

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18回）-議事要旨

日時：平成26年12月9日（水曜日）9時00分～10時50分

場所：経済産業省本館17階第1～第3共用会議室

出席者

山内委員長、引頭委員、柏木委員、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
静岡ガス株式会社 戸野谷取締役社長
JFEスチール株式会社 技術企画部 藤井理事 エネルギーSBUリーダー
株式会社東芝 セミコンダクター&ストレージ社 生産性改善推進部 浜田参事
全国中小企業団体中央会 及川政策推進部長
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 松井専務理事
公正取引委員会事務局 経済取引局 調整課 本間補佐
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 御手洗係長

経済産業省

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
商務流通保安グループ 大本ガス安全室長

議事概要

導管部門の中立性確保について

- 資料4のP4について確認したい。「託送料金が明確な形を取って内外無差別であること」とあるが、逆に言えば、差別があるという意味か。
→内外の差別があるのではないかと声を聞いている。
→例えば、我々が未熟調の生ガスを供給する場合、託送供給ではなく自社の導管を使うので、設備費は安くなる。一方、我々の生ガスとガス事業者の熟調13Aガスとの間で、价格的に安いレベルで競争となった場合、ガス事業者のガス料金が、託送料金を割り込むとは言わないが、多少は安くなっている場合がないとはいえないと感じる。
→疑問が出されていること自体、説明不足で申し訳ない。改めてきちんと説明したい。当社の大口利用者に対しては、営業担当者から託送費用を明確に示しており、それを利用者によって変えること、例えば東京ガスの利用者には安く、他社の利用者には高くといった差別的な扱いはルール上不可能である。また、託送条件は届出事項であるので、内外の価格差は担保されているものと確信している。

- 建前としては、内外無差別なルール設計になっているので、ガス事業者としてはそのように言わざるを得ないのだろう。一方で、本日は利用者の視点から、託送料金について内外の差別があるのではないかと疑われるような高い水準であると言ってもらったということだと考える。
- 資料5の「2. 中立性確保を講ずるにあたっての留意点」において、会計分離を選択した場合の留意点として2点挙げられている。今回の議論では、ガス事業者と電気事業者の間で、お互い納得した料金で、導管を使用するという前提条件が合意に至らず、また議論がかみ合わなかったように感じる。このため、もし会計分離の中で改善を図るならば、透明性、公平性のみならず、納得性を担保できなければ、制度設計やその運用は難しいのではないかと。
- 会計分離、法的分離とも、導管の中立性確保のための手段であって、どちらも最適に設計されれば変わりはないかと考えていた。本委員会での検討においても、同時同量などを含め中立性確保の議論は相当程度一致するが、肝心の部分が煮詰まらない状態で来ており、最後は法的分離でなければ中立性確保は難しいかと思っていた。しかし、最後になってガス事業者から様々な提案があり、特に最後の提案は評価している。私の意見は、1点は法的分離を原則とするというもの。しかし、現時点では具体的な行為規制が煮詰まっておらず、したがって法的分離を今決めるのは時期尚早と考える。行為規制の検討期間は1年とし、それでも議論が煮詰まらない場合には、法的分離を考えつつイコールフットリングの観点からルール作りを検討した方が早道と考える。もう1点は、1年間の検討期間を置いて、それによって法的分離の実施時期も1年延期されるのは好ましくない。このため、実施時期は直ちに法的分離を決めた場合と変わらないようにすべきである。
- 事務局の事前説明では、保安を盾にされると法的分離は永遠にできない、保安の心配がない制度ができるか見極めて判断すべきではないか、との話があり、納得した。そこで、私の意見は、資料5の「1. 中立性確保の方式」の最初の選択肢（現行の会計分離の中で改善を図る）の結果を見てから、2つ目の選択肢（法的分離を導入する方向で検討を進める）を検討する、という案である。法的分離を今決めるのではなく、ガス安全小委員会で、法的分離でも災害対応が問題ない制度設計が可能か、また会計分離と規制強化で中立性を確保しうるのかを議論した結果を見て、法的分離を行うか否か決めればよいと考える。電気事業者からは、法的分離を行わなくとも改善は可能と聞いた。中立性確保のルールについては、ガス事業者の自主的取り組みだけではなく、学識者と行政だけで決めていけばよいのではないかと。
- 「2. 法的分離を講ずるにあたっての留意点」については、対象事業者の範囲を前回資料の(1)（導管の総延長が全国シェアの概ね1割以上）と(2)（保有する導管に複数事業者のLNG基地が接続）に限定する必要はないと考える。接続されるLNG基地が1つであっても新規参入は可能。また、国産天然ガス事業者も、国内最大の高圧導管を保有しており、多くのガス事業者に卸を行うことで、地方の利用者に接続されている。二重託送の不透明性を解消する意味でも、従業員数100名や利用者数10万件以上のガス事業者を除外する理由はない。ガス事業者の対象を狭めることで、地方の利用者に導管の中立性確保の利益がいきわたらず、地方活性化に繋がらなくなる。
- 消費者が自由化に求めるものは、料金低下と保安確保である。前回委員会で、オブザーバーから、法的分離はコストの増加を招き、行為規制で料金の上昇に繋がるおそれがあるとの意見を聞き、不安を感じている。欧米で、自由化により原料費や税金を除くガス料金が下がった事例は紹介されていない。法的分離でガス料金が上がっては、何のための自由化かわからない。法的分離について、もう少し丁寧で説得的な説明が必要と考える。
- 本日の利用者オブザーバーからの意見での共通項としては、とにかくガス料金を安くしてほしい、そのために選択肢を増やす自由化が必要、とのことかと思う。その中で、託送料金について不透明感が残っていることが否めない、との意見があり、そうした意味で中立性確保についても言及しているというものと理解。導管部門は総括原価方式であるため、本来は法的分離、会計分離とも変わらないものとする。もし、オブザーバーから指摘があったような内外格差があるのであれば、会計分離でどこまで解消が可能か検証するのが先決。その上で、ユーザーや新規参入者からまだ格差があるとの指摘が出るのであれば、法的分離もやむを得ないかもしれない。自由化によって、ガス料金が下がることが最も重要なことであり、そうした意味で会計分離を検証するということが、今決められる限界ではないか。特に、導管の延伸については、エネルギー基本計画にも記載されている天然ガスシフトにも関わる事項であるが、前回のヒアリングでも明確な回答は得られなかった。法的分離を行えば、新規参入者は既存需要の切替を行うだけになるのではないかと。その場合、ガス料金は競争で安くなるが、市場の拡大にはつながらない。国策として、全国の天然ガスのカバー率を上げていき、国力を向上させていく観点からは、法的分離により導管延伸が進むかわからないというのであれば、まずは会計分離の下で透明性を確保していくべき。
- 一次エネルギーであるガスは安全性が最も大切。保安の検討は、ガス安全小委員会にお任せしているが、その検討においては会計分離と法的分離のいずれを前提としているのか聞きたい。すなわち、会計分離による一体体制を基本としているのか、それとも会社を分割し保安は委託する形を想定しているのか。
- 中立性確保に関する意見は前回資料として提出しており、これを変更することはない。深く悩むのが、如何に国力を増大させるかという点。国力を増大させるとは、料金を安くし、それを利用者が享受できること。電力では現在、法的分離を検討しているが、それは送配電ネットワーク部門だけを切り出せばよいものと理解。そうであれば、電力・ガスを一体で営業できる電気事業者と、一次エネルギーしか持たないガス事業者では事情が異なり、均衡ある競争条件が必要ではないか。電力の場合、電気事業者は大規模な集中電源を保有している一方、新規参入者は大規模需要を獲得しなければ、新規参入が難しい。競争条件の均衡の観点から、電力とガスのシステム改革の間で、多少のハンデをつける必要があると考える。そうした点を考えれば、企業規模で電力の1/10であるガスの場合、まずは一体型の企業形態を維持しつつ、透明性について不満が出ないよう検証していくことが必要ではないか。

→ガス安全小委員会の検討では、法的分離と会計分離のいずれが良いかという点については中立的立場あり、法的分離を前提に議論しているわけではない。自由化後は、ガス事業者が新ガス導管事業と新ガス小売事業に分かれ、新ガス小売事業には既存ガス事業者に加え電気事業者等も新規参入することを念頭に、保安をいかに確保するか検討している。新ガス導管事業者と新ガス小売事業者が協働して、災害対策、保安対策をしっかりとやっていくべき、との方向で議論が進んでいる。

→電力については、ネットワーク部門の中立性確保を目的としており、ネットワーク部門と他部門の兼業を禁止することを想定している。すなわち、発電、営業、ガス事業などの一体運営は可能という方向で議論している。

- 「1. 中立性の方式」について、新たに「法的分離」の枠組みを導入する方向で進めるべきと考える。今の段階で法的分離を原則とし、その上で行為規制の検討を行うべき。行為規制を正しく設計すれば、コストの上昇や保安上の問題を生じることはないと考える。前回の委員会でのオブザーバーの説明は、行為規制の設計を間違えればコストが高くなる事態が生じ得る、ということ。法的分離のコストが、競争促

進による効果をはるかに上回るほどの大きくなり得る、ということではないと理解。いずれにせよ、コストを最小化する努力をすべき、という点は全く正しく、それは行為規制の検討の際に十分に考えるべき点である。保安についても、本日のオブザーバーから指摘があったとおり、保安を決して損ねないような制度設計としていく必要がある。一方で、法的分離の決断は、ガス安全小委員会で保安が大丈夫であることが確認されてから決めるべきとの意見については、おかしいと考える。事業者オブザーバーからも指摘があったとおり、自由化すれば理論的には新規参入者が全ての小売を獲得することもあり得る。そのような状況でも保安を確保できるよう、万全の態勢を整えることを念頭に置いて検討を進めてきたはずであり、そうであれば、法的分離により同じ資本の下で別会社となれば保安が確保できないということは論理的におかしい。また、仮に法人が分かれることで保安が確保できないのであれば、全ての保安責任をネットワーク部門に集中させることが自然な発想のはずだが、以前、ガス事業者は逆の主張をしていた。ガス事業者が法的分離により本当に保安を心配しているのか、それとも口実として主張しているのか、見極める必要がある。保安を盾にして議論を先延ばしすべきではなく、法的分離を決めた上で保安を確保できるような行為規制の議論に集中すべきである。

- 法的分離のコストは固定費としての面があり、企業規模が小さくなるほどその負担は重くなるのが心配される。また、ネットワークへの接続件数が電力より少ないことも事実であり、大手3社以外の事業者では、案件毎に個別に確認することで中立性を確保することも可能かもしれない。そうした観点からも、法的分離の対象は大手3社に限定することが合理的である。
- 法的分離で、ネットワーク部門と他部門に分離する理由は、ネットワーク部門以外は競争分野である一方、ネットワーク部門は基本的に独占で料金規制が存在する、という違いによる。このため、自由化部門についても細かく分離すべき、という議論は正しくなく、そうした点について電力システム改革の結論が見えなければガスの法的分離についても決めるべきではない、という議論も正しくないと考える。また、法的分離により価格が下がる可能性があるが、それが天然ガスシフトに寄与するのか疑問、との意見も正しくないと考える。ガス利用が進まない大きな理由は、ガス価格が高いことであり、価格が下がることは明らかに天然ガスシフトに寄与すると考える。
- 大和総研のレポートで、欧州でガス料金が上昇したとの記載があったことについて指摘があったが、欧州のガス料金の上昇は、原油価格上昇による原料価格の上昇が原因の相当部分を占めており、ガス事業者のオペレーションはむしろ効率化されていると理解。ガス料金のうち、原料価格が7割を占め、ガス事業者の努力で圧縮できる部分は3割しかないことから、利用者からは自由化の効用が分かりにくいことは事実。欧州出張でも、行政から利用者にうまく説明できず誤解を招いている、との発言があった。
- 託送料金は、ガス事業者と新規参入者のいずれからガスを購入しても、ガス料金の中に含まれる。その扱いが内外無差別であることを考えれば、最終価格が安いのは、競争の結果として、利益がほとんどないか赤字の状態の販売しているものと理解。最終価格の問題を考えているのか、託送料金だけの問題を考えているのか、きちんと分けて議論すべきと考える。
- 導管の中立性を考えれば、料金積算過程の透明性、2つ目に導管アクセスの公平性が重要。独立して契約がある観点で、法的分離の方が優れていると言わざるを得ない。そうなれば、資料5の上の選択肢（現行の「会計分離」の枠組みを維持し、その中で改善努力を図るべき）は難しい。そうなれば、下の選択肢（新たに「法的分離」の枠組みを導入する方向で進めるべき）となってしまうが、法的分離の決定時期は慎重にすべき。議論が尽くされていないという印象。もっと議論を深めた上で決めるプロセスの方が良いのではないのか。あくまで決め方の問題。法的分離は、事業会社の経営にとって非常に大きな問題。例えば、法的分離の枠組みだけが決まった場合、事業者が株主や顧客から「法的分離されるとどうなるのか」と聞かれても回答しにくく、混乱をもたらす可能性を否定できない。ただし、「慎重に」というのは、会計分離で十分という意味ではない。ベクトルは法的分離を将来の形としておきながら検討していくということ。
- ガス業界に期待されていることについて。コージェネレーション等、天然ガスシフトの推進によるエネルギー効率化を担うことはもちろん、ガスの安定供給、さらにはオペレーションを見直し、効率的な事業運営を目指すことも重要。法的分離の対象候補は大手3社という考え方はそれで良いが、こうしたガス業界の期待に応える観点でいえば、3社は業界のリーダー候補でもある。そうなれば、法的分離の検討にあたっては、総合エネルギー企業を目指すべく、グループ一体で経営でき、グループで資金管理、融通が可能であることが非常に重要。そうした観点から、法的分離の議論がまだ十分でない例を1つ挙げる。前回の資料3に「機関設計に関する規律」という項目について、例示されている内容以外に導管事業者の中立性を損なう事項があるのか不明な中で、こうした規制が妥当なのか、よくわからない。経営の自由度が限定され、自由化によるメリットを需要家が享受できない懸念がないよう、行為規制をもっと詰めるべき。
- また、資料5の2.の「中立性確保策を講ずるに当たった留意点」について、6点述べる。(1)グループ経営や資金融通に支障を来さない制度設計とすること、(2)需要家、新規参入者に対しても、わかり易い形で導管部門の透明性を確保して、説明責任を果たせるような内容とすること、(3)行為規制は必要最小限な内容とし、分離コストを低減すること、(4)ガス導管のオペレーションについて、従来の考え方を前提とせず、例えば同時同量方式がそもそも妥当か抜本的に見直すなどイノベーションを促進すること、(5)法的分離の影響について天然ガスに関わる部局と議論し、全体で整合性のある制度とすること、(6)法的分離を行う際に多様な会社の形（純粋持株会社など）が生じて、親会社などを適切に監督できるよう、行政の新たな監督のあり方を検討すること、また、保安などの自主規制について、ルールの明確化など実施を確保するための枠組みを整備すること。一つ一つ丁寧な議論を進めていくことが重要。
- 法的分離が行われるまでは、会計分離の世界となる。ガス事業者から先日提案された内容を皮切りに、更なる中立性、効率性が確保されるよう、努力、改善を引き続き進めていくべき。
- 資料5の1.について、1つ目の選択肢（現行の「会計分離」の枠組みを維持し、その中で改善努力を図るべき）には反対。これまでの議論を踏まえれば、会計分離を選択することには反対。一方、2つ目の選択肢（新たに「法的分離」の枠組みを導入する方向で進めるべき）であるが、選択肢の立て方自体が、いずれも決め打ちとなっており、これまでの議論に合致しているか疑問。中立性確保の点では明らかに法的分離が優位だが、資金調達や保安については今後の行為規制による部分が大きいという議論と認識。そうなれば、この時点で法的分離を決めて、その上で行為規制を詰めるのは、順序として逆転しているのではないのか。このため、例えば「新たに法的分離の枠組みを導入することを、期限を切って検討すべき」としてはどうか。ここで、期限を切ることが重要であり、曖昧、先延ばしになるデメリットを解消するためである。さらに、実施する期限も重要。電力が2016年、ガスが2017年に自由化を想定すること、電力が2018年から2020年に法的分離を想定していることから考えれば、ガスは2019年から2021年が考えられるが、その期限は変えるべきではない。その期限を変えず、間に合うように検討していくべき。
- 詰まっていない行為規制は多数ある。例えば、料金経過措置を強めるべきとの意見が出てきているが、そうなれば、競争を発生させて需要家が選択できるようにすることを毀損する危険性がある。このため、経過措置はある程度限定的なものとし、例えば3カ月に1回で評価をして、可能な場合にはほとんど外していく方向とすべき。

- 資料5の1. について、1つ目の選択肢（現行の「会計分離」の枠組みを維持し、その中で改善努力を図るべき）には同意できない。ガス事業者からの提案については、前回の議論から考えれば、実務的な検討を進めなければそれで良いとも言えない状況と理解。そうした意味では、法的分離を視野に入れた上で検討すべき。会計分離に係る改善提案についての実務的検討を加速するためにも、法的分離を視野に入れることが理にかなっている。
- そうした検討の上での留意点であるが、これまで、利害が対立する者が議論しても、実務的に機能させるための議論が進まない点があったと考える。実務をこなせる能力、マンパワーがあるか、そうした点を詰め、必要に応じ代替案を提示するなど、段階を踏んだ検討が必要。一方、法的分離を視野に入れた場合、第三者や需要家を含め、課題克服のための十分な検証が必要。
- 検討期間については、実務を考えれば果たして1年で詰め切れるか疑問。例えば、会計監査で妥当性まで検証・保証することとなれば、保証する側の責任も相当重いものとなる。監査の手順、ルールを定めて運用するためには、時間をかけた検討が必要ではないか。何らかタイムラインを定め、1年で可能なか検証した上で結論を出すべき。
- 保安に係る議論で、ガス事業者から「多能工」との言葉が出されたが、その意味は大手3社と中小事業者で異なるものと認識。大手では、小売や導管等の業務をキャリアパスの中で経験。一方、中小の場合は本当に1人で複数の役割を果たしており、現実には人を切り分けることが難しい。今回の検討の対象を大手3社に絞ることは、妥当な考え方ではないか。
- コストについては、法的分離でも、会計分離の中で第三者の検証を入れても、コストは増加する。したがって、その他の部分の合理化、効率化を進め、全体としてコストが膨らまないよう工夫することが必要。

→12月3日のガス大手3社の提案について、業界として、可能な限り実施に移していくよう精一杯努力してまいりたい。まだ決定ではないかと思うが、おそらく「1年間しっかり頑張れ」と言われたと感じている。新規参入者などにも入っていただき、委員の御指摘もいただきつつ、更なる制度改善に努めてまいりたい。また、年限の問題については、委員の御指摘は、この1年間があるからといって実施時期が1年遅れるわけではないという意味と理解。この点を肝に命じて頑張りたい。

- 1年間検討する旨の委員意見は、ガス大手3社の提案を1年間検討するという意味ではなく、法的分離を有力な選択肢と位置付けてその検討を1年間行うという意味と理解している。3社の提案は、当然すぐに実施されるべきものと理解。3社の提案も含め、同時同量や中立性・透明性の改善は、法的分離の有無にかかわらず重要であり、すぐに実施すべき。また、提案内容には比較的低コストであり、中小事業者でも可能な内容が含まれており、そうしたものは大手3社に限らず実施すべき。特に、第三者が検証できるよう情報を提供することは当然に行うべきこと。
- 法的分離を決めることを1年間先送りしても、その間、何を議論するのか不明。行為規制は詳細に決める必要があることから、電力システム改革では5～7年の準備期間を設けたものと理解。
- ガス事業者は、3社の提案を評価している委員が多くいることを踏まえ、その期待を裏切ることのないよう、一刻も早く透明化、中立化の提案を出していくべき。
- 会計分離の改善策を1年間検討するのではなく、法的分離の準備をするための期間と理解。その準備の中で検討すべき点は、行為規制、特に経過措置のところで具体的な競争との関係をきちんと見るといふ点。
- 中立性の追求の上では、原理主義的には法的分離がよいが、それが本当に現実を踏まえたもので、国内の均衡ある競争が実現するかという点では、時間的なプロセスが非常に重要と考える。ガス事業では、プレーヤーが少数であるため、透明性を管理しそれを検証していくことでうまくいくこともあり得ると考える。現実を踏まえ、国力を増大するためには、どのようなプロセスを踏めば社会的コストが最も少なく、ユーザーに利益があり、ガス事業の公平性も維持できるのか。そうした点を考えれば、まず資料5の上の選択肢（現行の「会計分離」の枠組みを維持し、その中で改善努力を図るべき）を実行し、これで問題が生じる場合には法的分離に移らざるを得ない、という意見。中立性確保の方式については、年数の問題ではなく、電力との兼ね合いを考えて検討すべき。1年間ではなく、もう少し余裕がある考え方が必要。
- 法的分離を行うか否かを1年かけて議論すべきという意見。これまでの検討過程で、会計分離で改善努力すれば、新規参入者の納得感が得られるかといえば、そうではないとの印象を持った。したがって、透明性の担保には法的分離が一番わかりやすく、またコストをかけないための制度設計ができれば、納得感のある形になると考える。検討を進めるにあたり、ある程度ゴールを見据えて議論すべき。期限を切った方がより前に進むのではないか。
- 検討期限は難しい問題。行為規制については、中身が重要なのであり、その検討が1年で十分かは不明。ただ、国民への説明責任を考えれば、最終的な期限についてはある程度の目処を置いて検討を進めることが必要ではないか。一応の参考として、電力システム改革における期間の考え方は参考となるのではないか。
- 資料5の1. の選択肢のいずれが良いかを定める期限の議論と、行為規制等の詳細を検討する期限と、2つの期限がある。そのいずれの議論をしているのが不明。1年と期限を切るべき、との意見について、詳細設計が全て決まらなければ、法的分離が決められないという趣旨でないことを確認したい。電力システム改革では、法的分離という基本的な方針が決まってから、詳細な制度設計を行った。法的分離までの準備期間が5～7年となっているのは、行為規制を詰める等、準備に時間を要するという趣旨であることも認識すべき。

→最後に委員長から、資料5の1. の2つの選択肢について、現行の枠組みを維持することに賛成された方は非常に少数であった、一方で「新たに『法的分離』の枠組みを導入する方向で進めるべき」との案は若干慎重に検討すべきとの意見もあった、また、行為規制の内容や、行為規制の検討と法的分離の決断の前後関係等を含め、また議論しなければならぬとの意見が強かった、との認識が示された。その上で、今後の進め方について事務局と議論する旨の発言があった。

- 次回は料金規制なども議論されるとのことで、本日、ガス料金の質問を提出した。前回のオブザーバーの事業者からの発言を聞いていて、料金について不安を感じており、回答をお願いしたい。

今後の進め方

次回は17日に開催。

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

最終更新日：2015年2月2日