

第3章

郵便事業への民間参入の沿革及び今後の動向

第1節 信書便法が制定されるまで

1 郵政事業の公社化と民間参入の検討に関する方針の決定

(行政改革会議における議論)

平成8年11月に発足した行政改革会議(会長:内閣総理大臣)においては、国の行政の役割を「官から民へ」、「国から地方へ」という基本的な視点から見直すこととされました。

同会議の最終報告(平成9年12月)においては、このような行政機能の減量・効率化の一環として、国の直営事業として実施されてきた郵政事業について、三事業一体として新たな公社により実施するとともに、郵便事業への民間事業者の参入について、「その具体的条件の検討に入る」こととされました。

(中央省庁等改革の実施)

この報告を受け、平成10年に中央省庁等改革基本法が成立しました。同法には、総務省の外局と

して置かれる郵政事業庁が郵便事業を実施すること、平成15年中に同庁を郵政公社に移行することが規定されました。また、民間事業者の参入についても、上記最終報告と同内容の規定が置かれたほか、行政改革大綱(平成12年12月1日閣議決定)において、郵政公社化に併せて実現することとされました。

2 民間参入に関する条件の検討経緯

(研究会の開催と郵便事業の公社化に関する検討)

こうした経緯を踏まえ、平成13年8月から、郵政公社の制度及び郵便事業への民間事業者の参入について幅広く有識者との意見交換等を行うことを目的に、総務大臣主催の「郵政事業の公社化に関する研究会」が開催されました。

このうち、郵政公社の制度については、平成13年12月にとりまとめられた同研究会の中間報告を基に、「日本郵政公社法案」等が立案・国会提出されました。同法案は、国会において一部修正された上、平成14年7月に可決・成立、翌15年4月

■ 行政改革会議最終報告(平成9年12月3日)抄

2 減量(アウトソーシング)の在り方

(1) 現業の改革

② 郵政事業

オ 郵便事業への民間企業の参入について、その具体的条件の検討に入る。

■ 中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)抄

第33条第3項

政府は、郵便事業への民間事業者の参入について、その具体的条件の検討に入るものとする。

■ 行政改革大綱(平成12年12月1日閣議決定)抄

V 中央省庁等改革の的確な実施

1 省庁再編のメリット発揮等

(3) 郵政事業

イ 郵政事業への民間参入

中央省庁等改革基本法で定められた郵便事業への民間事業者の参入については、郵政公社化に併せて実現することとする。

1日に施行され、郵便事業は特殊法人である日本郵政公社が実施することとなりました。

(研究会における民間参入に関する条件の検討)

他方、民間事業者の参入については、同研究会の下に「郵便民間参入政策ワーキンググループ」が設けられ、専門的検討が行われました。その間、有識者等からの意見聴取、地方における公聴会等を行うとともに、平成13年11月に「中間報告骨子案」を公表し、広く国民一般の意見も募集したところ多数の意見が寄せられました。

こうした意見も踏まえ、郵便事業への民間参入制度の骨格となる考え方について、平成13年12月に中間報告がとりまとめられました。同報告では、郵便のユニバーサルサービスの確保を前提とした上で、競争導入による価格の低廉化、サービスの向上・高度化といった国民利用者の利益の増進を図っていく必要がある旨提言がなされました。

その後も同ワーキンググループでさらに検討が行われ、これらの検討を踏まえつつ、研究会の最終報告が平成14年8月にとりまとめられ、公表されました。

■ 郵政事業の公社化に関する研究会中間報告のポイント（抜粋）

第2部 郵便事業への民間事業者の参入の在り方

1 郵便事業への民間参入の在り方

- (1) ユニバーサルサービスの確保を可能としながら競争の効果が発揮される現実の政策となりうる選択肢として、①条件付全分野への参入、②部分的自由化、③段階的自由化が考えられる。
- (2) このうち、競争の効果を重視する観点からは、当初から全分野への参入を可能とする条件付全分野への参入の選択肢を採用することが考えられる。
- (3) 条件付全分野への参入の場合、ユニバーサルサービスを確保するために、少なくとも①利用しやすい全国均一料金、②全国における原則毎日一通からの引受・配達、③随時、簡便、かつ信書の秘密が保護される差出方法の確保という条件を課す必要がある。
- (4) また、創意工夫を凝らした高い付加価値を有するサービスを行う事業者については、ユニバーサルサービスへの影響を勘案した上で、個別に参入を認める措置が考えられる。

2 郵便事業の民間参入に関連する主要な検討課題

- (1) 信書の秘密の保護、誤配された信書の還付・開封の手続など利用者保護のための措置を講ずる必要がある。
- (2) 競争に対応し、ユニバーサルサービスを確保しつつ一層のサービス向上、経営効率化などが図れるように、柔軟な料金設定など公社の経営自由度の拡大が必要である。
- (3) 公社と民間事業者との提携による郵便ネットワークの有効利用に向けて検討する必要がある。

■ 郵政事業の公社化に関する研究会最終報告のポイント（抜粋）

第2部 郵便事業への民間事業者の参入の在り方（中間報告のポイントと同じ）

第3部 新公社に期待すること及び郵便への民間参入に関する意見

2 郵便事業への民間参入に関する主要な検討課題

- 競争原理による合理化が極めて有効であるので、公社としても、民間参入を図る具体的な方策を今後とも研究し続けるべき。
- 民間参入を防ぐのではなくあくまでも国民生活にとってプラスになるような想定の下で競争できるよう力をつけることが大事
- 新たに参入する民間事業者についても、信書の秘密が保護される措置が必要。公社も含めて、顧客情報の取り扱いについて特別の配慮をする必要。
- 大店法の規制緩和の際、商店街の空洞化が進んだ後の大型店の撤退による問題が発生。この場合の消費者への影響は、特に社会的弱者にしわ寄せ。郵便事業の場合は、地域住民への影響は大きく撤退について何らかの対応が必要。

3 民間参入に関する法令の整備

(信書便法の制定)

総務省では同研究会の「郵便民間参入政策ワーキンググループ」の中間報告を踏まえ、信書便法案及び信書便整備法案を立案しました。

両法案は、平成14年4月の閣議決定を経て同年5月に第154回通常国会に提出され、衆・参両院での審議を経て、同年7月に公布されました。(衆・参両院における法案可決時には、信書送達のユニバーサルサービスを確保するなどの観点から、それぞれ附帯決議が採択されています。)

(関係制度の整備)

また、信書便制度の創設に当たっては、信書の送達に関する各種制度の整備を併せて行い、信

書便整備法では56の法律について、平成14年12月に公布された信書便整備令では34の政令について、所要の改正を一括して行いました。この改正により、これまで郵便の利用が認められていた各種の行政手続において、信書便の利用も認められることとなりました。(なお、その後平成17年10月に公布された郵政民営化整備法及び平成19年8月に公布された郵政民営化整備令において、それぞれ4法律及び1政令について同様の整備がなされています。)(資料2参照)

その他、平成15年に施行規則や審査基準についてパブリックコメントを経て制定し、信書便法の施行日(平成15年4月1日)に合わせて施行しました。



郵便事業の沿革

我が国の郵便事業は、明治4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)
	昭和 23年	現行郵便法の施行
郵便業務の高度化	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(その後平成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整備されてきたことが分かります。

1 信書便事業に参入するには

(1) 許可制の趣旨

一般信書便事業は、提供できる信書便のサービスに制限はありませんが、一般信書便役務については、自由な営業を認めた場合、採算性の高い地域や需要者層に特化したサービス提供（いわゆるクリームスキミング（いいとこ取り））が行われ、結果として信書の送達サービスの全国提供（ユニバーサルサービス）が確保できなくなるおそれがあります。このため、一般信書便役務は、次の条件を満たすことが必要とされます。

- ①利用しやすい全国均一料金（25 g 以下の軽量の信書便物については、料金の上限を設定（80円））
- ②全国における原則毎日1通からの引受け・配達
- ③随時、簡易かつ秘密保護が確実な差出方法の確保（全国における信書便差出箱（ポスト）の設置等）

また、上の条件の他、他人の信書を送達する事業であることから、信書の秘密を確実に保護することが要請されます。このため、一般信書便事業への参入については総務大臣の許可等が必要とされています。

特定信書便事業も、一般信書便事業と同様、他人の信書を送達する事業であることから、信書の秘密を確実に保護することが要請されるため、参入については総務大臣の許可等が必要とされています。

(2) 事業を実施するための許認可等の手続

実際に信書便事業を実施するためには、それぞれ次のような許可・認可が必要となります。

- ①一般信書便事業
 - i) 一般信書便事業の許可
信書便物の引受けや配達の条件など

を明記した事業計画を作成し、事業収支見積書などの添付書類と併せて総務大臣に許可申請をする必要があります。総務大臣は、事業計画が信書の秘密の保護に適切なものであるか、全国の区域において一般信書便物を引き受け、配達することが含まれているか、一般信書便事業者課される条件に基づき、事業を適確に遂行できる能力を有するかなどについて、審査基準に従って審査を行います。なお、一旦許可を受けた後事業計画を変更する場合にも、改めて審査をする必要のない軽微な事項を除き、認可が必要とされています。

ii) 料金の届出

一般信書便役務の料金について自由な設定を認めた場合、一般信書便事業者が採算性の低い地域又は小口の利用者について実質的に利用を排除するような高額な料金を設定し、事実上サービスを提供しないおそれがあります。

このような利用禁止的な料金の設定は、クリームスキミングを発生させ、ユニバーサルサービスの提供に支障を与えるおそれがあることから、一般信書便役務の料金は事前届出制とされ、全国均一であること、25 g 以下の軽量の信書便物については総務省令で定める上限（80円）を超えないことなどの要件に適合するものでなければなりません。

②特定信書便事業

i) 特定信書便事業の許可

一般信書便事業と同様、信書便物の引受けや配達の条件などを明記した事業計画を作成し、事業収支見積書などの添付書類と併せて総務大臣に許可申請をする必要があります。総務大臣は、

事業計画が信書の秘密の保護に適切なものであるか、事業を適確に遂行できる能力を有するかなどについて、審査基準に従って審査を行います。なお、一旦許可を受けた後事業計画を変更する場合にも、改めて審査をする必要のない軽微な事項を除き、認可が必要とされています。

③一般信書便事業・特定信書便事業に共通の事項

i) 信書便約款の認可

信書便のサービスに関する提供条件について、事業者の判断により事業者側に有利な形で設定又は変更されることとなれば、信書の秘密の保護が確保されず、また特定の者に対して不当な差別的取扱いが行われるおそれがあります。

このため、信書便事業者は、信書便のサービスに関する提供条件について信書便約款を定め、総務大臣の認可を受けなければならないこととされています。約款の内容については、信書便物の引受けや配達などに関する事項、送達責任の始期及び終期などに関する事項が適正かつ明確に定められているか、特定の者に対し不当な差別的取扱いをするものでないかなどについて、審査基準に従って審査を行います。なお、一旦認可を受けた後、変更する場合にも改めて認可が必要とされています。

ii) 信書便管理規程の認可

信書便事業者は、他人の信書の送達を行う事業であることから、その取扱中の信書便物の秘密の保護を図る必要があります。このため、信書便事業者は、信書便の業務の管理に関する事項について信書便管理規程を定め、総務

大臣の認可を受けなければならないこととされています。管理規程の内容については、信書便事業者の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かについて、審査基準に従って審査を行います。なお、一旦認可を受けた後、変更する場合にも改めて認可が必要とされています。

iii) 委託・協定等の認可

信書便事業の効率的運営を可能とするため、事業者は信書便の業務の一部を外部に委託すること、また、他の一般信書便事業者又は特定信書便事業者と信書送達の事業に関する協定又は契約を締結することができます。これらの委託・協定等に当たっては総務大臣の認可が必要となります。

業務委託を受ける受託者も信書便の業務に従事することとなるため、委託の認可に当たっては、受託者が信書の秘密の保護等の規律を守ることができる適格性等が条件とされています。

また、一般信書便事業者が一般信書便役務を提供するための協定等を締結することは、認められないこととされています。

2 信書便事業者が遵守しなければならない事項

(1) 検閲の禁止・秘密の保護

憲法第21条は、表現の自由を保障しており、その一環として同条第2項においては検閲の禁止と通信の秘密の侵害の禁止を定めています。この憲法の規定を踏まえて、信書便法では信書便事業者の取扱中の信書便物について検閲が禁止されており、また信書便事業者の取扱中の信書の秘密は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らないとされており、その職を退いた後においても同様とされています。

(2) 信書便物であることの表示

信書便の業務の取扱中においては、秘密の保護等に配慮した適正な取扱いが求められることから、その対象たる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、信書便事業者に対し、信書便物の表面の見やすい所にその事業者の取り扱う信書便物であることを表示する義務を課しています。

(3) 還付できない信書便物の措置

適切な手続により信書の秘密の保護を図りつつ、信書便物の通信の成立を促し、又は成立していない旨の差出人への通知を可能とする観点から、受取人不明その他の事由により信書便物を送達することができない場合であって、差出人不明その他の事由により当該信書便物を差出人に還付することができないときは、信書便事業者は一定の方法に従い信書便物を開くことができることとされています。また、信書便物を開いてもなお送達し、又は差出人に還付することができない場合には、信書便物の秘密の保護に配慮した適切な手続を踏んで管理することとされています。

3 事後的な監督

(1) 事業改善命令、許可の取消し等

信書便法には、信書便事業の適正な運営を確保するために、事業計画の遵守命令、事業改善の命令、許可の取消し等の規定が設けられています。

①事業計画の遵守命令

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ことが認められる場合には、許可を受けた事業計画に従い業務を行うよう命ずることができます。

②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、その他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。

③許可の取消し等

事業者が信書便法に違反する行為をした等の場合には、その事業の許可を取消し、又は一定の期間その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

信書便法では、必要な限度で、事業者に対し、その事業に関し報告をさせることができるほか、事業者の事務所等に立ち入り、業務の状況などを検査することができることとされています。

1 「郵便におけるリザーブドエリア^(注1)と競争政策に関する研究会」の開催^(注2)

(1) 開催の背景・目的

信書便法の施行以降、一般信書便事業については参入がないことを踏まえ、郵便における競争の促進によるサービスの一層の多様化、国民の利益還元を実現するための施策について、諸外国の先進事例や我が国の通信や物流のネットワークの変化等を踏まえ幅広く検討するため、総務大臣の主催の標記研究会が開催されました。

(2) 検討状況

標記研究会は、平成18年1月13日から平成18年6月20日まで9回の会合を開催しました。

研究会においては、①郵便における民間参入の条件と競争政策の在り方、②全国あまねく公平なサービスの提供の確保とリザーブドエリアとの関係等について検討を行いました。

(3) 提言

研究会は、平成18年6月に報告書を取りまとめ、その中で、平成19年10月に予定されている郵政民営化に向けて、当面講ずべき施策について次のような提言を行っています。

[リザーブドエリア]

- ・当面は、現行のリザーブドエリア（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（補完的なリザーブドエリア）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。

[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。

[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

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。

[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。

注1：研究会においては、郵便のユニバーサルサービスを維持するために講じられている措置を指す用語として用いています。具体的には、郵便事業体に対する独占範囲の付与、基金の設置、政府からの補助金等があげられます。

注2：「郵便におけるリザーブドエリアと競争政策に関する研究会」の開催状況や議事録、報告書等については総務省HPに掲載しています。詳しくは下記URLをご覧ください。

<URL>

http://www.soumu.go.jp/yusei/reserved_area/index.html

2 「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会」の開催^(注)

(1) 開催の背景・目的

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たところですが、その一方で、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ています。

このため、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包括的・抜本的に見直すため、総務大臣主催の標記研究会が開催されることとなりました。

(資料6参照)

(2) 検討状況

平成19年2月に第1回が開催されてから、6月までに計5回の会合が開かれ、主に通信の秘密や、ユニバーサルサービス、競争政策など、様々な観点からの議論がなされました。

こうした議論を踏まえ、平成19年6月に、政策課題や法制度に関する論点整理を行いました。

(3) 今後の予定

研究会は、平成19年10月に中間報告を行い、20年6月を目途に最終報告を行う予定です。

注：標記研究会の開催状況や議事録等については、総務省HPに掲載しています。詳しくは下記URLをご覧ください。

<URL>

http://www.soumu.go.jp/yusei/seido_minaoshi/index.html



諸外国における民間参入の動向等

諸外国においても、郵便のユニバーサルサービスを確保しつつ、競争を促進するためにさまざまな取組が行われており、郵便自由化の進んだ国では価格の低廉化や多様なサービスが見られるようになりました。

諸外国における最近の動向は次のとおりです。

EU 指令



1998年に郵便に関する共通のルールが定められ、350g以上または基本書状料金の5倍以上の郵便物について民間参入が可能となりました。その後、民間が参入できる範囲は段階的に拡大され、現在、50g以上または基本書状料金の2.5倍以上の市場が開放されています。

さらに2006年、欧州委員会は郵便市場を2009年に完全に自由化する提案を行いました。しかし、郵便自由化に積極的な国と、ユニバーサルサービスを確保するために引き続き慎重な検討を求める国との間で賛否が分かれ、意見は一致しませんでした。議論の末、完全自由化は2011年に延期され、また、新規加盟国（ブルガリア等）や多くの島を持つ国（ギリシャ等）にはユニバーサルサービスを確保する方法を見つけるためさらに2年間の猶予期間が与えられる方向で審議されています。

イギリス



イギリスは130年以上前に日本がモデルとした郵便発祥の国です。この国でも、免許制の下で民間参入が進められ、2006年には重量・価格に制限のない完全自由化に移行しました。一方で、完全自由化にあわせて、民間事業者に郵便物の適正な取扱いや責任の明確化に関する新しいルールが適用されるようになり、一層の利用者保護が図られることとなりました。

2007年6月末現在で新規参入事業者は17社となっています。

最近では、ロイヤルメール（旧国営事業体）の大口利用者であった官公庁や公共企業（BBCやBT等）が、コスト削減等のため、参入事業者に乗り換える例が増えています。ただし、参入事業者がその引き受けた郵便物を自ら配達することはごく希で、そのほとんどはロイヤルメールに持ち込まれ、そのネットワークを利用して最終的な配達が行われています。

フランス



2005年の法律改正で免許制度が導入され、現在、重量50g以上または基本書状料金の2.5倍以上の郵便物は民間に開放されています。

また、新規参入事業者が競争上不利とならないように、ラ・ポストが保有する転居関連情報や転送サービスなどを利用することが可能となっています。

一方で、ユニバーサルサービス基金制度が創設され、今後、ユニバーサルサービスを確保することが困難となった場合には事業者が必要な費用を負担する仕組みが用意されています。

2007年6月末現在で新規参入事業者は13社です。

ドイツ



免許制の下で段階的な自由化を進めており、現在、重量50g以上かつ基本書状料金の2.5倍以上の書状や高付加価値サービスなどが民間に開放されています。また、2008年には完全自由化が予定されています（これで1990年に始まった郵便改革は実に18年かけて終了することになります）。

参入事業者の提供する高付加価値サービスには、即日配達、翌朝配達、配達日指定、追跡サービスなどがあり、開放市場の売上の過半を占めています。また、最近では、複数の差出人からの郵便物を取り集め、区分した上で、ドイツポストに配達を委託するサービスが拡大傾向にあります。

一方、ユニバーサルサービス基金制度が法定されており、完全自由化後もユニバーサルサービスが引き続き確保されるように制度が整備されています。

2006年12月末現在で新規参入事業者は約1,470社です。

米 国



郵便は、きわめて緊急性の高い書状などの例外を除き、すべてUSPS（国営事業体）が独占しています。また、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。

2006年末に35年ぶりとなる法律改正が行われ、民間参入については、EU諸国と同様に、重量と金額の基準（12.5オンス、基本書状料金の6倍）以上が開放されることとなりました。現在、法律の施行に向けて、諸準備が進められています。

スウェーデン



1993年に完全自由化が行われ、免許制の下で民間参入が始まりました。

2006年6月末現在で新規参入事業者は34社です。参入事業者の多くはポステン（旧国営事業体）よりも低い価格を設定し差別化を図っています。

また、参入事業者の中には、独自に郵便切手を発行し、その図柄として地元企業など（教会、レストラン等）の名称や広告を採用することで、広告収入を得られるように工夫を凝らしている例もあります。