

導管部門の中立性確保について

誰もが小売事業に参入でき、公平に競争できる環境を整備する観点から、小売事業の全面自由化に際して導管部門の中立性確保はどうあるべきか。

1. 現行制度における導管部門の中立性確保のための規制

小売事業を全面自由化し、新たなサービスを提供しうる事業者の新規参入を促し、また、競争の活性化を通じ、需要家の選択肢拡大と低廉な料金を実現するためには、都市ガスの小売供給に不可欠なガス導管を、各小売事業者が公平・非差別的な条件で、かつ透明性のある形で利用できるようにすることが必要である。特に、特定の小売事業者がガス導管を整備する事業者と何らかの関係を有するために、他の小売事業者に比して過度に有利な条件を得ることのないよう、導管事業の中立性が確保されることが必要である。

このため、現行のガス事業法（以下「現行法」という。）では、大口需要家向けの小売事業を自由化し、託送供給制度（平成 11 年（1999 年）改正当時は接続供給制度）を法定化した際には以下の行為規制うち①を義務付け、平成 15 年（2003 年）の制度改正時には②～④を義務付け、導管事業を地域独占で営み、かつ大口需要家向け市場の小売事業も営む一般ガス事業者に対し、託送供給義務を課している。

①託送供給約款の届出・公表（現行法第 22 条）

託送供給に係る料金その他の供給条件について、不特定多数の需要家との託送供給契約を公平かつ円滑に行う観点から、一般ガス事業者は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。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こととされている。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、一般ガス事業者が届け出た託送供給約款が、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な水準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ずることができる。

②情報の目的外利用の禁止（情報遮断）（現行法第 22 条の 4 第 1 項第 1 号）

一般ガス事業者の導管部門は、託送供給業務で知り得た情報を、当該業務の本来の目的以外の目的のために、自己若しくは自己の関係者又は他の事業者で利用し又は提供しては

ならないこととされている。

＜参考＞情報の目的外利用の禁止に係る望ましい行為の例

- ・ 託送供給に関連する情報窓口は、卸供給等の営業部門ではなく専門の部門を設置。
- ・ 託送供給業務を行う従業員は営業部門の業務は行わない（事故対応等は除く。）。
- ・ 託送供給関連情報を含む文書やデータを適切な方法（共通サーバーへのアクセス権の制限等、託送供給関連部門と他部門との物理的隔離等）により管理。
- ・ 託送供給関連部門と他部門との人事交流に当たり、託送供給関連情報の目的外利用を防止するための行動規範を作成し、従業員に遵守させる。 等

（出典）「適正なガス取引についての指針」（平成 23 年 9 月 5 日 公正取引委員会 経済産業省）を基に資源エネルギー庁作成。

③差別的取扱いの禁止（現行法第 22 条の 4 第 1 項第 2 号）

一般ガス事業者の導管部門の託送供給業務において、特定のガス事業者（自社の小売部門を含む。）に対して、（有利か不利かを問わず、）不当に差別的な取扱いをしてはならないこととされている。

また、託送料金の適正性確保に関して、一般ガス事業者は、託送料金と自ら行う大口供給・卸供給に対する託送供給料金相当の内部取引価格の透明性及び公平性を確保する観点から、全ての大口需要及び卸需要について、個々の需要に係る託送相当料金額の明細を月毎に整理した書類を社内に備え置くとともに、紛争等が生じ、行政による内部取引等に係る調査が行われる場合には速やかにこれらの書類を提供するものとされている（都市熱エネルギー一部会報告書（平成 16 年 1 月））。

＜参考＞差別的取扱いの禁止に係る望ましい行為の例

- ・ 導管網の利用条件や託送供給可能量等の開示・周知が、全ての託送供給依頼者に対し公平に扱われるよう、関係する資料や情報等を整備し、公表する。
- ・ 需要家の了解が得られた場合には、託送供給依頼者や需要家の求めに応じて、個別の大口・卸供給に対する託送供給相当の料金額や需要実績等を速やかに提供する。 等

（出典）「適正なガス取引についての指針」（平成 23 年 9 月 5 日 公正取引委員会 経済産業省）を基に資源エネルギー庁作成。

④内部相互補助の禁止（会計分離）（現行法第 22 条の 3）

一般ガス事業者は、託送供給等の業務により導管部門に生じた利益が、他の部門で使われていないことを明らかにするため、導管部門の託送供給等の業務に係る収支計算書等を作成し、公表しなければならないとされており、各一般ガス事業者は自社のホームページ等において毎年度の託送供給等の業務に係る収支状況を公表している。

一方、ガス導管の整備に要する投資が回収できなければ、需要に応じた整備が行われなため、上記①の託送供給約款は、ガス導管事業を営む一般ガス事業者がガス導管を利用

する小売事業者などから費用を着実に回収できる仕組みとしても機能している。

2. 導管部門のさらなる中立性確保の必要性

ガス導管事業については、自然独占性や公共性が強いことから、小売事業の全面自由化後も実質的に地域独占を維持し二重投資を抑制しつつ、その効率的な整備を促進していく必要がある。一方で、競争の活性化を通じ消費者に多様な選択肢が提示され、かつ低廉な料金を実現していくというガスシステム改革の目的を達成するためには、小売事業に参入する誰もが、公平かつ透明性の高い条件の下で導管網を利用できる環境整備が必要である。小売事業が全面自由化され、自由競争の範囲が大きく拡大することとなれば、導管網運営の中立性確保の重要性はさらに大きくなる。

平成 15 年（2003 年）のガス事業法改正においては、1. のとおり、導管部門の中立化のために、会計分離や情報遮断等の規制が導入された。その結果、託送取引件数は年々増加し、電気事業に比較すると新規参入が進展しながらも、託送供給の拒否等を理由とした導管部門の中立性に係る行政指導等を行われていないなど、一定の成果を上げている。しかしながら、新規参入者からは引き続き、導管網運営の中立性確保や、会計及び託送供給料金の透明性の向上に関する要望が出されている状況である。

以上を踏まえ、小売事業を全面自由化する際の、導管部門の更なる中立性確保の在り方について、導管網が整備途上であること、中小事業者が多いこと等の我が国ガス事業の特性を踏まえつつ検討する必要がある。

3. 海外ガス事業及び我が国電気事業における中立性確保の取組

（1）欧米の状況

① E U

E Uでは、英国やスペインなど、国営企業を母体として先行的に自由化を進めてきた各国の取組を域内全体に広げ、加盟国全体での自由化及び統一市場の基盤整備を行うため、1998 年から 2009 年にかけて 3 次にわたりガス事業規制に関する一群の指令パッケージが制定され、導管事業の中立性確保に向け以下のような措置が講じられた。

その中で、第 2 次パッケージにおいて法的・機能分離を義務付けることとされたが、その理由としては、全面自由化を実施する際に公正・非差別的に導管が利用できるよう確保する必要があること、従来、配給管は会計分離が求められていたが、それでは不十分であるとの意見がヒアリングで多数提出されたことが挙げられている。なお、ここで「法的・機能分離」とされているのは、導管部門とその他の部門を別法人とすることに加え、中立性を確保する観点から、導管部門の経営責任者が親会社の経営に参画しないこと、導管部門の経営責任者が親会社の経営から独立して経営判断し、導管の運用や整備についても独

立して実施できること、などの措置を講ずることを意味している。

なお、第2次パッケージにおいて、規模の大きくない（供給先が多くない）事業者については、法的・機能分離を求めることにより経営資源の配分や事務機能に過度な負担を生ずるおそれがあるとの理由で対象外とすることが認められている。

○第1次指令（1998年）

統合された企業については社内の会計システムで、天然ガスの輸送、供給と貯蔵の会計分離を義務付けた。

○第2次パッケージ（2003年～2005年）

輸送・供給部門について、生産・供給活動との法的・機能分離を義務付けた（利用者が10万件未満の供給部門は対象外とすることが可能。）。

○第3次パッケージ（2009年）

垂直統合型企业に対し、①生産者や小売事業者からの導管ネットワークの所有権の分離、②導管ネットワークの所有権分離は求めないが、運用事業者の独立（ISO方式）、③導管ネットワークの所有権分離は求めないが、独立性に関する厳しい行為規制を課す独立系事業者（ITO）方式、のいずれかを選択し、更なる分離を行うよう義務付けた。

②米国

州際パイプライン事業者については、連邦政府による規制を受けており、1992年にガス取引と輸送事業との法的分離が義務化された。

他方、州内パイプライン事業者や地域の中・低圧導管の運営を行う供給事業者については、各州政府による規制を受けており、その内容は州により異なるが、小売の全面自由化が行われていても、必ずしも法的分離を実施しているとは限らない。例えば、小売参入を自由化しているニューヨーク州においては、家庭用及び小口の販売シェアが1%未満の事業者を除き、配給事業と小売事業の法的分離の義務が課されている。ただし、配給事業者が規制料金での小売事業も行っている。また、同じく小売参入を自由化しているニューメキシコ州やウエストヴァージニア州では、配給事業と小売事業の法的分離の義務は課されていない。

（2）我が国の電気事業における取組

東日本大震災後、安定供給確保、電気料金の最大限抑制、需要家の選択肢や事業者の事業機会の拡大という3つの目的に沿って累次の議論・検討を行ってきた結果、送配電部門の一層の中立性・独立性を確保するために、「一般電気事業者の送配電部門を別会社とするが会社間で資本関係を有することは排除されない方式」、いわゆる法的分離を実施する前提で電力システム改革を進めることとされた。

なお、沖縄地域については、その供給エリア内の系統や需要の特殊性があるため、送配

電部門の中立性確保についてはそうした特殊性に鑑みた制度とすることとされた。

○電力システム改革専門委員会報告書（平成 25 年 2 月）（抄）

Ⅱ．小売全面自由化とそのために必要な制度改革

1．小売分野への参入の全面自由化

（4）沖縄における小売全面自由化

沖縄電力の供給区域においては、過去の電気事業制度改革において、系統が他の地域から独立し、広域的な電力流通が実態として不可能であること、及び、区域内の離島需要が他の電力会社に比べて相対的に多いこと等の沖縄地域固有の事情を考慮し、他地域とは異なる自由化範囲が設定されてきた。また、現時点では自由化需要への新規参入実績が無い状態にある。

沖縄地域の固有の事情については一定の配慮が必要と考えられる分野も多いが、他方で需要家の選択肢の拡大、多様な電源の参入といった政策目的は、沖縄においても他の地域と何ら変わることはなく、その実現に向けて改革を進めることが求められる。したがって、沖縄地域についても原則として他の地域と同様の制度改革を進めることを基本とし、その上で、沖縄地域の特殊性にかんがみ一定の例外措置を設けるという考え方が適当である。具体的には、小売全面自由化は原則として実施し、卸電力市場の活性化や送配電部門の広域化・中立化等、その他の論点については、沖縄の特殊性も踏まえた制度とする。

Ⅳ．送配電の広域化・中立化

4．法的分離の実施

送配電部門の中立性の確保は、法的分離の方式を前提に作業を進める。

（以下略）

○電力システムに関する改革方針（平成 25 年 4 月 2 日閣議決定）（抄）

Ⅱ 主な改革内容

3．法的分離の方式による送配電部門の中立性の一層の確保

（中立性確保の方式）

発電事業者や小売電気事業者が公平に送配電網を利用できるよう、送配電部門の中立性の一層の確保を図る。具体的には、一般電気事業者の送配電部門を別会社とするが会社間で資本関係を有することは排除されない方式（以下「法的分離」という。）を実施する前提で改革を進める。

法的分離の方式は、機能分離の方式と比較した場合、送配電設備の開発・保守と運用の一体性が確保でき、安定供給や保安の面で優位であるほか、送配電部門への投資、発電事業・小売事業の経営の自由度の面でも優位性がある。また、外形的に独立性が明確であるが、一層の中立性を確保するための人事、予算等に係る行為規制を行う。

（以下略）

Ⅴ 改革プログラム

今回の電力システム改革は、大きな事業体制変革を伴うものであり、関連する法令の手当等を含め、十分な準備を行った上で慎重に改革を進めることが必要である。このため、実施を３段階に分け、各段階で課題克服のための十分な検証を行い、その結果を踏まえた必要な措置を講じながら実行するものとする。

なお、沖縄地域については、地域の特殊性を踏まえた制度とする。

(以下略)

○電気事業法の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 74 号）（抄）

附 則

（電気事業に係る制度の抜本的な改革に係る措置）

第十一条 政府は、電気の安定供給の確保、電気の小売に係る料金の最大限の抑制並びに電気の利用者の選択の機会の拡大及び電気事業における事業機会の拡大を実現するため、この法律の円滑な施行を図るとともに、引き続き、次に掲げる方針に基づき、段階的に電気事業に係る制度の抜本的な改革を行うものとする。

一 （略）

二 平成三十年から平成三十二年までの間を目途に、変電、送電及び配電に係る業務（以下この条において「送配電等業務」という。）の運営における中立性（送配電等業務について、特定の電気供給事業者に対し、不当に優先的な取扱いをし、若しくは利益を与え、又は不当に不利な取扱いをし、若しくは不利益を与えることがないことをいう。第三項第一号において同じ。）の一層の確保を図るための措置（次項及び第三項において「中立性確保措置」という。）並びに電気の小売に係る料金の全面自由化を実施するものとし、このために必要な法律案を平成二十七年に開会される国会の常会に提出することを目指すものとする。

三 （略）

2 前項の電気事業に係る制度の抜本的な改革は、中立性確保措置を法的分離（同一の者が、送配電等業務及び電気の小売業のいずれも営み、又は送配電等業務及び電気の卸売業のいずれも営むことを禁止する措置をいう。以下この項及び次項において同じ。）によって実施することを前提として進めるものとする。ただし、法的分離の実施に向けた検討の過程でその実施を困難にする新たな課題が生じた場合には、必要に応じて、中立性確保措置を機能分離（送配電等業務に係る機能の一部を推進機関が担うこととすることをいう。）によって実施することを検討するものとする。

3・4 （略）

5 政府は、第一項第一号及び第二号に規定する法律案を国会に提出するに当たっては、次に掲げる措置について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

一～八 （略）

九 前号に掲げるもののほか、沖縄地域における電気事業の特殊性を踏まえた措置

6 （略）

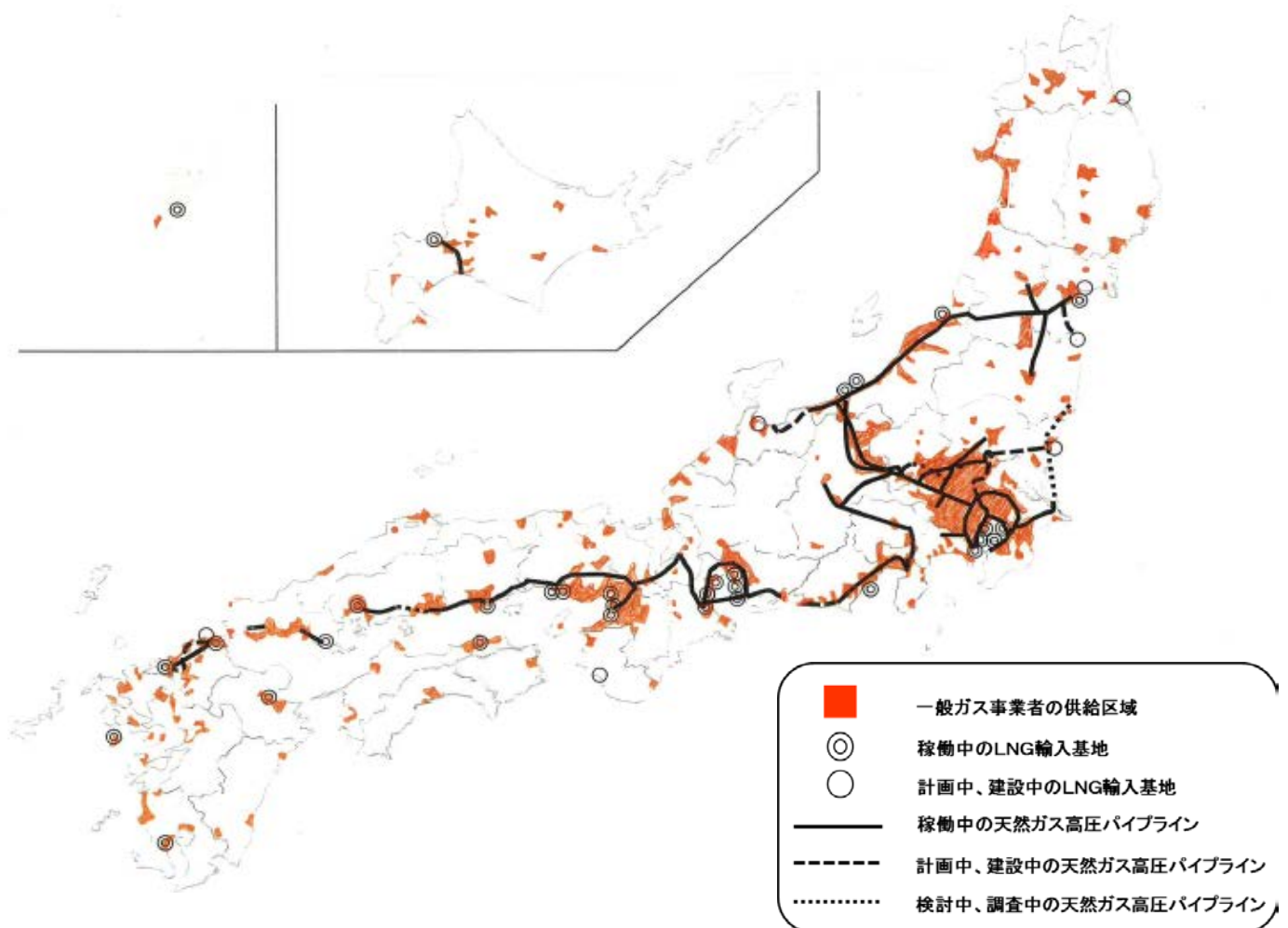
4. 我が国ガス事業の特性

①インフラの特性

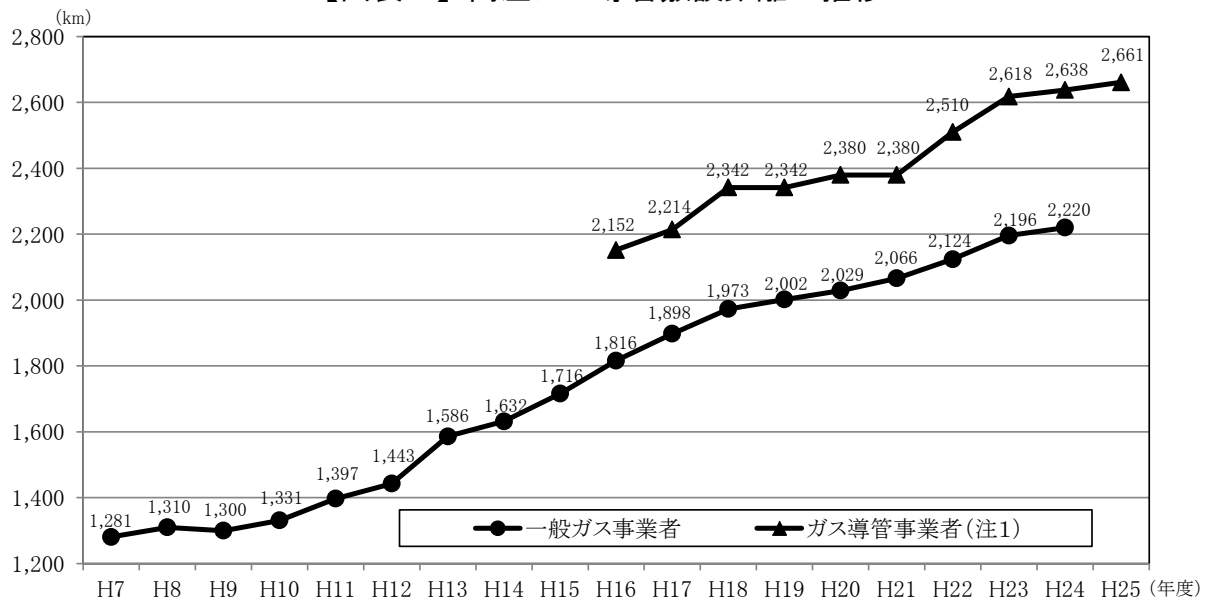
我が国ガス事業の特性として、需要の大宗をLNGにより賄っていることから、LNG受入基地が需要地近隣の港湾地域に整備され、ガス導管網は、そのように整備されたLNG受入基地等を起点として、需要の拡大に応じて地域単位で扇形に整備されてきたことが挙げられる。こうした背景や地域性により、送電網のような全国大でのネットワークは、ガス導管網では実現しておらず整備途上にあり、都市ガスの供給区域は国土全体の約5%にとどまる。また、託送受入地点も欧米と比べ限定的である。

これは、国を跨いで導管網が整備され、地下貯蔵やLNG基地などの託送受入地点が150箇所以上存在するEUのガス事業や、全国大に送配電網が整備され、再生可能エネルギーやコージェネレーションなども含めた多様な電源が多数の託送受入地点からアクセスする我が国の電気事業とは異なる特性である。

【図表 1】 ガス導管網と供給区域



【図表 2】高圧ガス導管敷設距離の推移



(注 1) ガス導管事業者は、自らが維持し、及び運用する特定導管によりガスの供給（卸供給及び大口供給に限る。）を行う事業者。

(注 2) 「ガス事業便覧」の公表方法の変更等に伴い、平成 16 年度までは年末（12 月末）、平成 17 年度からは年度末（3 月末）の数値を記載。

(出典) 一般ガス事業者については、日本ガス協会「ガス事業便覧」（平成 25 年）

ガス導管事業者については、「ガス導管事業（変更）届出書」（なお、ガス導管事業（変更）届出書は、事業を営もうとするとときに届け出るものであるため、計画中の導管も含まれる。）

【図表 3】最近の主な導管敷設

ライン名	千葉鹿島 ライン	三重滋賀 ライン	姫路岡山 ライン	静浜幹線	茨城栃木幹線	富山ライン
敷設区間	千葉県千葉市 ～茨城県神栖 市	三重県四日市 市～滋賀県犬 上郡多賀町	兵庫県姫路市 ～岡山県岡山 市	静岡県静岡市 清水区～静岡 県浜松市南区	茨城県日立市 ～栃木県真岡 市	新潟県糸魚川 市～富山県富 山市
施設距離	79km	65km	85km	108km	90km	102km
開通時期	2012 年	2014 年	2014 年	2015 年（予定）	2015 年（予定）	2016 年（予定）

(出典) 事業者資料等を基に資源エネルギー庁作成

②事業者の特性

現在、一般ガス事業者は 207 あるが、その大半は中小事業者であり、約 8 割の事業者は従業員が 100 名以下であり、従業員が 10 名以下の事業者も 33 ある。また、電気事業者と比較すると、大半の事業者は一般電気事業者より規模が小さい。

【図表 4】一般ガス事業者の従業員規模別の事業者分布

	事業者数
301 人以上	15
101-300 人	21
51-100 人	32
21-50 人	54
11-20 人	54
10 人以下	33

(出典) 日本ガス協会「ガス事業便覧」(平成 25 年版)(平成 24 年度実績であるため合計が 207 とならない。)

【図表 5】主な一般ガス事業者の企業規模(太字は一般ガス事業者)

①総資産(単位:十億円)		②売上高(単位:十億円)		③従業員数(単位:人)		④需要件数(単位:千件)	
東京電力	14,620	東京電力	5,660	東京電力	37,142	東京電力	28,869
関西電力	6,758	関西電力	2,439	関西電力	22,554	関西電力	13,560
中部電力	5,593	中部電力	2,430	中部電力	17,277	東京ガス	10,678
九州電力	4,202	東北電力	1,578	九州電力	13,089	中部電力	10,519
東北電力	3,997	九州電力	1,408	東北電力	12,872	九州電力	8,558
中国電力	2,715	東京ガス	1,318	中国電力	9,884	東北電力	7,668
東京ガス	1,647	中国電力	1,089	東京ガス	7,944	大阪ガス	7,086
北海道電力	1,607	大阪ガス	842	四国電力	6,163	中国電力	5,223
北陸電力	1,366	北海道電力	559	大阪ガス	5,817	北海道電力	4,007
四国電力	1,319	四国電力	488	北海道電力	5,689	四国電力	2,844
大阪ガス	1,237	北陸電力	478	北陸電力	4,861	東邦ガス	2,321
東邦ガス	441	東邦ガス	374	東邦ガス	2,821	北陸電力	2,097
沖縄電力	415	沖縄電力	159	沖縄電力	1,609	西部ガス	1,106
伊藤忠エネクス	266	西部ガス	117	西部ガス	1,468	京葉ガス	875
西部ガス	178	静岡ガス	116	京葉ガス	885	沖縄電力	859
北海道ガス	109	京葉ガス	78	北海道ガス	780	北海道ガス	553
静岡ガス	99	大多喜ガス	63	静岡ガス	650	広島ガス	413
日本ガス	87	広島ガス	55	広島ガス	612	北陸ガス	362
京葉ガス	83	北海道ガス	50	四国ガス	491	仙台市ガス	346
広島ガス	71	北陸ガス	36	仙台市ガス	481	静岡ガス	314

(出典) 資源エネルギー庁ガス市場整備課「ガス事業年報」(平成 24 年度版)

電気事業連合会統計委員会「電気事業便覧」(平成 25 年度)

5. 論点

以上のような、中立性確保に係る海外ガス事業や我が国電気事業の状況、我が国ガス事業の特性等も踏まえつつ、今後、導管部門の中立性確保の在り方について議論を進めていくに当たり、留意すべき点は何か。