

公益信託法の見直しに関する論点の補充的な検討 (4)

目 次

第1	公益信託の効力の発生時期.....	2
第2	公益信託の〔認可／認定〕の取消しによる終了.....	7

第1 公益信託の効力の発生時期

【甲案】公益信託の認可（私法上の法律行為の行政庁による補充）があった時とする。

【乙案】[公益を目的とする] 受益者の定めのない信託の信託行為の効力が生じた後、公益信託の認定（行政庁による確認行為）があった時とする。

【丙案】原則として、公益信託の認可があった時とし、公益信託の認可を受けられなかった場合にはその効力を生じないものとするが、例外として、当該信託の信託行為に公益信託の認可を受けられなかった場合でも当該信託を無効とはしない旨の定めがあるときは、当該信託は、[公益を目的とする] 受益者の定めのない信託として、信託行為の効力が生じた時にその効力を生ずるものとする。

○部会資料38の第2の3

「公益信託法第2条第1項の削除」

公益信託法第2条第1項は削除するものとするかどうか。

○部会資料34の第4の2

「公益信託の認定を受けていない公益を目的とする目的信託の効力」

公益信託の認定を受けていない公益を目的とする目的信託の効力について、これを無効とする旨の規律は設けないものとするかどうか。

○部会資料34の第4の3

「公益信託の設定前に目的信託の設定の前置を必要とするか否か」

公益信託の設定前に目的信託を前置することは不要とする。

(補足説明)

- 1 現行公益信託法第2条第1項は「主務官庁ノ許可ヲ受クルニ非ザレバ其ノ効力ヲ生ゼズ」と規定している。同条の解釈としては、主務官庁の許可を受けた時点で公益信託の効力が生じるものと解し、主務官庁の許可を受けていない公益を目的とする受益者の定めのない信託を無効とする考え方が存在する。一方、主務官庁の許可を得ていない公益を目的とする受益者の定めのない信託は、公益信託としては効力を有しないが、受益者の定めのない信託としては有効とする考え方もあり得る。
- 2 第34回会議及び第38回会議では、現行公益信託法第2条第1項を削除し、主務官庁による許可制を廃止した上で、「行政庁の認定」を受けていない公益を目的とする受益者の定めのない信託を一律に無効とはしないことについて異論はなかった。なお、第37回会議において、目的信託と公益信託の関係が並列なのか直列で2階建てなの

かはそう簡単には言えず、並列か否かは比喩的な表現なのでそれによって結論が決まるような形で議論をすべきでない旨の指摘があった。

3 問題の所在

これまで、本部会では、現在の主務官庁による公益信託の許可制の廃止について検討を行うとともに、その後の新たな仕組みを検討する際には便宜的に行政庁による「認定」という用語を使用してきた（部会資料34の15頁参照）。もっとも、第38回会議までに、新たな公益信託制度の下では、現在の主務官庁による許可制を廃止し、民間の有識者から構成される委員会の意見に基づいて、特定の行政庁（課税庁を除く）が公益信託の「認定」を行う仕組みを採用することで意見が一致した。そこで、主務官庁による許可制に代わる新たな行政庁の関与の仕組みとして、これまで暫定的に使用してきた行政庁の「認定」の内容について、更に詳細な検討を行う必要が生じている。

行政処分の分類やその性質決定については諸説あるが、一般的には、「認可」とは、「ある人の法律上の行為が公の機関の同意を得なければ有効に成立することができない場合に、その効力を完成させるため、公の機関の与える同意」であって、「他人の行為の法律的効力を補充する行為」（法令用語辞典〔第10次改訂版〕622頁）と定義されている。また、「認定」とは、「公の権威をもって有効な事実又は法律関係の存否を確認すること」（同624頁）と、「認証」とは、「一定の行為が正当な手続によりされたことを公の機関が証明すること」（同623頁）と定義されている。

その上で、まず、新たな公益信託においては、受益者の定めのない信託の設定とは別に、行政庁の「認可」を受けた公益信託が設定されるものとして、「認可」制度を採用する選択肢があり得る。次に、主務官庁制を平成18年に廃止し、一般法人が行政庁の「認定」を受けて公益法人となる制度を採用した公益法人認定法を参考として、公益法人と同様の「認定」制度を採用する選択肢もあり得る。

なお、NPO法では、NPO法人は所轄庁の「認証」を経て法人格を取得するものとされているが、税制優遇を受けるためには所轄庁の「認定」を受ける必要があるとされている（内閣府NPOホームページ参照）。これに対し、公益信託という制度は公益信託自体の法主体性を認めるような制度ではないことから、上記のような「認証」制度を参考とすることは相当でないと考えられる。

そうすると、新たな公益信託における行政処分の法的性質を「認可」とするのか、あるいは「認定」とするのかについて、当該行政処分の対象となる公益信託の効力発生時期との関係で検討する必要があるということになる。

4 公益信託における私法上の効力と公法上の効力

公益信託の法的効力は、委託者、受託者及び信託管理人等の信託関係人の権利義務を生じさせる私法上の効力と、受益者の定めのない信託の存続期間の制限が適用され

ず、名称の保護が受けられる（税法上の優遇措置が受けられる可能性もある。四宮 1 1 3 頁参照）等の公法上の効力に分けて整理することが可能である。そこで、新たな公益信託において行政庁が行う処分を「認可」あるいは「認定」とするのかについては、上記行政庁の処分と結びつけられる法的効力との関連で考察することが有益であるものと考えられる。

5 【甲案】について

現在の実務においては、公益信託の受託を予定している信託会社が主務官庁との調整を行った上で公益信託の引受けの許可の申請を主務官庁に行い、その許可を受けた後に受託者として公益信託事務を行っている。このような現在の実務との連続性を尊重する観点からすると、新たな公益信託法の下で行政庁が行う処分は、認可、すなわち、「私人の法律行為の先行を前提とし、いわばこれらの行為を補充して、その法的効果を完成せしめる機能を持ったもの」（藤田宙靖「行政法総論」196頁）であるとした上で、私人である委託者及び受託者が行う法律行為が行政庁による公益信託の認可によって補充され、当該信託が行政庁の認可を受けた時点で公益信託としての私法上の効力及び公法上の効力が同時に発生するものとすべきであるとの考え方があり得る。そこで、このような考え方を【甲案】として示している。

【甲案】によれば、公益信託の認可を受けられない場合には、公益信託としての私法上の効力及び公法上の効力がともに発生しないことになるため、当該信託は、[公益を目的とする] 受益者の定めのない信託としても無効となる。そうすると【甲案】に対しては、行政庁による公益信託としての適格性審査を受けず行政庁の監督に服さない、[公益を目的とする] 受益者の定めのない信託を一律に無効とはしないとする本部会の方向性に整合しないという指摘があり得る。

6 【乙案】について

一方、現在の公益法人制度における一般法人と公益法人の関係は、一般法人が行政庁から認定を受けることにより公益法人になるものとされている。そして、公益法人認定法上の認定は、行政庁による確認行為であると整理されている。このような公益法人制度との平仄に加え、実際の公益信託設定時の法律行為としても委託者と受託者との間の合意がされた後に行政庁の処分が行われることを重視するのであれば、公益信託の認定より前に委託者と受託者との間ではその信託契約の締結により [公益を目的とする] 受益者の定めのない信託としての私法上の効力が発生し、その後当該信託について公益信託としての適格性を審査した行政庁が認定（行政庁による確認行為）をすることにより公法上の効力が追加的に発生することとなるとの考え方があり得る。そこで、このような考え方を【乙案】として示している。

その場合、行政庁の認定を受けた公益信託とは別に、「公益を目的としているものの、

行政庁の認定を受けない受益者の定めのない信託」について、それを有効とするか無効とするかについての検討が必要となるが、従前の部会での審議においては、上記信託を一律に無効とはしないということで意見が一致している。また、当該信託を有効なものとする場合、その受託者要件について検討が必要となり、これを信託法附則第3項の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。）の要件と同一のものとする考え方があり得る一方、当該要件とは別に定めるとする考え方もあり得る。したがって、【乙案】では、その旨を「公益を目的とする」受益者の定めのない信託と留保を付す形で表現している（このことは、後記【丙案】又は第2の【乙案】でも同様である。）。

【乙案】によれば、公益信託の認定を受けられなかった信託については、公法上の効力は発生しないものの、私法上の効力は無効とはならないため、当該信託は、行政庁から不認定の処分を受けた後も、「公益を目的とする」受益者の定めのない信託として無効とはならず、存続するものと考えられる。

【乙案】に対しては、公益信託としての効力が発生する前の時点で「公益を目的とする」受益者の定めのない信託としての効力が発生することが想定されるため、現在の公益信託以外の受益者の定めのない信託におけるみなし法人課税が適用される可能性があり、かえって公益信託の利用の促進を阻害する可能性があるという指摘があり得る。

7 【丙案】について

さらに、公益信託の効力の発生時期は、原則として行政庁の認可があった時とし、行政庁の認可を受けられなかった場合にはその効力を生じないものとするが、例外として、当該信託の信託行為に公益信託の認可を受けられなかった場合でも当該信託を無効とはしない旨の定めがあるときは、当該信託は、「公益を目的とする」受益者の定めのない信託として、信託行為の効力が生じた時にその効力を生ずるものとするべきであるとの考え方があり得る。そこで、このような考え方を【丙案】として示している。

【丙案】は、原則として公益信託の認可を受けられなかった信託については私法上の効力も公法上の効力も発生しないものとするが、そもそも当初から公益信託の認可を受けることを委託者及び受託者が希望していない場合や、公益信託の認可を受けることを委託者及び受託者が希望しており、公益信託の認可を申請したが、不認可の処分を受けた信託について、当事者の意思を尊重して、信託行為にその旨の定めがある場合には、例外的に、「公益を目的とする」受益者の定めのない信託として信託行為の効力が生じたときに私法上の効力が発生し、存続するものとするものである。もっとも、信託行為にその旨の定めが明記されていないと、当事者の意思が不明確になり、事後的に当該信託の有効性について紛争が生じる可能性があることから、上記のような当

事者の意思が存在する場合には、それを信託行為として契約書や遺言書等に明記しておくことが望ましいと考えられる。

【丙案】に対しては、公益を目的とするが行政庁の認可を受けていない受益者の定めのない信託が有効な場合と無効な場合が信託行為の定めの有無によって生じることから、既存の実務よりも法的仕組みが複雑になり利用者にとって分かりにくい制度となる可能性があるとの指摘があり得る。

- 8 なお、新たな公益信託について行政庁が認定を行う【乙案】を採用する場合であっても、委託者及び受託者が行政庁の認定を受けられなかった場合に当該信託を無効とする意思を有しており、それが信託行為に定められているのであれば、[公益を目的とする] 受益者の定めのない信託として当該信託を有効とすることは当事者の意思に反し適切でないことから、そのような当事者の意思が信託行為に定められている場合には当該信託を無効にすべきであり、【甲案】を修正した【丙案】と同様な考え方に基づく案として、【乙案】を修正した案を提案することも検討した。

しかし、【乙案】を採用する場合には、当事者間の信託行為の効力は行政庁の認定とは別に発生するものであり、行政庁による公益信託の認定を受けられなかった信託が無効とはならず[公益を目的とする] 受益者の定めのない信託として私法上の効力を生じ存続することが原則となる（信託法第4条第1項参照）。そして、仮に信託設定の当事者が公益信託の認定を受けられなかった場合に当該信託を存続させる意思がないのであれば、信託行為において、公益信託の認定を受けることを条件に信託の効力を生じさせる旨の停止条件付きの信託である旨の定めを置くことが信託法第4条第4項に基づき可能であり、そのことを敢えて二重に法制化する必要はないと考えられることから、そのような提案はしていない。

第2 公益信託の〔認可／認定〕の取消しによる終了

公益信託の〔認可／認定〕を取り消された信託について、

【甲案】当該信託は終了するものとする。

【乙案】原則として、当該信託は終了するものとする。ただし、信託行為に公益信託の〔認可／認定〕の取消後は〔公益を目的とする〕受益者の定めのない信託として存続させる旨の定めがあるときは、当該信託は〔公益を目的とする〕受益者の定めのない信託として存続するものとする。

(注) 公益信託の終了原因は、公益信託の〔認可／認定〕の取消しに限定されるものではないが、公益信託の〔認可／認定〕を公益信託の効力発生的前提としている本部会資料第1と検討の平仄を合わせるため、本部会資料の第2においては、〔公益を目的とする〕受益者の定めのない信託についての検討が必要となり得る、公益信託の〔認可／認定〕の取消しによる終了の場合を論点として挙げている。

○部会資料37の第1の3

「公益信託の認定の取消しによる終了」

公益信託の認定を取り消された信託について、

【甲案】：当該信託は終了するものとする。

【乙案】：当該信託が目的信託の要件を満たすときは、目的信託として存続し、目的信託の要件を満たさないときは、当該信託自体が終了するものとする。

○部会資料40の第2の5

「公益信託から目的信託への転換」

公益信託の認定を取り消された信託について、

【甲案】：当該信託は終了するものとする。

【乙案】：原則として、当該信託は終了するものとする。ただし、信託行為に公益信託の認定の取消後は（公益目的の）目的信託として存続させる旨の定めがあるときは、当該信託は（公益目的の）目的信託として存続するものとする。

(補足説明)

- 1 現行公益信託法上、公益信託の許可の取消しに関する規定は存在しない。そのため、学説上は、主務官庁による許可の取消しを肯定する見解と否定する見解がある。仮に前者の見解を採用した場合、主務官庁による許可の取消しの効果としては、当該信託自体が終了する、当該信託が許可のない受益者の定めのない信託として存続する等の説がある。

また、信託法附則第3項が、その対象となる受益者の定めのない信託として「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」と規定しているとおおり、同項は、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。）についての規定であり、[公益を目的とする]受益者の定めのない信託には適用されない。

2 第37回会議では、公益信託の法律関係の複雑化を避けることや、目的信託と公益信託の異質性、あるいは税制との関係を理由に、公益信託の認定を取り消された信託についてはこれを終了させるべきであるとする意見が複数出されたが、公益信託の認定を取り消されても信託の法律関係は維持されるのが原則であり、例外として信託行為の中に信託行為が取り消された場合には当該信託を終了することが定められているのであればそれを尊重しても良いとする旨の意見も複数出された。

また、第38回会議では、公益信託の認定を取り消された後に目的信託の要件を満たせば存続するとしても、信託法附則第3項の受託者要件のハードルは高いことから、目的信託の受託者要件について改めて検討すべきである旨の指摘があった。

3 提案本文について

提案本文冒頭の「公益信託の[認可/認定]を取り消された信託」の部分について、部会資料37の第1の3では「公益信託の認定を取り消された信託」と表現していたが、今回は、前記第1のとおり、行政庁が公益信託について行う処分は、認可あるいは認定とすることが考えられることから、その旨を「公益信託の[認可/認定]を取り消された信託」と留保を付す形で表現している。

4 【甲案】について

本文の【甲案】は、部会資料37の第1の3の【甲案】と同一の提案であり、その内容及び理由に実質的な変更はない。仮に、【甲案】を採用する場合には、その取消事由の如何を問わず、行政庁による公益信託の取消処分によって当該公益信託が終了することになるが、取消事由によっては[公益を目的とする]受益者の定めのない信託として継続させる方が社会的に有益である事例も想定されることなどの指摘を付加することが考えられる。

5 【乙案】について

本文の【乙案】は、部会資料37の第1の3の【乙案】（公益信託の認定を取り消された信託が目的信託の要件を満たすときは、目的信託として存続し、目的信託の要件を満たさないときは、当該信託自体が終了する）をベースに、公益信託の[認可/認定]を取り消された信託の信託行為に、当該信託を[公益を目的とする]受

益者の定めのない信託として無効とはしない旨の信託行為の定めがあるときは、当該信託は〔公益を目的とする〕受益者の定めのない信託として存続することとしたものである。

前記第1の【丙案】は、受託者が申請した信託が公益信託の認可を受けられなかった場合に、当該信託を〔公益を目的とする〕受益者の定めのない信託として無効としないためには、信託行為にその旨の定めが存在することを必要とする考え方であるところ、それと同様に、本論点の【乙案】においても、公益信託の〔認可／認定〕を取り消された場合に、当該信託を〔公益を目的とする〕受益者の定めのない信託として無効としないためには、信託行為にその旨の定めが存在することを必要とする考え方があり得ることから、その旨を提案に付加している。

仮に、本論点で【乙案】を採用する場合には、公益法人認定法第30条の規定等を参考に、公益信託の〔認可／認定〕が取消された後、受託者が速やかに「公益目的取得財産残額」を算定し、その額を他の類似目的の公益信託の信託財産とすることや、他の類似目的の公益法人、NPO法人等若しくは国又は地方公共団体に贈与しなければならないとする規律を設ける等の方策を採ることが想定されるが、その場合には、公益信託に当初抛出された信託財産の価額の変動や、公益信託の運営期間中の信託財産の増加や減少に対応した規律を設けることになる結果、制度設計が複雑になり、公益信託の軽量・軽装備の利点を損なう懸念があることなどの指摘を付加することが考えられる（部会資料40の第1の3参照）。

また、部会資料38の第3の1においては、新たな公益信託の受託者が行うことができる公益信託事務の範囲を、当該公益目的の達成のために〔直接又は間接的に〕必要な信託事務とすることを提案しており、その前提に立つ場合には、公益信託においては全ての財産が公益目的の達成のために取得した財産といえ、公益法人制度でいうところの「公益目的事業財産」に相当する財産に該当すると考えられる。したがって、そのことを前提として【乙案】を採用し、公益信託の認定を取り消された信託をその後も〔公益を目的とする〕受益者の定めのない信託として存続させる場合には、当該信託の受託者に全ての信託財産を公益目的に使用することを義務付け、それを行政庁が一定の範囲で引き続き監督するなどの仕組みを設ける必要が生じる可能性があり、その点でも制度として複雑になる懸念があることなどの指摘があり得る。

6 公益信託の効力の発生時期（前記第1）との関係について

- (1) 前記第1の【甲案】のように、行政庁の認可によって公益信託の私法上の効力及び公法上の効力が発生するとする考え方は、本論点の【甲案】のように行政庁の認可が取り消された場合には公益信託が終了し、私法上の効力及び公法

上の効力が消滅するという考え方と親和性を有するものと考えられる。

前記第1の【甲案】は、行政庁の認可を私法上の効力及び公法上の効力の発生要件とするものであり、公益信託の認可を受けられなかった場合には当該信託は無効となるところ、前記第1の【甲案】を採用しつつ、本論点の【乙案】のように、公益信託の〔認可／認定〕が取り消された場合には有効な信託として存続するという考え方を採り、公益信託の効力の発生時と終了時で差異が生じる取扱いをすることは、公益信託の利用者にとって分かりにくく混乱を招く可能性を否定できないものと考えられる。

- (2) 前記第1の【乙案】のように、行政庁の認定によって公益信託の公法上の効力が発生するとする考え方、又は、前記第1の【丙案】のように、原則として行政庁の認可によって公益信託の私法上の効力及び公法上の効力が発生するが、信託行為の定めがある場合には認可を受けられなくても〔公益を目的とする〕受益者の定めのない信託として私法上の効力を認めるとする考え方は、行政庁の認可又は認定は当該信託の公法上の効力の発生には積極的な影響を及ぼすが、私法上の効力には積極的な影響を及ぼさないとする点で共通している。そうすると、前記第1の【乙案】及び【丙案】は、本論点の【乙案】、すなわち、公益信託の〔認可／認定〕が取り消された場合にも、当該信託について私法上の効力は失われぬとする考え方と親和性を有するものと考えられる。

以上