

# 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる 諸問題

雨宮孝子

## 目次

1. はじめに
  - (1) 公益信託の意義
  - (2) 公益信託引受許可審査・運営指導監督基準の必要性
2. 公益信託設定上の問題点
  - (1) 目的
  - (2) 事業
  - (3) 名称
  - (4) 信託財産
  - (5) 信託関係人
    - ①委託者
    - ②受託者
    - ③信託管理人
    - ④運営委員（会）
3. 公益信託運営上の問題点
  - (1) 信託財産の管理・運用
  - (2) 主務官庁の監督
  - (3) 公告
4. 公益信託終了上の問題点
  - (1) 公益信託の終了事由
  - (2) 残余財産の処分
5. おわりに

## 1. はじめに

### (1) 公益信託の意義

公益信託は、財産の出捐者である委託者が、学術の振興、育英奨学、環境保全、社会福祉、国際交流など一定の公益目的のために財産を受託者に信託譲渡し、受託者は主務官庁から公益信託引受けの許可を得て、その信託財産を管理・運用して公益目的を実現していく制度である。これは、一定の公益目的のために出捐した財産に主務官庁の許可により法人格を与え、寄附行為に従って法人の機関がその財産を管理・運用し、公益目的を実現するという民法第34条にもとづく公益法人（特に財団法人）とその社会的機能は同一である。

公益信託は、大正11年（1922年）に制定された信託法第66条以下に、その法的根拠が存在しているにもかかわらず、昭和52年（1977年）まで全く設立されなかった。その理由として考えられることは、<sup>(1)</sup>（ア）すでに民法第34条にもとづく公益法人制度が定着していたこと、（イ）英米の法制度である信託がわが国ではなじみが薄く、関心が低かったこと、（ウ）実際に公益信託の設定をしようとしても、主務官庁に公益信託の引受許可監督規則がなかったこと等であり、これら様々な理由から約50年間も実用化されずにいた。

昭和40年代の半ば頃、公益法人の不正経理や脱税などが国会で問題となり、公益法人制度の見直しが検討されることになった。その過程の中で、民間公益活動のもう一つの受け皿である公益信託にも目が向けられることになり、学者や財団法人協会、信託協会の公益信託実現への努力が実り、関係省庁の理解を得て、昭和52年（1977年）に2件の公益信託が発足することとなった。<sup>(2)</sup>それからすでに15年が経過した。公益信託の設定は順調に推移し、平成4年（1992年）3月末現在で、信託銀行が受託した公益信託は391件（うち7件終了）、ほかに社会福祉法人の共同基金會が受託したもの8件、個人受託1件となっており、信託財産総額も約350億円にも達し、公益信託は、民間公益活動の重要な一翼を担っている。現在公益信託の事業としては助成事業ばかりであり、その内容は、奨学金給付、学術研究助成が約半数を占め、国際交流振興、文化芸

## 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる諸問題

術援助、環境保全なども現代のニーズに合わせて増加している。

### (2) 公益信託引受許可審査・運営指導監督基準の必要性

ところで、公益信託は、公益法人と同様その設定や運営につき主務官庁の許可監督に服している（信託法67条、68条）。各主務官庁は、公益信託の引受けの許可<sup>(3)</sup>及び監督に関する府省令や規程、規則等を制定し、そこに公益信託引受許可の必要書類、業務の監督等を定めている。公益信託の引受許可申請の審査では、申請に必要な書類が整っているか、記載もれがないか等の形式的な審査が行われるほか、公益性の有無、事業内容の妥当性などの実質的審査もなされる。その際、一定の審査基準にもとづいて審査がなされないと、主務官庁ごと、また許可審査を実際に行う原局原課ごとに審査がまちまちとなり、公正さを欠くことになる。主務官庁によっては、審査の基準となる事務取扱要領やいわゆる内規などを備えて対応しているところもあるようだが、各主務官庁の許可審査基準や運営指導監督の基準の整合性が確保されているわけではない。

公益法人については「公益法人設立許可審査基準等に関する申し合せ」（昭和47年3月23日付公益法人監督事務協議会）と「公益法人の運営に関する指導監督基準」（昭和61年7月22日付公益法人指導監督連絡会議）の二つの統一基準がすでに存在するが、公益信託についてはこのような基準がない。

公益信託が今後も次々と設定されることが予想される中で、各主務官庁の許可審査基準や運営指導監督の基準の明確さと整合性を確保するためには公益法人と同様、統一の許可審査・運営指導監督基準が必要だと考える。

公益法人と公益信託は、前述した通り、その社会的機能は同一であるが、法制度の違いから具体的な許可審査基準や運営指導監督基準の切り口は少しずつ異なるのは当然である。ただし、どちらの場合でも、規制や監督強化のための基準ではなく、より良い公益活動を効率よく推進して行くための基準であることに変わりはない。本稿は、これを踏まえた上で、公益信託にかかる「許可審査・運営指導監督基準」（以後「基準」という）に盛り込むべきいくつかの重要な項目について、設定、運営、終了の三段階にわけて検討したい。

- (1) 営利事業を営む信託会社が公益信託を受託するのに適さないという議論も強くなされたようである。田中實・山田昭・信託法(学陽書房, 平成元年(1989年)) 110頁, 田中實・信託法入門(有斐閣, 平成4年(1992年)) 147頁, 公益信託専門部会「公益信託コンメンタール」信託101号88頁参照。
- (2) 公益信託の第1号は, 齊藤記念プレストレストコンクリート技術研究奨励基金(建設省)と今井記念海外協力基金(外務省)の2件である。これらを含め, 既存の公益信託の具体的内容は『公益信託要覧——平成4年版』(信託協会, 平成4年(1992年))に詳しい。
- (3) 公益信託が設定されるには, まず, 委託者と受託者の間で, 公益目的の信託設定の取り決め(遺言による場合もある)を行い, 受託者がその公益目的の信託の引受けの許可を主務官庁から受けてはじめて, 公益信託の信託行為の効力が発生し, 公益信託が設定されることになる。財産の出捐者や, 社団の代表者が直接主務官庁に公益法人設立の許可を申請するのとは異なる。そこで公益法人では「公益法人設立許可」というが, 公益信託では「公益信託引受けの許可」と称していることに注意が必要である。
- (4) 平成3年1月～6月に行われた総務庁行政監察局による公益法人及び公益信託の行政監察結果によると, 公益信託につき許可監督規則を制定していない主務官庁が, 調査した64(本府省庁22, 都道府県知事21, 都道府県教育委員会21)のうち14もあったと報告されている。総務庁行政監察局『公益法人等の指導監督に関する行政監察結果報告書』(平成4年(1992年)6月)124～125頁。なお公益信託の引受許可実績があるのは13省庁, 16都道府県知事部局, 41都道府県教育委員会である。

## 2. 公益信託設定上の問題点

公益信託の設定については, 通常の信託と同様, (a)信託行為——具体的には委託者と受託者の合意による契約か, 委託者の単独行為である遺言により「財産権ノ移転其ノ他ノ処分ヲ為シ」, 「他人ヲシテ一定ノ目的ニ従ヒ財産ノ管理又ハ処分ヲ為サシムル」により行うこと, (b)上の一定の目的とは「公益」を目的とする信託であること, (c)受託者が公益信託を引き受けるときは主務官庁の許

## 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる諸問題

可が必要であることの三点が重要である。以下、設定上の基本的な問題をあげてみる。

### (1) 目的

公益信託の「公益」目的とは、信託法第66条に規定する「<sup>(5)</sup>祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其ノ他公益ヲ目的トスル」ものであり、公益法人の場合と同様、不特定多数の利益を目的とする信託のことである。この場合、当該信託行為が結果として、また反射的に不特定多数の者の利益になるだけでは足りず、積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とするものでなければならない。また「公益」は、個人的利益、特定のグループのための利益という意味での「私益」に対する観念であり、この意味で、特定のグループや個人の利益を目的とする内容の事業は認められない。そこで、以下のような目的は、公益性がないものとなり許可されない。

(ア) 特定団体の構成員又は特定の職域の者のみを対象とする福利厚生、相互救済等を主たる目的とするもの

#### (イ) 後援会等特定個人の精神的支援を目的とするもの

また、特定性という点では、地域的に狭い範囲の対象物——例えば歴史的建造物や庭園などの保護を目的とする公益信託については、それを保護することがその地域の人々のためだけでなく、日本の文化財として保護する価値があるような場合や、環境保全などを目的とする場合、積極的に不特定多数の利益を目的とすると考えられるので、単に地域がせまいというだけで公益性なしとは言えない。そこで具体的な事業内容に応じて柔軟に判断することが望ましい。ただし、町内会、自治会、公民館等、限られた狭い地域の住民のみを直接対象とした活動の支援を目的とする場合は、特定性が強く、その公益性の判断には慎重を要する。

なお、民法第34条の公益法人の公益性については「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノ」と定義され、公益性の例示は信託法第66条と同様だが、公益法人には非営利性が付加さ

れている点が異なる。この規定の違いから、公益法人の場合は「公益=関スル」もので「非営利ヲ目的」としていれば、積極的に公益を目的としないものも含まれると読み、公益信託は、非営利には触れず、「公益ヲ目的トスル」ことが強調されており、公益法人よりも公益性により積極的な意味を持たせていると考えることもできる<sup>(6)</sup>。しかしながら、実際には、公益法人でも公益信託でもその設立に際しての公益性の判断にあたっては厳格になされることが重要だと考える。

## (2) 事業

公益信託の事業としては、財産給付型（助成型）と事業執行型（事業型）のものがある。財産給付型の事業とは、助成金の給付、育英資金の給付、物品の給付、表彰など資金または物品の給付を行うものをいう。具体的には、①育英奨学事業、②学術研究奨励金、助成金の給付事業、③団体や個人への表彰金の交付、④福祉施設、福祉事業などへの助成金の給付、⑤施設に対する図書等の物品の配布などである。これに対して事業執行型とは、受託者自らが主体となって福祉事業や国際交流事業を行うことである。現存する公益信託のすべてが「財産給付型」の事業となっている。

現行法上、事業執行型の公益信託の設定が禁止されているわけではない。ただ、現行税制では、事業執行型で事業収入が生じた場合、課税関係が明確にされていないという不備がある。現行税制では、委託者が個人の場合、公益信託の信託財産につき生ずる所得については、所得税法11条3項により非課税になるが、委託者が法人の場合、法人税法12条には所得税法11条3項に対応する規定がないため<sup>(7)</sup>、事業収入の帰属が委託者になるのか、所得税法11条3項に準じて非課税になるのか不明である。また、そもそも事業収入は、所得税法11条3項にいう信託財産につき生ずる所得（信託財産の運用収入を指すと考えられる）といえるのかも問題である。これらの点の法整備が必要である。

また事業執行型の公益信託を設定する場合は、課税の問題だけでなく、受託者が直接事業執行できるかどうかを考慮しなければならない。たとえば、歴史

## 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる諸問題

的建造物の保存、公開を目的とする公益信託、広大な土地を信託し、環境保護のために植林をしたり、キャンプ場に開放することを目的とする公益信託は、受託者が信託銀行である場合、間接的な事業助成ならば可能であるが、直接事業執行をすることは、やや無理なこともある。このような場合、信託銀行が事業として行える不動産管理信託等以外については、信託設定の段階で、適切な事務の委託先を確保し、事業執行の一部をそこに行わせるようにし、結果として当初の公益目的が達成できるよう配慮することが望ましい。

公益信託の「基準」に盛り込むべき「事業」に関する項目としては次のようになるであろう。

公益信託の事業は、次の事項に適合していなければならない。

- (ア) 当該信託の設立目的に照らし、適切な内容の事業であること。
- (イ) 事業内容が、信託行為上、具体的に明確にされていること。
- (ウ) 営利企業の事業と競合するなど公益信託以外の方法で行うのが適当と認められる内容の事業でないこと。
- (エ) 信託行為で、付随的収益事業を行うことを明確にした場合、その収益は本来の目的事業のために使用されるものであること。

### (3) 名 称

公益法人である財団法人を設立する際の寄附行為には、必要的記載事項として、①目的、②名称、③事務所、④資産に関する規定、⑤理事の任免に関する規定をあげている（民法39条）。

これに対して公益信託の設立行為は、公益を目的とする点を除いては、通常の信託設定行為と同じであるから、①公益目的、②信託財産の存在が、公益信託の信託行為の要件である。財団法人の寄附行為と公益信託設定行為を比較すると、「名称」、「事務所」、「理事の任免に関する規定」が公益信託の信託行為の要件となっていない点異なる。これは、信託では、受託者に信託財産の名義と管理権が移転し、受託者は信託財産のいわば完全権者として、信託財産の管理・運用をすべて受託者の名義で行い、信託財産も受託者に帰属するので

あるから、財団法人のように別の法主体の存在を示す「名称」や「事務所」、財産の管理・運用する機関としての「理事」は不要だからである。

つまり、公益信託は、法人とは異なり、法人格はなく、財産の名義は受託者にあるという特殊性を有するので、「名称」を付さなければならないという法律上の要請はない。しかしながら、社会的な活動主体としての公示の意味で「名称」は必要である。公益信託の信託行為には、必ず「名称」の規定があり、すべての公益信託は「名称」を有している。

公益信託の「名称」については特別の制限はないが、社会的活動主体としての公示上、目的及び事業内容を適切に表現したものでなければならない。通常は、「公益信託〇〇育英基金」、「公益信託〇〇記念国際交流ファンド」、「公益信託〇〇記念ジャパントラスト」などのように、「基金」、「ファンド」、「トラスト」等の字句が末尾につけられることが多い。

また、公益法人の設立基準と同様、以下のような名称は認められないと考えられる。

- (ア) 国又は地方公共団体の機関等と誤認させるおそれがある名称。
- (イ) 既存の法人又はその附属機関、既存の公益信託と誤認させるおそれがある名称。
- (ウ) 当該公益信託の活動範囲とかけ離れた名称。

#### (4) 信託財産

信託法上、信託として引受けができる財産は、金銭に見積ることができる処分可能な積極財産をいうが、<sup>(8)</sup>営業として信託銀行が信託の引受けをする場合、信託業法4条で、金銭、有価証券、金銭債権、動産、土地及びその定著物、地上権及び土地の賃借権に限られている。

この点を見ると、かなりの種類の財産を信託として引き受けられるにも拘らず、公益信託の免税資格（特定公益信託、認定特定公益信託）を取得する場合の信託財産は「金銭」に限るとされている（法人税法施行令77条の2、所得税法施行令217条の2参照）。いくつかの主務官庁では、免税資格取得とは無関係に不動

## 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる諸問題

産を公益信託の信託財産として引き受けることが好ましくないという行政指導をしているようだが、これは正しい指導とは思われない。現行法上、たとえば特定の建物を保存することが文化財の保護という公益に資するという場合は、不動産を信託財産として引き受けることは可能である。ただし、不動産を賃貸したり、売却し、その収益を当該公益信託の目的事業に使用する場合、前述した課税に関する法整備が必要となる。

ところで、信託財産は最低どの位の金額があれば公益信託を設定できるかというのは常に話題となる点である。その基準となるのは、最低金額ではなく、設立当初の信託財産によって、設定目的の達成に必要な事業活動が遂行できる規模であることである。

公益信託は、信託制度上から、必ずしも永続性を要求するものではない。「元本取崩型」のように短期間に信託財産を取り崩し、配分する方法もある。実際に元本取崩型も含み、すでに7件の公益信託が終了している。

信託財産に関しては、次のような項目を「基準」に設けることになろう。

- (ア) 公益信託は、設定目的を達成するため、健全な事業活動を行うに必要な確固とした財産的基礎を有しなければならない。
- (イ) 設定当初の信託財産は、その運用益によって当該公益信託の目的事業が遂行できるものであること。
- (ウ) 価値の変動が著しい財産及び客観的評価が困難な財産でないこと。
- (エ) 信託財産の管理・運用は安全確実な方法で行うこと。

### (5) 信託関係人

公益信託の信託関係人としては、①委託者、②受託者、③信託管理人、④運営委員会等が考えられる。私益信託では、信託財産からの収益を受領したり、元本を受領する受益者も信託関係人として存在するが、公益信託の受益者は、不特定多数人であり、受託者から奨学金や研究助成金等の形で給付を受けるまで受益者として特定されることはない。公益信託から奨学金や研究助成金を受領する者を、通常は受給者と呼び、私益信託の受益者（信託法7条）と区別する

のが多数説である。<sup>(9)</sup>そこで、ここでは受益者には触れない。

①委託者

(ア) 個人

自然人が委託者として公益信託を設定する場合は、信託の対象となる財産権の処分能力がなければならない。

また、遺言による公益信託の設定では、遺言の時点で、遺言能力が必要である。

(イ) 法人及び任意団体

法人でも任意団体でも公益信託の委託者となり得ることに問題はない。ただし各法人及び任意団体の定款、寄附行為、規則等に規定されている当該団体の目的に、設定する公益信託の目的や事業内容が適合するかどうかの問題は残る。

(ウ) 国又は地方公共団体

国又は地方公共団体が公益信託の委託者になれるかどうかについて、信託法上、これを制限する規定はない。実際に地方公共団体が設立当初の信託財産を全額出捐して公益信託を設立しているケースがある。<sup>(10)</sup>地方公共団体が信託財産を全額出捐して公益信託を設定する場合、いくつかの問題が生ずる。まず、当該公益信託の目的とする事業を行政の範囲内で行うのが良いのか、公益信託という制度を利用した方が良いのかについては、慎重に判断される必要がある。公益信託も公益法人も、あくまでも民間公益活動の主体であり、国や地方公共団体の全面主導で作るものではないから、認めるべきではないという考えもある。<sup>(11)</sup>しかしながら、私見としては、公益信託制度を使った方がより効果的であるならば、認めても良いと考える。ただし、實際上、国や地方公共団体主導で設定された公益法人や公益信託の助成事業のやり方にやや問題があるように思われる。このような公益法人や公益信託の助成事業の方法に、国や地方公共団体自身が行う助成事業の方法——たとえば、一般からの助成応募に対し、予算の3分の1または多くて2分の1の予算額しか助成しない——つまり自助努力優先の方法がとられることが多い。<sup>(12)</sup>公益信託の事業ならば国や地方公共団体のやり方をそのまま取り入れるのではなく、もっと柔軟性のある助成事業方法

## 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる諸問題

をとった方が良いのではなからうか。なお民間と国又は地方公共団体が共同で出捐し、公益信託を設定することは、民間活力の支援という意味を持ち、問題はない。

### ②受託者

信託法5条の規定により、未成年者、禁治産者及び破産者は、受託者になることはできないが、それ以外の者であれば、個人でも法人でも任意団体でも受託者になり得る。しかしながら、個人が公益信託の受託者になる場合、信託財産が債務超過になった時でも、受託者が対外的に無限責任を負う。信託財産は債務超過になっても破産になることはない。この点、財団法人の場合、財産が独立の法主体となっており、その範囲内の有限責任であり、破産は、法人解散の事由でもある(民法68条)。そこで個人を受託者とする場合、その適格性の審査は充分になされなければならない。また、任意団体が受託者になった場合、信託財産の名義は受託者となるのであるが、信託財産が不動産であるときは、法人格なき団体名義の登記ができないという難点がある。

以上のことを考えると、安易に個人や任意団体を公益信託の受託者とするのは問題である。

また、営利法人は、信託業務が認められているところでなければ、受託者とはなれない。公益法人が受託者になれるかという点については、当該法人の寄附行為や定款に規定されている目的や事業内容で制限を受ける。

さらに、地方公共団体が、受託者となることについては、明確に禁止する規定はないので一応認められるはずであるが、地方自治法上、組織や権限等について制約の可能性は<sup>(14)</sup>ある。

そこで、受託者について、「基準」に盛り込む項目としては、当該公益信託を適切に管理・運営する能力を有する者で、社会的な信用もあり、信託財産の管理・運用について専門的な知識や経験がある者が望ましい。

なお、税制上の優遇措置を受け得る特定公益信託及び認定特定公益信託の受託者は、信託銀行に限定されている。

ところで、信託法24条では、受託者が数人ある共同受託の場合、信託財産は

その合有とされ、信託財産に対しては、受託者が共同で一体となって権利義務を有するものとされている。ただし、実際には、信託財産の処分や管理行為を全員一致して共同で行うのは実務上不便である。そこで、信託行為に共同受託の方法を具体的に定めておくことが望ましい。例えば共同受託者間で職務分担を定めておくとか、主務官庁との折衝等は代表受託者（幹事）を定めて、事務手続を任せる等の決め方もある。

### ③信託管理人

信託管理人は、受益者が不特定又は未存在の時に、受益者の代表として、受益者の利益を守り、受託者の職務執行を監督する機関である（信託法8条）。

信託管理人は、信託法上、必置機関とされてはいないが、公益信託の受益者は不特定多数人であり、社会一般の利益を確保し、公益信託の適正な運営を期するために、公益信託では、信託行為に信託管理人を必ず置くこととすべきである。<sup>(15)</sup>

信託管理人は、不特定多数の受益者の代表として、受託者の職務執行を監督する機関であるから、受託者が兼ねることはできない。また、公益信託は他益信託であるから、委託者が受益者の代表となることは妥当でなく、委託者が信託管理人を兼ねることはできないとすべきである。

信託管理人の資格としては、当該公益信託の内容につき適切な知識と経験を有する、社会的に信用のある者が妥当で、原則として自然人がなるべきである。<sup>(16)</sup>

また、現状では、信託管理人の任期を定めているものは少ないが、信託管理人の任務の公正さを確保するためにも、任期を信託行為に必ず定めておくべきである。任期は、あまり長期であったり、短期でないものとする。

以上をまとめると、次のような項目が「基準」の内容となる。

- (ア) 公益信託には、原則として信託管理人を置くものとする。
- (イ) 信託管理人は、受託者及び委託者を兼ねることはできない。また信託管理人は、委託者又は受託者と親族など特別の関係を有する者でないこと。<sup>(17)</sup>
- (ウ) 信託管理人は、当該公益信託の目的に照らし、これにふさわしい学識経験及び信用を有する者で、原則として自然人であること。

## 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる諸問題

- (18)  
(エ) 信託管理人の任期は5年を基準とし、あまり長期又は短期でないものとする。ただし再任は妨げない。

### ④運営委員（会）

公益信託の具体的な事業内容は、委託者の意思が反映された信託行為に定められており、受託者は、信託行為の定めるところにより忠実に職務を執行しなければならない。しかしながら、受託者がすべての分野において専門知識があるとは限らないので、受託者が信託行為の定めるところに忠実に、客観的に公正で、適正かつ円滑に職務を行うために、諮問機関として運営委員会を置くことが望ましい。

運営委員会は、専門の知識と経験を生かして助成対象の選考を行うほか、事業計画、予算、事業報告、決算その他事業の実施に関する重要事項に対して意見、助言、勧告、同意等を行う。ただし、事業執行の最終的な責任は受託者にあるのであり、運営委員会の位置づけは、あくまでも公益目的遂行の公正さと円滑化を図るための諮問機関にすぎない。

ところで、運営委員会の職務を考えると、その人選、運営委員会の運営方法、任期、人数等で公正さが確保されなければならない。具体的には、運営委員は、当該公益信託の目的たる事業について深い学識経験を有していること、委託者、受託者、信託管理人、他の運営委員と特別な関係にある者が、運営委員会を実質的に支配しないこと、運営委員の任期も必ず信託行為に定めておき、マンネリ化を避けるためにも任期は長期に定めないことなどがあげられる。なお、委託者及び関係者の運営委員への就任は、認定特定公益信託では認められない<sup>(19)</sup>。これは、委託者の出捐金に税制上の優遇措置が与えられるからである。「基準」では、以下の項目を入れることになろう。

- (ア) 運営委員の人数は、標準として5名以上10名以内とする。
- (イ) 運営委員は、当該公益信託の目的たる事業について学識経験を有していること。
- (ウ) 運営委員の過半数を委託者、受託者、信託管理人と親族関係にあるなど特別な関係にある者が占めないこと。

- (エ) 運営委員の多数の意思が適正に反映されるよう会議の成立要件及び議決要件が定められていること。
- (オ) 運営委員の任期は、標準として2年とする。ただし再任は妨げない。
- (5) 公益信託の公益概念については、田中「公益信託の公益性と許可主義」法学研究57巻12号4～10頁参照。
- (6) 岩田「設定段階における実務上ならびに法律上の諸問題」信託126号46頁。田中・山田・前掲書112頁。
- (7) 拙稿「公益信託税制の変遷と現状」慶応義塾大学法学部法律学科開設百年記念論文集130頁。
- (8) 四宮和夫・信託法(新版)(有斐閣,平成元年(1989年))132頁以下。三菱信託銀行信託研究会編著・信託の法務と実務(金融財政事情研究会,平成2年(1990年))40頁以下参照。
- (9) 松本崇・信託法(第一法規,昭和47年(1972年))296頁以下。四宮・前掲書,308頁。太田達男・信託業務読本(近世セールス社,平成3年(1991年))380頁,公益信託専門部会・前掲論文信託101号29頁他。これに対し異論を唱えるのは,新井誠「公益信託の法的構成」田中實編・公益信託の理論と実務(有斐閣,平成3年(1991年)所収)49頁以下。
- (10) たとえば熊本県が21億円を出捐して設立した「くまもと21ファンド」や島根県が22億円を出捐して設定した「しまね文化ファンド」などがある。
- (11) 太田・前掲書380頁では,国や地方公共団体が委託者になる場合,憲法第89条の「公金その他の公の財産は……公の支配に属しない慈善,教育若しくは博愛の事業に対し,これを支出し,又はその利用に供してはならない」という規定に触れるのではないかと指摘する。私見としては公益信託は主務官庁の許可,監督に服しているので「公の支配に属しない」とは言えないと考える。岩田「公益信託に関する実務」前掲田中實編・公益信託の理論と実務所収82頁以下参照。
- (12) 自助努力を優先するというよりも,その助成が結果として失敗という評価がなされた場合,全額助成するよりも傷が少ないという消極的意味あいがあるように思えるのは,考えすぎであろうか。
- (13) 「軽井沢・グアム学生交流基金」がその例である。
- (14) 田中實・公益信託の現代的展開(勁草書房,昭和60年(1985年))104頁。

## 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる諸問題

- (15) 「信託法改正試案（第4試案）」信託法研究10号123頁～124頁の第71条の2では、「公益信託においては、信託行為をもって信託管理人を設けなければならない」と規定している。
- (16) 実務上では、信託管理人に法人がなっても良いのかという問い合わせがある。信託管理人団体を作った方が、業務が効率よく行く場合も考えられるが（たとえば私益信託の例だが、多くの未存在の受益者のいる企業年金信託に法人の信託管理人を置き、一括して受益者の権利を保護するような場合）、公益信託の場合は、信託管理人の個性や専門知識が重要であり、原則として自然人の方が好ましいと考える。
- (17) 信託管理人は受益者の代表であり、財産の出捐者である委託者や財産の管理者である受託者に近い者になると公益信託の運営に公正さを欠くことになるからである。
- (18) 5年という期間は、認定特定公益信託の更新期間の5年から出したものだが、やや長期という感がないわけではない。通常の公益信託では2～3年が妥当ではないかとも考えている。
- (19) 委託者及び関係者の運営委員への就任は、認定特定公益信託だけでなく、通常の公益信託でも望ましくないと考える。財産の出捐者である委託者が運営委員になると、その実質的な影響力がより大きいからである。今回の総務庁行政観察結果では、はじめて公益信託の不適切な事業が示されている。たとえば、委託者が勝手に目的外の事業を実施して、その費用を受託者に請求するという不適切な事業を行ったり、助成金の一部が委託者である財団法人の運営費に支出されているなど、好ましくないケースが指摘されている。たとえ運営委員にならなくとも、委託者の影響力は大きくなりやすいのであるから、なるべく公正さを確保する形にすべきである。総務庁行政監察局・前掲報告書126頁、127頁参照。

### 3. 公益信託運営上の問題点

#### (1) 信託財産の管理・運用

信託財産の健全かつ適切な管理は、公益活動を実施する上で必要不可欠なことである。公益目的に拠出された財産を受託者は、その目的達成に必要な事業

が遂行できるよう適切に管理・運用することが義務である。

現在ある公益信託のほとんどが助成金給付等を事業とするものである。この場合、永続的な助成金の確保が求められるため、信託財産の管理・運用は、元本が確実に回収でき、安定的な収益が得られる安全・確実な方法が必要である。通常、信託行為には、信託財産のうち金銭は、①貸付信託受益証券の取得、②合同運用指定金銭信託受益権の取得、③国債、地方債又は特別の法律により法人の発行する債券、④預金又は貯金などの方法により運用すると規定されている。これらの方法により安定した収益の確保を適正に行うものとされ、投機的な株や不動産への投資などは認められない。また元本取崩型の公益信託では、収益の多寡よりは、毎事業年度に取り崩す財産が確実に使用できる運用方法として指定金銭信託（利回りは貸付信託より少ないが、期間中の元本取り崩しが容易）が利用されることが多い。

信託財産が不動産の場合の運用については、前述したその収益に対する課税上の問題が解決されなければならない。

また、特定公益信託については、信託財産の運用方法が定められており、それに従わなければならない点を注意する必要がある（所得税法施行令217条の2 I項4号、法人税法施行令77条の2 I項4号）。

## (2) 主務官庁<sup>(20)</sup>の監督

主務官庁は、利害関係人の請求又は職権により受託者を解任し（信託法47条、72条）、新受託者を選任する権限（信託法49条 I項、II項、72条）や信託設定当初予見できない事情が生じた場合に、信託の本旨に反しない範囲で信託条項の変更を行う権限（信託法70条）、信託事務の処理の検査及び必要な処分<sup>(21)</sup>の命令（信託法67条、69条 I項）など広範な監督権限が与えられている。

上記のうち、信託条項の変更権限では、たとえば、当初は信託の元本を取り崩さず、収益だけを一定の事業に利用する契約であったものが、長期間の物価上昇などにより、収益のみでは信託目的を達成することが困難な場合、信託財産の元本の取り崩しを行えば、より効果的な事業が出来ると判断した場合は、

## 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる諸問題

公益事業の円滑な運営を確保するために、信託条項の変更権限を行使した方が良いと考える。信託条項の変更を信託行為で認めていれば（財団法人の寄附行為の場合と同様）、その変更権が与えられた者（たとえば受託者）の意思表示によって、信託条項を変更することは可能である。ただし、信託条項中、目的に関する部分や、その変更により、当該公益信託の同一性を維持できないものは認めるべきではないと考える。なぜならば、そのような公益信託の本質にかかわる信託条項の変更は、いわば信託の解除プラス新しい信託の設定（公益信託の解除については後述する）となるからである。信託の本旨に反しない信託条項の変更については、信託管理人の同意と主務官庁の承認にかからしめることが必要であろう。

なお、受託者が信託財産を固有財産化することについては、原則禁止されているが、公益信託においては、やむを得ない事由がある場合に限り、主務官庁の許可により行うことが認められている（信託法22条, 72条）。ただし、受託者が信託銀行である場合は、信託業法10条及び普通銀行の信託業務の兼営等に関する法律（兼営法）4条により、金銭信託の運用により取得した財産が取引所の相場のあるものに限り、かつ信託行為に別段の定めがある場合に限り、受託者の固有財産化が認められる<sup>(21)</sup>ことに注意する必要がある。

### (3) 公 告

信託法69条2項では、毎年1回、信託事務及び財産の状況について公告義務を受託者に課している。公益信託は、社会一般の利益を目的とするものであり、さらに一定の税の優遇措置を受けているのであるから、受託者のなす信託事務の処理や信託財産の状況は、社会にディスクローズすることが必要だからである。公告の方法については信託法上規定はない。商法166条4項では、株式会社の公告につき、「官報又は時事に関する事項を掲載する日刊新聞紙」に掲載するものとされている。公益信託の公告もこれに準じて官報に掲載しているものが多い。ただし、信託財産規模の小さい公益信託では、公告のための掲載料（約3万円）も支出費の大きな割合を占めることがある。これ以外の方法で当該

公益信託の内容が一般に周知できれば（たとえば、信託協会等に公益信託の内容の一覧をそなえ、誰でも見られるようにしておくとか、公益信託事例集を毎年発行するなど）、そのような方法も考えられるのではなからうか。

(20) 公益信託の引受許可及び監督の権限を有する主務官庁については、これまで許可認可等臨時措置法（昭和18年法律第76号）及び許可認可等臨時措置令（昭和19年勅令第35号）により都道府県知事や都道府県教育委員会等に委任されていたが、昨年、行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律（平成3年法律第79号）で上記の法律が廃止され、かわって信託法第74条が新たに加わり、公益信託に係る主務官庁の権限委任に関する政令により、都道府県知事、都道府県教育委員会等に権限が委任されることになった。さらに、信託法第74条にいう政令につき、平成4年（1992年）5月20日に「公益信託に係る主務官庁の権限の委任に関する政令」（平成4年政令第162号）が制定され、これによれば、新たに外務省、厚生省等が都道府県知事に権限を委任することになった。この改正により、現存する公益信託の主務官庁の洗い直しをしなければならなくなった。学会報告及び本稿でもこの点に触れておかなければならないのであるが、政令の施行が学会報告の直前であったため、この重要な点には言及できなかった。この点は別稿にゆずらせていただく。

(21) 杉本「運営段階における実務上ならびに法律上の諸問題」信託126号62頁参照。

#### 4. 公益信託終了上の問題点

##### (1) 公益信託の終了事由

公益信託は、①信託行為で定めた事由の発生、②信託目的の達成又は達成不能により終了する（信託法56条）。

①の場合とは、信託行為で信託の存続期間や解除条件を定めた場合、その期間が満了した時、又は条件が成就したときがこれにあたる。②の場合とは、具体的には、信託財産がなくなった時、あるいは、ある特定の病気の撲滅を目的として研究助成金を出したり、病院への事業助成を行う内容の公益信託で、そ

## 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる諸問題

の病気が地球上から全く消えてしまったような場合などがこれにあたると思われるが、信託財産が全くなくなった時以外は、この事由にあたるかどうかの判断については、社会通念によって決すべきことになる。

なお、財団法人については、民法上、①寄附行為に定めた解散事由の発生、②目的事業の達成又は達成不能、③破産、④設立許可の取消（民法68条I項）が解散事由である。

公益信託と財団法人の解散事由を比べてみると、信託行為または寄附行為に定めた事由で終了又は解散するのは同じであるが、公益信託には、財団法人の解散事由である破産と設立許可の取消が終了事由にない。これは、公益信託には、法人におけるような意味での破産はないからである。また、公益法人の設立許可の取消は、法人が目的外の事業を行ったり、監督命令に従わないなどにより主務官庁の監督目的が達成できない時、正当な事由なくして3年以上事業を休眠しているような場合（これは昭和54年の民法改正で入れたもの）など、公益法人の特殊な事情を解決するための規定である。公益信託におこり得ないことではないが、現状では、このような状況は存在していない<sup>(22)</sup>。この点を除けば、公益信託と財団法人の終了事由に実質的な差をもうけるものではない。

ところで私益信託では、公益信託の終了として掲げたもの以外に解除によって終了する旨規定されている（信託法57条～59条）。信託法57条は「委託者カ信託利益ノ全部ヲ享受スル場合」、58条は「受益者カ信託利益ノ全部ヲ享受スル場合」で、私益信託を前提としており、公益信託に適用されない。59条では、57条、58条の規定に拘らず「信託ノ解除ニ関シ信託行為ニ別段ノ定メがある時はこれに従うとされる。この規定が公益信託にも適用されるかどうかは問題である<sup>(23)</sup>。解除権者としては委託者と受益者等<sup>(24)</sup>が考えられるが、公益信託の受益者というのは、不特定多数人であり、これら潜在的受益者すべてに解除権を行使させることは不合理である。また、公益目的のために財産権を出捐した委託者又は委託者の相続人に解除権を認めると不利益を受けるのは不特定多数人の利益——すなわち公益である。当事者の一方的意思表示によって公益を害することになるのは、公益信託の本旨に反するものとする。そこで、公益信託は解

除できないものであることを信託行為に明確にしておくことが必要であろう。

(2) 残余財産の処分

公益信託終了に際する残余財産の処分について信託法は次のように定めている。

①信託終了時の残余財産の帰属権利者が信託行為により定められていれば、その者に帰属する（信託法73条）。

②信託行為で帰属権利者を定めなかった場合（又は定めたが、終了時に存在していなかった場合）主務官庁は、類似の目的のために信託を継続することができる（信託法73条）。

後者はシ・プレー原則<sup>(25)</sup>を導入したものであり、公益信託については、可能な限り委託者の公益目的への設定意思を尊重しようとする趣旨である。財団法人でも解散の場合、特に残余財産の帰属権利者を定めていない時は、理事が主務官庁の許可を得て、類似の目的のために財産を処分する手続が認められている（民法72条2項参照。なお社団法人の場合は総会の決議が必要）。さらに民法72条3項では、帰属権利者を定款又は寄附行為に定めなかった場合、また類似の目的のために処分できなかった財産については、最終的には国庫に帰属するとされている。これと同様の規定は信託法にはない。

これらのことをふまえ、公益信託終了の時の残余財産の処分について、どのように処理したら良いかを考えてみる。

公益信託終了時の残余財産の帰属権利者を信託行為に定める場合、以下のことに留意する必要がある。

- (ア) 公益信託終了時の残余財産の帰属権利者を信託行為に必ず定めておくこととする。
- (イ) 信託行為に定める残余財産の帰属権利者は、委託者又はその相続人、特定個人や営利法人であってはならない<sup>(26)</sup>。
- (ウ) 信託行為には、「帰属権利者なきときは、残余財産は、同種の目的を有する公益信託又は公益法人に寄付するものとする。該当する公益信託又は

## 公益信託の引受許可・指導監督をめぐる諸問題

公益法人がない場合は、国又は地方公共団体に帰属するものとする。」と定めておく。

公益信託終了時の残余財産を「委託者又はその相続人」に帰属させることについてはひとたび社会一般の利益のために出捐された財産が委託者に戻ることは、委託者の公益目的への設定意思に反するばかりでなく、委託者の出捐金<sup>(27)</sup>に対し、税の優遇措置がとられていながら、残余財産を委託者に戻すことは、結果として脱法行為となる。委託者は社会一般の利益のために財産を拠出したのであり、その実態は、公益目的の寄付と同様で、自分のもとに戻ることは期待していないと考えて良いだろう。

ところで、帰属権利者が定められていなかったり、同種の目的の公益信託又は公益法人の事業も終了し、なお残余財産が存在する場合の処理について、民法72条3項のような規定がないために、信託法62条を適用して「委託者又はその相続人」<sup>(28)</sup>に帰属するという考えもある。しかしながら私見としては、信託法62条は私益信託のみに適用されるものとする。そこで公益信託終了時の残余財産は、民法72条3項に準じて国庫に帰属すると考えるのが妥当であろう。これらの問題点を回避するためにも、公益信託終了時の最終的な帰属権利者を「国又は地方公共団体」と信託行為にあらかじめ定めておくべきである。

- (22) 総務庁行政監察局・前掲報告書ではじめて公益信託数件につき受託者への主務官庁の指導監督の不適切さが指摘された。
- (23) 信託法57条～60条は公益信託に適用されないと考えるのは、四宮・前掲書349頁。特に信託法72条は、58条を「裁判所ノ権限ハ主務官庁ニ属ス」る旨から除外されている点を指摘しておられる。適用されると考えるのは、武川鉄雄「公益信託論」信託及証券4集23頁以下。
- (24) 受託者は解除しなくとも主務官庁の許可を得て辞任できる（信託法71条）。
- (25) シ・プレー原則については、中野正俊「英法における Cy-Prés Doctrine（所謂可及的近似解釈の原則）」信託104号87頁以下参照。
- (26) 現存する公益信託の信託行為には、残余財産の帰属権利者を委託者や特定個人、営利法人にしているケースはない。ひとたび公益目的に捧げられた財産に

つき、税の優遇措置を受けていながら、また私的な目的に使うことをはじめから認めるのは問題だからであろう。

(27) 委託者の意思が、たとえば委託者生存中は公益目的のためにその収益を使用し、委託者死亡後は、委託者の相続人のために使ってほしいというものの場合あるいは、一定期間だけ公益目的に収益を使用し、信託終了後は、委託者に残余財産を戻してほしいとの意思表示があった場合、公益信託として認めて良いかどうかは問題である。前者の例は英米で信託を使った実例としてしばしばあげられるケースである。わが国では、税の問題が解決されれば一応可能だと考えるが今後の検討課題である。

(28) 松本・前掲書 316 頁参照。

## 5. おわりに

本稿は、平成4年6月6日大阪大学での学会報告に若干の修正を加えただけでほとんどそのまま掲載した。公益信託の引受許可審査・指導監督基準にもり込むべき項目としては、これ以外に公益信託の会計基準は必要ないか、募金型公益信託の特質、公益信託に係る税の整備、本稿で少し触れたが委託者生存中は、その財産の収益を公益目的のために使い、委託者死亡後は、遺族に使うという公益+私益信託を認めるべきかなど多くの問題が残されている。これらについては今後の課題として検討して行きたい。

(附記：本稿は公益信託甘粕記念信託研究助成基金の助成による研究の一部である。)

(松蔭女子短期大学教授)