

## 資料1-3

### 現在のガス体エネルギー流通体制下における都市ガス事業の 供給区域を法規制することの必要性についての考察 — 供給区域の法規制の存在意義の消滅 —

(平成11年10月20日  
LPガス懇話会会長  
矢野俊比古)

#### ( ガス事業法の立法趣旨 )

1. 現行のガス事業法は、石炭変性ガスが国民生活の上で最も利便性に富み、かつ、他に競合するエネルギー燃料が存在しなかった戦前から戦後にかけて、消費者利益の保護を図る見地から、その担い手たるガス事業（以下「都市ガス事業」という。）について、その営業区域の供給について供給義務を定め、消費者への供給態様の公平性を維持すべく料金その他の供給条件を政府の監督下に置き、その反射的権益として供給区域の実質的独占を認めるとともにそれに伴う便宜供与を法的に容認した。（いわゆる公益特権と称される）  
なお、供給区域の実質的独占とは、法律上の供給区域が設定された場合すべて重複することを禁止しているわけではなく、同一の供給区域内でガス工作物が著しく過剰にならないとする経済的要件により適否が判断される余地が残されているが、これまでの行政運用により供給区域が重複することはなかった（行政運用では重複を認めなかった）経緯に基づくものと解する。

#### ( ガス事業の業容 )

2. 都市ガス事業の供給原料は、昭和30年前半ぐらいまでは戦前から引き続いて石炭変性ガスであったが、エネルギー革命により逐次、石油、ナフサ、LPガスに転換し、近年は環境保全の問題から行政当局の支援もあって急速にLNGが普及しつつある。これに伴い、都市ガス事業の供給体制はLNGの導入までは製造から消費までの一貫体制であったが、近年、一部では、LNGの導入を大手都市ガス事業に依存する関係からこれまでの製造施設を必要としない都市ガス事業も出現しつつある。

#### ( 液石法の立法趣旨 )

3. 現在の液石法は、昭和40年代に入りLPガス事故の多発に対応して制定された法律で、消費者利益の保護を掲げているものの保安を事業組織に求めることを主眼としていることから、ガス事業法のように流通面からの消費者利益を保護する認識に乏しく、取引体系のあり方を規律しているに過ぎない。LPガスが国民生活上必要な物資として認識されたのは昭和48年石油危機以降で、その性状がガス体エネルギーとして都市ガス事業が供給するガスに匹敵する利便性を有し、供給圏が都市ガス事業を遥かに上まわる状況にあるにもかかわらず、これまで流通行政上は大きな関心は払われてこなかった。

#### ( LPガス産業の業容 )

4. LPガスは石油製品の一部との認識から環境問題の取扱い上も重視されることがなか

ったが、最近、総合エネルギー調査会需給部会の議論からLNGと同列と認められ、クリーンエネルギーと位置付けられるようになった。LPガス供給体制はLPガス普及の歴史的経緯から製造（輸入を含む）卸売、小売の各段階を経て消費者に及ぶ多岐な経路を辿ってきたが、LPガス業界の意識革命が進みつつあり、商流と物流の分離、流通段階におけるパートナーリングの実現等、流通段階の合理化が急速に進められている。また、供給態様についても昭和30年代には戸別シリンダー供給が太宗であったが、昭和40年代には小規模集合配管供給が技術革新により出現、更なる技術開発で現在では6千戸に及ぶ集合配管供給が可能となった上、最近では、バルク供給が保安規制の緩和に伴い急激に進展しつつある。

（ ガス事業法及び液石法の吟味 ）

5. このような都市ガス及びLPガスの環境変化に伴って、ガス事業法及び液石法それぞれの規制が適切かどうか再検討されるべき時期を迎えている。このうち保安規制は政府方針でも必要最小限に止めることを前提に容認されているところから、それぞれの実態に応じた技術革新に合わせて検討を不断に継続している。当面する課題としては経済的規制の分野であり、経済的規制の原則廃止という政府方針に即して、現時点において早急に検討しなければならない。この場合の前提として、都市ガスもLPガスも国民生活必需物資であることは異論はなく、その普及度も匹敵するところから消費者利益の保護を図る必要があることにも反論はあるまい。この前提に立ってガス事業法及び液石法を再吟味する。

（ ガス事業法改正の問題点 ）

6. まず、ガス事業法について、現在の法律は、既述のように都市ガス事業の供給するガスにはその利便性において匹敵するガス体エネルギーがなかった時代に立法されたもので、当時はそれなりに妥当な制度であった。しかしながら、LPガスが普及している今日においてガス事業法を策定すると仮定したとき、なお、現行制度が必要であろうか。LPガスが存在する以上都市ガスに代替できるガスの供給が可能であることから供給義務を法定化する必要はあるだろうか。また、料金その他の供給条件を政府監督の下に置く必要があるだろうか。代替ガスとしてLPガスがある以上は市場競争に委ねて足りるのではないだろうか。このように考えれば、供給義務も料金その他の供給条件の規制も不要であり、その反射的権益たる供給区域の法定化も立論の根拠を失う。ましてその要件のガス工作物、すなわち設備の過剰論はキャッチアップ時代ならいざ知らず、成熟した経済大国の現在では政府方針をまたずして規制要件から削除される規制と断ぜざるを得ない。供給区域の実質的独占は都市ガス事業の相互の問題であるとし、LPガスの参入をとりあげて論ずる要はないとの説がありうるが、その場合でも、供給区域が重複しても都市ガス事業の経営が成り立つ企業如果出现するならば、競争により消費者利益（価格低下）が促進されるのではないか。まして競合燃料であるLPガスの存在があるにおいてやというべきである。

7. 供給区域には、それがガス事業相互の間の重複を避けるためのもので、現にLPガスの参入を妨げるものではないので、LPガス業界サイドの問題ではないとの説をなす一部の主張があるやに聞かすが、確かに戸別シリンダー供給が参入を拒否されることはないし、70戸未満の小規模集合配管供給も参入規制外であるが、技術革新による集合配管供給（今後の

バルク供給を含む)の普及を考えると供給区域内の簡易ガス供給が一般ガス供給の劣後に置かれるという競争上の不利を規定するガス事業法は、競争政策上も営業の自由の面からも適切とはいいがたく、供給区域条項の削除で一切を解決することが必要であろう。

8. ガス事業法に規定する便宜供与(以下「公益特権」という。)は、LPガス業界の一部からLPガスが国民生活必需物資とする観点からかLPガス供給事業にも認めよとの主張がある。ガス事業法に公益特権という定義はなく、LP業界のいう公益特権という定義がどのような経緯から唱えられているのか定かでないが、狭義には、ガス事業法に規定する「公共用土地の使用並びに土地の立入り及び植物の伐採又は移植に伴う損失補償に対する行政庁の関与の特則」を総括して公益特権と呼んでいるように思われるし、更に広義には、このガス事業法の規定の存在により、土地収用法の対象事業にガス事業が加えられており、また、行政運用に依り道路占用の優先取扱いや路上駐車弾力的運用、或いは地方防災会議への優先参加の措置がとられていると説明され、これらを総称して公益特権と名付けているようである。

ガス事業法の規定は戦前のガス事業法にも存在し、現行ガス事業法に承継されているが、その立法の根拠はガス事業解説書(昭和29年8月公益事業局ガス課編著)によれば「ガス事業が公共的性格の強い事業であることから」とするにとどまり詳細な説明はない。「公共的性格が」を今風に解すれば「供給区域について法的な実質独占を認め供給義務を課している」ということになろう。とすれば、供給区域制度が既述したように法規制の適用外とするならば、公益特権規定も同時に必置する根拠を失い削除されるべきである。

現行の規定は戦前はいざ知らず、戦後これまで発動されたことがあったとは聞いておらず、この規定の延長であると考えられる土地収用法もガス事業に発動されたとは聞かされていない。ただ、法規定の援用といわれる広義の公益特権たる行政運用はLPガス業界の主張のように同じ国民生活必需物資の担い手たるLPガス供給事業に比して都市ガス事業に優先して与えられている事実は明らかであるが、これらの措置は国民生活必需物資として都市ガスとLPガスとが相匹敵するとの認識に立てば、ガス事業法の規定の援用といわずとも行政当局の判断で措置できるものであり、ガス事業法が規定する公益特権が廃止されたからといって行政運用を取り止める根拠とはならない。国民生活必需物資の担い手たるLPガス供給事業にも都市ガスと同様の行政運用上の便宜供与を行なうよう平等な取扱いを行政当局に実行させることで足りる。法規定上の公益特権は廃止することは当然であり、その実害もないと考えてよい。

( 液石法に係る問題点 )

9. ガス体エネルギーの普及状況は、都市ガス事業が稠密な平野部に集中しているのに対し、LPガス供給事業は都市ガス事業の普及が困難な人口希薄な郡部や山間離島部に及んでいる。このような地域にあってはLPガス供給事業の実質的独占で消費者の選択の余地がなくLPガス供給も独占ではないかとの指摘がある。液石法はガス事業法と異なり供給区域や供給義務の法規制はなく、指摘されるような実質的独占について法律上の介入は行なわれていない。指摘されるのは利便性の高いLPガスの供給が見方によっては独占状態にあるということであってLPガス供給事業の独占ではなく、他のLPガス供給事業者の参入により競

争する余地は十分残されており、都市ガス事業の独占形態とは質を異にする。LPガス供給事業がその地区において完全独占状態をもたらすときは独禁法上の問題として処理されるべきで、LPガス供給の独占という見地から特別立法を要するとか、ガス事業法を適用すべきとかの説がなされるとすればそれは不適切と断ぜざるを得ない。

LPガス供給事業者の都市ガス事業の供給区域においての活動が戸別シリンダー供給の場合は現在でも自由であるが、消費者の要請に応じて集合配管供給に供給形態を変更し、技術開発を進めてその規模を拡大し、さらにはバルク供給といった新供給形態が進められる事態において、これらが導管供給という観点から、そして設備過剰という面から、都市ガス事業との競合の上で法規制により抑制されることはもはや時代錯誤ではなかろうか。過剰設備、重複設備を国が問う時代ではない。現在、都市ガス事業もLPガス供給事業も同じ土俵で国の関与に依存することなく競争し、消費者の選択に俟つことが適当ではないか。都市ガス事業者も既に兼業規制が解かれ本業以外の営業も自由化されている。都市ガス事業者もLPガス供給を子会社を作らずともやれる。供給区域内での競争にLPガス供給事業を排除するような思考にいつまでもとらわれているべきでない。

#### ( 新ガス事業立法の基本理念 )

10. ガス事業法から供給区域、供給義務及び料金その他の供給条件への政府監督を削除した場合、消費者の利益の保護を欠くことにならないかとの反論が予想される。この解決策としては、まず基本理念として

(イ)都市ガス事業であるとLPガス供給事業であるとを問わず、消費者へ直接ガスを供給する担い手は、現行ガス事業法に定められている料金その他の供給条件に関する規定に準じ

- ① 料金が定率又は定額をもって明確に定められていること。
- ② ガスの供給者及びガスの消費者の責任に関する事項並びにガスの供給及び消費に係る設備に関する費用の負担の額及び方法が適正かつ明確に定められていること。
- ③ 特定の者に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと。

の3原則に基く供給約款を制定し、これを公表する。

(ロ)制定（その変更を含む）した供給約款は行政庁に届け出る。

(ハ)行政庁は届け出のあった供給約款が上記の基準に照らし不適切なときは改善命令を行なう。

(ニ)改善命令が一定の手続きを経て受け入れられなかった場合は、そのガス供給者の名を公表する。

こととし、これらを法定した上で保安規制の必要度をも考慮し、ガス体エネルギー供給事業について登録制等必要最小限の法規制を整備をすればよい。

#### ( 新ガス事業立法への関係業界の対応振りの見込み )

11. 供給区域条項削除の提案については都市ガス事業にとってこれまでの秩序の根幹に触れる問題であるだけに当然に反対であることは予測できるところであるが、LPガス業界においても反対ないし消極的（日和見）態度をとる層も予測され、積極的賛成に一本化でき

るまいとの見方をしている。何となればLPガス元売業界は、LPガスのみならずその親会社の石油元売を含め石油製品の大きな顧客として大手都市ガス会社を有しているところがあり、これらの元売業者は都市ガス業界が反対の態度をとるときには、商権或いは商益の面から賛成の態度をとることへのためらいにより意見表明を避けると考えてよい。また、LPガス供給の消費者に最も近い小売業者の中にも供給区域周辺の場合、これまでの行政で昭和57年通達により都市ガス事業者の供給区域拡張の場合、周辺LPガス販売業者に事前通知を要する行政通達があり、これが都市ガス事業者の区域拡張をためらわせることとなって、周辺LPガス販売業者には反射的に商圈を安定させる機能をもってきたとの見方があることから供給区域の削除が商圈を不安定にするおそれがあるとして消極的態度をとる可能性も否定できない。従って、供給区域削除に踏み切るときは都市ガス業界及び一部にせよLPガス業界の反対意見が出ることを覚悟しておく必要がある。経済界の常として反対論が出るときに積極的賛成意見を出しづらい風潮があり、提案者の耳には反対の声のみがとどくおそれなしとしない。将来を見据え大局的見地から提案を貫くかどうか、規制改革委員会の議論が先決であるが、その結論が提案指示となっても実現に声なき声をどこまで読み取るかの判断が残されよう。