

公益信託法の見直しに関する論点の検討（1）

目 次

第1	公益信託法の見直しの基本的な方向性.....	2
第2	信託事務及び信託財産の範囲.....	6
1	助成事務以外の信託事務の許容.....	6
2	許容される信託事務の範囲.....	7
3	信託財産の範囲	12
4	公益信託の類型に応じて複数の規律を設けることの要否.....	16
第3	公益信託の受託者の範囲.....	17

第1 公益信託法の見直しの基本的な方向性

公益信託法の見直しを検討するに際しては、公益財団法人、公益信託以外の目的信託（注）等の公益信託と類似の制度との相違、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していく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してどうか。

（注）信託法第258条の受益者の定めのない信託をいう。

（補足説明）

1 公益信託は、現在、個人の篤志家や企業が自らの財産を公益的な活動に供するための仕組みとして、奨学金の支給や、自然科学・人文科学分野の研究助成、海外への経済的・技術的協力、まちづくり、自然環境保護といった幅広い分野で活用されている。もっとも、公益信託の利用は、平成14年頃にピークを迎えて以降は、受託件数、受託財産残高のいずれも減少傾向にあり、平成28年3月末時点では、479件、約624億円となっている。

公益信託制度については、平成18年の信託法制定時の衆・参両院の附帯決議において、「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。」とされている。

公益法人制度については、平成14年3月29日に閣議決定された「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」において、「民間非営利活動を社会・経済システムの中で積極的に位置付ける」とともに、「公益法人制度について、関連制度（NPO、中間法人、公益信託、税制等）を含め抜本的かつ体系的な見直しを行う。」とされ、民間非営利活動を社会・経済活動の中に積極的に位置付けた上で、公益信託制度等の関連制度を含めた公益法人制度の抜本的改革の検討が開始された。

その後、平成15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」では、画一的な対応が重視される行政部門や、収益を上げることが前提となる民間営利部門だけでは、社会の様々なニーズに十分に対応することが困難になっているのに対し、民間非営利部門であればこのような制約が少ないとして、「民間非営利活動を我が国の社会経済システムの中に積極的に位置付け、その活動を促進するための方策を講ずる必要がある。」とされており、民間非営利活動ひいては民間の公益活動を促進するという政策決定の下に、新たな公益法人制度が構築されている。

このような公益法人制度改革の際の政策決定を踏まえると、公益信託制度の見直しを検討するに当たっても、民間の公益活動を促進するという観点から、公益信託の適正な利用が促進されるように、現在の制度の問題点を把握した上で、委託者及

び受託者等の当事者にとって利用しやすい制度とするための改正を行う必要があると考えられる。

2 公益財団法人との関係

公益信託は、民間が主体的にその財産を公益的な活動に供する仕組みという点で、公益財団法人と類似の社会的機能を果たしており、前記1の国会の附帯決議において「公益法人制度と整合性のとれた制度とする観点」からの見直しが求められている。

現在運営されている公益信託の信託事務は、資金又は物品の給付を行う助成事務に限られ、公益信託の設定時に認められる信託財産も事実上金銭に限定されていることから、公益信託は、専ら奨学金や助成金の支給等の用途にのみ用いられている。これに対して、公益財団法人においては、その実施する公益目的事業の範囲や法人として保有する財産の種類は限定されておらず、多様な公益目的事業を行うことが可能となっていることから、公益信託の信託事務や信託財産の範囲を公益財団法人と同様にしようという方向性が考えられる。

他方で、現在の公益信託制度には、公益財団法人と比較して簡易かつ低コストで設定できるという利点があり、これを維持するという観点にも留意する必要がある。すなわち、公益財団法人では、既存の一般財団法人が公益認定を受ける場合を除けば、出資者は法人組織を新たに立ち上げる必要があるところ、公益信託では、既に存在する受託者が有する人的・物的資源を活用することが可能であるため、その分設定コストが低廉で、小回りが利く軽量・軽装備の制度となっている。

公益信託法の見直しを検討するに際しては、上記のような公益信託の利点を維持しつつ、公益財団法人との制度的な相違点や、公益信託及び公益財団法人のそれぞれの適切な活用場面を意識して検討することが必要であると考えられる。

3 目的信託との関係

公益信託法第1条は、「受益者ノ定ナキ信託ノ内学術、技芸、慈善、祭祀、宗教其ノ他公益ヲ目的トスルモノニシテ次条ノ許可ヲ受ケタルモノ(以下公益信託ト謂フ)ニ付テハ本法ノ定ムル所ニ依ル」として、公益信託を目的信託の一類型と位置付けている。また、同法第2条は、目的信託のうち公益を目的とするものは、「主務官庁ノ許可ヲ受クルニ非ザレバ其ノ効力ヲ生ゼズ」と規定しており、同条の解釈としては、公益を目的とするが、主務官庁の許可を受けていない目的信託を無効とする考え方方が存在する。

そして、現在の目的信託の受託者要件を定める信託法附則第3項は、「受益者の定めのない信託(学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他公益を目的とするものを除く。)」として、その対象から主務官庁の許可の有無を問わず「公益を目的とするもの」を

除外していることからすると、現行法は、主務官庁の許可を受けていない公益目的の目的信託が無効であることを前提に、その場合の受託者要件を規定していないと考えることが可能である。

しかし、少なくとも立法論としては、主務官庁又はこれに代わる主体による許可又は認定が認められなくても、信託法附則第3項及び同法施行令第3条の受託者要件を満たす場合には、公益を目的とする一般の目的信託として有効とすべきであるとする考え方方が十分あり得る。

なお、別途「第3 公益信託の受託者の範囲」で検討するが、新たな公益信託制度においては、その継続性、安定性の確保及び健全な利用促進の見地から、扱い手である受託者の範囲を限定し、例えば自然人を受託者とする信託は公益信託の認定を受けられないようすべきであるとの考え方があり得る。その場合には、自然人を受託者とする公益目的の信託を設定しても、公益信託の認定を受けられず、一般的の目的信託としても信託法附則第3項及び同法施行令第3条の受託者要件を満たさないことから無効となる。

このような帰結を不当であるとして、現在の信託法附則第3項及び同法施行令第3条の受託者要件を自然人も許容されるものに変更し、公益信託の認定を受けられないが自然人を受託者とする公益目的の目的信託については有効とするべきであるという考え方もあり得る。

一方、目的信託の濫用的な利用を防止する趣旨で定められている信託法附則第3項及び同法施行令第3条の受託者要件を変更することは、積極的な立法事実が見当たらぬことから困難であることを前提として、自然人を受託者とする公益目的の目的信託については、公益信託としても目的信託としても無効とすることが制度の簡明さという点で優れているという考え方もあり得る。

新たな公益信託制度を検討するにあたっては、これらの点に留意しつつ、両者の適切なすみ分けがされるような制度設計とする必要があると考えられる。

4 税法との関係

現在の税法では、主務官庁の許可を受けた公益信託のうち、一定の要件を満たした公益信託に金銭を支出した者のみが、特定公益信託又は認定特定公益信託として、寄附金控除等の税法上の優遇措置を受けることができる（注）。

他方、公益法人制度においては、公益認定と税法上の優遇措置の適用の有無とが一致しており、全て税法上の優遇措置を受けることができる。

公益信託の利用者にとって、自らの財産を拠出する際に税法上の優遇措置を受けられることは、公益信託を利用する大きな理由となっているが、現行制度の下では、主務官庁による公益信託の許可と税法上の優遇措置の適用とが異なる基準で判断されており、いわば二段階（特定公益信託）、三段階（認定特定公益信託）の仕組みと

なっている。そのため、主務官庁による許可を受けただけでは税法上の優遇措置が受けられず、制度が複雑で利用者にとって使いにくいものとなっている面がある。

税法上の優遇措置の基準については本部会の直接の検討対象ではないが、公益信託法の見直しを行うに当たっては、公益法人制度と平仄を合わせ、公益信託の認定を受けることにより税法上の優遇措置を受けることが可能な制度となることも視野に入れながら、新たな認定基準や、監督・ガバナンスに関する規律を検討する必要があると考えられる。

(注) 公益信託についての現行税法上の優遇措置としては、信託財産を預金運用する場合のその所有期間等に対応する部分の利子非課税等(所得税法第11条第2項、同法施行令第51条)があり、それは特定公益信託又は認定特定公益信託でない、一般の公益信託においても適用される。また、特定公益信託又は認定特定公益信託の要件を満たす場合には、以下のとおり税法上の優遇措置を受けることができる。

ア 特定公益信託

特定公益信託とは、①信託の終了の時における信託財産がその委託者に帰属しないこと、②信託が、合意により終了できないものであること、③出捐する財産が金銭に限られていること等の一定の要件を満たすことが信託行為において明らかであり、信託会社(信託兼営金融機関を含む。)が受託者であることについて主務大臣の証明を受けた公益信託をいう(所得税法施行令第217条の2第1項等)。

特定公益信託については、金銭を支出した者が法人の場合には、特定公益信託の信託財産とするために支出した金銭は、一般寄附金として一定限度額まで損金算入の対象となり(法人税法第37条第6項前段)、信託財産について生じた収益は、当該法人の収益でないものとみなされる(同法第12条第3項)。

また、金銭を支出した者が個人の場合には、その者が死亡したときに、公益信託が特定公益信託の要件を満たすものであれば、当該公益信託に関する権利の価額は、相続税の計算においてゼロとして取り扱われる(相続税法基本通達9の2-6)。

イ 認定特定公益信託

認定特定公益信託とは、特定公益信託のうち、科学技術に関する試験研究を行う者に対する助成金の支給などの所得税法施行令第217条の2第3項に規定する公益目的を信託目的とし、かつ、その目的に関し相当と認められる業績が持続できることにつき当該特定公益信託に係る主務大臣の認定を受けたもの

(その認定を受けた日の翌日から5年を経過していないものに限る。)をいう(所得税法施行令第217条の2第3項等)。

認定特定公益信託については、金銭を支出した者が法人の場合には別枠損金算入が認められるほか(法人税法第37条第6項後段、第4項)，相続人等が遺産のうち金銭について相続税の申告期限までに信託財産とするために支出した場合には非課税が認められる(租税特別措置法第70条第3項)。

また、金銭を支出した者が個人の場合には、公益信託の信託財産とするために支出した金銭について寄附金控除が認められる(所得税法第78条第3項、第1項)。

5 以上を踏まえると、公益信託法の見直しを検討するに際しては、公益財団法人、公益信託以外の目的信託等の公益信託と類似の制度との相違、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していく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。

第2 信託事務及び信託財産の範囲

1 助成事務以外の信託事務の許容

公益信託の受託者が、助成事務(注)に加え、助成事務以外の信託事務を行うことを許容することでどうか。

(注) 資金又は物品の給付を行う信託事務をいう。

(補足説明)

1 公益信託法には、公益信託の受託者が行う信託事務の範囲を制限する規定は存在しない。もっとも、許可審査基準「2 授益行為」イは、公益信託の「授益行為の内容は、原則として、助成金、奨学金、奨励金、寄附金等の支給若しくは物品の配布のような資金又は物品の給付であること」と規定しており、主務官庁による許可の実務においては、助成事務以外の信託事務を目的とする公益信託を許可しない運用がされている。また、税法上も認定特定公益信託として認定される公益信託の目的の範囲は、助成金の支給等に限定されている(所得税法施行令第217条の2第3項等)。

2 このような行政実務の運用を踏まえ、現行税法上の取扱いと連続性を有する規律を設けようとする観点からは、新たな公益信託制度において受託者が行う信託事務の範囲も助成事務に限定すべきであるという考え方もあり得る。しかし、民間の主

体的な公益活動を促進するという観点からは、公益信託の受託者が助成事務を行うことにより公益目的を実現する仕組みがあるだけでなく、受託者自らが助成事務以外の信託事務（例えば、美術館の運営、歴史的建造物の保存等の信託事務）を行うことにより公益目的を実現する仕組みがあることが望ましい。また、公益信託と類似の社会的機能を営む公益法人制度においては、公益法人が行う公益目的事業の範囲について上記のような限定はされていないことに照らすと、公益信託制度においてのみ信託事務の範囲を助成事務に限定することは適当でないといえる。

したがって、公益信託の受託者が、助成事務に加え、助成事務以外の信託事務を行うことを許容すべきであると考えられるが、どうか。

3 他方、上記2のように公益信託の受託者が行う信託事務の範囲を現在よりも拡大した場合には、公益信託の監督を行う機関において多様な信託事務を監督する必要性が生じ、その監督の実効性の確保や税法上の取扱いが困難となる可能性がある旨の指摘もされている。

そうすると、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許容する場合には、それと併せて公益信託の監督・ガバナンスに関する規律を厳格にするとの方策が考えられる一方で、軽量・軽装備という公益信託のメリットを維持する観点からは公益信託の監督・ガバナンスに関する規律を過度に厳格にすべきでないとの方考え方もあり得るところであり、両者の調整が必要になる。これらの点について、どのように考えるか。

2 許容される信託事務の範囲

公益信託の受託者が行うことができる信託事務は、公益目的の信託事務（注）に限定し、それ以外の信託事務を行うことはできないとするはどうか。

(注) 公益目的の信託事務とは、一定の公益目的に従った財産の管理又は処分及びその他の当該公益目的の達成のために必要な行為をいう。公益目的の達成のために必要な行為には、公益目的の達成のために直接必要な行為のほかに、公益目的の達成のために間接的に必要な行為も含まれ、これらに該当するか否かは、原則として公益信託の認定を行う外部の第三者機関が認定することを想定している。また、公益目的の信託事務に当たるか否かの判断において、公益信託の受託者が信託事務を行う際の収入の有無を問わないことを前提としている。

(補足説明)

1 想定される信託事務の例

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許容するとした場合でも、更に進んで、それらの信託事務のうち、公益信託の受託者が行うことが許容されるのは、具体的にどのような信託事務であるのかが問題となる。

具体例として、美術館の運営によって文化及び芸術の振興を目的とする公益信託や、留学生向けの学生寮の運営によって国際相互理解の促進等を目的とする公益信託を挙げた場合には、その公益信託の受託者が行うことが想定される信託事務としては、次の（表）に掲げるような事務が想定される。

（表）

具体例（当初信託財産） 信託事務の分類	美術館の運営（当初の信託財産として美術品及び金銭を想定）	留学生向けの学生寮の運営（当初の信託財産として既存の建物及び金銭を想定）
① 公益目的の達成のために直接必要である信託事務	美術館の建築・保存（敷地の購入、建物の建築・保存）、美術品の保管、美術品の公開（無償又は有償）、展示品入れ替えのための美術品の売却・購入	学生寮の保存、留学生への居室・食事の提供（無償又は有償）、老朽化した学生寮の改築費用を捻出するための一部敷地の売却
② 公益目的の達成のために間接的に必要である信託事務	美術館内でのミュージアムショップ、カフェの営業	学生寮内の売店の営業、近隣住民との交流を図るバザーの開催
③ 公益目的の達成と関連しない信託事務	美術と関連しない書籍の出版、美術館の運営費用捻出のための美術品の売却・購入、美術館の建物の結婚式・ビジネス会議等への賃貸、学生寮の空き部屋の一般宿泊客向け賃貸、投資用不動産の購入・賃貸等	

2 検討

（1）公益目的の達成のために直接必要である信託事務（①）について

公益目的の達成のために直接必要である信託事務（①）は、公益信託の本来的な信託事務であり、許容されることは当然である。例えば、美術館の運営による文化及び芸術の振興を目的とし、委託者の所有していた美術品及び金銭を設定当初の信託財産とする公益信託においては、受託者が敷地を購入して美術館の建物を建築し、その建物内に美術品を展示する信託事務を行うことが想定されるが、これらは文化及び芸術の振興という公益目的のために直接必要である信託事務であるものということができる。①の信託事務の中には、例えば、受託者が有償で

美術品を公開したり、美術品の入替えのために所蔵中の美術品を売却し、新たな美術品を購入したりするなど一定の収入が発生する信託事務もあり得るが、受託者が公益目的のために直接必要である信託事務を行う際に一定の収入が発生することを理由にそれを禁止した場合には、逆に公益目的の達成が阻害されてしまうことになるから、①の信託事務であれば、それに伴い一定の収入が発生するとしても許容すべきであると考えられる。

なお、公益法人制度においては、公益財団法人が公益目的事業を行う際に収入を得ることが予定されており、法人税法においては、法人税法施行令第5条第1項に規定する34種類の事業に該当し、継続して事業場を設けて行われるものと課税の対象となる収益事業とする一方で、これらの事業が公益目的事業に該当する場合には、課税の対象となる収益事業に含まれないとされている（同令第5条第2項第1号）。

(2) 公益目的の達成のために間接的に必要である信託事務（②）について

例えば、美術館内でのミュージアムショップやカフェの営業は、①の信託事務に伴って受託者が行うことにより、美術館利用者にとっての利便性が高められ、その結果、文化及び芸術の振興という公益目的の実現が増進されるものといえることから、公益目的の達成のために間接的に必要である信託事務（②）ということができる。このような信託事務を受託者が行った場合には、一定の収入が発生し得るが、そのことを理由にこれらを禁止した場合には逆に公益目的の達成が阻害されてしまうことになるから、②の信託事務と③の公益目的の達成と関連しない信託事務とをどのように区別するのかが問題となるものの、公益信託の利用を促進する観点からは、公益信託の受託者が②の信託事務を行うことを許容すべきであると考えられる。

なお、公益法人制度においては、美術館内でのミュージアムショップやカフェの営業が、公益法人の行う公益目的事業の一部として許容される例が存在している。

(3) 公益目的の達成と関連しない信託事務（③）について

①及び②の信託事務は、当該信託事務自体が公益目的の達成のために必要であるのに対し、公益目的と関連しない信託事務（③）は、その信託事務自体によって公益目的が達成されるということはできない。

③の信託事務であっても、それを受託者が行うことによって得られる収入が、受託者が公益目的の信託事務を行う際にその費用として支出されるのであれば、これを公益信託の受託者が行うことを認めるべきであるという考え方もあり得る。

しかし、③の信託事務を受託者が行うことを許容した場合には、本来、①の公

益目的の達成のために直接必要な信託事務に投入されるべき受託者の人的・物的資源が③の信託事務を行うために利用されたり、③の信託事務を行う際に信託財産に損失が生じたりする可能性があり、①の信託事務に悪影響を及ぼすおそれもある。そのため、公益目的の達成と関連しない信託事務（③）を受託者が行うことは許容すべきでないと考えられる。

なお、公益法人制度においては、公益財団法人が公益目的事業以外の事業（以下「収益事業等」という。公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（以下「公益法人認定法」という。）第5条第7号参照）を行うことは禁止されていないものの、公益財団法人が収益事業等を行うことによって公益目的事業の実施に支障を及ぼすおそれがないこと（同号）や、公益目的事業比率が100分の50以上となることが見込まれること（同法第5条第8号、第15条）などが、公益財団法人の認定基準として規定されている。

（4）小括

以上のとおり、公益信託の受託者が、①の公益目的の達成のために直接必要である信託事務及び②の公益目的の達成のために間接的に必要である信託事務を行うことは許容すべきであるが、③の公益目的の達成と関連しない信託事務を行うことは許容すべきでないと考えられるが、どうか。

なお、公益法人制度においては、③の公益目的の達成と関連しない信託事務に相当する収益事業等を公益法人が行なうことが許容されているが、それに伴い公益信託制度と比較すると厳格な認定基準が採用されている。収益事業等を行うことが可能な法制度として公益法人制度が既に存在していることを踏まえれば、軽量・軽装備という公益信託のメリットを維持するという観点からは、公益法人制度と同様の認定基準を公益信託に導入することは適切でなく、このことからも③の公益目的の達成と関連しない信託事務を許容すべきではないと考えられるが、どうか。

3 各信託事務の区別について

- (1) ①の公益目的の達成のために直接必要である信託事務及び②の公益目的の達成のために間接的に必要である信託事務を許容し、③の公益目的の達成と関連しない信託事務を許容しないとしても、①から③までの信託事務をどのように区別するのかが問題となる。このうち、①及び②の信託事務は、いずれも許容されるものであり区別の実益はないことから、実際には、①及び②の信託事務（許容される）と③の信託事務（許容されない）とをどのように区別するのかが問題となる。
- (2) ①及び②の信託事務と③の信託事務とを区別するためには、①及び②の信託事

務について定義規定を置いた上で、公益信託の受託者が①及び②の信託事務に該当しない信託事務を行うことを許容しないとする方法が考えられる。例えば、①の信託事務は「公益目的の信託事務」、②の信託事務は「公益目的の信託事務に付随する信託事務」（以下「付隨事務」という。）と定義する方法である。

もっとも、付隨事務について、公益目的の信託事務に付隨する信託事務であるとの定義規定を置くだけでは、公益信託の受託者として許容されるか否かの判断基準が明確になるとはいえない。また、付隨事務として想定される信託事務には様々なものがあり得ることから、付隨事務について更に明確な定義をすることも困難であると考えられる。したがって、②の信託事務を付隨事務として法制上位置づけることには困難が伴う。

- (3) 次に、①の信託事務を「公益目的の信託事務」、②の信託事務を「公益目的の信託事務に付隨する信託事務」として定義するのではなく、①及び②の信託事務を包摂する「公益目的の信託事務」のみを法律上の概念とした上で、公益信託の受託者が行う信託事務が「公益目的の信託事務」として許容されるか否かについては、公益信託の認定を行う外部の第三者機関の判断に委ねるという方法が考えられる。すなわち、前記2(2)のとおり、現在の公益法人制度における認定実務では、文化及び芸術の振興を目的とする公益財団法人において、美術館内でのミュージアムショップやカフェの営業が「公益目的事業」として認定される例が存在しているところ、それを参考として、公益信託の認定を行う外部の第三者機関の判断を踏まえた上で、公益信託の受託者が美術館内でのミュージアムショップやカフェの営業を「公益目的の信託事務」として行うことを可能とし、それ以外の信託事務を許容しないとすることが考えられる。

このような方法を採用した場合、実務的には、公益信託の認定を受ける際に、公益信託の受託者が行う信託事務を申請者の側で個別具体的に申請書に記載し、それらの事務が「公益目的の信託事務」に該当するかを、公益信託の認定を行う外部の第三者機関が判断することが想定される。もっとも、個別具体的な信託事務の内容を公益信託の申請段階で記載することを要求することは、申請者の負担を増大させることになる上、公益信託の認定を行う外部の第三者機関における審査も長期化するおそれがあることから、軽量・軽装備という公益信託のメリットを維持しようとする観点との調整が必要となり得る。

また、公益信託の受託者が、公益信託の認定を受けた後、新たな「公益目的の信託事務」を行うためには、その信託事務について外部の第三者機関から追加の認定を受けることが必要となることから、受託者がその煩を避けるために新たな「公益目的の信託事務」を行うことに対し消極的になる可能性は否定できないのであって、その点についても留意する必要がある。

(4) 以上によれば、①及び②の信託事務（許容される）と③の信託事務（許容されない）を区別する方法としては、①及び②の信託事務について「公益目的の信託事務」の概念に含まれるものとして整理した上で、公益信託の受託者が行うことができる信託事務は、「公益目的の信託事務」（①及び②の信託事務）に限定し、それ以外の信託事務（③の信託事務）を受託者が行うことはできないとすべきであると考えられるが、どうか。

3 信託財産の範囲

公益信託の信託財産の範囲について、金銭に限定しないこととすることでどうか。

（補足説明）

1 公益信託法には、公益信託の信託財産の範囲を限定する規律は存在しないが、許可審査基準「4 信託財産」イは、「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、引受け当初の信託財産の中の相当部分を占めていないことを公益信託の許可基準としている。また、税法上の認定特定信託及び特定公益信託の要件として、「当該公益信託の受託者がその信託財産として受け入れる資産は、金銭に限られるものであること」（所得税法施行令第217条の2第1項第3号）とされ、信託財産の運用も預貯金、国債、地方債、特別の法律により法人の発行する債券又は貸付信託の受益権の取得等に限定されている（所得税法施行令第217条の2第1項第4号等。）。これらの規律により、現在の公益信託の引受け当初の信託財産は事実上金銭に限定され、公益信託の存続期間中も、受託者が上記の運用可能な資産以外の財産を取得することはない。

許可審査基準は、公益信託の運営の継続性を確保するために公益信託の信託財産を安定的な財産に限定したものと考えられる。なお、税法上の要件については、みなし譲渡課税（注）が生じないようにするために設けられたものであるとの指摘がある。

（注）みなし譲渡課税

所得税法には、資産を個人から法人に贈与等した場合には、当該資産を時価で譲渡したものとみなして、その贈与等の時点の含み益に課税する旨の規定（みなし譲渡課税。所得税法第59条第1項第1号）がある。

委託者が金銭以外の資産を公益信託に拠出した場合に、委託者が所得税法第13条第2項により受益者とみなされるとき（委託者が受託者との合意により

信託の変更をする権限を有し、かつ、帰属権利者とされているような場合が考えられる。同法施行令第52条第2項及び第3項参照)は、所得税法上は委託者が当該資産を引き続き有しているものとして課税されるため、当該資産の抛出が資産の譲渡とはされず、当該資産の抛出に係る含み益について、抛出時点ではみなし譲渡課税がされない。このような公益信託においては、資産の抛出後に、公益信託の受託者が信託財産の運用の一環として当該資産を第三者に譲渡すると、その資産の委託者が当該資産を譲渡したものとして当該譲渡時点における譲渡益に課税されることになる。

また、委託者が受益者とみなされない場合には、当該公益信託は、法人課税信託として、資産の抛出時にみなし譲渡課税がされる(所得税法第6条の3第7号)。

なお、現行法においては、法人税法附則第19条の2が公益信託について特例が設けられており、特定公益信託以外の公益信託の委託者等は、当該公益信託の信託財産に属する資産及び負債を有するものとみなされ、かつ、当該信託財産に帰せられる収益及び費用は当該委託者等の収益及び費用とみなされ(同条第1項)、また、特定公益信託以外の公益信託は、法人課税信託(法人税法第2条第29号の2ロ)には該当しないものとする(法人税法附則第19条の2第2項)とされている。新たな公益信託制度を検討するにあたっては、公益信託を受益者等課税信託と法人課税信託とのいずれに位置付けられるか等といった課税関係も視野に入れて検討する必要があると思われる。

2 信託法上、信託財産は、「受託者に属する財産であつて、信託により管理又は処分をすべき一切の財産」をいうとされ(同法第2条第3項)、信託の対象となる財産には、金銭的価値に見積もり得るもの全てが含まれると解されている。

新たな公益信託制度を検討するに当たって、前記1の現行法上の実務運用を踏まえるのであれば、上記信託法の規定の例外として、公益信託の設定時及び公益信託の存続期間中の信託財産の範囲を、金銭や、価値の安定的な財産に限定するか否かを検討する必要がある。

現行法上の実務運用において、公益信託の信託財産が価値の安定的な財産、特に金銭に限定されている趣旨は、信託財産に価値の不安定な財産が入ることにより公益信託の継続的な運営に支障が生ずることを防止することにあると考えられる。

しかし、新たな公益信託制度において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許容する場合には、例えば、美術品や歴史的建造物を信託財産として、それらの公開や保存を信託事務とする公益信託を設定することがあり得るが、評価が容易でない美術品や歴史的建造物が信託財産になったからといって、直ちに公益信託の継続的な運営が妨げられるとは考え難い。また、現行法上も、公益信託

の信託財産の元本を取り崩し、信託財産がなくなれば終了するという形態の公益信託は認められているのであるから、公益信託の継続的な運営の確保という点を過度に重視して、信託財産の範囲を限定する合理性は乏しいと考えられる。

さらに、現行制度上の実務運用の弊害として、公益信託の委託者となることを希望する者が、自らの保有する著作権や不動産等の財産を信託財産として拠出することを希望しても、一度金銭に換価してからでなければ公益信託の信託財産として拠出することが認められることにより、利用者のニーズに応えられていないという問題点が指摘されている。著作権や不動産等の財産であっても、その財産が公益目的の信託事務に活用されるのであれば、それを設定段階で排除する必要はないのであり、このような制限は、委託者に無用な負担を強いるものであり、公益信託の利用を妨げるものといえる。

したがって、新たな公益信託の信託財産の範囲については、金銭に限定しないものとすべきと考えられるが、どうか。

こうした考え方に対しては、現在の公益信託制度が全体として比較的簡易な仕組みとされているのは、公益信託の信託財産が金銭に限定され、受託者も事実上信託会社（信託兼営金融機関を含む。）に限定されているためであり、金銭以外の財産を公益信託の信託財産とすることを許容した場合には、公益信託の軽量・軽装備というメリットが損なわれる可能性があるとの指摘があり得るが、どのように考えるか。

3 その他の課題

(1) 公益目的の信託事務と関連しない信託財産

公益信託の受託者が行う信託事務の範囲について、公益目的の信託事務に限定した場合には、公益信託の信託財産も公益目的の信託事務を行うために必要な財産に限定すべきであるという考え方があり得る。例えば、文化及び芸術の振興を目的とし、美術館の運営を信託事務とする公益信託においては、公益信託の信託財産の運用として投資用不動産を購入、賃貸することは許容するべきでないと考えられるが、そうであれば、そもそも投資用不動産を当該公益信託の信託財産とすることを許容するべきではないとの考え方もあり得る。

この点について、どのように考えるか。

(2) みなし譲渡課税との関係

金銭以外の信託財産を公益信託の信託財産とすることを許容した場合には、前記1のみなし譲渡課税との関係について検討する必要がある。不動産等の財産を信託財産とすることを認めたとしても、それが多額の含み益が生じている財産であれば、委託者に多額のみなし譲渡課税がされることになり、結果として、公益信託の利用が妨げられるおそれがある。

公益信託に拠出された財産について、一般的に当該財産の含み益に対する課税をしないことを正当化することは、公益信託に財産を拠出した場合以外のキャピタルゲインには原則課税される建前が採られていることを踏まえると著しくバランスを欠くこととなり不可能であると考えられる。

他方、公益法人税制においては、公益法人に対する一定の財産の寄附が教育又は科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益の増進に著しく寄与することなど一定の要件を満たすものとして国税庁長官の承認を受けたときは、そのみなし譲渡益相当額に係る所得税を非課税とし、寄附財産が公益目的事業に使用されなかつた場合等には寄附者あるいは公益法人に当該所得税を（取戻し）課税する特例制度が存在する（租税特別措置法第40条）。このことを踏まえると、公益信託についても、公益法人と同等の特例措置を導入し、一定の場合の委託者のみなし譲渡益相当額に係る所得税を非課税とすることが必要であるとの考え方がある。

以上のような、みなし譲渡課税との関係について、どのように考えるか。

(3) 信託財産の運用について

現在の税法上、公益信託の受託者が受け入れができる信託財産は事実上金銭に限定され、この金銭の運用については、預貯金、国債、地方債、特別の法律により法人の発行する債券又は貸付信託の受益権の取得等の安定的な運用に限定されている（所得税法施行令第217条の2第1項第4号等）。

新たな公益信託制度においては、公益信託の受託者が、上記のような極めて安定的な信託財産の運用のほかに、信託財産として保有する金銭を用いたポートフォリオ運用、信託財産として保有する特許権についての専用実施権の設定、株式・社債等の有価証券や、投資信託の購入、デリバティブ等の積極的な資産運用、進んで投資用不動産の売買・賃貸等を認めるべきか否かなどが問題となる。これらの資産運用は、預貯金や国債等による運用と比較して、総じてリスクの高い運用ということができるが、その中でもリスクの高低には大きな差がある。

現在の実務は、信託財産を極めて安定的に運用することにより、公益目的の信託事務の継続性を確保するという観点から行われているものであると考えられるが、そのような運用には一定の合理性があり、新たな公益信託制度においても、現在認められている安定的な運用に限定して許容すべきであるという考え方があり得る。

他方で、一定のリスクを伴う運用であっても、それにより信託財産を増加させ、公益目的の達成に資するのであれば、これを許容すべきという考え方もあり得る。例えば、ポートフォリオ運用の一環として行う公開市場等を通じた証券投資等の比較的リスクの低い運用は許容するべきであるとの方向性はあり得るし、更に進

んで、投資用不動産の売買・賃貸やデリバティブ取引の中でもリスクの低いものを制限的に許容することについても、検討の対象となり得る。また、信託財産の運用について、具体的にどのような機関が、どのような監督をするのか（運用の当否を審査するのか、手続上の瑕疵の有無を審査するのか）についても検討する必要がある。

これらの点について、どのように考えるか。

4 公益信託の類型に応じて複数の規律を設けることの要否

信託事務の内容、信託財産の種類・規模等に応じて、公益信託の認定基準や監督等の規律を分けないとすることでどうか。

(補足説明)

1 新たな公益信託制度において、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許容した上で、かつ、公益信託の信託財産として金銭以外の信託財産を認めることとした場合には、それに伴い公益信託が不適切な形で利用されないようにするために、現在の公益信託よりも厳格な認定基準や、受託者の監督・ガバナンスをより厳格なものとすることが考えられる。そうすると、現在の公益信託の軽量・軽装備というメリットが失われてしまう可能性が懸念される。

このような懸念を払拭するために、公益信託の受託者が助成事務のみを行う場合や、金銭のみを信託財産とする場合には、現在の公益信託と同等の認定基準及び受託者の監督・ガバナンスの仕組みを維持した上で、公益信託の受託者が助成事務以外の信託事務を行う場合や、多額の金銭や、金銭以外の財産を信託財産とする場合には、現在の公益信託よりも認定基準や、受託者の監督・ガバナンスを厳格にするべきであるという考え方があり得る。

2 もっとも、信託事務の内容、信託財産の種類・規模等に応じて、公益信託の認定基準や監督等の規律を分けた場合には、実際の公益信託をいずれの類型に分類するかの判断に困難を伴う場合があることが予想され、また、公益信託の類型毎に規律を分けることにより、公益信託の制度全体が複雑になり、利用者にとって分かりにくく、使い勝手の悪いものとなるおそれがあると考えられる。

したがって、信託事務の内容、信託財産の種類・規模等に応じて、公益信託の認定基準や監督等の規律を分けることはすべきでないと考えられるが、どうか。

なお、以上の考え方は、法令上、信託事務の種類・規模に応じた差異を設けないとするものであり、実際の公益信託の認定の実務において、それぞれの公益信託の特性に応じた審査が行われることを否定する趣旨ではない。

第3 公益信託の受託者の範囲

- 【甲案】受託者が、信託会社（注1）であることを必要とする。
- 【乙案】受託者が、目的信託の受託者となり得る法人（信託法附則第3項、同法施行令第3条参照）であることを必要とする。
- 【丙案】受託者が、公益目的の信託事務を行うのに必要な経理的基礎及び技術的能力を有する法人であることを必要とする。
- 【丁1案】受託者が、公益信託の適切な管理運営をなし得る能力を有するもので、社会的な信用を有し、かつ、知識及び経験が豊富である法人又は自然人であることを必要とする。
- 【丁2案】自然人が公益信託の受託者となる場合には、一定の要件を満たす法人（注2）と共同で受託者となることを必要とする（注3）。

（注1）信託兼営金融機関を含む。以下同じ。

（注2）【甲案】から【丁1案】までのいずれかの要件を設定することが考えられる。

（注3）法人と共同で受託することに加え、自然人に【丁1案】のような要件を課す必要があるかについては、別途検討する必要がある。

（補足説明）

- 1 公益信託法には、公益信託の受託者となり得る者の資格に関する規定は存在せず、信託法第7条が、未成年者、成年被後見人又は被保佐人は受託者となることができない旨を規定しているにとどまる。
これに対して、許可審査基準「6 機関」(2)アは、公益信託の「受託者は、適切な管理運営をなしうる能力を有するもので、社会的な信用を有し、かつ、知識及び経験が豊富であること」を必要としている。また、税法においては、受託者が信託会社であることが、特定公益信託及び認定特定公益信託の要件とされている（所得税法施行令第217条の2第1項柱書、第3項等）。これらの規律が存在するために、現在設定されている公益信託の受託者のほとんどは、信託銀行となっている。
- 2 公益信託法には受託者の範囲に関する制限が存在しないが、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、受益者による監督を期待することができない公益信託においては、公益信託の受託者自身に一定の適格性を要求することが望ましい。また、公益信託の受託者の範囲について全く制限を設けなかった場合には、公益信託の他の認定基準や受託者の監督・ガバナンスをより厳格にすることにより対応する必要があるが、そうすると、公益信託の軽量・軽装備のメリットが失われ

る危険性が存在する。更に、公益信託の認定を受けることにより、税法上の優遇措置を受けられる制度を構築するという観点からも、公益信託の受託者の範囲を全く制限しない考え方は採用し難いといえる。したがって、公益信託の受託者の範囲については、一定の制限を設けることが相当であると考えられる。

3 甲案について

甲案は、公益信託の受託者を信託会社に限定するものである。

税法が、税法上の優遇措置を受け得る公益信託の受託者を信託会社に限定している趣旨は、信託会社には信託業法上の規制（兼営法により準用される場合を含む。）がかかるており、適正な信託事務の執行が確保されていることにあると考えられる。

甲案は、公益信託の認定を受けることで税制上の優遇措置を受けられるようにするという観点から、公益信託の受託者の範囲について、現行の税法の規定や行政実務の運用と同様に信託会社に限定する要件を設けている。

甲案に対しては、民間の多様な公益活動を促進するという観点からすると、主に財産の管理運用を業務とする信託会社に受託者を限定することは、公益信託の受託者において自ら助成事務以外の公益目的の信託事務を行う需要がある場合に対応できない可能性があるという問題点がある。

4 乙案について

乙案は、公益信託の受託者を、目的信託の受託者となり得る法人（信託法附則第3項、同法施行令第3条参照）に限定するものである。

目的信託は、平成18年の信託法改正により導入されたが、その際、信託法附則第3項は、別に法律で定める日までの間、当該信託に関する信託事務を適正に処理するに足りる財産的基礎及び人的構成を有する者として政令で定める法人以外の者を受託者としてすることができないと規定している。そして、同法施行令第3条は、目的信託の受託者となることができる法人として、国、地方公共団体及び一定の財産的基礎及び人的構成を有する法人（純資産の額〔貸借対照表上の資産の額から負債の額を控除して得た額〕が5000万円を超える、その業務を執行する社員、理事、取締役等のうちに一定の犯罪歴のある者や暴力団員がない法人）と規定している。

このように目的信託の受託者が限定されているのは、目的信託の導入に際し、あらゆる者が目的信託の受託者となり得るとすると、脱税など不法な目的に濫用されるおそれがあるとの懸念が示されたこと等を踏まえ、経過的な措置として、受託者を信頼性のある一定の範囲の法人に限定することとしたためである。

乙案は、公益信託が不法な目的に濫用されることを防止するという観点から、目的信託の受託者と同様の財産的基礎及び人的構成を有する法人に受託者の範囲

を限定する要件を設けている。

乙案に対しては、公益信託については、目的信託と異なり、公益信託の認定を行う外部の第三者機関等により一定の監督がされることが想定されるのであり、そのような監督の存在しない目的信託と同様の制限を課す必要はないとの指摘があり得る。

5 丙案について

丙案は、受託者が、公益目的の信託事務を行うのに必要な経理的基礎及び技術的能力を有する法人であることを必要とするものである。

公益法人認定法第5条第2号は、公益目的事業を行うのに必要な経理的基礎及び技術的能力を有することを公益法人の認定基準としている。同号の趣旨は、公益法人は、設立目的の達成のため将来にわたり安定的かつ継続的に公益目的事業を行うことが期待されており、そのために必要な財産、技術的能力を保有している必要があることから、公益目的事業を行うのに必要な経理的基礎及び技術的能力を有することを認定基準として設けたものとされている。

丙案は、公益信託の安定的かつ継続的な運営を確保するという観点から、上記公益法人認定法第5条第2号において一般財団法人が公益認定を受けるために要求している能力を、公益信託の受託者の要件としている。

もっとも、公益信託においては、自ら公益目的事業を行う費用を支出する公益財団法人とは異なり、受託者が公益目的の信託事務を行う費用を支出するのではなく、委託者から受領した信託財産を基に公益目的の信託事務を行い、その信託事務の報酬を信託財産から受領するものとされている。そのため、公益信託の受託者について求められる「経理的基礎」は、公益財団法人が公益目的事業を行うに当たって求められる「経理的基礎」とは意味合いを異にすることに留意しなければならない。

丙案に対しては、公益認定を受ける一般財団法人に関する基準を、公益信託の受託者に要求することが適切とはいえないという指摘があり得る。

6 丁1案及び丁2案について

(1) 甲案から丙案までが、公益信託の受託者を一定の要件を満たす法人に限定しているのに対し、丁1案及び丁2案は、自然人が公益信託の受託者となることを許容するものである。もっとも、公益信託の受託者として信託会社以外の者が公益信託の信託事務を行うことを許容した上で、何らの限定も付さずに自然人が公益信託の受託者となることを許容した場合には、公益信託の適正かつ継続的・安定的な運営に悪影響を及ぼす可能性が否定できない。そこで、丁1案及び丁2案においても、自然人が公益信託の受託者となることを無制限に許容

するのではなく、一定の要件を満たす場合に限り、自然人が公益信託の受託者となることを許容すべきであるとしている。

(2) 丁1案について

丁1案は、公益信託の受託者が、公益信託の適切な管理運営をなし得る能力を有するもので、社会的な信用を有し、かつ、知識及び経験が豊富である法人又は自然人であることを必要とするものである。

丁1案は、現行の許可審査基準が公益信託の受託者に求めている能力を有することを公益信託の受託者の要件としている。

丁1案に対しては、公益信託の適切な管理運営をなし得る能力という抽象的な要件を定めても、その要件を充足するか否かについて公益信託の認定を行う外部の第三者機関が実質的に認定することは困難であるという指摘があり得る。

また、公益信託の受託者に自然人が単独でなることを許容した場合には、それに伴う弊害のおそれを防止するために、公益信託の監督やガバナンスに関する規律を厳格にせざるを得ないという指摘があり得る。

(3) 丁2案について

丁2案は、自然人が公益信託の受託者となる場合には、一定の（甲案から丁1案までの）要件を満たす法人と共同で受託者となることを必要とするものである。

丁2案を採用した場合、具体的には、公益信託の信託財産の管理は、法人である受託者が行い、公益目的の信託事務の執行は自然人である受託者が行うとする職務の分掌に関する定め（信託法第80条第4項）を置いた上で、損失でん補責任の追及（同法第40条第1項、第85条第2項）等を通じて、相互にそれぞれの信託事務の執行を監視するといった形態が考えられる。なお、共同受託による相互監視の効果を重視するのであれば、公益信託の共同受託者がいずれも自然人である場合であっても、公益信託の受託者として許容することも考えられる。しかし、丁2案は、公益信託の適正な運営を確保することを可能とするために、一定の規模ないし能力を有する法人と共同受託する場合に限定して自然人を受託者として許容している。

丁1案に対しては、上記(2)のとおり、自然人が公益信託の受託者となることを許容することによる弊害のおそれを防止するために、公益信託の監督・ガバナンスを厳格にせざるを得ないという指摘があり得るが、丁2案においては、自然人が公益信託の受託者となる場合でも法人と共同受託することを義務付けることにより、公益信託の監督・ガバナンスをより厳格にすることが必須ではないことになる（注）。

丁2案に対しては、公益信託の受託者として自然人を許容する場合に法人との共同受託を義務付けるまでの必要性があるのかとの指摘があり得る。また、公益信託の認定申請をする段階において、信託行為に自然人の受託者と法人の受託者との職務分掌に関する定めがあることを必要とするのか、職務分掌の定めがある場合には、受託者が相互に損失填補責任等を追及することが可能であるというだけで、実効的な監視が可能であるのかについて疑問が残るため、受託者相互間の監視義務を信託法の特例として設けること等の点についても検討する必要がある。

(注) アメリカ内国歳入庁は、一般の信託において、受託者の数や、受託者が法人であることが成立要件とされていないことと同様に、受託者の数や受託者が法人であることを公益信託の租税減免の要件とはしていない。ただし、アメリカ内国歳入庁が、実務家に向けて出した継続教育テキスト（法的拘束力はない。）では、公益信託の受託者の数や受託者がどのような者であるかは、信託が公益のためのものか否かを判断する際の重要な考慮要素だとされている。具体的な判断においては、1人の自然人が公益信託の受託者である場合も租税減免が認められ得るしつつも、こうした事情は公益信託が実際には私益に流用される懸念を抱かせる極めて不利な判断事由であるとして、

- ① 単独であれば法人受託者の方が望ましい、
 - ② 3人の自然人でも他に不利な事由があれば問題である、
 - ③ 地域社会に基盤を置く多数の受託者による委員会がある場合には、信託がもっぱら公益目的で運営され、一般市民に支持されているか否かを判断する上で有利な事実とされる、
- 等の例が示されている。

7 国又は地方公共団体が公益信託の受託者となることの可否

現行法上、国又は地方公共団体が公益信託の受託者となることを禁止する規定は存在しない。

国又は地方公共団体が公益信託の受託者となる具体例としては、まちづくりを目的とする公益信託において、当初は国又は地方公共団体が公益信託の受託者となって公益のために必要となる複数の土地を購入し、最終的にはそれらの土地を民間に譲渡するという形態が考えられる。このように、国又は地方公共団体が公益信託の受託者として活用される例が想定されるのであれば、国又は地方公共団体が公益信託の受託者となることを積極的に排除するまでの必要性はないとの考え方があり得る。

他方、国又は地方自治体は、行政として公益目的の施策を実施するのが本来的

な姿であり、公益信託の信託行為（委託者の意思）に従い公益活動を行うことは、行政の本来的な活動と矛盾するとの考え方もあり得る。

これらの点について、どのように考えるか。