

民間公益活動・市民公益活動の視点から考える:二つの研究会の議論を参考にして

関西学院大学名誉教授
(公財) 公益法人協会・(社福) 大阪ボランティア協会

岡本 仁宏^{まさひろ}

もくじ

はじめに

1. 民間（市民）非営利セクターの活性化のための諸論点
2. 制度構築に関する諸争点：内閣府研究会での岡本の意見の一部紹介
3. 市民社会論から見た若干の構造的問題

むすび

はじめに

報告者は非営利組織・セクター論及び非営利セクターでの経験を前提に、改正公益信託法によるツールが民間公益活動・市民公益活動に使えるための課題は何か、という問いを中心に考えたい。

1. 自己紹介
2. 「二つの研究会」とは
(ア) 内閣府「新たな公益信託制度の施行準備に関する研究会」
2025 年 1 月から 4 回開催、現在も継続中。本年度末まで予定
<https://www.koeki-info.go.jp/trust/h8ajzkb8mt.html>
(イ) 公益法人協会「新しい公益信託の活用に向けた研究会」
第 1 期が：2020 年 7 月から 2021 年 12 月まで 18 回（報告書（「新しい公益信託の活用に向けた勉強会報告書」公益財団法人公益法人協会、2022 年 3 月。https://kohokyo.or.jp/cms/wp-content/uploads/2022/10/charitable_trust_research.pdf 2025 年 5 月 30 日確認）。
第 2 期：2023 年 12 月から 25 年 5 月の 20 回まで開催、現在も継続中
3. 内閣府研究会の「議論を共有する」こと（溜箭会員）という課題と報告のスタンス
(ア) 最も多くの意見書（うるさいメンバー）
上記内閣府研究会サイトに資料及び議事録が公開。岡本意見書は資料を含め 6 本。
(イ) 自覚的には民間（市民）非営利公益セクターの活性化を求める立場
4. 報告の三つの焦点（信託法研究者への期待）
(ア) 民間（市民）非営利セクターの活性化のための諸論点
(イ) 制度構築に関する諸争点：内閣府研究会での岡本の意見の一部紹介
(ウ) 市民社会論から見た若干の構造的問題

1. 民間（市民）非営利セクターの活性化のための諸論点

出す方と受け取る方双方にとって、他の選択肢と比べてどうか。どんな問題があるか。

（本報告では、NPO は非営利団体を指す。特定非営利活動法人（以下特活法人）ではない。）

（ア）財を出す方にとっての若干の選択肢

① [活動も行う]自ら公益的事業を行う。

（求められるもの）→事業運営のための相当の知識と能力、資源、時間、エフォート

② [活動も行う]自ら NPO（法人）を作る。

→NPO の設立・運営のための相当の知識と能力、資源、時間、エフォート

③ [寄附する]既存 NPO に寄附する。

税制優遇あり・なしの区別。指定寄附・冠基金など、寄附者の意向を伝える可能性も存在。

→NPO の選択のための知識が必要。

④ [信託]既存 NPO を受益者とし「寄附信託」を設定する。

例えば、「特定寄附信託」では、信託銀行を受託者とし公益 NPO を受益者として指定する。制度的には非常に低迷。制度改正によって残余公益[的]寄附信託、先行公益[的]寄附信託が可能になったり、金銭以外で譲渡所得税対応が行われたりすれば、。

→NPO の選択のための知識、委託者関与なら運用運営知識・エフォート

⑤ [信託]「公益信託」を設定する。

1. 個人あるいは新規 NPO を受託者として公益信託を設定する。

個人も、士業者もあるが地域の法人格のない NPO の代表などの場合もある。新規 NPO も、信託銀行と共同受託者となる形で設立する、新規に一般社団法人・一般財団法人を設立し委託者の関係者が社員となる、等多様な可能性がある。

→新規 NPO の設立は 1 と同様のエフォート、個人の場合にはその個人の選択が必要。全く新しい事業を開始できるという点での利点はあるが、負担は大きい。委託者関与・指図権の利用は NPO に一定の影響力を行使可能。税制上の制限との関係はあるがファミリー財団の利用可能性も。

2. 既存 NPO を受託者として公益信託を設定する。

もちろん、NPO 以外の受託者（例えば株式会社）の可能性もある。また、例えば、①地域金融機関や中間支援組織との共同受託、②具体的課題を担う NPO と中間支援組織との共同受託、③士業者と NPO との共同受託、さらに、④中間支援組織が信託管理人になり NPO が受託、⑤NPO が信託管理人になり個人が受託、等、非常に多様な組み合わせが考えられる。

→NPO の選択のための知識、委託者関与・指図権の利用なら運用運営知識・エフォートも必要。

⑥ →具体的な設計については、非営利公益事業についての知識や財産運用についての知識を持つアドバイザーが必要。特に、財産種別の多様性や運用の大きな可能性がある点からも、これまで考えられなかった展開も可能。公益法と異なり収益事業ができない（税法上の収益事業ではない）という制約があるので、従来の使い尽くし信託的発想から抜け出て本来の公益信託的永続性を確保するためには、一方では（従来の安全資産のみではない）

prudent investor rule を踏まえた財産「運用」や新規追加信託（あるいは寄附。定期的に追加信託を行うとか収益権の信託も可能）が重要になるし、他方では、自然遺産や文化遺産などの信託の場合には運営費用を公益信託事務自体としての収益事業（税法上の）によって賄う戦略も必要に。

（イ）受け取る方にとって

① 受け取るのは、受託者と受益者：いくつかの疑問

1. 受益者 beneficiary 概念について（受給（権）者？）

「受益者がいない」という説明の射程範囲：charity について beneficiary を語る場合は明確に存在

○例えば、コミュニティセンターの運営を公益信託事務とした場合、不適切な運営をする受託者を地域の人々が訴えたり、地域の貴重な自然の保存を目的とする公益信託の受託者を、その不適切な自然破壊によって大きな影響を受ける人々が訴えることの可能性を排除していいか（単なる反射的利益以上のもの）。また、古典芸能の保存目的の公益信託が古典芸能を貶める運営をしている場合に古典芸能の有資格者団体が訴えることはできないか。受益者全体ではなく、受益者の一部ではあるが。

○相対的に社会的弱者が多い受益者・受給者の権利擁護の文脈を構造的に規制や論点に組み込むために。非営利セクターにとって、beneficiary のことを考えるのは常に非常に大切。

2. 複数受託者（共同受託者）によるガバナンスの向上

理事会型とでもいえるような、複数の個人が受託者となることによる合議制の「受託者ボード」（board of trustees≡理事会）を作る≡任意団体化の可能性→受託者法人化 ガイドラインによっては信託行為の一つのモデルにもなりえるのではないか。

3. 信託管理人の立場と権限（受益者の代理人的役割）

法人統治における監事・評議員などとの比較における信託管理人の権限の違いは明確か。内閣府研究会では「監視役と実行役は分けた方がいい」という監事モデルの議論も。他方、評議員会的に限定的な重要事項の決定権を受託者と分有するという議論の可能性も（財団法人等における評議員会の位置づけは、諮問機関から「最高議決機関」まで多様で曖昧であるが）。信託管理人が積極的に（受益者の代理人≡公益信託事務目的の守護者として受託事務に日常的に、つまり監事的でなく積極的に業務チェックや提案をするような場合）（受託者権限を侵さない限りで）関与することが違法でないのであれば、別に監事を置く等の信託契約の可能性もあり得るのではないか。

② 非営利組織が受託者である場合

1. 一般の非営利組織の場合

（ア）一番メリットが大きい可能性（税制上の優遇資格を法人が持っていないので、そういう法人・団体が資源を得る可能性を広げる。期待も大きい。）

ただし、下位法令によって、受託事務が加重になるのであれば公益認定をとった方が楽ということになって利用されない。

（イ）1と2の差異、つまり税制優遇の差異を基準とすることについては、法人格等

によって細かな差異があることに注意が必要。

① 例えば宗教法人が公益事業としての受託

宗教法人は、宗教活動自体は公益信託の目的から外されている（改正前公益信託法との相違）ので、宗教活動自体を信託目的とした公益信託はできない。しかし、公益事業としても収益事業としても公益信託の受託は可能。寄附税制上の利点。

② 例えば譲渡所得税（一般特例と承認特例）

③ 例えば固定資産税（地方税法第 348 条）の法人・事業

2. 税制優遇のある公益的非営利組織の場合

指定寄付などの方法を使った方が簡便なので、法人として積極的に引き受けるメリットがあるかについて疑問の声もある。

しかし、委託者の意向が相対的に生かされる（「紐付き」ということで NPO 側が避ける可能性もあるが）、また法人化よりは軽装備（本当にそうなるかが問題：後述）、であれば、公益認定を得ている団体は比較的に信用が高いのでニーズはあるだろう。特に、コミュニティ財団や中間支援団体の場合には、自らの受託のほかにも、個々の NPO への受託を媒介する可能性や信託管理人となる場合を含めて多様な可能性があり得る。

（ア）公益法人・認定特活法人の場合

① 公益目的事業・特定非営利活動としての受託

1. 全部一致、部分一致（包含）、部分一致（法人事業以外部分あり）における取り扱い

（ア）利益相反に関する確認：法人が同一目的の信託を受託し同一事業を信託事務として行う場合、法人固有の信託事務以外の公益目的事業との間で利益相反は起こらないか、分別管理は合理的に可能なのか。地域や施設・分野別など事業区分が明確なら比較的簡単だが、そうでない場合や同一の場合。

理論的には全く同一の公益目的事業と公益信託事務なら区別する必要はない、という場合もあり得るが、事実上の法人利益と信託の利益との区別は必要であろうし、債権者にとっても信託財産の分別は不可欠。なお、監事監査の及ぶ範囲と信託管理人による監督との関係の整理も必要か。

（イ）委託者の信託行為上に定められた指図（権）と、公益目的事業としての一貫性との間の齟齬は起こらないか。法人ガバナンス上、指図をどのように位置づけるか。

（ウ）公益目的事業あるいは特定非営利活動としての変更認定等が必要か。

（エ）「中期的収支均衡」概念との関係

① 公益目的事業の中で、受託事務が大きな割合を占めて継続的に信託報酬を得られる場合には、「中期的収支均衡」規制など

との関係で信託報酬を抑制したり、公益目的事業全体での調整が必要になる。

- ② 法人の公益目的事業として受託する場合の信託報酬（「信託事務の処理の対価として受託者の受ける財産上の利益」信託法第 54 条、「不当に高額なものとならないような支払基準を定めているもの」公益信託法第 8 条 11 号）は、「中期的収支均衡」原則（「収支の均衡」公益信託法第 8 条 8 号・第 16 条、公益認定法第 5 条 6 号、第 14 条）との原理的齟齬はないか（並行的に規定されている法人の理事・評議員としての役員報酬と、受託者・信託管理人としての報酬とは位相が異なるのではないか）

② 収益事業としての受託

- 1. 非営利組織も収益事業として、つまり信託報酬を得ることを目的とした受託が可能
- 2. 株式会社も受託可能
 - ➡行政事務の委託事業者と似た役割：図書館の運営を指定管理するのと、行政からの委託で公益信託の受託者として運営する場合との差。公共財産の所有権の移転による断片化？）。非営利組織と競合する可能性。

2. 制度構築に関する諸争点：内閣府研究会での岡本の意見の一部紹介

2025 年 1 月から 4 回の研究会

(ア) 状況と今後のアジェンダ

- ① 政令（公益信託に関する法律施行令）・府令（公益信託法施行規則）・合同命令（公益信託に関する法律第三十三条第三項の規定により読み替えて適用する信託法第三十四条第一項第三号の内閣府令・法務省令で定める事項等を定める命令）

現時点でここまでの議論がなされてきた。パブコメを経て本委員会への事務局案の提示がなされている段階。

- ② ガイドライン、モデル信託行為：今後年内に策定予定

(イ) 諸論点（合計 12 本の意見書そのうち岡本は 6 本）

- ① 岡本の規制に関する基本的考え方

- 1. 法規制（マスト）とすることと強くお勧めすること（シュッド）との差を明確に意識し、マストの範囲だけに法規制を抑えること➡チャレンジ・失敗の自由を含めてガイドラインは法解釈・運用基準として用いられているが、マストとシュッドの差を明らかにしたうえで、利用者にとってのガイドとして user friendly に作成すべき。
民間の自主的努力が重要（モデル定款なども同様）
- 2. 事前規制から事後規制へ、という原則的見地を大切にすること。
➡必要な事後規制による制裁や回復措置を充実させること、

さらに再審制度（不服審査制度など）を充実させることが重要だが、それが十分ではないから事前規制をする、という議論は本末転倒

3. 民間の契約の自由・私有財産権に基づく原則的自由を確認すること

➡法人の「法人自治」論と並行的。もちろん「公共の福祉」による制限は必須だが同時に私有財産の公益的利用は表現の自由を支える点に注意が必要

（ア）法人との比較における考え方

① 公益法人の法人自治原理の尊重←→信託行為の契約の自由と私有財産権の尊重

規制の正当性原理は、利用者保護（委託者）と公益保護（受益者・受給者）と税制優遇

➡委託者保護は、委託者の自由の制限、受託者の自由の制限にもなる。

➡公益保護は、行政的公益と異なる民間公益・市民公益の多様性や積極的尊重への制限にもなる。

○税制優遇（公益法人並み）の正当化のために、公益認定法における財務三基準を公益信託にほぼそのまま（収益事業がないにもかかわらず）（特定資産公益信託以外に）適用することにつながっている。また、相対的に規模が小さい信託の徴税コストとの比較論なども十分にできていない。

（イ）法人よりも軽装備（理事会がない、社員総会がない、評議員会がない、監事監査がない）であるから、より強い行政規制を置かなければならない、という議論へ➡その結果、行政規制（例えば信託行為の必要記載事項等）が多く、提出書類が増える。

➡受託者の自由度が高く、機動的な運営ができる、とか小規模で軽装備というような法人比較でのメリットが軽減される。「財産の規模が小さく、組織の運営コストを負担する余裕のない場合には、公益信託が向いている」（能見善久『現代信託法』有斐閣、2004年、275頁）という利点が失われる危険

② 小規模公益信託、あるいは規模別規制について

1. 以下岡本意見書より

「公益法人の規制を参考にすることは当然であるが、ボトムラインとしては、より緩和された規制を基本とし、規模が大きい場合には、それにふさわしい上乗せの基準を適用すべきである。

多様性にふさわしい規制が望ましいが、最低限規模別規制を導入し、さらに信託財産種別（金銭のみかそれ以外の財産か）、業態別（助成型か事業型か否か）、責任範囲別（限定責任信託か否か）などを導入することが妥当である。

公益法人よりも強い規制を行う場合には、根拠が必要である。そうでないと、簡便な仕組みで設定できるという公益信託の存在意義がなくなる。

むしろ、一般的に公益法人よりも規模小さいことが想定されるのであれば、小さい財産規模、小さい運営資源（事務局体制等を含む）でも可能なように、原則として公益法人よりも規制の緩和がなされるべきである。理事会や社員総会・評議員会がない

という点でのガバナンスの弱さを指摘することはできるが、だから規制を単純に強くするということであれば、メリットを殺すことになる。

表15 信託財産規模別信託数

信託財産の規模	信託数	構成比	1千万円未満	構成比	総数構成比	1千万円以上5千万円未満	構成比	5千万円以上1億円未満	構成比	1億円以上5億円未満	構成比	5億円以上	構成比	信託財産合計金額(千円)	信託財産平均金額(千円)
国所管	131	30.2%	15	11.5%	3.5%	44	33.60%	27	20.60%	37	28.20%	8	6.10%	22,451,871	171,388
都道府県所管	303	69.8%	60	19.8%	13.8%	115	38.00%	64	21.10%	51	16.80%	13	4.30%	36,523,770	120,540
知事	104	24.0%	13	12.5%	3.0%	32	30.80%	26	25.00%	23	22.10%	10	9.60%	18,520,304	178,080
教委	203	46.8%	48	23.6%	11.1%	83	40.90%	39	19.20%	30	14.80%	3	1.50%	18,549,579	91,377
合計	434	100.0%	75	17.3%	17.3%	159	36.60%	91	21.00%	88	20.30%	21	4.80%	58,975,641	135,889

(注1) 共管重複分を除く実数。

(注2) 令和元年度に許可された国所管の1信託を除く。

『公益信託現況調査結果』令和2年7月7日総務省大臣官房総務課管理室より岡本が比率計算

全体の17.3%を1千万円未満が占める。都道府県では、19.8%、約2割を占める。」07【施行準備研究会 第2回参考資料 2-1】準備研究会への意見(1)(岡本参与)

(ア) 能見氏、樋口氏からの指摘(以下詳しくは、下記参照)

2. 07【施行準備研究会 第3回参考資料 2】新たな公益信託制度の施行準備に関する研究会意見書2(岡本参与提出資料)

○「新公益法人制度の意義と課題ーよりよき公益法人制度を目指してー」学習院大学法科大学院教授 能見 善久 2009年8月「特に重要なのは、小規模、あるいは中規模の公益法人を含めた全体の数が増加することが重要」(公益財団法人公益法人協会「シンポジウム 公益法人制度改革と市民社会の新たな展望 報告書」)

○樋口範雄「公益信託法改正とその課題」能見・樋口・神田編『信託法制の新時代』弘文堂、2017所収「公益信託については、基準を緩和し、その後の監督体制に新たな工夫を加えて、公益信託の伸長を図るべき」

(ア) 公益信託法の審議過程における「活性化」と「小規模の公益法人等」への「支援」について

○加藤鮎子大臣は、民間公益活動の「活性化」を図ることの重要性に言及し、そのために「具体的な目標を設定」していくとしている。

○国会における公益認定法及び公益信託法の付帯決議は、「事務手続や人材確保等について、小規模の公益法人等に対し必要な支援」を求めている。

3. 小規模公益信託の特例についての岡本の提案

○提案(ア)-1、信託財産の資産規模が1億円以下、あるいは支出規模及び収入規模がともに1千万円以下の公益信託(以下、小規模公益信託という)については、特定資産公益信託と同様の財務報告義務を適用する。

○提案(ア)-2、小規模公益信託においては、その他、認可基準の適用、報告、備え付け書類等の規制を緩和する。また、持続的な制度見直しの焦点とすることを確認する。

③ 認定基準・付属書類・備え付け書類・定期提出書類・公開

1. 認定基準と必要な付属書類

(ア) 典型的な受託者個人の固有財産の表を添付書類として出させる等

「公益信託の場合には、信託財産の存在が明らかである場合には、基本的にはその財産の範囲内において事業を行うことになるのであって、受託者の財産所有の有無は基本的には問題とならない。受託者の固有財産に関連して、(欠格事由)「第九条1号ロ 国税若しくは地方税の滞納処分の執行がされているもの又は当該滞納処分の終了の日から三年を経過しないもの」が法定されている。これ以上を求める場合には、必要最低限度にすべきで、しかも単純に債務超過だから不認可とはならないことを前提にすべき。個人に、源泉徴収票、財産に関する調書、まで求める必要があるとは思われない。」

(イ) 研究会の途上で緩和されたとはいえ、合議制機関、委託などについて、従来の公益信託の規制をそのまま横滑りしてすべて信託契約に書かせようとするなど、従来規制の横滑り(信託財産使い尽くし・助成のみ)があり、改正法が拓いた可能性についての抜本的な適応が不十分

2. 備え付け書類の多さ・定期提出書類の多さ等

3. 財務三基準の適用と会計(限定責任信託基準を適用)

英米法諸国では charitable trust で多くの規模別規制が行われ、小規模の場合は現金主義会計も認められているが、そのような対応が一切ない。

④ 特定資産公益信託

○提案(イ)-1、受入れ資産は、法第8条括弧書きの定めるように金銭(又は預貯金、国債その他これらに準ずる資産)に限定する。

○提案(イ)-2、信託財産の運用において、公益事務の遂行において継続的に事業収入を得ることがないこととする。受入れ資産の運用における投機的な運用以外の制限を撤廃する/大幅に緩和する。

○提案(イ)-3、支出については、事業収入を得る形の事業型支出を行わないことのみを制限とする。

○確認(イ)-1、「物品の配布」「物品の給付」と「金銭の支給」との関係について：従来よりも規制強化されている

○提案(イ)-4、「死蔵」を防ぐ方法は、「追加信託等があった場合に事業計画にその旨織り込む方法」(新たな公益信託制度の施行準備に関する研究会第3回資料 1、23 頁)に留めるべきである。

3. 市民社会論から見た若干の構造的問題(公益信託法のみならず公益法人法等を含めて)

(ア) 特活法と公益認定法の差はどこからくるのか？

① 特活法による認定特活法人への規制も公益法人ほどは細くない。認定特活の方が厳しい部分もあるとはいえ、財務三基準のような規定はない。

なぜか？ 議員立法と法務省・内閣府立法の差→役所は自分たちは責任がない、という気

楽さがある？ 内閣法制局の役割 なぜ閣法では、特定非営利活動促進法はできなかったのか。PST の仕組み等についての導入も。

- ② 日本の市民社会の分断の問題（違って当然という非常識）：戦後改革における社福、学法等の分立。宗教法人の省庁別縦割り分立：法制度も会計も別々で比較が困難。公益法人制度改革の際に、特活法人をも対象としたが課税強化の危惧から特活法人セクターの反対から頓挫。一般法人法は非営利セクター基本法としての位置づけもできない。

民間非営利セクターの存在が見えてこない（visibility がない）ことは、日本の市民社会の構造的問題。お金儲けのためでなく、公益や共益のために職を得て人生を送るという人生、社会セクターが見えてこない、という不幸

➡公益信託も別の制度として民間非営利公益セクターの制度の複雑化を強める。

・ England-Wales の charity 法 改革によるセクター包括性の強化：規範的論理的整理

（イ）事前規制と事後規制の問題

事前規制によって、悪用や事故を防ぐ。大義名分として使えるが、市民から本来使える制度的道具を奪うことによる社会的損失の評価はされず損失についての責任は取られない。政治家もマスコミも事故があれば役所に、さらには役人に責任を取らせるというメンタリティから出られない。

（ウ）不服申し立てに関する問題

行政不服審査法では、合議制機関がある場合にはその再議的扱いになって、実質的意味を持ちにくい（同様 9 条 1 項各号）。簡易簡便な異議申し立ての公開の審査制度が十分に機能しているとは言えない。

（エ）審査・監督体制の問題（特に都道府県）

- ① 国は公益認定等委員会の委員は国会同意人事、都道府県では議会は関与しない。
- ② 審査・監督体制におけるいわゆる「分散管理」の問題：公益法人制度改革以前の主務官庁制度の残滓（旧主務官庁による審査・監督体制が残存。残存どころか復活しているところも）

（オ）市民社会と国家との関係における独立性機関に関する問題

公益認定等委員会の位置づけ：当初三条委員会案もあったが八条委員会としての位置づけに（ただし国会同意人事として独立性を強化）： ➡England Wales の Charity commission は大臣統制に服さない独立性を持ち人事権も持つ。国家と市民社会との接点としての独立性の維持の仕組み：行政に表現される公共性と異なる可能性を持つ公共性の領域（学問研究や宗教のような憲法規範によって擁護される領域の確保）

むすび

公益信託法の改正によって、民間公益・市民公益活動の新しい可能性が開かれようとしている。

この可能性に対する期待感は大い。

この可能性を現実にするために、整理すべき法的論点が多々存在する。非営利セクターの担い手も含め議論を深めていく必要がある。

政令・府令・合同命令やガイドライン等の具体的規制において、過度の規制によって多様な実践の可能性を閉ざさないようにすることが大切である。それが付帯決議や大臣答弁等にもみられるように、立法府の意思でもある。

公益信託制度は、社会一般においても、また非営利セクターにとってもあまりにも周知度が低く活用のリテラシーが育っていない。地域や領域の中間支援団体などを中心にして、金融機関は土業の方々と連携して研究会などを立ち上げ活用可能性を準備していくことが必要ではないか。信託法の専門家の方々がこの営みにも参加してくださることを期待している。