

都市ガス小売全面自由化の実効性の確保に向けた処方箋

平成 30 年 4 月 13 日
社会保障経済研究所 代表
石川 和 男

1. 都市ガス小売全面自由化に係る課題

(1) ガス事業形態による諸制約

①原料調達面での制約

ほぼ全量が大量LNG契約と大規模特殊船による輸入のため、LNG調達者は大規模な需要の獲得が不可欠。

②流通面での制約

導管網が分断されている、導管抽入点が限定である、LNG基地では備蓄が難しい、熱量調整が必要であるなど、制約（ボトルネック）が多い。

③保安面での制約

公道や敷地内の隠蔽部に埋設する可燃性ガスの導管配給や器具に関する保安の確保が必須。

(2) 家庭消費者の都市ガスに対する意識

①スイッチングのメリット感・機会が小

熱需要であるため家庭消費量の季節間格差が大きく、家計に占める支出割合も1%（電気は3%（公共料金等専門調査会資料））と低く、口座振替なので負担感も低い。「一括受ガス」に係る規制も、スイッチング率の向上の障壁。

②スイッチングのインセンティブが小

公共料金の認識が浸透し、自由契約の観念がない。危険性から器具販売や保安も含め、地元事業者継続供給を望み信頼感が高い。

③コンテンツの面白みが小

サービス内容や技術革新で消費者の高い関心を引きやすい通信・ネットと違って、ガス・エネルギーには新サービスのコンテンツ面での広がりが見られない。

2. 都市ガス小売全面自由化（昨年4月施行）の評価

- (1) 大口ガスも含めた新規参入者数は全国で約 50 社。そのうち家庭用は 4 大都市圏の電力会社と首都圏の大手 LP ガス会社など数社（電力小売全面自由化では、1 年後に新規参入約 400 社）。

全国大ではスイッチングによるガス販売量は、大手エネルギー会社による工業用等での大口ガス参入もあって、15%前後で推移するものの、件数では家庭用を含めて 3%程度。

- (2) 4 大都市圏以外の地方都市ガス（約 200 社）では、家庭用の選択肢はまずない。

ガスシステム改革小委員会（以下「ガス改革小委」）報告書で書かれている『新たに 2400 万件を超える家庭が、都市ガスの供給事業者を自由に選択できるようになる』との目算とは、大きく乖離しているのが実情。

（注）仙台、広島など政令指定都市での都市ガス事業者（需要家 10 万件以上）すら家庭用新規参入ゼロ。

- (3) 都市ガスの性状（可燃性・非貯蔵性）や流通形態など、電力とは違う財の実態から生じるボトルネックから、従来の大口ガス市場でも新規参入件数は 2%程度。

特に地方都市ガスでの不特定多数の家庭用では、中途半端な規制緩和では参入が困難なのは、LP ガス小売市場を見ても予見できたはず。

（注）新規参入が予見されないガス託送約款免除の承認制度の設定自体がその証左（約 100 社に適用）。

- (4) LP ガスやオール電化など他燃料との潜在的な競合があるとか、全国都市ガス世帯の約 7 割を占める 4 大都市圏での競争は期待できるといった論もあるが、これらはやや空虚。

費用のかかる他燃料への転換は自由化以前から可能で、小売店の変更費用がないのが自由化の本旨。都市ガスで地方の地元企業の参入機会や消費者の小売選択肢もない“規制なき独占”は、現政権が標榜する地方創生にも逆行。

販売店の選択が可能であっても高止まりする LP ガス価格から、多くの消費者団体も反対した“新規参入のない地方都市ガスの料金事前規制の撤廃”はかなり早計との感。

（注）新規参入がないので、地方都市ガス消費者に“都市ガスの小売全面自由化”自体の認知度もない。

- (5) 都市ガス小売全面自由化は、LNG の調達や稠密な配給網による供給が容易な大都市圏において、まずは価格交渉力と保安確保能力のある小口業務用までの参入拡大の環境を整備し、それらの実効性を見極めた上で、地方及び家庭用まで展開すべきであった。

3. 実効性に向けた処方箋

(1) 輸入LNG（ガス製造）基地の利用の推進

<現状認識>

- ① LNG基地のハブ化構想、シェールガスなど輸入国の多様化、輸入契約の短期化・仕向地条項撤廃、分割納入、ガス発電拡大や環境特性による大口ガス需要増といった背景から、今後の基地利用ニーズは高まる見込み。《参考1》
- ② 届出による基地建設の促進を前提としつつも、既存基地の余力を利用し、稼働率を高めることは、国民経済的にもメリットは大。ただ、基地利用が進まない理由は、現行の『適正なガス取引についての指針（以下「取引指針」）』での利用約款の基準の書き方は曖昧なこと。《参考2》
即ち、基地所有者による利用条件やタンク利用可能性に係る開示の不足、複雑な利用料金体系であるため利用者側に事業予見性が立たない。利用料の明確化には、基地事業に係る会計分離や利用料金の内外無差別の担保も必須。
- ③ 基地利用の第三者利用については、タンク容量20万kL以下や導管ガス販売をしない発電専用基地（柳井、広島、仙台、上越など）を除外。これにより、基地近傍の需要や、ローリー卸受による地方都市でのガス事業参入の機会は狭いまま。《参考3》

<具体策>

- ① 電力会社、都市ガス会社、石油会社などが所有する既存の輸入LNG基地について、規模の大小や発電専用かどうかを問わず、ガス卸（LNGローリー卸も含む）の起点として、利用約款を作成。
- ② 取引指針には、セキュリティーを含めた余力や利用条件などの情報開示に係る基準の詳細を明記。
基地所有者は、利用申込み（利用料金概算提示含む）を原則受諾。拒否事由を明確化。
- ③ 電力・ガス取引監視等委員会（以下「監視委」）は、利用約款の内容の適否を判断。当事者に対して、休眠状態の調停・斡旋特別委への機動的な申請を勧告。《参考4》
それでもなお利用が進展しない場合には、基地事業の法的分離を検討。

(2) ガス託送料金の低減

<現状認識>

- ① 参入見込のない地方ガス約 100 社は、承認事業者として託送約款設定を免除されるが、残り約 100 社の託送約款料金は、電力託送と同様に、本来は全ての原価を査定すべき。
だが、“一斉審査は事務コスト増”などの理由から、Y S方式の簡易な査定審査方針を決定。《参考5》
- ② その結果、監視委・料金審査専門会合や経産局が実施したガス託送料金の査定は、人件費や委託作業費など約6割のコストが個別査定を免れ、ガス託送料金値上げをしない限りは原価査定を回避。
- ③ “独占料金”であるガス託送料金は、新規参入の外部コスト。特に地方都市ガスの家庭用小売価格の約7割と割高な点は、事業性のある参入に重大な障壁となり不信感が高じている感が大。《参考6》

<具体策>

- ① 大手都市ガス事業者も含め上記 100 社のガス託送約款料金の簡易査定をしたガス導管事業者のうち、例えば全面自由化後3年が過ぎても新規参入のない事業者について、監視委が全ての原価項目の再審査を順次実施。
- ② 厨房・給湯など家庭少量消費者に係るガス託送料金は、内部補助（暖房などの多消費部分からの補填）で廉価で設定し、家庭用の参入対象の拡大を検討。

(3) 集合住宅などの「一括受ガス」取引と「ガス卸」の促進

<現状認識>

- ① 一括受ガスは、新築一棟での電気・通信一括販売や、既築集合住宅でのLPガス供給（簡易ガスを含む）からの一棟転換といった需要開拓に効果的。導管卸受（約120社）やローリー卸受（約80社）での都市ガス事業者に参加が困難な地域で、ガス保安技術を持つLP・石油販売店やそれらと連携した地元企業への“適正な卸価格による調達ルートの創出”を図るべき。
- ② 一括受ガスは、“需要家の選択制限”や“戸別メーター保安面での懸念”といった否定的意見により、「ガス小売り営業に関する指針」で否認され、“需要家ニーズを踏まえ今後の課題”として先送り。《参考7》
- ③ 一括受ガスの形態は、LPガスでは可能なのに、都市ガスでは保安規制で不可。これは、『保安を盾とした参入制限』の典型。また、一棟契約での料金低下の需要家利益に加えて、サービス多様化を目指す事業者ニーズも踏まえ、ガス取引を事業規制で縛るべきでない。全面自由化の趣旨に反する。

<具体策>

- ① 取引指針中“問題となる行為”には、ガス分野での競争促進を重視した記述へと改正。即ち、卸供給の制限での『特定のガス卸事業者』には、託送供給約款免除（承認一般ガス導管）事業者も該当することとし、これら事業者は原則として参入者のガス卸申込みを適正価格で受諾。《参考8》
取引指針に、「ガス卸の適正な価格の基準」を新たに明記。卸交渉が難航した場合、当事者に調停・斡旋特別委員会への申請を勧告。《参考9》
- ② 取引指針中“望ましい行為”に、全面自由化施行後3年間で参入がない場合には、自主的に可能な範囲でのガス拠出を公表することを追記。
（注）送電網の孤立した沖縄電力の自主的取組（電発電源切出し等）は参考になる。《参考10》
- ③ 一括受ガス形態に『ワンタッチ供給形態』《参考11》を援用することとし、建物引込み卸ガスメーター設置による保安規制の運用面での特例措置や、需要場所の定義、建物一括供給託送約款料金に係る諸規定を早急に検討。
（注）ワンタッチ供給とは、ガス小売事業者が必要場所において他の事業者からガスの卸供給を受け、当該需要場所において当該ガスによる小売供給を行うことをいう。「需要場所」の定義は、大口ガス自由化の際、複数の小口ガスを合算した脱法行為の歯止めとして「会計主体」を外形指標として厳格化した経緯。複数店舗が入居する商業施設等での一括ガス供給は、小口ガス独占時代の供給約款においても抵触し違法行為となる。《参考12》

(4) 二重導管規制と熱量調整

<現状認識>

- ① ガス改革小委は当初、電力・国産天然ガス事業者など全てのガス販売導管を“導管事業”と定義して規制する、と整理。
だが、最終保障供給や供給区域など都市ガス導管と同等の規制を忌避した国産天然ガス事業者が反発したので頓挫。結果的に、これらを“特定導管”と区分し、ガス卸や大口ガス供給用導管と位置付け。
- ② 電力・通信などネットワークの競争投資は、国民経済的損失として許可制とされ、ガス導管も供給区域の独占供給による導管拡大での普及義務の背景として、他者のガス導管は設備過剰性の観点から規制。
大口自由化に伴い、電力会社の発電用未熱調ガスは、限定的に近隣大口需要に兼用供給を認めたという経緯。《参考13》
- ③ 電力会社は導管延伸での大口需要獲得のため、限定措置の廃止を要望。都市ガス業界の反対を受け、既存導管の脱落による託送値上げ限界量の範囲で当面3ヶ年は二重導管規制を緩和。その後は検討課題で先送り。《参考14》
- ④ もっとも旧来の簡易ガス規制以上に、都市ガス供給区域内の大口需要に特化したガス供給は、都市ガス導管普及の投資経済性が低下し、小口のガス供給がされない懸念もある。《参考15》
(注) 給区域内の工業団地など未熱調ローリー供給でも、周辺の小口・家庭需要家にも同じ懸念がある。
- ⑤ 小口を含めた参入を促進するには、二重導管規制の緩和を段階的に進めていく(=「4.5%」を徐々に引き上げる)とともに、むしろ都市ガスの未熱調化と区域外導管接続による面的な普及拡大が本筋。

<具体策>

- ① 都市ガスについて、「標準熱量制」から「熱量バンド制」に変更すべく早急に検討に着手。同時に、諸経費やその負担方法、原料価格の低減効果の比較衡量も。《参考16》
(注) 需要家の器具調整などの費用やLPガス施設の設置余地といった物理的な課題が想定される。
- ② その上で、支障対象需要家が限定されると予想される中小ローリー卸受の都市ガス事業者は、未熱調化を先験的に実施し、段階的に大手都市ガス事業者に拡大。

(5) 保安規制面での制約の解消

<現状認識>

- ① 近年、都市ガス事故は約 400～500 件（死傷者約 20～30 名）、LP ガス事故は約 140～180 件（死傷者は約 50～80 名）。
- ② LP ガス導管と比べて、都市ガス導管は、公道からガス器具まで地下や床下での隠蔽埋設が長い。また、敷地内ガス管で腐食漏洩の可能性がある経年老朽管が、家庭用を含めて全国で約 300 万本以上残る。敷地内ガス管の所有者（家主）の改善に係る費用負担の意識が薄く、更新が進まない。《参考 17》
高齢・単身化や家屋老朽・空家化、在留外国人増加等の社会現象も踏まえ、震災対応・保安技術水準、保安機動力など国民生活の安全は確保すべき。
- ③ 今般の自由化に関する検討過程で、都市ガス業界は“小売と保安業務の一体化”を、電力業界は“参入容易性”を、消費者代表は“点検商法や保安水準低下の不安”から『小売と保安業務分割（導管事業の保安一括化）』を、それぞれ主張。最終的に、緊急時対応や導管保安は導管事業者の責任、器具点検は小売事業者の責任、と整理。前述の一括受ガスも困難に。《参考 18》
- ④ 保安技術力を有する LP ガス事業者は、自社の小売参入や参入他社の保安業務受託、敷地内ガス管工事業の事業拡大が今後期待される。《参考 19》
だが、ガス事業法と液化石油ガス法では、ガス導管の技術基準適合維持義務の範囲や保安資格が異なり、LP ガス事業者などに対する保安業務やガス管工事業の参入障壁となっている。《参考 20》
(注) 導管事業者には、敷地内外ガス管や経年老朽管対策で技術基準適合維持義務あり。
- ⑤ 敷地内ガス管新設の施工は、導管事業者が工事品質の維持のため託送約款で定める独占業務。だが、施工価格の設定の恣意性は野放図状態。《参考 21》
ガス安全小委では、“LP ガスの無償配管の不透明取引”が、今般の自由化の後、都市ガスにも伝播する懸念が指摘。《参考 22》
- ⑥ ガス改革小委は、“相互参入調整”の象徴であった簡易ガス事業の廃止を決断。だが最終局面で、ガス事業法・高圧ガス保安法・液化石油ガス法の 3 法間の不整合から頓挫し、ガス事業法附則に残置・遺物化。《参考 23》
(注) 集合住宅等に LP ガスを導管供給する際、70 戸未満では液化石油ガス法の保安規制のみで参入や料金規制なし。供給増で 70 戸を超えるとガス事業法の「簡易ガス事業」として都市ガス区域参入と保安を規制していた。今般の小売全面自由化で参入障壁は外されたが、両法で異なる保安規制は残置（例：タンク離隔距離は 2m と 8m）。更に、旧簡易ガス事業には、一部の料金規制などガス事業法での過重な事業規制も残存。

<具体策>

- ① 短期的には、ガス保安における“確保すべき公共の安全と参入阻害性”を比較衡量しながら、現行の保安規制（ガス工作物の技術基準適合維持義務）の枠内での一般ガス導管事業者に対する保安・ガス工事業務の取引指針など諸規定ないし運用・解釈の追記・是正を実施。

<例>

一般ガス導管事業者が独占する内管保安・新規ガス工事に係る外部委託や承諾工事人制度の拡大運用や資格基準透明化による委託事業への門戸開放と競争促進、及び独占価格である内管保安費用やガス工事価格の受注上限価格導入など。

- ② その過程において、ガス小売事業者の保安業務や敷地内ガス管工事の国家資格制度、適正価格の在り方などを整理し、技術基準適合維持義務の在り方やガス保安業務も含めて参入可能業務の拡大を図る。
- ③ 中期的には、異種ガス事業間の保安規制の不整合を解消するために、ガス保安関連法を一元化した“ガス安全法制”の整備を検討。