

都市ガス事業分野の取引実態調査について（案）

第 1 調査の趣旨

1 目的

ガス事業は、以前は、その性質上当然に独占となる事業の典型とされ、特に都市ガス事業においては、事業への参入と価格が厳格に規制されていた。しかしながら、こうした規制下の都市ガス事業に対しては、効率化へのインセンティブの不在とその結果としての高コスト構造、内外価格差、内々価格差などの問題点が指摘されてきた。

こうした背景の下で、都市ガス事業において、工業用等向け需要における天然ガスの利用が拡大してきたこと、大口需要家の価格交渉力が高まってきたこと等を理由に、国際的に遜色のない産業基盤サービスの実現等を図るため、これら大口需要家向け小売分野の自由化を主な内容とする一連の制度改革が行われた。具体的には、平成 7 年 3 月から大口需要家向け供給が自由化され、順次、自由化範囲が拡大されるとともに、平成 11 年から託送供給制度が導入され、新規参入を促進する観点から制度の適用範囲の拡大等が行われてきた。これらの制度改革の結果、自由化範囲は、平成 19 年 4 月からは年間契約ガス使用量¹ 10 万 m³以上にまで拡大され、また、平成 15 年以降新規参入が増加し、地域によっては新規参入者が相当のシェアを得るに至っている。

この間、公正取引委員会は、平成 9 年と 11 年に政府規制等と競争政策に関する研究会を開催して、ガス事業分野の実態把握と制度改革の評価について検討を依頼し、同研究会から報告書の提出を受けている。しかし、その後の制度改革の進展に伴い、特に都市ガス事業の供給構造は、大きく変化していると考えられる。このため、今回、都市ガス事業を対象として、アンケート調査、ヒアリング調査、海外調査等を実施し、都市ガス事業について指摘されてきた問題点がどの程度解消されたのか、今後、制度改革を進める上でどのような点が問題とされ、どのような改善策が考えられるかという観点から、調査結果を取りまとめることとした。

2 調査方法

(1) アンケート調査

図表 1 アンケート調査の回収状況

| | | 内 訳 | | | |
|-----|---------|---------|---------|---------|-----|
| | | 一般ガス事業者 | ガス導管事業者 | 大口ガス事業者 | その他 |
| 対象 | 260 事業者 | 213 | 18 | 17 | 12 |
| 回答 | 219 事業者 | 184 | 17 | 11 | 7 |
| 回答率 | 84% | 86% | 94% | 65% | 58% |

(2) ヒアリング調査

一般ガス事業者、ガス導管事業者、大口ガス事業者などから、事業実態及び意見を聴取

¹ 一の供給地点に供給を約した年間のガス供給量（熱量 4.6 MJ 換算）をいう。

(3) 海外調査

対象：韓国，台湾，イギリス，フランス，ベルギー，EU

第2 都市ガス事業分野の実態

本調査の対象は，都市ガス事業分野であるが，まず，1でガス事業分野全体を概観し，2以下で都市ガス事業分野の特徴を記述することとする。

1 ガス事業分野の概況

(1) 商品

ガスは，化石燃料を原料として生産され，気体又は液体の状態で需要家に供給される。

気体の状態で供給されるガスとしては，大きく分けて，液化天然ガス（Liquefied Natural Gas。以下「LNG」という。）及び天然ガス（以下この二つを合わせて「天然ガス（広義）」という。）を主原料とするガスと液化石油ガスを主原料とするガスとの2種類がある。従前は，カロリーの低いナフサやブタン等の改質ガス，石炭系購入ガス及び石油系購入ガスが用いられることも少なくなかったが，近年，これが相対的にカロリーの高い天然ガス（広義）に置き換えられるようになった。この結果，現在では，天然ガス（広義）を原料とするガスがほとんどを占めている²。

液体の状態で供給されるガスとしては，LPガス³がある。

(2) ガス事業者

ガス事業者は，一般ガス事業者，ガス導管事業者，大口ガス事業者，簡易ガス事業者及びLPガス販売事業者に分かれる。

そのうち，一般ガス事業者，ガス導管事業者，大口ガス事業者及び簡易ガス事業者は，ガスを導管により気体の状態で供給しており，ガス事業法（昭和29年法律第51号）等が適用される。以下では，一般ガス事業者，ガス導管事業者及び大口ガス事業者（以下「都市ガス事業者」という。）が供給するガスを「都市ガス」⁴，簡易ガス事業者が供給するガスを「簡易ガス」と呼ぶこととする。

一方，LPガス販売事業者は，ガスを液体の状態で供給しており，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（昭和42年法律第149号。以下「液石法」という。）等が適用される。

ア 一般ガス事業者，ガス導管事業者及び大口ガス事業者

(ア) 一般ガス事業者

² 供給されたガスの量でみると，天然ガス（広義）が原料として使用された割合は一般して上昇傾向にあり，平成16年時点において，LNGが約87パーセント，天然ガスが約6パーセントであり，天然ガス（広義）が約93パーセントを，液化石油ガス等が約7パーセントを，それぞれ占めている（「平成17年度のガス市場の競争評価～天然ガス・都市ガス市場の競争評価～」（経済産業省産業構造審議会新成長政策部会競争環境整備小委員会エネルギー・ワーキング・グループ。平成18年8月）5頁）。

³ Liquefied Petroleum Gas。液化石油ガスのことであるが，本報告書では，需要家に供給される液化石油ガスを「LPガス」と，原料としてガス事業者に供給されるガスを「液化石油ガス」と呼んで使い分けることとする。

⁴ 一般ガス事業者の中には，天然ガス（広義）以外を原料としている事業者も存在するが，本報告書では，それらが供給するガスも含めて「都市ガス」と呼ぶこととする。

一般ガス事業者とは、一般の需要に応じ導管によりガスを供給する事業（ガス事業法第2条第1項）を営むことについて、経済産業大臣の許可を受けた者をいう（ガス事業法第2条第2項）。

一般ガス事業者に対しては、卸供給⁵及び大口供給⁶を除いて、

- ・ 許可を受けた供給区域内での独占供給が認められる代わりに、当該供給区域内に所在する需要家に対する供給義務が課される
- ・ 認可を受けた供給約款又は届出をした選択約款に定められた供給条件以外の条件で供給することが禁止される

といった規制が課されている（ガス事業法第16条、第17条及び第20条）。

(イ) ガス導管事業者

ガス導管事業者とは、自らが維持し、及び運用する特定導管⁷により、ガスの供給（卸供給及び大口供給に限る。）を行う事業者をいう（ガス事業法第2条第6項）。

ガス導管事業を営もうとする場合には、経済産業大臣に対し、特定導管の設置場所等を届け出ることが義務付けられているほか、さらに、大口供給を行おうとするときは供給条件等も届け出ることが義務付けられている⁸（ガス事業法第37条の7の2及び第37条の7の3）。

(ロ) 大口ガス事業者

大口ガス事業者とは、大口供給⁹を行う事業者をいう¹⁰（ガス事業法第2条第9項）。

大口供給を行おうとするときは、その供給条件等を経済産業大臣に届け出ることが義務付けられている¹¹（ガス事業法第37条の9）。

イ 簡易ガス事業者

簡易ガス事業者とは、一般の需要に応じ、簡易なガス発生設備においてガスを発生させ、導管によりこれを供給する事業¹²（ガス事業法第2条第3項）を営むことについて、経済産業大臣の許可を受けた者をいう（ガス事業法第2条第4項）。

簡易ガス事業者に対しては、特定大口供給¹³を除いて、

⁵ 他のガス事業者に対する導管によるガスの供給をいう。

⁶ 年間契約ガス使用量が10万m³以上の需要家に対する導管によるガスの供給をいう。

⁷ ガスを供給する導管であって、内径が200mm以上かつガスの圧力が0.5MPa以上であって、構外における総延長が2kmを超えるもの、内径が200mm未満かつガスの圧力が5MPa以上であって、構外における総延長が2kmを超えるもの、内径が200mm未満かつガスの圧力が0.5MPa以上5MPa未満であって、構外における総延長が15kmを超えるもの、のいずれかに該当する導管をいう。

⁸ 届出後に、経済産業大臣は、一定の場合について、届出内容の変更又は中止を命じることができる（ガス事業法第37条の7の2第5項及び第37条の7の3第4項）。なお、平成16年3月以前は、許可制であった。

⁹ 簡易ガス事業に該当するもの、一般ガス事業者がその供給区域内において行うもの及びガス導管事業に該当するものを除く。

¹⁰ 平成16年3月以前は、許可制であった。

¹¹ 届出後に、経済産業大臣は、一定の場合について、届出内容の変更又は中止を命じることができる（ガス事業法第37条の9第2項において準用する同法第37条の7の3第4項）。

¹² ガスの供給地点が70戸以上のものをいう。

¹³ 年間契約ガス使用量1,000m³以上の者に対する供給をいう。

- ・ 許可を受けた供給地点に所在する需要家に対する供給義務が課される
- ・ 認可を受けた供給約款又は届出をした選択約款に定められた供給条件以外の条件で供給することが禁止される

といった規制が課されている（ガス事業法第37条の6及び第37条の6の2）¹⁴。

ウ LPガス販売事業者

LPガス販売事業者とは、LPガスを一般消費者等に販売する事業を営む者をいう（液石法第2条第3項）。LPガス販売事業者は、その事業を営むためには、経済産業大臣又は都道府県知事に登録しなければならないが（液石法第3条）、保安業務等を除き、その事業の開始、供給条件等について、特段の規制は課されていない。供給するガスは、LPガスである。

(3) 各ガス事業分野の規模

ガス事業分野を都市ガス事業分野、簡易ガス事業分野及びLPガス販売事業分野に分けて、各分野の規模をみると次のとおりである。

図表2 各ガス事業分野の規模（平成18年度末時点）

| | 都市ガス事業分野 | | | 簡易ガス事業者 | LPガス販売事業者 |
|--|----------------------------|-----------------------|----------------|--------------------|---------------------------|
| | 一般ガス事業者 | ガス導管事業者 ¹⁵ | 大口ガス事業者 | | |
| 事業者数 | 213 | 11 | 17 | 1,637 | 24,622 |
| 需要家件数 | 約2803万 (メーター取付数) | 107 (許可・届出数) | 55 (許可・届出数) | 約152万 (メーター取付数) | 約2600万 (メーター取付数) |
| 供給量 ¹⁶ (m ³ /年) | 約307億 (うち大口供給 約166億) | 約16.3億 | 約5.6億 | 約4億 | 約194億 (ただし、平成 17年度) |

出典：資源エネルギー庁資料¹⁷を基に公正取引委員会が作成

このように、供給量規模では、都市ガス事業が約329億m³/年、LPガス販売事業が約194億m³/年であるのに対し、需要家件数（メーター取付数）で見ると、LPガス販売事業も約2600万件と、都市ガス事業（約2803万件）に匹敵するだけの規模を有してい

¹⁴ 経済産業大臣が簡易ガス事業者に対する許可を行うに際しては、それが一般ガス事業者によるガスの供給計画に与える影響についてもみることとされている（ガス事業法第37条の4）。

¹⁵ ガス導管事業者のうち、大口供給を行っている事業者の数であり、卸供給だけを行っている事業者の数は含まれていない。

¹⁶ ガスの体積当たりの熱量は、ガスの種類によって大幅に異なり、また、ガス事業者によっても異なるので、ここでは、実際に供給したガスの体積ではなく、その熱量を46MJ/m³で体積に換算している。なお、LPガスの体積当たりの熱量は、天然ガス（広義）の約2倍である。

¹⁷ 「ガス事業の現状について」（資源エネルギー庁総合資源エネルギー調査会都市熱エネルギー部会制度改革評価小委員会（第1回）配付資料5-1。平成19年12月）3頁、「大口ガス供給の状況について（別紙）」（資源エネルギー庁。平成19年4月）、ガス事業生産動態統計（平成18年度）（資源エネルギー庁）。「一般ガス事業者、ガス導管事業者及び大口ガス事業者による大口供給（許可・届出ベース）」（平成19年4月）

る。これに対し、簡易ガス事業は、供給量規模が約4億 m^3 /年、需要家件数で約152万件となっており、他の二つに比べ、著しく規模が小さい。

2 都市ガス事業分野の基本的構造と特徴

以上のように、都市ガス事業分野は、ガス事業分野の中で最大の規模を有しているが、そのほかにも次のような特徴がある。

(1) 天然ガス（広義）の調達

前記1(1)で述べたとおり、現在では、都市ガス原料の約87%をLNGが占めている。LNGは、すべて海外から輸入されている。

LNGを輸入するためには、長期の引取契約の締結や莫大な設備投資を要する。現状では、LNG基地を保有し、LNGを輸入することができる事業者（以下「LNG輸入業者」という。）は、電力会社や大手の一般ガス事業者がほとんどである。LNGの輸入量で見ると、電力会社が66%、一般ガス事業者が33%となっている¹⁸。LNGを輸入している電力会社のうち、3社¹⁹は、ガス導管事業者に該当する。

また、都市ガス原料の6%を国内で産出する天然ガスが占めているところ、国産の天然ガスを生産している事業者（以下「国産天然ガス事業者」という。）は、地域的に偏在している状況にある。国産天然ガス事業者も、ガス導管事業者に該当²⁰する。

したがって、LNG輸入業者又は国産天然ガス事業者に該当しないその他の都市ガス事業者は、LNG又は天然ガスを同業者であるLNG輸入事業者又は国産天然ガス事業者から購入する必要がある。一事業者当たりの調達先数をみると、調達先が一つである事業者は91事業者、調達先を二つ設けている事業者は23事業者であり、三つ以上から調達している事業者は15事業者であった。また、LNG又は天然ガスの調達契約の期間は、平均で約8年7か月であった。このように、都市ガス事業者のLNG又は天然ガスの調達先は、固定的になっている。

(2) 天然ガス（広義）の輸送

輸入されたLNGは、電力会社（＝ガス導管事業者）及び大手の一般ガス事業者が保有するLNG基地において、気化され、その大部分は、LNG基地を基点とした導管網を通じて輸送される。これらの導管網は、需要地ごとに独立して形成されていることが多い。このほかに、LNGを気化せずに、液体の状態でタンクローリー等で輸送されることもある。

国産の天然ガスの場合には、各生産地と近接した需要地に供給されていることもあれば、需要地間に設置された長距離のパイプライン²¹を通じて輸送されることもある。

一般ガス事業者とガス導管事業者²²とが提携して、LNG基地の管理若しくはLNGの輸送又は天然ガスの輸送（長距離パイプラインの設置等）業務を共同で行っている例もみられ

¹⁸ 「平成17年度のガス市場の競争評価～天然ガス・都市ガス市場の競争評価～」(経済産業省産業構造審議会新成長政策部会競争環境整備小委員会エネルギー・ワーキング・グループ。平成18年8月) 参考資料17頁

¹⁹ 東京電力(株)、関西電力(株)及び中部電力(株)

²⁰ 石油資源開発(株)、帝国石油(株)、日本海洋石油資源開発(株)及び関東天然ガス開発(株)

²¹ 特定の供給区域内にとどまらず、国内の特定地域内又は特定地域間に設置されるようなパイプラインである。

²² 主に、電力会社又は石油会社である。

る。

(3) 都市ガス事業者の規模と結合関係

ア 都市ガス事業者は、全国で248事業者存在するが、その多くは、資本金が3億円以下の事業者²³である。これを一般ガス事業者、ガス導管事業者、大口ガス事業者別にみると、資本金が3億円を超えているのは、一般ガス事業者が私営180事業者中37事業者（約21%）、ガス導管事業者が18事業者中12事業者（約67%）²⁴、大口ガス事業者は17事業者中11事業者（約65%）²⁵となっている。したがって、一般ガス事業者の場合には、比較的規模の小さい事業者が大半を占めているのに対し、ガス導管事業者及び大口ガス事業者は、比較的規模が大きい。

なお、一般ガス事業者213事業者中33事業者²⁶（約15%）は、地方公共団体が経営する公営事業者となっている。

イ ガス事業者は、他のガス事業者の議決権を保有することがある。このような例は、一般ガス事業者間、一般ガス事業者とガス導管事業者との間、ガス導管事業者間、一般ガス事業者と簡易ガス事業者との間等において広くみられる。このうち、議決権保有については、保有割合が10%未満のものだけでなく、10%以上のものも少なくない。

(4) 地域性

ア 前記1(2)ア(ア)のとおり、一般ガス事業者は、大口需要家²⁷に対する供給を除いて、許可を受けた供給区域における独占供給が認められている。また、一般ガス事業者は、長年にわたる規制の下でLNG基地を基点とした導管網を需要地ごとに独立して形成してきたことから、大口需要家に対する供給についても、供給区域を越えて行う例は必ずしも多くない。

イ このため、都市ガス事業においては、供給区域ごとに一般ガス事業者が独立して事業を行っており、これが前記(3)で述べたとおり、比較的規模の小さい一般ガス事業者が多数存在するという構造をもたらしている。

3 大口需要家向け事業分野

(1) 大口需要家向け事業分野の自由化等の経緯

これまでのガス事業制度改革は、都市ガスに係る大口供給の自由化導入・拡大と託送供給制度の整備²⁸を柱として行われてきた。

²³ 都市ガス事業分野においては、一般に、事業者の規模を資本金規模ではなく、需要家数（メーター取付数）によって区分し、この数が1万戸未満の事業者を中小事業者と呼んでいる（一般ガス事業供給約款算定規則第4条第2項）。

²⁴ 公正取引委員会アンケート調査及び各社ホームページ

²⁵ 公正取引委員会アンケート調査及び各社ホームページ

²⁶ 「ガス事業の現状について」（資源エネルギー庁総合資源エネルギー調査会都市熱エネルギー部会制度改革評価小委員会（第1回）配付資料5-1。平成19年12月）2頁

²⁷ 年間契約ガス使用量が10万 m^3 以上の需要家をいう。

²⁸ 概括的にいえば、託送供給とは、あるガス事業者が設置した既存のガス導管を他のガス事業者を利用させることをいい、託送供給制度の整備とは、ガス導管を設置したガス事業者に対して他のガス事業者からの依頼に応じて託送供給をすること及び託送供給に係る約款の届出等を義務付けることをいう。

ア 平成6年公布（平成7年施行）

需要家の中に、一般ガス事業者に対する価格交渉力を有するものが出てきたこと等を背景に、大口需要家を対象としたガス小売自由化等を実施した。具体的には、年間契約ガス使用量が200万 m^3 以上の需要家は、自由に都市ガスの供給者を選択して、料金等の供給条件を自由な交渉によって決めることができるようになった。

イ 平成11年公布（平成11年施行）

- (7) 大口需要家の範囲が、年間契約ガス使用量100万 m^3 以上の者へと拡大された。
- (4) 大口供給に際して、大手4社（東京ガス株式会社、大阪ガス株式会社、東邦ガス株式会社及び西部ガス株式会社をいう。以下同じ。）に対して、託送供給（当時は接続供給）に係る約款の届出・公表を義務付けるという形で、託送供給の制度が限定的に導入された。

ウ 平成15年公布（平成16年施行）

- (7) 大口需要家の範囲が、年間契約ガス使用量50万 m^3 以上の者へと拡大された²⁹。
- (4) 託送供給に係る約款の届出・公表義務が、すべての一般ガス事業者に課されることとなった。
- (9) このほか、ガス導管事業の制度が法定された。

(2) 新規参入の状況

ア 新規参入のみられる供給区域の数

全国の一般ガス事業者213社の供給区域のうち、新規参入者（ガス導管事業者及び大口ガス事業者のほか、当該区域を供給区域としない一般ガス事業者を含む。以下同じ。）が都市ガスを供給している供給区域は、21供給区域である（平成18年度）。（別紙1）

イ 新規参入者の数

21供給区域ごとに新規参入者の数をみると、次表のとおりである（平成18年度）。

図表3 新規参入者数及びその供給区域数

| | | | | | |
|--------|---|---|---|---|----|
| 新規参入者数 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 供給区域数 | 1 | 3 | 0 | 2 | 15 |

出典：公正取引委員会アンケート調査

ウ 新規参入者のシェア

21供給区域ごとに、大口供給量全体に占める新規参入者のシェアをみると次表のとおりである（平成18年度）。

図表4 新規参入者のシェア及びその供給区域数

| | | | | | | | | | | |
|------------------------|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 新規参入者のシェア ¹ | 0%~ | 10%~ | 20%~ | 30%~ | 40%~ | 50%~ | 60%~ | 70%~ | 80%~ | 90%~ |
| 供給区域数 | 4 ² | 2 | 1 | 4 | 3 | 2 | 0 | 2 | 0 | 3 |

出典：公正取引委員会アンケート調査

²⁹ 平成19年4月に、年間契約ガス使用量10万 m^3 以上の者へと拡大された。

注1) 1については、当該供給区域における大口供給量に占める新規参入者の大口供給量の割合である。

注2) 2については、当該供給区域における他の一部の新規参入者の供給量が不明であるため、その分が反映されていない(4供給区域のうち1供給区域)。

このように、新規参入者のシェアは、供給区域によって著しい違いがある。

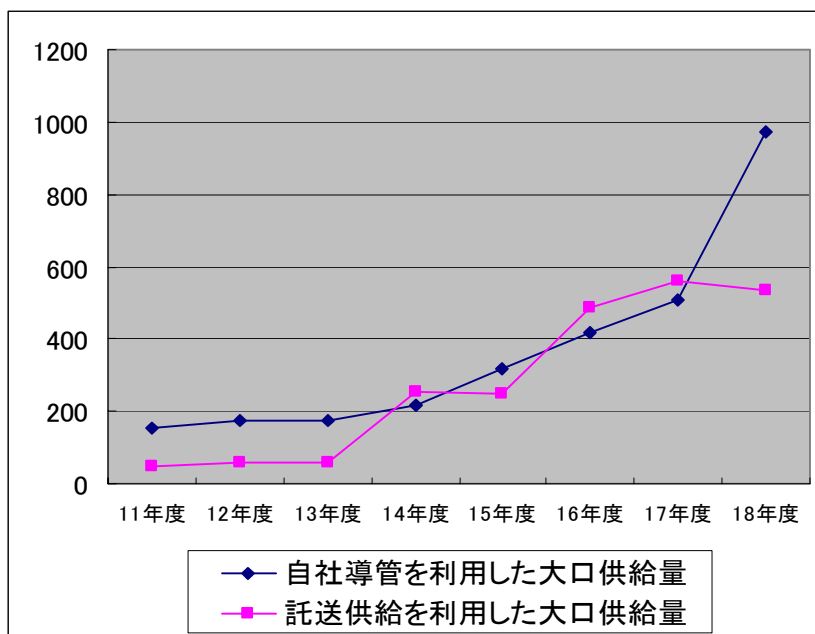
なお、経済産業省資料によると、大手3社(東京ガス株式会社、大阪ガス株式会社及び東邦ガス株式会社をいう。以下同じ。)の供給区域を比較すると、東京ガス株式会社の供給区域では0.3パーセント、大阪ガス株式会社の供給区域では11.8パーセント、東邦ガス株式会社の供給区域では5.2パーセントと大きな差がある³⁰(平成17年度)(別紙2)。

(3) ガス導管事業者及び大口ガス事業者による大口供給量の変化

ガス導管事業者及び大口ガス事業者による自社導管を利用した大口供給量及び託送供給を利用した大口供給量の推移は、平成11年度以降、おおむね同様に増加している。都市ガス事業者による大口供給の全体量は、順調に増加(平成17年度から18年度の伸び率は約11%)してきている。大口供給の伸び率は、一般ガス事業者(同約9%)より、ガス導管事業者及び大口ガス事業者(同約41%)の方が大きい。平成18年度の大口供給量全体に占めるガス導管事業者及び大口ガス事業者の大口供給量の割合は、約8.6%であった³¹。

図表5 ガス導管事業者及び大口ガス事業者による大口供給量の推移
(出典：公正取引委員会アンケート調査)

[百万m³]



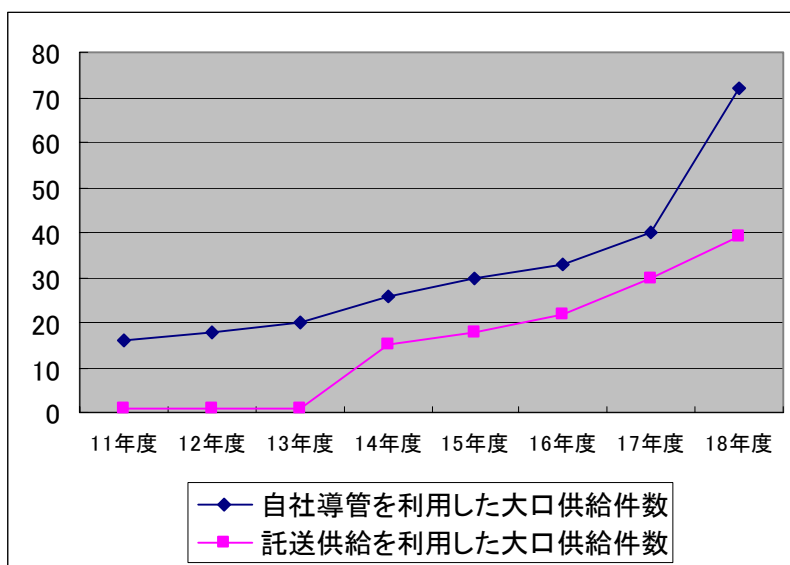
³⁰ 「平成17年度のガス市場の競争評価～天然ガス・都市ガス市場の競争評価～」(経済産業省産業構造審議会新成長政策部会競争環境整備小委員会エネルギー・ワーキング・グループ。平成18年8月) 28頁

³¹ この割合は、ガス導管事業者及び大口ガス事業者による供給量の割合であり、一般ガス事業者による他の一般ガス事業者の供給区域への大口供給量は含まれていない。

次に、ガス導管事業者及び大口ガス事業者による自社導管及び託送供給を利用した大口供給件数（調定数³²）の推移をみると、平成11年度以降、同様に増加している。大口供給件数について、ガス導管事業者及び大口ガス事業者の大口供給の伸び率（平成17年度から平成18年度の伸び率は約59%）は、一般ガス事業者の伸び率（同約14%）と比べて大きい。

しかし、大口供給件数ベースでは、託送供給を利用した大口供給件数は自社導管を利用した大口供給件数を一貫して下回っている。これは、現在、託送供給を利用しているのは、電力会社2社に限られており、これら2社が取引している大口需要家は、規模が大きいものの、その数が少ないという実態を反映している。（別紙3）

図表6 ガス導管事業者及び大口ガス事業者による大口供給件数（調定数）の推移
（出典：公正取引委員会アンケート調査） [件]



(4) 新規参入と価格動向

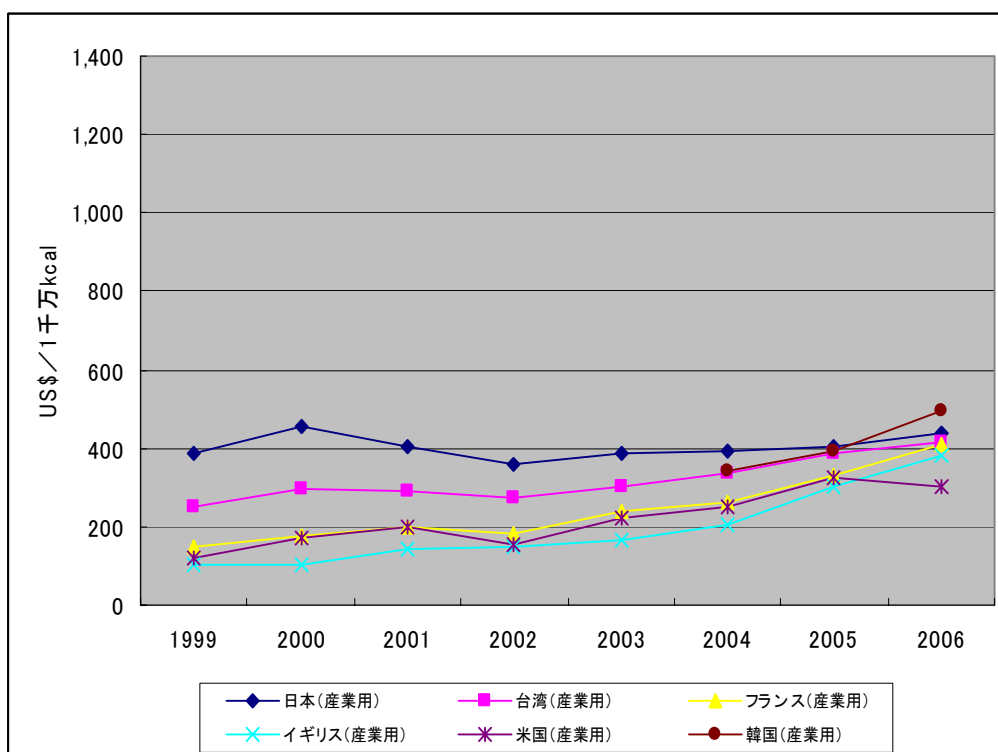
ア 内外価格差

産業用の内外価格差は、縮小傾向にあり、平成11年には約1.6倍～約3.7倍であったものが、平成18年時点には約0.9倍～約1.4倍となった³³。

³² 調定数とは、ガス料金請求書の発行枚数をいう。

³³ 国によって比較の対象とするガス価格の内容が異なっており、日本の場合、家庭用及び産業用両方とも、大手3社の一般ガスの価格を使用している。

図表7 産業用の内外価格差



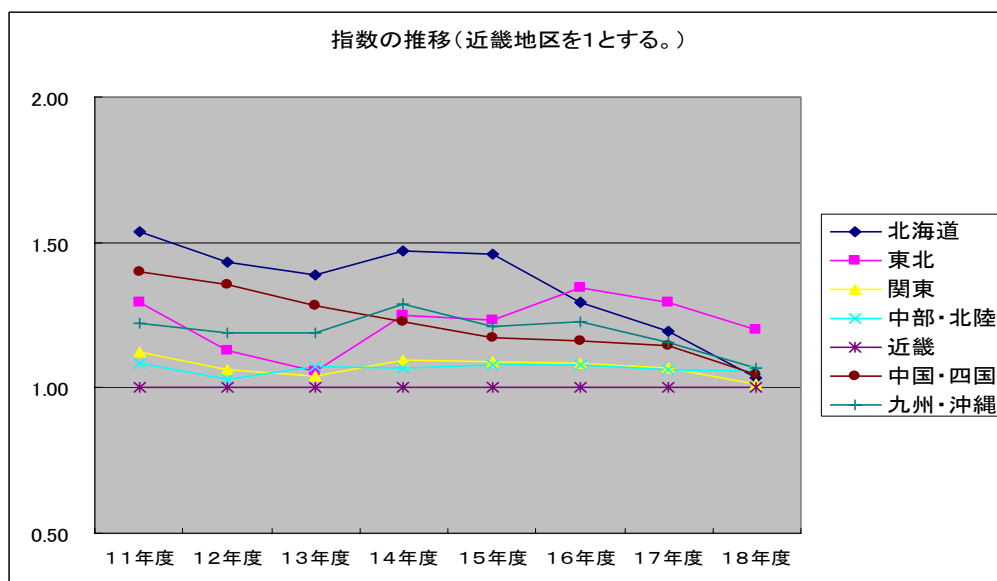
注) 韓国のデータは2004年以降

(出典: IEA「ENERGY PRICES & TAXES」2008 First Quarter)

イ 内々価格差

大手4社とその他の一般ガス事業者との間で、大口供給に係る都市ガスの価格差をみると、価格差は縮小傾向にある。また、地域ごとにみた場合についても、おおむねすべての地域について、同様の傾向がみられる。標準偏差も減少傾向にあることから、全体として価格のばらつきが小さくなってきているといえる。(別紙4)

図表8 大口供給の内々価格差(地域別)(出典:公正取引委員会アンケート調査)



ウ 新規参入と価格との関連性

大口供給に係る都市ガスの価格変化（平成16～18年度）を供給区域ごとにみると、新規参入があった区域では、大幅に上昇しているところもあれば、低下しているところもあるという結果になっている。この点個別にみると、電力会社が託送制度を利用して参入している区域（別紙1及び5のA、E）では、価格が2～3割上昇しているのに対し、国産天然ガス事業者やLPガス販売事業者が参入している区域（別紙1及び5のC、M）あるいは一般ガス事業者が自ら供給区域外の区域に供給しているケース（別紙1及び5のG）では、価格が低下していることがみてとれる。また、これらの地域（別紙1及び5のC、G、M）では、いずれも新規参入者のシェアが過半又は半ば近くに近づいている。

しかし、価格と新規参入者側の属性との間には有意な関係が認められなかった。このように、大口需要家向け事業分野における新規参入が価格にどのような影響を与えるかについては、明確でない。

4 規制分野

現在、年間契約ガス使用量が10万 m^3 未満の需要家は、規制分野となっている。この規制分野には、家庭用³⁴だけではなく、外食産業、クリーニング等向けもある。このうち、家庭用は、規制分野全体のうち、販売量で見ると約65%、件数で見ると約94%を占めている。このように、家庭用は、規制分野で大きな割合を占めていることから、以下では、規制分野の価格を分析する際には、家庭用の価格を用いて検討している。（別紙6）

(1) 視点

前記第1の1のとおり、ガス事業に係る公益事業規制については、以前から、高コスト構造などの問題点が指摘されてきた。また、許可を受けた供給区域が既得権益化し、かえって導管網の整備が進まないなどの指摘も行われてきた。

ガス事業の制度改革は、これらの指摘を踏まえて行われているものであるが、既に自由化がなされた大口需要家向け事業分野とは異なり、家庭用を含めた小口需要家向け事業分野については、供給区域、料金について、従前型の公益事業規制が行われている。このため、高コスト構造や供給区域の既得権益化などの問題点が自由化分野ほどには解消していないおそれがある。このような視点から、価格動向と供給区域内の普及率の実態を見ると、次のとおりである。

(2) 価格動向

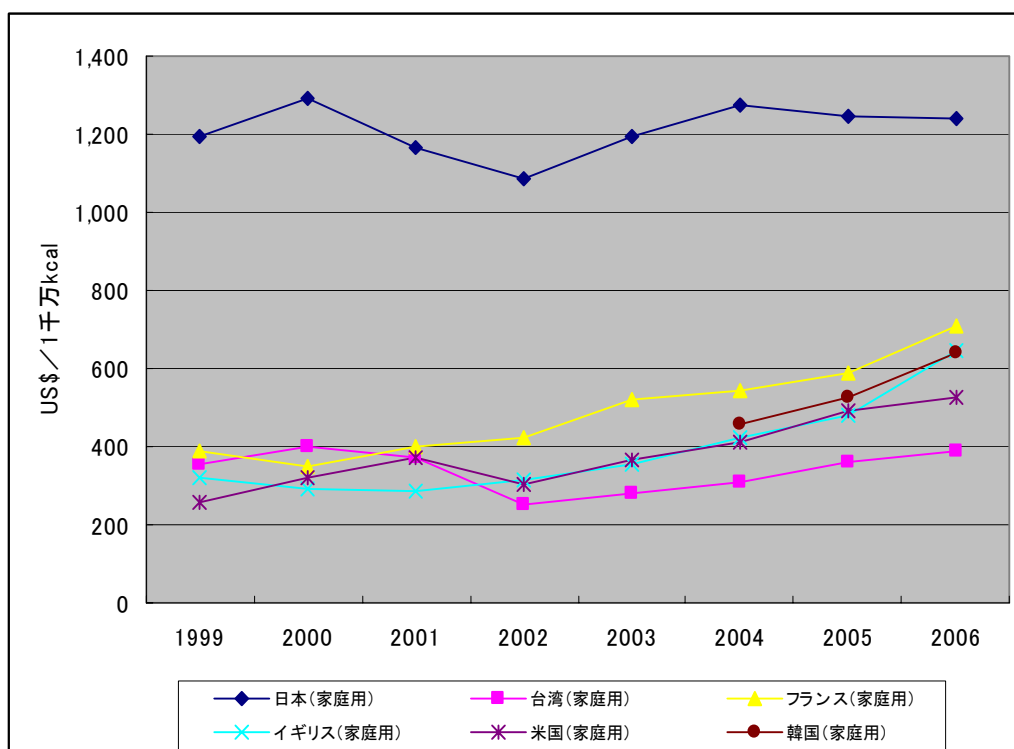
次のとおり、大口需要家向け事業分野と比較すると、規制分野の価格面での問題は、解消していない。

ア 内外価格差

家庭用の内外価格差は、平成11年時点で約3.1倍～約4.7倍であったものが、平成18年時点で約1.8倍～約3.2倍となっており、近年縮小しているものの、依然として相当の価格差が存在している。

³⁴ 年間契約ガス使用量1000 m^3 未満の需要の主な用途は、家庭用とされている（「一般ガス事業者の使用量別需要家層」（資源エネルギー庁総合資源エネルギー調査会都市熱エネルギー部会制度改革評価小委員会（第1回）配付資料5-1。平成19年11月）20頁）。

図表9 家庭用の内外価格差



注) 韓国のデータは2004年以降

(出典: IEA「ENERGY PRICES & TAXES」2008 First Quarter)

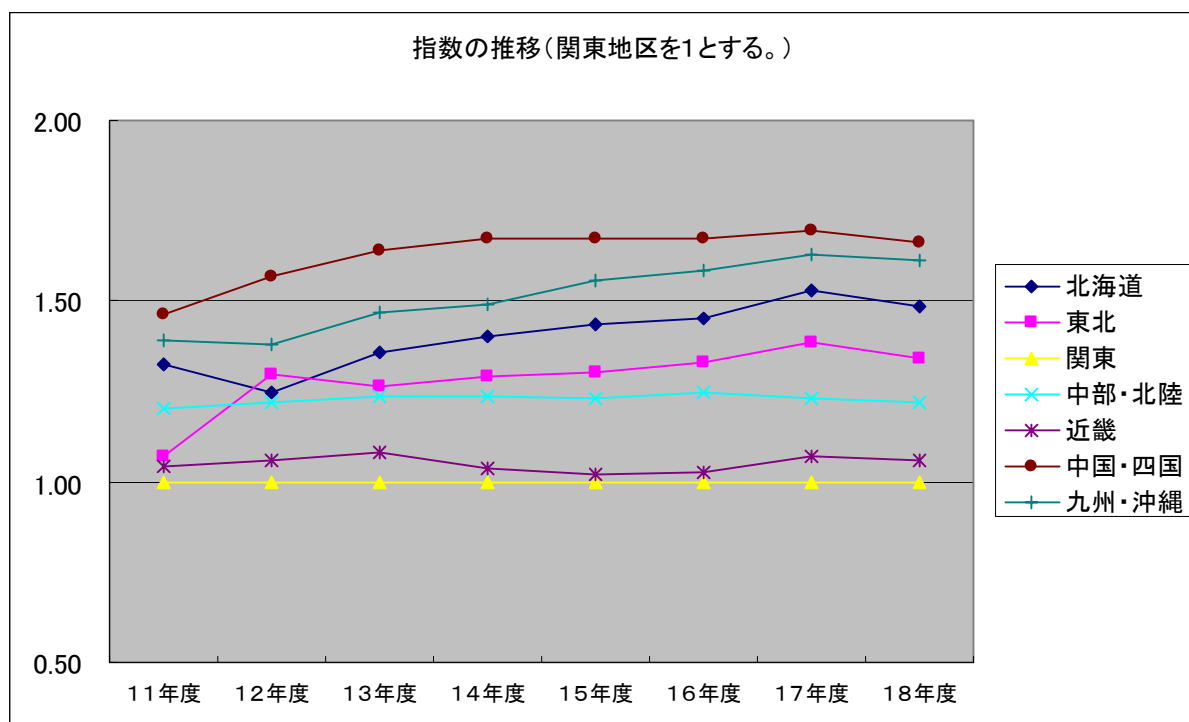
イ 内々価格差

大手3社³⁵とその他の一般ガス事業者との間の家庭用の価格差をみると、平成11年で比が1.08倍であったものが、その後1.14倍~1.19倍で推移しており、価格差は縮小しているとはいえない。また、地域ごとの価格差も、すべての地域において拡大している。家庭用の標準偏差も増加傾向にあることから、全体として家庭用の価格のばらつきが大きくなっているといえる。(別紙7)

この点、例えば、韓国においても、内々価格差は存在しているが、供給費用の差に応じたもので、それほど大きなものではないとされている(別紙8)。

³⁵ 家庭用の平均単価については、大手4社のうち1社からデータの提出が得られなかったため、大手3社で算出している。

図表 10 家庭用の内々価格差（地域別）（出典：公正取引委員会アンケート調査）



ウ 高コスト構造の要因

(7) 以上のような家庭用の価格動向を見る限り、従来から高コスト構造と呼ばれてきた我が国の一般ガス事業の問題点については、解消の方向に向かっているとはいいい難いと考えられる。

(4) 我が国の一般ガス事業のコスト構造を規定している要因には、事業者側の経営努力によっては容易に解消し難いものが含まれている可能性がある。例えば、需要密度（導管延長距離当たりの需要家数）が、一般ガス事業者の効率性ひいては価格に影響を与えているとすれば、新規参入を促すことにより競争を促進しても、高コスト構造の要因のすべてが解消するわけではないこととなる。しかし、需要密度が低いのに低価格で供給している一般ガス事業者も相当数存在する。

(7) a また、高コスト構造の要因としては、かねてから、我が国の都市ガス事業においては、原料費等の製造費用（ガスコスト）に比してそれ以外の経費の割合が高いことが指摘されてきた。原料費以外の経費とは、減価償却費、人件費、諸経費（修繕費、委託作業費、租税課金、需要開発費、賃借料、消耗品費等）等を指す。平成11年度と平成18年度を比較すると、原料費価格の上昇に伴って、原料費の占める割合が相対的に高まる方向にはあるが、依然として、原料費等の製造費用（ガスコスト）以外の経費の割合が高くなっている。（別紙9）

b 上記のような我が国のコスト構造の特徴は、諸外国と比べると顕著である。この点、このようなコスト構造の差異の要因を、我が国では、地理的事情からLNGの輸入・気化によるコストが掛かることや、需要家当たりの使用量が少ないことに求める見解がある。しかし、前者については、日本と同様の地理的事情にある韓国・台湾との価格差を説明することができない。また、後者についても、日本よりも使用量の小さい

台湾との価格差を説明することができない。したがって、この2点を高コスト構造の要因として説明することには、限界がある。

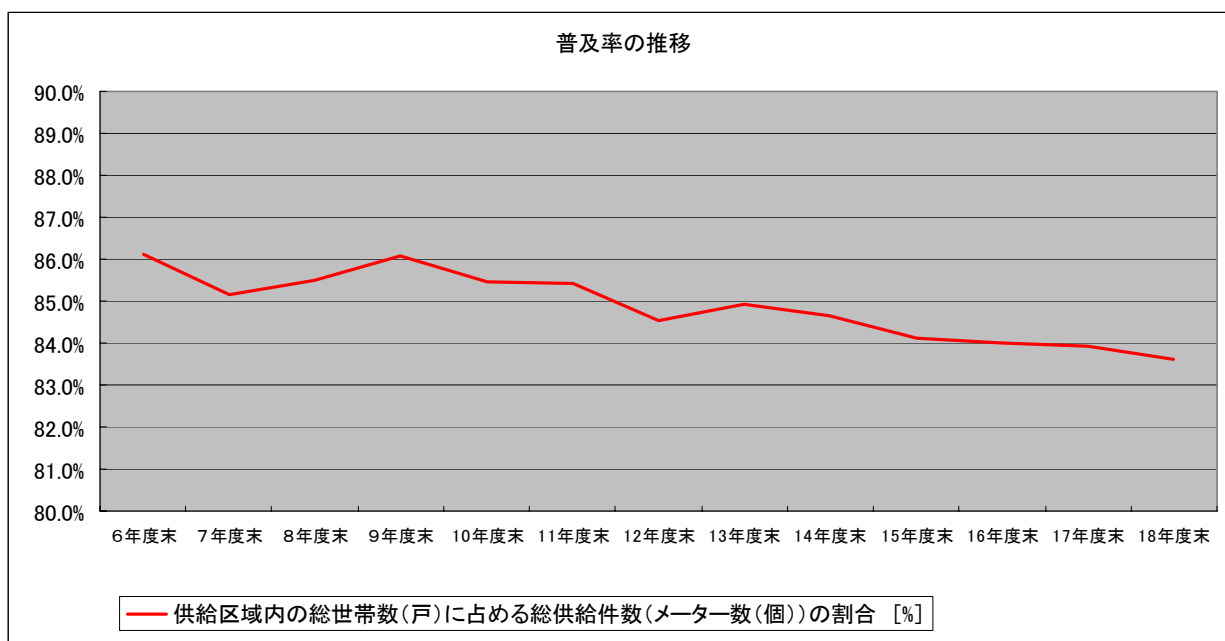
- (I) 以上から、我が国の都市ガス事業の高コスト構造に関しては、事業者側の経営努力で容易に解消し難いような要因として、例えば、需要密度、地理的事情及び使用規模がこれまで指摘されてきたところ、高コスト構造には、これらの要因では説明できない部分が相当あると考えられる。したがって、新規参入を促進することによって効率化を促し、高コスト構造の改善につなげる余地は十分あると考えられる。

(3) 供給区域内の普及率

ア ある一般ガス事業者の供給区域内の家庭用の需要家は、その一般ガス事業者から供給を受けていない場合において、他の一般ガス事業者からの供給を受けようとしても、供給区域が設定されているために、都市ガスの供給自体を受けることができない。

このように、一般ガス事業者の供給区域において、都市ガスの供給が行われていないエリアがあると、家庭用の需要家の利益を著しく阻害するため、こうしたエリアの発生及び放置を防止するため、供給区域の一部返還など見直しが図られている。

図表 1 1 普及率の推移（出典：公正取引委員会アンケート調査）



イ 供給区域における都市ガスの普及状況を把握するために、供給区域内の総世帯数に占める供給区域内の総供給件数（メーター数）の割合（以下「普及率」という。）をとり、その経年変化をみると、横這いないしやや下降傾向にある。

この点、上記の意味での普及率は、供給区域内に一旦導管を設置した後、需要家がオール電化等都市ガス以外のエネルギーに転換することによって総供給件数（メーター数）が減少した場合にも、低下することとなる。したがって、供給区域内の導管の設置状況を把握するための数値としては、限界があることに留意する必要がある。

しかし、アンケート調査やヒアリング調査の結果によれば、普及率の低下の要因として、例えば、需要の伸びを見込んで供給区域を拡大したにもかかわらず、見込んだほど需要が伸びない（現に、普及率が50%に満たない事業者が約32%も存在しており、不十分な

見通しのままに供給区域を拡大している可能性があると考えられる(別紙11)。)とか、導管が設置されていない郊外地域に新興住宅が形成されたなどの事情があるようである。また、都市ガスの普及率とオール電化の普及率³⁶の関係をみると、都市ガスの普及率が低い地域におけるオール電化の普及率が高くなっているわけでは必ずしもなく、両者の間に有意な関係はみられなかった(別紙12)。

したがって、供給区域の既得権益化という問題が依然として存在することは、否定し得ないと考えられる。

第3 大口需要家向け事業分野における制度改革の評価と改善のための当面の具体的方策

1 評価

都市ガス事業における制度改革として大口需要家向け事業分野が自由化されてから、一部の供給区域に新規参入があり、新規参入者のシェアが相当高い地域も出現するに至っている。また、内外価格差³⁷及び内々価格差については、縮小の傾向にある。もっとも、現時点では、新規参入が価格低下をもたらし、それによって内外価格差及び内々価格差が縮小するというプロセスが成立するに至っているとはいえない。しかし、事例が限られているとはいえ、新規参入者のシェアが相当程度に達している供給区域では、価格低下がみられる。裏を返せば、現行程度の新規参入者のシェアでは、既存の一般ガス事業者の市場支配力を牽制するのに十分ではないと考えられるので、価格面における成果を達成するためには、一層の新規参入の促進を図ることが必要である。

2 新規参入の促進のための具体的方策を検討するに当たっての視点

前記第2の4(1)で述べたとおり、都市ガス事業分野における制度改革は、まず大口需要家向け事業分野を自由化し、当該分野の範囲を徐々に拡大しつつ、並行して託送制度を導入して、既存導管網への他事業者のアクセスを促すという形で進行している。このうち、託送制度は、導管網への二重投資を避けつつ既存導管網をより効率的に使用するという観点から、その整備が進められてきた。しかし、現実に託送制度が利用されているのは、大都市圏の供給区域において、電力会社であるガス導管事業者が大手の一般ガス事業者の導管網を利用するというケースに限られており、大口ガス事業者によって利用されているには至っていない³⁸。このような視点からは、現行の託送制度の利用を促進するため、制度改革の余地がないか検討することが求められる。

他方、新規参入者のほとんどは、大口需要家向け供給について託送制度を利用せず、自社導管を利用して行われているという実態がある。このような視点からは、新規導管の設置に係る既存の規制について、見直すべきところがないか、検討することが求められる。

この二つの視点は、既存導管網を利用した参入を重視するか、導管網に対する設備投資を伴う参入を重視するかという点で異なる視点に立つものであるが、矛盾するものにとらえるのではなく、両者のバランスをとりつつ、全体として新規参入を促すという観点から検討を行うこ

³⁶ 「エネルギー需要家別マーケット調査要覧 2006 上巻-住宅分野編-」(株式会社富士経済)。オール電化の普及率は、総世帯数に対するオール電化住宅(累積数)の比率をいう。

³⁷ 厳密にいえば、この内外価格差は、大口需要家向けではなく、産業用全体を対象としている(日本の場合、大手3社における一般ガスの産業用の価格を使用)。

³⁸ 大口ガス事業者が直接託送制度を利用している例はないが、託送制度を利用してガスの卸供給を受ける例はある。

とが必要である。

3 託送制度の改善

(1) 同時同量制度の見直し

ア 現状

(7) 託送供給とは、託送供給実施者が、託送供給依頼者からガスを受け入れ、受け入れたところとは別の場所で、受け入れたガスの量との比較において一定の変動範囲（一時間当たり10パーセント以内と規定されている。）の量のガスを、託送供給依頼者に再び引き渡し、託送供給依頼者が需要家に供給するものである³⁹。託送供給に関して、次の規則が定められている（ガス事業法第22条等）。

a 一般ガス事業者及びガス導管事業者は、託送供給約款を定め、経済産業大臣に届け出る義務がある。

b 経済産業大臣は、託送供給約款が要件に合致しないと認めるときは、託送供給約款を変更すべきことを命ずることができる。

この場合において、託送供給依頼者から受け入れた量とその需要家に供給された量との差が変動範囲を超えた場合には、託送供給実施者が、託送供給約款に基づき、その過不足についてバックアップサービス又はパーキングサービスを実施しているが、これらサービスは、託送供給実施者が任意で行っているもので、ガス事業法の変更命令及び託送供給命令の対象とならないとされている。

(4) (7)の例外として、年間契約ガス使用量が10万 m^3 以上50万 m^3 未満の需要家に対して託送供給を行う場合に限り、計画値に基づく同時同量制度が導入されている。計画値に基づく同時同量制度とは、事前に需要家のガス使用量を想定してこれを基に計画供給量を定めておき、この計画値と供給量の差が、一時間当たり10パーセント以内の範囲にとどまっていれば、需要家の実際のガス使用量にかかわらず、託送供給を実施することができる制度である。

(7) 以上の枠組みの下で、現在、託送供給依頼者は、年間契約ガス使用量が50万 m^3 以上の需要家に対して託送供給を実施する場合には、需要家の使用量との乖離率が一時間当たり10パーセントの範囲内となるようにガスを供給している。このため、多くの場合、託送供給依頼者は、リアルタイムで需要家の使用量を監視している。

他方、託送供給依頼者は、年間契約ガス使用量が10万 m^3 以上50万 m^3 未満の需要家に対して託送供給を利用して供給する場合には、計画供給量と実際の供給量との乖離率が一時間当たり10パーセントの範囲内となるように供給すれば足りる。このため、託送供給依頼者は、計画値に基づく同時同量制度を利用する場合には、需要家ごとのガス使用量の計画値さえ把握しておけばよく、需要家の使用量をリアルタイムで監視する必要はない。

イ 事実関係

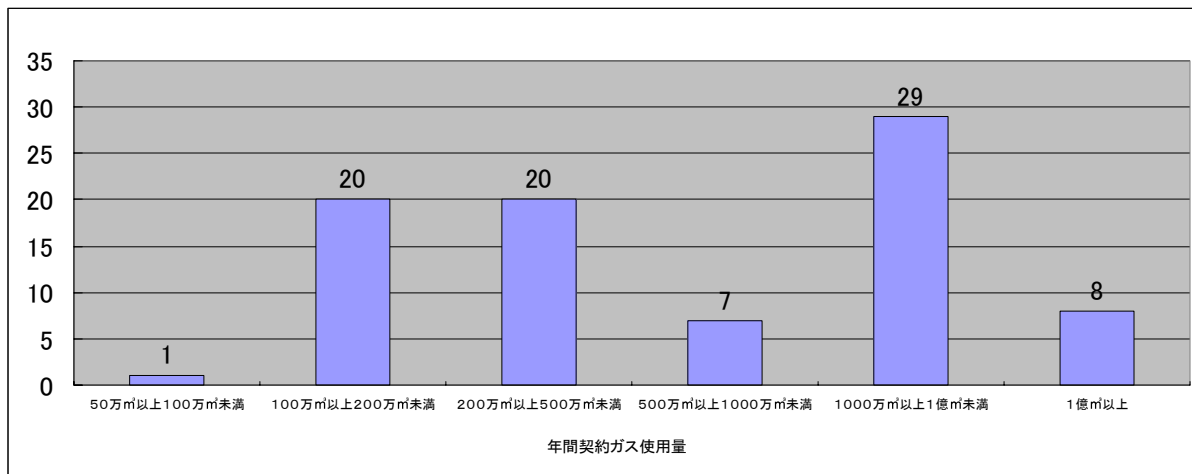
(7) 多くの一般ガス事業者は、ネットワーク全体の圧力を一定の範囲に保つことを目的と

³⁹ ガス事業法第2条第12項及びガス事業法施行規則第4条の2第1項

してネットワークを管理している（別紙13（1））。一般ガス事業者は、これを達成するため、ガスホルダー、整圧器等によるガスの流量の調整、気化圧送設備の使用、他の一般ガス事業者等からのガスの調達等を行っている。

- (イ) しかし、一般ガス事業者は、託送供給依頼者のように個別に需要家のガス使用量を把握しているわけでは必ずしもない。むしろ、そのような把握をしている事業者は、一部にとどまっている。また、ガスの使用量を把握する方法には、リアルタイムで監視する方法と事前に使用予定量を把握する方法とがあるところ、一般ガス事業者のうちリアルタイムで需要家を監視している者は、ごく一部にとどまっている。さらに、個別監視の方法を採っている一般ガス事業者も、すべての需要家を監視しているわけではない。一般ガス事業者が実際にリアルタイムで監視している需要家は、一般ガス事業者の全大口需要家数から見れば、ごく一部にとどまっている。（別紙14）
- (ロ) 次に、一般ガス事業者がリアルタイムでの監視を要する需要家をどのような基準で選択しているのかをみると、おおむね年間契約ガス使用量のほか個々の需要家の具体的な使用方法に着目していることがうかがわれる（別紙13（2））。一般ガス事業者からの回答をみても、必ずしも量的な基準だけでリアルタイムでの監視の要否を判断しているわけではないと考えられる。しかし、年間契約ガス使用量50万 m^3 から100万 m^3 の範囲の需要家については、リアルタイムでの監視をしている例が皆無に等しいので、ある程度使用量が小さい需要家に対しては急激な使用量の変動があっても対応が可能と考えられる。

図表12 一般ガス事業者がリアルタイムの監視を実施している需要家数
（出典：公正取引委員会アンケート調査）



- (I) 他方、一般ガス事業者は、ネットワーク全体の圧力を一定の範囲に保つために、託送供給依頼者が一定の措置を採る必要があると考えている。採るべき措置として、リアルタイムでの需要家の使用量の把握が必要とする一般ガス事業者が少なくない。また、計画値に基づく同時同量制度の対象となる需要家の範囲を拡大することについて、ネットワーク管理の支障となるとの懸念を示す意見も少なくなかった（別紙13（4）及び（5））。他方、ネットワーク全体を管理する方法として、「託送供給依頼者が需要家のガス使用予定量を事前に把握し、報告等を行うこと」を挙げる回答も少なくないこと

から、計画値に基づく同時同量制度で足りるとする一般ガス事業者も少なくないと考えられる（別紙 13（3））。

ウ 海外の実態との比較

我が国における同時同量の在り方の参考とするため、欧州の主要国におけるガスのバルンシング手法の実態調査を行った。

(7) 欧州各国においては、ガスの供給量と需要量をバランスさせる責任は、シッパー（卸事業者）とTSO⁴⁰が負っている。シッパーすなわちネットワークの使用者は、注入量と取り出し量をバランスさせる責任を負い、TSOは、システム全体の経済性と安全性を確保するために、物理的なバランスを維持するための役割を担っている。このように、両者の役割には差があるものの、システム全体のバルンシングは、シッパーとTSOの相互協力によるべきものとされている。

(4) このように、欧州各国においては、供給量と需要量をバランスさせる責任は、一次的には、シッパーの責任とされているところ、バルンシングに要する期間や許容範囲は、シッパーがバルンシングをするインセンティブを確保するという観点と、シッパーが効果的に対応できず不安なリスクに晒されないようにするという観点とから、客観的な基準に基づき設定されるべきものとされている。前者の観点からは、バルンシングに要する期間は短い方がよいが、他方、ガスのバルンシングは、電力ほど正確である必要はなく、電力よりも長く設定できると認識されている。この結果、欧州各国では、ガスのバルンシングは、日単位（デイリー）で調整するのが主流となっており、時間単位（アワリー）でバルンシングをしているのは、オーストリアなど少数である。他方、許容範囲は、国ごとにまちまちとなっている。（別紙 15）

エ 改善の方向性

(7) 今回のアンケート調査の結果及び海外の実態を踏まえると、都市ガスの託送に当たって、電力のように厳密な形で個別の需要家ごとに同時同量を確保することが必要とまではいえないと考えられる。現状においても、都市ガスの同時同量は、1時間10%と、電力（30分間3%）に比べてより緩やかな基準の下にあり、また、計画同時同量制度が導入されているという点で電力との違いがあるが、都市ガスの場合には、ガスホルダー等による流量の調整など多様な手段によりネットワークを管理することができることを考慮すると、例えば、計画同時同量制度の適用対象範囲が妥当なものかについて、その合理性を検証する必要があると考えられる。

他方で、諸外国においても、同時同量を確保するためのスキームや基準は国ごとに多様で、それが国ごとの供給実態の違いを反映していると考えられることから、我が国においても、都市ガス事業者と大口需要家との間の供給実態は個々の取引ごとに多様であり、画一的な基準によることがよいかどうかは、議論があり得るところである。

(4) このため、今後、同時同量制度の見直しを図るに当たっては、いくつかの選択肢を設けて検討していくことが妥当と考えられる。具体的には、次のようなものが考えられる。

⁴⁰ Transportation System Operator の略。高圧パイプラインの運営者

- a 当面，計画同時同量制度の範囲について，実際にリアルタイムで常時監視を行っている需要家の範囲が極めて限られていることを踏まえ，制度の適用対象範囲の拡大を図る。
- b 1時間10%という現行の基準について，海外の実態も踏まえ，単位時間・変動許容幅の両面について見直しを図る。
- c リアルタイムでの常時監視を行えばその分ネットワーク管理者の負担が軽減されることにかんがみ，託送供給依頼者の料金負担が現状より増加しないように留意しつつ，リアルタイムでの常時監視の有無により託送料金の水準に差を設ける。

(2) 気化圧送原価の託送料金への配賦

ア 現状

LNGは，気化圧送設備によって気化がなされ，ガスとしてネットワークに圧送される。LNGを主原料とするガスを供給するガス事業者は，託送供給依頼者であっても託送供給実施者であっても同じように気化圧送する必要がある。この点において，気化圧送設備は，ガス製造に係る設備としての側面を持っている。

他方，託送供給実施者は，気化圧送設備も利用して，ネットワークの管理を行っている。したがって，気化圧送設備は，ネットワーク管理のための設備としての側面も持っている。

現在，LNGの気化圧送設備の建設・維持・管理に関する費用（以下「気化圧送原価」という。）については，ネットワークの圧力制御に関する費用とされ，それは，ピーク最大流量比（ピーク月の1日又は時間最大のガスの流量比）に基づき，託送供給実施者の小口部門及び大口・卸供給部門並びに託送供給依頼者に対する託送供給に関する部門だけに配分されている。すなわち，気化圧送原価は，託送供給実施者のガスの製造に関する費用として配分されていない。

イ 事実関係

アのように，気化圧送原価には，託送供給実施者のガスの製造に関する費用及びネットワークの圧力制御に関する費用という両方の性質がある。それにもかかわらず，全額がネットワークの圧力制御に関する費用として配分されているのは，「当面」の措置とされており⁴¹，この点は，今後，実態の変化に応じて適宜検証することとされている。

ウ 改善の方向性

(7) 気化圧送設備には，託送供給実施者のガスの製造にも利用されているものであり，ガスの製造に関する設備という側面があることは，今回のアンケート調査においても特に否定する意見はなかった。ネットワーク管理の重要性を主張する意見も，気化圧送の機能がそれに尽きるとまでは主張しているものではない。このため，少なくとも，現行のように，気化圧送原価の全額をネットワークの圧力制御に要する費用に配分することは，その合理性に疑問がある。したがって，合理性のある原価配分のルールを定めるととも

⁴¹ 平成12年11月20日付け「都市熱エネルギー部会・都市ガス事業料金制度分科会報告」において，気化圧送原価については，「気化と圧送の二つの機能が一体となっており，また今回の接続供給の会計手法が平均費用の考え方で原価を配分する以上，当面気化を含めて接続供給関連コストとし，今後実態の変化に応じて適宜検証することとする」とされている。

に、できる限り、当事者である一般ガス事業者らが自主的に自らの主張を行うことのできる場を設け、当該当事者が自らの主張の合理的な根拠となる資料を提出するインセンティブを持ち得るような透明性のある手続の下で、解決を図ることが期待される。

- (1) さらに、気化圧送原価の託送料金への配賦を見直すに当たっては、ガス事業者の託送供給に関する営業利益率が相当高い水準にあることにも留意すべきである⁴²。このため、これらの一般ガス事業者の託送供給において超過利潤が発生していないかを、電力会社⁴³の送配電部門における超過利潤とも比較しつつ検証し、託送料金の水準の適正化につながるような形で検討を進めていくべきである。（別紙16）

4 新規導管の設置に係る規制について

(1) 現状

新規参入者が一般ガス事業者の供給区域内において導管（以下「新規導管」という。）を設置して供給する場合、「供給区域内のガスの使用者の利益が阻害されるおそれがあると認めるとき」は、経済産業大臣は、ガス事業法の規定⁴⁴に基づき、変更又は中止命令を行うことができる（以下この規制を「二重導管規制」という。）。二重導管規制の趣旨は、既存導管網の有効利用を図り、供給区域内に新規導管が設置されることによって一般ガス事業者の事業遂行に弊害が発生することを回避し、最終的には、当該一般ガス事業者の供給区域内の需要家に対して悪影響が及ぶことを回避することにあると解される。

変更又は中止命令の発動に係る具体的な判断基準については、別紙17の「新規導管設置による利益阻害性」の内容を踏まえた運用が行われることになっている（以下この判断基準を「利益阻害性判断基準」という。）。すなわち、一般ガス事業者の既存の本支管等の増強及び既存本支管等からの供給管の設置によって供給可能なケースでは、原則として、届出に対する変更又は中止命令が発動されることとなっている。例外としては、一般ガス事業者の既存本支管等の延伸を要するケースと、新規参入者のLNGの基地近傍に需要家が所在しているケース及び新規参入者の既存の導管から直着で供給が可能なケースとが認められているにすぎない。

(2) 事実関係

ア 新規導管の設置

二重導管規制が撤廃され、一般ガス事業者の供給区域内に新規導管を設置することによって、何らかの不利益が生じるとしたガス事業者は、延べ170社である（別紙18（1））。このように、二重導管規制が緩和されることによる不利益として、既存の導管の利用率が低下し、ガスの供給に関する単位当たりの費用が増加することが挙げられている⁴⁵。しかし、一般ガス事業者のすべてが、こうした費用の増加をガスの使用者にすべからず転嫁し得ると考えているわけではない（別紙18（2））。

他方、新規参入者が自社導管を自由に設置できるようになれば、需要家の選択肢の増加、

⁴² 平成18年度時点で約2割に達しており、特に、小売託送を実施している一般ガス事業者が高くなっている。

⁴³ 一般電気事業者10社をいう。

⁴⁴ 第22条の5、第23条、第37条の7の2、第37条の7の3又は第37条の9。

⁴⁵ なお、一般ガス事業者は、二重導管規制が必要な理由として、社会全体としての二重投資の防止、複数の導管が埋設されることによる保安上の問題の発生防止、一般ガス事業者による導管の拡充の阻害の防止などを挙げている。

ガス料金の低下等の利益が生じるとする事業者は、延べ162社あった(別紙18(3))。

また、実際に二重導管規制が撤廃された場合、低価格でのガスの供給等の目的から、自社導管を新たに設置することを検討するとしているのは、10社にとどまっている(別紙18(4))。

イ 利益阻害性判断基準の例外では認められなかった事例

新規参入者に対し、需要家からガスの供給について要望があっても、現行の利益阻害性判断基準により供給に至らなかった事例もある。

(7) 新規参入者は、導管が設置されていない需要家から、エネルギー転換による都市ガスの供給を求められた。新規参入者は、ローリーによるLNGの供給を提案したが、需要家の要望により、需要家の近傍(1km)までローリー運搬し、そこから導管で都市ガスを供給しようとした。しかし、将来、一般ガス事業者が既存本支管から分岐して供給する可能性があるため、利益阻害性判断基準の中止命令が発動される可能性が高いと判断し、最終的には、都市ガスの供給を断念した。需要家は、現在も一般ガス事業者からの供給を待っている状況である。

(1) 需要家からの要望により、新規参入者は、関係会社のLNG基地から直接導管(0.5km)を設置して都市ガスを供給しようとした。しかし、需要家敷地前に公道が通っており、その下に一般ガス事業者の導管が設置されていることから、利益阻害性判断基準にいう例外要件を満たさないと判断して、供給を断念した。

(1) 新規参入者は、都市ガス供給がされていない需要家から、エネルギー転換による熱量調整を実施していないガスの供給を求められた。新規参入者の導管は、当該需要家の二つの工場を結ぶ導管の近傍(数十m)に設置されている。しかし、利益阻害性判断基準に照らすと、新規参入者による導管の設置は認められないことから、供給を断念した。

(3) 改善の方向性

ア 現行の二重導管規制においては、実際の運用上、新規参入者が導管を設置しようとする場合において、主として一般ガス事業者の導管の設置状況という外形的な要件に基づき、需要家に対して不利益が生じるおそれがあるものと判断するという枠組みが採用されている。この点については、従来は、導管網への二重投資を抑制するとの観点からこのような枠組みの根拠があると主張されてきた。しかし、我が国の導管網は、比較的狭い供給区域ごとに需要地に近接して形成されていることが多く、欧米のような広い地域にまたがるような長距離導管網の形成が進んでいるわけではないことに留意する必要がある。現に、前記(2)イのような例は、いずれも比較的近距离の導管の設置に関するものである。

イ また、新規導管の設置によって、一般ガス事業者のガスの供給に要する単位当たりの費用が増加する可能性はあるとしても、それが需要家の不利益につながるおそれがあるか否かは、アンケート調査結果にもみられるように、(ア)費用の増加はどの程度か、(イ)当該費用が需要家に転嫁される可能性はどの程度あるか、(ウ)逆に、一般ガス事業者以外の参入による価格低下はどの程度期待できるか、それによる一般ガス事業者のガス料金の低下の可能性はないか、(エ)ガスの品質の多様化など価格面以外の選択肢の増加による需要家利益が生じないか、といった要素を総合的に勘案しなければ、判断できない事柄であると考えられる。これに対し、現行の二重導管規制の運用基準の下では、需要家に全体として不利益が生じない場合についても、変更又は中止命令の対象になるおそれがあるのではない

かとの疑問がある。したがって、現行の届出制度と変更命令制度自体の必要性については取りあえず措くとしても、少なくとも、上記のような要素を総合的に勘案するような形で判断基準を改定することが必要と考えられる。

個別の事案の判断に当たっては、原則として、新規参入者側が新規導管の設置によって価格の低下や需要者のニーズに応じた供給が可能となることについて合理的な根拠となる資料を提出して疎明を行い、次に、既存導管を保有する側が既存導管のコスト上昇によって需要者にどの程度の不利益が生じるかを疎明し、以下同様の形で疎明を繰り返し、疎明が尽きたところで、規制当局が中立的な立場から裁定を行うことで解決を図ることが考えられる。

ウ なお、託送制度との関係についても、新規参入者が新しい地域に供給を開始しようとする場合において、自社導管の設置という選択肢がある場合とそうでない場合では、一般ガス事業者に対して託送料金の引下げを求めていく上での立場に大きな違いが生じることになる。その意味で、新規導管の設置という選択肢を残すことと、既存導管網をより効率的に使用するという観点から託送制度を置くこととは、必ずしも矛盾するものではない。

5 小括

- (1) 大口需要家向け事業分野への新規参入を促進するに当たり、託送制度の改善と新規導管の設置促進とは表裏の関係にある。また、託送制度を改善するに当たっても、同時同量制度の改革と気化圧送原価の見直しは、密接に関連している問題である。したがって、上記3及び4で提起した諸点については、規制当局において、これらを総合的に検討した上で、新規参入を促進する上で最も有効と思われる選択肢の組合せを採ることが望まれる。
- (2) 他方、上記3及び4で提起した諸点は、当面の是正策であり、中期的には、より抜本的な参入促進策を検討することが必要である。その場合には、電力会社による託送制度を利用した参入だけでなく、国産天然ガス系・石油系大口ガス事業者による自社導管を利用した参入にも配意し、バランスのとれた施策とすることが望ましい。
- (3) ア また、4で新規導管の設置との関連で言及したとおり、一般ガス事業者と新規参入者との間に制度の運用等をめぐって見解の相違があるときは、双方に根拠資料を提出させて疎明させた上で、規制当局が中立的な立場から裁定を行うことが解決方法として有効であると考えられる。

現在、経済産業省に対してなされたガス事業法に係る紛争等の申出については、「電気・ガスの取引に関する紛争処理ガイドライン」に基づき処理されている。しかし、これらの紛争等の処理の実態をみる限り、当事者同士の話し合いに委ねるという形での解決が多くなっている。このように、競争関係にある事業者同士に話し合いを委ねることは、好ましいことではない。

このため、上記紛争等の解決に当たっては、規制当局と両当事者の三面構造を構築することによって、両当事者が主導的に疎明等を行い、規制当局が中立的な判定者の立場に立つことを明らかにするとともに、中立性を確保するために、例えば、第三者たる有識者で構成される組織に審理を委ね、その判定を規制当局が尊重する義務を負うといった形の手続を導入することが望ましいと考えられる。この点、上記ガイドラインにおいては、紛争等案件の処理に当たっては必要に応じて、市場監視小委員会に命令その他の事業法上の行政措置発動の適否等について検討を要請することとなっているが、同小委員会が検討する

のは、重大な案件⁴⁶に限定されており、また、上記の三面構造や上記判定の尊重義務も確保されていない。

イ したがって、紛争処理手続については、上記アを踏まえ、新規導管設置をめぐる問題等も取り扱うことができるように対象範囲を拡充・明確化した上で、組織・手続の両面で整備を図ることが必要である。

第4 規制分野の実態に対する評価と今後の検討に当たっての視点

1 評価

家庭用の価格については、大口需要家分野における競争原理の導入により、都市ガス事業者の効率化の効果が、影響を及ぼすものと期待されていた。しかしながら、産業用の内外価格差及び大口需要家分野の内々価格差は縮小しているにもかかわらず、家庭用の内外価格差は依然として存在し、内々価格差はむしろ拡大傾向にある。また、全体として価格のばらつきも拡大している。これらの要因については、高コスト構造が、依然、改善されていないことが挙げられる。また、普及率が横這いしないしやや下降傾向である状況をかんがみると、供給区域の既得権益化などにより、都市ガス事業者間の競争が阻害されていることも考えられる。

2 小括

以上のように、制度改革後も、規制分野における高コスト構造や供給区域の既得権益化といった問題点は、基本的には解消されていない。本来であれば、大口需要家分野の自由化を通じて、新規参入が活発化して価格競争が進展し、これにより都市ガス事業者の共通経費の削減が促進され、規制分野における料金の低下につながるという循環が期待されるところであるが、現段階では、そのような循環は、機能するに至っていないと考えられる。

一般ガス事業者の高コスト構造を是正するためには、速やかに大口需要家向け事業分野への新規参入促進施策を実施することが望まれる。さらに、現行の価格規制の下での改善が期待できないのであれば、現在規制下に置かれている年間契約ガス使用量10万 m^3 未満の需要家向けの小売について、使用量の比較的大きいもの⁴⁷から順次自由化することも検討すべきである⁴⁸。

第5 結語

都市ガス事業分野については、大口需要家向け事業分野の自由化が行われるなど競争原理を導入し、新規参入を促進するなどの制度改革が行われてきた。今回の調査では、これまで指摘されてきた問題点の改善状況及び今後の制度改革を進める上での問題点について実態調査を行い、主として、既に自由化された分野を中心として、新規参入を一層促進するために必要な改善措置の方向性を示したところである。

しかし、都市ガス事業分野における公正かつ自由な競争を促進する観点からは、未だ規制下

⁴⁶ ガス事業法46条第1項に基づき、ガス事業者に対し、報告徴収を行った案件。ガス事業法第47条第1項に基づき、ガス事業者に対し、立入検査を行った案件。その他経済産業省が特に検討を要請した案件で、委員長が特に必要と認めた案件。

⁴⁷ 簡易ガス事業においては、年間契約ガス使用量1000 m^3 以上の需要家は価格交渉力を有しているとして、当該需要家向け料金が既に自由化されている。このため、都市ガス事業の需要家についても、例えば、簡易ガス事業と同程度まで、自由化範囲の拡大を検討することが適当と考えられる。

⁴⁸ 併せて、簡易ガス事業者による新規導管設置基準が緩和されれば、都市ガス需要家の一部は、都市ガスと簡易ガスの間での選択が可能になる。

に置かれている分野を含めた全面自由化を最終的な目標に見据えた上で、目標に至る道程において採るべき措置を具体的に議論して行く必要がある。そのためには、この報告書で提言した改善措置については、最終的な目標に至る段階的措置の一つとして位置付けるとともに、都市ガス事業分野における自由化の対象となる範囲の一層の拡大を図るなど現行制度の在り方を見直す措置を順次採っていくことが適当と考えられる。

以上の措置を採っても、なお都市ガス事業分野への新規参入が進まず、都市ガス事業者間の競争が十分に確保できないことにより、既存一般ガス事業者の市場支配力が解消されないおそれもある。このため、LPガス、石油、電力、熱電供給など他のエネルギーとの間の競争を促進することにより、都市ガス事業分野の全面自由化に向けた環境を整備すべきである。

公正取引委員会は、以上のような観点から、今後の都市ガス事業分野における制度改革の議論を注視するとともに、エネルギー間競争の実態を把握することとしている。その上で、エネルギー分野全般における公正かつ自由な競争の確保に努め、必要に応じ、競争政策の観点から調査・提言を行っていくこととしている。