

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19回）-議事要旨

日時：平成26年12月17日（水曜日）10時00分～11時40分

場所：経済産業省本館地下2階講堂

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

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

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 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 福西補佐

経済産業省

資源エネルギー庁 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

商務流通保安グループ 大本ガス安全室長

議事概要

導管事業の類型整理と自己託送制度について

- 方向性はこれで良いが、1点質問。現行の一般ガス事業者が、仮に高圧、中圧のみの導管を敷設し、小口供給も行わない地域を作った場合、今回の新たに提案のあった「特定ガス導管事業者」とのイコールフットINGはどうなるのか。
→ イコールフットINGにすべきと考える。今回の事務局案は、現行の一般ガス事業者とガス導管事業者の整理と同様のものであり、利用目的が同じ導管ならば、主体に関わらず、規制水準は同一にするとの考え方である。
- 産業用にガスを販売している電気事業者の導管はどうなるのか。資料3のP2の(2)参入規制について、二重導管規制については、運用を緩和していくものと理解しているが、その方向性を聞きたい。
→ 事業主体の性質ではなく、どのような導管を整備する事業者かで事業類型を分けるのが基本的な考え方。したがって、電気事業者が敷設した導管であっても、その先でガスを供給するならば、ガス事業法のガス導管事業として扱われる。二重導管規制については、5月の審議会の整理は基本的に変わらない。5月の議論では、現在の運用は厳しすぎであり、緩和すべきとの意見があった。それを踏まえ運用を見直していく。
- 例えば卸供給の際に、多様な調達先から購入する事業者がいる場合、届出制か許可制かという点で、託送料金等の面で、不公平のないような制度設計とすることが重要。
→ 特定ガス導管事業者と一般ガス導管事業者は、外形的に区別可能であり、事業者が任意に選択できるものではない。5月の議論では、最終保障サービスを一律に課さない可能性もあったため、事業類型を一本化すべきということだったが、高圧・中圧のみの導管を整備している事業者がいるという実態があることから、低圧管まで整備している事業者と客観的に区別ができると考えた。

- 事務局提案に賛成。一方、二重導管規制については、既設導管の投資を回収することと、将来の無駄な投資を抑制することの2つの目的がある。後者の目的は、理論的には正しいが、場合によっては参入を抑制する危険があり、二重導管を許容して競争させた方が広域的な設備が形成される可能性もある。この点に留意して検討すべき。
- 資料3のP3、4行目の記載に違和感。11月の小委員会における事業者ヒアリングでは、卸料金に係る託送費用の明確化が必要との要望があった。特定ガス導管事業者の供給先には、卸受ガス事業者が存在する。11月の小委員会では、国産天然ガス事業者がLNGの導入に伴い最大14%の値上げを行っていることを考えれば、家庭用ガス料金の抑制には、国が大株主の大企業であり、多くの事業者のガスを卸している国産天然ガス事業者についても、一般ガス事業者と同様に導管部門の公平性・透明性を確保すべき、との意見を申し上げた。卸供給に使用する中・高圧の託送供給条件について、一般ガス導管と特定ガス導管を区別する必要はないと考える。
- 最終保証サービスは、現に都市ガス供給を受けている世帯について、小売事業者の倒産等が生じた場合の緊急的な供給義務と理解していたが、供給区域の範囲であれば、自宅前にガス管が無い場合でも、無料で新規供給を引き受けてもらえるのか。また、LPガス会社が一般ガス導管に新規にガス導管を接続し、卸を受けることにより、消費者に安くガスを供給することも可能か。供給区域内でガス管のない地域で、他社がガス管を新設し、ガスの供給を受けて安価なガス供給を行うことも可能か。

→ 料金の明確化については、法制面として、参入規制を届出制とする場合、料金規制とのバランスがあると考え。一方で、資料3にあるとおり、託送料金は届出制であるが、経済産業大臣がチェック可能。これは、現行のガス導管事業も同じであり、緩和するものではない。大口・卸についての託送料金は料金全体の1割弱を占める。御指摘の国産天然ガスの卸料金値上げは、原料費の関係によるものであり、託送料金の上昇が原因ではないと承知している。その点は区別すべき。いずれにせよ、料金の適切性は確認したい。厳しく見るべき、という点は御指摘として承る。

最終保障サービスの趣旨は御指摘のとおり。一方、一般ガス導管事業者の供給区域については、独占的に導管を敷設する区域であり、逆に供給区域を設定した以上、依頼を受ければ導管を敷設することとなる。なお、最終保障サービスの料金は、急に供給するという性格上、様々な追加費用がかかるため、そうした費用を適切に乗せた上での供給となり、長期間供給することを念頭に置いているものではない。また、LPガスより安いことを保証するものでもない。

事業者から一般ガス導管事業の供給区域について申請があった際には、その区域に実際に導管を敷設し供給ができるのか、役所が審査した上で許可する。その導管敷設費用が高コストになっていないかという点は、料金審査の過程で確認する。すなわち、供給区域で二重に投資するといった問題を避けるため、その地域で導管を敷く事業者を先に決め、料金審査でコストの抑制を図っていくものである。

- 二重導管規制は、消費者に相当大きな不利益が生じるもので、事業者がそれを証明しない限り、発動されないものと理解。過去の小委員会の議論もそうしたものであったと考える。そして、例外的に規制を発動する場合には、審議会に報告がなされるといった、透明性のある形での運用されるものと理解。
- 特定ガス導管事業者について、過去の小委員会での議論より緩い規制となるのではないかと、託送料金が不透明になり卸売の競争ができなくなるのではないかと、という点の懸念を共有。事務局案は、現行の規制より緩めるものではなく合理的かと思うが、特定ガス導管事業者も一般ガス導管事業者と同様に、可能な限り透明性のある形で託送料金を提示し、疑念を抱かせない努力をすべき。安易な値上げが行われ制度設計に失敗した、と後悔することがないように、心して託送料金を設定してほしい。
- 今回の提案については、事業者の類型ではなくサービスの類型で区分可能ということで理解。特定ガス導管事業者は、託送料金を含めた会計の透明性を担保すべき。

→ 一般ガス導管事業の区域外に高・中圧導管を延伸した場合の取扱いなど、詳細制度設計が重要。システム改革の趣旨に整合的な制度設計としてほしい。

→ 過去の意見を取り入れて検討いただいたことに感謝。平成15年の法改正で、国産天然ガス事業者の導管がガス導管事業として規制対象となった背景として、我々の導管にも一定の社会資本としての公益性があると判断されたと認識。公益性という点も心して取り組んでいきたい。平成15年の法改正時には、導管の種類毎にイコールフットイングを確保するという考え方があったと理解しており、そうした考え方は維持されるべき。

託送料金の透明性に関する御指摘は、そのとおりと認識。ただし、託送収支は現在赤字であり、これは導管投資コストを全て転嫁すると、ガス料金が市場から外れたものとなるため、経営判断として将来のガス需要増加も見込んで設定しているもの。したがって、足元の透明性確保ということで、全てのコストをそのまま転嫁すると、逆に料金上昇となる現実があることを理解いただきたい。

→ 二重導管規制については、5月の審議会では、二重導管が許容されれば、当該地域とは全く別の地域の利用者にまで小売料金に影響するほどの問題が生じる場合には、規制を発動すべき、との考え方を資料に記載していた。現在の運用は、そうした影響を見る前に、都市ガス導管が接続されている利用者に他の導管を接続した時点で、規制を発動する運用。これでは法律の趣旨に照らしても厳しすぎるのではないかとこの指摘があったため、これを見直すこととし、法律の趣旨の通り、個別に影響を確認して判断するとの整理をした。本当に料金に影響があるのか、事業者きちんと説明してもらった上で行政が確認する。審議会を確認すべきとの指摘は提案として承る。

→ 委員長から、事務局提案には大きな反対はなかったものと理解、指摘のあった卸供給の公平性、託送料金の適切性、透明性について制度設計の際に留意すべき、と総括。また、最終保障サービス、二重導管規制について意見があったので、事務局で整理してほしい、と指示。

利用者保護のための措置

- 料金経過措置の対象事業者について、地方における都市ガス利用率75%というのは、競争の結果25%分が獲得できなかったというのではなく、規制料金の下で利幅がある範囲まで普及した結果が75%ということではないか。このため、本来100%獲得できるはずが出ていな

い、という見方は適切ではない。また、新築の場合にはオール電化するコストは安い、新築以外でどの程度切替えがおこなわれているか疑問。その結果、仮に料金を20%上げた場合、10%しか切替えしなないとすれば、事業者は料金を上げる戦略をとる可能性がある。このため、あまり料金が上がらないという見通しが立たない限り、こうした地域で料金経過措置を撤廃するのは危険と考える。地方事業者が、大幅に料金を値上げし、利用者を切り捨てて儲かる利用者に集中する、といった行動をとると、利用者に大きな負担がある。指標を作る際にはこの点を念頭に置いて考えるべき。75%という数字には反対。切替えコストが発生する可能性がある場合、どの程度の料金なら切替えが生じるのかという視点から指標を作るべき。きめ細かく丁寧に判断していくという点で事務局案を支持。

- 75%は、独禁法の常識から考えれば非常に高い数字。また、市場確定の際に電気、LP、都市ガスと同じ市場とみなすのは、普通の考え方より広い可能性がある。
- 料金経過措置の対象事業者について、資料4のP2に、「個別具体的に分析しつつ、きめ細かく判断していく」との記載があるが、これは非常に重要。地域特性、事業者の参入度合いなどをきちんと判断していくべき。
- 料金経過措置の解除について、欧州視察の際、フランスの役所から、規制料金と自由料金の併存期間が長いほど、自由競争が起きないとの指摘があった。これを踏まえれば、可能な限り早期に解除していくことが重要。可能な限り短い周期で競争状況を確認していくべき。新規参入者のシェアが5~8%となれば、切替えが生じていて、価格やサービスを含めて競争が生じていると考える。その際、既存事業者の手足を縛っておくことが果たして妥当かよく考えることが必要。
- 簡易ガス事業の料金経過措置について、簡易ガスの場合、事業者の切替えにコストを要するため、ガス事業法で考えられる経過措置を念頭に、液石法の範囲で検討すべき。
- 事業者の手足を縛ると効率化に悪影響があるとの議論は、ヒアリングでも多くの指摘があり理解。一方、規制料金と自由料金が併存していると競争効果を減殺する、という議論は理解できない。仮に規制料金が残っても、それ以外の料金を設定することも可能。規制料金が残ると競争が機能せず、事実上の上限である規制料金に料金が張り付くとの議論もあるが、それは逆に規制料金を残しておいたから競争が機能しなくとも問題が生じなかった結果ではないか。また、LPガスやオール電化との競争がある地域で、結果として規制料金に張り付いた場合には、自由化前と自由化後で変化がなかったわけであり、規制コスト分だけ非効率という説明であれば理解できる。しかし、規制料金が残っていないければもっと料金が下がるはずという説明は理解できない。
- 利用率75%という数字は、通常より相当高い水準であるのは間違いない。75%以上は基本的に規制を置き、50~75%の事業者は個々に事情を細かく見るという意味での数字であれば良いと考える。一方、75%未満は自動的に規制を課さないという数字であれば、高すぎるのではないか。
- 単純に、都市ガスがオール電化、LPガスと競争しているならば料金規制は不要、という発想ならば、電気の規制料金も不要となってしまう。電気は照明やエアコンでほぼ100%のシェアがあるにもかかわらず、ガスはほとんどの用途で電気でも代替可能であり、オール電化との競争というのは、ガスは全ての用途で切替えられてしまった、という意味だということは確認したい
- 料金経過措置の解除について、一旦指定したらそう簡単に外すべきでない。定期的に競争状態を確認した上で、フレキシブルに解除を決めるのであればよいが、一定期間で原則廃止とし、そうでない場合のみ更新という考え方には反対。
- 自由料金と規制料金の併存による弊害について、海外の実態を申し上げれば、当初は新規参入者も出て価格も下がってきた事実はあった。しかし、新規参入者の中には、質が悪く、倒産するような事業者もいた。その結果、価格だけならば新規参入者だが、倒産などを考えれば規制料金の方がよい、面倒くさいと考える消費者も出てきた。消費者は必ずしも経済合理性だけでは動かない。この結果、消費者が規制料金を選択し、新規事業者も値上げして、規制料金に張り付くこととなった。理論的に証明できるか不明だが、実態としてこうした事態は存在した。
- 料金経過措置の解除について、早期に解除する道筋はあった方がよいが、独占状態月続いているにもかかわらず、それを監視しないで良いという意味ではない。
- 価格だけでは消費者は動かないことは確かだと思うが、なぜ規制料金があればそれが生じ、規制料金がなければ生じないのか不明。
- 規制料金が最終価格の意味を持ち、寡占的構造の中で、カルテルとは言わないがそれに近い状況が生じているのではないかと、との懸念があると理解。
- そうであれば、規制料金がなければその最終価格より高くなる根拠が不明。
- 資料4で、簡易ガス事業について料金経過措置を前提とした記載が入ったことに感謝。簡易ガスは、熱供給事業以上に消費者件数が多い。都市ガスと同規模団地もある。それらの事業と一定の整合性のある経過措置とすべき。
- 資料4の中の「当該対象とされた事業者にのみ過重な負担がかかり、競争上の不公平を生じる」との記載について、他燃料への転換が困難な消費者の利益を保護することは、事業者の不公平の解消より重要な課題と理解。このため、料金経過措置の解除ではなく、料金認可制度の負担緩和の考え方を加えるべき。また、「他エネルギーとの競争状況は、要因により地域差がある」との点について、国民の意見にもあるとおり、例えば四国ガスでは地域により利用率が20%も異なる。同じ事業者でも市町村により競争状況は異なるため、経過措置の対象と解除指標の具体的な内容については、事業者ではなく地域単位で考えるべき。
- 第12回小委員会の「これまでの審議の整理」の中では、「検討する」という記述があるが、これは公平性・中立性のある委員会での検討か、事務局と業界との協議を指すのか不明。ガス自由化に伴う最大の心配は、家庭用ガス料金の上昇。このため、料金経過措置の対象事業者や解除の指標については、消費者代表も参加する、透明性・中立性のある委員会での検討を確認したい。

→ 同じ事業者でも、地域により利用率に差があることは確認。平均で利用率が低くとも、一部地域で利用率が高い地域がある場合もあるので、きめ細かく対処していきたい。数字だけで全てを判断するのではなく、目安である。それを決める際、審議会かどうかは今後の検討だが、消費者代表も含め、然るべき場で確認していきたい。

- 料金経過措置の対象事業者や解除の指標について、モニタリングの主体やタイミング、手法などの設計が重要。例えば英国では、民間に消費者や公共団体、会計士などからなるモニタリング機関があると聞く。

- 公営事業者について、ガス事業だけを分別して経理する仕組みになっていないのではないか。また、発生主義となっていないのではないか。そのため、公営事業者も何らかのモニタリングが必要ではないか。
- 簡易ガス事業について、液石法に移管する中で料金経過措置を課すとなれば、その法的根拠は何か聞きたい。
- 料金経過措置は、規制なき独占があることが前提であり、それをチェックするためのもの。経過措置があることで競争が阻害されるという逆の機能が働くことを懸念。実際の競争の中で自由度を失ってしまう、あるいは競合相手に情報をさらされることで不利になる可能性もある。また、第4グループとLPガスの競争では、消費者に料金がきちんと見える形で、ガス器具付きのサービスを提供することもあり得る。都市ガスがこうした形で競争を仕掛ければ、LPガスの価格が下がっていく可能性も十分ある。経過措置で手足を縛ることで、こうした起きべきことが起きないことを懸念。

→ 料金経過措置を置く場合、法改正の時点で簡易ガス事業制度はなくなるが、法改正以前に簡易ガス事業者であった事業者に対し、附則で固有の経過措置を設けることとなる。

- 小売自由化におけるサービスイノベーションとは、例えばガス機器まで全体を提供する、ガス&パワーで販売する、エネルギーサービス全体で一定割合を販売するといった形が、エネルギー業界の成長モデルとなる。一定の料金経過措置を残すのはやむを得ないが、極力サービスイノベーションを加味した形で、経過措置を外していく努力が必要と考える。
- 料金経過措置を置く場合、規制料金は残るが自由料金も設定可能。このため、規制料金は事実上の上限として機能するものの、上限価格ではない。すなわち、高い付加価値のサービスを提供することで高い価格をオファーしてもよい。規制を入れても、電気など様々なサービスと組み合わせるなどの創意工夫を阻害するものではない。経過措置は、そうした手足を縛るものでないということは確認する必要がある。

→ 公営事業者は、ガス事業について特別会計を設けており、地方自治体の一般会計からは分離されている。また、ガス事業は公営企業法が適用されるため、現金主義会計ではなく、発生主義会計となっている。民間企業と全く同じというわけではないが、近年、会計制度の変更があり、ほぼ民間と同じ制度となっている。

→ 現行法で料金規制は、供給区域の独占を前提に、事前認可制となっているものと理解。簡易ガス事業は供給区域の独占はない。そこから考えれば、一定の料金規制が必要としても、一般ガス事業と全く同じ制度とする必要はないのではないか。例えば、届出制とするなど、少し緩やかな制度とすることが、バランスの取れた規制ではないかと考える。簡易ガス事業が液石法に移管されれば、基本的には液石法の法体系に従うのが本来の考え方ではないか。集合住宅のガス導管は建物の所有者が保有しており、管理組合や自治会の決議により、手間はかかるが、供給事業者を変えることは現在でも可能。液石法に移管すれば、許認可手続きがなくなり、より簡便に選択できるようになる。

→ 簡易ガス事業で供給区域の独占がないという点について、制度上、地点の独占はある。実感として独占しているという気がしないということかと思う。簡易ガスはLPガスと同じ原料ガスを用いているため、切替えコストは低い。69戸以下の団地では現在も液石法に対象であるが、特段の懸念は生じていない。70戸で機械的に制度が切られていることには違和感があることも確認したところ。こうした点も踏まえつつ、簡易ガス事業制度の料金経過措置を検討していきたい。

一方、都市ガスからLPガスへのスイッチコストについては、原料ガスが違うものの、湯沸器等は一部の部品交換で対応可能。ガステーブルは取り換えるが、サービスの範囲で対応可能な場合もある。実際に地方へ出向いた際、都市ガス事業者とLPガス事業者双方から話を聞き、それなりに競争が生じていることは確認している。そうした状況も踏まえつつ、料金経過措置の対象をどのように指定し、どのように解除していくか、御相談しつつ検討していきたい。

- 液石法に移行後の簡易ガスや、LPガスについて、料金の透明化に努力すべき、ということが本小委員会からメッセージとして出されたことを、担当部局に伝えてほしい。

→ LPガスについては、資源・燃料分科会の石油・天然ガス小委員会において、その料金の透明化を今後の検討課題として挙げている。そちらで今後検討していきたい。

→ 最後に委員長から、本論点について、本日の委員意見も踏まえ、事務局において取りまとめの準備をしてほしいとの総括あり。

次回予定

次回は12月25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

最終更新日 : 2015年2月4日