから指定暑熱避難施設制度を導入することが妥当である。さらに、制度導入に係る経費は指定初年度のみ必要なものであり、指定後は便益のみが増加していくことから、長期的にも便益が費用を上回り続けることが予想される。

また、当該規制の導入によって、熱中症による人の健康に係る被害を未然に防ぐことができるという金銭価値を評価することができない大きな効果が見込まれる。

6 代替案との比較

- ⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

代替案として、指定暑熱避難施設の指定対象を市町村管理施設に限定することが想定されるが、例えば公立小中学校等の体育館の冷房設置率は15.3%（※）であり、また市町村管理施設の数や冷房設置率には地域によって違いがあることが想定される。

指定暑熱避難施設の指定対象として、民間管理施設を含めなかった場合と、民間管理施設を含めた場合の便益の差を厳密に金銭的に比較することは困難だが、前者の場合は後者の場合よりも指定暑熱避難施設として指定される施設の総数が減少するため、制度の効果が限定的になり便益が減少することが想定される。

※公立学校施設の空調（冷房）設備設置状況調査（文部科学省、令和4年度）

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

指定暑熱避難施設の制度については、アンケート調査やヒアリングにて自治体の意見を聴取したほか、第49回及び第50回の中央環境審議会環境保健部会、第1回及び第2回の熱中症対策推進検討会にて有識者や医師に議論いただいた上で検討されているものである。なお、上記意見聴取や審議会等では大きな反対意見はなかった。

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）を踏まえることとする。

当該規制については、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案に係る附則第5条において法施行後5年経過時に見直す旨が規定されているため、施行から5年経過後に事後評価を実施するものとする。

⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必要となるものもあることに留意が必要

事後評価に向け、以下の指標により費用、効果等を把握することとする。

- ・ 遵守費用
指定暑熱避難施設における、熱中症特別警戒情報発表時の施設開放に係る費用
(市町村経由のアンケート調査等により実施予定)
- ・ 行政費用
指定暑熱避難施設の指定・制度運営に係る費用
(市町村経由のアンケート調査等により実施予定)
- ・ 効果
熱中症による死亡者、救急搬送者
(把握方法：厚生労働省「人口動態統計」)