

第3章

民間参入の沿革と今後の動向

信書便法は、郵便法とあいまって、

信書の送達のサービスがあまねく公平に提供されることを確保しながら、
利用者の選択の機会の拡大を図ることを目的としている法律です。

この章では、

民間事業者が信書の送達の事業に参入できるようになるまでの経緯や
信書便制度の概要、制度のあり方に関する見直しに関する検討状況について
ご紹介します。

内容

第1節 信書便法が制定されるまで P38

第2節 信書便事業に参入するには P40

- 1 事業を開始するまでの流れ
- 2 事業の実施に関する許認可の基準
- 3 事業開始後の遵守事項
- 4 事後的な監督

第3節 郵便・信書便制度の見直しの状況 P44

- 1 「郵便におけるリザーブエリアと競争政策に関する研究会」の開催
- 2 「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会」の開催

第1節 信書便法が制定されるまで

民間事業者による信書の送達は、平成15年に信書便法が施行されたことで可能となりましたが、こうした民間参入の実現は、行政改革の流れの中で、国の直営事業だった郵政事業のあり方の見直しとともに検討されてきました。

以下では、信書便法が制定されるまでの経緯をご紹介します。

1 方針の決定

- 平成8年 行政改革会議が発足
→ 「官から民へ」などの視点から国の行政の役割を見直し
- 平成9年 同会議が最終報告を取りまとめ
→ 民間参入について、具体的条件の検討に入る旨を明記
- 平成12年 行政改革大綱が閣議決定
→ 民間参入について、郵政公社化に併せ実現する旨を決定



2 参入条件の検討

- 平成13年 郵政事業の公社化に関する研究会が開催
→ 郵政公社の制度と参入条件についての検討を開始
- 同 年 同研究会が中間報告を取りまとめ
→ 郵便のユニバーサルサービスの確保を前提として、競争導入による価格の低廉化、サービス向上といった利用者の利益の増進を図るべき旨を提言

3 法制度の整備

- 平成14年 信書便法案の立案・閣議決定
- 同 年 信書便法案の国会審議・成立・公布
- 平成15年 施行規則の公布
- 同 年 信書便法・施行規則施行



郵便事業の沿革

我が国の郵便事業は、明治4年(1871年)の新式郵便の開設(東京・大阪間)以来、130年以上にわたって営まれてきています。現在の郵便の基礎を築いた明治から昭和にかけての沿革は、概ね以下のとおりです。

	時 期	沿 革
郵便制度の整備	明治 4年	新式郵便の開設(ポストの設置、切手の発行)
	6年	郵便の国営独占化
		郵便料金の全国均一化
	10年	万国郵便連合に加盟
	16年	郵便条例の施行(郵便物を第一～四種に区分)
	20年	〒マークの制定
	33年	郵便法の施行(郵便条例の廃止)
郵便業務の高度化	昭和23年	新郵便法の施行
	41年	通常郵便物の航空機搭載の実施
	43年	郵便番号制の導入(平成10年に7桁化)
		郵便番号自動読取区分機の配備
	46年	郵便物送達所要日数表の公表
	59年	輸送体系の転換(鉄道主体→自動車・航空機主体)
61年	全種別郵便物の翌日・翌々日配達体制を確立	
平成元年	あて名自動読取区分機の試行配備	

ポスト投函や切手による料金前納、全国均一料金など、現在の郵便にもおなじみの特徴は、すでに明治初期の時点で確立していました。また、自動車主体の輸送体系や自動区分機の導入など、現在の郵便を支える業務運営の基盤は、高度経済成長期から技術革新の進展などに応じて着々と整備されてきたことが分かります。

第2節 信書便事業に参入するには

1 事業を開始するまでの流れ

信書便事業を行うには、事業の許可を申請するなどの手続が必要です。

以下では、信書便事業を開始するまでの主な手続の流れをご紹介します。

事業開始までの主な手続

※ 特定信書便事業 (P3参照) の場合は、②と④の同時申請が可能です。

① 相談

予定しているサービスの内容などを踏まえ、申請内容を信書便監理官と相談します。



② 信書便事業の許可の申請

①で固まった内容で事業計画を作成し、事業収支見積書などを添付して許可を申請します。



③ 審査・審議会への諮問・許可

②の提出書類を審査し、第三者的な立場の審議会への諮問を経て、事業を許可します。



④ 信書便約款・信書便管理規程の認可の申請

サービスの提供条件について定める約款と、業務の管理に関する内部規程(管理規程)を作成して、認可を申請します。



⑤ 審査・審議会への諮問・認可

④を審査し、第三者的な立場の審議会への諮問を経て、それぞれについて認可します。



⑥ 信書便事業の開始と届出

事業を開始したら、その旨を届け出ます。

※ この他、一般信書便役務の料金の届出や業務委託する場合の認可申請などもあります。

2 事業の実施に関する許認可の基準

信書便事業に関する主な許認可の申請は、以下の基準で審査を行います。

① 信書便事業の許可の基準

- 事業計画が信書便物の秘密を保護するため適切なものであること
(受取人への手交や確実な受箱投函による配達方法であることなど)
- (一般信書便事業のみ) 全国の区域において、一定の基準に適合する方法で一般信書便物の引受けや配達を行う計画が含まれていること
(信書便差出箱(ポスト)約10万本の設置、週6日以上での配達など)
- その他事業の遂行上適切な計画を有するものであること
(事業収支見積りの算出が適正であることなど)
- 事業を適確に遂行するに足る能力を有するものであること
(財産的基礎を有していることなど)

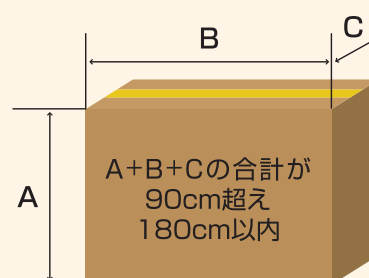


② 信書便約款の認可の基準

- 以下に関する事項が適正かつ明確に定められていること
 - ・ 信書便物の引受け、配達、転送及び還付並びに送達日数に関する事項
 - ・ 信書便の役務に関する料金の収受に関する事項
 - ・ その他信書便事業者の責任に関する事項

記載事項の具体例

- ・ 大きさ及び重量の制限、包装の方法など引受け条件
 - ・ 誤配達の際の措置、転送及び還付の条件
 - ・ 料金の収受方法や損害賠償の条件
- 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

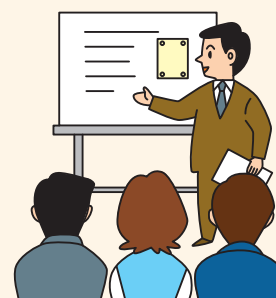


③ 信書便管理規程の認可の基準

- 取扱中の信書便物の秘密を保護するものとして適当であること

記載事項の具体例

- ・ 信書便の業務の監督等を行う信書便管理者の事業場ごとの選任
- ・ 信書便物の秘密の保護に配慮した作業方法
- ・ 事故若しくは犯罪行為の発生又は犯罪捜査時の報告、記録その他の措置
- ・ 信書便の業務に従事する者に対する教育及び訓練の実施



3 事業開始後の遵守事項

信書便事業の実施に当たっては、以下のことを遵守する必要があります。

① 検閲の禁止・信書の秘密の保護

- 憲法は、第21条第2項で検閲の禁止と通信の秘密を保障しています。信書は通信手段の一つであることから、信書便事業者の取扱中の信書便物についての検閲は禁止されているとともに、信書便物の秘密（信書の内容のほか、差出人や受取人の住所、氏名など）を侵してはならないこととされています。
- また、信書便の業務に従事する者は、その業務上、信書便物に関する他人の秘密（信書の秘密のほか、差出通数や差出年月日など）を容易に知り得る立場

にあるため、在職中に信書便物に関して知り得た他人の秘密を守らなければなりません。（職を退いた後も同様です。）



② 信書便物であることの表示

- 信書便の業務を行う際は、信書便物について、秘密の保護等に配慮して適正に取り扱う必要があることから、信書便物であることを明確に識別可能とする必要があります。このため、信書便物を受け取ったときは、信書便物の表面の見やすい所に、その事

業者が取り扱う信書便物であることを表示しなければなりません。



③ 還付できない信書便物の措置

- 受取人不明などにより信書便物を配達できず、しかも差出人不明などにより当該信書便物を差出人に還付できない場合も想定されます。このような場合、可能な限り配達を可能とし、又は配達できない旨を差出人に通知することができるよう、信書便事業者は、信書便物の秘密を保護するための一定の方法に従って、信書便物を開くことができます。

- しかし、信書便物を開いてもなお、受取人への配達や差出人への還付ができないときは、当該信書便物を施錠できる場所に保管するなど、秘密の保護に配慮した手続を踏んで管理しなければなりません。



4 事後的な監督

① 命令、許可の取消し等

信書便の業務の適正な運営を確保するために必要な場合は、信書便事業者に対して、以下のような命令や許可の取消し等を行う場合があります。

■ 事業計画の遵守命令

信書便事業者が、許可を受けた事業計画に従わずに業務を行っていると思われる場合には、許可を受けた事業計画に従って業務を行うよう命ずることができます。

■ 事業改善の命令

信書便事業の適正な運営を確保するために必要がある場合には、事業計画や信書便約款、信書便管理規程を変更することや、事業の運営を改善するために必要な措置をとることを命ずることができます。

また、一般信書便役務（P3参照）に関して、料金が全国一律でないなどの違反が認められる場合には、料金の変更を命ずることができます。

■ 許可の取消し等

信書便事業者が、信書便法に違反した場合などには、事業の許可を取り消したり、6ヶ月以内の期間で事業の停止を命ずることができます。



② 報告の徴収・立入検査

信書便法の施行に必要な限度で、信書便事業者に対して、以下のように報告を求めたり立入検査をしたりする場合があります。

■ 報告の徴収

定期的な報告として、毎年1回、信書便事業者の営業の概況や引受けの実績の提出を求めるなどのほか、大量の信書便物を紛失したなどの場合には臨時に報告を求める場合があります。

■ 立入検査

事務所などに立ち入って、業務の状況などを検査します。

初めて信書便の業務の実績があった翌年度などに行う定期的な検査のほか、重大事故の発生時などにも検査を行う場合があります。



第3節 郵便・信書便制度の見直しの状況

1 「郵便におけるリザーブエリアと競争政策に関する研究会」の開催

平成15年の信書便法の施行以降、一般信書便事業について参入がないことを踏まえ、平成18年1月に総務大臣の主催の標記研究会が開催され、郵

便における民間参入の条件と競争政策の在り方や、全国あまねく公平なサービスの提供の確保とリザーブエリアとの関係等について検討が行われました。

平成18年6月に取りまとめられた報告書では、平成19年10月の郵政民営化に向けて、当面講ずべき施策について以下のような提言がなされました。



リザーブエリア

- ・当面は、現行のリザーブエリア（信書便制度の下での民間参入）を維持する。
- ・郵便は、日常生活から訴訟事務等までを含め、不可欠な通信手段であり、ユニバーサルサービスを維持することが困難な事態は極力回避する必要がある。このため、参入条件に加え、不測の事態に備えた安全装置（補完的リザーブエリア）として、「ユニバーサルサービス基金」をあらかじめ用意しておくことが望ましい。



オープンネットワーク型の競争の促進

- ・複数の事業者が協定等を締結して行うサービスの提供は、当事者の責任の分担関係等が明確であれば、一般信書便役務においても、認められるべきである。
- ・オープンネットワーク型の競争促進のためには、事業者による郵便ネットワーク（配達業務）への接続を可能とする必要がある。接続の具体的条件については、当事者の申出に基づき行政庁が関与する等、実効性のある制度とする必要がある。



ユニバーサルサービス

- ・郵便事業株式会社がユニバーサルサービスの提供義務を負うとともに、一般信書便事業者もそれに相当するサービスの提供義務を負う。
- ・制度の継続性・安定性に配慮する必要があることから、当面は、関係法律による改正後の郵便法に定めるユニバーサルサービスの範囲や水準を維持すべきである。



監督規制

- ・現在、一般信書便物の引受方法として、信書便差出箱（郵便ポストに相当するもの）のみが認められているが、対面による引受け等を容認すべきである。
- ・民間事業者の参入意欲を高める観点からは、特定の地域からサービスを開始し、一定の期間内（例えば3年程度）に段階的に全国展開していく形態の参入も考えられるが、この形態については郵便事業株式会社のユニバーサルサービスへの影響を検討するなど慎重な対応が必要である。



利用者の保護

- ・憲法上の要請である通信の秘密の保護、あるいは個人情報の保護について、参入事業者は、関係法令に従い、引き続き適切な取り扱いを行うことが求められる。
- ・適正な送達の確保について、誤配達の防止等の措置を確実に講ずる必要がある。



施策の見直し

- ・競争の進展状況等を踏まえ、一定期間（例えば3年）経過後に見直しを行う。

2 「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会」の開催

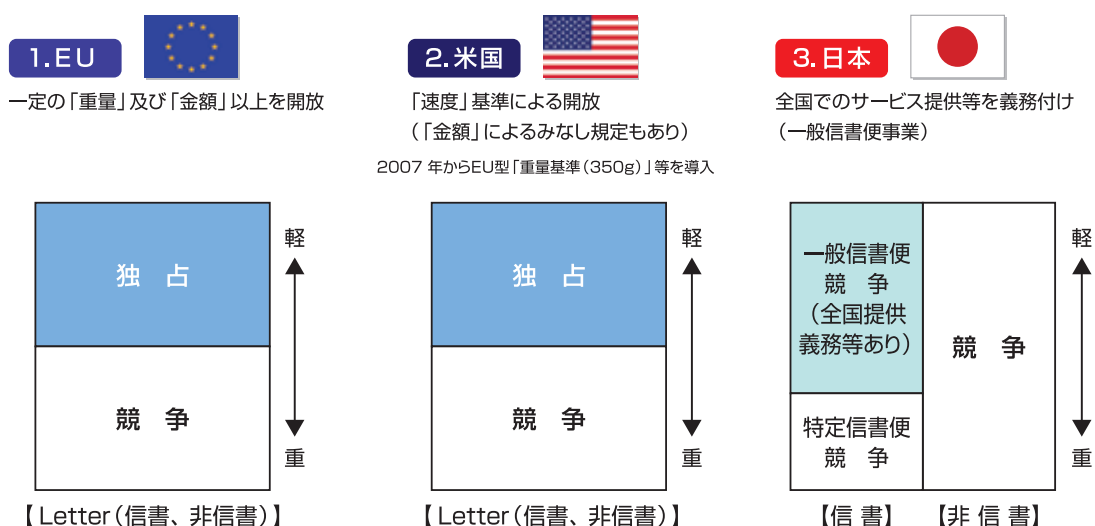
1で述べた研究会においては、現行制度の枠組みを前提とした提言がなされましたが、郵便・信書便分野を巡っては、郵政民営化や米国における郵便改革法の施行に向けた動きなどの新たな展開が見られるため、これまでの提言や議論を更に発展させる観点から、郵便・信書便制度全般につい

て見直しを行うため、平成19年2月に総務大臣主催の標記研究会が開催されました。

平成19年11月に中間報告が取りまとめられ、その後、研究会はあるべき郵便・信書便制度に向けた検討を行い、平成20年6月に最終報告として、以下のような内容が取りまとめられました。

規律対象を画定する概念等のあり方（「信書／非信書」の区分等）

- ・欧米のように「書状」（手紙・はがき）を規律対象として郵便の独占範囲を重量基準等で設定することは、軽量のダイレクトメールを扱う既存メール便事業への規制強化となることから、行うべきでない。（※ 郵便の独占範囲については、以下のイメージを参照。）



一般信書便事業の規制緩和の検討

- ・郵便ネットワークの活用（信書便物の配達業務等を郵便事業会社が行う）について、例えば、郵便事業株式会社から配達受託料金の試算に係るデータを求め、関係事業者と意見交換を行う等して、郵便事業の実態等を踏まえた適切な法制度のあり方に関する検討が必要。
- ・いわゆる「ポスト10万本規制」についても、活用されるべき郵便ネットワークの範囲のあり方の一つの論点（一般信書便事業者による郵便ポストの活用も認めるべき否か）として検討が必要。

特定信書便事業の規制緩和の検討

- ・特定信書便事業の「重量基準（4kg）」と「金額基準（1,000円）」の引き下げによる業務範囲拡大に向けて、郵便事業株式会社等の売上高における重量区分別の割合等のデータを求めて、具体的な重量・金額基準の検討が必要。



諸外国における民間参入の動向

諸外国でも、基礎的な通信手段を誰もが便利に利用できるように、信書の秘密やユニバーサルサービスの確保を前提として、自由かつ公正な競争の促進を図るためにさまざまな取組が行われています。

海外の状況や取組の方向は、我が国における民間参入のヒントになると考えられますので、欧米主要国を中心に、最近の話題を紹介します。

EU
(27ヶ国)



EUでは、1998年に郵便に関する共通ルールを定め、加盟国にユニバーサルサービスの提供を義務づけつつ、旧国営事業体の独占範囲を段階的に縮小し、市場に競争を導入するアプローチを採用してきました(現在の独占範囲は、重量50g未滿かつ基本料金の2.5倍未滿の書状)。

この共通ルールは2008年2月に改正され、2010年末までに独占範囲を撤廃し、2011年から重量・金額に制限のない完全自由化が行われることになりました(ギリシャなど一部の加盟国には更に2年間の猶予が与えられます)。

しかし、独占撤廃のスケジュールは確定しましたが、今後ユニバーサルサービスをどのように確保するかについては妙案が見つからず、政府による補助金の支出や事業者同士の費用分担など、加盟国により対応が分かれています。

イギリス



イギリスでは1840年代に近代郵便の制度が確立され、現在では当たり前となっている「差出人による前払い」「切手の使用」「全国均一料金」といった郵便の基本的な仕組みが整備されました。

イギリスは郵便制度の改革にも積極的な姿勢をとっており、2001年にはロイヤルメール(旧国営事業体)を政府全株保有の株式会社として、免許状でユニバーサルサービスの提供を義務づけました。また、同年から免許制度の下で民間参入を開始し、2006年に重量・価格に制限のない完全自由化に移行しました。

2008年5月1日現在で、新規参入事業者は19社となっており、郵便物10通のうち1通は新規参入事業者が取り扱うまでに成長していますが、一方で、事業者のほとんどは全国的な配達ネットワークを持っておらず、利用者から収集した郵便物はロイヤルメールに最終的な配達を委託する形をとっています。

フランス



フランスでは、公法人であるラ・ポストが法律でユニバーサルサービスの提供を義務づけられており、そのコストをまかなうため、重量50g未満かつ基本料金の2.5倍未満の書状の独占的な取扱いが認められています。また、文化の普及・振興を目的として新聞・雑誌等の定期刊行物は低料金で取り扱われていますが、政府はこれに対して補助金を支出しています。

2006年に初めて新規参入事業者に対する免許が交付され、2008年5月1日現在で19社が市場に参入しています。しかし、EU加盟国における独占撤廃期限が当初予想されていた2008年末から2010年末に延期されたことを受け、大手事業者の中には市場からの撤退を発表したところもあります。

ドイツ



1990年に始められた郵便改革は、2008年にドイツポスト(旧国営事業体)の独占範囲が撤廃されたことをもってひとまずのピリオドが打たれました。ドイツでは18年という長い期間をかけて段階的に郵便自由化が進められてきたこととなります。

2006年末現在で1,470社が市場に参入していますが、独占撤廃と同時に郵便分野への最低賃金制が導入され、その賃金水準が市場実勢を上回っていたため、参入事業者の事業継続が困難となるなど、競争を促進するという自由化の精神とは裏腹な結果となっています。

アメリカ



アメリカでは国営のUSPSが郵便事業を行っています。このUSPSが設立されたのは1971年ですが、それ以来35年ぶりとなる郵便制度の改革法が2006年末に成立しました。

USPSの経営形態は国営を維持することとされたほか、2007年12月には郵便の民間参入に関する規則が施行され、従来からの「きわめて緊急性の高い書状」などに加えて、12と1/2オンス(約350g)以上あるいは基本料金の6倍以上の書状が民間に開放されることとなりました。

しかし、法律の改正後も各家庭の郵便受箱を使用できるのはUSPSに限られており、民間事業者がカタログやチラシを入れることは禁じられています。そのため、競争促進の観点から法改正の効果は限定的との声も聞かれます。