

総合資源エネルギー調査会 基本政策分科会 ガスシステム改革小委員会(第16回)-議事要旨

日時：平成26年11月13日(木曜日)10時00分～12時25分

場所：経済産業省本館17階第1～3共用会議室

出席者

山内委員長、引頭委員、橘川委員、古城委員、杉本委員、永田委員、松村委員

オブザーバー

日本熱供給事業協会 辻副会長
日本ガス協会 蟹沢副会長・専務理事
日本コミュニティーガス協会 松村専務理事
東京ガス株式会社 高松常務執行役員
大阪ガス株式会社 松坂取締役常務執行役員経営企画本部長
東邦ガス株式会社 富成取締役常務執行役員
京葉ガス株式会社 小井沢常務取締役
武陽ガス株式会社 山下代表取締役社長
中部ガス株式会社 鳥居代表取締役専務
大津市企業局 野村局長
東京電力株式会社 佐藤ガス営業部長
関西電力株式会社 北村グループ経営推進本部副本部長
中部電力株式会社 小山執行役員エネルギー事業部長
石油連盟 押尾事務局長
公正取引委員会事務総局 経済取引局 調整課 有本係長
消費者庁 消費者調査課 石井企画官
総務省 自治財政局 公営企業経営室 福西補佐
国土交通省 環境政策課 地球環境政策室 長谷室長

経済産業省

吉野審議官
資源エネルギー庁 電力・ガス事業部 多田部長、村瀬政策課長、都築熱供給産業室長、横島ガス市場整備室長
資源・燃料部 石油流通課 濱田企画官
省エネルギー・新エネルギー部 戸邊新産業・社会システム室長
商務流通保安グループ 大本ガス安全室長

議事概要

熱供給システム改革に係る主要論点

- 都市ガスの利用者保護の議論では、電気でのみ可能な冷房・照明と、電気以外でも可能な暖房・給湯・厨房を合計し、エネルギー消費量に占める都市ガスの比率が2割であるため都市ガスは代替性があるとされた。一方、本日の資料3では、熱供給事業者以外も選択できる暖房は代替性があるが、選択できない給湯は代替性がないと整理されている。同様の考え方によれば、集合住宅での厨房や給湯で都市ガスや簡易ガス同士の競争がなければ代替性はないことになる。資料3のP16で、個別区域毎に具体的に検討し、経過措置の必要性を判断しているのは、丁寧に適切な消費者保護と感ずる。都市ガスの経過措置も整合させるべきである。熱供給や簡易ガスでは各団地の自治会の合意を前提とすることも良いと思う。今回、参考資料として全国消費者団体連合会が主要な団体の意見をまとめて提出している。本意見は自由化される2900万件の家庭消費者の声を代弁するものであり、これを踏まえた検討を求める。

- 事務局の提案に同意。特に、書面交付でITを活用する点は世の中の流れに合致している。資料3のP4にある事業退出時の事前周知は、消費者によっては供給事業者を容易に変更できない場合もあるので、丁寧に行うべき。P5に熱供給事業者の廃止状況があるが、事業廃止の際にどのような対応がされているのか説明してほしい。P17の料金経過措置について、賃貸契約や不動産契約上、熱供給事業者が限定されている場合、経過措置が必要と提案されているが、具体的なイメージを示してほしい。

→現行の熱供給事業法では、事業廃止は許可制である。廃止許可の際には、利用者が供給を受けられない状態とならないよう、代替策が確保されているか確認する。P17の例は住宅であるが、地域によっては業務用需要でも特定の熱供給事業者からの供給が入居条件となっている場合がある。こうした場合には、規制なき独占とならないよう代替可能性を確認する必要がある。他方、業務用ビルにおいて、入居の際に熱供給サービスへの加入は依頼されつつも、独自に空調システムを導入することが排除されていない場合もある。こうした場合には、最終的な選択肢が確保されていると考えられる。このように、視点2に該当すればただちに経過措置の対象とするのではなく、実態を確認しつつ、個別に評価をして対応していきたい。

→本日の各論点の方向性は、事業者の要望や実情にも十分配慮されており、事業者としても改革の目的に沿って努力する所存。資料3のP23にある施行時期について、準備期間に係る懸念事項として需要家への周知期間が挙げられている。需要家への十分な周知は当然であるが、熱供給事業の需要家数は都市ガスの1000分の1と少なく、都市ガスに比べて準備期間は相当短くてよいのではないか。また、販売量の95%を占める業務系については、電気や都市ガスでいえば既に自由化された大口需要家に該当する。このため、電気や都市ガスの供給条件は交渉可能であるのに、熱供給事業はその余地がないのが現状。需要家のエネルギーに対する関心も高まっており、事業者としても社会的要請に添えていくため、今回の熱供給システム改革により、需要家の選択肢拡大や事業機会の拡大など改革の目的を早期に実現したい。このため、都市ガスの小売自由化のタイミングと切り離し、早期の施行をお願いしたい。

→委員長から、事務局提案について、基本的な方向性に異論はないと総括。

導管部門の中立性確保について

- 資料8のP1のような○△×を用いた表は定量化されていないとの批判を受けることもあるが、この表で頭の整理はできた。また、本日のヒアリングを踏まえても概ね妥当との印象である。A-(1)(中立性)、A-(2-1)(料金の公平性・透明性)、A-(2-2)(導管利用条件の公平性・透明性)を総合的に考えれば、会計分離の延長線では指摘されている問題点を解決できるとは納得的に聞こえなかった。A-(3)(メリット享受の抑制)は、会計分離を○、法的分離を△、所有権分離を×とした方が分かり易い。これとB-(3)(資金調達)は関連している。今回、所有権分離の選択肢は、A-(3)及びB-(3)で問題が生じるため取り得ないと分かり、前回より一歩前進。一方、B-(1)~(4)は、本日のヒアリングから会計分離の方にやや理があることが分かった。次に、対象範囲の問題について、かつて大手を4社で線引きした経緯もある。大手というだけでは曖昧であり、本日の資料では導管総延長、小売供給量、託送実績が示された。現時点ではこのとおりだが、今後のエネルギー産業のあり方を考えると、大手事業者の企業買収や相当大規模な公営事業者の民営化なども想定される中、法的分離はどのような条件のときに対象とするか精査してほしい。
- 法的分離が必要と考える。ガス事業者からは、法的分離しなくてもイコールフットイングが実現できるルールを作ればよいのではないかと、との意見があった。法的分離せずに会計分離だけでイコールフットイングとなるルールを作り得るという主張は理論上は正しい。しかし、これまで大口供給を自由化して10年が経過するにもかかわらず、そうしたルールは作られていない。気化・圧送コストが全額託送供給料金の原価に含まれており、これは理論上おかしいことが依然修正されていない。次に、同時同量について、これは電気のアナロジーで必要とされたものである。電気の場合、周波数維持の上で必要という理由があるが、ガスの場合は導管圧力を適切に維持する上で同時同量は絶対に必要ではないことは明白。既存ガス事業者は、自身は導管圧の維持を担う一方、新規参入者は好きなようにガスを注入するだけだと主張する。一方、電力会社は、ガス事業者は導管への注入時間を自由に操作できるなどメリットもあり、それを新規参入者にも享受させてほしいと主張する。本日のガス事業者の発言にもあったとおり、ガス事業者や第三者機関が新規参入者にも給ガス指令を出すことで、ガス事業者も新規参入者も等しくメリットを享受する仕組みがあり得たが、これまでそうした議論はなされてこなかった。自由化の中でこれまで公平な制度でできなかったのは、ガス事業者のルールを作る能力が低く、消極的だったためである。今の仕組みでは、今後1~2年でルール作りを行うことは難しく、電気と比べて制度的に劣ったものとなる危険性がある。法的分離を行えば、新たなルールを必ず作らなければならない。オペレーション上のルールと中立的な仕組みは異なるというガス事業者の主張は、理論的には正しいが、実際には関係する。現行のやり方では、ガス会社は様々な問題点を理由に挙げて、不十分な新規参入者用のルールを作るだろう。結論として、公平なルールを作るためには法的分離を行う必要があると考える。もし、ガス会社が主張するようにきちんとしたルールが作られるならば、無理に法的分離を行わなくてもよい、というまとめになるだろう。
- 同時同量制度の改善と分離の形態は別の話、との主張は正しい。法的分離をしようがしまいが、非合理的な同時同量のルールは改善すべき。これに関連して、現行の会計分離が機能していたかを議論することには意味がある。次に、気化圧送コストが託送原価に入っていたことは、ルールに従ったわけであり、ガス事業者の問題はない。ただし、その議論の過程でのガス事業者の対応には不満がある。例えば、審議会委員からデータ提出を要求しても、定量的なデータは結局提出されなかった。これまで、自らの正当性を示すための情報提供に十分な努力をしてきたとは思えず、そうした観点からの不満には理があると考ええる。
- 同時同量については、本日、事業者から既存ガス事業者と新規参入者ではオペレーションが違うとの意見があった。電気の場合、ネットワーク事業者と発電事業者のオペレーションは違っており、発電事業者は30分同時同量を3%の範囲で守ればよいが、ネットワーク事業者は需要と供給を瞬時に合わせていかなければ停電が発生する。しかし、もし仮に電力会社が系統に大容量の蓄電池を有し、それを活用してピーク時にも需要と供給を合わせる必要がなく、それにもかかわらず発電事業者に30分同時同量を押し付けていけば、事業者は不満を持って当然である。ガスの場合は、ホルダーやガス管の貯蔵機能を持っており、新規参入者も託送料金でそのコストを払っている。このため、新規参入者は既存事業者と同じようにその機能を使わせてほしい、という要望を出してきたが、それをデータも出さずに拒否してきたため、不信感が生じている。何故、新規参入者に貯蔵機能を使わせないことが、オペレーションの違いで正当化されるのかわからない。本

日、ガス事業者から「貯蔵機能の活用分が10%程度」との発言があった。これまでずっとデータの提示を求めてきたので、それが出されたことは良かった。ただし、「10%程度」というのは、年間平均で10%なのか、年間ほぼ10%を超えることはないのか、正確なデータを出してほしい。

- 資料8のA-(2-1)「料金の公平性・透明性」について補足したい。P6に、資源エネルギー庁の会計監査以外に公認会計士による監査があると書かれている。これを見れば、託送料金についても監査していると誤解されそうだが、現行制度上は、監査は部門別収支計算書に対してのみ行っている。会計分離の下で、託送収支計算書について監査を導入することで透明性・中立性が確保されるかは検証する必要がある。また、部門別収支計算書の会計監査でも、費用の配賦に用いられた基本的数値を照合して、配賦集計について突合しているのみであり、数字の妥当性を検証するルールにはなっていない。そこで、監視コストについて実務的にどのように考えるべきか発言したい。法的分離と、会計分離の下で行為規制等により公平性・透明性を確保する方法とを比較する場合、法的分離では、附帯事業等を除けば、託送会社のコストを集計すればそれが託送原価の大半を占めることとなり、分かり易い。一方、託送会社には託送収支計算書の監査に加え、財務諸表監査が導入される可能性がある。そのコストと、会計分離で公平性・透明性を担保するための追加コストを比較することとなる。追加コストは、新規参入者の納得性の確保にどれだけの手続をとるかによる。実務的には2つの案があり、1つはより精度が高く妥当性まで含めた監査を行うこと。もう1つは、アイデアベースだが、例えば企業買収の際のデューデリジェンスのように、一方又は双方の立場から会計専門家が検証を行い、それに基づき議論を行う方法。こうしたデューデリジェンス的手続きのメリットは、会計監査のように毎年行う必要はなく、一回実施してそれで双方の納得が得られれば決着がつくこと。いずれにせよ、そうした検証を実務的に行うことが、法的分離、会計分離の検討にあたり重要なプロセスではないか。
- また、資料8には、会計分離での透明性確保には領収書を区分する必要がある、との記載があるが、実務的には分離形態にかかわらず、会計帳簿の整理には領収書を添付して行う。ただし、会計分離において領収書段階から完全に配賦の仕分けを行ってしまえば確かに透明性は確保されるが、そういった手間をかけるのではなく、配賦の客観性を高める別の方法を検討することが実務上重要。
- もし、法的分離の方向性を検討する場合、ガス事業者は電気事業者に比べて規模が小さく、したがってコストの削りしろが小さい。ガス事業者が法的分離、電気事業者は今後の議論、というのでは、妥当性はともかくガス事業者にとって納得感が得られない。当局としてこうした点を十分斟酌し、実務的な検証の上で方向性を出すべき。
- 資料8のB-(4)(災害保安体制)については、法的分離では不安であるという前回と同じ意見。小売部門への業務委託や平時の訓練は当然として、導管と小売が会社分割された際に、11月10日のガス安全小委員会でも、全国ガス労働組合の委員から保安マインドを懸念する意見が出された。ガス事業者の労働組合の発言であるから差し引いて聞く必要はあるが、消費者代表の委員からも同様の意見があった。欧州で家庭用小売の変更率が多くとも2割程度であったことを考えれば、日本は自由化後も地元ガス会社の独占力が強いのではないかと。災害時には、地元ガス会社の使命感は無視できないと考える。
- 先日、電気事業者から本小委員会に向けた事前説明を受けたが、その説明を読んでみて、ガス事業者の対応は不公平で問題があるのではないかと感じている。電気事業者は、法的分離までしなくとも、規制強化で対応可能ではないかと言っていたように思う。前回の委員会で、新規参入者がずっと公平な対応を要望してきたがガス事業者の対応が悪かった、との指摘があった。ガス事業者はこのことを大いに反省すべき。その上で、電気事業者の指摘を受け入れ、規制強化で解決する方法を、来年まで期限を切って議論してはどうか。
- 更なる中立性確保措置の対象の基準について、導管利用料金の低下により内々価格差が是正されて、地方の消費者も恩恵を受けるべき。今後、導管の入口であるLNG基地も開放されるので、本日の国民の声にもあるとおり、10万件以上の需要案件数を有する大手事業者について、中立性を確保して、地元の利用者が供給者を選べるようにしてほしい。
- 今年春に国産天然ガス事業者がLNGを導入したため、20社以上の地方ガス事業者が料金を最大14%値上げしたことがあった。欧米でも、高圧導管から中立化がなされたと聞いている。今回のガスシステム改革の目的の1つである利用者のガス料金抑制のため、国が大株主である国産天然ガス事業者が、率先して高圧導管費用の公平性・透明性を確保すべき。
- 資料8のP5に、「この措置では同一法人に属する部門間の資金の移転を外部から確認することが困難」とある。これは利益移転、すなわち部門間の利益付け替えや取引の話であり、必ずしもキャッシュの話でない。その点を修正してほしい。
- 以前、欧州を訪問した際、導管の中立性については、料金の透明性と導管アクセスの公平性が重要と聞いた。料金の透明性については、資料8のA-(2-1)に該当するが、会計分離では十分ではないと考える。事務局からの説明のとおり、直課できない費用は、人数や固定資産額に応じ配賦する。これはABC(Activity Based Costing)会計と呼ばれるもので、多くの会社で使われているが、現状のアクティビティ・ベースを把握するもの。一方で、オペレーションを改善していく必要があるときに、そのモチベーションが上がらないことが本方式の課題といわれている。今後、様々な点を改善していく必要がある中で、配賦という考え方でよいのか。法的分離を行えば、配賦の問題は生じないと考えられる。次にA-(2-2)(導管利用条件の公平性・透明性)について、法的分離と会計分離の最大の違いは、部門間取引の際に契約書があるか否かである。ガス事業者は、契約書がなかろうがきちんと対応しているという意見であり、それを疑うところはないが、誰から見ても公平性が担保されるためには契約書の存在が大きいのではないか。この2点から見れば、法的分離を考えるべき。一方、資料8のP3で「こうした行為規制を過度に課すと、中立性は確保されるものの、企業体としての一体性の希薄化や、需要家の利便性や安定供給確保のための技術的課題の解決に係るコストや期間等には留意が必要である」との記載は、そのとおりである。資料9にあるとおり、今後の天然ガスシフトの推進を考えれば、ガス事業者のグループ経営、グループでの資金管理、グループガバナンスについては従来と同じものでなければ、そうした責任を果たせないのではないかと。電力の例も記載されていたが、現在議論中のものと認識。そのため、この段階で法的分離の方が絶対によい、とはいえない。ただし、現在ガス事業者に課せられているガイドラインの水準が、行為規制の議論における一つの目安になるのではないかと。ここまでは理念的な話であるが、実務的には様々な問題があるとガス事業者や電力事業者から伺った。貯蔵機能については、きちんと整理されていないと感じる。貯蔵機能が託送料金に含まれているとして、それがどのような価値を持ち、どのような料金で利用させるべきか、法的分離を行うか否かにかかわらず整理が必要。このように長年放置されてきた問題が他にも多数ある。分離方式に関わらず、ガス事業者のオペレーションにはイノベーションが必要。現状どおりでなく、先を考えてオペレーションを革新し、より高次の革新的なエネルギー会社となってほしい。前回小委員会でのガス事業者の提案はよくやっていただいたと思うが、よく読むと詰め切れていない。時間をかけて、きちんと取り組んでいただきたい。
- 中立性確保の対象範囲については、大手3社というのはシェアからすればおかしくはないが、今後どのような事業者が出てくるか分からないことを考えれば、やはり定量的な基準が必要ではないか。そうでないと、第3グループ事業者の意見にもあるとおり、一旦大手3社と決

めても、最後には全事業者が対象になるのではないかと、といった不安が生じ、今後のビジネスにも影響を与えるおそれがある。

- 本日の事務局資料は、全体として納得的だが、最後の準備期間には違和感がある。主な意見として「早期に意思決定をして」とあるが、少なくとも私は前回小委員会ではそれとは相当異なる意見を述べたし、そのような意見の委員は他にもいたはずである。本日、第3グループのオブザーバーから意見を聴いたのは有用であった。さらに第2、第4グループ、ガス導管事業者の意見も聞いた方が、審議会の手順としてよいのではないかと。決して時間の引き延ばしではなく、手順として必要なもの。
- 議論を聞く限り、中立性の議論に限れば法的分離に相当理がある一方、それ以外については会計分離の拡充の方に理があるように思う。資料8のP13の結論の出し方について、中立性の確保に問題点を絞っているが、その限りにおいてはある意味法的分離で決着がついたと考える。一方、導管部門の分離まで議論するのであれば、中立性確保以外の要因も含めた検討が必要。例えば、資金調達の問題について専門家から意見を聞きたい。また、保安の問題についても不安がある。緊急事態が発生した瞬間から、新規参入者と既存ガス事業者が一体で動くということがあり得るのか疑問。以上を踏まえ、現時点の意見としては、法的分離でいくべきとは決断しきれず、将来法的分離を選択するか検討する、というものである。ただ、今後の議論により変わる可能性がある。

→託送料金と導管利用条件について、現在以上に強く公平性・透明性を担保する形としてほしい。これは、新規参入者としての参入意欲に直接関わる。託送を行うには大きな投資を要し、大きな経営判断となるが、現在の状態では公平性・透明性が見えてこないため、問題と思われる点について様々に主張しているところ。ルール改正について議論いただきたい。大手3社からの提案は大変難しいが、新規参入者の主張にもあるとおり、一日も早く実施してほしい。

→ガスシステム改革の検討に当たっては、ガス事業者間の競争のみならず、電力、石油事業者との相互参入ができるような競争環境の整備が重要。導管の中立性の確保については、導管の自然独占性が高いことから、基本的には電力システム改革と同じ方向性とすべきであり、新規参入者など外部から見て託送料金や利用条件の透明性を高める仕組みが必要。災害時の保安対応について指摘もあったが、石油業界では東日本大震災の経験を踏まえ、大災害時の連携計画を策定した。また、その実効性を高めるために、会社の枠を超えて訓練を行い、業界一丸となって災害対応力の強化に努めている。このような仕組みにより、組織のあり方と関係なく、災害時の連携強化に取り組むことは当然。

→本日、様々に厳しい指摘をいただいたので、それを踏まえ、再度どういった対応が可能か、ガス事業者で検討して説明したい。本日は、項目B(法的分離の影響)についてはあまり議論がなかったと思う。理屈上は、事務局資料にあるとおり行為規制次第で対応可能だが、例えば保安について、阪神大震災や東日本大震災の際に、新規参入者が自社の卸先に急行した、という記憶はない。現実論としてどう対応すべきか、という議論も必要ではないか。本日の意見を真摯に受け止め、情報開示の不足は大至急対応したい。また、気化・圧送原価の問題のように、中立性・透明性の論点についていえば、まさに本日御指摘のとおりだが、もう少し幅広く何回か議論する必要があるのではないかと。

→資料8の準備期間について、中立性確保の確保について、いかなる方策であっても相応の準備期間が必要となる。一方で、同時同量や二重導管の運用緩和など、現行制度や自由化範囲の中でも競争活性化や選択肢の拡大に資する施策については、是非とも早期に具体策を検討し、可能なものから実施してほしい。

→委員長から、本日の委員やオブザーバーの意見を基に、事務局で論点を整理した上で、次回も本論点について検討を行いたい、と総括。

今後の予定

次回は12月3日に開催予定。

以上

関連リンク

[ガスシステム改革小委員会の開催状況](#)

お問合せ先

資源エネルギー庁 電力・ガス事業部 ガス市場整備室

電話：03-3501-2963

FAX：03-3580-8541