

第 70 公益信託について

(前注)

公益信託は、委託者がその所有する財産を一定の公益目的のために受託者に譲渡し、受託者がその財産を管理処分することによって、公益目的を実現するという制度であるところ、民間の資金を利用して公益活動を行うという点において、民法の公益法人と類似の機能を有する制度であり、そのような点を踏まえて、現行法は、公益信託に関して、公益法人に関する規律と類似の規律を置いている。

公益法人法制に関しては、「今後の行政改革の方針」(平成 16 年 12 月 24 日閣議決定)において、現行の主務官庁による設立許可制度を廃止するほか、公益性を有する非営利法人を判断する仕組み等について更に具体的な検討を進め、所要の法律案を平成 18 年の通常国会に提出することを目指すこととされている(注 1)。

上記のとおり、公益信託と公益法人とは、類似の機能及び類似の規律を有する制度であると評価できるから、公益信託法制の改正に当たっては、並行して行われている公益法人法制の改正動向を注視し、かつ、その内容について十分に配慮する必要があると考えられる。

このような観点から、公益信託に関する規律については、公益法人法制の改正の具体的な内容を踏まえた上で、公益法人に関する規律と同様の規律を設けることとするかを含め、所要の検討をしてはどうかと考えているものである。

以下では、公益信託に関する規律について今後検討を要すると考えられる主な事項を挙げる。

(注 1)「今後の行政改革の方針」(抜粋)

公益法人制度の抜本的改革

現行の公益法人(民法第 34 条に基づく社団及び財団をいう。以下同じ。)の制度の抜本的改革については、行政の在り方を見直す観点からも重要であることにかんがみ、現行の主務官庁による設立許可制度を廃止し、21 世紀の我が国の社会経済にふさわしい透明性の高い新たな仕組みの構築を目指すなど、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」(平成 15 年 6 月 27 日閣議決定)に基づき、改革を着実に実施していくものとする。このため、一般的な非営利法人制度、公益性を有する非営利法人を判断する仕組み、現行公益法人の新たな制度への移行等について、その基本的枠組みを別紙 3 のとおり具体化し、これに基づき、更に具体的な検討を進めることとし、所要の法律案を平成 18 年の通常国会に提出することを目指す。

1 公益信託の設定に関して検討を要する事項

主務官庁による引受けの許可制（現行法第 68 条，以下「許可主義」という）を維持することとするか否か。

<説明>

現行法は、「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，公益目的（公益性）については，主務官庁が引受けを許可する際に判断することとしている（第 66 条及び第 68 条）。

この許可主義は，公益法人の設立にも採用されているところ（民法第 34 条），公益法人法制の改正においては，許可主義を見直し，民間の有識者から構成される委員会の意見に基づいて，一般的な非営利法人について公益性を判断する仕組みを創設することとされている。

そこで，公益信託の引受けについても許可主義を改める必要があるのではないかが問題となる。

この問題に関しては，先述のとおり，公益法人と公益信託とは，いずれも民間の資金によって公益活動を行うという点で類似の機能を有する制度であり，現行法の下でも，公益目的（民法第 34 条，現行信託法第 66 条参照）やいわゆるシ・プレ原則（民法第 72 条第 2 項，現行信託法第 73 条参照）など類似の規律が採用されていることによれば，公益法人の設立に関する規律と平仄を合わせて，許可主義を廃止することが相当ではないかとの見解があり得る。

他方で，このような見解に対しては，①公益法人には法人格があるのに対して公益信託それ自身には法人格がないなど，公益法人と公益信託とは異なる性格を有する法制度であること，②公益信託については，公益法人について改正の必要があるとして指摘される問題は特に顕在化していないと考えられることなどによれば，許可主義を廃止するか否かについて，両者の間で差異を設ける余地もあるのではないかとの見解があり得る。

以上の点について，どのように考えるべきか。

2 公益信託の監督に関して検討を要する事項

主務官庁が公益信託を監督する旨の規律（現行法第 67 条）を維持すべきか否か。

<説明>

現行法の下では，公益信託は主務官庁の監督に属することとされ，主務官庁は，必要があると認めるときには，いつでも受託者の信託事務処理について検査をすることや，財産の供託その他の必要な処分を命じる

ことができるとされている（第 67 条及び第 69 条第 1 項）。（注 2）

他方、公益法人においても法人の業務は主務官庁の監督に属するところ（民法第 67 条第 1 項）、公益法人法制の改正においては、公益性の判断主体が、事業報告書等の定期的な提出、報告徴収・立入検査、命令、公益性判断の取消しその他必要な監督上の措置を適切に講ずるという方向で制度を検討することとされている。

公益信託の監督について、公益法人の監督に関する規律と同様の規律を設けることとするか否かという問題については、公益法人に関する監督のあり方の具体的な内容が明らかになった時点で検討することが相当ではないかと考えられるが、公益信託の引受けに関して許可主義を廃止するか否かという問題と同様、公益法人法制の改正内容と平仄を合わせるべきではないかという見解と公益信託独自の規律を設けるべきではないかという見解とがあり得る。

以上の点について、どのように考えるべきか。（注 3）（注 4）（注 5）（注 6）（注 7）

（注 2）現行法は、職権で信託条項を変更でき（第 70 条）、また、やむを得ない理由があるときは受託者の辞任を許可することができる（第 71 条）など、公益信託に対する主務官庁の関与を規定している。

これらの規定についてその趣旨を維持するか否かについては、公益信託の監督のあり方をどのように考えるかという論点と深く関連する。

そこで、公益法人法制の改正の具体的内容を踏まえてなお検討するものとする。

（注 3）現行法の下では、主務官庁の監督に加えて、信託管理人が受託者を監督することとされている（第 72 条、第 8 条第 1 項）。

この信託管理人に関しては、現行法を前提とする限り、主務官庁を除き、公益信託の受託者を監督する唯一の主体であるから、委託者が意図した信託目的の実現及び公益信託から利益を享受する者（以下「利益享受者」という。）の保護のためには、信託管理人を必置とすることが相当ではないかとの指摘がある。

この点については、公益信託において主務官庁による監督制を維持すべきか否かという上記の問題と密接に関連するから、現時点で明確な方向性を示すことは困難である。

しかし、主務官庁（あるいは他の監督機関）によって公益信託が監督される場合には、このような監督に加えて、信託管理人を必置とするまでの必要性はないように考えられるがどうか。

また、仮に、公益信託の受託者に対して、委託者（相続人を含む。以下同じ。）や利益享受者の監督を肯定した場合には、さらに信託管理人を必置とする必要

性は減少すると考えられるが、この点についてどのように考えるべきか(注4)。

(注4) 公益信託においては、通常、当該信託から利益を享受する者(いわゆる受給権者)が存在する。そこで、これらの者に対しても、私益信託における受益者が有する共益的権利の全部又は一部を付与することによって、受託者の信託事務を監督することとしてはどうかとの見解があるが、このような見解についてどのように考えるべきか。

また、委託者は自己の財産を拠出して公益信託を設定した者であるから、受託者が適正に信託事務を処理しているか否かについて深い利害を有しているものと考えられる。そこで、私益信託の委託者に認められる限度において、公益信託の委託者にも受託者を監督する権限を付与してはどうかとも考えられるが、このような見解についてはどのように考えるべきか。

(注5) 公益信託については、受益者に相当する者がいないために受託者に対する監督が十分ではないとの観点から、私益信託と比較して、受託者の義務を厳格にすべきである(受託者の義務の一部について、私益信託の受託者に対してはない強行規定を設けるべきである)との考え方があることを踏まえて、公益信託における受託者の義務や権限違反の効果については、公益信託の受託者に対する監督のあり方、私益信託における受託者の義務等に関する規律を踏まえて、今後さらに検討するものとする。

(注6) 現行法第69条第2項は、公益信託の受託者が毎年1回一定の時期において、信託事務及び信託財産の状況を公告することを要する旨規定している。

この規定は、公益信託に関する情報を一般に公開し、公益信託の適正な運営を確保するとの観点から意義のある規定だと考えられるから、当該規定の趣旨を維持する方向で検討するものとする。

なお、現行法の下では、「公告」の具体的な方法が明らかでないために、運用上疑義が生じているとの指摘がある。そこで、公告の方法を具体化する方向で検討することとする。

(注7) 現行法第72条は、私益信託において裁判所が有する権限(第8条第1項・第3項、第22条第1項ただし書、第47条から第49条)は、公益信託については主務官庁に属するものとしている。しかし、主務官庁が信託管理人を改任することや、これらの者の辞任の申し出を許可することについては、現行法令上明確な規定がないために実務上疑義が生じているとの指摘がある(私益信託において裁判所が上記の権限を行使できることについては、非訟事件手続法第71条の4及び5参照)。

また、非訟事件手続法第71条の4の規定は、裁判所が選任した信託管理人に関する規定であると解されるから、仮に、公益信託について上記の規定が準用されるとしても、信託行為の定めに基づいて選任された信託管理人を主

務官庁が改任できるかについては消極的に解さざるをえないと考えられる。

そこで、これらの現行法上の問題点も踏まえつつ、所要の規定を整備するものとする（私益信託の信託管理人については、第 47 参照）。

3 以上のほか、公益信託の終了、公益信託の終了時の財産の帰属先等に関して、所要の規定を整備するものとする。（注 8）

（注 8）現行法第 73 条は、①「公益信託が終了したこと」及び②「信託財産の帰属権利者がいないこと」という 2 つの要件を満たした場合には、主務官庁は、信託の本旨に従って、類似の目的のために信託を継続させることを認めているところ、この規定は、公益のために一度供された財産は、出捐者である委託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であるとの考えに基づくものであると解されている。

このような考え方は正当であると考えられるから、当該規定の趣旨を維持することとするが、委託者の意思に反しない方法としては、類似の目的を有する公益法人や公益信託に残余財産を帰属させることも考えられるから、現行法が「類似ノ目的ノ為ニ信託ヲ継続」させることに限定しているのは狭きに失するのではないかと考えられる。

そこで、類似の目的のために信託を継続させる場合に加え、「主務官庁」の判断により、類似の目的を有する公益法人又は公益信託に残余財産を帰属させることも認めてはどうかと考えるが、どうか。