

ガスシステム改革等を踏まえた保安規制の在り方について（報告書）

1. 検討経緯

平成 25 年 11 月に総合資源エネルギー調査会基本政策分科会の下にガスシステム改革小委員会が設置され、ガス事業の特性を踏まえつつ、ガス利用の将来性を見据え、ガス産業の在り方や、ガスの卸及び小売市場における需要家の選択肢拡大と競争活性化に資するシステムの在り方について検討が行われていることに対応し、本小委員会では、平成 26 年 6 月よりガスの保安レベルの維持・向上を前提とし、自主保安、需要家保安の観点から踏まえて、望ましい保安の在り方について検討を進めてきた。また、ガスシステム改革小委員会において、熱供給事業に係る事業規制の見直しについて審議が行われており、熱供給事業の保安規制についても検討を行った。

2. 検討にあたっての基本的考え方

(1) 保安レベルの維持・向上及び安全高度化目標(*)の達成

自由化範囲の拡大に伴う制度の変更により、新規参入者の増加、供給者変更の増加等が予測される中で、保安レベル（特に、需要家保安）の維持・向上、ひいては安全高度化目標の達成を目指すことが重要である。

(*)安全高度化目標：ガス安全高度化計画（ガス安全小委員会）において定めた理念目標。「2020 年の死亡事故ゼロに向けて、国、ガス事業者、需要家及び関係事業者等が各々の果たすべき役割を着実に実行するとともに、環境変化を踏まえて迅速に対応することで、各々が協働して安全・安心な社会を実現する。」

(2) 保安の責任主体・責任範囲の明確化

ガス事業者と需要家（消費者）間の資産区分、保安責任主体及び責任範囲について、基本となる考えを明確にしつつ、今後の在り方を検討していくことが重要である。

(3) 需要家の選択肢拡大と保安確保のインセンティブ

保安レベルの維持・向上を図りつつ、需要家（消費者）の選択肢を拡げるようにすることが重要である。また、保安の維持・向上のためにも自主保安のインセンティブが引き続き働くようにすることが重要である。

(4) 保安業務における実施者間の連携

緊急時対応をはじめとする保安業務について、保安業務が確実に実施されるよう、需要家との関係も含めた事業者間の連携について十分に検討する必要がある。

(5) 規制の整合化

需要家保安に類似性があるガス事業法及び液化石油ガス法の保安規制に係る相違点（特に、技術的に同じ評価が可能なもの）は、可能な限り整合化することが重要である。

3. 議論のとりまとめ

(1) 技術基準適合維持義務について【論点1】

これまでガス事業者がガス事業の用に供する内管を含めたガス工作物全体について、当該工作物の所有権の所在を問わずガス事業者が責任を負うという法体系であるとともに、実際の保安の責任を担ってきた一方、一般的に需要家における内管の所有・保安意識の醸成状況や内管の安全性等の保安状況に鑑み、引き続きガス事業者（新ガス導管事業者¹。後述）が内管の保安（緊急保安、漏えい検査、工事の品質管理等）に関与することは合理的と考える。

一方、ガス工作物の所有者・占有者が当該工作物に関する維持管理の責任を負うべきとの考え方を踏まえ、内管の所有者・占有者（需要家）には、ガス事業者が行おうとする技術基準の維持のために必要な措置について協力する責務があることを、明確に示すこととする。なお、保安上重要な建物の需要家については、より強い責務を求めることを検討する。

また、上記の考え方を踏まえ、内管の所有・保安意識の醸成状況や、内管の安全性等の保安の状況を引き続き定期的に確認しつつ、資産区分との一致も含めた内管の技術基準適合維持義務の在り方について、時宜をとらえて検討することとする。

(2) 需要家保安に係る保安責任について【論点2】

小口需要家及び大口需要家に係る内管・消費機器の緊急保安、内管の漏えい検査、消費機器の調査・危険発生防止周知に係る保安責任の所在（法令上の主語）については、以下のように整理した。

緊急保安：新ガス導管事業者

内管の漏えい検査：新ガス導管事業者

消費機器の調査・危険発生防止周知：新ガス小売事業者²

緊急保安は、24 時間体制の通報受付や、緊急出動部隊の整備が必要であり、また、高度な専門性に基つき現場の状況に応じた迅速な判断と対応が求められる。集合住宅や一般住宅地、繁華街などガスの使用者が混在するエリアでは、本支管と内管とで同一の事業者が緊急保安を実施する必要もあり、公益性の高い新ガス導管事業者が行うことが適当である。また、需要家規模に関わらず、面的に一体として緊急保安業務を担う方が、新ガス小売事業者ごとの緊急保安部隊整備やガス漏えい現場における混乱防止の観点から社会的にも効率的かつ保安の維持に資するものと考えられる。現在、大口ガス供給は大口ガス事業者等が保安業務を担っており、過去 10 年間において大口ガス事業者等による事故が発生していないことを踏まえるべきとの考え方もあるが、上記の観点から緊急保安の保安責任は、原則として新ガス導管事業者が担うことが適当である。

¹ 本資料における「新ガス導管事業者」とは、内管に直接に接続する供給管を維持し、及び運用する者を想定している。

² 本資料における「新ガス小売事業者」とは、一般の需要に応じ導管によりガスを供給する事業者を想定している。

なお、大口需要家対応を中心に、緊急保安の円滑な実施の観点から、新ガス小売事業者も一定の役割と責務を果たすことが必要である。

例) 需要家のガス使用実態や消費機器の情報等を新ガス導管事業者に提供すること
新ガス導管事業者との緊急連絡体制（適切に対応できる体制等）の確立
緊急時対応において生じる需要家の損害への対応 など

内管の漏えい検査については、内管の設置状況や過去からの点検情報を一元的に管理した上で実施することが有効であり、また、ガス漏れが判明した際にスムーズに緊急時対応を行うためには緊急保安と漏えい検査を一体として実施することが有効であること、集合住宅の共用部分の検査は、各戸が別々の新ガス小売事業者を選択しても、同一の事業者が担う方がもれなく効率的に実施できること等の理由から、新ガス導管事業者が保安責任を担うことが適当である。

なお、現行制度から移行することで、需要家の混乱や保安業務の実施に支障を来さないよう、現行の保安体制等を効率的かつ柔軟に運用することなどにより、保安水準を維持・向上させていく必要がある。

消費機器の調査・危険発生防止周知については、これまで既存ガス事業者は、ガスを販売する立場から、安全型機器への取り替えの促進、消費機器に関する問合せへの対応等の作業を通じて保安の維持・向上に努めてきたところ、このような活動を継続していくためには、ガスを販売する新ガス小売事業者が消費機器の調査を実施することが効果的である。また、ガスを販売する上で、少なくとも開栓時には需要家の消費機器を把握することが一般的であるため、消費機器の調査は新ガス小売事業者が行う方が効率的であること、消費機器調査を新ガス小売事業者が担うことにより、ガスの保安に関する協働に資すること、消費機器調査等を通じて需要家の消費機器情報を把握し、需要家に直接接する機会の多い事業者が、ガスの使用上の注意事項等の危険発生防止周知を行うことが保安上有効である。以上のことから、消費機器の調査・危険発生防止周知は新ガス小売事業者が保安責任を担うことが適当である。これらの保安責任分担については、法令又は託送供給約款等を通じて措置する。

(3) 自主保安等について（大規模災害時対応、自主保安、新ガス導管事業者と新ガス小売事業者など事業者間の関係を含む。）【その他】

①安全高度化目標・計画

自由化範囲の拡大に伴う制度の変更があつたとしても、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ある。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）を行うこととする。

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つたとしても、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の的確な初動の対応と早期の復旧が図ら

れることが重要である。また、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。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。

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が適当である。

また、災害対応にあたっては南海トラフ巨大地震と首都直下地震に関して、想定される被害等を十分認識した上で、平時からの対策を進めていくことが重要である。

③自主保安

需要家資産のガス保安については、新しい事業類型の下では、新ガス導管事業者が緊急保安、内管漏えい調査、内管工事の品質管理等を、新ガス小売事業者が消費機器調査・危険発生防止周知の法令上の保安責任を担うとする方向性が合意された。新しい制度においては、両事業者ともにそれぞれの保安責任の領域において安全高度化目標の達成を目指し、自主保安で行っている業務についても積極的かつ効率的に取り組むべきである。

新ガス導管事業者及び新ガス小売事業者が引き続き自主的に保安向上に向けて取り組みを行う必要があり、これらを適切に実施することが可能となるよう、新ガス導管事業者にとっては託送供給約款等により費用回収が制度上可能となることが、また、新ガス小売事業者が自由料金の中で実施することとなる場合には、小売事業者による保安に対する取組のレベルアップを図ること（例えばベストプラクティス事例の横展開など）や需要家保安の取組を需要家に適切に理解してもらう仕組み（例えば保安表彰や個別の小売事業者の保安に係る取組の実態調査等による保安の見える化を図ることなど）を構築することが重要である。

新ガス導管事業者及び新ガス小売事業者の自主保安に関する取組状況、ガス事故の発生状況、大規模災害発生時の対応準備状況及びガス安全高度化目標の達成状況等を踏まえ、保安の維持・向上の観点から、新たに対策が特に必要なものや自主保安のうち競争環境下においても確実に実施されることが必要と考えられるものについては、例えば省令化などにより、確実に実施されるような措置を今後検討することとする。

新ガス小売事業者が行うべき保安責任の領域において、自ら積極的に保安の維持・向上を図られるよう、次のような仕組みを構築する必要がある。

- ・周知・消費機器調査を適確に遂行できることを登録時に確認
- ・国による報告徴収、立入検査等を通じた事後規制の整備
- ・緊急保安を伴う新ガス導管事業者との連携を踏まえた消費段階に係る事故の報告、再発防止策検討・徹底 等

④新ガス導管事業者と新ガス小売事業者など事業者間の関係

新しい制度の下では、需要家保安に関し、新ガス導管事業者と新ガス小売事業者の

相互の協力が不可欠である。保安の維持・向上のため、託送供給約款等により、緊急保安に必要な需要家の情報提供又は緊急保安を実施した需要家に関する情報提供等を含め、その責務を明確にするとともに、各ガス事業者は保安に関し相互に協力することを求めるべきである。

新ガス小売事業者の切り替えにより、契約が開始される際には、新たに契約する新ガス小売事業者が消費機器調査・危険発生防止周知の法令上の保安責任を担うこととなるが、供給開始時に消費機器調査などを実施する際に、需要家の事前承諾のもと、従前の調査結果など当該利用者に関する情報を入手できた場合には、その情報を活用することができることとすることが適当である。

なお、切り替えに際し、新たに契約した新ガス小売事業者が、需要家の事前承諾のもと、切り替え前の新ガス小売事業者に対し従前の消費機器の調査結果など当該利用者に関する情報を求めた場合には、切り替え前の新ガス小売事業者は、新たに契約した新ガス小売事業者に対して当該情報を提供するべきである。

(4) 簡易ガス事業に係る保安の在り方【論点3】

簡易ガス事業制度（70戸以上）に係る保安規制については、平成27年1月13日に開催されたガスシステム改革小委員会において、引き続きガス事業法の対象とし、その中で保安規制を講じることにより、簡易ガス事業に現在課せられる保安規制の手法・水準を維持することとなった。

(5) 消費段階等におけるガス事業法と液化石油ガス法の保安規制の在り方【論点4】

都市ガス及び液化石油ガスに係る需要家保安の維持・向上を図りつつ、ガス事業法及び液化石油ガス法における規制・保安体系やこれまでの保安対策に留意しつつ、可能な限り両法の規制の整合化を図るとともに、技術の進展、事故状況等を踏まえた規制の合理化を行うのが適当である。

なお、周知業務について周知の頻度を可能な限り整合化すること、また、消費機器の調査頻度について調査の頻度を可能な限り整合化することが適当である。

(6) 熱供給事業法に係る保安規制について【その他】

現在、ガスシステム改革小委員会において、熱供給事業に係る事業規制が議論されているが、ガス事業と異なり、熱供給事業に関しては現行の事業類型に基本的に変更がない方向で整理されていくこととなれば、保安規制についても、事業規制の変更に伴い保安規制の対象者を不可避免的に再整理しなければならない必要性は特段生じない。また、保安について、特段の問題等が生じていないことを踏まえ、原則として保安規制の枠組みを維持することが適当である。

4. 今後検討すべき事項（将来的な課題も含む。）

(1) ガス安全高度化計画

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（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）を行うこととする。また、今回の制度変更を踏

まえ、一定期間経過後に検証等を行うこととする。

(2) 技術基準適合維持義務について

ガス工作物の所有者・占有者が当該工作物に関する維持管理の責任を負うべきであり、内管の資産区分と技術基準適合維持義務の一致が需要家保安に資するとの考え方を踏まえ、内管の所有者・占有者（需要家）には、ガス事業者が行おうとする技術基準の維持のために必要な措置について協力する責務があることを、明確に示すとともに、当該内容の周知を行うこととする。また、上記の考え方を踏まえ、内管の所有・保安意識の醸成状況や内管の安全性等の保安の状況を引き続き確認しつつ、資産区分との一致も含めた内管の技術基準適合維持義務の在り方について、時宜をとらえて検討することとする。

(3) 自主保安等について（大規模災害時対応、自主保安、新ガス導管事業者と新ガス小売事業者など事業者間の関係を含む。）

今後仮に全面自由化となった場合における、緊急保安対応をはじめとする新ガス小売事業者・新ガス導管事業者の役割や協力等（例えば新ガス導管事業者が行う緊急保安の業務内容、緊急保安に必要な最新の機器情報等を新ガス小売事業者が新ガス導管事業者に提供すること、新ガス小売事業者と需要家の契約において新ガス導管事業者が当該需要家宅へ保安業務時に立ち入ることができるよう定めることなど）に係る具体的な検討を行う。また、新ガス小売事業者による自主的な保安に対する取組のレベルアップを図る措置や、需要家保安の取組を需要家に適切に理解してもらう仕組みを検討する。さらに、新ガス小売事業者の切り替えにより、契約が開始される際には、新たに契約する新ガス小売事業者が周知・消費機器調査の法令上の保安責任を担うこととなるが、供給開始時に消費機器調査などを実施する際の対応につき、従前の調査結果などの情報の活用方法を含めて検討を行う。

(4) 消費段階等におけるガス事業法と液化石油ガス法の保安規制の在り方

消費機器の周知及び消費機器の調査に係る頻度などの規制の整合化を図るとともに、技術の進展、事故状況等を踏まえた規制の合理化を必要に応じて行う。

(5) 熱供給事業法に係る保安規制について

熱供給事業規制の見直し状況を踏まえ、供給規程に関連する保安規制について、公共の安全が確保されることを前提に、当該見直しの内容を踏まえた検討を必要に応じて行う。