

エネルギー分野の規制改革に関する意見

平成 30 年 5 月 18 日
規制改革推進会議

1. 改革の必要性

電力システムは、広域的運営推進機関の設立から小売全面自由化を経て、2020 年に予定される発送電分離まで、スケジュールに沿って改革が行われている。卸市場活性化など競争促進のための取組も進められてきたが、価格メカニズムが機能する競争的市場の実現にはまだ多くの課題がある。

重要な課題の一つが、電力先物市場の創設である。電力先物は、自由化に伴う価格変動リスクに対応するために欠かせない。このため、電力システム改革がスタートした 2015 年から上場についての議論が行われ、既に具体的な検討もなされている。しかし、公正・透明な価格形成の機能を持ち、市場参加者の信頼を得る先物市場にするには、それにふさわしい取引所が必須である。この観点から、電力先物市場の取引所の在り方について、2. の提言を行う。

他方、ガスシステムは、2017 年 4 月に都市ガスの小売全面自由化が行われたものの、家庭向けに供給する新規事業者は 18 社（2018 年 3 月末。予定含む）他社へのスイッチング率は 3 %（2018 年 2 月まで）など、いまだその成果は限定的である。競争促進のための取組は不十分なものにとどまっており、今後のスケジュールも決められていない。都市ガスは、供給区域が国土の約 6 %（全世帯の 67%）を占めるに過ぎないことや、ごく少数の大手企業と多数の中小企業からなる市場であることなど、電力とは市場構造が大きく異なる。また、ガス漏れが引き起こす事故の大きさから、保安面で新規参入のハードルが高くなるという難しさもある。

しかし、一段の競争促進のために取り組むべき課題は多い。利用者がガスシステム改革の恩恵を享受するために、少なくとも、3. に提言する課題に取り組むべきである。ガス料金の低廉化のみならず、電力とガスの組合せ、ガスと他のサービスとの組合せなど、多様なエネルギー関連サービスを享受できるよう、早急に具体策を検討し、電力と歩調を合わせたシステム改革を行うべきである。

2. 電力先物市場の在り方について

経済産業省が設置した「電力先物市場の在り方に関する検討会」は、本年 4 月に報告書を取りまとめた。そこでは、商品取引所において電気事業者等との間で上場に向けた議論を早急に深めるべきとされている。

しかし、現時点で上場が想定される東京商品取引所は、発足から2017年3月期までの5年間のうち3期で連結最終赤字を計上するなど、経営不振が続いているとみられる。海外の取引所と比較して、取引規模も著しく小さい。例えば、清算機関である日本商品清算機構における取引証拠金の預託金額は、CMEグループ（シカゴ・マーカンタイル取引所など米国内の4取引所）の清算機関の約90分の1、ICE（インターベンチナル取引所）の米国清算機関の約9分の1に過ぎない。

電力先物市場では、電力会社などの巨大なプレイヤーが参加し、1件当たりの取引も大規模になることが見込まれる。資本力、人的資源、経験等の面からみて、東京商品取引所のみで信頼性が高く、市場参加者にとって使いやすい市場を形成するには課題が多いと言わざるを得ない。また、電力会社の内部情報を用いたインサイダー取引のおそれなど、他の商品先物市場に比べ、不公正取引への対応も重要である。

電力先物の上場は、電力システム改革を実現させるための重要な要素である。多くの市場参加者により十分な流動性を確保し、公正・透明な価格の形成機能を担わねばならない。これらを取引所が実現できず、また取引関係者の十分な理解を得られないまま、拙速に電力先物を上場させることがあるべきでない。電力先物市場の創設が、東京商品取引所の経営改善の手段として利用されるようなことは断じてあってはならない。電力システム改革を成功させる観点から、電力先物の上場の在り方を検討すべきである。

したがって、国は、公正・透明な価格形成の機能を持ち十分な流動性のある電力先物市場の実現のために、不公正取引対策の整備のほか、東京商品取引所単独での取組にこだわらず、実績のある海外の取引所との緊密な提携や総合取引所の創設など上場に向けた所要の整備を行うべきである。

3. ガス小売市場における競争促進のために

(1) 現行の標準熱量制から熱量バンド制への移行

我が国では「標準熱量制（注1）」が採用され、LNGにLPGを添加して熱量を調整したガスでなければ、都市ガス事業者（一般ガス導管事業者）の導管（パイプライン）に流通させることができない。また、都市ガス事業者以外の者による導管網の整備も一定の範囲に制限されている（注2）。これらの結果、LNGを輸入して都市ガスの小売供給を行う事業者にとっては、熱量調整設備の確保が実質的な参入要件、参入障壁となっている。

一方、欧州各国や韓国など諸外国では、一定の範囲（バンド）内の熱量で都市ガスを供給することができる「熱量バンド制」が採用されている。現行の標準熱量制をやめ、熱量バンド制に移行すれば、小売事業者の新規参入を促すだけではなく、熱量調整に要する費用が軽減し、ガス料金の引下げにつながる可能性がある。また、熱量が異なる導管でも広域的に接続しやすくなり、地域間の競争が促進される。工業炉など微妙な熱量調整を必要とする需要家は存在するが、一部の需要家のためにガス全体の熱量調整をするのは無駄で

あり、不公平である。

現行の標準熱量制から熱量バンド制への移行については、従来から議論はあったが、進められてこなかった。したがって、熱量バンド制への移行について、諸外国における都市ガスの供給状況等を踏まえて早急に検討し、必要な措置を講ずるべきである。

注1：熱量の標準値を定め、熱量の変動を制限する仕組みのこと。経済産業大臣の認可を受けた託送供給約款等で定められている。

注2：ガス事業法で定められている。「二重導管規制」と呼ばれる。

(2)一括受ガスによる小売間競争の促進

マンション管理者等がガスを一括して調達し、マンション各戸の入居者に受け渡すことを「一括受ガス」と呼び、現在はガス事業法上認められていない。その理由は、保安上の課題、利用者による他の小売事業者への契約切替えが制約されること、ガスの使用者間の託送料金負担の公平性（仮に現行の託送料金体系のまま一括受ガスを認めると、一括受ガスの形態をとる使用者と一括受ガスの形態をとらない通常の使用者との間の、託送料金負担の公平性が損なわれる）などとされる。

しかし実際には、一括受ガスの形態による需給は相当数存在しており、保安上の支障も、料金面での苦情も報告されていない。また、都市ガス以外のLPガスや電力では、同様の供給形態が許容されている（マンションごとの「一括受電」など）。保安上の課題については、現行の保安水準が維持されるようなルールを定めればよい。また、他の小売事業者への契約の切替えが制約される点は、電力の場合も同様である。さらに、託送料金負担については、一括受ガスを含めた新ルールを策定すればよいことである。

一括受ガスが認められることで、サービスの多様化が進み、託送料金以外の部分でコスト引下げの努力が行われるなど、小売間競争が促進されよう。一括受ガスを認めることは、小売全面自由化の趣旨に沿うものである。したがって、一括受ガスを容認するよう、必要な措置を講ずるべきである。その際、消費者の利益に十分配慮しつつ、新規参入が見込まれる事業者などを含め、幅広い関係者の声を聞き、決定すべきである。

(3)支配的事業者等によるガス卸供給の義務化

LNGを輸入し、ガスを卸供給する事業者は、巨額の設備を必要とすることなどから一部の大手事業者に限られている。こうした状況下で小売間競争を促進するためには、ガスの卸取引の活性化が不可欠である。

しかし、現在は新規参入者へのガスの卸供給はほとんどなされていない。卸取引を活性化するためには、ガス卸市場の支配的事業者等に対して卸供給を促すための強い措置が必要である。取引所取引を含め、支配的事業者等が自社の小売部門に販売するのと同じ価格で卸供給を行い（内外無差別）、新規参入者を含めて希望する小売事業者が全て卸供給を受けられるようになれば、小売市場全体の競争が促進される。

したがって、取引所取引を含め、支配的事業者等に内外無差別によるガス卸供給を義務付ける仕組みを早急に検討し、必要な措置を講ずるべきである。

(4) ガス託送料金の適正化

都市ガスの託送料金は、都市ガス事業者（一般ガス導管事業者）が託送供給約款を定め、電力・ガス取引監視等委員会の審査を経た上で、経済産業大臣の認可を受けることされている。小売自由化の際には、100以上の都市ガス事業者から一度に認可申請が行われること、2017年4月に小売全面自由化を遅滞なく施行する必要があることを踏まえ、多くの費目について、個別査定ではなく比較査定方式（ヤードスティック方式）が採用された。

ヤードスティック方式は、複数の事業者のコストを比較して基準となる標準コストを算定し、それを基に料金を定める方式だが、仮に全ての事業者が非効率であれば、託送料金が高止まりする可能性がある。また、保安等に係る労務費については、都市ガス事業者・小売事業者の双方に存在するところ、そのコスト仕分けに目が行き届かず、本来、小売事業者で負担すべき費用が託送料金原価に計上されている可能性がある。

電力の託送料金は、個別審査に加え、他社に比べて著しく非効率な場合には削減を求めるヤードスティック的な方式も組み合わせて用いられた。ガスについても、電気と同様に個別審査とヤードスティック的な方式を組み合わせる手法を小売自由化前から採用していたが、小売自由化の際に一部の費目についてヤードスティック方式のみで査定を行ったことにより、ガスの託送料金は非効率が温存されたとの指摘、小売単価に占める託送料金の割合が過度に高いエリアでは新規参入が実質的に困難であるとの指摘がある。

したがって、小売自由化以降、新たに認可申請される都市ガスの託送料金について、全ての費目に個別査定を行うことに加え、既に認可された託送料金についても、超過利潤の累積や想定単価と実績単価のかい離の管理など十分な事後評価を行い、その結果を踏まえて託送料金の引下げ申請の命令を含む必要な措置を講ずるべきである。

(5) 内管保安・工事における競争環境の整備

ガスシステム改革において、需要家の敷地内（内管）の定期点検・緊急保安については、保安を安定的に維持するために、都市ガス事業者（一般ガス導管事業者）に保安責任を課すこととされた。都市ガス事業者から検査会社等に委託される場合も少なくないが、いずれの場合も事業者間での競争メカニズムは働いておらず、託送料金の一部であるにもかかわらず、効率化が進んでいない。

また、ガス事業法上、ガス工作物の施設の変更にはガス事業者の承諾が必要とされており、都市ガス事業者が内管のガス工事を行う工事店を承認する仕組みが設けられている。内管工事の工事金額や使用材料などは都市ガス事業者により指定されるため、指定工事店の間で価格差が生じず、競争メカニズムが働いていない。

したがって、内管保安の費用は、託送料金として厳格に査定を行うべきである。また、内管工事の費用も、託送料金に準ずるものとして、厳格に監視を行うべきである。その際、都市ガス事業者から委託する際の要件の透明化や、受注上限価格の導入など、競争メカニズムを機能させるための措置を併せて講ずるべきである。

(6)LNG 基地の第三者利用の促進

ガスシステム改革において、LNG 基地の第三者利用が制度化され、一定の LNG 基地（注1）については、ガスを受託製造する際の約款の届出や、LNG タンクの容量等の公表が義務付けられた。また、「その他の LNG 基地（注2）」についても、「適正なガス取引についての指針」において、利用要領の策定や情報の公開等を行うことが望ましいとされた。

しかし、現状では、基地に関する情報開示が不十分であり、利用者側は事業予見性を持ちにくい。また、地方都市でタンクローリーによる卸受けをするなど「その他 LNG 基地」を利用した新規参入の機会も限定されている。

今後、ガス供給への新規参入、調達や配送の大口化・効率化、中国等のトレーディングの増加などによって LNG 基地の第三者による利用ニーズは高まる見込まれる。基地の新設のみならず、既存基地の余力を活用して稼働率を高めていく必要があり、LNG 基地の第三者利用を促進するための方策が必要である。

したがって、LNG 基地の第三者利用を促進する観点から、以下の措置を講ずるべきである。

- ・ 基地の規模や導管の接続・未接続を問わず、ルームシェア方式を前提とする利用約款の策定を義務付けること
- ・ 製造設備の余力判定や基地利用料金などの情報開示・算定根拠に係る基準を具体化すること
- ・ 電力・ガス取引監視等委員会においてこれらの措置に対する事後検証を行うこと及び同委員会によるあっせん・仲裁の活用を促すこと

注1：タンク容量20万KL以上で、ガス事業の用に供する導管と直接接続する LNG 基地

注2：タンク容量20万KL未満、又はガス事業の用に供する導管と未接続の LNG 基地

(7)ガス保安規制の整合化

簡易な設備で発生させたガスを導管により利用者に供給する事業のうち、供給先が70戸未満の場合には「LPガス販売事業」として液化石油ガス法による登録制がとられているのに対し、供給先が70戸以上の場合には「簡易ガス事業」としてガス事業法による登録制がとられている（ガスシステム改革以前は許可制）。

多くの簡易ガス事業者が LPガス販売事業も行っているため、ガス事業法と液化石油ガス法の両方の規定に対応せねばならず、これが負担となっていることが指摘されている。双方の保安規制には、例えば火気設備との距離が異なるなど、保安のための手法・水準

に相違がある。

したがって、事業者の負担軽減のために、現行の法体系の下でガス事業法と液化石油ガス法の保安規制の整合性がとられるよう、必要な措置を講ずるべきである。

以上