

都市ガス分野の競争環境の整備

— 公正取引委員会実態調査報告書の概要 —

公正取引委員会事務総局経済取引局調整課長

塚 田 益 徳

1. 公正取引委員会における競争環境の整備

公正取引委員会は、「公正かつ自由な競争を促進する」という独占禁止法の目的を達成するため、不当な取引制限（いわゆるカルテルや談合はこれに含まれる。）、私的独占、不公正な取引方法といった独占禁止法違反行為の排除に取り組むだけでなく、規制改革が進んでいる分野や今後成長が期待される分野等における競争環境の整備の観点から、競争実態や競争政策上の課題についての調査を行い、競争政策上問題となるおそれのある取引慣行や制度面の課題がみられた場合には、その旨を指摘して自主的な改善を促すとともに、調査結果を公表している。

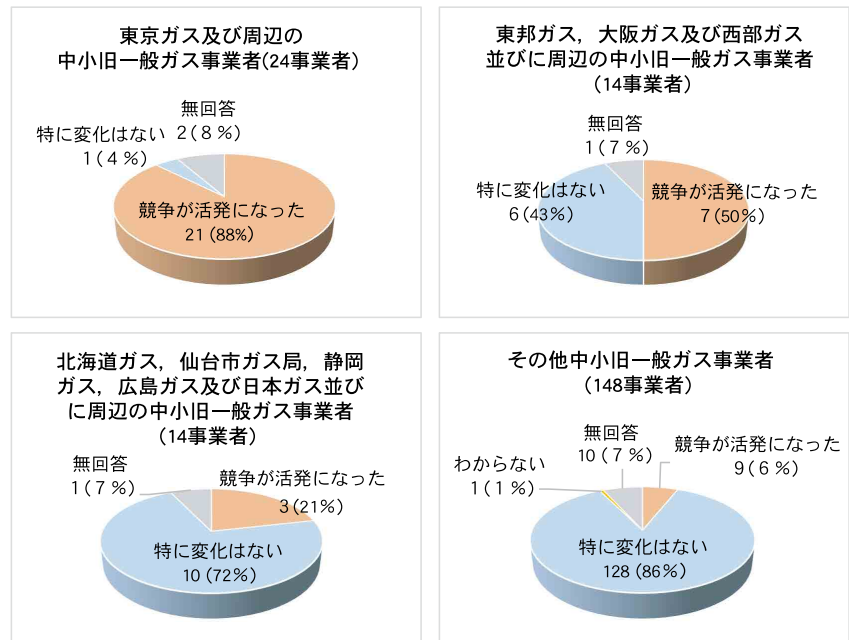
公正取引委員会は、そのような取組の一環として、都市ガス事業分野について実態調査を行い、令和元年6月28日、「小売全面自由化後の都市ガス事業分野における実態調査報告書」を公表した。

本稿では、同報告書の概要について紹介したい。

2. 都市ガス事業分野における実態調査の趣旨

都市ガス事業分野については、従来、旧一般ガス事業者による小売供給が独占的に認められてきたが、平成7年以降、小売供給への参入が段階的に自由化され、平成29年4月の小売全面自由化により、一定の保安基準等を満たし、経済産業大臣による登録を受けたガス小売事業者であれば、本業の業種や地域にかかわらず自由に新規参入することが可能となった。

しかしながら、都市ガス小売価格の低下や商品・サービスの選択肢の拡大といった自由化により期待されるメリットを需要家が享受するためには、単に制度上自由化されただけでなく、ガス小売事業者の新規参入や、新規参入が生じている場合における小売事業者間の公正かつ



出所：公正取引委員会による旧一般ガス事業者に対するアンケート結果（数字は回答事業者数）

図－1 小売全面自由化以降の都市ガス小売市場における競争状況の認識（旧一般ガス事業者【全200事業者】）

有効な競争が妨げられないことが重要である。

そこで、小売全面自由化後の都市ガス小売分野の競争状況を把握するとともに、都市ガス小売分野への新規参入や都市ガス小売事業者間の公正かつ有効な競争を確保する観点から、都市ガス事業分野全般にわたって制度や取引慣行についての課題を把握するため、調査を実施することとした。

3. 小売全面自由化後の都市ガス事業分野の競争状況

ガス事業法上、平成29年4月の小売全面自由化以前は、大口需要家向けの供給を除き、一般ガス事業者が、許可を受けた地域において、独占的に導管網の維持および運用から都市ガスの小売供給に至るまで一体的に行っていた。また、自社でLNG基地を維持および運用する大

手・準大手の一般ガス事業者は、自社内で都市ガスの製造も行っていた。一方、製造部門を有していない中小の一般ガス事業者は、大手・準大手の一般ガス事業者や電力会社などから、都市ガスの卸供給を受けていた。

小売全面自由化以降は、都市ガスの商流の実態は従前と変わらないものの、ガス事業法上の事業類型が①ガス製造事業（届出制）、②一般ガス導管事業（許可制）、③ガス小売事業（登録制）に整理され、旧一般ガス事業者の製造部門はガス製造事業者、導管部門は一般ガス導管事業者、小売部門はガス小売事業者としてそれぞれ位置付けられることとなった。

これらの事業類型のうち、一般ガス導管事業は、事業の許可を受けた地域（供給区域）において引き続き独占的に導管網を維持し運用することが認められる一方で、経済産業大臣の認可を受けた託送



図－2 実態調査報告書のポイント①（新規参入促進の観点からの課題と望ましい対応等）

料金による託送供給義務が課されている。

他方、全面自由化されたガス小売事業には、旧一般ガス事業者（既存のガス会社）のほか、電気事業者（旧一般電気事業者（従来のいわゆる電力会社）のほか、電力自由化により参入してきたいわゆる新電力）、LPガス事業者等が登録を行っており、平成29年4月の小売全面自由化以降、東京ガスの供給区域においては21事業者、東京ガスの周辺の中小旧一般ガス事業者の供給区域においては8事業者、東邦ガスの供給区域においては5事業者、大阪ガスの供給区域においては3事業者、西部ガスの供給区域においては2事業者の新規参入がそれぞれみられる（いずれも令和元年5月24日時点）。それ以外の地域においては、ごく一部を除いて新規参入はみられない（図－1）。

報告書では、このような現状を踏まえ、新規参入促進の観点からの課題と小売分野における公正かつ有効な競争の観点からの課題を検討した（図－2、3）。

紙幅の都合上、本稿では主な課題について記載することとする。詳細については、公正取引委員会ウェブサイトの次の

ページを御覧いただきたい：

https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/jun/190628_gas.html

4. 新規参入促進の観点からの主な課題

（1）卸売分野における課題

ガス小売分野への新規参入者は、一部の旧一般電気事業者を除き、通常、都市ガスの製造設備を備えたLNG基地を有していない。

また、自社でのLNG基地の建設には多額の費用を要することや、参入当初は需要規模が小さく、LNGから製造される都市ガスが過剰になってしまうことから、LNG基地の新規建設は通常困難であると考えられる。したがって、多くの新規参入者にとって、自社でLNG基地を建設し、都市ガスを製造することは、現実的とはいえないと考えられる。

したがって、新規参入者にとっては、参入先の卸売事業者から都市ガスの卸調達を行うことが事実上唯一の選択肢になっていると考えられ、新規参入を促進

する観点からは、当該卸調達が不当に妨げられないことが必要である。また、併せて、卸調達先の選択肢が充実していることが望ましい。

①卸売事業者の事業構造と卸供給のインセンティブ

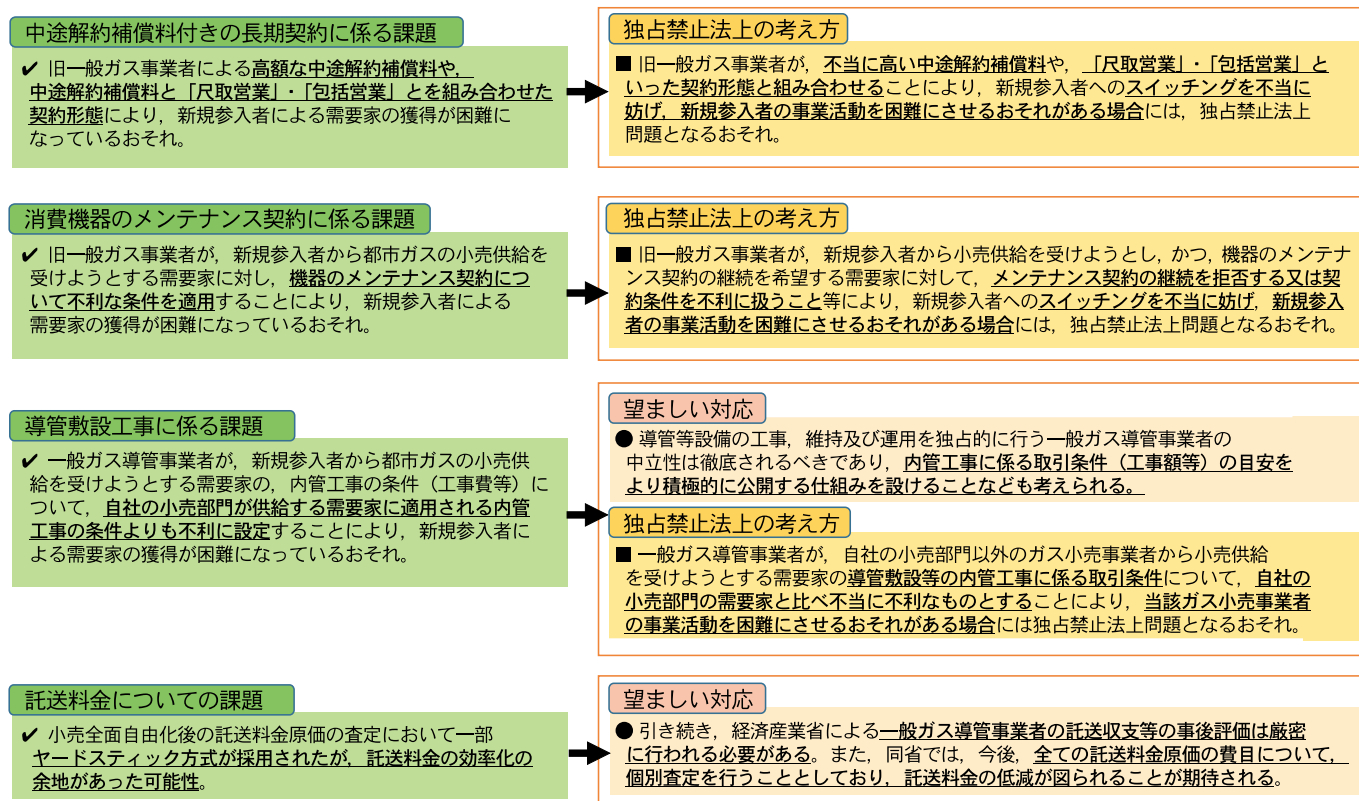
卸売事業者が、自社で小売部門も有している場合（旧一般ガス事業者等）には、自社の小売部門と競合する新規参入者に対して、積極的に卸供給するインセンティブを持つことは必ずしも期待しにくい場合もあると考えられる。

複数の新規参入者からは、卸売事業者との協議において、当該事業者の小売部門と競合関係にある自社に対して卸供給を行うことについて難色が示され、結果的に卸調達が実現しなかったことがある旨の指摘がみられた。

②卸供給条件の透明性

卸供給条件については、現在特段の規律を課している規制は存在せず、事業者間の相対により決定され、通常、当該条件が公開されることはない。

卸売事業者と卸供給に係る協議をしようとする新規参入者にとっては、参入先



図－３ 実態調査報告書のポイント②（小売分野における公正かつ有効な競争の観点からの課題と望ましい対応等）

における卸売事業者の選択肢が限られる中、他の卸売事業者の条件と比較することにより、卸供給条件の適正性について確認することが難しくなっていると考えられる。その結果、新規参入者は、卸売事業者との協議に当たっての交渉力も弱くならざるを得ないと考えられる。

③卸価格

旧一般ガス事業者の卸売事業者が、卸価格を大口需要家向けの自社の小売価格と同水準で設定している場合があるとの指摘がみられた。

仮にそのような条件で新規参入者が卸調達を受ける場合、当該新規参入者は、卸売事業者の小売部門の営業地域において、競争的な水準で大口需要家向けの小売価格を設定できなくなるおそれがあり、結果、新規参入を断念したり、既に参入している新規参入者の事業活動が困難になったりするおそれもある。新規参入者からは、そのような価格条件により、大口需要家向けの小売事業への参入を断念し、家庭用等向けの小売事業に参入したり、自社と資本関係のある大口需要家向けに限って小売事業を行ったりしている

との指摘があった。

（２）望ましい対応および独占禁止法上の考え方

経済産業省において、旧一般ガス事業者であった卸売事業者による新規参入者に対する自主的な卸供給に係る取組の検討が進んでおり、当面、その取組が適切に機能し、十分な量の都市ガスが適切な価格で新規参入者に卸供給されることが期待される。それだけでは効果が不十分である場合には、経済産業省の取組と併せて、例えば、以下の仕組みも検討することが考えられる。

①相対取引の実績に係る情報の積極的な公開

これまで基本的に公開されることのなかった事業者間の相対取引の卸供給条件に関しては、中立的な立場の行政機関等が、過去の実績について、事業者間において競争制限的行為が誘発されないように留意しつつ、定期的に公開することが考えられる。例えば、卸供給先地域や卸供給量といった事業実態に応じて複数の卸売事業者をグループ化した上で、卸供

給条件（卸供給量、契約期間等）の差異に応じた卸価格の傾向について示すことが考えられる。これにより、新規参入者にとって卸供給条件の適正性を確認しやすくし、卸売事業者に対して協議を持ち掛けやすくなるほか、新規参入者から卸売事業者への競争圧力も働きやすくなり、卸売事業者間の競争が促進することも期待される。

②卸取引所の創設

複数の卸売事業者およびガス小売事業者が存在する地域にあっては、卸取引所を創設することにより、当該取引所を通じて新規参入者も都市ガスを卸調達できるようにすることが考えられる。卸取引所の創設により、これまでは相対であった卸供給に係る取引の匿名化や、前記①以上に新規参入者にとっての取引条件の透明性が高まることにより、新規参入者が卸調達しやすくなることが期待される。また、前記①と同様に、卸売事業者間の競争を促進する効果も期待できる。

なお、卸取引所が適切に機能するためには、卸売事業者により十分な量の都市ガスが適切な価格で卸取引所に供出され

ることが必要である。

例えば、卸取引所の参加者が限られる地域にあつては、卸取引所が適切に機能しない場合もあり得ることから、代わりとなる仕組みとして、卸売事業者による一定量の卸供給に係る入札の実施等により、既存の卸供給先だけでなく、新規参入者にとっても卸調達の機会の拡大が図られることが望ましい。

③相対取引に対する内外無差別規制の導入

前記①および②を実施してもなお効果が不十分である場合には、自社で小売部門を有する卸売事業者に対して、自社の小売部門と他のガス小売事業者との間で、合理的な範囲を超えて卸供給条件を差別的に取り扱うことを禁止するための行為規制を課し、新規参入者が適切な条件で卸調達を受けられる実効性のある環境を整備することも考えられる。

なお、卸売事業者が、新規参入者を排除すること以外に合理的な理由がないにもかかわらず、新規参入者が他の卸売事業者から卸供給を受けることが事実上できない状況において、例えば、自社小売部門の営業地域における大口需要家に小売供給しようとする新規参入者に対して、自社小売部門による大口需要家向けの小売価格と同水準に卸価格を設定することや、大口需要家に対する小売販売への新規参入を検討しているガス小売事業者に対して、家庭用等の需要家向けの割高な小売価格しか設定できないような水準で卸価格を設定することなどにより、自己から卸供給を受けることを断念せざるを得なくさせ、新規参入者の事業活動を困難にさせるおそれがある場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占、取引拒絶等）。

5. 小売分野における公正かつ有効な競争の観点からの主な課題

（1）中途解約補償料付きの長期契約に係る課題

工場等の大口需要家との都市ガスの小売供給契約は、3年ないし15年にわたる複数年契約が設定され、併せて、契約期間中に解約した場合の解約補償料が設定されていることが多い。

新規参入者からは、当該補償料が高額であるため、新規参入者が当該需要家に対して既存の契約よりも低い価格での提案を行ったとしても、需要家が新規参入

者にスイッチングすることはあまり期待できないとの意見があつた。

また、上記に加え、新規参入者からは、旧一般ガス事業者は、大口需要家との契約において、「尺取営業」（ガス小売事業者が、需要家と中途解約補償料付きの複数年の小売供給契約を締結している場合において、契約期間中に契約を解約し、中途解約補償料付きの複数年契約を新たに締結すること。なお、ヒアリングによれば、既存契約を解約する際に、本来需要家に請求すべき中途解約補償料は請求されないとみられ、また、新たに締結される契約では、既存の契約よりも安価な価格条件になっているとみられる。）や「包括営業」（契約期間が異なる複数の需要場所（一需要家が複数保有する工場等）に対し、一括して新たな小売契約の付帯契約（割引の提供等）を締結し、当該需要場所を1か所でも解約しようとする高額な補償料を請求すること。）と呼ばれる営業方法を採用しているとの指摘があつた。新規参入者からは、尺取営業や包括営業により、新規参入者が大口需要家に対して営業を行う機会を得られなくなるとの意見があつた。

（2）独占禁止法上の考え方

ガス小売事業者が、契約期間や契約期間中に解約した場合の解約補償料の設定をどのように行うかは、原則としてガス小売事業者の自主的な経営判断に委ねられている。しかしながら、ガス小売事業者が、不当に高い補償料の設定をすることや、不当に高い補償料の設定と長期契約や尺取営業・包括営業といった契約形態を組み合わせることにより、需要家による新規参入者へのスイッチングを不当に妨げ、新規参入者の事業活動を困難にさせるおそれがある場合には、独占禁止法上問題となるおそれがある（私的独占、取引妨害等）。

6. おわりに

都市ガス事業分野は、小売全面自由化後も、依然として、新規参入に必要な都市ガスの調達環境については課題が残り、また、仮に新規参入したとしても、既存事業者と取引している大口需要家との契約を得ることが困難となるなど、ガス小売事業者間における公正かつ有効な競争が十分に確保されていないおそれがある。

公正取引委員会は、ガス小売事業者による都市ガスの調達や需要家の獲得を不

当に妨げる行為に対しては、独占禁止法を厳正に執行していくことにより、小売全面自由化後の都市ガス事業分野における競争を促進していく。

また、都市ガス事業分野の競争環境の整備には、制度面での対応も欠かせないと考えられることから、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、経済産業省に対する働きかけ及び連携を引き続き行っていくこととする。