

総論に関する検討(2)

第1 新たな公益信託の在り方

新たな公益信託の在り方を検討するに際しては、公益財団法人や目的信託等の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かどうか。

(補足説明)

現行の公益信託は、個人の篤志家や企業による社会貢献活動、例えば、奨学金の支給、自然科学・人文科学の研究助成、海外への経済・技術協力、まちづくりや自然環境保護などの幅広い分野で活用されてきた。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一つの手段として、更なる発展が期待されている。

公益信託は、公益財団法人と同様の社会的機能を有するが、公益財団法人が組織を有し半永久的に存続するのに対し、公益信託は受託者が存在し新たに組織を立ち上げる必要がなく、信託財産を取り崩し一定の期限で終了させることも可能であることから、コストが低廉であって小回りが利き委託者にとって負担が少ないという長所を有している。そして、公益活動のために私財を提供する者は、その目的・財産の多寡によって公益財団法人又は公益信託のいずれかを選択することができる場所、そのような選択肢があることは利用者にとって便宜であると考えられる。

また、公益信託は、平成18年の新信託法の制定時において、受益者の定めのない信託、すなわち目的信託の一類型として整理されたものであるが、目的信託は私益目的だけでなく公益的な目的のために設定することも可能とされている。公益信託以外の目的信託の利用は新信託法により導入されてから現在に至るまで未だ実例がないが、第三者により公益性を有するとの判断を受けた公益信託という、それ以外の目的信託とは異なる信託類型が存在することは、民間の公益活動促進のために意義があるといえる。更に、公益信託の一部は税法上の優遇措置を受けられることとなっており、委託者及び受託者はその点について大きな関心を持っている。

以上によれば、新たな公益信託の在り方について民事法上の規律を検討するに当たっては、将来的に公益信託の適正な実施を確保しつつ、その利用件数・信託財産をより増やしていくためにどのような要件・監督の仕組

みが望ましいかという基本的な視点のもとに、類似の制度である公益財団法人や目的信託等の類似の制度との相違、すみ分けにも留意しながら、税法も視野に入れた検討をすることが必要であると考えられる。

なお、現行公益信託法においては、「公益信託ハ主務官庁ノ監督ニ属ス」とされ（同法第3条）、主務官庁は、特別の事情がある場合には信託の変更を命じること（同法第5条）、信託法では裁判所の権限とされている権限の一部を職権で行使すること（同法第8条）、公益信託を類似の目的のために継続させること（同法第9条）ができるなど、公益信託の適正性を確保する上で大きな役割を果たしている。仮に、主務官庁による裁量的な引受許可及び主務官庁の強い監督権限を内容とする現行制度を見直すのであれば、公益信託の適正性の確保について留意することが必要になるものと考えられる。

第2 公益信託の受託者等が行う事業

1 公益信託の受託者等が助成事業以外の事業を行うことを想定する必要性 新たな公益信託においては、公益信託の受託者等が助成事業以外の事業を行うことを想定することでどうか。

（補足説明）

現行の許可審査基準2イは、「受益行為の内容は、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、例外を否定するものではないが、公益信託の主務官庁においては、事実上、金銭、物品等の助成事業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として税制上の優遇措置を受けられる公益信託の事業の範囲は、助成金の支給等を目的とするものに限定されている（所得税法施行令217条の2第3項等）。

一読では、新たな公益信託において、受託者等が行う事業として助成事業以外の事業も想定することにより、公益信託の利用者のニーズに応えることが可能であるとの意見があり、そのことについて異論はなかった。

したがって、新たな公益信託の仕組みを設計するに際しては、公益信託の適正性の確保に留意しつつ、公益信託の受託者等が助成事業だけでなく、助成事業以外の事業を行うことを想定することが適切であると考えられる。

なお、税法との関係では、公益信託の利用者にとって税法上の優遇措置を受けられることは大きなメリットであることから、新たな公益信託の民

事法上の規律については現在の税法上の規律にあわせるべきである、あるいは、助成事業以外の事業を行う公益信託も将来税法上の優遇措置を受けられるように民事法上の規律を設計した上で、税法の改正を要望すべきであるとの考え方があり得る。他方、運用非課税以上の税法上の優遇措置を受けられなくても公益目的のために委託者が財産を拠出し、一般の公益信託として運用する必要があるとすれば、公益信託の適正な利用を促進する見地から、新たな公益信託の民事法上の規律を現在又は将来の税法上の優遇措置を受けるための規律と一致させる必要はないとの考え方もあり得る。

2 公益信託の受託者等が行うことを想定する必要がある事業の範囲

1で想定する事業の範囲は、次の範囲とすることだろうか。

【甲案】：公益目的事業（注1）に限定し、収益事業等（注2、3）を除外する。

【乙案】：原則として公益目的事業に限定し、収益事業等を除外するが、例外として、収益事業等であっても公益目的事業に付随する事業については公益信託の受託者等が行うことを想定する事業に含める。

（注1）現行公益信託法に公益目的事業を定義した規定はないが、公益認定法第2条第4号は、公益目的事業を「学術、技芸、慈善その他の公益に関する別表各号に掲げる種類の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するもの」と定義している。

（注2）現行公益信託法に収益事業を定義した規定はないが、公益認定法第5条第1項第7号は、公益目的事業以外の事業を「収益事業等」と定義している。そこで、以下の論点においては、上記公益認定法の定義に従い、「収益事業等」は税法上の収益事業を指すものではないことを前提として検討する。

なお、公益法人税制は、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を収益事業とし、これらを公益法人が行う場合に課税の対象としているが、外形的には上記収益事業に該当するものであっても公益認定法第2条第4号の公益目的事業に該当するものは課税の対象となる収益事業に含まれないとしている（法人税法施行令第5条第2項第1号）。

（注3）公益認定等ガイドラインの「公益目的事業のチェックポイント

について」では、公益目的事業と収益事業等は明確に区分する必要があり、例えば、博物館で売店事業や食堂事業を営む場合、当該事業は博物館事業とは区分する必要がある旨記載されている。

(補足説明)

- (1) 一読では、公益信託の受託者等が、収益事業等を行うことまでを認める必要はなく、これを認めると、公益目的事業のみならず収益事業等を行い、その収益を公益目的事業のために利用することが予定されている公益法人と同様に、公益信託に対する監督等の規制が厳格なものとなる可能性があることから認めるべきでなく、公益法人とは違うメリットを生かした仕組みを構築すべきであるという意見があり、そのことに特段の異論はなかった。

他方、公益信託の受託者等が助成事業以外の事業を想定する場合には、例えば芸術の普及啓発事業を行うことを目的とする公益信託であれば、公益信託の信託財産となった美術館において絵葉書等の物品を販売するといった事業を受託者等が行うことがあり得るが、このような公益目的事業に付随する事業を受託者等が行うことまで全部否定する必要はないという意見もあった。

- (2) 以上の議論を踏まえれば、公益信託の受託者等が行うことを想定する事業の範囲については、公益目的事業に限定し、収益事業等を除外することが相当であるとの考え方があり得ることから、【甲案】として示している。

他方、公益信託の受託者等が行うことを想定する事業の範囲について、原則として収益事業等を除外するとしても、公益信託の信託財産となった美術館における絵葉書等の物品の販売等の公益目的事業に付随する収益事業等まで一律に除外する必要はないとの考え方もあり得ることから、【乙案】として示している。もっとも、【乙案】を採用する場合、公益目的事業に付随する収益事業等に限定されているにせよ公益信託の受託者等が一定の収益事業等を行うことを想定することに伴って、公益信託に対する監督や規制が重いものとなる可能性があり、そのために、コストが軽く小回りが効くという公益信託の長所が損なわれる懸念もある。また、いかなる基準をもって、公益目的事業に付随する事業とそうでない事業とを区別するのかという点についても、なお検討が必要である。

3 公益信託の事業内容、規模等に応じた規律の要否

新たな公益信託の受託者等が行う事業の内容又は規模等に応じて、公益信託の要件や監督等の規律を分けるか否か。

(補足説明)

- (1) 一読では、公益信託の受託者等が助成事業以外の事業を行うことを想定する場合には、助成事業を行う公益信託と助成事業以外の事業を行う公益信託とで要件や監督等の規律を分けてはどうかという意見、公益信託に関する規律は、助成事業を行う公益信託及び助成事業以外の事業を行う公益信託に共通する形で定めることが可能ではないかとする意見、受託者等が受動的に行う事業と能動的に行う事業とで規律を分けてはどうかという意見、事業の種類ではなく信託財産の規模に着目し、信託財産が小規模な公益信託と信託財産が大規模な公益信託とで規律を分けてはどうかという意見などが出された。
- (2) 新たな公益信託の類型に応じて要件や監督等の規律を分けることには、現在、公益財団法人に比して軽量、軽装備であるとされている公益信託の特質を活かしつつ、将来的に助成事業以外の事業を行うことも想定される公益信託の具体的な態様に対応した制度設計が可能となるというメリットがあるといえる。

他方、公益信託の類型に応じて要件や監督等の規律を分けることには、制度が複雑になり、公益信託の利用者にとって公益信託の規律がわかりにくくなるなどの負担が生じるおそれがある。そして、仮に、新たな公益信託において新設される規律が公益財団法人制度の規律と明確な差別化をなしえなかった場合には、新たな公益信託の利用が低調に終わる可能性もあるなど、公益信託の利用者及び関係者を含む社会的コストの面からの懸念もある。

- (3) また、仮に、公益信託の類型に応じて要件や監督等の規律を分けることにした場合、如何なる類型で分け、その類型ごとにどのような規律を設けるかが問題になる。

まず、公益信託の受託者等が行う事業を類型化し、その内容に応じて要件や監督等の規律を分けることにした場合、助成事業以外の事業を行う公益信託について公益財団法人と同等の収支相償の原則や公益目的事業比率に関する要件を導入することや、公益信託の監督のために信託管理人や運営委員会を必置とし、助成事業以外の事業を行う公益信託に対応した権限や責任を付与することが考えられる。もっとも、公益目的事業比率に関する要件については、公益信託の受託者等が行う事業の範囲から収益事業等を除外する場合に限らず、公益目的事業に付随する事業

の範囲で収益事業等を行うことができるとした場合でも、収益事業等として行う範囲が相当程度限定されるため、上記要件をそのまま導入する必要はないと考えられる。また、運営委員会は公益信託の監督のための必置機関とすべきでないとの指摘がある。

次に、公益信託の財産規模を類型化し、その規模に応じて要件や監督等の規律を分けることにした場合、公益財団法人では会計監査人の設置を認定基準とした上で、毎事業年度における収益の額、費用及び損失の額等が政令で定める基準に達していない場合に、会計監査人の設置を要しないとされていること（公益認定法第5条第12号、同法施行令第6条）を参考に、公益信託でも財産規模に応じて信託管理人の設置の可否を分けるといったことが考えられるが、信託管理人については全ての公益信託において必置とすべきとの指摘がある。

これらの点について、どう考えるか。

4 新たな公益信託の受託者の担い手

新たな公益信託の受託者の担い手について、どのような者を想定するか。

（補足説明）

新たな公益信託の受託者の担い手について、現行公益信託法は特段の制限をしていないが、特定公益信託・認定特定公益信託として税法上の優遇措置を受けるためには受託者は信託会社（信託兼営金融機関を含む。）であることが要件とされている。

一読では、新たな公益信託の事業として助成事業以外の事業も想定する場合には、実際の（税法上の優遇措置を受けられる）受託者の範囲を信託銀行等の信託会社以外に税法上も拡大していく方向で考えるべきである旨の意見があったほか、公益信託の担い手が信託業法の適用を受ける信託会社のような者とそれ以外の者とでは、必要となる公益信託の監督・ガバナンスが変わる旨の指摘、一般論として、信託の引受けを業として営む場合には他人の財産を預かり管理運用を行う者が金融機関としての性質を帯びることから、委託者・受益者の保護のために受託者が監督されているとの指摘があった。

この点について、どのように考えるか。

第3 公益信託の信託財産

新たな公益信託の信託財産としては、金銭に加え、それ以外の財産も想定することでどうか。

(補足説明)

- (1) 新たな公益信託の信託財産として、金銭に加えてそれ以外の財産も想定するか否かについて、一読では、金銭以外の財産を想定することに異論はなかった。公益信託事務に関するアンケート調査結果（参考資料10〔以下「アンケート調査結果」という。〕）によれば、受託者である信託銀行に対し、顧客から著作権、不動産、有価証券等の金銭以外の財産を信託財産としたいとの相談があったが、税法の規定により断念せざるを得ない場合があるとのことである。

なお、現行の公益信託が比較的簡易な仕組みとなっているのは、信託財産が金銭に限定され、受託者の範囲も限定されていることを前提としており、税法上の優遇措置の観点からは、公益信託の信託財産として金銭以外の財産を想定する場合、厳格な制度設計とならざるを得ないとの指摘もあった。

- (2) 許可審査基準4イは、「価値の不安定な財産、客観的な評価が困難な財産が、信託財産の中の相当部分を占めていないこと」を要件としているにすぎず、公益信託の信託財産を明確に金銭に限定しているわけではない。もっとも、税法上の特定公益信託及び認定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）が求められていることにより、現在の公益信託の信託財産は、事実上金銭に限定されている。この趣旨は、公益信託への土地等の拠出を認めた場合に、公益法人への出資や寄付の場合と同様に、出資者（委託者）に対してその含み益に課税するみなし譲渡課税の問題を回避することにあると指摘されている。

そこで検討するに、信託法上の「信託財産」は、「受託者に属する財産であって、信託により管理又は処分をすべき一切の財産」であるとされている（同法第2条第3項）ことからすれば、民事法上の規律として公益信託の信託財産を金銭に限定する場合には、その必要性・合理性について慎重な検証がされるべきである。また、公益信託の信託財産として金銭かそれ以外の財産を想定するか否かは、助成型以外の事業を想定するか否かと異なり、公益信託の監督に関する規律に直接影響するものではないと考えられる。

したがって、新たな公益信託の仕組みを設計するに際しては、税法上のみなし譲渡課税についての問題を踏まえる必要はあるものの、公益信託の信託財産として金銭以外の財産も認めることにより適正な公益信託

の利用が促進される可能性があるのであれば、それらが信託財産として
抛出されることを想定すべきであると考えられる。

なお、税法との関係では、公益信託の利用者にとって税法上の優遇措
置を受けられることは大きなメリットであることから、新たな公益信託
の民事法上の規律については現在の税法上の規律にあわせるべきであ
る、あるいは、金銭以外の財産を信託財産とする公益信託も将来税法上
の優遇措置を受けられるように民事法上の規律を設計した上で、税法の
改正を要望すべきであるとの考え方があり得る。他方、運用非課税以上
の税法上の優遇措置を受けられなくても公益目的のために委託者が財産
を抛出し、一般の公益信託として運用する必要があるとすれば、公益信
託の適正な利用を促進する見地から、新たな公益信託の民事法上の規律
を、現在又は将来の税法上の優遇措置を受けるための規律と一致させる
必要はないとの考え方もあり得る。

第4 主務官庁による引受けの許可制

主務官庁による引受けの許可制については、廃止することでどうか。

(補足説明)

- (1) 現行公益信託法第2条の規定する主務官庁による引受けの許可制につ
いて、一読では、主務官庁ごとに若干許可基準が異なる場合がある（信
託財産の取崩しに10年以上の期間を確保するなど、許可審査基準には
記載されていない要件が必要とされる）、複数の官庁の所管にまたがる
目的で公益信託を設定する場合にいずれの官庁が担当するかで相当時間
を要する場合がある等の問題点が指摘され、主務官庁による引受けの許
可制については廃止すべきであるとの意見が多数を占めた。アンケート
調査結果でも、引受け許可申請事務について主務官庁による引受けの許
可制の制度改善が望まれている。

他方、一読では、公益法人のように主務官庁による引受けの許可制を
廃止し、各省の所管行政から切り離した場合には、所管行政に精通した
主務官庁のように各行政分野の特性に応じた柔軟な対応は困難であり、
ルールへの適合性を審査する以上のことは困難である旨の指摘もあっ
た。

- (2) 公益法人制度改革に際しては、主務官庁による公益法人設立の許可制
について、「主務官庁による許可主義の下、裁量の幅が大きく、法人設
立が簡便でない」、「事業分野毎の主務官庁による指導監督が縦割り
で煩雑」といった指摘がされ、それらの指摘に基づき、公益法人の公益性

の有無を各主務官庁が自由裁量により判断する仕組みからの転換を目指す政策決定がされた（平成16年11月19日付け「公益法人制度改革に関する有識者会議」報告書3頁、平成16年12月24日閣議決定「公益法人制度改革の基本的枠組み」1頁参照）。

上記(1)のとおり、公益信託についても、主務官庁による引受けの許可制については、公益法人制度と同様の弊害が指摘されており、仮に、新たな公益信託において主務官庁による引受けの許可制を維持するのであれば、公益法人制度改革における政策決定が公益信託制度については妥当しないとの積極的な理由付け・論証がなされる必要がある。そして、本研究会の基本的な方向性は、公益信託の適正な利用が促進されることを目指すものであるところ、アンケート調査結果では、公益目的毎に主務官庁が異なることにより実際に適用される許可基準に違いが生じるなど利用者にとって支障が生じている等、現状の制度に関する問題点が明らかになっているのであり、その現状は改善されるべきであるといえることができる。

一方、公益信託の許認可等を行う機関を一元化するなどした場合には、公益信託を各行政分野の特性に応じて後見的に指導・監督することが困難となる可能性があり、公益信託の適正性を確保するために、公益信託内部の自律的なガバナンスが必要になると考えられる。

そうすると、新たな公益信託においては、公益信託の適正性の確保に留意しつつ、公益信託の許認可等を行う機関を一元化するなどして、主務官庁による引受けの許可制については廃止する方向で検討することが適当であると考えられる。