

利用者保護のための措置（小売料金規制の経過措置）

＜議論の整理＞

1. 議論の経緯

第7回小委員会（本年4月3日開催）の審議や第12回小委員会（同7月31日開催）で示した「ガスシステム改革小委員会におけるこれまでの審議の整理」で確認したとおり、小売の全面自由化の趣旨に鑑みれば、供給区域において独占的に小売事業を行う事業者がなくなれば、供給の独占を前提として設けられている現行法の小売料金規制、すなわち総括原価方式に基づいて供給約款料金を算定し、経済産業大臣の認可を受けることとする規制を廃止するのが基本的な方向である。そして、著しく消費者の利益を損なうような小売行為があった場合には、経済産業大臣が事後的に業務改善命令を行える制度とする。

一方、地域独占を廃止しても、実質的に一の事業者が小売事業を行う状況が生じれば、規制なき独占となり不当な料金値上げが生じないか懸念する指摘があった。また、国民からの意見募集においても、「電力事業と同様、都市ガス事業においても、適切な競争環境が形成されるまでの経過措置を求めます。」「ガスにおいても、健全かつ実質的な競争環境が形成されない場合、無秩序な料金自由化は料金上昇を招くおそれがあり、一定期間、都市ガス事業者には規制料金を維持することを義務付けるなど、経過措置について十分な検討をしていただくことを求めます。」など、電気事業法で設けられたような経過措置を検討すべきとの意見が提出された。

以上を踏まえ、第12回小委員会に示した「ガスシステム改革小委員会におけるこれまでの審議の整理」において、家庭用など小口の小売料金規制について「何らかの移行措置は必要か、必要な場合にはどのような内容及び期間とすべきか」改めて検討することとした。そして、第14回小委員会（同9月24日開催）において、小売の全面自由化後に、競争が十分でない地域において、小売料金規制を廃止することにより規制なき独占が生じる事態を防止する必要があるため、小売の全面自由化後も、当分の間、現行の一般ガス事業者のうち、競争が十分でないと判断される地域の事業者について、その供給区域を対象として小売料金規制の経過措置を置く方向性を示した。

2. 経過措置の基本的な考え方

経過措置の内容としては、対象事業者の旧供給区域内を対象とし、約款に基づく料金による供給を引き続き義務付け、これを値上げする場合には総括原価方式による認可制、値下げする場合には届出制とすることとする方向とされた。この約款については、制度移行前の供給約款を引き継ぐことも、新たに定めて認可を受けることも可能とする。一方、規制料金以外に、利用者との合意による自由料金を設定することは妨げないこととする。なお、電力ほど強い料金規制は必要ないのではないか、との意見もあった。

また、都市ガスは、LPガスやオール電化など他のエネルギーとの競争がある点で、電

力とは異なる特性を有する。こうした他エネルギーとの競争状況は、地域の人口密度や需要密度、有力な競合事業者の有無などの要因により地域差があり、既に十分に競争が生じている地域において料金の経過措置を講ずると、当該対象とされた事業者にのみに過重な負担がかかり、競争上の不公平を生じる。こうした事態を避けるため、各地域での競争状況を個別具体的に検討し、競争が十分でないと判断される地域の事業者についてのみ、経過措置の対象とすることとする。

経過措置の対象事業者及び措置解除の指標の具体的内容については、第14回小委員会などの審議を踏まえ、以下の3.及び4.の方向で検討を進めることとする。

なお、現行の簡易ガス事業については、制度を廃止し、液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律（以下「液石法」と呼ぶ。）に移管する方向であるが、小委員会の議論においては、現行の一般ガス事業と同様に、競争が十分でない地域において規制なき独占が生じる事態を防止するため、料金の経過措置を置くべきとの意見が出された。これを踏まえ、今後、一般ガス事業と同様に、個別具体的な競争の実態を踏まえ、その在り方を検討することとする。

3. 経過措置の対象事業者

経過措置の対象事業者については、各地域でのLPガスやオール電化など他のエネルギーとの競争状況を個別具体的に評価した上で指定することとする。

なお、公営事業者については、地方公営企業法において、その料金は、公正妥当かつ能率的な経営の下における適正な原価を基礎とし健全な運営を確保することができるものでなければならないとされている。また、その予算は毎事業年度、議会の議決を経ることとされ、運営は議会により監視されている。このため、規制なき独占による不当な値上げの蓋然性は小さいと考えられることから、経過措置の対象外とすることとする。

対象事業者の具体的な指定基準については、原則として現行の供給区域内の都市ガス利用率¹が75%程度以上という基準で区切り、対象となる事業者を限定的なものとするべきとの意見や、都市ガス利用率を指標として用いる場合、現行の供給区域内は直着に近い状態になれば都市ガス利用率だけで現行の供給区域内の平均的な競争状態を示す指標とはいい切れず、対象事業者についてきめ細かく判断していくべきとの意見があった。

こうした意見を踏まえつつ、規制なき独占による不当な値上げが生じることがないように、現行の供給区域内での競争状況を個別具体的に分析しつつ、きめ細かく判断していくこととする。

4. 経過措置の解除の指標

対象事業者に係る経過措置の解除は、その後の競争状況の変化により対象事業者に該当しなくなった場合に加え、小売全面自由化後の都市ガス事業者間競争の進捗状況等も評価しつつ判断する必要がある。これに関し、解除要件は消費者団体が参加した透明性ある委

¹ 都市ガス利用率は、(ガス供給契約を締結している利用者数(調定数)) / (現行の供給区域内世帯数)、で算出。

員会で決めるべきとの意見があった。

また、解除の是非を検討するタイミングについては、可能な限り早く解除できる仕組みを入れておくべきとの意見や、3カ月や6カ月と区切るなど、経過措置の期間を明確にし、その上で必要があれば更新できる制度とすべきとの意見があった。

なお、電気事業法における小売料金の経過措置では、①旧一般電気事業者以外の小売事業者の新規参入の状況、②旧一般電気事業者間の競争の状況、③規制料金ではなく自由料金を選択している需要家の割合、などを総合的に勘案し、解除時期を決定していくこととしている。

今後、小委員会における委員の意見を踏まえ、電気事業法の運用などを参考にしつつ、具体的な解除のあり方を検討していくこととする。

1. 小売全面自由化の意義

(第 12 回小委員会 資料 4 「ガスシステム改革小委員会におけるこれまでの審議の整理」
「2. 小売全面自由化の意義」から抜粋)

ここで、今般のガスシステム改革で小売の全面自由化を検討する意義を改めて確認する。

本年 4 月に閣議決定された新たなエネルギー基本計画において、都市ガスの主たる原料である天然ガスは、「石油と比べて地政学的リスクも相対的に低く、化石燃料の中で温室効果ガスの排出も最も少ない」の特長を有しており、また、「水素社会の基盤の一つとなっていく可能性もある」と指摘されている。そして、「今後、シェール革命により競争的に価格が決定されるようになっていくことなどを通じて、各分野における天然ガスシフトが進行する見通しであることから、その役割を拡大していく重要なエネルギー源である」と位置づけられている。これを踏まえ、同計画においては、政策の方向性として、「地球温暖化対策の観点からも、コージェネレーションなど地域における電源の分散化や水素源としての利用など、利用形態の多様化により、産業分野などにおける天然ガスシフトを着実に促進」することが求められている。そして、「ガスシステム改革の推進に当たっては、利用形態の多角化を促進することが重要な鍵となる。例えば、環境調和性に優れたボイラー、工業炉や熱電配給により高い省エネルギーを実現する天然ガスコージェネレーション、系統電力需給ピークを緩和するガス空調等の拡大、さらに、燃料電池への水素供給のための原料としての役割も期待される」としている。

一方、都市ガス事業の現状を見ると、工場などの工業用の市場はここ 15 年で 2 倍以上に増加しているものの、商業用や家庭用では頭打ちになっている。また、オール電化、LP ガス、灯油など他のエネルギーとの競争が激しいために、一般ガス事業の供給区域（都市ガス事業の導管が敷設される地域）の中でも、都市ガスの普及率が 5 割を下回る事業者が 109 に上っている。今後、人口減少が進むとこのような市場縮小の傾向がさらに強まるおそれがある。これまで、ガス普及拡大・機器開発や新たな用途開発等の活動は、ガス事業者が主体的に取り組んできたが、調理や給湯といった従来の使い方に加え、エネファーム（家庭用燃料電池）やエコウィル（家庭用コージェネレーションシステム）による発電と給湯、燃料電池自動車への供給といった新たな使い方を提案していかなければ、天然ガスの魅力が利用者に十分実感されず、将来、販売量が減少する可能性もある。しかしながら、207 の一般ガス事業者のうち、利用者にエネファームが導入されているのは 110 事業者、商業用・工業用コージェネレーションでは 95 事業者にとどまる。都市ガス事業は予め導管網整備の投資を行い、これを回収しながら遂行する特性があるため、仮にガス需要が十分に見込めないようであれば、導管網の拡大が抑制され、さらには導管網を維持することも困難になりかねない。

こうした懸念を払拭するためには、まずガスが競争力ある価格で供給される必要があり、このため原料調達コストの抑制も重要である。今月まとめられた総合資源エネルギー調査

会の資源・燃料分科会及び石油・天然ガス小委員会合同会合の中間報告書においては、供給源の多角化、消費国間の連携、包括的アライアンス等による新しい共同調達等の方向性を提言している。一方で、ガスの魅力を活かした新たな用途の提案も重要である。このためには、1.(1)のガスシステム改革の目的①で確認したように、ニーズを的確に捉える新たなサービスやビジネスを創出するため、従来にない新しい発想がガス事業に提案されるよう、異分野からの参入を含め、新たな事業者の参入が活発に行われる制度環境を整備する必要がある。これが小売の全面自由化を検討する第一の背景である。

また、新たなエネルギー基本計画では、「電力・ガスシステム改革等を通じて、産業ごとに存在していたエネルギー市場の垣根を取り払うことで、既存のエネルギー事業者の相互参入や異業種からの新規参入」を促し、「こうした多様な主体が、様々なエネルギー源を供給することができるようになることで、エネルギー市場における競争が活性化し、エネルギー産業の効率化」を促進し、「地域に新たな産業を創出するなど、地域活性化に大きく貢献すること」を目指している。電力システム改革第2弾となる本年の電気事業法改正により、平成28年(2016年)から電力の小売が全面自由化されることとなった。ガソリンや灯油などの石油製品については、平成13年(2001年)に石油業法が廃止され販売が自由化されている。液化石油ガス(LPGガス)は元々販売が自由であり、地域独占の規制はない。主たるエネルギーのうち都市ガスも小売を全面自由化すれば、エネルギー事業者間の垣根が一層低くなり、「既存のエネルギー企業を、様々なエネルギー供給サービスを行う総合エネルギー企業へと発展していくことを促し、事業の多角化による収益源の拡大や、事業分野ごとに重複して保有されていた設備・事業部等の集約化等を可能」となる。「これにより、総合エネルギー企業は、経営基盤の強化を進め、活発な競争を勝ち抜くための新たな投資を積極的に推進していく主体となるとともに、異分野から参入してきた新規事業者との競争や連携を通じて、産業全体の効率性の向上や新たな市場の開拓を進め、我が国の経済成長を牽引していくことが期待される」。都市ガスだけ総合エネルギー企業の波に乗り遅れないようにする。それが小売の全面自由化を検討する第二の背景である。

2. 内管や機器の貸付、及びガス料金による回収について

自由料金の下で競争を行っているLPGガス販売事業においては、契約時にLPGガスの利用機器や内管、警報器等を貸し付け、設備貸付料として定期的に別建てないしガス料金に算入して貸付料金を徴収しているケースが見られるが、この場合は契約時に料金徴収の方法や契約解除時の精算額の計算式(減価償却方式など)等を明確に示し、消費者の同意を得ていれば、それ自体に問題があるわけではない。

ただし、平成11年には、利用機器や内管の設備費用を、建設業者や不動産業者に対し無償で行うことにより、住宅への入居者に対して継続的な取引を確保しようとするいわゆる無償配管を行うことについて、公正取引委員会から独占禁止法上問題が生じるおそれがあると指摘され、経済産業省としても、こうした問題に対して「取引適正化・料金透明化

に向けた措置」を取りまとめ、改善指導を実施。こうした流れを受けて、L P ガス小売事業者の団体である日本エルピーガス連合会（現・（一社）全国L P ガス協会）においても、業界自主ルールである「L P ガス販売指針」を策定・徹底することで、問題の解決に向けた取組を進めたという経緯があることから、本件に関しては消費者への十分な情報提供が求められる。

また、現在の液石法では、「液化石油ガスの販売契約を締結したときは、遅滞なく、販売契約の内容について記した書面の交付をしなければならない」という義務が液化石油ガス販売事業者に課されており（いわゆる 14 条書面）、当該書面については、消費者に交付するとともに当該販売事業者においても取引関係が継続する間、保存する必要がある。こうした書面の交付が適正になされない場合、経済産業大臣等は、書面交付命令や登録の取消し等の措置を取ることができる。

なお、都市ガスについても、小売を全面自由化すれば、消費者の同意を前提として、経年管内管の入れ替えなどの費用を、毎月のガス料金の中で支払う方法を選択することも許容されると考えられる。その際には、契約前に、そうした支払い方法や解約時の精算額の計算方法などについて、消費者に書面で説明し同意を得るとともに、契約後にも書面を交付することが必要となる。

3. 熱量変更の投資や経年管対策費、別荘など少量消費について

ガス料金については、ガス事業法第 17 条第 2 項第 1 号において、「料金が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものであること」とされており、料金を変更する場合には、供給約款の変更として、経済産業大臣の認可を受ける必要がある。また、料金を引き下げる場合は、同条第 4 項の規定に基づき変更後の供給約款を経済産業大臣に届け出る必要がある。

このため、熱量変更のための投資費用や、経年管対策費用のうち事業者所有の資産（すなわち、内管以外の部分）に係るものについては、上記の条件にあてはまるものとして経済産業大臣の認可を受ければ、原価に算入し料金を引き上げることが可能である。（料金引き下げの場合は届出。一般ガス事業供給約款料金算定規則の別表第 1 参照。）。また、少量消費についても、その原価が回収できていない等の理由から、原価全体を見直して料金値上げを行うことも、同様に経済産業大臣の認可を受ければ可能である。なお、ガス料金表（供給約款料金）は、一般ガス事業供給約款料金算定規則の第 12 条において、ガス使用量等に応じた利用者グループ（需要群）毎に設定することとされているため、例えば「別荘の」少量利用者など、ガス使用量等以外の特性により特定の利用者を区分して料金設定を行うことは認められない。

<参考>

○ガス事業法

(供給約款等)

第十七条 一般ガス事業者は、ガスの料金その他の供給条件について、経済産業省令で定めるところにより、供給約款を定め、経済産業大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

2 経済産業大臣は、前項の認可の申請が次の各号に適合していると認めるときは、同項の認可をしなければならない。

一 料金が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものであること。

二～四 (略)

3 一般ガス事業者は、第一項後段の規定にかかわらず、ガスの料金を引き下げる場合その他のガスの使用者の利益を阻害するおそれがないと見込まれる場合として経済産業省令で定める場合には、同項の認可を受けた供給約款で設定したガスの料金その他の供給条件を変更することができる。

4 一般ガス事業者は、前項の規定によりガスの料金その他の供給条件を変更したときは、経済産業省令で定めるところにより、変更後の供給約款を経済産業大臣に届け出なければならない。

○一般ガス事業供給約款料金算定規則（経済産業省令）

(総原価の算定)

第二条 法第十七条第一項の規定により定めようとする、又は変更しようとする供給約款で設定する料金を算定しようとする一般ガス事業者は、原価算定期間として、当該事業者の事業年度の開始の日又はその日から六月を経過する日を始期とする三年間を定め、当該期間においてガス事業を運営するに当たって必要であると見込まれる原価に利潤を加えて得た額（以下「総原価」という。）を算定しなければならない。

2 前項の総原価は、第四条の規定により算定される営業費の額、第五条の規定により算定される営業費以外の項目の額及び第六条の規定により算定される事業報酬の額の合計額から第七条の規定により算定される控除項目の額を控除して得た額とする。

(営業費の算定)

第四条 事業者は、営業費として、別表第一第一表（１）に掲げる項目ごとに、同表に掲げる方法により算定される額を、様式第二第一表及び第二表に整理しなければならない。

(供給約款認可料金の設定)

第十二条 事業者は、供給約款認可料金を、前条の規定により整理された供給約款料金原価を基に、ガスの使用者の使用実態に応じたガスの販売量その他の想定値を基準として複数の需要群に区分し、当該区分ごとに基本料金及び従量料金を組み合わせるものとして設定しなければならない。

2 事業者は、供給約款認可料金を、供給約款料金原価と原価算定期間中の供給約款に係るガスの販売量により算定される供給約款認可料金による収入額が一致するように設定しなければならない。

別表第１（第４条、第５条、第６条、第７条、第２２条関係）

第１表 総原価の分類及び算定方法（営業費等）（次頁）

※ 熱量変更のための投資費用や、経年管対策費用のうち事業者所有の資産に係るものは、基本的には「減価償却費」により原価に算入される。

別表第1（第4条、第5条、第6条、第7条、第22条関係）

第1表

総原価の分類及び算定方法（営業費等）

(1) 営業費

項 目	算 定 方 法
原材料費 原料費 加熱燃料費 補助材料費	原価算定期間中の供給計画等に基づいた数量に、時価を基礎とする適正な単価を乗じたものとする。
労務費 役員給与 給料 雑給 賞与手当 法定福利費 厚生福利費 退職手当	原価算定期首における実績又は直近実績と原価算定期間中の変動とを考慮した適正な額とする。
修繕費	以下により算定するものとする。 A 基準修繕費（ガスメーター修繕費を除く。） 製造費、採取費、供給販売費及び一般管理費の別に以下の算式により算定するものとする。 $\text{原価算定期首帳簿原価} \times \frac{\text{原価算定直前2年間の経常修繕費の合計額}}{\text{原価算定直前2年間の各事業年度期首帳簿原価の合計額}} \times \frac{12}{\text{事業年度月数}}$ 経常修繕費にガスホルダー修繕引当金に係る費用を算入していない場合であつて、原価算定期間において当該費用の引当を行うときは、適正な額を加算することができるものとする。 なお、帳簿原価は、土地及びガスメーターに係るものを除いたものであつて、工事負担金圧縮後のものとする。 B ガスメーター修繕費 原価算定期間中のガスメーターの取替計画、修繕計画等に対応した数量に、時価を基礎とする適正な単価を乗じたものとする。 C 新設事業者の修繕費は、上記A及びBにかかわらず、通常予想される経常修繕に要する適正な見積額とする。
租税課金（法人税及び住民税のうち法人税割を除く。）	A 固定資産税、事業税等の諸税は、各税法の定めるところにより算定した適正な額とする。 B 報償金、道路占用料等の公課は、原価算定時において、契約され又は変更されることが確実なものの適正な見積額とする。
減価償却費	原価算定期間を通じて存する固定資産の帳簿価額及び原価算定期間中増加する固定資産の期間計算を行った帳簿価額に対し、当該事業者が採用している減価償却の計算方法により算定した額とする。この場合において、耐用年数及び残存価額は、法人税法の定めるところによるものとする。ただし、新設事業者にあつては、減価償却費の計算は、定額法によるものとする。
その他の諸経費（上記以外の営業費をいう。）	原価算定期間中における供給計画等に対応した適正な見積額とする。