

信託法の見直しと公益信託

雨宮孝子

目次

1. 公益信託の意義と現状
2. 公益信託の設定と公益法人制度改革
 - (1) 公益法人制度改革の概要
 - (2) 公益信託改正の可能性
3. 公益法人と公益信託を比較した場合の問題点
 - (1) 公益信託は現状のまま存続させるのか
 - (2) 公益信託の非営利性
4. 公益信託の許可制の廃止と準則主義
5. 公益概念の法定化
 - (1) 現行法による「公益性」の判定
 - (2) 社信託協会による分類
 - (3) 特定非営利活動促進法における特定非営利活動
 - (4) 英国のチャリティの場合
 - (5) アメリカの内国歳入法（IRC）501条(c)(3)にいう公益性
 - (6) 公益信託契約書は公証人の認証が必要か
6. 受託者の多様化
7. 信託管理人の必置
8. 運営委員会
9. 信託財産の多様化と事業型の公益信託の設定
 - (1) 信託財産は金銭以外でもよいか
 - (2) 事業型公益信託
10. 公益信託の監督
11. 非営利信託の可能性

- (1) 非営利信託
- (2) 目的信託
12. 公益信託と私益信託の組み合わせ—公益先行信託 (Charitable Lead Trust) や残余公益信託 (Charitable Remainder Trust)
 - (1) 公益先行信託 (Charitable Lead Trust)
 - (2) 残余公益信託 (Charitable Remainder Trust)
13. 終わりに

1. 公益信託の意義と現状

信託とは、財産の所有者である委託者が、受託者に財産を譲渡し、受託者はその財産を一定の目的のために管理・運用する財産管理制度である。公益信託は、篤志家である財産の出捐者（委託者）が、育英奨学、学術の振興、環境保全、国際交流、福祉の増進など公益目的のために、財産を受託者に譲渡し、受託者は、主務官庁から公益信託引受けの許可を受け、主務官庁の監督のもとで、受託者が公益目的のために財産を管理・運用する制度である。公益信託については、大正11（1922）年に公布された信託法66条以下に規定がある⁽¹⁾。ただし、実用化されたのは、昭和52（1977）年からであり、平成17（2005）年3月末現在、信託銀行が受託した公益信託⁽²⁾は、562件、信託財産残高は、693億2,500万円、助成額の累計は363億6,000万円にのぼる（資料1～5参照）。事業内容は、すべてが奨学金や研究助成や事業助成などの助成事業で、分野では、高校生、大学生などへの奨学金支給、自然科学研究助成、教育振興、国際協力・国際交流促進、社会福祉など多彩である。公益信託の設定は、数年前までは、年間20件以上あったが、日本経済の下降とともに、このところ設定が減少傾向にある。平成16（2004）年度は、8件で、受託額は約14億円。とはいえ、民法34条の公益法人のうち、財団法人と同様の機能を有する公益信託は、民間公益活動のもう一つの主体として、着実に成果をあげているといってもよいであろう。既存の公益信託の多くは、資料1に見られるよう奨学金支給であるが、とくに最近では、地域に根

差した NPO 活動を都道府県や市町村が支援する手段として取崩し型の公益信託⁽³⁾を利用するケースも出現した。都道府県の中に基金を設定するのではなく、基金の確実な管理と、毎年の議会の決定ではなく、柔軟なやり方で、NPO を支援していく方法として、公益信託制度を採用しているのが新しい。今後の公益信託の利用方法としては、各種の募金（たとえば拉致被害者への支援、災害援助基金、福祉目的基金、24時間テレビによる募金などいろいろなものが考えられる）に対し、確実な基金管理と有効な分配を確保するために公益信託制度の採用が期待される。

2. 公益信託の設定と公益法人制度改革

(1) 公益法人制度改革の概要

前述したように、公益信託は、財産の所有者（委託者）が、育英奨学、環境保護、福祉の増進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、主務官庁の許可・監督のもと、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。

これと同じ機能を有するのが、一定の公益目的に出捐した財産に主務官庁の許可により法人格を与え、理事が寄附行為に従ってその財産を管理・運用し、公益目的を実現していく公益法人（特に財団法人）である。現在、公益法人制度の抜本的改革が行われており、公益法人の主務官庁による許可・監督制が公益法人の自主性を阻害しており、また、情報公開の義務づけがないために、補助金の悪用や天下りなど官民の癒着などが実際上の問題としてあることが各方面から指摘されてきた。平成 15（2003）年 6 月 27 日に閣議決定された「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針（以下「基本方針」という）」⁽⁴⁾に記された改革の目的と検討の方向では、「…主務官庁の許可主義による我が国の公益法人制度は、明治 29 年の民法制定以来、100 余年にわたり抜本的な見直しは行われておらず、（中略）一般的な非営利法人制度がなかったため、時代の変化に対応した国民による非営利活動の妨げになってきたとの指摘があ

る。(中略)特に、公益法人は、公益性の判断基準が不明確であり、営利法人類似の法人や共益的な法人が主務大臣の許可によって多数設立され、税制上の優遇措置や行政の委託、補助金、天下りの受け皿等について様々な批判、指摘を受けるに至っている。(中略)こうした諸問題に対処し、更に21世紀の社会経済の一翼を担う民間非営利活動の発展を促進することが喫緊の課題となっていることから公益法人制度の抜本的改革に取り組む」としていた。公益法人制度の抜本的改革を担当する内閣官房行政改革事務局では、新たな有識者会議を構成するとともに、その下に非営利法人ワーキング・グループを設けて議論を重ね、まず、平成16(2004)年10月12日に、非営利法人ワーキング・グループによる「非営利法人制度の創設に関する試案」を作成後、平成16(2004)年11月19日、公益法人制度改革に関する有識者会議「報告書」を発表した。これらを受けて、さらに平成16(2004)年12月24日、公益法人制度改革に関する政府方針を盛り込んだ「今後の行政改革の方針」が閣議決定され、⁽⁵⁾現在、平成18年には新しい非営利法人に関する法案を国会に提出するために法案の作成作業と、17年末までにそれに対応するための税制改正作業が行われている。この具体的な内容は、簡単に言えば、1)一般的な非営利法人は公益性の有無にかかわらず、準則主義で法人格を取得できる。これまでの公益法人は廃止する。2)主務官庁による許可制は廃止する。3)現行の中間法人法は、一般的な社団形態の非営利法人制度に包含される関係になるから、中間法人法は廃止し、現行の民法34条にもとづく公益法人と中間法人をあわせて新しい非営利法人法に取り入れる。4)公益性を有する非営利法人は、一定の判断主体による判断を受けて、公益性のある非営利法人となる。5)公益性の判断主体は、内閣の下に民間有識者から成る合議制の委員会を設置して、この委員会が判断する。というようなことである。

(2) 公益信託改正の可能性

公益信託の実用化は昭和52(1977)年からであるが、これまで上記「基本方針」などで指摘されているような悪用や主務官庁との癒着の例

などもなく、実際に問題が生じたことはない。その意味では、公益法人の改革にあわせる必要がないとも言える。しかしながら、21世紀の社会経済の一翼を担う民間非営利活動の主体の一つである、公益信託についても、その活性化のためにいくつかの問題提起をすることは重要と思われる。そこで、①公益法人では、公益法人類型を廃止し、単に非営利法人とし、公益性は税制優遇の場面だけで配慮するようであるが、公益信託の制度改革は行わなくてよいのか、②公益法人が主務官庁の許可・監督制をやめて、非営利法人として準則主義で設立できるようになった場合、公益信託も準則主義で設定したほうがよいか、③準則主義で設定できるとした場合、公益性を法定化しなければならないが、どのように書き込むのか。また、現行法にはない非営利性を、公益信託は要件として必要か、④公益信託の信託行為を公証人が認証するのか。⑤非営利信託を認めるべきなのか。さらに公益信託の活性化のためには、事業型の公益信託、信託財産の多様化、受託者の多様化なども必要であるので、あわせて言及する。

3. 公益法人と公益信託を比較した場合の問題点

(1) 公益信託は現状のまま存続させるのか

平成16(2004)年12月24日に閣議決定された「今後の行政改革の方針」では、新しい非営利法人については、公益法人類型は廃止し、非営利法人を準則主義で設立し、明確ではないが「公益性」は、税制優遇の場面で判断するものと考えているようである。

そこで、同じ機能を有する主務官庁による許可・監督制の公益信託はどのように扱ったらよいのであろうか。

「今後の行政改革の方針」の中で述べられている公益法人改革では、公益信託については、言及していないので、今回の公益法人制度の抜本的改革の俎上に乗せなくて良いということも言える。⁽⁶⁾

公益法人は廃止し、非営利法人一本にする場合、公益法人という名称がなくなることになると思われるが、公益信託という名称はどうなるの

か。非営利法人とあわせるのかなども問題となる。私見としては、以下の理由から公益信託の名称はそのままだし、非営利信託という名称にはすべきでないと考える。

(2) 公益信託の非営利性

公益法人の規定である民法34条では、平成17(2005)年4月1日施行の現代語化民法の前では、「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸その他公益に関する社団又は財団にして営利を目的とせざるものは、主務官庁の許可を得て之を法人と為すことを得」(条文の体裁は、読みやすいように敢えて漢字とひらがなにした)という規定になっており、信託法66条と公益性の例示はおなじであったが、信託法66条では、「…公益を目的とする信託」という規定であり、民法34条には入っている「営利を目的としない」という規定がない。もっとも、ここで、民法34条が、現代語化して「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益に関する社団又は財団であって」と変わっているので、信託法66条もこれにあわせて「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益を目的とする」と変えるべきかも問題となる。

もともと「非営利」とは、「営利」の反対概念で、収益事業をしてはいけないという意味ではなく、収益があっても内部で分配しないことであり、非分配は存続中も解散後も同じであると考えられる⁽⁷⁾。公益信託は、その条文からも「公益を目的とする信託」であり、非営利を要件とはしていない。なぜ、非営利を要件としなかったかは、不明であるが、公益信託では、収益事業をしないものと考えていたのか、収益事業以外の収入(たとえば、寄附金、助成金、補助金など非収益事業収入)があっても、内部で分配することはなく、一定の公益目的事業にすべて払い出すものと考えていたのではないかと思われる。

民法34条の規定では、公益法人は「公益に関する社団または財団で営利を目的としないもの」とされている。公益については、民法34条と信託法66条では、同じ例示があがっているが、「公益に関する」に対し、「公益を目的とする」という規定には、若干の差が認められるとするの

は、田中教授である⁽⁸⁾。田中教授は、「民法34条における公益法人の公益性判定は（中略）所定の公益目的との関連が認められるならば、要するに非営利性を基本的要素として判定すればよい。」⁽⁹⁾とも言うておられる。公益法人の公益性を厳格に審査すると、法人化がむずかしくなり、公益法人として許可されなければ、権利能力なき財団や社団を増大させることになり問題だからである。一方、公益信託は、明確に「公益を目的」とするものに限られ、非営利性は要件に入っていないので、公益性は厳格に判断されるべきという。公益性が不足しているために公益信託が許可されなくても、公益性のある私益信託⁽¹⁰⁾として設定することは可能であるので、公益法人のような問題は起こらないと説明する。

なお、私見としては、公益信託の名称は、公益信託のままでよいと考える。現行信託法の66条には、非営利性の要件は入っていないが、後述するように、現在のような助成型の事業だけでなく、美術館の運営や環境保護のための植林事業など事業型の公益信託も可能であると思われるので⁽¹¹⁾収益事業収入のある公益信託には、是非とも非営利性を要件に入れるべきと考える。さらに、一旦、公益目的に出捐された財産は、公益信託終了後も寄付者等に戻すべきではなく、解散後の残余財産も関係者に分配してはならないという要件を入れるべきである。その意味において、公益信託にも存続中も解散後も非営利性の要件を貫くべきと考える。ついでであるが、信託法66条の後段では、「…其ノ監督ニ付テハ後六条ノ規定ヲ適用ス」とあるが、平成11年の地方分権推進一括法により、74条、75条が追加される前でも、正確には66条以下には7か条が存在しており、信託法制定時の間違いではないかと思われる。今回、信託法改正に当たっては、この点の確認もなすべきと考える。

4. 公益信託の許可制の廃止と準則主義

民間の公益活動の主体としての公益信託が許可制でなければならない理由はない。民間公益活動の活性化のためには、柔軟性のない、硬直的な主務官庁による許可制はやめるべきだと考える。主務官庁による許

可・監督制は、主務官庁が所管している事業しかできず、たとえば、教育のための奨学金事業は文部科学省か、都道府県の教育委員会が主務官庁になり、福祉目的の事業助成をやりたくとも厚生労働省の許可を受けないとそのような事業ができないという問題がおきる。しかしながら、公益信託の受託者の義務については、信託法に規定されているので、公益法人を準則主義で設立する場合より、公益目的に出捐された信託財産の安全・確実な管理が確保できるはずである。その意味では、公益信託は準則主義で設定してもよいのではないかと思われる。ただし、次に説明するように公益信託を準則主義で設定できるとすれば、公益性の定義を法定化しなければならない。また、公益信託の信託財産の最低額を決める必要があるのではないかという意見も出てこよう。現行法のもとの公益信託では、募金型を除けば500万円が最低信託財産額となっているようである。信託期間を決めて、信託財産の取崩し型にすれば、500万円でも公益目的を達成することができる。私見としては公益信託がもっと盛んに行われるということならば最低信託財産額を決める必要はないと考える⁽¹³⁾。

5. 公益概念の法定化

(1) 現行法による「公益性」の判定

公益信託を準則主義で設定できるとすれば、公益性の定義を法定化する必要がある。現行法では、主務官庁が公益信託の公益性を判断している。平成6年にできた「公益信託の引受け許可審査基準等について」(以下「審査基準」という)では、「公益信託は、公益の実現すなわち、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。」とし、「ア 委託者と特定の関連を有する者又は同窓会、同好会等構成員相互の親睦、連絡、意見交換等を主たる目的とするもの。イ 特定団体の構成員又は特定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。ウ 特定個人の精神的又は経済的支援を目的とするもの。」ではないとする消極的な定義しか示されてい

い。これは、公益目的や個人的な目的であってはならないという意味であり、積極的に「公益性」を定義しているわけではない。「公益性」があるかどうかは、許可・監督者である主務官庁が判断している。

(2) (社)信託協会による分類

実際に公益信託として設定されたものについて、(社)信託協会では次の13に分類している。①奨学金給付、②自然科学研究助成、③人文科学研究助成、④教育振興、⑤社会福祉、⑥芸術・文化振興、⑦文化財の保存活用、⑧動植物の保護繁殖、⑨自然環境の保全、⑩緑化推進、⑪都市環境の整備・保全、⑫国際協力・国際交流促進、⑬その他である。この「その他」には、和菓子製造技術振興基金、ヒロシマ平和基金、運輸振興基金、地場産業振興開発基金、林材振興奨励基金、コミュニティ基金、ニュービジネス育成基金、NPO 基金などがある。公益目的の分類としては、一つの考え方ではあるが、その他が多いので、その意味では正確さを欠く。

なお、この分類は、認定特定公益信託（所得税法施行令第217条の2第3項、法人税法施行令第77条の2第3項）の規定に対応させているといえよう。ちなみに、認定特定公益信託の信託目的は、次のとおりである。

1) 科学技術（自然科学に係るものに限る）に関する試験研究を行う者に対する助成金の支給、2) 人文科学の諸領域について優れた研究を行うものに対する助成金の支給、3) 学校教育法第1条（定義）に規定する学校における教育に対する助成金の支給、4) 学生または生徒に対する学資の支給又は貸与、5) 芸術の普及向上に関する業務（助成金の支給に限る）を行うこと、6) 文化財保護法第2条第1項（定義）に規定する文化財の保存および活用に関する業務（助成金の支給に限る）を行うこと、7) 開発途上にある海外の地域に対する経済協力（技術協力を含む）に資する資金の贈与、8) 自然環境の保全のため野生動植物の保護繁殖に関する業務を行うことを主たる目的とする法人で、当該業務に関し国又は地方公共団体の委託を受けているもの（これに準ずるもの

として財務省令で定めるものを含む) に対する助成金の支給, 9) すぐれた自然環境の保全のためその自然環境の保存および活用に関する業務(助成金の支給に限る)を行うこと, 10) 国土の緑化事業の推進(助成金の支給に限る), 11) 社会福祉を目的とする事業に対する助成。すべてが助成金の支給に限るとというのが硬直的である。

現在, これに「まちづくり事業への助成」を加えるべきとの要請が, (社)信託協会から出されている。

(3) 特定非営利活動促進法における特定非営利活動

公益性の定義として参考になるものとして, 平成10(1998)年12月に施行された特定非営利活動促進法(いわゆるNPO法)の不特定多数のための非営利活動としての17分野がある(当初は12分野であったが, 平成14(2002)年12月の改正で5つ追加された)。この17分野とは以下のとおりである。①保健, 医療又は福祉の増進, ②社会教育の推進, ③まちづくりの推進, ④学術, 文化, 芸術又はスポーツの振興, ⑤環境の保全, ⑥災害援助活動, ⑦地域安全活動, ⑧人権の擁護又は平和の推進, ⑨国際協力, ⑩男女共同参画社会形成の促進, ⑪子どもの健全育成, ⑫情報社会の発展, ⑬科学技術の振興, ⑭経済活動の活性化, ⑮職業能力の開発又は雇用機会の拡充の支援, ⑯消費者の保護, ⑰前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡, 助言又は援助である。公益性のある活動のかなりの部分をカバーしてはいるが, 限定列举であるために, これから出てくる新しい活動(たとえば市民のためのFM局など)⁽¹⁴⁾には対応できない。ただしこれに「その他地域社会に有益な事業」を追加すれば, この分類も使える可能性はある。

(4) 英国のチャリティの場合

現在400年ぶりとなる英国のチャリティ法改正⁽¹⁵⁾では, チャリティ目的の定義を法律に書き込む作業が行われている。これによると, チャリティ目的(Charitable Purposes)として, ①貧困の防止・救済, ②教育の振興, ③宗教の普及, ④健康の増進, ⑤社会とコミュニティの発展,

⑥文化・芸術の振興，文化遺産の保存，科学研究の振興，⑦アマチュアスポーツの振興，⑧人権擁護，紛争解決および和解の促進，⑨環境の保全・改善，⑩動物愛護の推進，⑪社会的住宅の提供，⑫その他コミュニティの利益になる目的の12種（2004年2月現在）をあげている。公益目的の12番目は，その他コミュニティの利益になる目的として新しい公益目的にも対応できるようになっているのが特徴である。英国では，1891年に，これまでのチャリティに関する判例をまとめたマクノートン判事によるチャリティ目的の4つの分類——①貧困救済，②教育の振興，③宗教の普及，④その他コミュニティの利益になる目的——にしたがって判断してきた⁽¹⁶⁾積み重ねがあり，登録判定機関としてのチャリティ・コミッションがあるので，「チャリティ」の定義を法定化するのはむしろかしくないとも言える。ただし，今回の改正では，チャリティ目的は法定化するが，チャリティの登録には，これだけでなく，当該組織の活動が不特定多数の者の利益となっているのか，情報公開がきちんとなされているかなどの公益性テスト（Public Benefit Test）をクリアしなければならない。この公益性テストの定義は法定化せず，チャリティの登録申請者側がこれを立証しなければならないとする。また，パブリック・スクールのように，授業料が高くて特殊な人しか入れないような学校については，以前からチャリティでよいのかと問題になっていた。このようなケースでは，より詳細な公益的性格テスト（Public Character Test）を行うとしている。たとえば，優秀で，貧しい学生にも奨学金を支給することによって，勉学の機会を与えているかなどがテストの内容となる。これ以外に，収益を分配しないという「非営利性」，「政治活動を行わない」などの要件が加わる。わが国の公益性判定の定義に参考にはなる。なお，このチャリティの改正は，2005年10月現在，英国国会を通過していないが，英国と同じコモンローの国であるニュージーランドでは，2005年4月13日に新しいチャリティ法が可決され，独立性の高いチャリティ・コミッションも組織された。英国のスコットランドでは，2005年7月にチャリティ法（The Charities & Trustee Investment (Scotland) Act 2005）がイングランドおよびウエールズよりも先に制定

されるなど、このところ、チャリティに関する法改正の動きが盛んである。

(5) アメリカの内国歳入法 (IRC) 501条(c)(3)にいう公益性

アメリカのNPOに関し、特に寄附金の優遇団体であるIRC501条(c)(3) (2004年度には、税優遇団体168万団体のうち、約101万団体がこれにあたる)にいう公益団体の公益性とは、以下の8つの目的のうち、1つ以上に該当すればよいということになっている。①宗教、②公益 (慈善)、③学術 (科学)、④公共安全の審査、⑤文芸、⑥教育、⑦国内外のアマチュアスポーツの振興、⑧児童または動物虐待の防止。アメリカのNPOは、非営利団体としての資格は、各州法によるのであるが、同時に連邦法にもとづく税制優遇団体の資格も申請できる⁽¹⁷⁾。まず上記の8つの目的のうち、1つ以上に該当することと、a)この法人の活動の相当部分が宣伝活動や立法行為へ影響力のある活動をするものでないこと、b)特定の候補者の選挙活動に参加したり、妨害するものでないこと、c)法人の資産は公益目的に捧げられたものであり、取り戻すことができないものであること、d)法人の収益のいかなる部分も役員や社員、個人の利益のために使うことがないこと、e)解散時の残余財産は、IRC501条(c)(3)に規定される公益目的を有する団体等に寄附するものであることを定款に記載すれば、IRC501条(c)(3)の優遇団体になれることになっている。さらに、より寄附金税制優遇団体である、パブリック・チャリティになれるか、プライベート・ファウンデーションになるかについては、パブリック・サポート・テストを受け⁽¹⁸⁾ることになる。

わが国でも寄附金の優遇資格である認定特定公益信託の要件については、公益性の判定基準には客観的な基準としてのパブリック・サポート・テストをとり入れる必要があると考える。

(6) 公益信託契約書は公証人の認証が必要か

公益信託が準則主義で設定できるとした場合、財産の出捐者である委託者と受託者との間で締結される信託契約書は、公証人の認証が必要か

という問題がある。さらに、公益信託契約書の必要的記載事項を確定する必要がある。具体的には、①設定の趣旨、②名称、③委託者の氏名・住所、④受託者の氏名・住所、⑤公益信託の目的と事業、⑥信託財産、⑦信託期間、⑧信託管理人の人数、⁽¹⁹⁾ 任務、⑨運営委員の選任、運営委員会の任務、⑩運営委員会の招集、定足数等、⑪事業の執行、⑫信託財産の管理・運用等、⑬信託報酬、⑭信託の終了等、⑮情報公開などである。これらの記載については、準則主義で設定できるのならば、公証人の認証が必要となる。ただし、公益性や非営利性が設定後も存続・継続していることを事後チェックする必要がある。事後チェック機関としては、事業報告書、決算報告書の提出先として、チャリティ・コミッションのような第三者機関か、特定の行政機関（たとえば、内閣府や都道府県知事）、税務当局などが考えられるが、事後チェック機関を置かなければ公益法人改革の公益性判断機関と平仄をあわせるのが重要である。

6. 受託者の多様化

現在、公益信託の受託者は、信託銀行がほとんどであるが、これまで設定された公益信託には、個人（1件）、共同募金会（8件）が引き受けている例もある。現行法のもとでも、民事信託として個人や法人が受託者になることは可能である。特別目的の基金として、公益法人やNPO法人なども受託者となることももちろん可能である。ただし、定款、寄附行為に規定されている事業目的や活動内容に拘束される。信託業法の改正の結果、信託を業として行う主体としては、株式会社方式のみが認められた。公益法人や特定非営利活動法人などが受託者になるのは、民事信託で可能であろうが、信託制度を使った福祉目的の活動などには、業として公益法人や特定非営利活動法人などへの拡大が検討される必要があると考える⁽²⁰⁾。

受託者の資格としては、個人が受託者となる場合、信託法5条により、未成年者、成年被後見人、被保佐人、破産者は欠格者となっている。委託者との関係において、特定企業の関係者、親族などは問題にな

らないか。これを規制する規定はない。受託者の範囲を広げることは必要であるが、不特定多数の受益者にとって、受託者が、公正に受託者としての義務を十分発揮できる条件を備えていることも重要である。

公共法人である自治体が受託者になれるかどうかについてナショナル・トラストが議論されたときに問題になったことがある。北海道の斜里町の知床100平方メートル運動は、受託者を地方自治体である斜里町にしてよいか議論され、地方自治法上、公益信託の受託者になれないのではないかとされ、現在でも、公益信託がよいか公益法人がよいか検討中であると聞いている。私見としては、必要ならば、法改正をしてでも地方自治体が受託者になる道をつけてもよいのではないかと思う。さらに、現在、信託銀行が受託している多くの奨学金のための公益信託は、公益信託運用の合理化・効率化のために、一緒に運営する方法を考えてもよいのではないだろうか。信託銀行ごとに合同で運用することは認められるであろう。

7. 信託管理人の必置

不特定多数の受益者の利益代表者として、信託管理人制度がある（信託法8条）。現行法にもとづく公益信託では、主務官庁の指導により、信託管理人を置かないものは許可されていない。信託管理人の選任は、信託契約や遺言などで決めておくこともできるし、主務官庁の指導で選任することもできる。公益信託を準則主義で設定できるとした場合、信託管理人を必ず置かなければならないというような法改正が必要である。というのも、公益信託の受益者は不特定多数であり、受益者が有している受託者の信託事務を監督する権限を実施する者がいないのは問題だからである。また、受託者の信託違反に対して、受益者の利益代表者としての権限を行使することも期待できる。現在、公益信託には信託管理人が選任されているが、受託者が決定した事業計画や予算、事業報告や決算に対し単に同意を与えるだけという事務がほとんどである。しかしながら、公益信託が準則主義で自由にできるようになった場合、受益

者を保護する信託管理人の役割は大きなものになる。

8. 運営委員会

現在設定されている公益信託は、すべて助成型であるので、奨学金や助成金などの配分について専門家の意見をきくために運営委員会が設けられている。運営委員会の職務はこれ以外に、事業計画や予算、その他事業の実施にかかる重要事項について受託者である信託銀行の諮問に応じて承認や助言を行う。法律上、最終決定権は受託者にあるのであり、その意味では、議決と執行の双方を行う公益法人の理事とは性質を異にする。問題は、委託者や委託者の関係者が運営委員会に入っている場合である。委託者の意向を尊重することはわかるが、委託者の意見が強い影響力を与え、公正さを欠いては問題である。準則主義で公益信託が設定できることになった場合でも、運営委員会の設置は必要であろう。ただし、選任方法を厳格にすべきである。

9. 信託財産の多様化と事業型の公益信託の設定

(1) 信託財産は金銭以外でもよいか

現行の公益信託の信託財産はほとんど金銭である。これは、公益信託設定のときの主務官庁の指導によって、金銭にするようにと言われているだけである。金銭にしなければならないという法律上の根拠はない。前述した平成6年の「審査基準」では、信託財産について次のように規定している。「四 信託財産 公益信託は、その目的を達成するため、授益行為を継続するのに必要な確固とした財産的基礎を有していなければならない。(中略) ア 引受け当初の信託財産の運用によって生ずる収入により、その目的の達成に必要な授益行為が遂行できる見込みであること。ただし、信託財産の取崩しを内容とする公益信託にあつては、信託財産により、その目的の達成に必要な授益行為が存続期間を通して遂行できる見込みであること。イ 価値の不安定な財産、客観的な評価

が困難な財産又は過大な負担付財産が上記「ア」の財産の中の相当部分を占めていないこと。」とされるだけで、金銭に限るとの規定にはなっていない。ただし、「価値の不安定な財産」が相当部分を占めていないことが要件となっているということは、不動産や株式はこれにあたる可能性はある。ただし、これらが相当な部分を占めていなければよいということも言える。どちらにしても、金銭に限るとは言っていない。

なお、寄附の優遇資格である特定公益信託や認定特定公益信託については、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）。これ以外に「金銭」に限るとの条件はない。

受託者である信託銀行が通常、信託の引受けをする場合の信託財産については、かつて①金銭，②有価証券，③金銭債権，④動産，⑤土地及びその定着物，⑥地上権及び土地の賃借権（旧信託業法4条）となっていたが、信託業法の改正により、この規定が削除されたため、制限はなくなった。公益信託について金銭に限定されているわけでもない。

そこで、今後、公益信託を自由に設定させる場合、信託財産も金銭だけでなく、たとえば、建物や土地を信託財産として受け入れ、それを賃貸して収益をあげ、その収益を奨学金として支給することも可能ではないか。ただし、収益事業の収入に対する税制の整備はまだなされていない点が問題である。⁽²¹⁾また、当初の信託財産は金銭で受けて、委託者の意図は、その金銭の一部で歴史的建造物を買取り、残りの金銭を運用して、その歴史的建造物の保存・公開をしてほしいとするものである場合、公益信託として認められるか。公益性は問題ないと思う。金銭から不動産に変わっても信託財産であり（信託法14条）不動産の取得税などは、他の信託財産から支払えばよいであろう。歴史的建造物の公開にあたっての入場料収入への課税の問題は残る。

(2) 事業型公益信託

さらには、現在の公益信託のすべてが助成型であり、上のような事業型の公益信託が認められていないことが問題ともなる。

公益信託を活用して民間公益活動を推進していくには、寄附金控除の対象となる財産を拡大すること、事業型の公益信託の設定を認めること、収益事業に関する税の整備が必要である。

10. 公益信託の監督

公益目的に供された信託財産の保護の必要性から、事後チェックする機関は必要であると思われる。特に、準則主義で公益信託が設定でき、非営利性も要件とするならば、公益性や非営利性の存続のチェックが必要となろう。もちろん、前提として十分な情報公開の義務を課するのは当然である。そこで、公益信託の事業報告や決算報告などを一定の機関（たとえば、英国のチャリティ・コミッションのような第三者機関、NPO 法人の認証・監督機関である都道府県や内閣府など）に提出する必要がある。公益法人の抜本的改革と平仄をあわせるのであれば、公益法人の事後チェック機関（現在、検討中であるが、後述するように内閣に民間有識者で構成される委員会を置くということになりそうである）と同じところでもよいと思われる。現行の財団法人で、基本財産が少なくなって法人の運営が成立できなくなったものを、柔軟な対応ができる公益信託に変更し、その後、公益活動を継続している例が存在するが（たとえば公益信託渋沢民族学振興基金など）、同じチェック機関であれば、このようなことがやりやすくなるし、公益活動に出捐された貴重な資産の有効利用が促進される結果となることは望ましいからである。

公益信託を準則で設定できるとしても、前述したように、公益性、非営利性の事後チェック機関となる判断機関が必要である。判断機関としては、独立性の高いチャリティ・コミッションのような機関の設立が望ましいが、NPO 法人の認証・監督機関として活動している都道府県という選択も考慮に値する。新しい非営利法人の公益性の判断主体は、民間の有識者で構成される委員会を内閣に置くとされているだけでその全容はまだ見えてこない。国家行政組織法の 8 条委員会と同じものになる

可能性が高い。民間の有識者で構成する委員会というが、事務局は役所に置くことになれば、民間の有識者の意見はどの程度効果的に作用するのか疑問である。独立性の高いチャリティ・コミッションのような機関の設立が是非とも望まれる。ただし、公益性の判断基準が詳細に法定化されれば、かなり問題解決にはなる。公益性の法定化などとともに、今後詰めていかなければならない項目である。

11. 非営利信託の可能性

(1) 非営利信託

新たな非営利法人制度は、公益性がなくても非営利の社団も財団も設立が可能となりそうである。そこで、公益法人の改革と平仄を合わせようとするならば、非営利目的の信託の設立をどう考えるかという問題が生じる。

論理的に言えば、収益があっても内部で分配しない非営利目的の信託—具体的には、自宅の広大な庭を開放し、これを信託財産とし、会費制でガーデニングをやらせる目的の信託などは考えられないだろうか。この場合、会費収入や入場料収入は、本来の事業に払い出し、委託者や事業の企画などを考える運営委員などに分配しないとする。この場合の受益者は誰になるか。ガーデニングに参加する者、あるいは入場する不特定多数の者となるのか。この信託が公益信託として可能であれば、問題ないが、単なる非営利、非公益の信託である場合、受益者を確定できない、いわゆる目的信託と重なる。

(2) 目的信託

現行信託法では、受益者を確定できない信託（いわゆる目的信託）は、受益者が不特定多数であって受益者を確定できない公益信託を除いて、有効な信託と認められない⁽²²⁾。たとえば、委託者が自宅を死後、記念館として管理してもらう信託は可能であろうか。受益者は誰になるか不明である。不特定多数の者のためであれば公益性は認められる可能性は

あるが、積極的な公益性もなく、営利性もない、言ってみれば前述した非営利目的の信託は可能かという問題にもつながる。この事例では、確定した受益者がいないので、信託を終了させたくてもできない。また、自己がかわいがっているペットの飼育のため自己の死後もそのペットが飼育を受けるための信託を設定した場合をどう考えたらよいであろうか。いわゆる中間的な非営利財団の設立も同じ問題を抱える。私見としては、非営利財団と同様、個人の財産隠しに利用される可能性があるので、受益者が特定できない目的信託も（非営利信託を含めて）中間的な非営利財団も公益性のあるもののみを可能とすべきであるとする。もちろん、自らが飼育していたペットの飼育のための信託では、直接の受益者は権利能力のないペットであり、受益者がいないと同じである。この場合、受益者としてペットを確実に飼育する人間をあて、条件付でその者にペットの飼育のための金銭を毎月支給するというのであれば、ペットの飼育のための信託は可能であるとする。また受益者の代表である信託管理人を必ず定めておいて、受益者の代わりに信託管理人が機能するという考え方もある。結論からいえば目的信託（非営利信託も含め）については、公益法人制度改革とこの部分は平仄を合わせなくても良いとする。

12. 公益信託と私益信託の組み合わせ—公益先行信託 (Charitable Lead Trust) や残余公益信託 (Charitable Remainder Trust)

(1) 公益先行信託 (Charitable Lead Trust)

公益先行信託とは、たとえば、まず公益信託を設定し、一定期間を定めて、信託財産の収益を公益事業に払い出し、期間終了後は、委託者の定めた私人に残余権が移転するというものである。信託法73条を根拠に公益信託終了後の帰属権利者を定めておけば可能であるという考え方もあるが、現行信託法の下では、主務官庁はこのような信託は認めない。公益信託を準則主義で設定でき、信託法の改正でこのようなかたちの信

託を認めるべきかという場合の答えは、私見としては、否定する。税制の問題ともかかわるが、いったん公益のために出された信託財産は、(その時点で税の優遇がなされていれはなさら)、信託目的達成後も同種の公益信託に継続すべき(シ・プレ原則)だからである。

(2) 残余公益信託 (Charitable Remainder Trust)

残余公益信託とは、まず、一定期間又は委託者生存期間は、信託財産の収益を委託者が取得し、一定期間又は委託者死亡後はその残余権をあらかじめ定めた公益目的のために使用するものである。この場合は、当初の信託条項に一定期間後の公益目的の信託の設定について詳細を定めておけば、可能と考える。現行の信託法で、公益信託を設定する場合は、主務官庁の許可があるが、あらかじめ定められた公益目的のための信託が許可されればよいからである。もちろん、許可を得ることができない場合でも公益性ある私益信託の設定は可能であるから、問題はないと思われる。アメリカでは、公益先行信託も残余公益信託も認められている。税制の整備の絡む問題である。

13. 終わりに

現在、信託法の80年ぶりの全面改正の作業がなされているところである。公益信託については、信託法66条以下75条まで10ヶ条しか条文がない。現在は、主務官庁による許可・監督制のもとで運営されているので、主務官庁の裁量で決定できることも多い。しかしながら、私見としては、前述したように、公益信託の主務官庁制は廃止すべきと考える。もし、準則主義で設定できることになると、公益性の法定化はもちろんのこと、受託者の義務についても私益信託とは異なる規定をもうけるべきである。たとえば、受託者の善管注意義務には、公益目的遂行義務などを加える。現行信託法72条は現在は主務官庁の権限であるが、新たにできる事後チェック機関に任せることになる。公益信託の終了後の残余財産の帰属権利者については、同種の公益信託や公益性のある非営利法

人、特定非営利活動法人など公益性のある活動に継続（シ・プレ原則）させることを明確に規定すべきである。また、情報公開の方法なども不特定多数の者へわかりやすく、より厳格にすべきなどいくつかの法律上の規定が必要となる。将来は、民間公益活動の活性化のために、公益信託と公益性ある非営利法人をあわせた、公益活動基本法（いわゆるチャリティ法）を制定し、公益性の判定機関のもとで、すべての公益団体の情報公開などが統一的になされることが望ましい。

- (1) 信託法制定の際、公益信託の規定を入れることを強く主張したのは、江木衷である。詳細は、太田達男「公益信託法制化の恩人江木衷」信託171号（1992年）130頁以下参照。
- (2) 信託銀行が受託した公益信託については、(社)信託協会のホームページ <http://www.shintaku-kyokai.or.jp/> で見ることができる。このほかに、社会福祉法人の共同募金会が受託した公益信託（8件）、個人が受託した公益信託（1件）がある。
- (3) たとえば、高知県の「公益信託たんぽぽファンド」や新潟県の「公益信託新潟 NPO サポートファンド」などがある。
- (4) 「基本方針」の全文は、内閣官房行革事務局 <http://www.gyokaku.go.jp> で見ることができる。
- (5) 「非営利法人制度の創設に関する試案」、有識者会議の「報告書」、「今後の行政改革の方針」など上に示した行革事務局のホームページで全文を見ることができる。
- (6) 2002年8月に内閣官房から出された「公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）」の中では、財団法人を財産を有する社団とするか信託として考えるかなどの指摘がなされていたが、その後の「基本方針」などには、この記載はなくなった経緯がある。
- (7) 非営利性の定義は、収益が上がっても、法人の存続中も解散後も内部で分配しないという意味である。従業員に給料を支払ってはいけないという意味ではないが、アメリカでは、過大な報酬は分配と見られることがある。
- (8) 田中實『公益信託の現代的展開』（勁草書房、1985年）74頁参照。
- (9) 田中・前掲注8、75頁参照。
- (10) 田中・前掲注8、76頁、藤野忠彦「公益信託の受託実務に係わる法律

- 上の諸問題」信託法研究3号104頁，新井誠「公益信託の法的構成」(田中実編『公益信託の理論と実務』(有斐閣，1991年)所収)48頁参照。
- (11) 現在，存在する公益信託はすべて助成型(奨学金支給，研究助成，事業助成など)のものである。事業型の公益信託が認められない訳ではない。事業型の公益信託も可能であることについては，雨宮孝子「公益信託20周年—公益信託をめぐる新たな課題」信託191号47頁以下参照。
- (12) 後述するが，公益信託と私益信託の受託者の義務は，前者の方がより厳格なものにする必要があると考えている。
- (13) 現在検討されている新たな非営利法人の財団の最低基本財産は300万円ということになりそうである。これにあわせる必要はないと思われる。特に募金型の公益信託であれば，最低信託財産を決めなくても良いのではないだろうか。
- (14) 特別法である特定非営利活動促進法では，一般法である民法34条よりも広い非営利活動を規定できないので，限定列举するしか方法がないのである。詳細は，堀田・雨宮共編著『NPO法コンメンタール』(日本評論社，1998年)79頁参照。
- (15) 英国のチャリティ法の改正については，太田達男「英国チャリティ制度の抜本的改革について」公益法人32巻2号(2003年)，雨宮孝子「NPOと法制・税制」(塚本・古川・雨宮共編著『NPOと新しい社会デザイン』(同文館出版，2004年所収)107頁以下，『英国チャリティ調査ミッション報告書』(財公益法人協会，2004年3月，英国政府での議論は，Private Action, Public Benefit—A Review of Charities and the Wider Not-for-profit Sector (民間活動と公益—チャリティのレビュー)(Sept. 2002)と，これに対する政府の回答である，Charities and Not-for Profits: A Modern Legal Framework the Government's Response to "Private Action, Public Benefit"(July, 2003)(チャリティと非営利活動:その最新法制度の枠組み—民間活動と公益に対する政府の回答)参照。
- (16) この基準以外に1601年の「公益ユース法」の前文に記載されている公益性の例示も参考とされたようである。
- (17) アメリカの非営利公益法人については，雨宮・石村他訳・著『全訳カリフォルニア非営利公益法人法』(信山社，2000年)参照。
- (18) パブリック・サポート・テストについては，雨宮孝子「NPOの法と政策—米国税制のパブリック・サポート・テストと悪用防止の中間的制裁」三田学会雑誌92巻4号91頁(2000年)以下参照。
- (19) 現行信託法では，信託管理人は必置機関ではない。受益者が不特定多

シンポジウム 「信託法改正の論点」

数の公益信託では、信託管理人を必置機関とすべきことについては、後述する。

- (20) 信託業法の改正に伴う付帯決議では、この点が指摘されている。
- (21) 公益信託に係わる税制の不備については、渡辺淑夫「公益信託税制の問題点と改善意見」(財)公益法人協会編『公益信託制度の抜本的改革に関する研究プロジェクト報告書』(財)公益法人協会、2003年12月)所収71頁以下参照。
- (22) 能見善久『現代信託法』(有斐閣、2004年)285頁以下では、「イギリス信託法では、私益信託においては、受益者が確定できることが必要とされており、受益者を確定できない抽象的な目的のための信託は、公益信託でない限り無効とされる。(中略)アメリカ信託法でも、受益者の存在しない非公益の目的信託は、本来の意味の信託としては無効である。」と述べる。ただし、第3次信託法リステイメントでは、無効とするのではなく、受託者の信託事務を強制できる受益者がいないことを考えて、目的信託の効果を制限するとの記述もある。さらに同書の287頁では、「受益者のいない非公益の目的信託を認めると、誰も処分できない財産を作り出すことができる。」と指摘し、積極的に賛成ではないように思える。
- (23) 新井誠『信託法(第2版)』(有斐閣、2005年)268頁は、公益残余信託はもちろんのこと、公益先行信託も信託法73条を根拠に、公益信託終了後の帰属権利者を指定できるということから、認める。能見前掲書『現代信託法』304頁以下も税制の問題などが解決できれば、認めるとする。
(なお、本稿は、拙稿「公益信託を準則主義にする場合の問題点」(『公益信託制度の抜本的改革に関する研究プロジェクト報告書』所収(財)公益法人協会、2003年12月)と同じテーマを扱っているため、記述が重なるところが多い。)

(明治学院大学教授)

資料1 公益信託受託状況

(平成17年3月末現在)

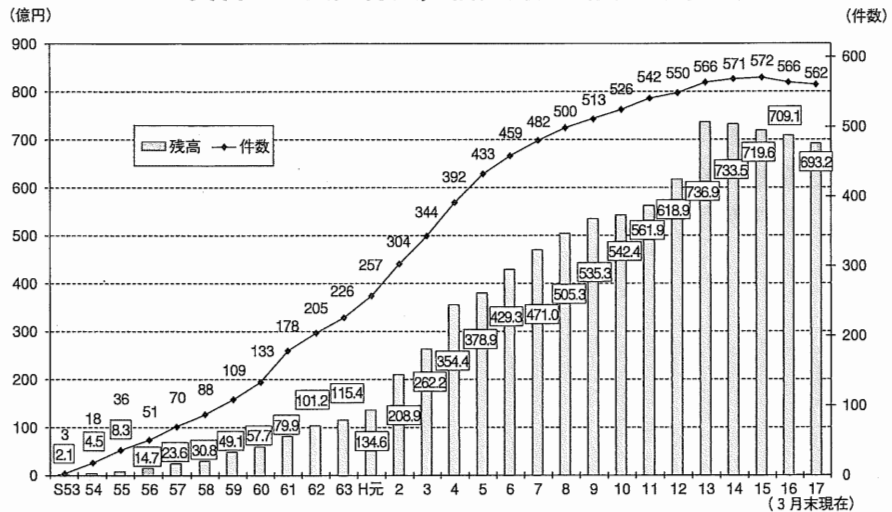
[単位：件，百万円]

信託目的	件数	信託財産残高
奨学金支給	163 (3)	17,497 (249)
自然科学研究助成	89 (1)	10,776 (99)
教育振興	81 (—)	3,618 (—)
国際協力・国際交流促進	55 (—)	5,500 (—)
社会福祉	42 (—)	4,002 (—)
芸術・文化振興	33 (—)	6,308 (—)
都市環境の整備・保全	31 (—)	10,455 (—)
自然環境の保全	20 (3)	5,395 (1,085)
人文科学研究助成	15 (1)	1,116 (38)
文化財の保存活用	3 (—)	206 (—)
動植物の保護繁殖	1 (—)	422 (—)
緑化推進	1 (—)	46 (—)
その他	28 (—)	3,979 (—)
合計	562 (8)	69 325 (1,474)

(注) () は平成16年度中の新規受託分

出典：(社)信託協会

資料2 受託件数，信託財産残高の推移



出典：(社)信託協会

資料3 公益信託当初信託財産規模別状況

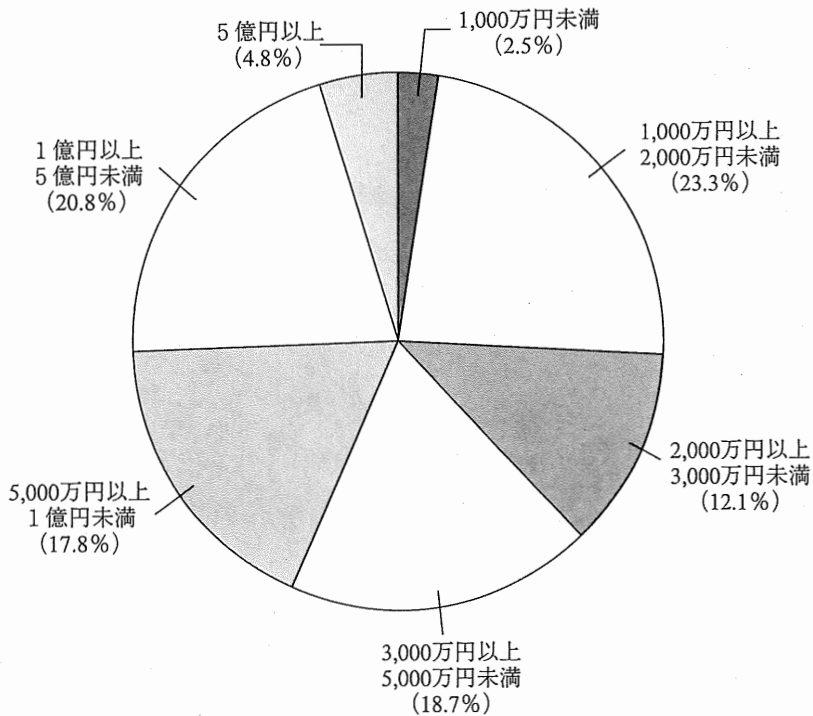
(平成17年3月末現在)

[単位：件]

区 分	件 数
1,000万円未満	14
1,000万円以上2,000万円未満	131
2,000万円以上3,000万円未満	68
3,000万円以上5,000万円未満	105
5,000万円以上1億円未満	100
1億円以上5億円未満	117
5億円以上	27
合 計	562

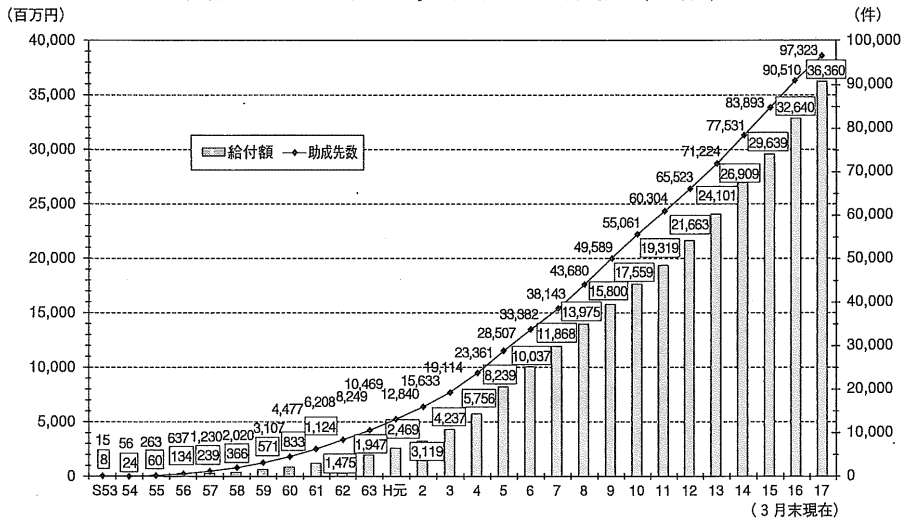
当初信託財産規模別状況

(17年3月末現在)



出典：(社)信託協会

資料4 助成先数, 給付額の推移 (累計)



出典：(社)信託協会

資料5 地域別受託状況 (平成17年3月末現在)

- 全国ベース 9省庁 188件 (33.5%)
 - 都道府県ベース 45都道府県 374件 (66.5%)
- なお、都道府県別の受託状況は下図をご参照。

