

信書便事業をめぐる現状と課題

総務委員会調査室 はしもと けんじ
橋本 賢治

はじめに

郵便事業は、明治4年（1871年）に創業され、従来の飛脚制度に代わる基礎的通信手段として郵便の業務を担い、我が国の近代化の過程で国民生活等に不可欠な事業として文化・社会・経済の発展に大きく貢献してきた。

また、明治6年（1873年）に太政官布告により政府専掌（独占）を確立して以来、約130年間にわたり国による信書送達独占という歴史を持つ郵便事業に関連して、平成15年（2003年）4月1日には日本郵政公社法とともに「民間事業者による信書の送達に関する法律」（以下「信書便法」という。）が施行されたことにより、日本郵政公社（以下「公社」という。）が発足するとともに、信書の送達について民間事業者の参入が可能となった。しかし、大型信書便や高付加価値といった特定サービス型の特定信書便事業には参入実績はあるものの、全国全面参入型の一般信書便事業にはいまだに参入実績がない。

こうした状況に対し、総務省では、平成18年6月30日に「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」が、平成20年6月30日には「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会」が、それぞれ報告書を取りまとめたところである。

一方、平成19年10月1日実施の郵政民営化による分社化後、郵便事業を引き継ぎ、郵便のユニバーサルサービス¹義務を課されている郵便事業株式会社は、平成21年度決算及び平成22年度決算において2年連続赤字を計上するなど厳しい経営状況となっている。

現在、衆議院で審議中（平成23年9月14日現在）の郵政改革関連3法案²では、郵政事業の抜本の見直しが目的とされており、日本郵政株式会社が郵便事業株式会社を吸収合併し、郵便の業務を行うこととされているが、信書便制度に関する改正点はない。郵便・信書便市場の活性化のためには、改めてその在り方についての検討が必要になるとも考えられる。

そこで、本稿においては、信書便事業をめぐる現状と課題について整理を行った。

1. 信書便制度導入の経緯と現状

（1）信書便制度導入の経緯

「官から民へ」、「国から地方へ」という視点から国の行政の役割の見直しを行った行政改革会議（会長・橋本龍太郎内閣総理大臣（当時））は、平成9年12月3日に決定された最終報告において、行政機能の減量・効率化の一環として、郵便事業、郵便貯金事業、簡易生命保険事業の郵政三事業を一体で新たな公社により実施するとともに、「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」こととした。

同報告を踏まえて制定された中央省庁等改革基本法第33条第3項において、「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」と定

められた。次いで、「行政改革大綱」（平成12年12月1日閣議決定）において、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の方針が決定された。

これを受け、平成13年8月30日、片山虎之助総務大臣（当時）の私的懇談会として「郵政事業の公社化に関する研究会」（座長・南直哉東京電力株式会社社長（当時））が発足し、同年12月20日に公社化の基本的考え方、郵便事業への民間参入の在り方等を内容とする中間報告を取りまとめた。同報告において、「郵便事業への民間事業者の参入については、現在のユニバーサルサービスの確保を大前提とした上で、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」ことが基本的な考え方として示された。

同報告等を基に、「郵便法と相まって、信書の送達の役務について、あまねく公平な提供を確保しつつ、利用者の選択の機会の拡大を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的」として、民間事業者による信書の送達に関する法律案（以下「信書便法案」という。）が日本郵政公社法案等とともに第154回国会（常会）に提出され、平成14年7月24日に成立した。

（2）信書便制度の概要

ア 信書の定義

かつて「信書」の定義は法律に定めがなく、戦前からの判例（明治37年11月28日大審院判決）により「信書とは通信文を包括する文書なり而して通信とは特定の人に対し自己の意思を表示し若くは或る事実を通知するの謂なる」と示されてきたが、信書便法の制定とともに、郵便法を改正し、「特定の受取人に対し、差出人の意思を表示し、又は事実を通知する文書」（郵便法第4条第2項）と定義された。

また、信書の具体的な解釈については、判例に基づき旧郵政省等が判断してきたが、クレジットカードや地域振興券³が信書に該当するか否かをめぐり、ヤマト運輸株式会社と論争になったこともあり、法定化と併せて、信書の考え方を明らかにすること等を目的に「信書に該当する文書に関する指針」（平成15年総務省告示第270号）が定められた。同指針では、「特定の受取人」とは、差出人がその意思の表示又は事実の通知を受ける者として特に定めた者であり、「意思を表示し、又は事実を通知する」とは、差出人の考えや思いを表し、又は現実に起こり若しくは存在する事柄等の事実を伝えることであり、「文書」とは、文字、記号、符号等人の知覚によって認識することができる情報が記載された紙その他の有体物のことであるとされている。ただし、コンパクトディスク等の電磁的記録物は、それに記載された情報が人の知覚によって認識できないものであるので、信書には該当しないとされている。

さらに、同指針において、信書に該当する文書（表1参照）と該当しない文書（表2参照）の例が示されている。

表1 信書に該当する文書の例

例	信書に該当する理由	類例
書状	書状は、考えや用件などの意思を表示し、又は事実を通知する文書であるため	
請求書の類	請求書は、代金を請求するという意思を表示し、又は事実を通知する文書であるため	納品書、領収書、見積書、願書、申込書、申請書、申告書、依頼書、契約書、照会書、回答書、承諾書
会議招集通知の類	会議招集通知は、会議への出席を要請するという意思を表示し、又は事実を通知する文書であるため	結婚式等の招待状、業務を報告する文書
許可書の類	許可書は、許可するという意思を表示し、又は事実を通知する文書であるため	免許証、認定書、表彰状
証明書の類	証明書は、ある事項が真実であることや間違いがないことの実事を通じ、又は意思を表示する文書であるため	印鑑証明書、納税証明書、戸籍謄本、住民票の写し
ダイレクトメール ・文書自体に個々の受取人が記載されている文書 ・商品の購入等利用関係があることを示す文言や契約関係等差出人との間において特定の関係にある者への意思の表示又は事実の通知である旨の文言その他の差出人が特定の受取人に差し出す趣旨が明らかとなる文言が記載されている文書	商品などの広告を内容として同一内容の文書を多数の受取人にあてて差し出す形態をとるいわゆるダイレクトメールについては、その差出人が特定の受取人を選別し、その者に対して商品の購入等を勧誘する文書を送付する場合には、一般的に特定の受取人に対して意思を表示し、又は事実を通知する文書となるため	

(出所) 「信書に該当する文書に関する指針」より作成

表2 信書に該当しない文書の例

例	信書に該当しない理由	類例
書籍の類	書籍は、広く一般に対して発行されるものであることから、そこに記載された文書は、広く一般に対して意思を表示し、又は事実を知らせるものであり、特定の受取人に対するものではないため	新聞、雑誌、会報、会誌、手帳、カレンダー、ポスター
カタログ	ここにいう「カタログ」とは、必要なときに商品を選択して注文するためのもので、系統的に編さんされた商品、申込方法、商品の広告等が印刷された商品紹介集(一般的には冊子としたもの)である。カタログは、利用者一般に対して発行されるものであることから、そこに記載された文書は、広く一般に対して意思を表示し、又は事実を知らせるものであり、特定の受取人に対するものではないため	
小切手の類	小切手は、流通性を有する証券であって、そこに記載された文書は、証券が流通する際に必要とされる事項を記載したものであり、特定の受取人に対して意思を表示し、又は事実を通知する文書ではないため	手形、株券
プリペイドカードの類	プリペイドカードは、金銭の支払手段として使用するために発行されるものであり、そこに記載された文書は、一般的にはそれを使用する際に必要となる注意事項であることから、特定の受取人に対して意思を表示し、又は事実を通知するものではないため	商品券、図書券
乗車券の類	乗車券は、鉄道やバスなどの交通機関に乗るために発行されるものであり、そこに記載された文書は、一般的には乗車する際に必要となる注意事項であることから、特定の受取人に対して意思を表示し、又は事実を通知するものではないため	航空券、定期券、入場券
クレジットカードの類	クレジットカードは、金銭の支払手段としての機能を有する物であるので、その記載文が物と密接に関連している場合には、信書には該当しない。	キャッシュカード、ローンカード
会員カードの類	会員カードは、会員であることを確認する等の機能を有する物であり、そこに記載された文書は、当該カードを使用する際に必要となる注意事項であることから、特定の受取人に対して意思を表示し、又は事実を通知するものではないため	入会証、ポイントカード、マイレージカード
ダイレクトメール ・専ら街頭における配布や新聞折り込みを前提として作成されるチラシのようなもの ・専ら店頭における配布を前提として作成されるパンフレットやリーフレットのようなもの	ダイレクトメールであっても、例えばその内容が公然あるいは公開たりうる事実のみであり、専ら街頭における配布や新聞折り込みを前提として作成されるチラシのような場合、専ら店頭における配布を前提として作成されるパンフレットやリーフレットのような場合には、それらが差し出される場合にも特定の受取人に対して意思を表示し、又は事実を通知するという実態を伴わないことから、信書には該当しない。	

(出所) 「信書に該当する文書に関する指針」より作成

イ 信書便事業の概要

信書便とは、他人の信書を送達すること（郵便に該当するものを除く。）であり（信書便法第2条第2項）、信書便事業には一般信書便事業と特定信書便事業がある。

（ア）一般信書便事業

一般信書便事業においては、長さ40cm・幅30cm・厚さ3cm以下で、重量250g以下の信書便物を全国均一料金で国内において3日以内に送達するサービスの提供が義務付けられている。また、一般信書便事業については、①利用しやすい全国均一料金（25g以下の軽量信書便物については、料金の上限を80円に設定）、②全国における原則毎日1通からの引受け、③週6日以上での配達、④随時、簡易かつ秘密保護が確実な差出方法の確保（全国における約10万本の信書便差出箱（郵便ポストに相当するもの）の設置等）を内容とする適切な事業計画及び適確な遂行能力という郵便事業に課された義務とほぼ同水準の高い参入条件を満たす必要がある。

これは、一般信書便事業について自由な営業を認めた場合、いわゆるクリームスキミング⁴が行われ、ユニバーサルサービス義務を課せられた郵便事業株式会社が採算性の高い地域で競争にさらされる結果、採算性の高い地域の収益で採算性の低い地域の損失を補填することが不可能となり、信書の送達についてのユニバーサルサービスの確保が困難となるおそれがあるからである⁵。

表3 郵便事業と一般信書便事業の制度比較

	郵便事業	一般信書便事業
提供主体	郵便事業株式会社	郵便事業株式会社以外
根拠法	郵便法	信書便法
参入・退出規制	郵便の役務の提供義務（郵便の業務は郵便事業株式会社が行うこととされている。）（法第2条）	参入・退出※はともに許可制 ※事業の休止又は廃止は「公共の利益が著しく阻害されるおそれがある場合を除き」許可される。（法第6条、第15条）
必須の役務	・郵便物（長さ60cm以下、三辺の合計が90cm以下、重量4kg以下）（法第15条） ・特殊取扱（書留、引受時刻証明、配達証明、内容証明、特別送達）（法第44条） ・国際郵便（万国郵便条約）	・長さ・幅・厚さがそれぞれ40cm・30cm・3cm以下、重量250g以下の信書便物（法第2条第4項第1号）
引受の方法（差出箱の設置等）	郵便差出箱の設置義務（法第38条、法第70条第3項第2号） ・具体的な基準は総務省令で規定	信書便差出箱の設置義務（法第9条第2号イ） ・具体的な基準は総務省令で規定（約10万本）（規則第9条）
送達速度	差し出された日から原則3日以内（法第70条第3項第4号）	差し出された日から原則3日以内（法第2条第4項第2号、規則第3条）
配達日	原則1週間につき6日以上（法第70条第3項第3号）	原則1週間につき6日以上（法第9条第2号ロ、規則第10条）
提供区域	全国（法第1条）	全国（法第1条、法第9条第2号）
料金	・全国均一料金 ・25g以下の第一種郵便物（定形郵便物）の料金の上限は総務省令で規定※ ※法律上の要件は改正前の郵便法と同じ（法第67条第2項、第4項）	・全国均一料金（長さ・幅・厚さがそれぞれ40cm・30cm・3cm以下、重量250g以下の信書便物） ・25g以下の軽量信書便物※の料金の上限は総務省令で規定（80円） ※定形郵便物と同様のもの（法第16条第2項、規則第22条、第23条）
政策的に低廉な料金（第三種・第四種）	第三種、第四種郵便物の料金は同一重量の第一種郵便物の料金より低いこと（法第67条第4項第2号）	任意
営業所	郵便局の全国あまねく設置義務（郵便局株式会社法第5条）	任意

（出所）「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会報告書」（平成20年6月30日）68頁を一部修正

一般信書便事業には、信書の秘密の確実な保護が求められており（信書便法第5条）、参入については総務大臣の許可が必要である（信書便法第6条）。

郵便法が規律する郵便事業と信書便法が規律する一般信書便事業の制度を比較すると、表3のとおりである。

（イ）特定信書便事業

特定信書便事業とは、特定の需要に応えるサービスを提供する事業であり、信書便法第2条第7項各号に定められた、①1通の長さ、幅及び厚さの合計が90cmを超え、又は重量が4kgを超える信書便物を送達するもの（大型信書便サービス、1号役務）、②信書便物が差し出された時から3時間以内に当該信書便物を送達するもの（急送サービス、2号役務）、③1通当たりの料金の額が1,000円を超える信書便物を送達するもの（高付加価値サービス、3号役務）のいずれかに該当するサービスのみを提供することができる事業であり（信書便法第2条第8項）、基本的にユニバーサルサービスに支障のない高付加価値サービスを類型化したものである⁶。

特定信書便事業についても、信書の秘密の確実な保護、適切な事業計画及び適確な遂行能力が求められているため、同事業への参入については総務大臣の許可が必要である（信書便法第29条）。

（ウ）信書便制度導入のメリット

民間事業者が信書の送達を開始することにより利用者が得られるメリットについて、片山虎之助総務大臣は、①国民の選択機会が拡大し、適正な競争によりサービスの改善が図られ、場合によっては料金が安く、より丁寧なサービスが行われ、新たなサービスの提供なども想定される、②民間参入により、公社も、今以上の競争に対する経営の合理化、新たな対応（例えば、ATM（現金自動預払機）をより自由に設置すること）、効率化への努力を行うと答弁した⁷。

（3）信書便事業の現状

信書便法の施行によって、一定の重量未満の文書の送達を公的事業体の独占としている欧米と比較し、我が国においては法制度上は旧独占事業者による独占範囲はなくなっていることになる（図1参照）⁸。

信書便事業への民間事業者の参入見通しについては、法案審議時において政府から、「一般信書便事業については、現在、具体的に名のりを上げているという状況はないが、全国の配達ネットワークを持つ事業者においては、十分参入は可能と考えている」との答弁があった⁹。また、小泉純一郎内閣総理大臣（当時）から「必ず民間が参入できるように、総務大臣に指示している」との発言があった¹⁰。しかし、特定信書便事業には351者（平成23年7月27日現在）の参入があるが、全国全面参入型の一般信書便事業にはこれまで参入

図1 郵便の独占範囲に関する欧米との制度比較：イメージ

1. EU

- ・一定の「重量」及び「金額」以上を開放



[Letter (信書、非信書)]

2. 米国

- ・「速度」基準による開放 (「金額」によるみなし規定もあり)

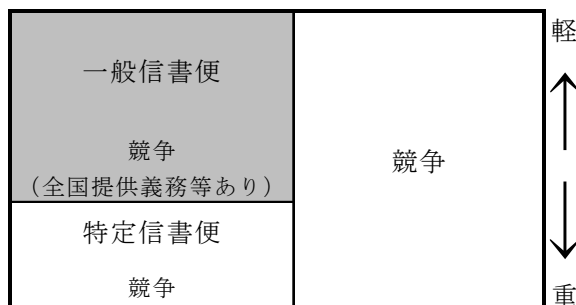
2008年からはEU型「重量基準 (350g)」等を導入



[Letter (信書、非信書)]

3. 日本

- ・全国でのサービス提供等を義務付け (一般信書便)



[信書]

[非信書]

(注)

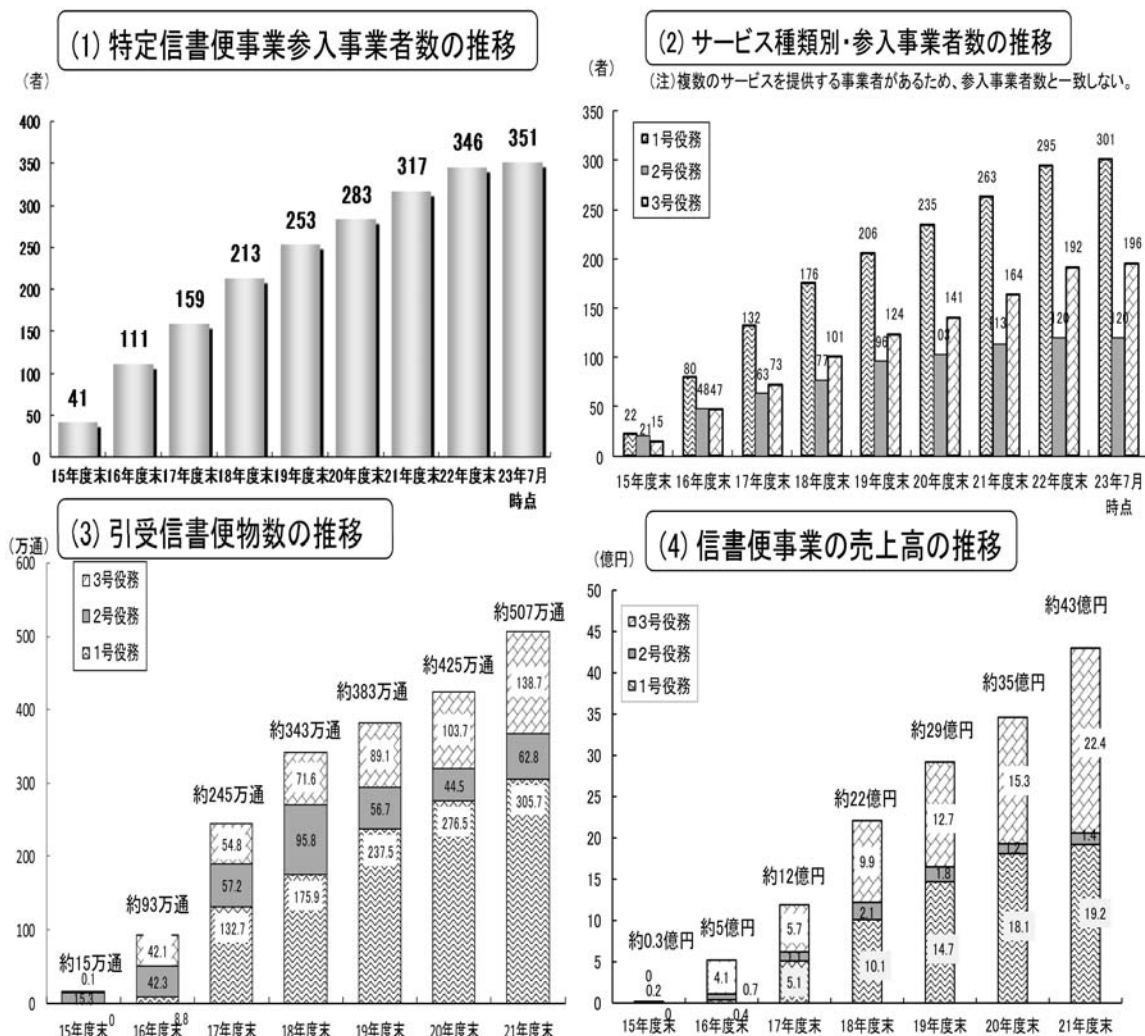
- ・「独占」＝法制度上の独占範囲であり新規参入が不可能な分野、「競争」＝法制度上は新規参入可能であり (旧) 独占事業者との競争分野、としての制度設計上の区分
- ・「独占」と「競争」範囲の実際の比率を示す詳細なデータはないが、参考となる資料として、現在EU指令で独占が認められている50g以下の郵便物数の割合が全体の7割超ある旨のEUの委託調査報告書がある

(出所)「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会中間報告」(平成19年11月26日) 4頁を一部修正

実績はない。

特定信書便事業への参入事業者数の推移等は図2のとおりであり、参入事業者数、引受信書便物数等は漸増している。

図2 特定信書便事業の現状



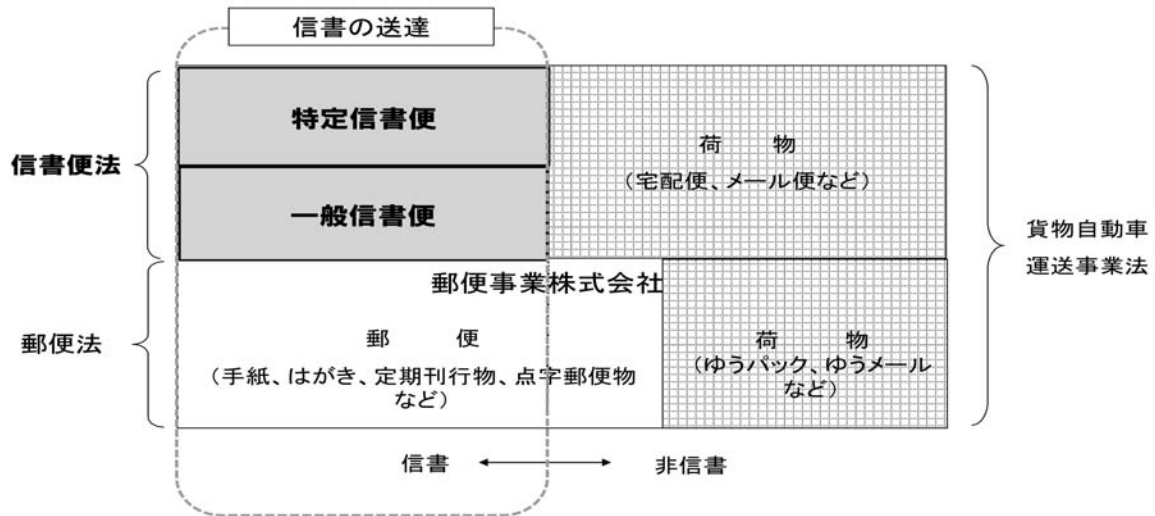
(出所) 総務省資料「郵政行政の現状について」(平成23年9月)

(4) 信書便法等に関する概念の整理

信書については、郵便として送達することができるほか、信書便としても送達することができるが、一般信書便事業には現在のところ参入事業者がないため、実際には特定信書便を除き、郵便としてしか送達することができない状況となっている。一方、信書に該当しない文書の場合、郵便として送達することができるほか、運送事業者が提供する、いわゆるメール便¹¹として送達されている。メール便は、郵便法及び信書便法の規律は受けないが、貨物自動車運送事業法の規律を受けている。郵便事業株式会社も公社時代の冊子小包をゆうメールに制度変更し、メール便の提供を行っている。

このように、文書の送達について日本においては3つの法規制があり、世界的にも例をみないほど、複雑な状況であるとされている¹²。郵便法、信書便法及び貨物自動車運送事業法は、図3のとおり整理されている。

図3 郵便法、信書便法等の概念の整理



- ・ 図の上半分：サービス提供主体が民間事業者の場合→信書（例：請求書）を送達する場合のみ、信書便法及び貨物自動車運送事業法の規律がかかり、荷物を扱う場合は貨物自動車運送事業法の規律がかかる。
- ・ 図の下半分：サービス提供主体が郵便事業株式会社の場合→郵便物（第1種：封書等、第2種：葉書、第3種：定期刊行物、第4種：盲人用点字等）を扱う場合は、信書・非信書ともに郵便法及び貨物自動車運送事業法の規律がかかり、郵便物以外の荷物を扱う場合は貨物自動車運送事業法の規律がかかる。
- ・ 貨物自動車運送事業法の規律がかかるのは、輸送の安全確保等の観点からである。

（出所）総務省資料「信書便制度の概要」（平成23年6月29日）13頁及び「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会中間報告」（平成19年11月26日）3頁より作成

2. 郵政民営化関連法成立後における郵便制度改革等をめぐる動き

平成16年9月10日、小泉内閣（当時）が郵政民営化関連法案の準備過程で閣議決定した「郵政民営化の基本方針」においては、「信書事業への参入規制については、当面は現行水準を維持し、その料金決定には公的な関与を続ける」と定められていた。また、郵便のユニバーサルサービスの維持については、当時の与野党とも異論がなかったこともあり、郵政民営化関連法案の審議時には、郵便貯金等の金融面の改革に比して論議は少なかった。郵政民営化関連法成立後、郵便及び信書便制度の見直しを開始された。

（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報告書と法案化の断念

一般信書便事業について、信書便物の引受業務は、通信の秘密を確保する観点から信書便法施行規則第9条で信書便差出箱に限られ、対面での引受はできず、信書便差出箱約10万本（郵便ポストの数は平成22年度末現在、18万6,753本である。）の全国への設置の義務付けが参入障壁の象徴とも言われていた。この問題については、郵政民営化関連6法案の成立が確実になった平成17年10月に、小泉内閣総理大臣から、信書便差出箱について「10万本が固定される必要はない」旨の発言があり¹³、規制緩和に向けての動きが活発化した。

こうした状況を踏まえ、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、国民へ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、平成18年1月13日に竹中平蔵総務大臣（当時）は「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」（座長・高橋温住友信託銀行株式会社取締役会長（当時））を設置し、検討を行った。

同年6月30日、同研究会は、①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）¹⁴を維持するが、補完的なりザーブドエリアとしてユニバーサルサービス基金¹⁵を用意する、②複数の事業者による一般信書便役務の提供を認め、郵便ネットワークの利用を可能とする、③信書便差出箱以外に信書の対面引受等を容認する等の提言を内容とする報告書を公表した。同報告書に対し、公社は、これらの提言は実態的にクリームスキミングを政策として認め、促進するものであり、クリームスキミングが実際に発生すれば、3大都市圏だけでも売上げ減少は1,800億円超と予想され、郵便事業の経営は一気に苦境に向かうと懸念を表明した¹⁶。

同研究会では、信書の定義が不明確であることも参入を妨げる原因であることから、信書・非信書の区別に代わる重量等の外形基準の導入等を検討した。しかし、重量制によると既存事業者が扱っているメール便の一部を扱えなくなり、規制強化となりかねないとして、導入は見送られた。

その後、総務省は同報告書に沿って、一般信書便事業への新規参入促進に向けて具体的な制度設計に着手した。しかし、当時の与党から民営化後の郵便事業株式会社の経営状況を見極めるべきであるとする慎重論が出されたとも言われ¹⁷、同報告書の内容は実現しなかった。

なお、平成18年7月21日、公正取引委員会は、独占禁止法を執行する観点から、民間事業者に同等の競争条件を確保させる必要があるとして、「郵政民営化関連法律の施行に伴う郵便事業と競争政策上の問題点について一独占領域を用いた反競争的行為への対応一」を公表した。同報告書では、今後も公社による一般信書便事業における事実上の独占状態が続き、この利益を元に国際物流事業に進出すれば独占禁止法違反の可能性があるとして指摘し、①一般信書便事業における参入障壁の水準引下げ、②郵便ネットワークの開放等を求めている。

（2）郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会の報告書

平成19年2月21日、菅義偉総務大臣（当時）は、同年10月に実施予定の郵政民営化やアメリカ合衆国における郵便改革法の施行に向けた動き等があり、郵便及び信書便分野における新たな展開がみられるとして、民営化以降の郵便・信書便制度全般について包括的・抜本的に見直すための検討に資することを目的として、「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会」（座長・高橋温住友信託銀行株式会社取締役会長（当時））（以下「郵便・信書便制度見直し研究会」という。）を設置し、検討を行った。

同年11月26日、郵便・信書便制度見直し研究会は、①現行制度の課題の検討、②あるべき郵便・信書便制度に向けた検討等を内容とする中間報告を取りまとめた。

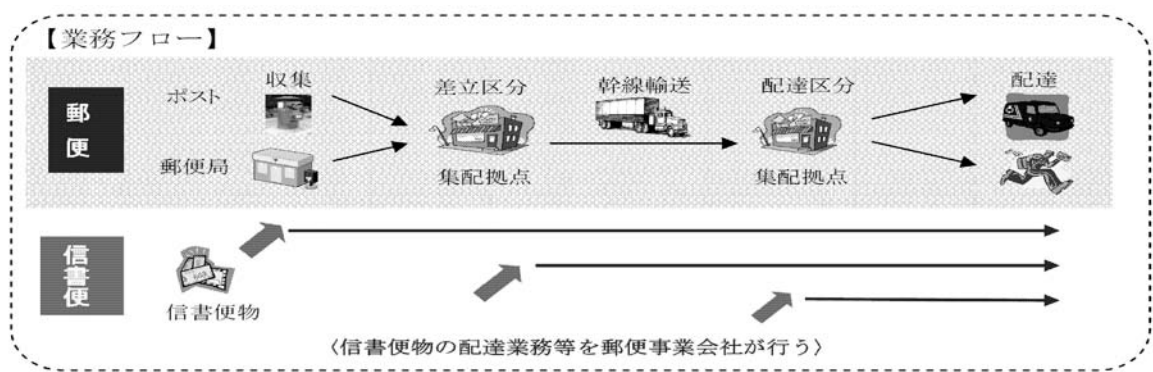
中間報告では、「現行制度の課題」のうち、規律対象を画定する概念等の在り方（「信書／非信書」の区分等）については、欧米のように、「書状」（letter：手紙・はがき形状のもの）を規律対象として郵便の独占範囲を重量基準等で設定すること（図1参照）が改めて検討された。そのメリットは、①外形による判断が容易であるため、ビジネスの境界領域の明確な線引きができること、②日本の法制度枠組みが欧米と同様のものになることで、国際的にも理解が得られやすいこと、③法規制のかかる対象が「信書」でなく「書状」となれば、独占範囲以外のメール便は「書状」送達事業と位置付けられて、よりセキュリティの高いサービス提供が可能となることとされている。

しかし、これに対し、①メール便の一部が郵便の独占範囲に取り込まれてサービス提供が禁止されることとなり、規制強化となること、②現状では、重さ数グラムのメール便が扱われており、既存のメール便事業に影響がない重量基準等で郵便の独占範囲を設定しようとするれば、郵便のユニバーサルサービス確保の観点からは意義の乏しい制度となること、③「通信の秘密」保護の対象をメール便に広げる必要性を裏付ける特段の社会的問題が生じているとは考えられないことが指摘され、郵便の独占範囲を重量基準等で設定することは実現しなかった。

また、郵便・信書便制度見直し研究会において、佐川急便株式会社及び日本通運株式会社から、信書便法に規定された条件を満たすためにはインフラ整備に膨大なコストが必要となり、成熟市場である郵便・信書便市場において当該コストが回収できないリスクが高いことから、一般信書便事業への参入が困難である旨、ヤマト運輸株式会社からは、信書便法は競争促進という規制改革に相反するものである等の意見が述べられた¹⁸。

さらに、一般信書便事業について、複数事業者の連携による全国提供の容認（特に郵便ネットワークの活用（図4参照））の検討が指摘された。

図4 信書便事業者による郵便ネットワーク活用のイメージ



（出所）「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会中間報告」（平成19年11月26日）8頁

その後、平成20年6月30日、郵便・信書便制度見直し研究会は、①郵便・信書便の現状及び将来像、②ユニバーサルサービスの確保、③郵便・信書便分野における競争促進とあるべき制度を内容とする報告書を取りまとめた。このうち、「将来のあるべき制度」として、信書便法を郵便法に取り込んだ形で統合した「郵便事業法」（仮称）が望ましい法体系であることが提案されており、その場合の基本理念として、①通信（信書）の秘密の確

保、②ユニバーサルサービスの確保、③自由で公正な競争の促進が挙げられている。また、「早急に検討を進めるべき施策」として郵便のユニバーサルサービスの新たな確保方策、郵便ネットワークの活用等に向けた具体的な検討が求められている¹⁹。

同報告書中の「郵便ネットワークの活用」について、郵便事業株式会社は、参入事業者が窓口やポストの設置を行わずに配送部分のみを郵便事業株式会社に委託する施策であるため、郵便事業株式会社だけでなく郵便局株式会社の郵便局ネットワーク維持にも甚大な影響がある等の懸念を表明した²⁰。

なお、平成20年9月、総務省は、郵便におけるユニバーサルサービスの在り方の議論を更に深めることを目的として、「郵便におけるユニバーサルサービス確保の在り方等に関する調査研究会」（座長・井手秀樹慶應義塾大学商学部教授）を設置し、検討を行っている²¹。

3. 今後の課題

（1）外形基準による規律対象の画定

信書便法案の審議時において、信書概念が必ずしも明確ではないとの指摘があった²²。法成立後に制定された信書に該当する文書に関する指針においてもダイレクトメールが信書に該当する文書（表1参照）及び信書に該当しない文書（表2参照）の両者に例示されていることにみられるように、明確とは言い難い。

また、送達される文書が信書に該当するか否かについては、通信の秘密の保障（日本国憲法第21条第2項後段）に鑑み、開封して内容をチェックすることができないことから、利用者が法令を遵守していることを期待するしかない。その結果、郵便法等違反にもかかわらず、メール便による信書の送達が行われている実態がある。実際に平成18年度から平成22年度において総務省は79件の違反事例について送達事業者及び利用者を指導した²³。特に平成20年2月22日には、総務省は、信書約78万通をメール便で届けたとして、ヤマト運輸株式会社及び信書の差出人である株式会社グッドウィルに対し、文書により再発防止を求めた²⁴。こうした違反事例は受取人からの申出がない限り、明らかにならないことから²⁵、実際の違反事例の件数はこの指導事例の件数よりも多いと考えられる。郵便事業株式会社は、メール便による信書の送達により、郵便物数が減少しており、現行ルールの徹底が必要である旨の意見を述べている²⁶。

この問題発生の一因として、信書概念の不明確さがあり、郵便・信書便市場における規律対象を重量等の外形基準で画定することは、誰にとっても基準が明確であり、郵便・信書便制度見直し研究会において挙げられたとおり、多くのメリットがあると考えられる。

（2）郵便のユニバーサルサービス確保方策の見直し

我が国において、郵便のユニバーサルサービス義務を課されているのは、郵便事業株式会社である（郵政民営化法第5条第2項第2号、郵便法第2条、郵便事業株式会社法第1条）。同社は平成21年度決算及び平成22年度決算において2年連続赤字を計上し、平成23

事業年度においても収支予算は赤字となっていることから明らかなように、その経営状況は厳しい²⁷。

そもそもユニバーサルサービスの提供は、収入以上にコストが掛かることを余儀なくされる場合が多く、各国においては、郵便のユニバーサルサービス確保のため、①ユニバーサルサービス義務を課されている事業者に対する業務の独占範囲の設定（図1参照）、②ユニバーサルサービス基金制度の導入、③税制優遇や補助金等の政府支援、④新規事業者に対する参入条件の設定によるクリームスキミングの防止などの方策を講じている。我が国においては、約10万本の信書便差出箱設置等の参入条件の設定がそれに該当しよう。

しかし、参入条件の設定に関し、ユニバーサルサービスの確保と民間事業者の参入による競争の活発化を両立させる制度を設計することは、極めて困難であると考えられる。なぜなら、参入条件を低く設定すれば、ユニバーサルサービスを義務付けられている事業者の経営を圧迫し、参入条件を高く設定すれば、民間事業者が参入しないこととなるからである。現在、一般信書便事業への参入実績がないことから、設定された参入条件の基準又は参入条件の設定によるユニバーサルサービスの確保という方策自体を見直す必要があると考えられる。

こうした中、郵便・信書便制度見直し研究会報告書においてはユニバーサルサービスの確保について、参入条件の設定以外の新たな確保方策、複数の方策の併用の検討が必要とされている。現行制度下における国民・利用者の利便が低下することのないよう、ユニバーサルサービスの範囲・水準等の在り方及びコスト補填策を中心にした新たな確保方策について、郵便におけるユニバーサルサービス確保の在り方等に関する調査研究会等において今後、検討を行う必要がある。

なお、郵政改革関連3法案（①郵政改革法案、②日本郵政株式会社法案、③郵政改革法及び日本郵政株式会社法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案）では、日本郵政株式会社が郵便事業株式会社及び郵便局株式会社を吸収合併し（郵政改革法案第5条）、郵便の業務は日本郵政株式会社の業務とされている（郵政改革法案第8条、日本郵政株式会社法案第1条）ほか、日本郵政株式会社は銀行窓口業務及び保険窓口業務を行うこととされている（郵政改革法案第8条、日本郵政株式会社法案第1条）。これは、民営化以前の郵便事業の実施主体である公社等が郵政三事業を一体経営することにより、経営資源を有効活用し、「範囲の経済」によりコストを低下させ、郵便事業の継続性を確保してきた実態を踏まえたものと考えられる。郵便事業の実施主体の経営が安定すれば、郵便のユニバーサルサービスの確保が容易になり、確保方策の在り方にも影響を与えることになろう。

むすび

信書便法附則第3条において、政府は、本法施行後5年を経過した時点で必要があれば法律の規定に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする旨、規定されている。その5年を超える8年余を経過した現時点においても一般信書便事業への民間事業者の参入実績がなく、参入の動きさえない。郵便・信書便制度見直し研究会では一般信書便事業そのもの

をなくせばよいとの意見も述べられている²⁸。このような状況に鑑みると、信書便制度、特に一般信書便事業の制度設計については抜本的な見直しが必要であると考えられる。

一方、郵便・信書便制度見直し研究会報告書において信書便法を郵便法に取り込み、「郵便事業法」の制定が提案されていることは、複雑な法規制を改めるという意義があり、利用者及び事業者にとっても望ましいと言えよう。同報告書で示された基本理念を含み、国民の利便性向上に資する内容となることが期待されることである。

【参考文献】

『信書便年報』（平成22年度版）（総務省情報流通行政局郵政行政部信書便事業課）等

-
- 1 「国民生活に不可欠なサービスであって、誰でもが利用可能な料金など適切な条件で、全国あまねく安定的な供給の確保を図るべきサービス」（金森久雄ほか編『有斐閣 経済辞典（第4版）』（有斐閣 2002.5）1236頁）
 - 2 本法案は第176回国会に提出されたものであるが、施行日以外は第174回国会に提出され、審査未了・廃案となった郵政改革関連3法案と同様であることから、その内容については拙稿「郵政事業の抜本の見直しに向けて～郵政改革関連3法案～」(『立法と調査』第305号(平22.6))を参照されたい。
 - 3 平成10年11月の緊急経済対策の一つの柱として地域の振興に資するため、市町村が実施主体となり、一定の要件を満たす世帯主等に交付され、期間を限定して物品の購入等に使用できるもの
 - 4 通信、エネルギー等の公共サービスにおいて、規制緩和によって参入する新規事業者が採算性の高い地域や需要者層に特化したサービス提供を行い、「いいとこ取り」をすること
 - 5 第154回国会衆議院総務委員会議録第21号30頁(平14.6.6)
 - 6 第154回国会参議院総務委員会議録第22号2頁(平14.7.18)
 - 7 第154回国会参議院総務委員会議録第22号2頁(平14.7.18)
 - 8 法律上のスキームとしては、郵便法では信書の送達を郵便事業株式会社の独占としている(第4条第2項)が、信書便法で適用除外を定める(第3条)ことにより他の事業者の参入を認めている。
 - 9 第154回国会衆議院総務委員会議録第22号17頁(平14.6.11)、第154回国会参議院総務委員会議録第22号2頁(平14.7.18)
 - 10 第154回国会衆議院本会議録第36号7頁(平14.5.21)
 - 11 メール便とは、貨物運送事業者が雑誌やカタログなどの信書に該当しない軽量の荷物を受取人の郵便受箱等に投函することで運送行為が終了するサービスである。軽量であるほか、受取人の受領印をとらないことが宅配便と異なる。平成9年にヤマト運輸株式会社がクロネコメール便の取扱いを開始して以降、新規参入が続き、取扱実績は増加している。
 - 12 「郵便・信書便制度見直し研究会報告書」33頁
 - 13 第163回国会参議院予算委員会議録第1号8頁(平17.10.4)
 - 14 同研究会において、リザーブエリアという語は、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られている。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挙げられる。
 - 15 参入事業者の拠出により基金を設立し、ユニバーサルサービスに係る経費を当該提供事業者に交付するもの(「郵便・信書便制度見直し研究会報告書」20頁)
 - 16 「郵便のリザーブエリアと競争政策に関する研究会の報告書案(要旨)について -コメント-」(日本郵政公社 平成18年6月20日) 同社ホームページ
 - 17 『日本経済新聞』夕刊(平18.12.14)等
 - 18 「郵便・信書便制度見直し研究会」第11回(平成20年4月11日)、第12回(平成20年5月19日)

- 19 「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(平成20年3月25日閣議決定)において郵便のユニバーサルサービスの在り方及びその確保策等について平成21年度までに結論を得ることとされていたが、現在のところ結論は得られていない。
- 20 「「郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会報告書」に対する当社の見解」(郵便事業株式会社 平成20年7月2日) 同社ホームページ<http://www.post.japanpost.jp/whats_new/2008/0702_01_c01.pdf>
- 21 平成22年3月に最終報告を行う予定であったが、現在のところ報告は行われていない。
- 22 第154回国会参議院総務委員会会議録第22号6頁(平14.7.18)
- 23 総務省資料「信書便制度の概要」(平成23年6月29日)12頁
- 24 株式会社グッドウィルが派遣労働者に対し給与の一部返還手続の通知書をヤマト運輸株式会社のメール便で送付した事案(『朝日新聞』(平20.2.23)等)である。
- 25 第154回国会参議院総務委員会会議録第20号11頁(平14.7.16)、近時においても埼玉県職員の職員が信書をメール便で送達した事案が明らかになったが、受取人の告発によるものである(『日本経済新聞』夕刊(平23.4.15))。
- 26 「郵便・信書便制度見直し研究会」第11回(平成20年4月11日)議事録4頁、5頁
- 27 拙稿「郵便事業をめぐる現状と課題」(『立法と調査』第318号(平23.7))参照
- 28 「郵便・信書便制度見直し研究会」第12回(平成20年5月19日)議事録3頁