

需要家保安に係る責任の在り方について

都市ガスの小売全面自由化により、多様な事業者の参入が想定される場所、保安の水準を維持・向上させていくためには、利用者の敷地内に敷設された利用者所有のガス工作物やガス消費機器の保安責任はどうあるべきか。

1. これまでの小委員会における保安に係る主な意見

(1) 委員からの意見

- ・ 安全性を確保していくための制度設計は本検討で最も重要な点。ただし、一般論として、競争があると安全が損なわれ、独占だと安全というわけではない。例えば独占企業であれば消費者には選択肢がないため、安全性を損なっても顧客の流出はないが、競争市場では消費者の信頼を損なえばその企業は存続が危うくなるだろう。
- ・ 従来 of ガス事業者による保安レベルの高さは認めるが、実際に事故は起こっており、従来レベルを維持するのではなく、本当に最適な保安を自由化の下どう達成していくか、検討することが必要。
- ・ 保安責任は、小売事業者が担う方法、ネットワーク事業者が担う方法、小売事業者が担うが委託を可能とする方法、があり、メリット・デメリットを考え検討すべき。ネットワーク事業者が担う場合もコスト回収できる制度とすべき。
- ・ 既存のガス事業者は、各需要家の器具や配管の情報を持っており、より効果的に対応できる。新規参入者は情報を持っておらず対応しにくいとの不安も感じる。それらを考慮し、新たな保安制度を作っていくことが必要。
- ・ 今日の幾つかの意見の中で、販売事業者が責任を負うべきで、委託ならうけてもいいけれどもという発言があったかと思う。それは選択肢の一つとして整理されているが、ネットワーク事業者が基本的に責任を負うのは選択肢としてよくない、ありえないということの意味しているのであれば、事業者の説明では全く不十分である。

(2) 事業者からの意見

- ・ 保安が新規参入者にとって参入障壁となるような制度にするつもりはない。
- ・ ガス事業者の努力により構築された保安や災害対応の水準が損われない制度のあり方、ガス事業者の果たすべき役割について検討してほしい。
- ・ 小売全面自由化となった場合でも、小売事業者に保安に対するマインドが維持されるような仕組みが必要。
- ・ 保安とサービスは密接に関わっている。保安水準の維持とサービスレベルの向上がともに実現される制度設計をお願いしたい。保安とサービスを切り離すことで、従来存在した利用者側の利点が消えてしまうことや、複雑化することを回避するとの視点も必要。
- ・ 保安はガス事業の要であり、利益だけを目的に責任はとらないという企業が安易に参入

できるような制度ではいけないと思う。

- これまで培った経験や人材を今後も地域の保安に活かしたいため、地域の都市ガス事業者が保安の役割を担うことを明確にし、従業員が誇りを持って業務に取り組める制度としてほしい。
- 供給区域内での事故は消防庁から当社に連絡が入り、他事業者が供給している需要家の案件でも、昼夜を問わず対応している。新規参入事業者であっても販売事業者が保安責任を担うべきだが、保安責任を販売事業者が担う前提であれば、地域のネットワーク事業者が保安作業の委託を受け地域の保安を確保することはやむを得ない。適正な受託料金でコスト回収できるようにしてほしい。
- どのように自由化が進展しても、万が一の事故に際しては既存の公営企業である我々が、一義的な責任を果たさざるを得ないと思っているし、住民感情もそうだろう。また、新規参入業者においても託送料などへの転嫁を通じて応分の負担をお願いしたいと考えている。
- 小売ガス事業者が設置した瞬間湯沸かし器であっても法定点検は短期間で行う者としての信頼感がある既存事業者が一義的に全て責任を持つだろうと思っている。
- 販売事業者が自らの責任において、保安業務を行うという原則は維持されるべき。ただし、ネットワーク事業者が保安を行うことを排除するわけではない。
- 導管を安全に敷設するためには今まで培った施工技術及び地元ならではのノウハウが重要であり、マイコンメーターの安全装置がある灯内内管は別として、それ以外の導管はネットワーク事業者が施工することが望ましい。
- 業務用とか産業用といった大口需要家は、特殊機器があったり、小売事業者と一緒に開発して設置するといったところを考えると、ネットワーク事業者が全てやるというのはなかなか難しい。
- 保安に対して新規参入事業者も責任を担い、都市ガス業界の発展と健全化のために連帯意識を持って取り組むことが重要。

2. 【論点3】需要家保安に係る責任の在り方

(1) 現行制度の概要

ガス事業法（以下、「現行法」と呼ぶ。）に規定される保安措置のうち、主に供給段階及び消費段階に関するものを需要家保安と呼ぶ。需要家保安は、大きく分けて、①利用者所有のガス工作物に係るもの、②消費機器に係るもの、③緊急時対応に係るもの、がある。

①利用者所有のガス工作物に係る保安義務（技術基準適合維持義務等）

現行法において、ガス工作物とは、ガスの供給のために設置する工作物及びその附属設備の総称と定義されている（第2条第13項）¹。具体的には、ガスタンク等の工場設備、

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。

圧力調整装置、導管等を含み、その最末端はガス栓である。なお、ガス栓から先に接続されるゴム管や機器は消費機器である。

ガス工作物のうち、工場から利用者の敷地外まではガス事業者の所有資産である一方、利用者の敷地内に引き込まれたガス管からガス栓までは、ガスメータを除き利用者の所有資産である。

現行法では、利用者所有のガス工作物については、ガス事業者がガス工作物を経済産業省令で定める技術上の基準に適合するよう維持すべき義務を課している(第28条第1項²⁾)。これを、技術基準適合維持義務と呼ぶ。経済産業省令で定める技術上の基準としては、例えば、道路に埋設されている導管からガス栓までの間の導管については、ポリエチレン管を使用する部分や屋外で埋設されていない部分等を除き、40カ月に1回以上の頻度で適切な方法でガスの漏えいがないか点検を行い、漏えいが認められない状態としなければならないこと等が規定されている(ガス工作物の技術上の基準を定める省令)。経済産業大臣は、立入検査等の結果、ガス工作物が基準に適合していないと認めるときは、ガス事業者に対し改善命令を発動できる。また、保安上緊急の必要があるときには、経済産業大臣は、ガス工作物の移転や使用の一時停止、ガス工作物内のガスの廃棄等をガス事業者に命令できる(第28条第2項及び第3項³⁾)。

利用者所有のガス工作物に関するこの義務は、利用者が大口(年間使用契約量10万m³以上⁴、以下同じ。)か小口(年間使用契約量10万m³未満⁵、以下同じ。)かを問わず、ガス事業者が課せられる。すなわち、一般ガス事業者が供給する利用者に係るガス工作物については一般ガス事業者が、大口ガス事業者が供給する利用者については大口ガス事業者が、ガス導管事業者が供給する利用者についてはガス導管事業者が、それぞれ義務を課されることとなる。

こうしたガス工作物のあるべき状態を実現するため、上記に加え、現行法においては、ガス事業者に対し、ガス工作物の工事、維持及び運用に関する保安の作業基準を保安規程として定め、経済産業大臣に届け出るとともにこれを遵守する義務(保安規程の作成、届出及び遵守義務、第30条)や、ガス工作物の工事、維持及び運用に関する保安の監督をさせるため、免状の交付を受けているガス主任技術者を選任し、経済産業大臣に届け出る義務(ガス主任技術者の選任等の義務、第31条)を課している。

なお、電気事業法では、一般用電気工作物(一般需要家の屋内配線等)については、一般需要家等の電気保安に関する知識・能力を考慮し、当該一般用電気工作物に電気を供給する者(主として一般電気事業者(東京電力等))に対し、経済産業省令で定める技術基準に適合しているか調査する義務(調査義務)を課している(同法第57条)⁶。

² 本条は一般ガス事業者に係るものであるが、ガス導管事業者については第37条の8により、大口ガス事業者については第37条の10により、それぞれ準用される。

³ 本条は一般ガス事業者に係るものであるが、ガス導管事業者については第37条の8により、大口ガス事業者については第37条の10により、それぞれ準用される。また、準用事業者については第2項のみ、第38条第2項により準用される。

⁴ 46MJ換算。

⁵ 46MJ換算。

⁶ なお、技術基準適合維持義務は利用者に課される(電気事業法第56条)。

現在国会審議中の電気事業法等の一部を改正する法案（以下「改正法案」という。）では、電気の小売全面自由化に伴う事業類型の見直しを行う予定である。これにより、現行の一般電気事業者については小売電気事業者、一般送配電事業者及び発電事業者に区分されることとなる予定であるが、調査義務を小売電気事業者に課すこととした場合、一般の利用者が契約する小売電気事業者が頻繁に変わり得るため、調査の実施状況の管理が困難となる可能性があり、制度的安定性を欠くこととなる。こうした観点から、改正法案においては、一般送配電事業者等を想定し、一般用電気工作物に接続する電線路を維持・運用する「電線路維持運用者」に一般用電気工作物の調査義務を課すこととしている。

②消費機器に関する周知・調査義務

現行法では、利用者が保有する消費機器について、ガス事業者が、消費機器の管理や点検、使用場所の環境、換気等、ガスの使用に伴う危険発生の防止に関して必要な事項を利用者に周知する義務を課している（第40条の2第1項）。これを消費機器に関する周知義務と呼ぶ。周知内容及びその周知頻度は経済産業省令に規定されている。具体的には、消費機器の点検や換気の必要性、災害時の連絡先などの事項については、ガスの使用申込み受付時に全ての利用者に書面を配布して周知を行い、その後、一定規模以上の地下室等の利用者に対しては1年度に1回以上、その他の利用者に対しては3年度に1回以上の頻度で同様の周知を行うこととされている。また、室内でガスを燃焼する等特定の要件に該当する湯沸器や風呂釜の利用者には、換気の必要性等機器に応じた事項について、保有する機器の種類により1年度又は3年度に1回以上の頻度で周知を行うこととされている（ガス事業法施行規則第106条）。

また、ガス事業者に対し、一定規模以上の地下街、地下室等に設置された消費機器や、屋内に設置された特定の風呂釜や給湯器の給排気設備等が、経済産業省令で定める技術基準に適合しているか調査するとともに、適合していない場合には、利用者に対しとるべき措置等を通知する義務を課している（第40条の2第2項及び第3項）。これを消費機器に関する調査義務と呼ぶ。調査や通知の頻度、対象となる消費機器は経済産業省令に規定されている。具体的には、一定規模以上の地下室等に設置されるガス燃焼機器や、室内でガスを燃焼する等特定の要件に該当する湯沸器や風呂釜について、40ヶ月に1回以上の頻度で、機器に応じた技術基準に基づき調査を行うこととされている（ガス事業法施行規則第107条）。

消費機器に関する周知義務及び調査義務は、小口利用者に係るものについては、ガス事業者が課せられる。これは、消費機器は利用者が自己責任により安全に設置・使用することが必要である一方、知識が必ずしも十分でない小口利用者に必要な措置を自主的にとることを期待するのは困難と考えられるためである。一方、大口利用者については、その供給先が工業用建物の場合及び年間契約使用量50万m³以上の利用者の場合には、ガスを適正に使用するために十分な知識と技術を有する管理者がいると考えられることから、ガス事業者がこうした義務が課せられない（ガス事業法施行規則第106条第2項及び第107条第2項）。それ以外の場合は、大口利用者であってもガス事業者（一般ガス事業者、ガス導管

事業者、大口ガス事業者等)に周知義務と調査義務が課せられる。

なお、消費機器について技術基準に適合するよう維持する義務はガスの利用者であり、消費機器が技術基準に適合していないと認める場合の最終的な措置として、経済産業大臣は利用者に対し修理や改造等を命令することができる(第40条の3)。

③緊急時の対応義務

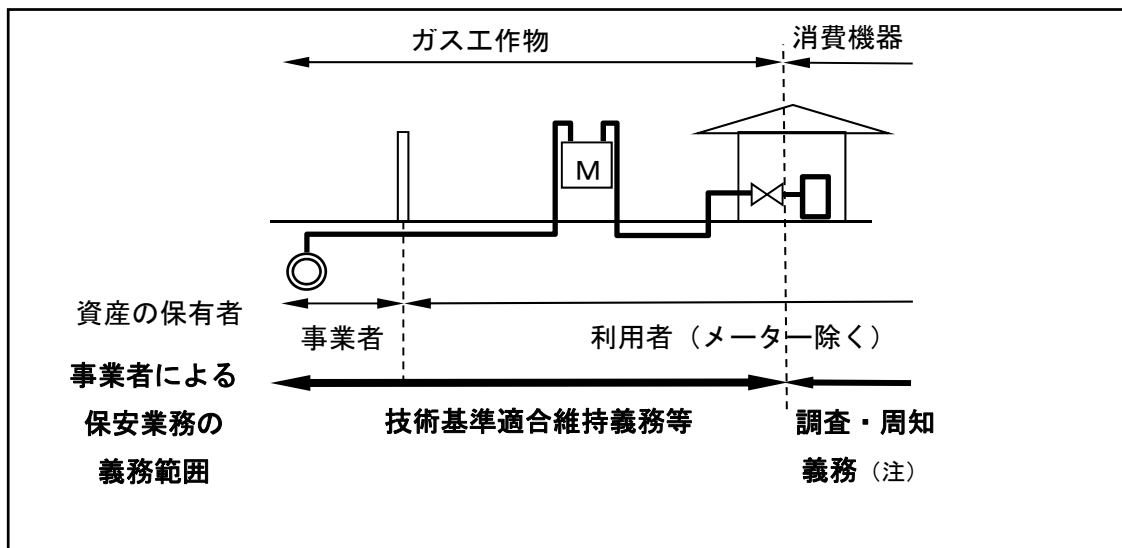
現行法では、ガス事業者に対し、ガスによる災害が発生し又は発生するおそれがある場合、供給先の利用者から通報され対応を求められた時や自らその事実を知った時に、すみやかに対応する義務を課している(第40条の2第4項)。このため、ガス事業者は当直体制を敷き24時間対応を行っている。さらに緊急時対応をすみやかに行うため、ガス事業者はあらかじめ公安委員会に対して申請し、指定を受けた場合には、緊急自動車を所有することが認められている(道路法施行令第13条)。また、保安規程においては、ガス工作物に関する緊急時対応について、採るべき措置を定めることとされている(ガス事業法施行規則第31条)。各事業者が定める保安規程においては、一般に、ガス漏えい等の通報に対し、受付及び連絡を迅速かつ確実に行うとともに、通報内容に応じて現場に出動し、状況に応じた適切な処理を迅速に講ずること等が定められている。

①～③について、需要家保安の責任区分をまとめれば、以下のとおりとなる。

保安義務		小口	大口	
			10万m ³ 以上	50万m ³ 以上
①技術基準適合維持義務等		○	○	○
②消費機器に関する周知・調査義務	工業用建物	○	—	—
	工業用建物以外	○	○	—
③緊急時の対応義務		○	○	○

○印：ガス事業者(一般ガス事業者、ガス導管事業者、大口ガス事業者等)に義務づけ。

<参考>資産の保有者と保安責任



(注) 10万 m^3 以上の工業用建物及び50万 m^3 以上の需要家については事業者を実施義務なし。

(2) 見直しの必要性

小売が全面自由化されれば、ガス事業の類型は、小売を担うガス小売事業と、導管の維持・運営を担うガス導管事業の2つに整理されることとなる。このため、ガス事業者が担う保安責任については、新たな類型の下でのガス小売事業者とガス導管事業者（以下、それぞれ「新ガス小売事業者」、「新ガス導管事業者」と呼ぶ。）のいずれが担うべきか、検討する必要がある。

今回のシステム改革の目的である、競争の活性化を通じた利用者の選択肢拡大のためには、異業種からの参入を含め、よりガスを安価に調達・販売し、新たなサービスを提供する事業者が参入できる環境整備が必要である。一方、需要家保安の在り方の検討に当たっては、利用者の安全確保が最も重要であるが、全面自由化により参入が期待される、ガスを安価に供給し新たなサービスを提供しうる事業者が、必ずしもガスの保安に知見、経験を有するとは限らない点に留意が必要である。また、ガス事業者による長年の努力により構築された保安や災害対応の体制が損なわれず、十分に活かされる制度とする必要がある。

これまでガス事業者が蓄積した知見や経験、地域のネットワークを活かす観点や、空き家等小売事業者と一時的に契約のない場合の保安確保の観点から、新ガス導管事業者が利用者に係るガス工作物及びガス消費機器の保安上の業務を実施すべきとの意見がある。一方、保安水準の向上のためには、顧客接点機会に保安活動を実施することが望ましく、小売事業者も保安に関する何らかの責任や役割を担うことが必要、との意見もある。また、新規参入事業者からは、保安体制の整備が大きな参入障壁となっているとの指摘がある。加えて、義務を課す事業者を、需要家の保安能力等を踏まえて、大口利用者と小口利用者で分けて考えるべきか、検討する必要がある。さらに、いずれの場合も、保安業務に要する費用が確実に回収できる仕組みが必要である。

以上を踏まえ、小売を全面自由化する際、需要家保安を小売事業者間で競争する対象とすべきか、ある者（例えば導管事業者）が一元的に行うとともに要するコストはそれを利用する事業者が応分に負担することとし、小売事業者間で競争する対象とはしないべきか、検討する必要がある。

（3）論点

需要家保安に係る責任について、競争の活性化を通じた利用者の選択肢拡大や、これまでの保安や災害対応の体制が損なわれず、十分に活かされる制度とするというガスシステム改革の目的の観点からは、どのような制度とすることが望ましいか。

具体的な検討の視点としては、（1）の①～③それぞれの保安義務について、（ア）より高い安全が担保される制度はどれか、（イ）社会全体としてより効率的な制度はどれか、（ウ）新規参加者がより参加しやすく、かつ一部事業者が過度な負担により競争上不利になることがない制度はどれか、（エ）義務を課す事業者を、大口利用者と小口利用者で分けて考える必要があるか、などの点が挙げられる。

これまでのヒアリングで示された選択肢には、以下のようなものがある。なお、保安業務を委託する場合の保安責任については、電気事業法における一般用電気工作物に係る調査義務を登録調査機関に委託する場合のように、業務の委託に伴い保安責任も委託先に移転する考え方がある一方、液石法における保安業務を保安機関に委託する場合のように、業務の委託を行っても保安責任は委託元に残る考え方もあることに留意する必要がある。また、いずれの場合でも委託元が委託先の作業結果を確認する必要があるため、委託元と委託先の間で一定の事務負担が生じることに留意する必要がある。

①新ガス導管事業者が一義的に担う

利用者が保有するガス工作物及びガス消費機器に直結するガス導管を維持・運用するガス導管事業者が、一義的に保安責任を担う。費用は託送料金のように、その導管を利用する事業者間で公平に負担する。

②新ガス小売事業者が一義的に担うが要望すれば他の事業者に委託が確実にできる

ガス工作物及びガス消費機器を所有する利用者に小売するガス小売事業者が一義的に保安責任を負う。ただし、保安能力を有すると認められる他の事業者に、断られることなく委託することを可能とする。この場合には、保安を受託する事業者は一部の委託者を不利に扱うことがないよう、一定の中立性を有する制度とする必要がある。

③新ガス小売事業者が一義的に担い委託は受託事業者と合意すれば可能

ガス工作物及びガス消費機器を所有する利用者に小売するガス小売事業者が、一義的に保安責任を負う。受託事業者と合意すれば委託は可能となる。委託料金は、当事者の合意で決められる。

そこで、(1)の技術基準適合維持義務等、消費機器に関する周知・調査義務、緊急時の対応義務に関し、大口利用者と小口利用者それぞれについて、上記①～③のいずれの選択肢が適切か検討することが、今回の論点となる。

保安義務	小口	大口
技術基準適合維持義務等	A	B
消費機器に関する周知・調査義務	C	—
緊急時の対応義務	D	E

(注) なお、保安責任に係る本論点については、今後、産業構造審議会保安分科会ガス安全小委員会で検討されることとなる。