

# 国立国会図書館

## ガスシステム改革の概要と論点

—ガス小売自由化の経緯を踏まえて—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 940 (2017. 2. 9.)

はじめに

### I ガス事業の概要

- 1 ガス事業の歴史
- 2 ガス事業の現状
- 3 ガス事業制度改革の経緯

### II ガスシステム改革

- 1 ガスシステム改革の経緯
- 2 ガスシステム改革の概要
- 3 ガスシステム改革の論点

おわりに

- 明治 5 年に始まったガス事業は、燃料転換や 4 度にわたる小売の段階的自由化を含む制度改革を経て、近年は工業用需要にけん引される形で拡大を続けてきた。
- 我が国では導管が十分に整備されておらず、導管により広域にガスを供給する一般ガス事業（いわゆる都市ガス）のほかに、簡易ガス事業や、LP ガス販売事業等によってガスが供給されている。また、都市ガスの主原料である天然ガスの大半を LNG の形で輸入していることも特色として挙げられる。
- ガスシステム改革により、平成 29 年 4 月から都市ガスの小売参入が全面的に自由化され、料金規制も一部を除いて撤廃される。競争が活発化するかが注目される。

国立国会図書館

調査及び立法考査局経済産業課

わたなべ たろう  
(渡邊 太郎)

第 9 4 0 号

## はじめに

ガス事業<sup>1</sup>は、一般家庭や事業所などの需要家にガスを供給するための導管の整備・維持が不可欠であり、自然独占性や一定の必需性を有する。そのため、公益事業として長らく地域独占が認められる一方で、供給義務や料金規制などが課されてきた。しかし、近年、経営の効率化による料金水準引下げの要請、エネルギー源としての天然ガスの位置付けの高まり（需要の増加）等を背景として、規制緩和が図られてきている。

本稿では、ガス小売の自由化（ガス事業制度改革）の経緯に重点を置いてガス事業の歴史を振り返り、平成 29 年 4 月からのガス小売参入全面自由化を含むガスシステム改革の概要や論点について整理する。

## I ガス事業の概要

### 1 ガス事業の歴史

#### (1) ガス事業の始まりと展開

我が国におけるガス事業は、実業家の高島嘉右衛門率いる日本社中が、明治 5 年に横浜の馬車道通りでガス灯を点灯したことに端を発する<sup>2</sup>。高島の働き掛けもあり、明治 7 年には、東京府からの勸奨を受けた東京会議所（現・東京商工会議所）も、東京の銀座通りにガス灯を設置した。東京会議所によるガス事業は、後に東京府瓦斯局に移管されて直轄事業とされ、明治 18 年に東京瓦斯会社（現・東京ガス）に払い下げられた。

その後ガス事業は、新たに登場した電灯との競争にさらされたものの、明治 30 年代から 40 年代にかけて、日清・日露戦争後の好況、ガスマントル<sup>3</sup>の発明、照明用から熱利用への展開等を背景に発展し、横浜や東京以外の都市でも次々に事業者が誕生していった<sup>4</sup>。

大正 12 年、ガス事業を規定する最初の法律として、「瓦斯事業法」（大正 12 年法律第 46 号）が公布され、大正 14 年に施行された。これにより、ガス事業は、事業の経営、譲渡、解散や、料金その他の供給条件の設定・変更等に関して、主務大臣の許可を要することとされ、統一的な規制の下に置かれることとなった<sup>5</sup>。同法は、太平洋戦争終結後の「公益事業令」（昭和 25 年政令第 343 号）<sup>6</sup>によって廃止されたが、サンフランシスコ講和条約（「日本国との平和条約」

\* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は平成 29 年 1 月 24 日である。

<sup>1</sup> 本稿における「ガス事業」は原則としてガス事業法（昭和 29 年法律第 51 号）の定義に従うが、紙幅の都合から、主として同法上の一般ガス事業（いわゆる都市ガス）に焦点を当てる。

<sup>2</sup> 別に注記がない限り、本節の内容は、通商産業省編『商工政策史 24 巻 電気・ガス事業』商工政策史刊行会、1979；日本ガス協会編『日本都市ガス産業史』1997 を参考としている。

<sup>3</sup> 木綿等の糸で編んだ網袋に発光剤（トリウム及びセリウム）を吸収させたもので、ガスの炎にかぶせると青白く発光する。電灯よりも安価で明るかったことから急速に普及したが、タングステン電球の出現により減少していった。

<sup>4</sup> 明治 34 年まで全国で 2 社のみだった事業者は、翌明治 35 年に 5 社、明治 45 年には 61 社まで増加した（内閣統計局編『日本帝国統計年鑑 32 回』東京統計協会、大正 3（1914）、pp.306-307）。

<sup>5</sup> それまでは地方自治体との間で結ぶ報償契約（事業者が自治体に報償金を支払い、自治体の監督に服することなどを約し、自治体が事業者による道路の占用等を認める契約）に基づいて事業を行うのが一般的であった。

<sup>6</sup> ポツダム緊急勅令（「「ポツダム」宣言ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件」（昭和 20 年勅令第 542 号））に基づいて発せられた、いわゆるポツダム政令の一つ。

昭和 27 年条約第 5 号) 発効後に多くのポツダム政令が失効すると、「電気及びガスに関する臨時措置に関する法律」(昭和 27 年法律第 341 号) によって置き換わり、そこから分離する形で昭和 29 年に現在の「ガス事業法」(昭和 29 年法律第 51 号) が公布・施行された。

一般ガス事業者(一般ガス事業については後述)は、昭和 20 年の 75 社から昭和 40 年には 212 社まで増加した。また、需要家数(メーターの取付個数)も、同じ 20 年間で 93 万 2000 件から 685 万 6000 件へと順調に増加し、一般家庭だけでなく工場等の産業用の利用も拡大していった。<sup>7</sup>

## (2) 燃料転換

我が国では、1960 年代に、主たるエネルギー源が石炭から石油に転換するエネルギー革命が進展した<sup>8</sup>。それに伴い、都市ガスの原料となる燃料も石炭から石油へと転換していく。また、昭和 44 年に東京ガスが東京電力と共同で初めて液化天然ガス(Liquefied Natural Gas、以下「LNG」)を導入したことを契機として、天然ガスの利用も徐々に拡大していった。

ガスの原料を石炭から石油、更に天然ガスへと転換することによる効能の一つとして、発熱量の増加(カロリーアップ)がある。ガス事業者は、供給ガスをより高カロリーにすることによって、原料費増大への耐性強化(企業体質の改善)、大規模な設備増強や導管の敷設等のコスト節約といったメリットを享受できる。また、天然ガスは、燃焼による二酸化炭素や窒素酸化物等の排出量が他の化石燃料に比して少ないという環境面の優位性を持ち、賦存<sup>9</sup>状況が石油に比べて分散していること等からエネルギー安全保障の観点においても優れている。都市ガス業界や政府は、IGF21 計画<sup>10</sup>等によって高カロリーガスへの転換を積極的に推進した結果、現在までに、都市ガスの原料はそのほとんどが天然ガスとなるに至っている(表 1)。

表 1 都市ガスの生産量と購入量の合計に占める原料別構成比の推移

	石炭系ガス	石油系ガス	天然ガス (LNG を含む)
昭和 30 (1955) 年	<b>89.6%</b>	7.9%	2.4%
昭和 50 (1975) 年	22.9%	<b>44.0%</b>	33.1%
平成 7 (1995) 年	1.4%	17.5%	<b>81.1%</b>
平成 27 (2015) 年	0.0%	2.8%	<b>97.2%</b>

(注 1) 数値は、昭和 30 年は体積ベース、昭和 50 年以降はカロリーベース。

(注 2) 端数処理のため合計は必ずしも 100%にならない。

(出典) 経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部ガス市場整備課編『ガス事業年報』日本ガス協会、各年版を基に筆者作成。

<sup>7</sup> 資源エネルギー庁ガス事業課・ガス保安課監修『ガス事業便覧 昭和 59 年版』日本ガス協会、1984、p.5。

<sup>8</sup> 一次エネルギー総供給に占める石炭と原油の割合は、昭和 35 年度ではそれぞれ 41.2%、31.1%だったが、昭和 37 年度に逆転し、昭和 44 年度にはそれぞれ 22.1%、59.4%となっている(「総合エネルギー統計」資源エネルギー庁ウェブサイト <[http://www.enecho.meti.go.jp/statistics/total\\_energy/results.html](http://www.enecho.meti.go.jp/statistics/total_energy/results.html)>)。

<sup>9</sup> 天然資源が、利用の可否に関係なく、理論上算出されたある量として存在すること。

<sup>10</sup> 平成 2 年に資源エネルギー庁が行った提案(「INTEGRATED GAS FAMILY 21 計画」)に基づき、日本ガス協会及び日本ガス石油機器工業会が策定した計画で、全国の都市ガスを平成 22 年を目途に高カロリーガスに統一することなどを目的としていた。

## 2 ガス事業の現状

### (1) ガス供給の全体構造

一般の需要に応じてガスを供給する事業には、主としてガス事業法で規定される一般ガス事業及び簡易ガス事業、並びに「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」）で規定される液化石油ガス<sup>11</sup>販売事業がある（表2）。

一般ガス事業は大規模な導管を要するが、我が国では導管網が諸外国に比して十分に整備されておらず、一般ガス事業者の供給区域は都市部を中心とする国土面積の約6%に過ぎない。その他の地域におけるガス供給は簡易ガス事業とLPガス販売事業がカバーしている。

表2 ガスを供給する事業の分類

	一般ガス事業	簡易ガス事業	LPガス販売事業
事業内容	設定した供給区域内の需要家に対し、導管によりガスを供給する。	ボンベを集めるなどした簡易なガス発生設備で発生させるガスを、集合住宅等の小規模かつ地域限定的な需要家（70戸以上）に対し導管により供給する。	LPガスを、ボンベを用いて需要家に販売する。
根拠法	ガス事業法		液石法
主原料	天然ガス	LPG	
事業者数	206社	1,397社	20,062社
需要家数 <sup>(注1)</sup>	約2973万件	約137万件 <sup>(注2)</sup>	約2367万件
事業規制	許可制	許可制	登録制
供給義務	あり	あり	なし

(注) 数字は原則として平成27年3月末時点。

(注1) 一般ガス事業と簡易ガス事業の需要家数はメーターの取付個数、LPガス販売事業の需要家数は世帯数。

(注2) 簡易ガス事業の需要家数は平成26年12月末時点。

(出典) 経済産業省資源エネルギー庁ガス市場整備課商務流通保安グループガス安全室監修『ガス事業便覧 平成27年版』日本ガス協会, 2016; 「LPG業界現勢一覧」『別冊プロパン新聞』産業報道出版, No.93, 2015.8, pp.22-33等を基に筆者作成。

また、このほかに、次節で述べるガス事業制度改革の結果、年間契約数量10万m<sup>3</sup>以上（46MJ/m<sup>3</sup>換算<sup>12</sup>。以下契約数量に関して同じ）の大口需要家に対する導管を用いたガス供給（大口供給）において、大口ガス事業者<sup>13</sup>及びガス導管事業者<sup>14</sup>が参入している。新規参入者によるガス供給は38社371件<sup>15</sup>、一般ガス事業者による供給区域外への大口供給も68社523件の実績がある（いずれも平成27年4月1日現在）。平成26年度の全大口供給量に占める新規参入者の供給量の割合は11.7%であった。<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Liquefied Petroleum Gas。以下原料として「LPG」、商品名として「LPガス」を用いる。

<sup>12</sup> J（ジュール）は熱量の単位で、1MJ（メガジュール）＝100万J。

<sup>13</sup> 大口供給を行う事業者で、一般ガス事業者、簡易ガス事業者及びガス導管事業者以外の者。

<sup>14</sup> 自らが維持・運用する特定導管（一定規模以上の導管）により、大口供給や卸供給を行う事業者。

<sup>15</sup> 内訳は、大口ガス事業者が23社112件、ガス導管事業者が15社259件。

<sup>16</sup> 資源エネルギー庁「大口ガス供給の状況」2015.8.12。<[http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity\\_and\\_gas/gas/summary/major\\_liberalization/pdf/150812joukyou.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/gas/summary/major_liberalization/pdf/150812joukyou.pdf)>

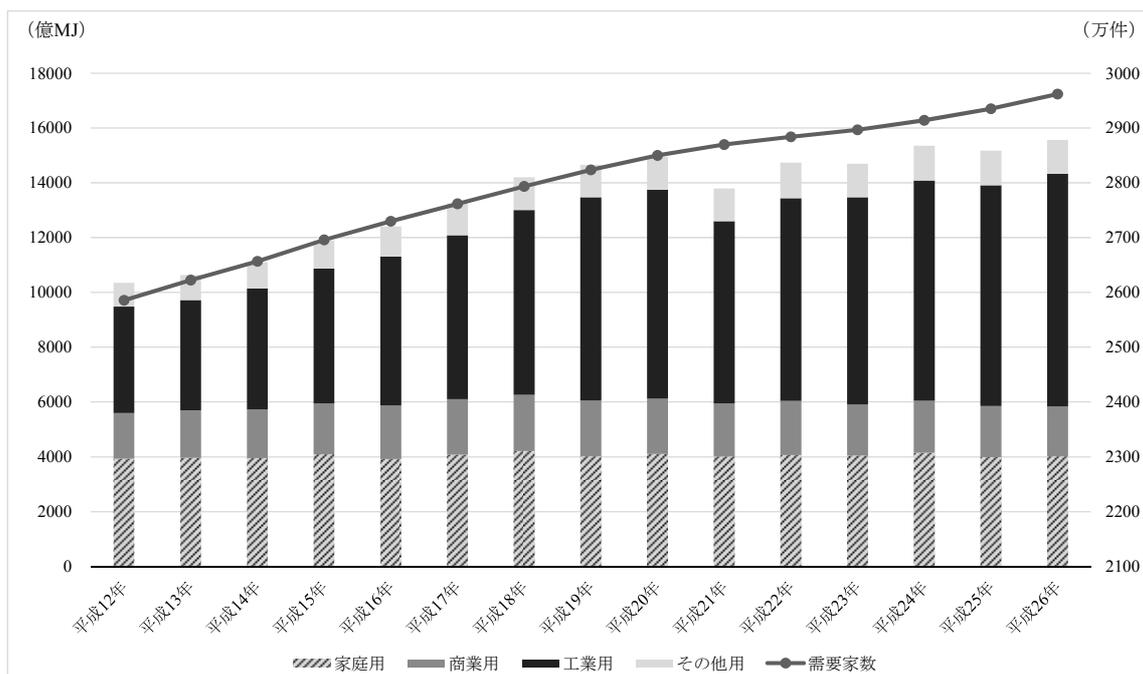
(2) 一般ガス事業の概要

一般ガス事業は、一般の需要に応じ導管によりガスを供給する事業のうち、簡易ガス事業を除くものと定義される。供給区域内の小口（年間契約数量 10 万 m<sup>3</sup> 未満）の需要家に対して独占的にガスを供給する一方で、需要家への供給義務や託送供給<sup>17</sup>の義務が課せられ、料金その他の供給条件を定める供給約款は経済産業大臣による認可が必要となっている。

一般ガス事業者は全国で 206 社（うち公営事業者が 26 社）に上るが、全体の年間販売量の約 71%を大手 3 社（東京ガス、大阪ガス、東邦ガス。以下同じ）が占めており（平成 26 年度実績）<sup>18</sup>、業界内の企業間格差が大きい。これは、一般ガス事業者の経営規模が各地域の需要密度や地理的条件に大きく左右されることや、戦時中に国家統制による大規模な事業統合を経験しなかった等の歴史的経緯による。我が国は都市ガスの原料となる天然ガスの大半を LNG の形で輸入しており、その一次受入基地を保有するのは一般ガス事業者では大手数社<sup>19</sup>に限られる。その他の大多数の事業者は、導管やタンクローリーによって天然ガスの卸供給を受けている。

ガス販売量と需要家数は、工業用需要の拡大にけん引される形で共に増加傾向にあり、平成 26 年の販売量は約 1 兆 5567 億 MJ、需要家数は 2962 万件だった。一方で、家庭用や商業用の需要はほぼ横ばいで推移している。（図 1）

図 1 一般ガス事業者の用途別ガス販売量と需要家数の推移



(注) 需要家数はメーターの取付個数。

(出典) 経済産業省資源エネルギー庁ガス市場整備課商務流通保安グループガス安全室監修『ガス事業便覧』日本ガス協会、各年版を基に筆者作成。

<sup>17</sup> 託送供給とは、導管を保有する事業者が、他の事業者の依頼に応じてガスを受け入れ、別の地点においてその事業者向けにガスの供給を行うこと。

<sup>18</sup> 経済産業省資源エネルギー庁ガス市場整備課商務流通保安グループガス安全室監修『ガス事業便覧 平成 27 年版』日本ガス協会、2016、p.99。

<sup>19</sup> これに加え、電力会社も発電用に LNG の一次受入基地を保有している。我が国の天然ガス消費量の約 63%は発電で、都市ガス用は約 29%にとどまる（経済産業省編『エネルギー白書 2016』経済産業調査会、2016、p.160）。

### 3 ガス事業制度改革の経緯

#### (1) 第一次制度改革

1990年代に入り、円高を契機とする内外価格差の拡大等を背景に規制緩和への要望が強まると、公益事業として規制下に置かれていたガス事業にも影響が及ぶようになる。さらに、天然ガスの利用拡大、ガス冷房やコージェネレーション<sup>20</sup>等の高度利用技術の発展に伴い、エネルギー源の転換が比較的容易な大口需要家へのガス供給を自由化する必要性が認識されるようになった。これらの状況を背景として、通商産業省の総合エネルギー調査会都市熱エネルギー部会ガス基本問題検討小委員会(当時)は、平成4年5月、大口需要に対するガス供給について、当事者間の交渉を基本とする方向で事業規制、料金制度の見直しを進めるべきとする中間とりまとめ<sup>21</sup>を公表し、平成6年1月には同部会の報告書<sup>22</sup>として具体的な内容が提言された。これを受け、同年、ガス事業法が24年ぶりに大幅改正され、翌平成7年3月に施行された。この改正により、年間契約数量200万m<sup>3</sup>以上の大口需要家へのガスの小売り(大口供給)が自由化(料金規制・参入規制が緩和)された。また、既存の導管を利用した託送を積極的に推進すべきとの指摘<sup>23</sup>を受け、平成8年には、大手3社が、自主的取組として自社が保有する導管に係る託送要領を公表した。

#### (2) 第二次制度改革

平成8年から翌平成9年にかけて、第一次橋本龍太郎内閣は、経済構造改革の一環として、ガス等のエネルギーについて、平成13年までにコストを含むサービス水準を国際的に遜色ないものとする方針を示した<sup>24</sup>。この方針の下、資源エネルギー庁公益事業部長の私的研究会として設置された都市ガス事業構造改革研究会は、平成10年9月、ガス事業制度の在り方に関する論点を整理した報告書をまとめた<sup>25</sup>。これを受け、総合エネルギー調査会都市熱エネルギー部会は、翌平成11年2月に、料金規制の緩和や大口供給の拡大等を柱とする中間報告書<sup>26</sup>をまとめ、同年電気事業法と共にガス事業法が改正された。主な改正内容は、①料金引下げの認可制から届出制への変更、②大口供給の範囲拡大(年間契約数量100万m<sup>3</sup>以上に引下げ)<sup>27</sup>、③託送制度の法定化(指定一般ガス事業者<sup>28</sup>に対する接続供給約款(後に「託送供給約款」に変更)の作成・届出・公表義務化)等である。

<sup>20</sup> 天然ガス等を燃料として発電し、その廃熱を回収して冷暖房や給湯などに利用するシステム。

<sup>21</sup> 『総合エネルギー調査会都市熱エネルギー部会ガス基本問題検討小委員会中間取りまとめ』総合エネルギー調査会都市熱エネルギー部会ガス基本問題検討小委員会, 1992。

<sup>22</sup> 『総合エネルギー調査会都市熱エネルギー部会報告書—需要家利益を重視した柔軟なガス供給を目指して—』総合エネルギー調査会都市熱エネルギー部会, 1994。

<sup>23</sup> 同上, pp.14-15。

<sup>24</sup> 「経済構造の変革と創造のためのプログラム」(平成8年12月17日閣議決定)国立国会図書館インターネット資料収集保存事業ウェブサイト <<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/285403/www.meti.go.jp/press/past/b6z26yy.html>> 及び同プログラムを具体化した「経済構造の変革と創造のための行動計画」(平成9年5月16日閣議決定)同 <<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286890/www.meti.go.jp/topic/data/e3275a4j.html>>

<sup>25</sup> ミオシン出版編『新しい時代のガス産業を目指して—大口自由化に続くガス事業制度改革の第二弾—総合エネルギー調査会都市熱エネルギー部会中間報告書—都市ガス事業構造改革研究会報告書—』1999, pp.179-204。

<sup>26</sup> 総合エネルギー調査会都市熱エネルギー部会「総合エネルギー調査会都市熱エネルギー部会中間報告書—大口自由化に続くガス事業制度改革の第二弾—」1999.2.1. 資源エネルギー庁ウェブサイト <[http://www.enecho.meti.go.jp/committee/council/urban\\_heat\\_energy\\_subcommittee/pdf/urban\\_heat\\_energy\\_subcommittee\\_005.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/committee/council/urban_heat_energy_subcommittee/pdf/urban_heat_energy_subcommittee_005.pdf)>

<sup>27</sup> これ以降3度実施された大口供給の範囲拡大についてはいずれも省令改正による。

<sup>28</sup> 東京ガス、大阪ガス、東邦ガス及び西部ガスの大手4社。

### (3) 第三次・第四次制度改革

第二次制度改革では、改正法の施行後3年を目途に法律の施行状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされていた<sup>29</sup>。このため、資源エネルギー庁資源・燃料部長及び電力・ガス事業部長の私的研究会としてガス市場整備基本問題研究会が設置され、平成14年4月に、ガス市場における中長期的な制度の基本的な理念と方向性を示す報告書がまとめられた<sup>30</sup>。これを踏まえ、経済産業省の総合資源エネルギー調査会都市熱エネルギー部会は、平成15年2月に報告書をまとめ<sup>31</sup>、同年電気事業法と共にガス事業法が改正された。主な改正内容は、①ガス導管事業の創設、②託送制度の強化（託送供給約款の作成・届出・公表義務を全ての一般ガス事業者及びガス導管事業者に拡大）、③大口供給の範囲拡大（年間契約数量50万m<sup>3</sup>以上に引下げ）である。

なお、上述の都市熱エネルギー部会の報告書における提言<sup>32</sup>に従い、平成19年にも大口供給の範囲は拡大され、年間契約数量10万m<sup>3</sup>以上まで引き下げられるとともに、簡易な同時同量制度<sup>33</sup>の導入等の制度改革が行われた。

### (4) ガス事業制度改革の評価

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は、平成20年4月、それまで4回にわたって実施してきたガス事業制度改革の評価・検証の結果を報告書にまとめた。当該報告書では、平成7～18年度で都市ガス販売量が約1.6倍に増加していること、小売自由化開始以後の一般ガス料金が全体として低下していること、全大口供給量に占める新規参入者の供給量の割合が9.7%に達していることなどを指摘した上で、「ガス市場における新規参入、事業者間競争を通じたガス産業の活性化は一定程度進展してきていると評価される」と総括している。<sup>34</sup>

他方、公正取引委員会も、平成20年6月、都市ガス事業分野における制度改革の進展に伴う実態の変化等を把握するため、ガス事業者等に対して行ったアンケート調査等の結果を報告書として公表した<sup>35</sup>。当該報告書では、自由化部門（大口供給）における内外価格差等は縮小傾向にあるものの新規参入者のシェアが価格に与える影響は不明であること、規制部門（小口供給）における高コスト構造は解消しておらず新規参入促進施策が必要であること等を指摘している。

<sup>29</sup> 「電気事業法及びガス事業法の一部を改正する法律」（平成11年法律第50号）附則第12条

<sup>30</sup> ガス市場整備基本問題研究会「今後のガス市場整備の基本的な政策のあり方について—グランドデザイナー—」2002.4. 経済産業省ウェブサイト <<http://www.meti.go.jp/committee/materials2/downloadfiles/g20927a06j.pdf>>

<sup>31</sup> 総合資源エネルギー調査会都市熱エネルギー部会「総合資源エネルギー調査会都市熱エネルギー部会報告書—今後の望ましいガス事業制度の骨格について—」2003.2.20. 資源エネルギー庁ウェブサイト <[http://www.enecho.meti.go.jp/committee/council/urban\\_heat\\_energy\\_subcommittee/pdf/urban\\_heat\\_energy\\_subcommittee\\_003.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/committee/council/urban_heat_energy_subcommittee/pdf/urban_heat_energy_subcommittee_003.pdf)>

<sup>32</sup> 同上, p.31.

<sup>33</sup> 同時同量とは、託送供給において導管からのガス払出量と導管への受入量のかい離を一定範囲内（1時間当たり10%以内）とすること。年間ガス使用量が50万m<sup>3</sup>未満（後に100万m<sup>3</sup>未満に拡大）の託送供給については、事前に想定された払出しの計画値を実際のガス払出量とみなすことができることとされた。

<sup>34</sup> 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「制度改革評価小委員会報告書」（総合資源エネルギー調査会都市熱エネルギー部会（第8回）資料3-3）2008.4.25. 経済産業省ウェブサイト <<http://www.meti.go.jp/committee/materials/downloadfiles/g80617c05j.pdf>>

<sup>35</sup> 公正取引委員会「都市ガス事業分野の取引実態調査について」2008.6. <<http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/cyosa/cyosa-sonota/h20/08061001.files/08061001-01-betten01.pdf>>

## II ガスシステム改革

### 1 ガスシステム改革の経緯

平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災を契機として、地域独占や総括原価方式<sup>36</sup>による投資回収の保証といった特徴を持つ電力システムの改革について検討していた総合資源エネルギー調査会総合部会電力システム改革専門委員会は、平成 25 年 2 月に報告書をまとめた。当該報告書は、「電力システム改革を貫く考え方は、同じエネルギー供給システムであるガス事業においても整合的であるべきであり、小売全面自由化、ネットワークへのオープンアクセス、ネットワーク利用の中立性確保、エネルギーサービスの相互参入を可能とする市場の活性化、広域ネットワークの整備などの、ガス市場における競争環境の整備が必要である」として、ガス事業についても電気事業と同様の改革を進めるべきとの考えを示した<sup>37</sup>。

これを受け設置された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（以下「ガス改革小委」）は、計 21 回にわたる会合を重ね、平成 27 年 1 月に小売の全面自由化や導管に係る更なる中立性確保の在り方等を柱とする報告書をまとめた<sup>38</sup>。法律の改正は、「市場の垣根を外していく供給構造改革」を推進するためにエネルギーの制度改革を総合的・一体的に実現することが不可欠との趣旨<sup>39</sup>から、電力システム改革の第三弾<sup>40</sup>の法律改正と合わせて行われ、ガス事業法の改正を含む「電気事業法等の一部を改正する等の法律」（平成 27 年法律第 47 号）は、同年 6 月に成立した。

### 2 ガスシステム改革の概要

今般のガス事業法改正によるガスシステム改革の主な内容はおおむね次のとおりである。

#### ①小売自由化（施行日：平成 29 年 4 月 1 日）：

- ・家庭等小口需要家へのガスの供給について、登録を受けた事業者の参入を全面自由化する。
- ・小売料金規制は原則撤廃するが、需要家保護の観点から、競争が不十分な地域では規制料金による供給を経過措置として義務付ける。
- ・ガス事業の類型を、ガス製造事業、ガス導管事業（一般ガス導管事業<sup>41</sup>及び特定ガス導管事業<sup>42</sup>）、ガス小売事業に見直し、それぞれに応じた規制体系に移行する（図 2）。
- ・LNG 基地の第三者利用を促す措置を講じる（基地の保有者に対して、利用条件を定めた約款の届出・公表を義務付ける等）。

<sup>36</sup> 事業が効率的に行われた場合に要する総費用に適正な事業報酬（利潤）を加えた総括原価が総収入と見合うように料金を設定する方式。

<sup>37</sup> 「電力システム改革専門委員会報告書」2013.2, p.49. 経済産業省ウェブサイト <[http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/sougou/denryoku\\_system\\_kaikaku/pdf/report\\_002\\_01.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/sougou/denryoku_system_kaikaku/pdf/report_002_01.pdf)>

<sup>38</sup> 「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報告書」2015.1. 経済産業省ウェブサイト <[http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/gas\\_system/pdf/report01\\_01\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/gas_system/pdf/report01_01_00.pdf)>

<sup>39</sup> 経済産業省「電気事業法等の一部を改正する等の法律について（概要）」p.2. 資源エネルギー庁ウェブサイト <[http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity\\_and\\_gas/electric/system\\_reform006/pdf/20150617\\_03.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/electric/system_reform006/pdf/20150617_03.pdf)>

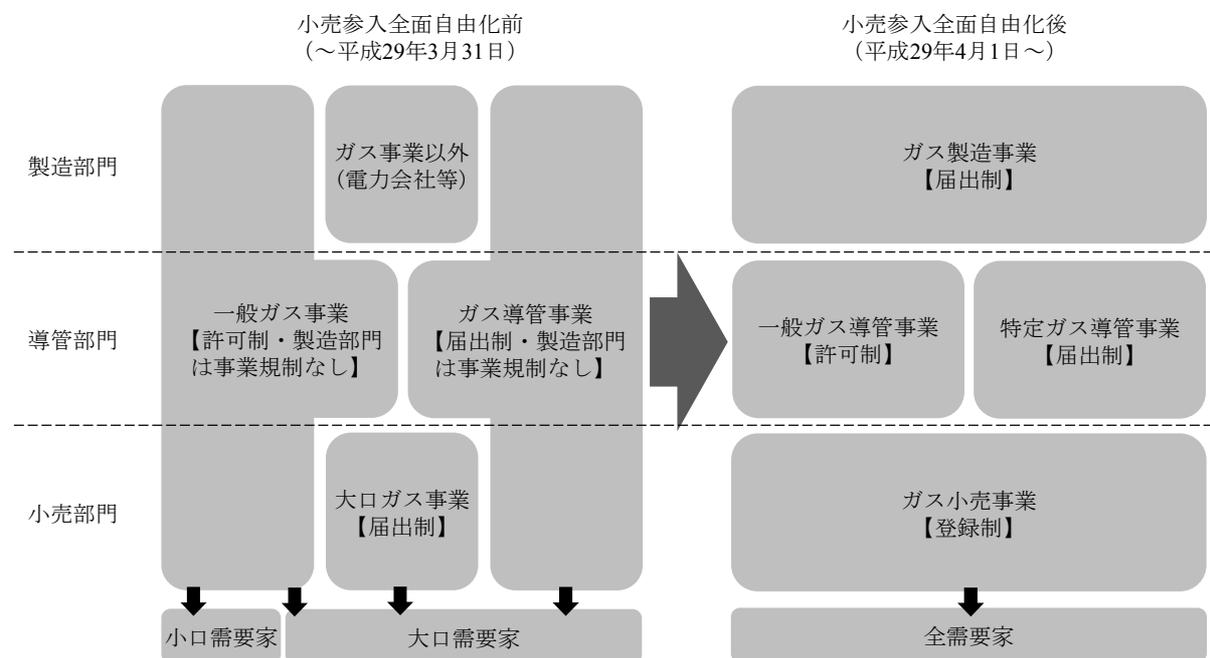
<sup>40</sup> 電力システム改革は三段階で行われており、第三弾の法律改正では発電と送配電の法的分離等が規定された。

<sup>41</sup> 一般家庭等の需要家につながる低圧の導管を含む導管網を維持・運用し、ガスの輸送や託送供給を行う事業で、従前の一般ガス事業の導管部門が想定されている。

<sup>42</sup> 各地区にガスを送るための中圧及び高圧の導管のみを維持・運用し、ガスの輸送や託送供給を行う事業で、従前のガス導管事業の導管部門が想定されている。

- ②ガス導管网の整備促進・保安の確保（施行日：平成 29 年 4 月 1 日）：
- ・一般ガス導管事業について地域独占と料金規制を維持する。
  - ・ガス導管事業者間の導管接続の協議に関する命令・裁定制度を創設する。
  - ・ガス導管事業者に導管网の保安及び需要家保有の内管の点検等を、ガス小売事業者に消費機器の調査等を義務付ける。
- ③ガス導管事業の中立性確保（施行日：平成 34 年 4 月 1 日）：
- ・一定規模以上の一般ガス導管事業者（大手 3 社）について、ガス製造事業又はガス小売事業との兼業を禁止する（法的分離）。
  - ・一定規模以上の一般ガス導管事業者と、そのグループのガス製造事業者やガス小売事業者等に対し、取締役の兼職制限等の行為規制を措置する。
- ④検証規定（施行日：平成 29 年 4 月 1 日）：
- ・政府は、全面自由化及び法的分離の後の改正法の施行の状況並びにエネルギー基本計画<sup>43</sup>に基づく施策の実施状況、需給状況、料金水準その他のガス事業を取り巻く状況について検証を行うとともに、その結果を踏まえ、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

図 2 ガス事業類型の変更



（注）簡易ガス事業は含めていない。

（出典）「改正ガス事業法及び改正熱供給事業法について」（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 22 回）資料 3）2015.8.20, p.5. 経済産業省ウェブサイト <[http://www.meti.go.jp/committee/sougou-energy/kihonseisaku/gas\\_system/pdf/022\\_03\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/sougou-energy/kihonseisaku/gas_system/pdf/022_03_00.pdf)> を基に筆者作成。

<sup>43</sup> 「エネルギー政策基本法」（平成 14 年法律第 71 号）第 12 条に基づき政府が定めるエネルギーの需給に関する基本的な計画。

また、自由化される市場が適切に機能するよう、併せて「経済産業省設置法」（平成 11 年法律第 99 号）等も改正され、電力・ガス取引監視等委員会が設置された。同委員会は、独立性、高度な専門性を有する経済産業大臣直属の組織として、電力、ガス等の取引の監視や、ネットワーク（導管）事業の行為規制等を任務とし、8 条委員会<sup>44</sup>として設置されるものの、事業者に対して単独で業務改善勧告を行う等の強い権限を有する。

### 3 ガスシステム改革の論点

前述の改正法の成立に伴い、ガス改革小委は、平成 27 年 8 月から同 28 年 6 月にかけて、詳細な制度設計に係る検討を行った。また、電力・ガス取引監視等委員会でも、自由化後の事業者に対する各種ガイドラインや、大手 3 社の託送供給料金について、それぞれ制度設計専門会合及び料金審査専門会合において検討した。これらの場で議論された論点は多岐にわたるが、以下では、代表的な二つの論点について解説する。

#### (1) 経過措置料金規制の指定基準

小売の自由化によって市場がいわゆる「規制なき独占」（自由化後も競争が働かず実質的に既存事業者に対する規制が外れただけの状態）に陥ることを防ぐため、既述のとおり、競争が不十分な地域では規制料金による供給が経過措置として義務付けられることとなった。

この経過措置料金規制が課される一般ガス事業者（の供給区域）の指定基準については、議論の結果、①直近年度末の都市ガス利用率<sup>45</sup>が 50%以上であり、かつ、②直近 3 か年の小口需要に係る都市ガス採用件数が他燃料採用件数に係る一定の基準<sup>46</sup>を上回る場合に指定されることとなった<sup>47</sup>。これに基づき、経済産業省は、電力・ガス取引監視等委員会への意見聴取を経た上で、大手 3 社を含む 12 社の供給区域について経過措置を指定した<sup>48</sup>。

この指定基準をめぐっては、一般家庭等の需要家が他燃料に転換することは必ずしも容易でないことなどから、ガス小売事業者同士による競争環境の有無を判断基準とすべきとの意見が複数の消費者団体から示されていた<sup>49</sup>。しかし、資源エネルギー庁は、LP ガスやオール電化などの他燃料との競争が既に生じているとの立場から、この意見を採用することはなかった。これは、電力システム改革において、同様の経過措置料金規制が、小売電気事業者間の競争の進展を見極めた上で解除されることとされたのとは対照的である。その根本的な背景には、電気とガスの財としての必需性の違い（電気はほぼ全ての家庭が必要とするが、ガスは必ずしもそうではないこと）があると言えるだろう。

<sup>44</sup> 「国家行政組織法」（昭和 23 年法律第 120 号）第 8 条に基づいて設置される委員会。同法第 3 条に基づいて設置される独立性の高い行政委員会（いわゆる 3 条委員会）と比べて、権限等が限られる。

<sup>45</sup> 供給区域内でガス供給契約を締結している需要家数を当該区域内の世帯数で除した比率。

<sup>46</sup> 具体的には、一般ガス事業者の需要家獲得件数の半数が、供給区域内の都市ガス利用率を踏まえた他燃料採用件数（0.5 を都市ガス利用率で除した値を他燃料採用件数に乗じた値）を上回る場合。

<sup>47</sup> 経済産業省「電気事業法等の一部を改正する等の法律附則第 22 条第 6 項及び第 28 条第 5 項の規定による経済産業大臣の指定に係る処分基準」（20160708 資第 12 号）2016.7.12. 資源エネルギー庁ウェブサイト <[http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity\\_and\\_gas/gas/summary/guideline/pdf/160712shobunkijun.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/gas/summary/guideline/pdf/160712shobunkijun.pdf)>

<sup>48</sup> 資源エネルギー庁「指定旧供給区域等の指定を行いました」2016.11.17. <<http://www.meti.go.jp/press/2016/11/20161117004/20161117004.pdf>>

<sup>49</sup> 「ガスシステム改革に向けた国民からの御意見」（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 29 回）参考資料）2016.2.23. 経済産業省ウェブサイト <[http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/gas\\_system/pdf/029\\_s01\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/gas_system/pdf/029_s01_00.pdf)>

## (2) 二重導管規制の緩和

二重導管規制とは、新規参入者が、一般ガス事業者（ガス事業類型変更後の一般ガス導管事業者）の供給区域内に新たな導管を敷設しようとする際に、既設導管の利用率が低下し、託送料金の上昇等の形で区域内の需要家の利益が阻害されるおそれがある場合には、国が計画の変更や中止を命令することができるルールを指す。この規制は、既存導管網の効率的活用を図り、導管利用コストの上昇を抑えるとともに、効率的な導管網形成を促すことを趣旨として定められてきた。他方で、一般ガス事業者の導管では、規格で定められた一定範囲の熱量に調整したガスでなければ流通させることができない。そのため、自家発電設備やボイラー等を有する企業が産業用として熱量を調整していない安価なガス（以下「未熱調ガス」）の導入を望んでも、既設導管を用いた託送供給は行えず、二重導管規制によって計画の変更や中止が命令されるケース<sup>50</sup>に該当する場合は新たな導管を敷設することもできない状況であった。

しかし、未熱調ガスの導入によって導管利用コストが上昇することと、LP ガスやオール電化などの代替財によって都市ガス需要が減少して導管利用コストが上昇することは本質的に同じであり、未熱調ガスだけを規制することの妥当性を疑問視する考え方もあり得る<sup>51</sup>。今回の検討により、未熱調ガスなど既設導管による託送供給ができないガスについては、新規需要向けの導管の敷設が可能となるほか、既存需要向けであっても国が需要家の利益阻害性を評価した上で判断するなどの変更が加えられることとなった。既存需要における利益阻害性の評価基準としては、平成 29 年 4 月以降 3 年間で託送供給需要の 4.5%相当までを獲得することが許容される見込みである。

## おわりに

平成 28 年 12 月 28 日時点で、9 社がガス小売事業者として登録しており<sup>52</sup>、既にガス料金の値下げ競争も発生している<sup>53</sup>。しかし、電気事業が電源として多様な発電方式を持ち、日本卸電力取引所のような市場が存在するのは異なり、ガス事業は主たる原料が天然ガスのみで調達手段も限られる。その結果、新規参入者も電力会社、石油会社など一部の企業に限定される可能性が高いことなどから、競争が十分に働かない可能性も指摘されている<sup>54</sup>。また、保安業務の責任主体が分かれることから、適切な保安の確保も重要な課題となる<sup>55</sup>。

改正法の検証規定も踏まえ、小売参入が全面自由化された後も、競争の進展状況等を慎重に見極めつつ、適宜不断の見直しを実施していくことが求められよう。

<sup>50</sup> 一般ガス事業者からガスの供給を受けている既存需要である場合や、新規需要であっても既設導管から分岐して需要家にガスを供給できる場合など。

<sup>51</sup> 第 25 回ガス改革小委における松村敏弘委員の発言（「総合資源エネルギー調査会基本政策分科会第 25 回ガスシステム改革小委員会」（議事録）2015.11.10, pp.14-16. 経済産業省ウェブサイト <[http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/gas\\_system/pdf/025\\_gijiroku.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/gas_system/pdf/025_gijiroku.pdf)>）など。

<sup>52</sup> 「登録ガス小売事業者一覧」2016.12.28. 資源エネルギー庁ウェブサイト <[http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity\\_and\\_gas/gas/liberalization/entry/pdf/gas\\_retailers\\_list.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/gas/liberalization/entry/pdf/gas_retailers_list.pdf)>

<sup>53</sup> 一例として、平成 28 年 12 月にガス料金を発表した関西電力は、その後の大阪ガスの料金値下げ発表を受け、平成 29 年 1 月にさらに値下げした料金を発表した（「関西ガス、さらに値引き 大ガス比最大 13% 電気とセット契約」『朝日新聞』（大阪版）2017.1.13）。

<sup>54</sup> 石川和男「ガス全面自由化は…電力全面自由化よりもさらに進まない」『Business i. ENECO』586 号, 2016.12, pp.50-51.

<sup>55</sup> 「社説 ガス販売自由化 保安体制整えて競争したい」『読売新聞』2017.1.14.