

総論に関する検討

第1 公益信託の存在意義について、公益財団法人・目的信託等の他の制度の存在を踏まえ、どのように考えるか。

1 公益信託は、委託者がその所有する財産を受託者に譲渡し、受託者がその財産を一定の公益目的のために管理処分することによって、公益目的を実現する制度であり、民間の資金を利用して公益活動を行うという点で、公益財団法人と類似の機能を有する制度であると評価されている。公益信託は、公益財団法人の数と比較すると少ないものの、平成26年3月現在で502件、約659億円（信託銀行を受託者とするもの）の公益信託が設定され、公益財団法人とともに、民間公益活動の担い手として、現代社会において重要な役割を果たしている。もっとも、公益信託の利用がピークを迎えたのは、平成13年から平成15年ころ（最大で572件、約737億円）であり、最近はその件数、残高ともに暫減傾向にある。

2 公益信託を公益財団法人と比較した場合、公益財団法人は、法人としての組織を備え、これを維持・運営するコストがかかるのに対し、公益信託は、受託者の事務所や従業員を信託事務遂行に用いることが可能であるため、一般に、その維持・運営に要するコストが低廉であり、規模の小さな財産を公益目的に用いることに適しているといわれている。

また、公益財団法人は、設立の際に拠出する財産の種類に限定がなく、公益目的事業のみならず、収益事業を行うことが可能であるのに対し、公益信託においては、公益信託法上の制約はないものの、税法等の制約により、事実上、公益信託に用いられる信託財産は金銭に限定され、受託者の行うことのできる事業も奨学金の給付等の助成型の公益目的事業に限定されているという違いがある。

3 新たな公益信託法の在り方を検討するに当たっては、公益信託の利用がより促進されるような仕組みとすることを基本的な方向性とした上で、上記のように公益財団法人と比較して簡易な維持・運営が可能であるという公益信託の特質を維持する方向で検討することが考えられる。

また、公益信託法の規律する部分以外の法制度も含めて、公益信託に用いられる信託財産の範囲を拡大することや、受託者等の行うことのできる事業を助成型の事業以外にも拡大することを想定して公益信託法の改正を検討することも考えられる。その場合には、それに対応した公益信託の監督やガバナンスの在り方についての検討に加え、公益財団法人と公益信託

の役割分担、公益信託法の規律する部分と他の法制度で規律する部分との関係について整理が必要である。

また、公益信託は、現行法上、受益者の定めのない信託（目的信託）のうち、学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他公益を目的とするもので、主務官庁の許可を受けたものと規定されているが、上記のような公益信託の多様化を想定する場合には、目的信託との関係、特に、公益目的の目的信託で、主務官庁の許可を受けていないものの効力をどのように考えるかについて、整理が必要である。

第2 公益信託の受託者等が助成型以外の事業を行うことを想定すべきか。

1 現行法の規律

(1) 公益信託制度

現行の公益信託法において、公益信託の事業範囲を制限する内容の規定は存在しない。

ただし、「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。）の2イでは、公益信託の授益行為について、「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。」と定められており、公益信託の主務官庁においては、事実上、助成型以外の事業を行う公益信託は許可しない運用がされている。

また、税法上も、認定特定公益信託の認定を受けうる公益信託の事業の範囲は、助成金等の支給を目的とするものに限定されている（所得税法78条3項、所得税法施行令217条の2第3項、法人税法37条6項、法人税法施行令77条の4第3項、租税特別措置法70条3項、租税特別措置法施行令40条の4第3項）。

(2) 公益法人制度

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「公益認定法」という。）において、公益法人が行いうる事業の範囲についての限定はないが、次のような規定が設けられている。すなわち、公益認定を受けるためには、公益目的事業を行うことを主たる目的とするものであること（同法第5条第1号）、その行う事業が公益法人の社会的信用維持のためにふさわしくないものでないこと（同条第5号）、その行う公益目的事業について、当該公益目的事業に係る収入がその実施に要する適正な費用を償う額を超えないと見込まれるものであること（同条第6号、同法第14条。以下「収支相償の原則」という。）、公益目的事

業の実施に支障を及ぼすおそれがないこと（同法第5条第7号）、事業活動を行うに際し、公益目的事業比率が100分の50以上であること（同条第8号、同法第15条）が必要である。

このように、公益法人においては、原則として、自由に事業を行うことが可能であるが、上記のような収支相償の原則や、公益目的事業比率に関する規制がある。

2 公益信託の受託者等が助成型以外の事業を行うことを想定すべきか。

- (1) 許可審査基準において、助成型以外の事業を行う公益信託を原則として許可しないこととされているのは、公益信託の受託者が公益信託の枠組みの中で助成型以外の事業を行うことにより信託財産が毀損することを防ぐためと考えられ、その目的には一定の合理性があることから、新たな公益信託法の下においても助成型以外の事業を行う公益信託については原則として許可する必要はないとの考え方があり得る。

他方、公益法人の行う事業の範囲に限定がないことと同様に、新たな公益信託制度の下においては、公益信託の受託者等が公益信託の枠組みの中で助成型以外の事業を行うことを想定すべきとの考え方があり得る。そして、そのような想定に立った場合、（小規模な）助成型の公益信託と（大規模な）助成型以外の事業を行う公益信託とで、規律の種類を異にすべきとの考え方もあり得る。

- (2) 助成型以外の事業で、公益信託の受託者等が行うことが想定され得る事業としては、次のようなものが考えられる。

① 対価を取らない公益目的事業

例：入場料無料の展示品の公開等

② 対価を取る公益目的事業

例：公益目的と関連する有料論文集の出版、有料での展示品の公開等

③ 収益事業

例：公益目的事業に充てる費用を得る目的での、公益目的と関連のない出版物の販売、レストラン経営等

このうち、①については、信託財産を毀損するおそれは乏しいと考えられ、公益信託の受託者等が行うことを想定することに特段の問題はないものと考えられるが、②及び③の事業については、公益信託の受託者等がこれらの事業を行うことを想定すべきかを検討する必要がある。また、②及び③の事業をどのように区別するかについても検討する必要がある。

- (3) 助成型以外の事業を行う公益信託を想定する場合の問題点

仮に助成型以外の事業を行う公益信託を想定する場合、次のような問

題点について、検討する必要がある。

ア 担い手の問題

現在、公益信託の主な受託者となっている信託銀行は、助成型の事業は行っているが、公益信託の枠組みの中でそれ以外の事業を行うことは想定しておらず、これに対応する人的体制やノウハウを有していないといわれている。また、助成型の事業における助成対象者の選定等に際しては、運営委員会の果たしている役割が大きい。

そのため、助成型以外の事業を行う公益信託を想定する場合には、こうした事業に関して人的体制やノウハウを有するNPO法人や公益法人等を受託者とするのが考えられるが、それに伴い、事業の執行を適切に行うための仕組みの構築等についての検討が必要となると考えられる。

また、公益信託の受託者が自ら事業を実施する形態以外にも、公益信託の受託者が公益法人等に事業を委託する形態も考えられる。事業を委託する形態の場合には、受託者から委託を受ける公益法人等と公益信託の受託者との間における収益の分配の方法や、それぞれにおける忠実義務の在り方といった点について検討する必要がある。

なお、営利の目的をもって、反復継続して信託の引受けを行うなど信託業法（平成16年法律第154号）の「信託業」を営む場合には、内閣総理大臣の免許を受ける必要がある（同法第3条）。

イ ガバナンスの問題

公益信託の受託者等が上記②及び③の事業、特に③の収益事業を行う場合には、その実施に伴う大きなリスクを負う可能性があり、そうしたリスクにより本来の公益信託が目的とする事業に悪影響を及ぼすことをできる限り回避する必要がある。そのため、仮に公益信託の受託者等が③の収益事業を行うことを想定する場合には、公益財団法人と同様に、収支相償の原則や公益事業費率に関する規制を導入するのか、経営判断的要素を伴う意思決定について誰がどのように監督し、その法的責任を負うのかといった点を検討する必要がある。

ウ 税法上の問題

現行所得税法上、公益信託の委託者が個人の場合には、その投資や利子所得に関しては所得税が課されない旨の規定（所得税法第11条第2項）が存在するが、公益信託の委託者が法人の場合にはそのような規定がなく、公益信託の受託者等が上記②及び③の事業を行った場合の課税関係については、そもそも規定が存在しない。

仮に、公益信託の受託者等が上記②及び③の事業を行うことを想定

する場合には、その課税関係について検討が必要である。

第3 公益信託の信託財産として、金銭以外の財産を想定すべきか。

1 現行法の規律

(1) 公益信託制度

現行の公益信託法において、公益信託の信託財産となり得る財産の範囲に関する規定は存在しない。また、信託法においては、金銭的価値に見積もり得るものであれば信託財産に含まれ得るとされている（信託法第2条第1項参照）ことから、公益信託の信託財産の範囲について法律上の制限は存在しないものと解される。また、平成16年改正前の信託業法においては、信託会社が金銭、有価証券、金銭債権、動産、土地及びその定着物、地上権及び土地の賃借権以外を信託財産とする信託の引受けをすることは禁止されていたが、現行の信託業法においては、信託財産の範囲を制限する規定はない。

ただし、許可審査基準4イにおいては、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、信託財産の中の相当部分を占めていないことが要求されている。また、税法の規定により、特定公益信託及び認定特定公益信託の信託財産は、金銭に限定されている（所得税法施行令217条の2第1項第3号、法人税法施行令第77条第1項第3号）。

(2) 公益法人制度

公益認定法において、公益財団法人に拠出する財産の範囲に特段の制約を加える規定は存在しない。

2 公益信託の信託財産として、金銭以外の財産を想定すべきか。

上記のとおり、現行法上、明確に公益信託の信託財産を金銭に限定するものとしては、所得税法施行令及び法人税法施行令が存在するのみであるが、こうした課税上のデメリットを嫌うために、現状の公益信託の信託財産は、ほとんどが金銭である。

こうした現状については、公益信託の信託財産を金銭に限定する積極的な理由はない上、公益信託の受託者等が助成型以外の事業を行うことを想定すべきかの論点と関連して、例えば、環境や文化遺産の保全等の事業を行うために、保全対象となる土地・建物自体を信託財産とする公益信託を行うことができるようにするためには、公益信託の信託財産が事実上金銭に限定されている現状を見直し、公益信託の信託財産として金銭以外の財産を想定すべきとの考え方があり得る。

なお、公益信託の信託財産が事実上金銭に限定されているのは、土地等

の財産を信託財産に拠出する場合に委託者に対してみなし譲渡課税を行うか否かの問題が解決されていないためであるとの指摘がある(藤谷武史「公益信託と税制」信託法研究第37号39頁)。

第4 公益信託の引受けについて主務官庁による許可制を維持すべきか。

1 現行法の規定

(1) 公益信託制度

現行公益信託法第2条は、「信託法第二百五十八条第一項ニ規定スル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」については、受託者が主務官庁の許可を受けなければその効力が生じないと規定している。これは、公益目的(公益性)については、主務官庁が許可をする際に判断することとして、公益信託を許可するか否かを主務官庁の裁量に委ねるものであり、法が許容した裁量の範囲を超えるか、裁量権の濫用に当たらない限り、主務官庁による許可・不許可の判断について争うことはできないものと解されている。

(2) 公益法人制度

他方、平成18年の公益法人制度改革による改正前の民法では、公益法人の設立に関して、「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つて、営利を目的としないものは、主務官庁の許可を得て、法人とすることができる。」と規定され、主務官庁による許可制が採用されていた(旧民法第34条)。このように公益性の判断は主務官庁の裁量に委ねられ、許可により法人格が付与されることになっていたが、これに対しては、許可主義が時代の変化に対応した非営利活動の妨げになっているとの批判や、主務官庁による公益性の判断基準が不明確であるとの批判があった。

そこで、新たな公益法人制度においては、営利を目的としない法人(一般社団法人、一般財団法人)は、公益性の有無にかかわらず、簡易に法人格を取得できる制度(準則主義)が創設され(一般社団法人及び一般財団法人に関する法律)、一般社団法人及び一般財団法人のうち主に公益目的事業を行う法人については、民間の有識者から構成される委員会の意見に基づいて行政庁が公益性を判断する制度が採用された(公益認定法)。

2 主務官庁による許可制を維持すべきか

公益信託制度についても、いわゆる縦割り行政と主務官庁による許可制が結びつくことによって、複数の省庁にまたがる分野の公益信託の許可が円滑に行われていないといった批判や、各省庁の間で許可基準が異なって

いるのではないかとの指摘がある。

そこで、公益法人を含む一般社団法人及び一般財団法人の設立について準則主義が採用され、公益法人については、民間有識者からなる合議制の機関が認定・監督を行う制度が採用されたことと平仄を合わせる見地から、公益信託の設定についても主務官庁による許可制を廃止すべきであるとの考え方があり得る。

一方、公益法人と公益信託とは別個の法制度であるほか、公益信託においては旧公益法人において見られた弊害は指摘されていないことからすれば、主務官庁による許可制を存続させることに支障はないとの考え方があり得る。