

導管事業に係る制度について

新規参入事業者による導管の使いやすさを向上させるとともに、導管網の整備促進及び既存導管の適切な維持・更新に向けた投資が着実に回収されるために、託送制度に見直すべき点はあるか。

1. 【論点2-1】都市ガス導管事業に対する規制

(1) 現行制度の概要

現行のガス事業法（以下「現行法」という。）では、ガスの導管を維持・運営する事業には、一般ガス事業によるものとガス導管事業によるものがある。

①一般ガス事業によるもの（一般ガス事業者が供給区域内で行う事業）

一般ガス事業を営もうとする者は、供給区域やその区域内に設置する一定規模以上の導管などの設備を申請して経済産業大臣の許可を受けなければならない（第3条及び第4条）¹。事業許可に当たっては、申請された供給区域でガス導管を含むガス工作物が著しく過剰とならないことを要件としており（第5条第3号）、一般ガス事業者が供給区域内における導管敷設の実質的な地域独占を認めている。

以上のように一般ガス事業が供給区域内のガス導管の設置も含め許可制とされたのは、導管による大規模なガス供給は規模の経済性を有するため、二重投資の弊害を防止することが国民経済上必要とされたためである。すなわち、仮に同一地区に複数事業者による導管の自由な敷設を許容すると、導管敷設競争による過剰な投資が行われ、利用者負担の上昇を招くのみならず、事業者も設備投資の十分な回収が難しくなり、健全な事業の発展が阻害されるおそれがある。また、公道で頻繁に導管敷設工事を行えば、交通の阻害などの弊害も生じる。

なお、現行法の前身である旧公益事業令（昭和27年失効）には、供給区域内で二以上のガス事業者を許可してはならないという、いわゆる法的独占条項があった。しかしながら、法律によって画一的に一地区一事業者制度を設けることは、憲法が保障する職業選択の自由を抑制するおそれがあると考えられたため、現行法制定に際しては法的独占条項を削除し、二重投資（異なる事業者間で一定の区域内でガス導管などの設備を過剰に整備すること）又は過剰投資（ある事業者が一定の区域内でガス導管などの設備を過剰に整備すること）のおそれがある場合に限り事業を許可しない制度を設けた。

また、一般ガス事業の許可を受けた事業者の導管敷設については、基準に適合すれば敷設の際に道路占用の許可が与えられる（道路法第36条）、管理者の許可を得て都市公園にガス管等を設置することができる（都市公園法第6条及び第7条）、共同溝整備道路として指定された道路の地下を占有することができる（共同溝の整備等に関する特別措置法第2

¹（ ）内に単に条文番号が記されている場合、現行のガス事業法のそれを指す。

条)などの措置が講じられる。これを公益特権と呼ぶ。

②ガス導管事業によるもの（一般ガス事業者が供給区域外で行う事業及びガス導管事業者が行う事業）

ガス導管事業を営む場合には経済産業大臣への事前の届出が必要となる。これには、一般ガス事業者が自らの供給区域外でガス導管事業を営む場合も含まれる（第22条の5及び第37条の7の2）。ガス導管事業が届出制とされたのは、平成15年の法改正までガス導管事業に該当するものに規制がなかったことを踏まえ、事業の開始は引き続き事業者の自主的判断により導管敷設を認めることが適当と考えられたためである。ただし、新規導管が他の一般ガス事業者の供給区域内で供用される場合、当該供給区域のガス利用者の利益を阻害する可能性があるため、これを防止する最低限の規制は必要とされた。このため、ガス導管事業の届出があった場合、届出受理後一定期間はその供用を禁じ、その間に経済産業大臣が届け出された特定導管の供用が他の一般ガス事業者の供給区域内のガス使用者の利益を阻害するおそれがないか審査することとしている。そして、こうした二重導管による利益阻害のおそれがある場合は、届け出された計画の変更や中止を命令することができる。一方、このようなおそれがないと認めるときは、待機期間を短縮することができる（第22条の5及び第37条の7の2）。これを二重導管規制と呼ぶ。②の導管については、①の導管に講じられている公益特権のうち、道路法や共同溝の利用に関する特別措置法など一部の法令に係るものは講じられていない（道路法については、占有許可手続きの円滑化のための事務連絡が発出されている）。

③託送供給義務について

託送供給とは、ガス導管を維持・運営する事業者が、その導管を、他の事業者がガス供給を行うために利用させるという事業概念である。現行法においては、託送供給依頼者から導管によりガスを受け入れた託送供給実施者が、同時に、その受け入れた場所以外の場所において、依頼者の供給先のガス需要量の変動に応じて、依頼者に対して導管によりガスの供給を行うことと定義されている（第2条第12項）。ガス供給への新規参入を促進する観点から、平成11年（1999年）の制度改正で、経済産業大臣が指定する一般ガス事業者（東京、大阪、東邦、西部）を対象に、託送供給を行う義務が導入された（当時は接続供給と呼ばれていた）。制度創設当初は、託送供給の対象を大口供給に係るものに限定し、また上記のとおり大手4社のみ託送供給義務を課していた。平成15年（2003年）の制度改正において卸供給の料金規制を廃止し、また、ガス導管事業制度を創設したことと併せ、託送供給の対象を卸供給にも拡大するとともに、託送供給を行う義務の対象事業者を、全ての一般ガス事業者及びガス導管事業者に拡大した。

料金その他の託送供給条件については、託送供給約款を定めて経済産業大臣に届け出る必要がある（第22条及び第37条の8において準用する第22条）。

＜参考＞託送供給のイメージ



(2) 見直しの必要性

現行法では導管を維持・運営する事業に対する規制が、事業区域（一般ガス事業の供給区域の内外）や事業主体（一般ガス事業者かガス導管事業者か）により異なっている。

前回の事業分類に係る議論で、小売が全面自由化され、供給区域及び供給義務がなくなれば、一般ガス事業者が行う導管事業とガス導管事業者が行う導管事業を区別する必要がなくなり、新たなガス導管事業者（以下「新ガス導管事業者」という。）としてまとめることが可能という点で一致を見た。その場合、一般ガス事業者由来の導管事業とガス導管事業者由来の導管事業には、同じ内容・水準の規制を課することが適当と考えられるが、どのような内容とするか、特に導管に係る二重投資及び過剰投資の弊害を防止する観点から検討する必要がある。

(3) 論点

今回のシステム改革の目的の一つとして、効率的な導管投資を通じた利用者の料金抑制やインフラ整備が積極的に取り組まれるようなシステムの構築を掲げている。現行法の二重投資や過剰投資に対する規制は、この目的に合致するものである。無秩序な設備投資を防止する観点から、引き続きこれらの規制は存続させることが適当ではないか。

現行法では一般ガス事業は許可制であり、ガス導管事業は届出制である。そこで、新ガス導管事業者には、そのどちらの規制を課すべきか、あるいは別の規制、例えば登録制とするのか検討する必要がある。登録制は、電気通信事業法における電気通信事業の例がある。同法では、登録を受けた電気通信事業者が公益特権の対象となるためには別に総務大臣の認定が必要である。

仮に、登録制や許可制を全ての新ガス導管事業者に課すならば、従来、一般ガス事業者が供給区域外で行ってきた導管事業や、ガス導管事業者が行ってきた事業に対しては規制が強化されることとなる。

(1) で述べたとおり、現行のガス導管事業は届出制でありながら、導管供用前に二重導管による利益阻害の有無について経済産業大臣が判断し、中止や変更を命令できることとしている。届出制であってもこの程度の事前規制を課すことは可能である。しかしなが

ら、ある事業者が自らの供給区域から離れた地域で、新規顧客を取り込むためにガス導管事業の届出前に導管敷設工事を行ったところ、その後の調整で、当該地域は別の事業者の供給区域となり、敷設された導管は現在も利用されていないという事例も生じている。導管供用前の届出制ではこうした事態を回避できていないことを踏まえ、社会全体で不要な導管整備が行われないよう、整備開始に至る前に経済産業大臣が判断できるような制度設計が必要なのではないか。

許可制になっている一般ガス事業者が供給区域内で行う導管事業では、道路法、都市公園法などにおいて公益特権が認められている。一方、届出制になっているガス導管事業については、一部の公益特権が認められている。こうした公益特権は、導管網の着実な整備を図る観点から、引き続き存続させる必要があるのではないか。

以上を踏まえ、新ガス導管事業に係る参入規制の在り方について、特に二重投資の弊害を防止する観点から、届出制、登録制、許可制のいずれを課すことが適当か。

<参考>届出制の例

○ガス事業法

(ガス導管事業の届出)

第三十七条の七の二 一般ガス事業者以外の者は、ガス導管事業を営もうとするときは、経済産業省令で定めるところにより、次に掲げる事項を経済産業大臣に届け出なければならない。

- 一 氏名又は名称及び住所並びに法人にあつてはその代表者の氏名
- 二 ガス導管事業の用に供する特定導管の設置の場所及び内径並びに特定導管内におけるガスの圧力

2 (略)

3 第一項の規定による届出をした者は、その届出に係る特定導管が一般ガス事業者の供給区域において設置されるものであるときは、その届出が受理された日から三十日を経過した後でなければ、その特定導管をガス導管事業の用に供してはならない。

4 (略)

5 経済産業大臣は、第三項の場合において、第一項の規定による届出に係る特定導管をガス導管事業の用に供することにより、第三項に規定する一般ガス事業者の供給区域内のガスの使用者の利益が阻害されるおそれがあると認めるときは、その届出をした者に対し、その届出を受理した日から三十日(次項の規定により第三項に規定する期間が延長された場合にあつては、当該延長後の期間)以内に限り、その届出の内容を変更し、又は中止すべきことを命ずることができる。

(以下略)

<参考>登録制の例

○電気通信事業法(昭和五十九年十二月二十五日法律第八十六号)

(電気通信事業の登録)

第九条 電気通信事業を営もうとする者は、総務大臣の登録を受けなければならない。ただし、次に掲げる場合は、この限りでない。(以下略)

(登録の拒否)

第十二条 総務大臣は、第十条第一項の申請書を提出した者が次の各号のいずれかに該当するとき、又は当該申請書若しくはその添付書類のうちに重要な事項について虚偽の記載があり、若しくは重要な事実の記載が欠けているときは、その登録を拒否しなければならない。

- 一 この法律又は有線電気通信法(昭和二十八年法律第九十六号)若しくは電波法の規定により罰金以上の刑に処せられ、その執行を終わり、又はその執行を受けることがなくなつた日から二年を経過しない者

- 二 第十四条第一項の規定により登録の取消しを受け、その取消しの日から二年を経過しない者
- 三 法人又は団体であつて、その役員のうち前二号のいずれかに該当する者があるもの
- 四 その電気通信事業の開始が電気通信の健全な発達のために適切でない認められる者

2 (略)

(登録の取消し)

第十四条 総務大臣は、第九条の登録を受けた者が次の各号のいずれかに該当するときは、同条の登録を取り消すことができる。

- 一 当該第九条の登録を受けた者がこの法律又はこの法律に基づく命令若しくは処分違反した場合において、公共の利益を阻害すると認めるとき。
- 二 不正の手段により第九条の登録又は前条第一項の変更登録を受けたとき。
- 三 第十二条第一項第一号又は第三号に該当するに至つたとき。

2 (略)

(業務の改善命令)

第二十九条 総務大臣は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、電気通信事業者に対し、利用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度において、業務の方法の改善その他の措置をとるべきことを命ずることができる。(以下略)

(事業の認定)

第百十七条 電気通信回線設備を設置して電気通信役務を提供する電気通信事業を営む電気通信事業者又は当該電気通信事業を営もうとする者は、次節の規定の適用を受けようとする場合には、申請により、その電気通信事業の全部又は一部について、総務大臣の認定を受けることができる。

2 前項の認定を受けようとする者は、総務省令で定めるところにより、次の事項を記載した申請書を総務大臣に提出しなければならない。

- 一 氏名又は名称及び住所並びに法人にあつては、その代表者の氏名
- 二 申請に係る電気通信事業の業務区域
- 三 申請に係る電気通信事業の用に供する電気通信設備の概要

3 (略)

※本条で認定を受けた事業者については、公益特権が利用できることとなる。

<参考>許可制の例

○電気事業法改正法案²

(事業の許可)

第三条 一般送配電事業を営もうとする者は、経済産業大臣の許可を受けなければならない。

(許可の基準)

第五条 経済産業大臣は、第三条の許可の申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同条の許可をしてはならない。

- 一 その一般送配電事業の開始がその供給区域における需要に適合すること。
- 二 その一般送配電事業を適確に遂行するに足りる経理的基礎及び技術的能力があること。
- 三 その一般送配電事業の計画が確実であること。
- 四 その一般送配電事業の用に供する電気工作物の能力がその供給区域における需要に応ずることができるものであること。
- 五 その一般送配電事業の開始によつてその供給区域の全部又は一部について一般送配電事業の用に供する電気工作物が著しく過剰とならないこと。
- 六 前各号に掲げるもののほか、その一般送配電事業の開始が電気事業の総合的かつ合理的な発達その他の公共の利益

² 平成26年通常国会に提出中の電気事業法改正法案を指す。以下同じ。

の増進のため必要かつ適切であること。

(事業の許可)

第二十七条の四 送電事業を営もうとする者は、経済産業大臣の許可を受けなければならない。

2. 【論点 2 - 2】 託送供給条件に対する規制

(1) 現行制度の概要

① 託送供給義務について

一般ガス事業者及びガス導管事業者には、託送供給を行う義務が課せられている。一般ガス事業者及びガス導管事業者が、導管余力がないといった正当な理由がないにもかかわらず託送供給を拒んだ場合、経済産業大臣が託送供給を行うべきことを命令することができる(第 22 条)³。さらに、託送供給関連業務部門に係る利益が、他の部門で使われていないことを監視し、託送業務の公平性及び透明性を確保する観点から、一般ガス事業者及びガス導管事業者には、託送供給関連の業務に関する会計を整理し公表する義務が課されている(第 22 条の 3)。さらに一般ガス事業者が、託送供給関連業務部門を自ら維持・運営しつつ、大口供給を行う新規参入者と小売部門での競争を行うという二面性を持つ中で、公正な競争を確保・促進する観点から、託送供給関連の業務に関して知り得た情報の目的外利用の禁止及び託送供給の業務に関する差別的取扱いの禁止(第 22 条の 4)などの規制が課されている。

② 託送供給約款及び料金について

託送供給に係る料金その他の供給条件については、不特定多数に対する託送供給契約を公平かつ円滑に行う観点から、託送供給約款を定めて事前に経済産業大臣に届け出るとともに、それを公表し遵守する義務が課されている(第 22 条)。

託送供給料金は、費用の適正な回収を確保する一方で、その事業者が独占的な地位を利用して過度な利益を得ることを防止する観点から、総括原価方式により算出する。具体的には、一般ガス事業者の託送料金は経済産業大臣による認可制⁴の供給約款料金設定時に用いる総原価のうち、託送供給に関連する部門・項目(大口供給及び卸供給部門の圧送原価、導管原価、メーター・検針・集金原価等)を用いて算定される。ガス導管事業者の原価は事業費のうち託送供給に関連する原価項目のみを用いて算定することとされている(ガス事業託送供給約款料金算定規則)。一方、届け出られた託送供給約款が、特定の者に不当な差別的取扱いをするものである場合や、託送供給料金が不適切であるなど託送供給を受けることを著しく困難にするおそれがある場合、経済産業大臣が変更を命じることができる(第 22 条)。

³ ガス導管事業者については、第 37 条の 8 において準用する第 22 条。以下、本項において同じ。

⁴ 値下げの場合は経済産業大臣への届出制。

③承認事業者制度について

一方、想定される託送供給需要が著しく少ない事業者においては、託送供給に関連する原価を一般的な方法で算定することが困難であるため、託送供給約款による画一的な供給条件の設定が競争の公平性確保のために必要とまではいえない。むしろ、当事者の実態に即して、個別の供給条件を設定することが適切と考えられる。このため、こうした事業者は経済産業大臣の承認を受ければ託送供給約款を制定する必要があることとした（第 22 条）。実際に託送供給を行おうとする際には、個別に託送供給条件を定めて事前に経済産業大臣に届け出る義務を課している（第 22 条の 2）。

なお、この承認を受けた事業者であっても、託送供給約款の制定が不要となるだけで、託送供給義務が課されることには変わりはない。託送供給業務に関する会計整理等の義務も課せられる。平成 26 年 4 月時点で、経済産業大臣の承認を受けた一般ガス事業者は 111 あるが、このうち個別の託送供給条件につき届出をした事業者はない。また、承認を受けたガス導管事業者は 14 あるが、このうち個別の託送供給条件につき届出をしたのは 8 事業者である。

④託送供給実績の推移

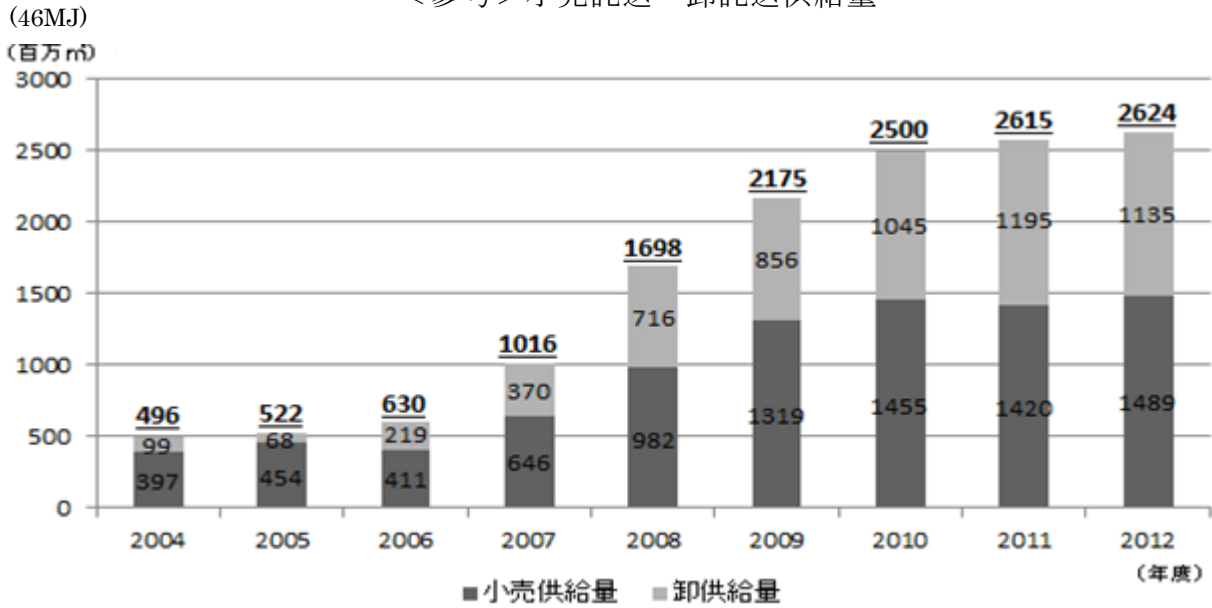
ガス小売事業の部分自由化開始以降、託送供給の実績は着実に増加している。過去 9 ヶ年（2004～2012 年度）の託送供給取引件数の推移を見ると、小売託送供給・卸託送供給ともに増加傾向にあり、その合計件数は 3 倍近くになっている。託送供給量も、2004 年度の 496 百万 m³から 2012 年度には 2,624 百万 m³と約 5.3 倍に増加している。2012 年度の大口向けの小売託送供給量は 1,489 百万 m³で、自由化された大口小売市場における新規参入者の供給量 3,648 百万 m³の 41%を占めており、託送供給が新規参入者の主要な手段となっていることが窺える。

<参考> 託送供給取引件数

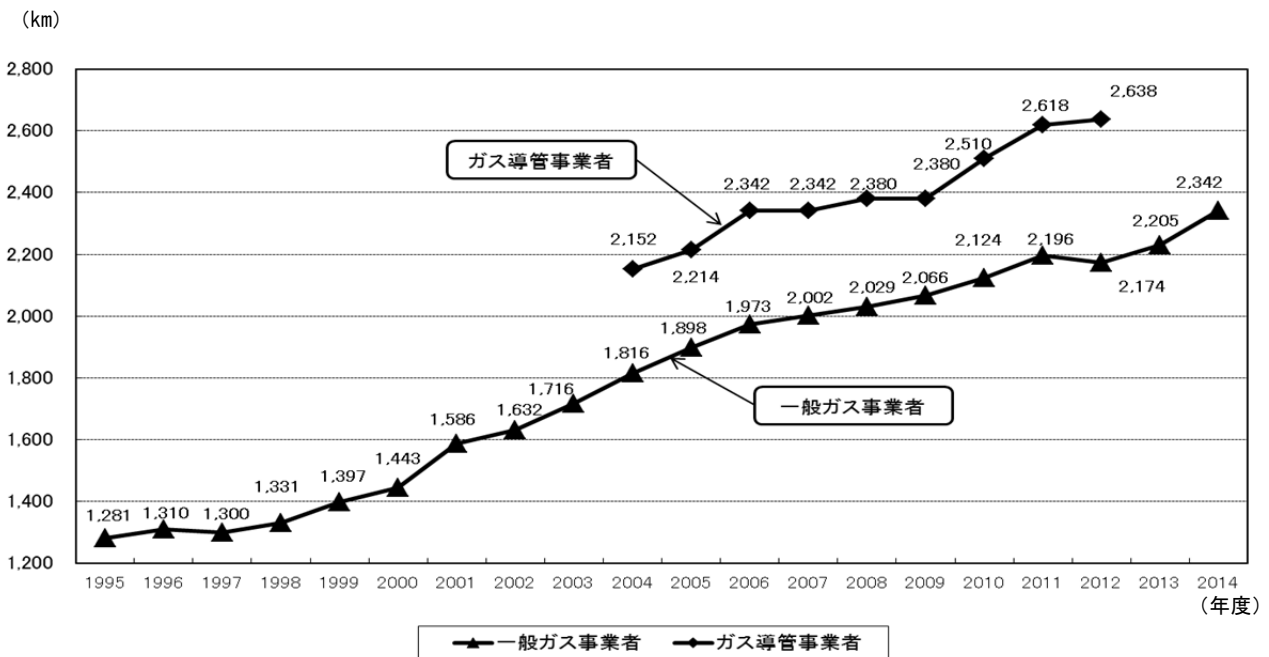
年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
小売託送	21	30	40	50	51	54	58	63	65
卸託送	12	11	15	22	21	23	22	26	26
合計	33	41	55	72	72	77	80	89	91

出典：日本ガス協会「ガス事業便覧」平成 25 年版

＜参考＞小売託送・卸託送供給量



＜参考＞ガス導管整備の推移



出典：資源エネルギー庁調べ

(2) 見直しの必要性

現行の託送供給制度は、公平かつ透明な条件で託送供給を利用することを可能とすることで、自由化分野における小売の競争の着実な進展に寄与するとともに、ガス導管を維持・運営する事業者による着実な投資回収を支えてきたと評価される。このため、小売を全面自由化する場合に、現行の託送供給制度に係る基本的な考え方は維持することが妥当と考

えられる。

一方、現行法では、一般ガス事業者による託送供給について託送料金を含む託送供給約款は届出制とし、その料金は経済産業大臣による認可制の供給約款料金設定時に用いる総原価を基に算出している。小売全面自由化に伴い、仮に小売料金について総括原価方式による認可制を廃止する場合、託送料金を含む託送供給約款は引き続き届出制でよいか検討する必要がある。加えて、ガス導管事業者による託送供給についても、現行法では託送料金を含む託送供給約款は届出制となっているが、一般ガス事業者による導管事業とガス導管事業者による導管事業を一本化する場合、託送供給に関する規制も一本化すべきか検討する必要がある。

(3) 論点

託送供給料金を含む託送供給約款については、小売の競争基盤である託送供給条件の公平性及び透明性を担保するとともに、新ガス導管事業者が過度な利益を得ることを防止する観点から、届出制または認可制のいずれが適当か。認可制とする場合、現行の規制分野の小売料金と同様に、事業者の自主的・機動的な料金引き下げのインセンティブを確保する観点から、料金を引き下げる場合等には届出制としてよいか。また、現行のガス導管事業者由来の新ガス導管事業者の託送供給約款についても、小売全面自由化後は果たすべき義務に違いがないことを踏まえ、同様の規制としてよいか。なお、電気事業法改正法案では、託送供給約款は認可制とし、料金を引き下げる場合等には届出制としている。

また、現行制度では、託送供給需要が想定されない、又は著しく少ないことが客観的に明らかである場合、予め経済産業大臣の承認を受ければ託送供給約款の策定を義務付けていない。承認後、個別の託送供給条件が届け出られた事例は限られており、特にこの制度による弊害は指摘されていない。これを踏まえ、小売全面自由化後も本制度は維持することとしてよいか。

3. 【論点2-3】二重導管規制

(1) 現行制度の概要

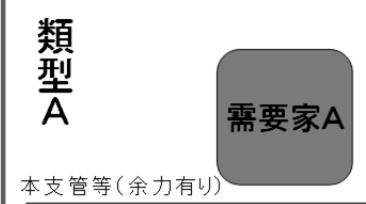


二重導管規制の目的は、既存ガス導管網の効率的運用の確保である。現行のガス導管事業は届出制であるが、一般ガス事業者の供給区域内でガス導管事業を制限なく認めれば、既存のガス導管網を流れるガスが減少して運用効率が低下し、その結果、既存導管網の利用コストが上昇し、それが利用者に転嫁されるおそれがある。こうした事態を防止するため、既に導管網が整備されている地域における新規の導管供用については、既存の導管網の効率的な運用を損なわない範囲で行うことを求めたものである。

現在の変更・中止命令の判断は、平成16年1月の総合資源エネルギー調査会都市熱エネルギー部会の報告書を踏まえて行うこととなっている。具体的には、一般ガス事業者以外の者が一般ガス事業者の供給区域内において特定導管をガス導管事業に供用する場合、①

当該一般ガス事業者が設置している既存の導管網の余力の有無、②託送供給を行うに足る余力がない場合での当該一般ガス事業者の導管能力の増強に係る具体的な投資計画の有無、③ガスの熱量や物性の相違等による同一の導管での供給の困難性等の視点、を勘案して判断する。そして、新たに供給しようとするガスの熱量や物性が、一般ガス事業者が供給するガスと同一ガスグループの場合⁵については、ガス導管事業者が自らの導管で新たに供給しようとする利用者と一般ガス事業者の既設導管網の敷設状況との関係を、下図のとおり類型A～Cに分類して判断する。類型A及びBに該当する場合は、既存導管網の託送利用が経済合理性を持つと考えられるため原則として変更・中止命令を発動することとしている。一方、類型Cに該当する場合は、新規の導管供用が経済合理性を持つと考えられるため、原則として変更・中止命令を発動しない。これまでに、類型A又はBに該当するとして変更・中止命令がされた事例はない。

なお、上記類型A～Cの判断基準の例外として、届け出られた導管が、液化天然ガス（LNG）基地近傍において公道や河川、港湾等で区分された一区画の需要家に対してのガスの供給（基地近傍需要）のためのものである場合には、新たな導管を供用できる。

＜参考＞ガス導管事業者が自らの導管で新たに供給しようとする利用者と一般ガス事業者の既設導管網の関係に係る類型

一般ガス事業者供給区域内		LNG基地近傍
類型A  本支管等(余力有り)	■既存本支管から分岐して需要家にガスを供給できる状態にある(本支管等の延伸・増強が必要ない)ケース <input type="checkbox"/> 原則として、届出に対する変更又は中止命令を発動するものとする	新規参入者のLNG基地の近傍において、公道や河川、港湾等の地形によって区分された一区画とみなせる地域内の需要家に対しては、類型A・B・Cの判断基準にかかわらず、新規参入者の導管によるガス供給を可能とする 電気事業用導管等から直着で供給可能な新規需要 現に電気事業の用に供されている発電用導管、一般ガス事業者向け卸供給の用に供されている導管から直着で供給が可能な需要であり、新規需要に対しては、類型A・B・Cの判断基準にかかわらず、新規参入者の導管によるガス供給を可能とする
類型B  本支管等(要増強)	■既存本支管から分岐して需要家にガスを供給できる状態にあるが、余力がないなどの理由により本支管等の設備増強が必要なケース <input type="checkbox"/> 原則として、届出に対する変更又は中止命令を発動するものとする	
類型C  本支管等(要延伸)	■本支管等の延伸を要するケース <input type="checkbox"/> 原則として届出に対する変更又は中止命令は発動されないものとする	

⁵ 例えば、12Aガス及び13Aガスのグループについては、著しく異なるとはみなさず、同一ガスグループであると考える。

平成18年5月の総合資源エネルギー調査会熱エネルギー部会の報告書では、上記の類型A～Cによる判断基準の例外が拡大された。具体的には、現に発電用や一般ガス事業者向けの卸供給に供用されている導管から直着で供給が可能な需要に対する供給で、それが新規需要である場合も、新たな導管供用によるガス供給を認めることとしている。

(2) 見直しの必要性

既存導管網の効率的活用を図り利用者全体での導管利用コストの上昇を抑えるとともに、効率的な導管網形成を促すという二重導管規制の趣旨は、今回の制度見直しの目的の1つである、インフラ整備が積極的に取り組まれるようなシステムの構築に合致するものであり、小売を全面自由化した場合でも、このような規制は必要であると考えられる。一方、小売が全面自由化されれば、現行の一般ガス事業者とガス導管事業者の導管事業は、新ガス導管事業者としてまとめられる。このため、一般ガス事業とガス導管事業の区別を前提とし、一般ガス事業者の供給区域内における他事業者の導管供用のみを規制対象としている現行の二重導管規制については、その在り方を見直す必要がある。

また、二重導管規制の変更・中止命令の判断は、(1)のように導管の敷設形態と利用者の物理的な関係による類型によることとなっている。こうした類型化は新規参入者にとって予見性が高い利点があるものの、新たに供用される導管の長さや場所、周辺の需要量等が考慮されないため、形式的・画一的な判断となり、新規参入者による新たな導管供用を過度に規制しているとの指摘もある。こうした指摘も勘案しつつ、既存導管網の効率的活用による利用者全体での導管利用コストの抑制と、利用者の選択肢拡大とを比較衡量する観点から、変更・中止命令の判断基準の在り方を検討する必要がある。

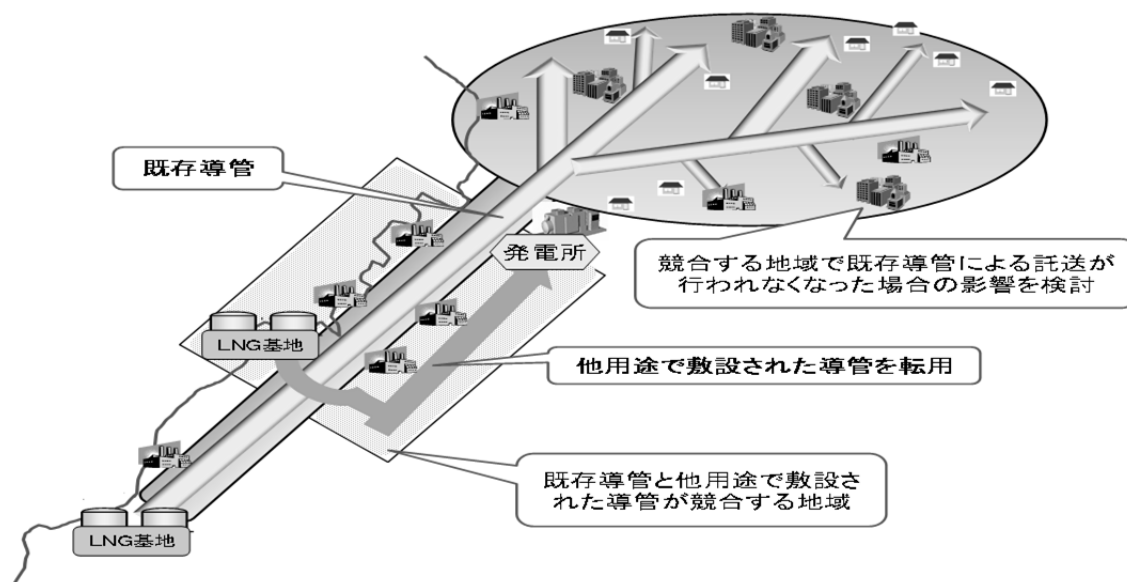
(3) 論点

小売を全面自由化し、現行の一般ガス事業とガス導管事業の導管事業を新ガス導管事業としてまとめることとなれば、二重導管規制についても、同じ内容・水準の規制を課すことが適切と考えてよいか。具体的には、新ガス導管事業者が維持・運営する既存の導管網の周辺地域において、他の事業者が他の用途で敷設された導管を新ガス導管事業に転用しようとする場合、それにより既存導管網に係る利用者の利益が阻害されるおそれがあれば、当該導管の転用について経済産業大臣が変更又は中止を命じることとしてはどうか。

また、二重導管規制による変更・中止命令の判断について、既存導管網の効率的活用による利用者全体での導管利用コストの抑制と、利用者の選択肢拡大とを具体的に比較衡量して行う観点から、新ガス導管事業に転用される導管については、現行のような導管と利用者の関係についての形式的な類型化((1)の類型A～C)による運用は廃止し、その転用に伴い予想される既存導管網の利用者全体の利益阻害の程度を踏まえて、個別に判断することとしてはどうか。例えば、既存導管網の周辺地域で、他用途で敷設された導管を新ガス導管事業に転用する場合、当該転用する導管に係る託送料金が、既存導管網に係る託送料金より低くなると見込まれれば、両導管が競合する地域に係る利用者は原則全て当該転用する導管を用いた供給に移行し、既存導管網による供給が行われなくなると仮定して、

既存導管网全体への影響を検討する。そして、この検討の結果が既存導管网全体の利用者の料金に影響がある場合には、変更・中止命令を行うこととしてはどうか。

<参考>変更・中止命令の判断に係る検討のイメージ



4. 【論点 2 - 4】 同時同量制度

(1) 現行制度の概要

現行法において、託送供給は、託送供給依頼者から導管によりガスを受け入れた託送供給実施者が、同時に、その受け入れた場所以外の場所において、依頼者の供給先のガス需要量の変動に応じて、依頼者に対して導管によりガスの供給を行うことと定義されている（第2条第12項）。ここで「同時に」とは、ガスを受け入れ払い出すという行為が相殺的になされるということの意味する抽象的な概念であるため、社会通念上同時であればよく、厳密に物理的な意味での同時であることを要しないと解されている。この「同時」の範囲、及び供給先の「ガス需要量の変動」に対し託送供給実施者が過不足調整を行う範囲は、経済産業省令において具体的に定められている。こうした条件の下で託送利用者がガスを導管に注入することを求める制度は、同時同量制度と呼ばれている。現行制度において、同時同量の方法として、次の2つが規定されている。

① 通常の同時同量制度

平成11年の託送供給制度の創設当初に、託送供給実施者が行うガス需要量の変動に対する過不足調整の範囲は、他の者から受け入れるガスの量（受入量）に対する当該他の者に供給するガスの量（払出量）の乖離率が1時間当たり±10%以内とされた。すなわち、託送供給依頼者は、1時間単位で実際の払出量と受入量を±10%以内で一致させることが求

められる（以下、「通常の同時同量制度」と呼ぶ）。この基準を満たすため、託送供給依頼者は、自らの供給先の使用量を常に計測し、使用量の変化に応じて導管にガスを注入することとなる。そして、受入量と払出量との差違がこの乖離率を超えた場合、託送供給依頼者は、託送供給約款に基づき、託送供給実施者からガス量の不足に対する一時的な補填サービスやガス量の過剰に対する一時的な貯蔵サービスを受け、別途の料金を支払うこととなる。このような制度を設けている理由は、受入量と払出量の乖離があまりに大きくなると、事実上、託送供給依頼者と実施者の間、及び託送供給実施者と需要家の間で個別のガス供給を行うこととなり、託送供給ではなくなってしまうためである。また、急激なガス圧力の変動による導管網設備や供給への影響が生じることや、その調整のため託送供給実施者はより多くの設備余力を確保する必要が生じ、負担が過大になることを避ける意味もある。

②簡易な同時同量制度

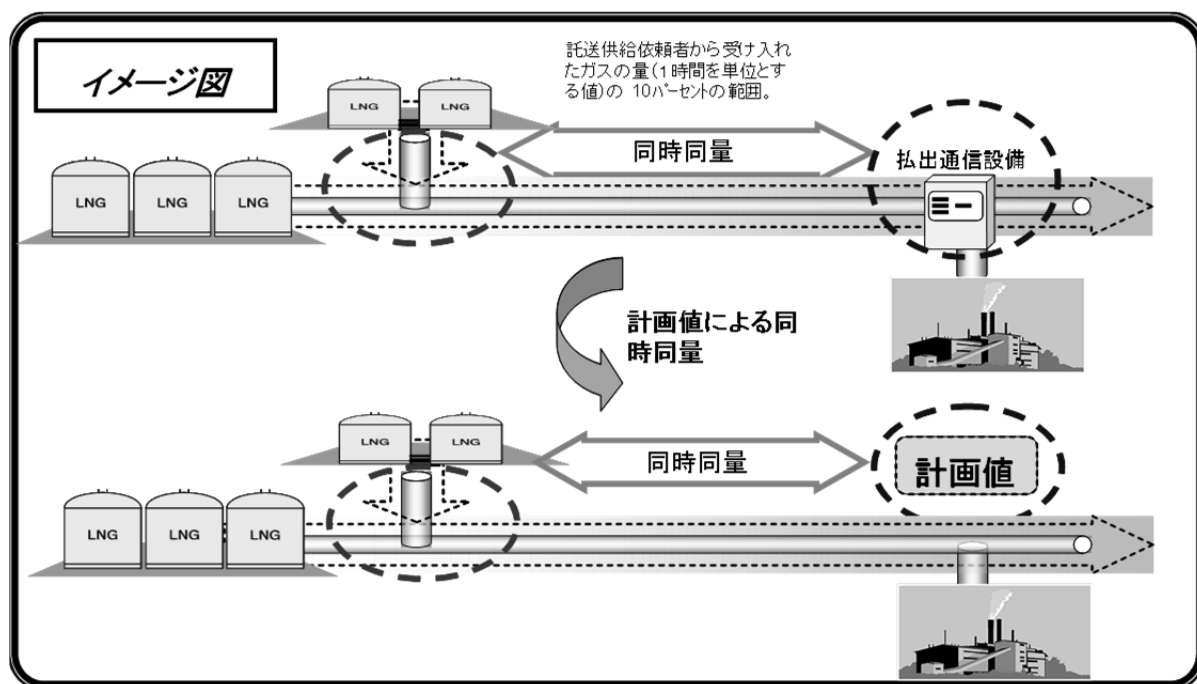
①の通常の同時同量制度に対応するためには、託送供給依頼者は、自らの供給先に使用量を計測するために通信機能を有する機器を設置し、これを常に監視する必要がある。しかし、小売自由化範囲の拡大に伴い、年間ガス使用量が比較的小さい大口利用者についてこのような措置を講じることは相対的にコストが大きくなり、大口供給への新規参入の負担を増やすと懸念された。

このため、平成 19 年に、①に加え、新たな過不足調整の範囲の考え方が設けられた。具体的には、年間契約ガス使用量が 50 万 m³未満⁶の供給又は低圧導管による供給については、導管ネットワーク運用に支障のない範囲で、事前に想定された計画払出量を実際の払出量とみなすことが可能となった。この新たな方法によって託送供給を行う場合は、1 時間単位で計画払出量と受入量を一定範囲で一致させればよいため、託送供給依頼者が自らの供給先に通信機能を有する機器を設置して使用量を常に計測する必要がない。このような制度は、簡易な同時同量制度と呼ばれている。平成 24 年には、簡易な同時同量制度の対象が、年間契約ガス使用量 100 万 m³未満⁷の供給先まで拡大された。

⁶ 46MJ 換算。

⁷ 46MJ 換算。

<参考>簡易な同時同量制度のイメージ



(2) 見直しの必要性

上記のとおり、現行制度では、同時同量の方法として、通常同時同量制度と簡易な同時同量制度の2類型が規定され、その他の方法を認めていない。託送供給を行う一般ガス事業者からは、いずれの場合も現行制度は払出量と受入量の単純な一致を求めるものであり、管理が容易な点で合理的であるとの指摘がある。一方、一部のガス導管事業者からは、導管網の沿線需要量や距離によっては現行制度の範囲内で託送供給を行うことが困難であるとの指摘がある。また、託送供給依頼者からは、公平な導管利用を実現するため、個々の導管網の状況に応じて同時同量の方法を柔軟に設定することも認めるべきではないかとの指摘がある。これらの指摘も勘案しつつ、導管網の安定的な維持・管理や、小売事業の競争基盤としての公平かつ効率的な導管網利用を確保する観点から、制度の柔軟性を向上させるべきか検討する必要がある。

(3) 論点

託送供給には、託送供給利用者が自らの導管を託送供給実施者の導管網に接続して行う場合と、ガスの送出等を託送供給実施者に委託している場合があるが、いずれの場合においても、同時同量の方法について、導管の運用・管理の実態を踏まえ、現行の2類型よりも導管網の効率的かつ公平な利用に資する場合には、託送供給依頼者と実施者の合意により、現行の2類型以外にも柔軟な方法も選択できることとしてはどうか。その際、託送供給実施者は、託送供給依頼者の求めに応じて誠実に協議し、可能な範囲で協議に必要な情報の提供を行うこととしてはどうか。

5. 【論点2-5】熱量調整

(1) 現行制度の概要

現行制度では、一般ガス事業者は経済産業大臣が認可する供給約款において、供給するガスを燃焼させたときの発生熱量の標準値（標準熱量）及び最低値（最低熱量）を定めることとされている（ガス事業法施行規則第18条）。これは、熱量が一定範囲のものが供給されないことによる安全性等の低下を避け、また、燃料としての効用を一定にすることで流量を単位とする料金算定を公平なものとするためである。また、ガスの利用者には熱量を判別することが困難である。このため、供給されているガスの熱量が規定値に維持されているか経済産業大臣が確認できるよう、一般ガス事業者は供給するガスの熱量を測定して記録し、保存しなければならないこととしている（第21条）。

現在、一般ガス事業者が海外から調達するLNGは産地毎に熱量が異なり、1m³当たりの発熱量で39MJから46MJまでの幅がある。LNG基地において複数の産地のLNGを混ぜることのみで供給約款で定める範囲に熱量を調整することには限界があり、気化した天然ガスに液化石油ガス（LPG）を添加している。これを熱量調整と呼ぶ。

一方、ガス導管事業者及び大口ガス事業者が行う大口供給については、大口供給の届出に際し供給するガスの熱量を記載することとされている（ガス事業法施行規則第98条）。そして、一般ガス事業者と同様に、熱量を測定するとともに、それを記録し保存する義務が課せられている（第37条の10で準用する第21条）。卸供給については、こうした義務は課されていない。

一般ガス事業者及びガス導管事業者が行う託送供給については、経済産業大臣に届け出る託送供給約款において、託送供給をすることが可能なガスの熱量等の範囲を定めることとされている（ガス事業法施行規則第22条）。

LNGを主たる原料とするガスを供給する一般ガス事業者のうち、ほぼ全ての事業者が上記のような熱量調整を行うか、卸元で熱量調整されたガスの卸供給を受けている。ガス導管事業者及び大口ガス事業者が行う大口供給においては、一般ガス事業者のガス導管による託送供給を利用する場合、その一般ガス事業者の託送供給約款に定められた熱量に調整されたガスを用いている。一方、ガス導管事業者や大口ガス事業者が自ら維持・運営する導管を用いた供給の場合、利用者と合意した上で、熱量調整をしていないガスを供給する例もある。また、国産天然ガス田を供給源とする一般ガス事業者やガス導管事業者は、それぞれのガス田から産出されるガスの熱量は安定しているため、LPGの添加による熱量調整を行わずに小売や卸供給を行っている例もある。なお、LPGを原料とするガスを供給する一般ガス事業者にあっては、天然ガスを原料とする一般ガス事業者と燃焼性（ガスグループ）を揃えるため、空気を混合して熱量を調整する例が多い。

<参考>主要産地別のLNG熱量

産出地	MJ/m ³
アラスカ	39.7
ブルネイ	44.5
東カリマンタン（インドネシア）	45.2
北スマトラ（インドネシア）	44.0
西豪州大陸棚（オーストラリア）	45.3
マレーシア	44.0
カタール	44.1

出典：日本ガス協会「ガス事業便覧」平成24年版

<参考>国内の主なガス田の熱量（すべて新潟県）

ガス田	MJ/m ³
紫雲寺（JAPEX）	41.4
東新潟（JAPEX）	40.2
雲出（JAPEX）	45.1
吉井（JAPEX）	43.4
南阿賀（INPEX）	46.0
東柏崎（INPEX）	43.5
片貝（JAPEX）	41.3
南長岡（INPEX）	41.1

出典：新潟県「天然ガスと石油開発の現況」平成25年3月

それぞれの一般ガス事業者が供給約款で定めている標準熱量は、LNGを主原料とする事業者では45～47MJ/m³の場合が多い。一方、国産天然ガスを主原料とする事業者では38～44MJ/m³、LPGに空気を添加している事業者では61～63MJ/m³、LPGを直接供給している事業者では100MJ/m³以上の場合が多い。なお、最低熱量は、標準熱量から1～2MJ/m³低い値を設定している事業者が多い。

<参考>一般ガス事業者の標準熱量の分布

標準熱量	事業者数
47MJ以上	35（LPGを直接、もしくは空気を添加している事業者）
46MJ以上47MJ未満	65（東邦ガス等）
45MJ以上46MJ未満	69（東京ガス、大阪ガス、西部ガス等）
45MJ未満	40（主に国産天然ガスを主原料とする事業者）

出典：日本ガス協会「ガス事業便覧」平成25年版

LNGの調達先の変化に伴い、調達されるガスの平均的な熱量も変化する。いくつかの事業者では、調達するLNGの熱量低下に伴い、供給約款に定める熱量を引き下げ、現時点ではLNGに比べ熱量当たり単価が高いLPGの添加量を減らしている。例えば、東京ガスは2006年2月、大阪ガスは2003年2月、東邦ガスは2015年度（予定）に、それぞれ標準熱量を46MJ/m³から45MJ/m³に引き下げている。

（2）見直しの必要性

今後も調達されるLNGの熱量は多様であると予想され、供給するガスの品質を安定させることで利用時の安全性等の低下を避けるとともに、ガスの公平な取引を確保する観点から熱量調整は必要であると考えられる。一方、導管網毎に熱量の差があることで、その調整なしには広域的な相互接続が困難となり、利用者の選択肢を制約しているとの指摘もある。こうした指摘を踏まえ、熱量調整をどのように行うべきか検討する必要がある。

（3）論点

熱量を自ら管理しうる大口利用者への供給や、国産天然ガスを原料とする事業者による供給等を除き、利用時の安全性等や公平な取引を確保するため、熱量調整は引き続き必要と考えてよいか。一方、導管網間の接続による利用者の選択肢拡大を促していく観点から、導管が相互に接続している事業者の熱量を可能な範囲で揃えていく努力がなされるべきではないか。また、現時点ではLPGはLNGに比べ熱量当たり単価が高いため、ガス供給を実現していく観点から、可能な範囲で事業者の熱量を適切に調整することで、LPGの添加量を削減し、原料費を低減していく努力がなされるべきではないか。