

## 導管部門の中立性確保について

前回の審議では、小売事業の全面自由化を見据えた導管部門の中立性確保策として、中立性、公平性・透明性、メリット享受の抑制といった観点からは、従来の「会計分離」の枠組みの下で改善を図るよりも、「法的分離」が望ましいとの意見が多かった。

一方、「法的分離」に伴う影響、具体的には導管延伸、資金調達、災害時保安体制への影響が適切に解消されるのかさらに検証すべきとの意見、仮に「法的分離」を選択する場合の対象を具体的に定めるべきとの意見があった。今回はこれらの点を中心に審議する。

## 1. これまでの議論を踏まえた整理

<前回までの小委員会における委員の主な意見>

- ▶ 大口供給の自由化実施から10年が経過しても、導管を保有する事業者と（導管を保有しない）新規参入者との競争条件のイコールフットィングが、現行制度下の「会計分離」では全く進んでいないことを踏まえると「法的分離」が必要。
- ▶ 託送供給料金や導管利用条件の公平性・透明性については、諸外国の事例を見ても「会計分離」では必ずしも十分ではない。
- ▶ 中立性の観点からは「法的分離」が、その他の観点（前回（第16回）の小委員会の資料8の比較概観のB-（1）～（4））からは「会計分離+更なる行為規制」が、適当。現行制度下の「会計分離」のままということは選択し得ない。
- ▶ 電気事業者などの新規参入者が過去から導管利用の公平性について主張してきたにもかかわらず、ガス業界は対応してこなかったということは大いに反省すべき。反省した上で、電力業界の指摘を受け入れ、改めて「法的分離」までしなくても規制強化で解決する方法を来年で期限を決めて議論してはどうか。
- ▶ 行為規制については電力システム改革の議論において検討中の点があることを踏まえると、現時点で「法的分離」が絶対に良いとまではいえない。
- ▶ 「法的分離」という手段を拙速に選択することなく段階的に丁寧な議論を継続すべき。その過程において、電力システム改革における法的分離の成果を見極めつつ、我が国の国情にあった今後のガス事業における中立性確保策を複眼的な視点から検討していくことが重要。
- ▶ 同時同量制度の改善の話と分離の形態については別の話という指摘については全くその通りだが、現行制度がきちんと機能していたかを議論することに意義がある。「法的分離」を選択するか否かによらず非合理的な同時同量制度は改善すべき。

<第3グループのガス事業者及び電気事業者等の託送利用事業者からの意見>

- ▶ 保有する導管のほとんどが中圧ないしは低圧導管で、一人の従業員が複数の業務を担

当しているような中小規模の事業者まで「法的分離」の対象にすることは、安全・安定供給や業務の効率性に悪影響が出るおそれがある。

- ▶ 公営事業者は、水道事業や下水道事業等と兼業し、管理業務や検針業務等を一本化しているケースもあるため、分離の方式や対象を検討するに当たり留意が必要。
- ▶ 「法的分離」による会社分割は、株式を100%公開している民間企業にとっては重大な事案。株主はもちろん、需要家、従業員、ひいては社会全体の理解と納得が得られるように分離方式の検討を進めるべき。
- ▶ 全面自由化された市場において、新規参入の促進・競争の活性化を図るには、現行制度の延長線上の見直しに限定するのではなく、エネルギー市場間の公平な競争基盤を確保する観点から、事業者間の協議に長期間を要するような不公平な競争環境が続くことがないように実効性のある見直しとすべき。
- ▶ ガスシステム改革の趣旨を踏まえると、電力や石油など他事業者との相互参入が可能な競争環境を整備するための規制なき独占の排除が重要。導管部門の中立性確保については、自然独占性が高いという点で電力と都市ガスは共通しており、電力システム改革同様、「法的分離」を選択するのが原則ではないか。
- ▶ これまで小委員会で議論されてきた種々の競争促進策や前々回（第15回）大手3社から提案のあった自主的取組の中で、早期に実行できるものについては、小売全面自由化のタイミングを待たず、速やかに実行すべき。
- ▶ A-（2-2）の導管利用条件の公平性・透明性の観点に関し、「会計分離」と「法的分離」の評価において前提としている託送オペレーションのルールが異なる状態で比較しており、その前提条件を揃えれば、評価がそこまで大きく異なることはないのではないか。

前回までの審議を踏まえると、前回（第16回）の小委員会の資料8の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、A-（3）メリット享受の抑制、の観点からは従来の「会計分離」の枠組みの下で改善を図るよりも、「法的分離」が望ましいとの意見が多かった。一方、「法的分離」に伴う影響、具体的には、上記資料8のB-（2）導管延伸、B-（3）資金調達、B-（4）災害時保安体制への影響が適切に解消されるのかさらに検証すべきとの意見があった。また、B-（1）分離によるコスト・時間的影響に関連して、分割コスト及び監視コストについて実務的に検証すべきとの意見があった。仮に「法的分離」を選択する場合、需給運用システムの変更、組織・業務の分割、情報システム遮断等の行為規制への対応のため、どの程度の準備期間を設けるべきか検討する必要がある。

【図表 1】 前回の小委員会の資料 8 における分離方式の比較概観

	会計分離	法的分離	所有権分離
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	▲→?	○	○
A-(3) メリット享受の抑制	×	△	○
B-(1) 分離によるコスト・ 時間的影響	○	△	▲
B-(2) 導管延伸	△or○	△or○	△or○
B-(3) 資金調達	○	×～○	×
B-(4) 災害時保安体制	○	△～○	△～○

(1) 「法的分離」によるコスト・時間的影響と準備期間 B-(1)

＜前回までの小委員会における委員及びオブザーバーの主な意見＞

- ▶ 中立性確保措置を講ずることによる費用と便益を分析することが重要。ただし、それは分離の方式の議論ではなく、行為規制の議論において必要な観点。
- ▶ 「会計分離+更なる行為規制」を実施した場合と「法的分離」を実施した場合との社会的コスト及びメリットを比較することが重要。定量的・実務的な検証を十分に行うことが判断のポイント。

仮に「法的分離」を選択する場合、需要家の利便性や安定供給を確保するため、以下のような対応が必要になると想定される。なお、現行の「会計分離」の下でも下記＜参考＞のような行為を望ましいものとして求めているところ、さらに中立性を高めるために一定の行為規制を講ずる場合、①を除く対応は必要となる可能性がある。

- ①株主総会における承認や債権者保護手続等の会社法に基づく会社分割の手続き
- ②需給運用システムや情報システムなどシステムの変更
- ③役職員の配置転換や就業規則の整備や社会保険の届出等の人事関連の手続き
- ④不動産移転登記等の移転の手続き（事務所の移転を伴う場合）
- ⑤ホームページの新設・改変、看板や名刺の作成などの庶務関連の手続き

＜参考＞「適正なガス取引についての指針」における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。

電力システム改革小委員会制度設計WGでは、「建物について、別フロアとすることなどにより他社との物理的隔離を担保し、かつ、イコールフットィングを確保しつつ、入室制限等を行うこと」（上記④関連）、「システムについては、論理的な分割をすること」、「発電・小売事業者が送配電関連業に関する情報を必要とする場合において提供する情報の符号化」（ともに上記②関連）など現行制度下におけるものも含めた措置を講ずることを検討している。これは、中立性を確保するために必要最低限で、かつ、「法的分離」の実施に伴い事業者が要するコストや期間の抑制に資する措置とするためである。ガス事業において「法的分離」を選択する場合も、同様に、中立性を確保するために必要最低限で、できる限り対象となる事業者のコストや準備期間の抑制に資する措置を講ずることが適当ではないか。

これらの対応について、電気事業については、それぞれの対応に必要な期間を試算し、準備期間として5～7年設けることが適当とされている。

ガス事業については、それぞれの対応に必要な期間がどの程度かを試算した上で適当な準備期間を検討することが適当ではないか。

○電力システム改革専門委員会報告書（平成25年2月）（抄）

#### VII. 改革の進め方

##### （3）第3段階：法的分離による送配電部門の一層の中立化、料金規制の撤廃

送配電部門の中立化に万全を期すことは、家庭部門も含めた料金規制の撤廃に不可欠なものであり、経過措置期間の解除の必要条件と位置付けられる。そのためには早期の実施が望ましいが、送配電部門の一層の中立化に当たっては、安定供給の要である指令機能の改編が必要であり、そのためのシステム開発に必要なおおまかなルール整備を速やかに行った上で、システム開発や要員の訓練、検証作業など、万全の備えを行うことが欠かせない。また、労使関係の調整や資産の仕分け作業等の準備を一般電気事業者が行うとともに、国においても税制上の措置を検討することが必要であり、こうした準備には相当の期間がかかることが見通される。これらを勘案すると、現時点では5～7年後（2018年～2020年）を目途に法的分離を実施することが想定される。なお、法的分離による送配電部門の一層の中立化の実施に当たっては、電力の安定供給に必要な資金調達に支障を来さないよう留意する。

## (2) 導管延伸 B－(2)

＜前回までの小委員会における委員及びオブザーバーの主な意見＞

- ▶ 導管部門の中立性が確保されていないから導管整備のための投資が進まないのではないか。
- ▶ 現時点においても導管整備が進んでいないことを踏まえると、それをもって「法的分離」や「所有権分離」を実施しない理由にならない。
- ▶ 電力が「法的分離」の方向で法的整備を行っているが、それと同じような形態でガスも歩調を合わせる必要はない。それぞれのインフラ整備の進展状況に応じて適切な処置を行うことが重要である。
- ▶ ガスを安全・安価に安定供給するためにはインフラ整備が重要であり、その観点から導管部門の中立性確保・アクセス性の向上は不可欠。

前回までの小委員会における審議を踏まえると、導管延伸については、分離の方式によってどのような影響があるか一律には評価できないと考えられる。

ガスシステム改革の目的にもあるとおり、ガス導管など供給インフラの整備は、より多くの需要家がガスを利用できる環境を整備し、天然ガスシフトを促進する上で重要である。

ガス導管の機能が全体として高まり、利用者が増加すれば、将来的な託送供給料金が低下する効果も生じる。各地域のガス導管網同士の相互接続が進めば、需要家や、卸受けをしてガスを供給する地方のガス事業者は、より多くの選択肢の中から供給元を選べるようになる。また、ガス導管整備により、ローリーや鉄道貨車で輸送されるガスを卸受けする事業者（サテライト供給の事業者）の導管網がLNG基地と接続されれば、天候や交通事情等に左右されずに、より低廉かつ安定的にガスが供給されうることとなる。さらに、災害に強い高圧・中圧導管が延びれば、災害時のガス供給の強靱性が向上する。加えて、エネルギー基本計画にもあるとおり、LNG基地間をガス導管網で接続し、補完できる体制を構築することでガスの供給体制も強靱になる。

そうした観点から、前回までの小委員会において、「ガス導管網などガス供給インフラの整備促進のあり方」で以下のような措置が提案された。

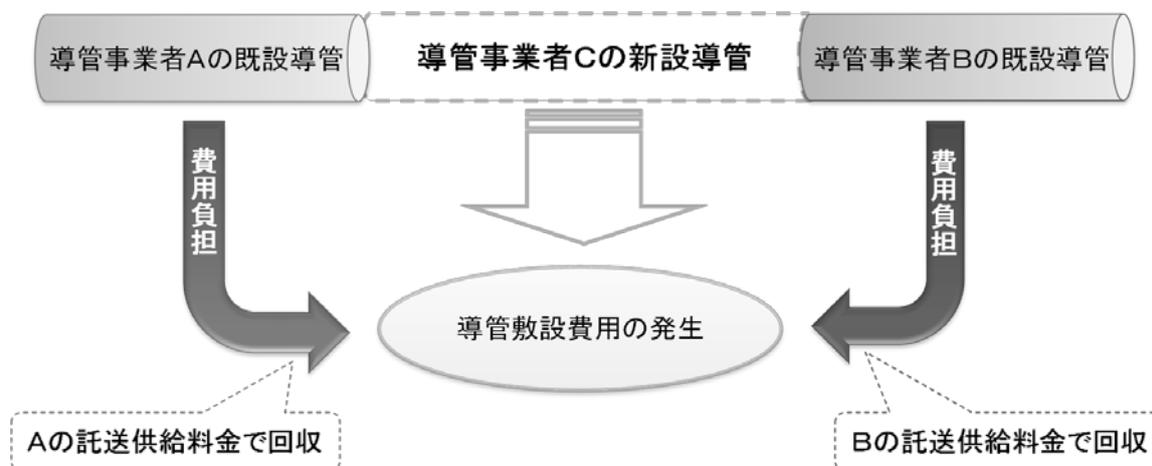
- ①導管開拓の需要が小売や卸売りを受ける事業者から導管事業者適切に伝わるよう、鉄道施設の建設や改良による乗り継ぎを円滑化するための措置を法定化している鉄道事業法など他法令の例に倣い、ガス導管の相互接続について国が事業者間の連携を促す制度を創設（＜参考＞参照）。
- ②導管事業者が、導管敷設に先立ち、導管が敷設された都市ガス（天然ガス）が供給される場合にどの程度の需要が発生するか予測するために、小売事業者に対して依頼することが想定される潜在的な利用者の需要調査について、託送供給料金で回収できる仕組みを構築。

③新たなガス導管事業者を対象に、導管の延伸が小売及び卸売の競争促進や選択肢拡大、供給体制の強靱化の向上など、ガス供給者や需要家の利益増進に資する場合について、建設後一定期間について高めの事業報酬率を設定できる措置や、新規敷設導管の託送供給料金を他の導管と遜色ない水準に設定できるような託送料金の設定ルールの柔軟化措置、また、ガス導管網や天然ガス火力発電所、天然ガスコージェネレーション等、沿線の天然ガスの需要増加を一体的に促進する方策や、導管敷設（陸上・海底）に係る規制緩和等の措置を検討していくこと。

さらに、導管網の整備が進まずに導管が点在するような地域において、ある導管事業者が導管を新設することにより、当該点在する導管を保有する既存導管事業者が裨益する場合には導管の新設に係る費用について、導管事業者間でその負担の在り方を検討し、仮に既存導管事業者が一部負担する場合は、例えば、当該導管事業者の託送供給料金で回収する仕組みを構築することも検討可能ではないか。（【図表2】参照）

これらの措置を講じ、天然ガス需要が確保されれば、分離の方式にかかわらず、導管事業を営む者が地域の潜在的な需要を的確に捉え、新規導管の延伸につなげることが可能となるのではないか。

【図表2】導管未整備地域における導管新設に係る新たな費用負担のイメージ



※導管事業者 C の新設導管により裨益する導管事業者 A 及び B も敷設費用を負担

<参考> ガス導管の相互接続について国が事業者間の連携を促す制度創設のための参考例

○鉄道事業法（昭和 61 年法律第 92 号）（抄）

（乗継円滑化措置等）

第二十二條の二 鉄道事業者は、利用者の利便の増進を図るため、他の運送事業者その他の関係者と相互に協力して、連絡運輸、直通運輸その他の他の運送事業者の運送との間の旅客の乗継ぎ又は貨物の引継ぎを円滑に行うための国土交通省令で定める措置を講ずるよう努めなければならない。

- 2 鉄道事業者が他の鉄道事業者に対し旅客の乗継ぎに係る前項の措置であつて鉄道施設の建設又は改良によるもの（以下「乗継円滑化措置」という。）に関する協議を求めたときは、当該他の鉄道事業者は、当該乗継円滑化措置により鉄道施設の有する機能に著しい支障を及ぼすおそれがあるときその他の国土交通省令で定める正当な理由がある場合を除き、これに応じなければならない。
- 3 国土交通大臣は、鉄道事業者間において、その一方が乗継円滑化措置に関する協議を求めたにもかかわらず他の一方が当該協議に応じず、又は当該協議が調わなかつた場合で、当該一方の鉄道事業者から申立てがあつたときは、前項に規定する正当な理由がある場合に該当すると認める場合を除き、他の一方の鉄道事業者に対し、その協議の開始又は再開を命ずることができる。
- 4 前項の規定による命令があつた場合において、鉄道事業者間の乗継円滑化措置に関し、当事者が取得し、又は負担すべき金額その他の乗継円滑化措置に関する取決めの条件について当事者間の協議が調わないときは、当事者は、国土交通大臣の裁定を申請することができる。
- 5 前条第六項、第七項及び第九項から第十一項までの規定は、前項の裁定について準用する。この場合において、同条第六項及び第七項中「都道府県知事」とあるのは「国土交通大臣」と、同条第九項及び第十一項中「補償金の額」とあるのは「当事者が取得し、又は負担すべき金額」と読み替えるものとする。

第二十二條の三 国土交通大臣は、鉄道事業者が鉄道線路又は停車場の建設又は改良を行おうとする場合において当該鉄道線路又は停車場の建設又は改良に関連する乗継円滑化措置を講ずることが経済的かつ合理的であるときその他利用者の利便の増進の程度、建設又は改良に要する費用等を考慮して特に必要があると認める場合には、鉄道事業者に対し、乗継円滑化措置を講ずべきことを勧告することができる。

- 2 国土交通大臣は、前項の規定による勧告をした場合において、当該勧告を受けた者が正当な理由なくその勧告に従わなかつたときは、その旨を公表することができる。

（事業改善の命令）

第二十三條 国土交通大臣は、鉄道事業者の事業について輸送の安全、利用者の利便その他公共の利益を阻害している事実があると認めるときは、鉄道事業者に対し、次に掲げる事項を命ずることができる。

一～四 （略）

五 他の運送事業者と連絡運輸若しくは直通運輸若しくは運賃に関する協定その他の運輸に関する協定を締結し、又はこれを変更すること。

六・七 （略）

- 2 前項の規定による命令（同項第四号及び第五号に係るものに限る。）があつた場合において、当事者が取得し、若しくは負担すべき金額その他契約若しくは協定の細目について、当事者間の協議が調わないとき、又は協議をすることができないときは、当事者は、国土交通大臣の裁定を申請することができる。
- 3 第二十二條第六項、第七項及び第九項から第十一項までの規定は、前項の裁定について準用する。この場合において、同条第六項及び第七項中「都道府県知事」とあるのは「国土交通大臣」と、同条第九項及び第十一項中「補償金の額」とあるのは「当事者が取得し、又は負担すべき金額」と読み替えるものとする。

### (3) 資金調達 B- (3)

<前回までの小委員会における委員及びオブザーバーの主な意見>

- ▶ 調達も含めガス事業全体に知見と経験を有する事業者が存在することは、安定供給の観点から望ましいことであり、そうした事業者の資金調達力を中立性確保のために過度に低下させるべきではない。
- ▶ 「法的分離」または「所有権分離」を実施した場合の資金調達への影響は金融の専門家の意見を聴くべき。
- ▶ 今後天然ガスシフトを促進する観点から、ガス事業者のグループ経営やグループ内の資金調達などはこれまで通り必要。今後、中立性確保のための行為規制について検討するに当たっては、現在ガス事業者に課せられている「会計分離」の水準を目安にしつつ検討すべき。

ガス事業の健全な発展を確保しつつ、ガスの安定供給に必要となる資金調達に支障を来さないようにする観点から、ガス事業に経験・知見を有する事業者がその企業規模を活かして資金調達をすることは意義がある。これに関し、「法的分離」を実施する際に、グループ会社間の資金の融通を過度に規制すると資金調達に影響するとの指摘がある。この点、グループで一括調達した資金に関する導管事業者とグループ会社との融通について、通常取引の条件の範囲内であれば許容することとすることで、そうしたおそれを抑制できると考えられる。電力システム改革小委員会制度設計WGでは、「一括資金調達を行う場合、一括資金調達をした資金に関する一般送配電事業者とグループ会社との融通について、「通常取引の条件」の範囲内で行われなければならない」として一定の結論が得られた。これによれば、親会社が一括調達した資金を子会社の発電・送配電・小売の各事業会社に融通することや、各事業会社間で融通することなどが可能になる。ガス事業において「法的分離」を選択する場合も同様の方向で対応することとすれば、上記のような懸念を解消できるのではないかと考えられる。

### (4) 災害時保安体制 B- (4)

<前回までの小委員会における委員及びオブザーバーの主な意見>

- ▶ 小売事業の全面自由化に当たり保安面が不安という専門家の声が多い。東日本大震災と同規模の災害が首都圏で発生すればガスの漏えいが多数生じることが想定される中では、大手3社の提案が託送利用の公平性・中立性を確保する上で十分であれば、今回分離は必要ないのではないかと考えられる。
- ▶ 分離の実施に当たり最も不安なのは災害時の保安連携体制の確保。大手3社だけでなく、他の事業者の意見も聴くべき。
- ▶ 分離の実施に当たり災害時の保安連携体制の確保が重要であるが、それは行為規制の内容によって対応可能。

- ▶ 大都市圏における災害発生時の都市ガスの供給トラブルは、当該エリアで独占力が大きいガス事業者の組織の一体感と使命感を無視できないのではないか。
- ▶ 災害時のガスの保安や復旧のための作業について、そのエリアにおいて独占力を持つ電気事業者とガス事業者が一致団結して対応することは想像しがたい。
- ▶ 災害時の導管事業者と小売事業者の協力は中立性確保の方式にかかわらず必要であり、小売事業の新規参入者としては、積極的に導管事業者へ協力する。
- ▶ 保安の確保は顧客の生命に関わる、まさに都市ガス事業の根幹をなすもの。ガス事業者としては都市ガスに対する安心・安全・信頼をより一層獲得できるよう新規参入者と一体となって取り組む。
- ▶ 需要家保安制度について、保安水準の維持・向上の観点から、新小売事業者が一義的に保安に関する責任を負うことで自主的な保安活動が促進され、保安向上につながるものとする。

本小委員会の第1回（平成25年11月12日開催）で確認したとおり、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、十分に活かされるようにするということがガスシステム改革の目的の一つである。この観点から、産業構造審議会ガス安全小委員会では、小売事業の全面自由化に際し、従来、一般ガス事業者が担ってきた法令上の保安業務について、新ガス小売事業者と新ガス導管事業者の業務を明確にする観点から議論を行い、緊急保安や内管の漏えい検査については新ガス導管事業者が、消費機器の調査・周知については新ガス小売事業者が担う方向を示している。また、前々回の小委員会における大手3社の提案においても、「新ガス導管事業者として実施する保安対応については、新規参入者と自社のお客さま間において、差別的な取扱いがあってはならないことだと、肝に銘じており」、「今後とも、都市ガス事業に対するお客さまの「安心・安全・信頼」をより一層獲得できるよう、新規参入者と一体となって、最適な保安のあり方や連携のあり方を考えていく」とされている。

一方、災害時の保安業務については、地震発生直後の初動対応（二次災害防止）と、供給停止となった地域の復旧作業があり、新ガス小売事業者・新ガス導管事業者の各々が保安責任分担に応じた対応を行うことが基本である。災害時の保安業務のうち、特に需要家の人命に関わるガス漏れ対応等については、技術・知識を持つ新ガス導管事業者が責任を持って対応する必要がある。また、需要家からの問い合わせ対応や震災対応状況の発信、国や自治体等との情報共有等については、新ガス導管事業者と新ガス小売事業者が連携・協力を行うことが必要と考えられる。こうした新ガス導管事業者・新ガス小売事業者間の連携・協力については、既に一般ガス事業者がコールセンター業務を委託している事例があること等から、災害時においてそれぞれが別会社であっても可能ではないかと考えられる。

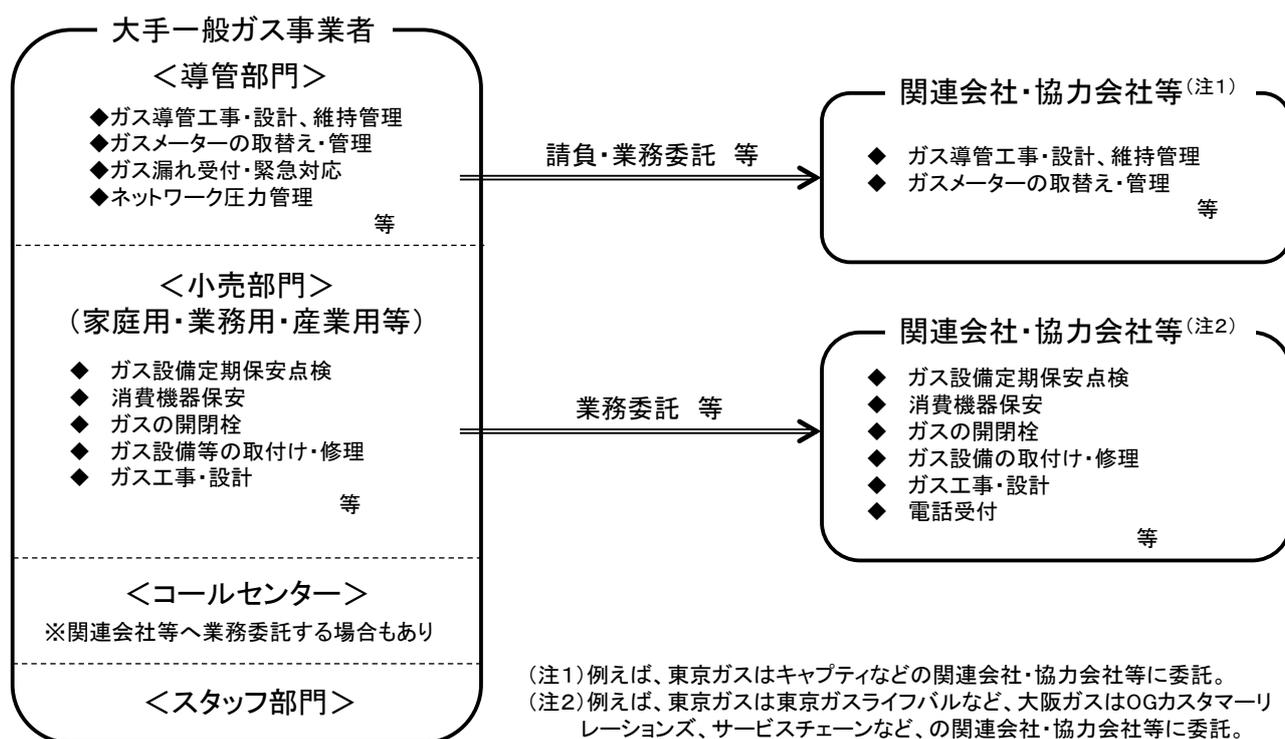
この点について、電力システム改革小委員会制度設計WGにおいては、平常時は供給契約・料金収受の問い合わせ対応等が中心の小売事業者のコールセンター等が、災害時には、そうした問い合わせ対応等をサポートすることを、一般電気事業者と新規参入者との間に

一定のイコルフットィング確保のための策を講じた上で、認めるべきとされている。また、前回の小委員会において言及があったとおり、災害時の被災地における石油供給について、石油元売り事業者各社で平時から共同訓練を実施する等の取組を行っている。こうした事例なども参考できるのではないかと。

以上を踏まえ、「法的分離」を選択する場合にも、顧客利便性の確保、都市ガスの安定供給の確保、事業者の効率性の著しい阻害の防止といった目的に資する場合には、一般ガス事業者と新規参入者との間に一定のイコルフットィング確保のための策を講じた上で、グループ内の業務委託を許容し、災害時保安連携のために必要な業務委託や、平時からの共同訓練、さらには保安に関する技術を共有するための導管事業者と非導管事業者間の柔軟な人事管理を認めれば、現行制度下と同等の対応を確保することができると考えられる。

なお、産業構造審議会ガス安全小委員会においては、導管事業者と小売事業者の協働が必要だと指摘した上で、小売事業者が導管事業者に協力すべき活動も含め両事業者の連携の在り方を検討しているところである。

【図表3】 大手一般ガス事業者の保安業務執行体制のイメージ



○産業構造審議会保安分科会ガス安全小委員会（第8回）（平成26年11月10日）資料2（抄）

#### 4. 論点

##### (1) 総論

○自由化範囲の拡大に伴う制度の変更があったとしても、安全高度化目標（※）の達成を目指し、保安の維持・向上が図られるべきではないか。また、ガスシステム改革によりガス事業者の類型が変わることを踏まえ、今後、ガス安全高度化計画の必要な修正（例えば第7回ガス安全小委員会（平成26年9月12日開催）において総括された

三位一体から（国・新ガス導管事業者・新ガス小売事業者・需要家の）四位一体に変更するなど）を行うべきではないか。

## （２）大規模災害時対応

○自由化範囲の拡大に伴う制度の変更があったとしても、引き続き現状と同等以上の対応により、二次災害を発生させない速やかで的確な初動の対応と早期の復旧が図られることが重要ではないか。

○大規模災害の対応に関しては、各々の保安責任分担に応じた対応を行うことが基本であるが、被災エリア内の対応並びに被災エリア外への応援も含めて、新ガス導管事業者と新ガス小売事業者との協働により、両者とも日常の業務の役割の垣根を越えた柔軟な対応、各事業者が相互に連携できる仕組みが構築され、それらが機能するよう、災害対応力を高めていく必要があるのではないか。また、平時において両事業者が災害時における対応を予め検討するとともに、訓練等を通じて日頃から準備する必要があるのではないか。なお、役割分担等の詳細は、過去の災害対策の実態等を踏まえて、両事業者間で協議することとしつつ、託送供給約款等により災害時の対応を担保することとしてはどうか。

## 2. 対象となる事業者の基準

<前回までの小委員会における委員及びオブザーバーの主な意見>

- ▶ 電気事業者に比べガス事業者は相対的に規模が小さい。規制当局として十分斟酌し、実務的な検証をした上で最終的な方向性を出すのが妥当ではないか。
- ▶ 「法的分離」の対象者については、大手3社に限定するのではなく、今後、新規参入者がガス事業者とM&Aをすることや公営事業者の民営化なども想定されうることも前提に精査すべき。
- ▶ 現状では「法的分離」の対象は大手3社とするのはシェアで見れば違和感はない。ただし、今後、様々な事業者の参入が想定することや、対象ではない事業者の（いずれは対象になるかもしれないという）不安を考えると、対象となる事業者の基準を定量的に示すべき。
- ▶ 保有する導管のほとんどが中圧ないしは低圧導管で、一人の従業員が複数の業務を担当しているような中小規模の事業者まで「法的分離」の対象にすることは、安全・安定供給や業務の効率性に悪影響が出るおそれがある。
- ▶ 公営事業者は、水道事業や下水道事業等と兼業し、管理業務や検針業務等を一本化しているケースもあるため、分離の方式や対象を検討するに当たり留意が必要。
- ▶ 今回のガスシステム改革の目的である消費者のガス料金抑制のためには、国が大株主となっている国産天然ガス事業者が率先して卸・大口ガスでの高圧導管費用の公平性・透明性を確保すべき。

仮に「法的分離」を選択する場合の対象事業者について、前回までの審議において、大手3社とする方向について特に異論はなかった。一方、将来も見据え、どのような事業者

が対象となるべきか明確にすべきではないか。

本小委員会の第1回で確認したとおり、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、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。このような事業規模の分布を踏まえる必要がある。また、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、都市ガスの供給区域は国土全体の約5%にとどまる。一方、一定規模以上の導管網を維持・管理する事業者も存在しており、実際、そうした導管網では自由化された大口市場に新規事業者の参入や、託送供給実績もあり、その利用のあり方について新規参入者から様々な要望が寄せられていることは、これまで小委員会で確認してきたとおりである。

以上を踏まえ、具体的には、「法的分離」を選択する場合の対象事業者は、以下のいずれをも満たす者としてどうか。なお、公営事業者については、水道事業や下水道事業などと兼業しているケースがあることから、以下の基準を満たす場合であっても対象とするに当たっては個別に配慮が必要ではないか。

- ①導管の総延長数が全国シェアで概ね1割以上であること
- ②保有する導管に複数の事業者のLNG基地が接続していること

上記の基準を満たす事業者は、現時点では東京ガス、大阪ガス及び東邦ガスの3社となる。

【図表4】圧力別導管延長数（上位10社）

	高圧		中圧		低圧		合計	
	延長数(km)	シェア	延長数(km)	シェア	延長数(km)	シェア	延長数(km)	シェア
東京ガス	904	18.6%	6,456	19.5%	48,062	22.3%	55,422	21.8%
大阪ガス	642	13.2%	6,284	19.0%	42,530	19.7%	49,456	19.5%
東邦ガス	244	5.0%	3,810	11.5%	23,669	11.0%	27,722	10.9%
西部ガス	85	1.8%	1,075	3.2%	8,522	3.9%	9,682	3.8%
京葉ガス	21	0.4%	691	2.1%	5,480	2.5%	6,192	2.4%
北海道ガス	40	0.8%	635	1.9%	4,528	2.1%	5,204	2.1%
北陸ガス	70	1.4%	614	1.9%	4,092	1.9%	4,776	1.9%
仙台市ガス	1	0.0%	542	1.6%	3,722	1.7%	4,265	1.7%
広島ガス	9	0.2%	635	1.9%	3,453	1.6%	4,096	1.6%
静岡ガス	94	1.9%	658	2.0%	3,316	1.5%	4,069	1.6%
全国計	4,858	100.0%	33,089	100.0%	215,786	100.0%	253,732	100.0%

(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)

(注) 一般ガス事業者及びガス導管事業者が保有する導管について集計。

【図表5】ガス導管事業に接続するLNG基地(太字は一般ガス事業者)

導管の所有者	接続する基地		
	名称	合計容量(kl)	基数
北海道ガス	石狩LNG	180,000	1
仙台市ガス	港工場	80,000	1
石油資源開発	日本海エル・エヌ・ジー新潟基地	720,000	8
国際石油開発帝石	直江津LNG基地	360,000	2
東京ガス、東京電力		<b>6,340,000</b>	<b>72</b>
	富津基地	1,110,000	10
	袖ヶ浦工場(注1)	<b>2,660,000</b>	<b>35</b>
	東扇島基地	540,000	9
	扇島工場	<b>850,000</b>	<b>4</b>
	根岸工場	<b>1,180,000</b>	<b>14</b>
静岡ガス	清水LNG袖師基地	<b>337,200</b>	<b>3</b>
東邦ガス、中部電力		<b>2,660,000</b>	<b>25</b>
	知多LNG共同基地	<b>300,000</b>	<b>4</b>
	知多LNG事業所	<b>640,000</b>	<b>7</b>
	知多緑浜工場	<b>400,000</b>	<b>2</b>
	四日市工場	<b>160,000</b>	<b>2</b>
	四日市LNGセンター	320,000	4
	川越火力発電所LNG設備	840,000	6
大阪ガス		<b>2,935,000</b>	<b>35</b>
	泉北製造所第一工場	<b>90,000</b>	<b>2</b>
	泉北製造所第二工場	<b>1,585,000</b>	<b>18</b>
	姫路製造所	<b>740,000</b>	<b>8</b>
	姫路LNG基地	520,000	7
関西電力	堺LNGセンター	420,000	3
水島エルエヌジー(注2)、瀬戸内パイプライン、岡山ガス、水島ガス	水島LNG基地	320,000	2
広島ガス	廿日市工場	<b>170,000</b>	<b>2</b>
四国ガス、四国電力	坂出LNG基地	<b>180,000</b>	<b>1</b>
大分ガス	大分LNG基地	<b>460,000</b>	<b>5</b>
山口合同ガス、西部ガス	戸畑基地	<b>480,000</b>	<b>8</b>
西部ガス		<b>465,000</b>	<b>5</b>
	福北工場	<b>70,000</b>	<b>2</b>
	ひびきLNG基地	<b>360,000</b>	<b>2</b>
	長崎工場	<b>35,000</b>	<b>1</b>
日本ガス	鹿児島工場	<b>86,000</b>	<b>2</b>

(出典) 資源エネルギー庁調べ

(注1) 一部には東京電力の導管も接続

(注2) 水島エルエヌジーは中国電力(50%)とJX日鉱日石エネルギー(50%)が出資した事業者。  
瀬戸内パイプラインは広島ガス(67%)、福山ガス(20%)、中国電力(12%)、水島ガス(1%)  
が出資した事業者。

### 3. 中立性確保のための行為規制

前回の小委員会の資料8において、A-(1)~(3)として挙げた中立性確保の視点について、前回までの小委員会における議論や電力システム改革小委員会制度設計WGでの議論などを踏まえると、仮に「法的分離」を選択する場合は、事業者に対し、以下のよ

うな一定の行為規制を課すことが想定される。

### ①導管事業者としての中立性のより一層の確保

#### ➤ 取締役等の資格／就任・就職先に関する規律

導管事業者の取締役等の小売・調達等事業者の小売・調達等事業の意思決定に関与する取締役等との兼任を禁止することや、導管事業者の取締役等が退任後一定期間内に小売・調達等事業者の意思決定に関与する取締役への就任を禁止すること、など取締役等の資格や就任・就職先に一定の制限を設けるといった措置を講ずること。

#### ➤ 機関設計に関する規律

導管事業者の株主たる親会社が直接的に意思決定をすることとなる株主総会決議事項を限定するため、取締役会の設置を義務付けた上で、導管整備投資計画の決定等導管事業者の中立性を損なうおそれのある事項については、定款によっても株主総会決議事項とすることを認めないこととすること、など導管事業者の意思決定に一定の制限を設けるといった措置を講ずること。

#### ➤ 人事管理に関する規律

導管部門の中立性を害するおそれがないよう、導管事業者の導管事業に従事する従業員の小売・調達等事業者の小売・調達等事業に従事する従業員との兼任を禁止することや、導管事業者の従業員の退職後一定期間内にグループ会社の小売・調達等事業に従事する従業員となることを禁止すること、など人事異動や出向、退職後の就任等に一定の制限を設けるといった措置を講ずること。

#### ➤ 導管事業者と小売・調達等事業者間の業務委託に関する規律

グループ内の導管事業者と小売・調達等事業者が業務委託を行うに当たっては、グループ会社以外の導管事業者や小売・調達等事業者との公平性に配慮し業務委託の適正性を確保する観点から、導管事業者が小売・調達等事業に関して業務委託を受ける場合には、グループ会社か否かを問わず同条件での受託とするといったなど、導管事業者と小売・調達等事業者の間の業務委託に一定の制限を設けるといった措置を講ずること。

### ②導管事業者による利益等<sup>(注)</sup>の小売・調達等事業者への移転の制限

ガス事業の健全な発達を確保しつつ、ガスの安定供給に必要となる資金調達に支障を来さないようにする観点から、ガス事業に経験・知識を有する事業者がその企業規模を活かして資金調達をすることは意義がある。他方、グループ内外の事業者の公平性を確保する観点から、グループでの一括資金調達を認めた上で、一括調達した資金について導管事業者とグループ会社との融通や導管事業者とグループ会社との間で行う保証・担保提供・債

務引受などについて通常取引の条件の範囲内で行わなければならないといった措置を講ずること。

(注) 導管事業者が取引により上げた収益または導管事業者が借入等により調達した資金をいう。

### ③導管事業を行っていることにより小売・調達等事業に生じるメリット享受の制限

#### ➤ 社名、商標等に関する規律

導管事業者に対して、中立性が求められる導管事業を行う者と外形的に判断できる社名とすること、導管事業者がグループ商標として、小売・調達等事業者と同一の商標を用いることを認めるが、独自商標の設定を義務付けること、といった措置を講ずること。

#### ➤ 広告・宣伝に関する規律

規制分野を営む導管事業者の信用力・ブランド力を活用する目的で行うグループ会社による広告宣伝や導管事業者とグループ会社との協働での営業を禁止すること、といった措置を講ずること。

#### ➤ 建物・システムを導管事業者と共用する場合に必要な基準等

建物について別フロアとすることなどにより他社との物理的隔離を担保し、かつ、イコールフットイングを確保しつつ、入室制限等を行うことや、システムについて論理的な分割をすること、といった措置を現行制度同様に講ずること。

## 4. ガス導管事業に係る制度に関するこれまでの議論の整理

ガス導管事業に係る制度については、第8回（本年5月2日開催）に以下の各論点を審議し、第13回（同9月5日）に海外の現状を確認した上で、導管部門の中立性確保のあり方を第14回（同9月24日）、第15回（同10月30日）及び第16回（同11月13日）に審議した。

### （第8回の論点）

- ・都市ガス導管事業に対する規制
- ・託送供給条件に対する規制
- ・二重導管規制
- ・同時同量制度
- ・熱量調整

上記の論点で示された方向性と、今回の論点である中立性確保のために「会計分離」と「法的分離」のいずれが適当かの審議がどのように関連するのか整理する必要がある。具

体的には、上記の第8回の論点のうち、「会計分離」と「法的分離」の相違点として挙げられた託送供給条件と同時同量制度について確認する必要がある。

### (1) 託送供給条件

第8回では、託送供給料金を含む託送供給約款については、小売事業者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、認可制とし、事業者の自主的・機動的な料金引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することが適当とした。これに関し、新規参入者から以下の要望が提出された。

- ① LNG基地と導管ネットワークを接続する導管の新設や増強のコストについて、ガス導管事業を営む事業者の場合は託送供給料金に包含され託送供給利用者から徴収されるのに対して、新規参入者の場合は自ら別途負担する必要がある、イコールフットィングにすべき。
- ② LNG基地の液化天然ガスを気化する原価（気化原価）について、ガス導管事業を営む事業者の場合は託送供給料金に包含され託送供給利用者から徴収されるのに対して、新規参入者の場合は自ら別途負担する必要がある、この負担を解消するために、ガス事業託送供給約款料金算定規則において平成30年度からガス導管事業を営む事業者の気化原価を託送供給料金に包含することを認めないこととしているが、その実施を前倒しすべき。
- ③ ガス導管事業に係る経営効率化による超過利潤の用途を託送部門に限定し、経営効率化の便益を託送供給利用者も享受できるようにすべき。
- ④ ガス導管事業を営む事業者託送コストの透明性が確保されるべき。

これらのうち上記①から③までは、分離の方式に関わらず対応できるものである。都市ガス大手3社が前々回に提示した改善策においても、「新規参入者と自社の小売部門のイコールフットィングとファイアウォールには細心の注意を払い、かつ、託送部門の中立的な運用実態を新規参入者に十分御理解頂けるように説明責任を果たしていきたい」とされている。そこで、小売参入の全面自由化や、仮に新たな分離方式を選択する場合であってもその実施時期に関わらず検討するべきではないか。

一方、上記④については、第14回以降において、小売事業の全面自由化を見据えた導管部門の中立性確保策として、中立性、公平性・透明性、メリット享受の抑制といった観点からは、従来の「会計分離」の枠組みの下で改善を図るよりも、「法的分離」が望ましいとの意見が多かった。また、「法的分離」を選択すれば、導管部門と非導管部門との間の資金の移転や取引の実態を同一法人内における部門間ではなく、法人間の契約行為として外部から確認することができるため、透明性・公平性は高まる。

## (2) 同時同量制度

第8回では、現行の同時同量制度につき、新規参入者から以下のような指摘があった。

- ①既存事業者は導管ネットワークの貯蔵機能を活用することにより製造設備の効率的な運用を行っており、概ね1日単位で製造量と需要量を一致させていると推測されるが、新規参入者は1時間単位の同時同量の義務が課されているため、製造量と需要量が1時間単位で一致するよう制御せざるを得ず、ガス導管の貯蔵機能活用による製造設備の効率運用ができない。
- ②既存事業者は、自社の需要家に対して通信設備を設置しておらず、託送供給を利用している新規参入者のみが、既存事業者分も含めた通信設備の設置コストを負担しているため、これを解消すべく、新規参入者も通信装置の設置を不要とし、全面的な簡易な同時同量制度に変更して欲しい。

さらに、一部のガス導管事業者から導管ネットワーク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こと、また、託送供給依頼者から公平な導管利用を実現するため、個々の導管ネットワーク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と、を勘案し、現行の通常同時同量制度と簡易な同時同量制度の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、託送供給依頼者と託送供給実施者との合意により、現行の2類型以外にも柔軟な方法も選択できるようにすべきとされた。また、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を提供すべきとされた。

これに対し、委員からは、現行の2類型の同時同量制度を維持することで新規参入が抑制されかねないため制度としては不十分であり、新規参入者が提案するように、一般ガス事業者が行っているピークカット分と同等の利用を新規参入者にも認めるような制度とすべきとの指摘があった。

こうした新規参入者からの導管ネットワークの中立性の確保、会計や託送供給料金の透明性の向上に関する要望も踏まえ、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審議した。第15回において、大手3社からは、小口部門の託送について、払出量は需要群ごとに一定程度をまとめた需要想定値とし、注入量は時間毎の需要想定値に基づくプロファイリング託送方式の採用という改善が提案された。この提案により、新規参入者は刻々と変化する需要に対応してガスを注入する必要がなくなるという点で柔軟なガスの送出が可能になる。この提案では、従来の簡易な同時同量に比較し計画値の積算が簡便にはなるが、大手3社が自らの導管にガスを送出する場合の条件をこの方式に揃えることにはならない。したがって、導管事業を営む事業者と託送供給利用者との差は解消されず、公平性は「法的分離」や「所有権分離」と同程度まで確保されない。委員からは、分離をせずに中立的なルールを設計・運用しようとする差別的な取扱いが

あることを前提に細かいルールを積み上げていく必要があり、その設計には時間がかかり、実現性も不透明であるため、「法的分離」を原則とすべきとの指摘がなされた。一方、「会計分離」を基本としているが第15回にガス事業者から提案のあった中立性向上のための取組をまず実施し、新規事業者との公平性・透明性を担保できるか否かを検証し、「法的分離」という手段を拙速に選択することなく、段階的に丁寧な議論を継続すべきであり、その過程において、電力システム改革における「法的分離」の成果を見極めつつ、我が国の国情にあった今後のガス事業における中立性確保の手段を複眼的な視点から検討していくことが重要であるとの指摘もなされた。

仮に「法的分離」を選択する場合、同時同量制度は導管事業者のグループ会社にも同じ条件が適用されることとなる。第8回で提示された従来の2類型よりも柔軟な同時同量制度を設けることで、導管事業者は、グループ会社の小売部門の便益も勘案して、その導管網をより効率的に活用できる同時同量制度を考案することが期待される。第8回で提示された同時同量制度の改善の方向性は、「法的分離」の下でより促進されると考えられる。