



論 説

# 公益信託法の見直しの 検討状況について

法務省民事局参事官

中辻雄一朗 Yuyichirou Nakatsuji

## I はじめに

公益信託は、個人や法人の委託者が、財産を一定の公益目的のために信託し、信託銀行等の受託者が、信託財産を管理・運用して公益目的を実現するための信託事務を遂行するものであり、民間の資金を活用して公益活動を行うためのツールとして、公益法人、特に公益財団法人とほぼ同様の社会的機能を果たしている。

公益財団法人が、一般的に相当規模の基本財産を必要とし、新たな組織の立ち上げを要するのに対し、公益信託は、既存の受託者が信託事務を遂行し、信託財産の取崩しも認められていることから、効率的・弾力的な運営が可能であることが特色とされており、比較的小規模な財産を公益目的のために拠出しようとする場合には、公益財団法人ではなく公益信託が用いられることが多い。

公益信託は、一般の信託と同じく、英米を中心に発展し、当初の救済活動を目的とするものから、医療・教育目的、自然保護や歴史的建造物の保護などの目的に広がり利用されるようになった。我が国においても、公益信託の制度は、旧信託法（大正11年法律第62号）の制定時から導入され、「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其ノ他公益ヲ目的トスル信託」を公益信託とし（旧信託法66条）、その成立には「主務官庁ノ許可ヲ受クルコトヲ要」し（同法68条）、成立した公益信託は「主務官庁ノ監督ニ属ス」る（同法67条）等の規定が設けられた。

もっとも、わが国では、公益法人の制度が先に普及・定着したことから、公益信託の活用は遅れ、その第1号の設定は昭和52年と遅かった。その後、学生に対する奨学金の支給や研究者への助成金の支給を目的とするものを中心として徐々に公益信託の利用は伸びて行き、平成14年ころ

には、信託銀行を受託者とする公益信託の件数は最高で572件、信託財産の残高は約737億円にまで達したが、その後は徐々に減少しており、平成27年3月末の時点で、信託銀行を受託者とする公益信託の受託件数は484件、信託財産の残高は約644億円となっている（上位3つは、奨学金支給が159件、232億円、自然科学研究助成が76件、85億円、教育振興が63件、25億円）。また、昭和52年から平成27年3月末までの累計の助成先数は約18万5000件、給付額は約766億円となっている<sup>1</sup>。

現在、法務省は、公益信託制度の見直しに向けた検討を行っていることから、本稿ではその状況や今後の展望について述べることにしたい。なお、本稿中、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解である。

## II 公益信託法制の見直しに至る経緯等

旧信託法は、平成18年に全面的見直しがされ、新信託法（平成18年法律第108号。以下「信託法」という）が制定された。その際、旧信託法のうち公益信託に関する部分の規定は、「公益信託ニ関スル法律」（以下「公益信託法」という）と題名が改められたが、実質的な内容については改正されずに維持された。その理由は、当時、公益信託と同様に主務官庁による許可制を採用していた旧民法の公益法人法制について全面的見直しが行われており、その動向を踏まえる必要があったことによる。そして、信託法制制定時の衆・参両院の附帯決議において、「公益信託制度については、公益法人と社会的に同様の機能を営むものであることにかんがみ、先行して行われた公益法人制度改革の趣旨を踏まえつつ、公益法人制度と整合性のとれた制度とする観点から、遅滞なく、所要の見直しを行うこと」とされた。

その後、平成20年12月から、旧民法下にお

いて設立された公益法人について、新たな公益法人制度の下での公益社団・財団法人への移行が行われていたが、平成25年11月に5年間の移行期間が満了した。

そこで、法務省は、平成27年4月1日から、研究者、実務家、関係省庁の担当者らによる「公益信託法改正研究会」（公益社団法人商事法務研究会主催。座長：中田裕康東京大学教授、座長代理：道垣内弘人東京大学教授）に参加するなどして、公益信託法制の見直しに向けた検討を進めている。

公益信託法改正研究会には、委員として、民法、信託法、行政法、租税法等の研究者、関係団体・省庁等の実務経験者等が参加されたほか、財務省等のオブザーバーも参加され、全10回にわたり、現在の公益信託の実務の紹介や新たな仕組みについての意見交換が行われた。研究会での議論を踏まえた検討結果については、平成27年12月17日に「公益信託法改正研究会報告書」（以下「研究会報告書」という）がとりまとめられており、今後の立法作業に有益な資料となることが期待されている。研究会報告書の全文および研究会資料等は、商事法務研究会のホームページに掲載されているので、御関心のある方は、ぜひご覧いただきたい。

## III 研究会報告書の要点

研究会報告書は、5部構成となっており、まず「I 総論」において公益信託制度の見直しを検討するに当たって軸となる視点を含めた基本的な方向性を示し、その後、「II 公益信託の認定」から「III 公益信託の監督・ガバナンス」を経て「IV 公益信託の終了事由等」までにつき、公益信託の設定から終了に至る時系列順に検討した上で、最後に「V その他」の論点を検討することにより、公益信託の将来像を俯瞰的に把握できるようにしている。

報告書は、全112ページ(資料等を除く)にわたる大部なものであることから、以下においては、上記ⅠないしⅤで取り上げられた論点のうちポイントとなる部分を説明する。

## 1. 「Ⅰ 総論」 (研究会報告書3～14頁)

### (1) 見直しの基本的な方向性

研究会報告書では、公益信託制度の見直しに際しては、公益財団法人や公益信託以外の目的信託等、公益信託と類似する制度とのすみわけに留意しつつ、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という基本的方向性が示されている。

### (2) 公益信託事務の範囲

現行法の下では、「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)により、公益信託の受託者が行い得る事務は、資金または物品の給付等を行う事務(助成事務)に事実上限定されている。また、税法上も認定特定公益信託として寄付金控除等の税制優遇を受けられる公益信託事務は、奨学金や助成金の支給等に限定されている。

研究会報告書では、公益信託の利用促進のためには受託者が助成事務以外の信託事務を行い公益を実現する仕組みがあることが望ましく、公益法人の事業に特段の限定がないことから、公益信託の受託者が、助成事務以外の信託事務を行うことを可能とすべきとされている。

一方、公益信託と公益法人とのすみわけの観点に加え、公益信託の受託者が公益目的の信託事務以外の信託事務(収益事務等)を行うことを認めると、公益信託に対する監督等の規制も厳格化し、公益法人と異なる軽量軽装備のメリットが失

われるおそれがあることなどから、公益信託の受託者が行う信託事務は、公益目的の信託事務およびそれに付随する信託事務(美術館の運営に付随する館内における絵葉書や記念品の販売、喫茶店の営業等)に限定し、収益事務等は除外すべきとされている。

### (3) 公益信託財産の範囲

現行法の下では、許可審査基準および税法の存在により、公益信託の信託財産は事実上金銭に限定されている。

研究会報告書では、公益信託財産から株式、不動産等を除外するまでの積極的な理由は見当たらず、信託法上の信託財産は受託者が信託により管理または処分をする一切の財産であると定義されていることや、信託財産が金銭かそれ以外の財産であるかによって信託法および信託業法の善管注意義務・忠実義務等の規律の適用に差異は設けられていないことなど踏まえ、金銭に加え、それ以外の不動産、有価証券、著作権等の財産を公益信託の信託財産とすることを可能とすべきとされている。

## 2. 「Ⅱ 公益信託の認定」 (研究会報告書15～48頁)

### (1) 公益信託の定義等

研究会報告書では、公益とは、社会全般の利益、すなわち、不特定かつ多数の者の利益を指すことを前提に、公益信託は、その信託行為の目的が、学術、技芸、慈善その他の公益を目的とするものであり、かつ、その目的を達成するための信託事務が、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものとして、具体的に列挙された信託事務であるものとすべきとされている。

そして、公益信託の利用者の多様な需要に応えるために、公益信託の受託者が行う信託事務の種

類は、公益社団法人及び公益法人の認定等に関する法律(平成18年法律第49号。以下「公益法人認定法」という)別表の掲げる公益目的の事業の種類と同一とし、公益信託の受託者が広く公益を目的とする信託事務を行うことを許容すべきとされている。

### (2) 公益信託の認定基準

研究会報告書では、公益信託の認定基準について、公益性の有無の判断では共通する面を持つ公益法人認定法5条の認定基準を参考として、信託と法人の異同を踏まえつつ、許可審査基準に代わる新たな公益信託の具体的な認定基準が検討されている。

#### ア 公益信託の受託者に関する認定基準

研究会報告書では、公益信託の受託者について、公益信託を安定的に運用し、税法上の優遇措置を受けられるようにするためには受託者の範囲を一定の要件を満たす法人に限定すべきである旨の案が示されている。一方、個人とほとんどかわらない法人も存在することや、公益信託の利用を多様な規模や方法により可能とするためには、公益信託の受託者として、弁護士などの士業を含む個人を許容すべきとの案も示されている。さらに、現在の税法上の優遇措置を受けるための要件と同様に、公益信託の受託者を信託会社に限定する案等も示されている。そして、この論点については、公益信託の受託者から第三者に対する公益信託事務の執行の委任が許容される範囲や、公益信託と、公益信託以外の目的信託および公益法人との制度的な相違を踏まえつつ引き続き検討すべきものとされている。

#### イ 公益信託事務に関する認定基準

研究会報告書では、受託者から関係者、営利事業者等への特別の利益の供与禁止や、公序良俗を害するおそれのある信託事務の禁止、収支相償(公益信託の受託者が行う公益信託事務による収入が、その実施に必要な費用の適正額を超えないと見込まれるものであること)などを公益信託の認定

基準とすることの要否が検討され、これらのうち、新たな公益信託の受託者が収益事務等を行わないことを前提とした場合、特に、収益事務等による公益信託事務への支障がないことを認定基準とする規律や、公益信託の受託者が行う信託事務のうち公益目的の信託事務の比率が100分の50以上となると見込まれるものであることを認定基準とする規律(公益法人認定法の公益目的事業比率に相当する規律)は設けないことが相当であるとされている。

#### ウ 公益信託財産に関する認定基準

研究会報告書では、公益信託の信託財産の運用、追加信託および寄付金等の計画の内容に照らし、その公益目的の達成に必要な信託事務を遂行することができる見込みがあること(信託財産の取崩しを内容とする場合にはその存続期間を通して信託事務を遂行することができる見込みであること)を認定基準とすべきとされている。また、受託者における遊休財産や株式の保有禁止、特定財産の処分制限等を認定基準とすることの要否についても検討され、積極、消極の両案が示されている。

#### エ 受託者の報酬に関する認定基準

研究会報告書では、公益信託の受託者に対するアンケート結果を踏まえ、公益信託の受託者の報酬について、信託事務の処理に要する人件費その他必要な費用を勘案して不当に高額にならない範囲とする算定方法が信託行為で明確に定められていることを認定基準とすべきとされている。

### (3) 公益信託の認定の主体

#### ア 主務官庁による許可制の廃止

現行法は、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、いわゆる主務官庁による引受けの許可制が採られている。

研究会報告書では、現在公益信託の受託者の大部分を占める信託銀行に対するアンケート調査の結果において、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があったり、

1 公益信託の受託状況(平成27年3月末現在)(一般社団法人信託協会ウェブサイト)(<http://www.shintaku-kyokai.or.jp/news/news270612.html>)。

2 (公益社団法人商事法務研究会ウェブサイト)([http://www.shojihomu.or.jp/p\\_trust.html](http://www.shojihomu.or.jp/p_trust.html))。

複数の官庁の所管にまたがる目的の公益信託の場合、許可までの手続に時間がかかるなどの問題点があることが指摘されたことを踏まえ、公益法人制度改革における主務官庁制の廃止と同様、主務官庁による引受けの許可制を廃止すべきとされている。

#### イ 新たな認定の主体

研究会報告書では、主務官庁による許可制が廃止された後の新たな公益信託の認定の主体について、判断主体を一元化し、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が公益信託の認定を行う案が示されているほか、民間団体が公益信託の認定を行う案等も示されている。

#### (4) 公益信託と目的信託との関係

研究会報告書では、公益信託を目的信託（受益者の定めのない信託）の一類型とする現行法の構造を維持することが相当とされている。また、公益信託の認定を受けていない目的信託を有効とした上で、公益信託の設定の前に目的信託を設定することは不要とすべきとされている。

### 3. 「Ⅲ 公益信託の監督・ガバナンス」(研究会報告書 49～83 頁)

#### (1) 監督・ガバナンスの全体像

現行法は、公益信託の引受け許可を、その目的たる信託事務を所管する主務官庁の裁量に委ねるとともに、引受けの許可後も、公益信託を主務官庁による各行政分野の特性に応じた後見の監督に服せしめている。

研究会報告書では、主務官庁による許可制の廃止に伴い主務官庁による監督を廃止する場合には、公益信託の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、主務官庁に代わる外部の第三者機関の権限は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で監督権限を与えることが相当であるとされている。そして、新たな公益信託における信託管理人、委託者、受託者等の各信託関係人の権限・義

務をどのように配分するかについては、それら相互の関係に留意しつつ、一般の信託における各信託関係人の権限とのバランスも踏まえて個別の権限・義務ごとに検討する必要があるとされている。

#### (2) 信託管理人

研究会報告書では、公益信託についてはその設定の段階から信託管理人を必置とし、信託管理人には一般の信託の信託管理人が有する権限を与えた上で、信託行為の定めによって信託管理人の権限を制限することはできないようにすべきとされている。

また、公益信託の信託管理人に善管注意義務および誠実・公平義務を負わせるほか、委託者が信託管理人となることを禁止し、欠格事由を設けるなどして、信託管理人の中立・公正な監督事務の執行を確保することが相当とされている。

#### (3) 委託者

研究会報告書では、公益信託の委託者の権限について、委託者の通常の意味や公正性を確保する観点から、一般の信託の利害関係人が有する権限に限定する案が示されている一方、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との案等も示されている。

#### (4) 受給権者

研究会報告書では、公益信託の受給権者（たとえば、奨学金の受給を受ける学生）について、一般の信託における受益者が信託の設定当初から受益権を有することが予定されているのと異なり、受給権者は不特定多数の中から選ばれるものであり、法律上の受益権を有しないことから、受給権者による監督に関する規律は設けないとすべきとされている。

#### (5) 運営委員会

研究会報告書では、現在のように奨学金を支給する学生等の選定に関する助言的な役割を果たす運営委員会を法律上の必置機関とする必要はない

とする案が示されている。一方、運営委員会に受託者や信託管理人の解任に関する一定の監督権限を与える案等も示されている。

#### (6) 外部の第三者機関

研究会報告書では、公益信託の認定を行う第三者機関の監督権限について、公益信託の受託者に対する事務処理の検査、公益信託の受託者に対する勧告・命令、公益信託の認定の取消権限等、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権限とすることが相当とされている。

また、裁判所の監督権限について、現行法下で裁判所の権限とされている本来的な司法作用に属する権限についてはこれを維持した上で、主務官庁制の廃止に伴い、現在は主務官庁の権限とされている検査役の選任等については、一般の信託と同様に、裁判所の権限とすることも含めて検討すべきとされている。

#### (7) 情報公開

研究会報告書では、公益信託における情報公開の内容は、信託と法人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べきとされている。

### 4. 「Ⅳ 公益信託の終了事由等」(研究会報告書 84～106 頁)

#### (1) 公益信託の終了事由

研究会報告書では、一般の信託に適用される信託法 163 条各号の終了事由のうち、受益権の存在を前提とする同条 2 号の事由以外の事由は、公益信託の終了事由とすべきとされている。また、一般の信託と異なり、公益目的に賛同した寄付者からの寄付等を受けて運営される場合もある公益信託については、信託法 164 条の委託者および受託者の合意等による終了は認めらるべきでないとしている。

#### (2) 公益信託の終了時における信託財産の帰属

公益信託法 9 条は、公益信託の終了原因が生じた場合において、帰属権利者の指定に関する定めがなかったときは主務官庁が類似の目的のために

信託を継続することができる旨を定めている。これは、公益信託の特色の一つをなすシ・ブレ原則（いったん公益のために供された財産は、出捐者の意思に反しない範囲内で最大限にその効用を発揮させるべきとの英米法上の原則）に由来するものである。

研究会報告書では、シ・ブレ原則の趣旨自体は新たな公益信託制度においても妥当することから、主務官庁が継続の要否の判断をすることは廃止すべきであるが、公益信託の受託者が一次的に公益信託の継続の要否を判断した上で、その判断を主務官庁に代わる新たな公益信託の認定機関が認可した場合には、類似の公益信託として継続させることが相当であるとされている。

#### (3) 信託行為における残余財産の帰属権利者の定め

研究会報告書では、公益信託終了時の残余財産の帰属先として、それが公益目的のために拠出され税制優遇を受けて形成された財産であることから、国、地方公共団体または当該公益信託と類似の目的を有する他の公益信託に限定する案のほか、それに加えて当該公益信託と類似の事業目的を有する他の公益法人に限定する案が示されている。また、残余財産を公益信託の認定前後に取得・形成した財産に分け、認定前の財産については帰属先を限定しないが、認定後の財産については上記二案のように帰属先を限定するとの案も示されている。

また、研究会報告書では、公益信託終了時における信託財産の帰属先については、税制優遇を受けられるようにする観点から、信託行為で委託者またはその相続人を帰属権利者と定めることは原則禁止とすることが相当とされた上で、その例外を認めるかについてなお検討すべきとされている。

さらに、残余財産の最終的な帰属先を清算受託者にするか、国庫の帰属とするかについても検討が必要であるとされている。

#### (4) 公益信託と私益信託との相互転換の可否

研究会報告書では、公益信託の委託者は一つの公益目的のために財産を拠出する事例が大半であることに加え、制度のわかりやすさという観点からすれば、公益信託と私益信託との相互転換を否定する信託法 258 条を公益信託にも適用する現在の規律を維持し、公益信託と私益信託との相互転換を認めないとする案が示されている。一方、委託者の多様な需要に応えるために、公益先行信託（公益信託の設立から一定期間後に当該信託を私益信託に転換する形態）および残余公益信託の両方を認める案が示されているほか、折衷的に、残余公益信託（私益信託の設定から一定期間後に当該信託を公益信託に転換する形態）のみを認める案も示されている。

### 5. 「V その他」

#### （研究会報告書 107～111 頁）

##### (1) 公益信託の名称

公益信託法の下では、公益信託の名称について、許可審査基準によりその名称が適切であることが要件とされており、「公益信託〇〇基金」のような名称が付けられることが多い。研究会報告書では、公益法人認定法 9 条等の規定を参考として、新たな公益信託の名称中には公益信託という文字を用いなければならないものとされ、また、第三者による公益信託の名称の使用は禁止され、不正目的をもって他の公益信託と誤認されるおそれのある名称または商号を使用した場合には、公益信託の受託者がその使用の差止めを請求することを可能とすべきとされている。

##### (2) 移行措置

研究会報告書では、新たな公益信託法制が施行される場合において、既存の公益信託をどのように取り扱うか、その移行措置の内容についても複数の案が示されている。

## IV 今後の見通し

公益信託法制の見直しは、平成 18 年の信託法改正時からの積み残し課題となっており、公益信託法の題名、条文が片仮名文語体のままであることはもとより、公益法人において廃止された主務官庁制が公益信託にのみ残存していることは、基本的な法令の現代化の要請から望ましくない状況にあるといえる。

また、現在、公益信託の利用実績は伸び悩み、徐々に減少している状況にあるが、これからの少子・高齢化社会において、公益法人よりも効率的、弾力的な運営が可能な公益信託を用いて民間の資産が教育・研究に加えて福祉等の公益に供されることの意義はより高まっていくことが予想され、その適正な利用を促進するために必要な手当てを施すことも急務である。

もっとも、これまで長きにわたり各主務官庁および地方公共団体に委ねられてきた公益信託の認定・監督に関する権限を大きく変更する規律の変更は、公益信託の運営に関与されてきた多くの関係者にとって相当な労力を要することが想定される。現在の公益信託の軽量・軽装備のメリットはできるだけ維持し、実際に制度を利用する委託者および受託者等の使い勝手のよい仕組みとすることも十分留意しなければならない。法務省としては、現在休会中の法制審議会信託法部会を再開する予定であるが、さらに多くの方々の御協力を得ながら、より良い制度作りに向けた緻密な検討を行っていきたいと考えている。本誌読者の方々におかれても、今後の公益信託法制の見直しの状況について、御関心をもっていただけると幸いである。☐