

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 208 回国会法律案等 N A V I 「万国郵便連合憲章の第十及び第十一追加議定書等」
著者 / 所属	奥利 匡史 / 外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	444 号
刊行日	2022-4-14
頁	55-57
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220414.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

万国郵便連合憲章の第十及び第十一追加議定書等

1. 万国郵便連合と関連文書の概要

万国郵便連合（UPU）は、国際郵便に関連する規則の制定や技術援助など、郵便分野における国際協力の増進を目的として、1874年に設立された世界で2番目に古い国際機関であり、日本は1877年に加盟した。UPUは1947年に国際連合と協定を結んで専門機関となり、2022年1月現在の加盟数は192か国・地域である。

UPUは、①最高意思決定機関であり全加盟国で構成される「万国郵便大会議¹」（以下「大会議」という。）、②大会議から大会議までの間におけるUPUの事業の継続を確保する「管理理事会」、③郵便業務、郵便金融業務等の技術上・業務上・経済上の諸問題などを研究する「郵便業務理事会」及び④UPUの本部でありスイスのベルンに置かれる「国際事務局」から構成される。

大会議においては、以下に記載するUPUの文書の改正及び新たな文書の作成等を行うこととなっている。UPUの文書は、①UPUの目的、組織規定等を定める基本文書である「万国郵便連合憲章」（以下「憲章」という。）、②UPUの機関の運営及び財政等に関する細目を規定する「万国郵便連合一般規則」（以下「一般規則」という。）、③国際郵便業務に関する共通規則を規定する「万国郵便条約」（以下「条約」という。）及び④通常郵便業務以外の業務を規律する「約定」から成る。これらの文書の見直しが行われた場合、恒久文書である憲章及び一般規則は、原則として追加議定書により一部改正が行われ、条約及び約定は、大会議ごとに新たな文書が作成されることとなっている。

2. 追加議定書等が国会に提出された背景

2018年9月3日から同月7日、エチオピアのアディスアベバにおいて臨時大会議が開催された。同会議において、2016年の第26回大会議で積み残しとなっていた、UPUの迅速性・公正性・効率性を向上させるための改革の実施に参加各国が合意し、憲章を改正する第十追加議定書及び一般規則を改正する第二追加議定書が作成された。

その後、2021年8月9日から同月27日、コートジボワールのアビジャンにおいて第27回大会議²が開催された。同会議においては、今後4年間で取り組むべき活動方針として、「アビジャン郵便戦略」が採択された。同戦略では主に、郵便事業の発展における格差縮小、社会経済発展のための郵便ネットワーク活用促進、郵便分野の規制枠組みの調和、郵便分野における従来のステークホルダーと民間企業等の統合などが掲げられている。こうした

¹ 原則として4年に1回開催される。また、必要に応じて臨時大会議が開催される。

² 2021年8月25日、同会議において国際事務局長選挙が行われ、日本郵便株式会社常務執行役員の目時政彦氏が選出された。同氏は2022年1月5日に国際事務局長に就任した（1期4年、最大で2期まで）。

方針を実現するため、同会議において、憲章を改正する第十一追加議定書、一般規則を改正する第三追加議定書、新たな条約及び約定が作成された。

このような経緯を経て作成された各追加議定書及び条約の承認案件が、2022年3月8日、第208回国会（常会）に提出された（閣条第7号）³。政府は、現在の国際事務局長の出身国である日本が引き続きUPUに積極的に貢献するためにも、早期の締結が必要であるとしている。

3. 追加議定書・条約の主な内容

（1）憲章の改正（第十・第十一追加議定書）

今般の改正により、UPUが各国の政府間機関であることが条文上で明確に規定された（第十追加議定書第1条）。加えて、郵便業務理事会の理事国の活動について、UPUの名において、UPUのために職務を行うとの位置付けが明文化された（第十追加議定書第3条）。

また、現行の憲章の下では、UPUの文書の締結に当たり加盟国の批准が必要となっている。特定の国際約束に拘束される旨の国家の意思表示である締結の形式として、批准は最も重いものとされているが、今般の改正によって、より簡素な手続である受諾、承認及び加入による締結が可能となる（第十一追加議定書第11条）。UPU加盟国の中には、各文書の規定内容を遵守しつつも、締結手続を行っていない国があり、今般の改正によって手続を簡素化することで、締約国の増加を図る。

さらに、現行の憲章においては、条約及び約定について大会議ごとに新たな文書が作成されることとなっているが、今般の改正では、これらの文書を恒久文書化する旨規定された（第十一追加議定書第17条）。第十一追加議定書の発効（2022年7月1日）後は、憲章及び一般規則に加え、条約及び約定の改正についても追加議定書によることとなる。

（2）一般規則の改正（第二・第三追加議定書）

今般の一般規則の改正により、UPUの常設機関である管理理事会と郵便業務理事会⁴の間で調整を行う「調整委員会」が新設された（第二追加議定書第14条）。同委員会は、管理理事会の議長、郵便業務理事会の議長及び国際事務局長で構成され、UPUの活動に関する決定が適当な機関によってそれぞれの責任に基づいてなされるよう、両理事会の活動を調整することなどを任務としている。こうした活動は、管理理事会、郵便業務理事会及び国際事務局の間でこれまでも実質的に行われてきたが、UPUの文書において明文化された。

UPUにおいては、加盟国の政府のみでなく、国際郵便の利用者や関連事業者が大会議に勧告を行う機関として「諮問委員会」が設けられている。現行の一般規則における同委

³ なお、現行の「郵便送金業務に関する約定」は、新たな約定の発効と同時に効力を失うが、日本では2020年6月に国際郵便送金サービスが終了したため、政府は新たな約定に署名しなかった。

⁴ UPUの常設機関には、この二つに加えて国際事務局が含まれるが（憲章第13条2）、国際事務局は各締約国との関係調整を役割としているので、UPUの活動に関する意思決定を行う両理事会と位置付けが異なる。

員会の構成は、利用者、配達業務提供者、労働者団体、郵便業務分野への物品及び業務の提供者を代表する非政府機関等となっている。今般提出された第三追加議定書においては、更に多様な主体のUPUへの参加を促すため、諮問委員会のメンバーとして、慈善団体⁵や運送に係る団体など、民間部門からの参加者が拡充される（第三追加議定書第9条）。

上述のとおり、一般規則にはUPUの財政等について細目が規定されている。第三追加議定書には、各国がその経済力に基づいて負担することとなっているUPUの経費に係る改正が含まれ、各国が選択する経費負担の分担等級がこれまで以上に細分化される。この改正により、一層各国の実態に即した分担等級の選択が可能となる⁶（第三追加議定書第22条）。なお、現在の日本の分担等級は最大等級である50単位であり、2021年には約2億6,000万円の分担金を拠出した。第三追加議定書による一般規則の改正後も、日本の分担等級は引き続き最大の50単位となる。

（3）新たな条約の制定

第27回大会議で採択された新たな条約においては、到着料についての規定が改正された。到着料とは、外国の郵便局から受け取る通常郵便物の国内の配達に係る手数料であり、差出国が名宛国に到着料を支払うことで、名宛国内における配達コストが補償される仕組みとなっている。したがって、到着料の引上げは名宛国の郵便事業の収支改善に資することとなる。

従来の到着料は、物価や燃料費の高騰などを背景に、実際の配達コストよりも低い傾向にあったが⁷、新たな条約において、到着料に適用される料率が全体的に引き上げられる（第28条、第30条及び第31条）。これによって、国際郵便物の受領が差出を上回る日本の事業者（日本郵便株式会社）の到着料収支は、約11億円改善すると見込まれる。

また、昨今のEコマース⁸の普及により、書状以外の郵便物が増加しているが、これらは配達コストが特にかかるとされ、名宛国の郵便事業の収支悪化の原因の一つとなっている。こうした現状を踏まえ、新たな条約においては、一部の郵便物（巨大郵便物及び小形包装物）について、料率の上限等を定めた上で、自己申告料率の適用が認められることとなる（第29条）。

おくり まさふみ
（奥利 匡史・外交防衛委員会調査室）

⁵ 視覚障害分野の国際NGOである世界盲人連合（WBU）などが想定されている。WBUは視覚障害者の福祉向上を目的とする活動の一環として、視覚障害者のための国際郵便サービスの促進等に取り組んでいる。

⁶ 国際連合の最新の分担率に基づいて算定される経済力を下回る水準で支払いを行う加盟国は、大会議から大会議の期間ごとに分担等級の引上げを要請される。なお、より高い分担等級への変更にはいかなる制限も付されない。

⁷ トランプ前政権下の米国は、UPUの定める低い到着料率によって米国に流入する郵送物が不当に安くなっている点を指摘し、2018年10月、UPUを脱退する意向を示した。その後、2019年9月にスイスのジュネーブで開催された臨時大会議において、到着料に関わる制度改革を行うことで合意され、米国は脱退する意向を撤回した。

⁸ インターネット上の電子的な手段によって行われる、商品の売買やサービスなどの電子商取引を指す。