

公益信託法の見直しにおける主な検討課題の例

第 1 総論的な事項

1 見直しの基本的な方向性

公益信託は、個人の篤志家や企業による社会貢献活動として、奨学金の支給、科学研究助成などの幅広い分野で活用され、公益財団法人に類似する役割を果たしている。近年、公益信託の件数・金額は減少傾向にあるが、民間による公益活動の促進のために、更なる発展が期待されている。

公益信託法の見直しを検討するに際しては、公益信託には公益財団法人に比べてコストが低廉で小回りが利くというメリットがあること、公益信託は受益者の定めのない信託（以下「目的信託」という。）の一類型として位置付けられていること、公益信託の利用者は寄付金控除等の税法上の優遇措置に大きな関心を有していることなどに鑑み、公益財団法人や公益信託以外の目的信託とのすみ分けに留意しつつ、税法も視野に入れながら、その適正な利用を促進するために必要十分な仕組みを整えることを基本的な方向性とすることが考えられるが、どうか。

2 信託事務及び信託財産の範囲

公益信託法は、公益信託の受託者が行う信託事務及び信託財産の範囲について規定していないが、「公益信託の引受け許可審査基準等について」（平成 6 年 9 月 13 日公益法人等指導監督連絡会議決定。以下「許可審査基準」という。参考資料 4）及び税法の存在により、実務においては、公益信託の信託事務は資金又は物品の給付等を行う助成事務に限定され、信託財産も金銭に限定されている。

このような限定が公益信託の積極的な利用を阻害していることから、公益信託の受託者が助成事務以外の信託事務（例えば、美術館の運営）を行うことを許容すべきであるとの指摘がある。一方、公益信託の受託者が行う信託事務の範囲が拡大した場合には、公益信託に対する監督等の規制が厳格化して軽量・軽装備というメリットが失われるおそれがあることから、公益信託の受託者が行う信託事務を公益目的の信託事務及びそれに付随する信託事務に限定し、それら以外の信託事務（以下「収益事務等」という。）は除外すべきであるとの指摘もある。

また、不動産、著作権等の金銭以外の財産についても、公益信託の積極的な利用を促進するという観点から、公益信託の信託財産とすることを可能とすべきであるとの指摘がある。

これらの点について、どのように考えるか。

3 公益信託の受託者の範囲

公益信託法は、公益信託の受託者の範囲について規定していないが、税法により、公益信託の受託者は信託会社（信託兼営金融機関を含む。）であることが税制優遇の要件とされていることから、現在の公益信託の受託者はほとんどが信託銀行となっている。

このような実態を踏まえ、公益財団法人に比べて軽量・軽装備であるメリットを維持した上で、公益信託が濫用的に利用されるおそれを防止して税法上の優遇措置を受けられるようにするためには、公益信託の受託者を一定の範囲の法人に限定すべきであるとの指摘がある。一方、一定の管理運営能力等を有する個人であれば公益信託の受託者として許容すべきであるとの指摘もある。この点について、どのように考えるか。

第2 公益信託の認定に関する事項

1 主務官庁による許可制の廃止

公益信託法第2条第1項は、公益信託は、受託者において主務官庁による許可を得なければその効力を生じない旨規定しており、公益信託の引受けに関しては、いわゆる主務官庁による許可制が採られている。

しかし、公益信託の認定申請の少ない主務官庁では担当者の公益信託の知識が十分でないことや、複数の主務官庁の所管にまたがる目的の公益信託の場合は許可までの手続に時間がかかるなどの問題が生じていることに加え、公益法人制度において主務官庁による許可制が廃止されていることとの整合性を図るという観点から、公益信託も主務官庁による許可制を廃止すべきであるとの指摘があるが、どのように考えるか。

2 公益信託の認定基準

公益信託法は、公益信託の許可の要件について規定しておらず、許可審査基準に行政実務上の許可の基準が定められている。

公益法人制度改革における認定基準の明確化の要請は、公益信託についても同様に当てはまると考えられることから、公益信託の認定基準も法律上規定すべきであるとの指摘がある。そして、公益信託の認定基準を法律上規定する場合には、公益信託が公益財団法人と類似の社会的機能を営む制度であることを踏まえて、公益財団法人における認定基準と類似の認定基準を設けるべきであるとの指摘がある。

他方、公益信託と公益財団法人との法的仕組みの相違を踏まえた上で、新たな公益信託の信託事務から収益事務等を除外する場合には、公益財団法人の認定基準とされている公益目的事業比率に相当する認定基準については公益信託の認定基準としないが、収支相償、遊休財産の保有制限等に相当する認定基準

について公益信託の認定基準とするか否か、その代替となる認定基準を設けるか否か等を検討すべきであるとの指摘もある。これらの点について、どのように考えるか。

3 公益信託の認定の主体

仮に主務官庁による許可制を廃止した場合、新たな認定の主体として、単一の行政庁（課税庁以外）が公益信託の認定を行うべきであるとの指摘や、民間の有識者から構成される委員会の意見に基づいて単一の行政庁（課税庁以外）が公益信託の認定を行うべきであるとの指摘がある。一方、民間団体が公益信託の認定を行うべきであるとの指摘もある。この点について、どのように考えるか。

4 公益信託と目的信託の関係

公益信託法第1条は、公益信託を目的信託のうちの一類型として規定している。このような構造は維持した上で、公益認定の前に一般社団法人又は一般財団法人の設立が求められる公益法人制度と異なり、公益信託の認定の前に目的信託を設定することは不要とすべきであるとの指摘があるが、どのように考えるか。また、公益信託としての認定を受けていない公益を目的とする目的信託を無効としないようにすべきであるとの指摘があるが、どのように考えるか。

第3 公益信託の監督・ガバナンスに関する事項

1 監督・ガバナンスの全体像

公益信託法第3条は、主務官庁が公益信託の引受けの許可をした後、当該公益信託をその信託事務の属する各行政分野の特性に応じた主務官庁の包括的な監督に服せしめている。

新たな公益信託制度においては、公益法人制度改革の趣旨と同様に、公益信託を民間による自律的な公益活動と位置付け、信託管理人の選任を義務付けるなど内部の自律的な監督・ガバナンスの仕組みを構築した上で、監督機関の権限を従来の主務官庁の権限よりも縮減し、公益信託の適正な運営を確保するために必要な範囲の権限とすべきであるとの指摘があるが、どのように考えるか。

また、仮に主務官庁による許可制を廃止する場合、主務官庁による後見的な監督制度も廃止すべきであるとの指摘がある。その場合、行政庁等の外部の第三者機関に監督権限を与えるのが相当であるとの指摘もある。これらの点について、どのように考えるか。

2 公益信託の信託管理人

公益信託法及び信託法は、遺言による目的信託の設定（信託法第258条第4項）の場合を除き、公益信託について信託管理人を必置としていないが、許可審査基準及び税法は、信託管理人を置かなければならないと定めている。

公益信託の信託関係人による自律的な監督・ガバナンス体制を構築するためには、公益信託を契約により設定する場合にも信託管理人を必置とすべきであるとの指摘がある。また、公益信託の委託者が当該信託の信託管理人となることを禁止し、信託管理人の資格要件を設けるなどしてその中立・公正な監督事務の執行を確保すべきであるとの指摘や、公益信託の信託管理人の権限は、原則として一般の信託の信託管理人が有する権限とした上で、その範囲を更に検討すべきであるとの指摘もある。これらの点について、どのように考えるか。

3 公益信託の委託者

公益信託法は、目的信託の委託者が有する権限を制限していない。

公益信託の適正な運営を確保するという観点からすると、公益信託の委託者の権限を目的信託の委託者が有する権限よりも限定すべきであるとの指摘がある。一方、目的信託の場合には受益者が存在しないことから委託者の権限が強化されていることに鑑み、目的信託の委託者が有する権限のうち公益信託の性質に適合するものを行使できるようにすべきであるとの指摘もある。この点について、どのように考えるか。

4 運営委員会等

公益信託法は、運営委員会等について規定していないが、許可審査基準は、運営委員会等の設置を公益信託の許可の基準としており、実務上、公益信託においては運営委員会等が設置され、受給権者の選定にかかる受託者に対する助言や、予算の承認等の機能を有している。

公益信託の軽量・軽装備という利点を活かすためには、運営委員会等を法律上の必置機関とする必要はないとの指摘がある。一方、受託者に対する助言機関としての役割を果たす運営委員会等を設けるべきであるとの指摘や、公益信託内部の自律的な監督・ガバナンスの仕組みを構築するためには、助言機関としての運営委員会等ではなく、受託者に対する監督の役割を果たす主体を新たに創設すべきであるとの指摘もある。この点について、どのように考えるか。

5 外部の第三者機関

新たな公益信託制度においては、公益信託内部の自律的な監督・ガバナンスの仕組みを構築した上で、監督機関の権限を従来の主務官庁の権限よりも縮減し、公益信託の受託者に対する事務処理の検査、勧告・命令、公益信託の認定の取消等、公益信託の認定基準への適合性を確保するために必要な限度の権限を付与すべきであるとの指摘があるが、どのように考えるか。

仮に主務官庁による引受けの許可・監督制を廃止する場合、公益信託の認定を行う外部の第三者機関等に必要な限度の監督権限を分配すべきであるとの指摘があるが、どのように考えるか。

6 情報公開

公益信託法第4条第2項は、公益信託の受託者に対して毎年1回一定の時期に信託事務及び財産の状況を公告することを義務付けるのみであるところ、公益信託の情報公開の内容は、信託と法人との相違により導入できないものを除くなど、制度の違いを勘案した上で、公益財団法人と同等のものとするべきと考えられるが、どうか。

第4 公益信託の終了事由等に関する事項

1 公益信託の終了事由

公益信託法は、公益信託の終了事由について特段の規定を置いていないが、公益信託と私益信託との違いを踏まえ、公益信託の委託者、受託者若しくは信託管理人の単独の意思表示又はこれらの者の全部若しくは一部の合意による公益信託の終了については否定すべきであるとの指摘があるが、どのように考えるか。

2 公益信託の終了時における信託財産の帰趨

公益信託法第9条は、公益信託が終了した場合、信託財産の帰属権利者の指定に関する定めがないか、指定された帰属権利者がその権利を放棄したときに、主務官庁がその信託の本旨に従い類似の目的のために公益信託を継続させることができる旨を規定している。

同条のうち、主務官庁が裁量的に公益信託を継続させることができるとする部分は廃止し、受託者の申立てにより外部の第三者機関の認可を得たときに類似の目的の公益信託として継続させることを認めるべきであるとの指摘がある。また、公益信託の終了時における信託財産の帰属先について、類似の目的を有する他の公益信託等一定の範囲に限定すべきであるとの指摘があるほか、信託行為で委託者又はその相続人を帰属権利者と定めることを原則として禁止すべきであるとの指摘もある。これらの点について、どのように考えるか。

3 公益信託と私益信託の相互転換の可否

信託法第258条第2項及び第3項は、目的信託と受益者の定めのある信託の相互転換を否定している。

委託者の多様なニーズに柔軟に対応する観点からは、両者の相互転換を認めるべきであるとの指摘がある一方、制度の複雑化への懸念等から相互転換を否定すべきであるとの指摘もある。この点について、どのように考えるか。

第5 その他の事項

1 公益信託の名称

公益信託法は公益信託の名称に関して規定していないが、許可審査基準により公益信託の名称が適切であることが主務官庁の許可の要件とされている。

今回の見直しにより、公益信託の名称中に公益信託という文字を用いなければならぬとし、第三者による当該公益信託の名称の使用を禁止するなどの規律を設けることが考えられるが、どうか。

2 公益信託法の現代語化

今回の見直しでは、公益信託法に関する実質的な見直しに加え、公益信託法における片仮名文語体の条文を全て現代語化することが見込まれるが、特に留意すべき事項はあるか。

3 移行措置等

旧法から新法への移行措置として設ける規律について留意すべき事項はあるか。

4 その他

公益信託法の見直しについて、他に検討すべき事項はあるか。

以 上