

新しい公益信託法の成立と期待

公益財団法人公益法人協会理事長 雨宮孝子

— 目 次 —

- | | |
|---|------------------------------|
| I 新しい公益信託法成立までの経緯 | 8 主務官庁による許可・監督制の廃止と行政 |
| 1 はじめに | 庁による認可・監督制の創設 |
| 2 信託法成立の経緯と公益信託のこれまでの概要 | 9 公益信託の認可の基準等 |
| 3 改正前公益信託の定義と実際 | II 新しい公益信託制度への期待 |
| 4 「新しい時代の公益法人制度の在り方に関する有識者会議」 | 1 公益信託の数の増加と大型化への期待 |
| 5 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の一部を改正する法律案及び公益信託に関する法律案の成立 | 2 アメリカの非営利公益活動への寄附の実際と大型助成財団 |
| 6 新しい公益信託法 | 3 コミュニティ財団 |
| 7 新公益信託の法律 | 4 コミュニティ財団の歴史 |
| | 5 コミュニティ財団の具体例（トップ3） |
| | 6 終わりに |

I 新しい公益信託法成立までの経緯

1 はじめに

信託とは、財産の所有者である委託者が、受託者に財産を信託譲渡し、受託者はその財産を一定の目的のために管理・運用する財産管理制度である。

我が国の信託法は、1922（大正11）年に制定された。もともと英米にその根拠を持つ「信託」という制度については、わが国では商事的色彩を有するアメリカの近代的な信託制度を継受したものと言える。

2 信託法成立の経緯と公益信託のこれまでの概要

1) 信託法成立と公益信託の実用化

上述した通り、信託制度はイギリス、アメリカにその根拠法があったが、わが国で信託法が成立したのは、1922（大正11）年である。

当時の経済界は、信託まがいの事業を行う業者が乱立して、当時、大蔵省は、これらの事業を健全なものにするため、政策上取り締まるための信託業法の立案を考えていた⁽¹⁾。ただし信託に関する基本法である信託法を立案する必要もあるため当時の司法省も加わり、1922（大正11）年、信託関係二法（信託

法、信託業法)が成立した。信託法は、2022(令和4)年で100年を迎えたことになる。

公益信託に関する規定は、信託法66条以下に当時から存在したが、実用化されたのは、信託法が成立してから55年目、1977(昭和52)年5月20日の、公益信託今井記念海外協力基金(外務省所管・当初基金2億円)、公益信託斎藤記念プレストレスト・コンクリート技術研究奨励基金(建設省(当時)所管・当初基金1,000万円)の2件である。

55年間も実用化されなかったのには、①すでに同じ機能を有する公益法人(特に財団法人)制度が存在し、定着していたこと、②信託制度になじみがなかったこと、③実務的に言えば、公益信託引き受けの許可基準等が存在していなかったこと等が考えられる。

2) 公益信託の実用化

実用化が進んだのは、1973(昭和48)年、総理府(当時)が、(財)公益法人協会に「公益信託制度に関する調査・研究」を委託し、(財)公益法人協会内に(社)信託協会と協力し「公益信託制度研究会」を設置したことに始まる。研究会のメンバーには、数名の大学教授、元法制局長官、信託銀行員等が入っていた。信託の源流である英国、米国の実地調査ののち1974(昭和49)年、(財)公益法人協会は、「公益信託制度に関する調査研究報告書」を総理府に提出した。また、(社)信託協会は「公益信託専門部会」を設置した。さらには、1975(昭和50)年、(財)日本国際交流センターが、民間非営利公益活動に関して、初めての国際シンポジウム『先進社会における財団及び民間資金援助活動の役割(International Symposium on the Role of Philanthropy)』を開催した(このシンポジウムでは、公益信

託制度に関する分科会も含まれていた)。このシンポジウムには、アメリカからコミュニティ財団のクリーブランド・ファウンデーション、大型助成財団のフォード財団、カナダからはドナー・カナダ財団、ドイツからはドイツ自然・人文科学振興財団や英国、韓国等の財団関係者が参加し、わが国からは経済界、大学関係者、公益法人の多くの参加者が集った。この時、(財)日本国際交流センター理事長山本正氏が、民間非営利公益活動に対して初めてフィランソロピーという言葉を使用した。この大会は、成功裡に終了した⁽²⁾。その後、(社)信託協会、(財)公益法人協会、(社)経済団体連合会が、公益信託に対する税制改正を含め公益信託実用化にむけて要望書を関係機関に提出した。1976(昭和51)年10月には、第1回信託法学会で田中實慶應義塾大学法学部教授、三菱信託銀行松本崇氏が「公益信託について—財団法人制度との対比を中心に—」を発表した⁽³⁾。その後、公益信託の許認可・監督等の法整備もでき、1977(昭和52)年、第1号として2件の公益信託が誕生した。

公益信託の設定も順調に伸び、奨学金支給等を中心に、実用化20年を経過した1997(平成9)年には520件を超えて設定され、2003(平成15)年の572件がピークとなった(信託財産額720億円)。公益信託の特徴である「取り崩し型」のものが徐々に終了し、最近では、毎年1、2件が設定されている。最新の統計では、2024年3月末現在で、総数378件、信託財産残額も534億円まで減少している⁽⁴⁾(表1参照)。なお、社会福祉法人が受託した6件を入れると、現在384件存在する。この6件とは、北海道共同募金会が受託している①公益信託グレイパワー前田基金、②公益信託谷本康・昌平養護施設児童児童就学援助基金、

③公益信託テレビア視聴障害者家庭児童教育援助基金、④公益信託荒木身体障害者スポーツ基金の4件と、兵庫県共同募金会受託の公益信託前田清栄老人福祉基金、中央共同募金会受託の公益信託高橋保蔵記念福祉振興基金である⁽⁵⁾。

3 改正前公益信託の定義と実際

1) 改正前公益信託の定義

公益信託とは、篤志家である財産の出捐者（個人・法人・任意団体等）が、育英・奨学、自然環境保全、福祉の増進、国際協力・国際交流促進、芸術・文化振興、研究助成、都市環境の整備・保全などの一定目的の公益事業を実施するために受託者に一定の財産を信託譲渡し、受託者は、その財産を運用・管理し一定の公益目的を実現する、財産管理制度である。

2) 新公益信託法までの動き

先行していた公益法人制度について、公益法人制度の抜本改革は2000年前後より始動し、2008年12月には新制度が施行し、16年が経過した。

信託法は、前述したとおり、1922（大正11）年に制定され、84年ぶりに2006（平成18）年12月15日に大改正され、現代化が図られた。一方、公益信託については、旧信託法を廃止することなく、法律名を「公益信託ニ関スル法律」としたうえで、公益信託に関する規定以外の規定を削除し、「信託法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」として公益信託に関する規定を整備して存続させるという奇妙な形をとった。ただし、衆議院法務委員会の附帯決議でも、参議院法務委員会における附帯決議でも、「五 公益信託制度については、公益法人と社会的に同様の機

表1 公益信託受託状況

令和6年3月末現在
[単位：件、百万円]

信託目的	件数	信託財産残高
奨学金支給	123 (—)	20,867 (—)
自然科学研究助成	61 (—)	6,564 (—)
教育振興	47 (—)	1,544 (—)
国際協力・国際交流促進	26 (—)	2,831 (—)
社会福祉	28 (—)	2,681 (—)
芸術・文化振興	18 (—)	4,431 (—)
都市環境の整備・保全	27 (—)	6,887 (—)
自然環境の保全	16 (—)	3,919 (—)
人文科学研究助成	12 (—)	809 (—)
文化財の保存活用	2 (—)	93 (—)
動植物の保護繁殖	1 (—)	74 (—)
その他	17 (—)	2,771 (—)
合 計	378 (—)	53,477 (—)

(注) () は令和5年度中の新規受託分。

資料出所：(一社)信託協会（2024年6月25日）

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」と規定されていた。

3) 法制審議会開始

その後、2013（平成25）年、新たな公益法人制度への移行期間が終了したのち、法制審議会では2016（平成28）年6月から信託法部会を再開し、2019（平成31）年2月には、公益信託法の見直しに関する要綱が取りまとめられ、法務大臣に答申された⁽⁶⁾。その後大きな動きがなく、公益信託については、以前のまま、主務官庁の許可制で推移した。

4 「新しい時代の公益法人制度の在り方に関する有識者会議」

1) 新公益信託法改正につながる有識者会議

2022（令和4）年10月から「新しい時代の公益法人制度の在り方に関する有識者会議」が設置され、私が有識者会議の座長になった。この会議は2023（令和5）年まで11回、その後2回のフォローアップ会合、内閣府主催のシンポジウム1回と重要な会議が市民に向かって行われた⁽⁷⁾。その中で、第5回有識者会議の時にこれまで沈黙していた公益信託制度を新たな公益法人制度と平仄を合わせるべく全面改正することが発表され、2023（令和5）年6月2日、新しい時代の公益法人制度の在り方に関する有識者会議の最終報告が取りまとめられた。

5 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の一部を改正する法律案及び公益信託に関する法律案の成立

1) 公益二法成立の経緯（第213回国会）

公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の一部を改正する法律案及び公益信託に関する法律案（以下「公益二法案」といい、成立したものを「公益二法」という）は、以下のような経緯で成立した。

- ① 2024年3月5日：閣議決定。
- ② 同年4月1日：参議院内閣委員会に付託（参議院先議）。
- ③ 同年4月2日：加藤内閣府特命担当大臣が趣旨説明。
- ④ 同年4月4日：同委員会で質疑・採択。両法案とも全会一致で原案通り可決。各会派共同提案による附帯決議6項目も採択。
- ⑤ 同年4月5日：参議院本会議においても賛成多数により可決。
- ⑥ 同年5月7日：衆議院内閣委員会に付託。
- ⑦ 同年5月8日：加藤内閣府特命担当大臣が趣旨説明。
- ⑧ 同年5月10日：同委員会で質疑・採択。両法案とも全会一致で原案通り可決。各会派共同提案による附帯決議6項目も採択。
- ⑨ 同年5月14日：衆議院本会議においても賛成多数により可決、成立。
- ⑩ 同年5月22日：公益二法公布。

6 新しい公益信託法

ここでは、新しい公益信託法で問題となる点に絞って説明する。

1) 公益信託の定義

公益信託に関する法律（以下「新公益信託法」という）によれば、2条1項1号で、「公益信託 この法律の定めるところによりする受益者の定め（受益者を定める方法の定めを含む。第4条第3項において同じ。）のない信託であって、公益事務を行うことのみを目的とするものをいう」とされている。つまり収益事業はできないと考える。ただし、公益事務で収益が出ることは妨げない。

なお、新公益信託法2条1項2号では、公益事務については、「学術の振興、福祉の向上その他の不特定かつ多数の者の利益の増進を目的とする事務として別表各号に掲げる事務をいう」とされている。なお、同条2号の別表には、次の規定が置かれている。

別表（第2条関係）

- 1 学術及び科学技術の振興を目的とする事務
- 2 文化及び芸術の振興を目的とする事務
- 3 障害者若しくは生活困窮者又は事故、災害若しくは犯罪による被害者の支援を目的とする事務
- 4 高齢者の福祉の増進を目的とする事務
- 5 勤労意欲のある者に対する就労の支援を目的とする事務
- 6 公衆衛生の向上を目的とする事務
- 7 児童又は青少年の健全な育成を目的とする事務
- 8 勤労者の福祉の向上を目的とする事務
- 9 教育、スポーツ等を通じて国民の心身の健全な発達に寄与し、又は豊かな人間性を涵養することを目的とする事務
- 10 犯罪の防止又は治安の維持を目的とする事務
- 11 事故又は災害の防止を目的とする事務

- 12 人種、性別その他の事由による不当な差別又は偏見の防止及び根絶を目的とする事務
- 13 思想及び良心の自由、信教の自由又は表現の自由の尊重又は擁護を目的とする事務
- 14 男女共同参画社会の形成その他のより良い社会の形成の推進を目的とする事務
- 15 国際相互理解の促進及び開発途上にある海外の地域に対する経済協力を目的とする事務
- 16 地球環境の保全又は自然環境の保護及び整備を目的とする事務
- 17 国土の利用、整備又は保全を目的とする事務
- 18 国政の健全な運営の確保に資することを目的とする事務
- 19 地域社会の健全な発展を目的とする事務
- 20 公正かつ自由な経済活動の機会の確保及び促進並びにその活性化による国民生活の安定向上を目的とする事務
- 21 国民生活に不可欠な物資、エネルギー等の安定供給の確保を目的とする事務
- 22 一般消費者の利益の擁護又は増進を目的とする事務
- 23 前各号に掲げるもののほか、公益に関する事務として政令で定めるもの

法律上の定義は、公益信託とは、新公益信託法に定めるところによりする受益者の定めのない信託であって、公益事務を行うことのみを目的とするものをいう。ここでいう公益事務とは、上記に示した23項目であり、公益目的事業として公益認定法2条4号の別表各号に掲げる種類の事業と同様である。公益法

人も公益信託も、23番目の項目についてはまだ政令の定めがないので、実際の公益目的は22項目であり、公益事務は、これらに該当する事務で不特定かつ多数の利益の増進を目的とする事務のことをいう。公益事務のみを行うということは、前述した通り、収益事業はできないことを意味する。ただし、収益を伴う公益事務は認められる。

2) 現行公益法人の公益目的事業

現行公益法人の事業目的は、内閣府所管の公益法人（2,606法人）では、1位は学術及び科学技術の振興943法人（36.2%）、2位は児童又は青少年の健全な育成629法人（24.1%）、3位は文化及び芸術の振興529法人（20.3%）である。都道府県所管7,066法人では、1位は地域社会の健全な発展2,959法人（41.9%）、2位は高齢者の福祉の増進1,542法人（21.8%）、3位は児童又は青少年の健全な育成1,461法人（20.7%）である⁽⁸⁾。今後の公益信託の認可も同じような傾向が見られるかもしれない。地域社会の健全な発展に注目したい。

なお、旧制度の下で進行中の公益信託の公益目的については、表1のとおりである。

2年後の施行後には前述した22項目のうち

どのような内容の公益信託が実施されるか非常に楽しみではある。

7 新公益信託の法律

1) 公益信託の意義

前述したとおり、新公益信託法は、公益事務を行うことのみを目的とする受益者の定めのない信託であって、本法によりするものを公益信託とする。つまり、新公益信託法に基づく公益信託以外は認めないということである。さらに不特定かつ多数の者の利益を目的とする事務として前述したように本法の別表各号に掲げる事務を公益事務とする。

2) 公益信託の要件及び効力

ア) 公益信託の設立要件

公益信託は、信託契約又は遺言による方法のみによってしなければならず、公益信託の信託行為には、公益信託の名称、信託管理人及び帰属権利者となるべき者を指定する定め等を定めなければならない（新公益信託法4条1項及び2項）。

この規定によると信託宣言（委託者自ら自己の財産を信託財産と宣言すること。信託法3条3号参照）は認められないということになる⁽⁹⁾。

表2 公益法人の所管別公益目的事業（令和4年）

順位	計（9,672法人）	内閣府（2,606法人）	都道府県（7,066法人）
1	地域社会の健全な発展 3,299法人（34.1%）	学術及び科学技術の振興 943法人（36.2%）	地域社会の健全な発展 2,959法人（41.9%）
2	児童又は青少年の健全な育成 2,090法人（21.6%）	児童又は青少年の健全な育成 629法人（24.1%）	高齢者の福祉の増進 1,542法人（21.8%）
3	高齢者の福祉の増進 1,698法人（17.6%）	文化及び芸術の振興 529法人（20.3%）	児童又は青少年の健全な育成 1,461法人（20.7%）

資料出所：「令和4年公益法人の概況及び公益認定等委員会の活動報告」17頁

イ) 信託管理人等

信託管理人とは、公益信託事務の適正な処理の監督をするに必要な能力を有する者で、信託法4章4節1款に規定する信託管理人をいい、必置とされる。信託管理人の資格として、未成年者、当該信託の受託者である者は信託管理人になることはできない（信託法124条1号及び2号）。信託管理人は、委託者、受託者から独立した第三者で、受託者の監督を行う。

信託管理人の権限、義務及び責任は、受益者の定めのある信託の信託管理人の権限、義務及び責任と同様である。

受託者がその公益信託事務を処理するに当たり委託者、受託者、信託管理人その他政令で定める公益信託の関係者に対し信託財産を用いて特別の利益を与えるものでないこと（新公益信託法8条5号）が必要である。

なおこの規定において、定めておかねばならない権利帰属者とは、信託法182条1項2号に規定する帰属権利者をいう。つまり信託行為において残余財産の帰属すべき者として指定された者のことをいう。

ウ) 公益信託の名称

何人も、公益信託でないものについてその名称又は商号中に、公益信託であると誤認されるおそれのある文字を用いてはならない（新公益信託法5条1項）。また不正の目的をもって、他の公益信託であると誤認されるおそれのある名称又は商号を使用してはならない（新公益信託法5条2項）。

8 主務官庁による許可・監督制の廃止と行政庁による認可・監督制の創設

1) 行政庁の認可・監督

公益信託は、行政庁の認可を受けなければ、

その効力を生じない（新公益信託法6条）。

主務官庁による許可・監督制を廃止し、内閣総理大臣又は都道府県知事が公益認定等委員会又は都道府県に置かれる合議制の機関の意見に基づき、公益信託を認可するものとする（新公益信託法10条）。

この法律における行政庁は、次に掲げる公益信託の区分に応じ、それぞれ内閣総理大臣又は都道府県知事とする（新公益信託法3条）。

(ア) 以下に掲げる公益信託については内閣総理大臣。

① 公益事務を二以上の都道府県の区域内において行う旨を信託行為で定めるもの

② 国の事務又は事業と密接な関連を有する公益事務であって政令で定めるものを行うもの

(イ) 上記①及び②に掲げる公益信託以外の公益信託は都道府県知事。

公益信託の受託者となろうとする者は認可（以下「公益信託認可」という）を申請しなければならない（新公益信託法7条1項）。

公益信託認可の申請は、内閣府令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を行政庁に提出しなければならない（新公益信託法7条2項）。

① 公益信託の名称、②受託者及び信託管理人の氏名及び住所（法人にあっては、その名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地）、③公益事務を行う都道府県の区域、④公益事務の種類及び内容、⑤その他公益信託に係る信託行為の内容に関する申請書。

これらの申請書には、次に掲げる書類を添付しなければならない（新公益信託法7条3

項)。

- a. 公益信託に係る信託行為の内容を証する書面
- b. 事業計画書及び収支予算書
- c. 公益事務を行うに当たり法令上行政機関の許認可等（行政手続法（平成5年法律第88号）2条3号に規定する許認可等をいう。）を必要とする場合においては、当該許認可等があったこと又はこれを受けることができることを証する書類
- d. 当該公益信託に係る信託事務（以下「公益信託事務」という。）を処理するのに必要な経理的基礎を有することを明らかにする当該公益信託の信託財産に係る財産目録その他の内閣府令で定める書類
- e. 新公益信託法8条11号に規定する支払基準を記載した書類（信託報酬等）
- f. 上記aからeに掲げるもののほか、内閣府令で定める書類

9 公益信託の認可の基準等

1) 受託者の経理的基礎及び技術的能力

受託者は、公益信託事務を適正に処理するのに必要な経理的基礎及び技術的能力を有するものであること等の基準を満たしていなければならない（新公益信託法8条）。

公益法人の場合、設立目的の達成のため、将来においても安定的かつ継続的に公益目的事業が行われることが期待されており、そのために適切な経理的処理、業務運営能力が必要とされているのと同じ趣旨である（公益認定法5条2号）⁽¹⁰⁾。

2) 受託者の属性

法律上、受託者の属性についての基準は設けられていない。

つまり、受託者としては、信託銀行だけでなく、公益法人、NPO法人、社会福祉法人、学校法人、弁護士、公認会計士、税理士等も可能ということである。

受託者が、その公益事務を行うに当たり法令上必要となる行政機関の許認可等を受けることができないもの、国税若しくは地方税の滞納処分の執行がされているもの又は当該滞納処分の終了の日から三年を経過しないものである場合は、公益信託認可を受けることができない（新公益信託法9条1号）。

善管注意義務の軽減（信託法29条2項但書）は、新公益信託法33条1項により、適用除外となっている。つまり、受託者の善管注意義務は、軽減することはできない。

前述した受託者の「経理的基礎及び技術的能力」について、受託者には、公益事務、信託財産及び公益信託事務の計画の内容等に応じて、信託財産を管理する能力（財務基盤を含む）、公益信託事務を事務処理する体制が求められることを踏まえて判断する必要がある。具体的な基準について、内閣府令で策定する。

3) 信託財産の多様性等

信託財産は、金銭に限定しない（信託法2条3項、新公益信託法2条2項）。

この規定は、新公益信託法で初めて認められた。これまで許可された受託財産は、特に金銭に限るという規定はなかったが、実際には金銭だけであった⁽¹¹⁾。新公益信託法では不動産・有価証券など様々な財産の受託が可能となった。また受託者の範囲も拡大され、さらにはこれまでは奨学金給付や研究助成金など助成型の公益信託だけが認められてきたが、事業型の公益信託も認められることにな

った。受託財産も様々なものが可能となり、受託者も多様化し、公益事業も多様化することになる場合、どのような公益事業が考えられるであろうか。美術品を受託し、美術館の管理運営を行う公益信託は、美術館を運営する公益法人等が受託者となる場合に可能となる。ただし、寄附された美術品は売却して他の美術品を購入することはできるか。信託契約の内容にもよるであろう。また高齢者福祉事業を行う公益法人等が遺贈により賃貸マンションを受託財産とし、単身高齢者へ低料金の住居提供をする公益信託の公益目的事務は高齢者福祉事業となろう。当該住宅が老朽化した場合の建て替えや転売して他の不動産物件を購入する場合の法律問題はどうか解決すればよいかなど、事業型の公益信託を実施するには、いくつかの問題が生じる。それ以外でも世界中の非営利団体と協働して世界的な難病支援を行うなど新しい公益活動を行うという大きなことも考えられる。さらには大口の寄附を地域で集め、特定の自治体と協働して地域の活性化のためにコミュニティ事業を行うコミュニティ財団（後ほどアメリカの例を説明する）という形はとれないだろうかと思見では考える。

4) 株式等の保有

公益信託の信託財産に他の団体の意思決定に関与することができる株式等は含まれない。ただし実質的支配のおそれのない場合は許容する（新公益信託法8条12号）。この規定は公益法人が株式等の保有を制限している公益認定法5条15号と同様の趣旨で、公益信託が株式等の保有を通じて他の営利法人等を実質的に支配することを認めないという意味で認可基準としたようである。ただし実質的

支配のおそれがないとはどういう意味か明確にしておかなければならない。具体的には、「無議決権株式」は規制の対象とはならない⁽¹²⁾。

5) 信託報酬

受託者の報酬については信託法54条1項、新公益信託法8条11号、信託管理人の報酬については信託法127条3項、新公益信託法8条11号、19条に規定があり、公益信託の事業内容や経理の状況を考慮して、不当に高額にならないという支払い基準を定める必要がある。さらには、行政が、一元的に支払い基準を情報公開することにより、国民による監視のもとに置かれることも予定されているようである⁽¹³⁾。

公益信託の終了時に類似の公益目的を有する他の公益信託の受託者、当該公益信託の目的とする公益事務と類似の公益目的事業を行う公益法人等に残余財産を帰属させる旨の定めを信託行為に置かなければならないとの基準が設けられていることについては、前述した（7の2））。

公益信託に係る信託の変更、新受託者及び新信託管理人の選任等の公益信託認可に係る事項の変更をするときは、受託者（当該新受託者を含む。）はあらかじめ、行政庁の認可を受けなければならない、当該認可を受けなければ、その効力を生じない（新公益信託法12条）。ただし、内閣府令で定める軽微な信託の変更等については届出で足りる（新公益信託法12条1項但書）。ただし軽微な信託の変更の具体例はまだないので考えておく必要がある。

6) 公益信託事務の処理等

受託者について、公益法人制度と整合性のとれた制度とする観点から、その公益信託事務を行うに当たって、公益信託事務の収入及び費用の均衡に関する規律や使途不特定財産額の制限に関する規律を定めるものとする。行政庁は、新公益信託もガバナンスが大事で、不祥事が起こらないよう気を付ける必要があるという。既に存在する公益信託について信託財産が毀損された例は全くない。公益信託の受託者には、善良な管理者の注意をもって信託事務の処理をしなければならない善管注意義務（信託法29条2項）がある。その任務を怠ったことにより信託財産が毀損した場合は、監督者である信託管理人が受託者に対し行為の差し止めや損失を補填する請求ができる（信託法125条1項）。また、このような受託者の行為が公益信託の認可基準に適合しない場合、行政庁による報告徴収、勧告、命令、認可取消し等の措置を取ることができる（後述7）参照）。

公益信託の受託者について、財産目録の備置き及び閲覧、財産目録等の提出に関する規律が定められている（新公益信託法20条及び21条）。

7) 公益信託の監督

公益法人制度と整合性の取れた制度とする観点から公益信託の受託者に対する報告徴収及び立入検査、勧告及び命令並びに公益信託認可の取消し等に関する監督の規定が設けられている（新公益信託法28条以下）。

8) 第三者委員会に対する諮問等

公益性の判断等に関する公益認定等委員会又は都道府県に置かれる合議制の機関への諮

問等の規定が設けられている（新公益信託法34条以下）。

9) 移行措置等

施行の際にすでに存在する公益信託について、行政庁による公益信託認可の基準に即した移行認可を受けることにより新公益信託法下の公益信託として効力を有する（新公益信託法附則4条）。現行の公益信託は、ほとんど問題ないと思われるので、整然と移行がなされることを望むものである。

新公益信託法の規律や行政庁による監督を前提に信託業法の規制をどこまで除外することができるかを含め、公益信託の引き受けに関する信託業法の適用関係を整理することを検討するようである。

なお、新公益信託に対する税制度は公益法人と同等とする規定はあるが、詳細については、紙幅の都合上割愛する。

II 新しい公益信託制度への期待

1 公益信託の数の増加と大型化への期待

新しい公益信託法が実施された場合、どの程度数が増えるのか、どのような内容の公益信託が民間公益活動の一翼を担い美しく花開くか期待せずにはいられない。

これまで述べてきた公益信託と新しい公益信託とを比べる場合、まず（一社）信託協会の分類によると、奨学金支給、自然科学研究助成、教育振興、国際協力・国際交流促進、社会福祉、芸術・文化振興、都市環境の整備・保全、自然環境の保全、人文科学研究助成、文化財の保存活用、動植物の保護繁殖とその他に分類されているが、実はこの「その他」の中には和菓子製造技術振興基金、地場

産業振興開発基金、ニュービジネス育成基金、NPO サポートファンド等分類に入っていないものがある。多様化された信託財産、多様化された受託者などを考慮すると、寄附金を多く集めた大型の公益信託が想定できれば、民間公益活動の更なる発展に寄与できるのではないかと思う。

2 アメリカの非営利公益活動への寄附の実 際と大型助成財団

実は、民間非営利活動が盛んなアメリカでは、毎年集める寄附額も大きく、多くの助成金を支出する活動を行う団体も存在する。後述するように、例えば、2023年度の寄附総額が日本円で88兆円以上にも上り、寄附者の7割以上が個人であるという現実に接すると、わが国と比べて、何が問題になるのか考えざるを得ない。ただし、民間非営利活動を支えているのは、個人等からの寄附金ですべてではないと話すのは、ジョンズ・ホプキンス大学のサラモン教授である。彼によると、民間非営利団体の主たる収入源は、第一に会費、事業収入で全体の57%を超え、次が政府からの補助金だということである⁽¹⁴⁾。とはいえ、寄附金額を見ても我が国よりはるかに大き

い。なぜ多くの人が非営利活動に多くの寄附金を出すのか。その理由はいろいろあると思うが、国の成り立ちから説明する者も多い。アメリカは「政府を作る前にコミュニティが存在した」と言われるように、ヨーロッパから新大陸を求めてやってきた開拓者たちが、学校、道路、橋などを自ら作り上げてきたという歴史的風土がボランティアを支えてきたという特徴がある。

アメリカでは大口の寄附をたくさん集め、非営利団体や奨学金等を望む学生等に助成金や奨学金等を提供している大型の助成財団も非常に多い。Giving USA の統計によると、2023年度の全米寄附総額は、5,571億6,000万ドル(88兆5,884億4,000万円、1ドル=159円)である⁽¹⁵⁾。前年度は4,993億3,000万ドルだったので、かなり増加し、過去最高とのことである。その内訳は、表3と表4のとおりである。個人、財団、遺贈、企業の出捐では、遺贈も含めて圧倒的に個人の寄附金が多い(75%にも及ぶ)。表5は、大型の助成財団40位まで表したものである(設立年等は筆者追加)。その特徴は、地域に根差したコミュニティ財団が9件も入っていることである。

表3 アメリカ寄附者一覧(2023年)

1ドル=159円

米国寄附者一覧	金額(ドル)	金額(日本円)
総 額	5,571億6,000万ドル	88兆5,884億4,000万円
個 人	3,774億ドル	60兆66億円
財 団	1,035億3,000万ドル	16兆4,612億7,000万円
遺 贈	426億8000万ドル	6兆7,861億2,000万円
企 業	365億5000万ドル	5兆8,114億5,000万円

資料出所：Giving USA 2024：The Annual Report on Philanthropy for the Year 2023

表4 アメリカ非営利助成金受領分野 (2023年)

1ドル=159円

米国助成金受領分野	金額 (ドル)	金額 (日本円)
1 宗教	1,458億1,000万ドル	23兆1,837億9,000万円
2 ヒューマンサービス	888億4,000万ドル	14兆1,255億6,000万円
3 教育	876億9,000万ドル	13兆9,427億1,000万円
4 財団	800億3,000万ドル	12兆7,247億7,000万円
5 公共社会の利益	628億1,000万ドル	9兆9,867億9,000万円
6 健康	565億8,000万ドル	8兆9,962億2,000万円
7 国際情勢	299億4,000万ドル	4兆7,604億6,000万円
8 芸術・文化・人文科学	252億6,000万ドル	4兆163億4,000万円
9 環境・動物	212億ドル	3兆3,708億円

資料出所：Giving USA 2024：The Annual Report on Philanthropy for the Year 2023

表5 全米大型助成財団トップ40一覧

	FOUNDATION NAME	TOTAL ANNUAL GIVING	TOTAL ANNUAL GIVING 円(1ドル=159円)2024年6月24日	設立年
1	Bill and Melinda Gates Foundation	\$4,280,463,865	¥680,593,754,535	1994
2	Silicon Valley Community Foundation ※	\$1,894,973,634	¥301,300,807,806	2007
3	The Susan Thompson Buffett Foundation	\$589,873,244	¥93,789,845,796	1964
4	The Ford Foundation	\$556,032,905	¥88,409,231,895	1936
5	Lilly Endowment, Inc.	\$511,724,077	¥81,364,128,243	1937
6	Jewish Communal Fund	\$451,187,386	¥71,738,794,374	1972
7	The Walton Family Foundation, Inc.	\$439,117,107	¥69,819,620,013	1987
8	The William and Flora Hewlett Foundation	\$431,219,377	¥68,563,880,943	1966
9	Foundation For The Carolinas ※	\$397,662,364	¥63,228,315,876	1958
10	The Chicago Community Trust ※	\$357,097,627	¥56,778,522,693	1915
11	W. K. Kellogg Foundation	\$342,983,784	¥54,534,421,656	1930
12	The David and Lucile Packard Foundation	\$325,249,144	¥51,714,613,896	1964
13	The Wells Fargo Foundation	\$314,784,071	¥50,050,667,289	1979
14	The Andrew W. Mellon Foundation	\$302,078,167	¥48,030,428,553	1969
15	The Robert Wood Johnson Foundation	\$292,906,381	¥46,572,114,579	1972
16	Doctors Without Borders USA, Inc.	\$240,842,551	¥38,262,165,609	1971
17	The Simons Foundation	\$232,372,215	¥36,947,182,185	1994
18	The Rotary Foundation	\$229,733,478	¥36,527,623,002	1905
19	The New York Community Trust ※	\$222,557,108	¥35,386,580,172	1924
20	Tides Foundation	\$222,278,451	¥35,342,273,709	1976
21	John D. and Catherine T. MacArthur Foundation	\$209,859,152	¥33,367,605,168	1970
22	The Greater Kansas City Community Foundation and Affiliated Trusts ※	\$204,070,060	¥32,447,139,540	1975
23	Robert W. Woodruff Foundation, Inc.	\$179,684,027	¥28,569,760,293	1937
24	Laura and John Arnold Foundation	\$176,840,978	¥28,117,715,502	2010
25	The JPMorgan Chase Foundation	\$170,963,492	¥27,183,195,228	1969
26	California Community Foundation ※	\$170,444,478	¥27,100,672,002	1915
27	Community Foundation of Greater Memphis ※	\$164,347,444	¥26,131,243,596	1969
28	The Bank of America Charitable Foundation	\$163,926,706	¥26,064,346,254	1958
29	The Columbus Foundation	\$163,220,435	¥25,952,049,165	1943
30	NoVo Foundation	\$159,396,172	¥25,343,991,348	2006
31	Carnegie Corporation of New York	\$159,033,581	¥25,286,339,379	1911
32	The California Endowment	\$155,964,525	¥24,798,359,475	1996
33	Genzyme Charitable Foundation, Inc.	\$152,510,095	¥24,249,105,105	1997
34	John Templeton Foundation	\$151,822,648	¥24,139,801,032	1972
35	Lucille Packard Foundation for Children's Health	\$150,331,099	¥23,902,644,741	1996
36	The Rockefeller Foundation	\$150,273,949	¥23,893,557,891	1913
37	The San Francisco Foundation ※	\$149,649,862	¥23,794,328,058	1947
38	The Kresge Foundation	\$147,796,065	¥23,499,574,335	1924
39	Community Foundation of Tampa Bay, Inc. ※	\$146,000,000	¥23,214,000,000	1996
40	The Eli and Edythe Broad Foundation	\$141,325,999	¥22,470,833,841	1999

※はコミュニティ財団

資料出所：The Grantsmanship Center 2023

米国には、非営利公益活動を行う団体は、150万団体以上存在する。その法形態は、非営利公益法人、公益信託、権利能力なき社団等である。多くは州法に基づき、法人形式、公益信託形式、任意団体で活動している。

3 コミュニティ財団

コミュニティ財団とは、特定の地域で多数の個人や団体から集めた大口、小口の寄附を集合して管理・運用し（寄附の受け入れや財産の管理は、複数の信託会社や信託銀行が行うことが多い）、その資金を地域の教育や福祉増進を図るための財団で、そのほとんどが税法上、パブリック・チャリティという特別の免税団体に認定されている。

コミュニティ財団（Community Foundation）又はコミュニティ・トラスト（Community Trust）という組織は、全米で大型のものは、1,000弱存在する⁽¹⁶⁾。設立の法形式は、信託形式及び法人形式の2種類あって、ニューヨーク・コミュニティ・トラストのように同一組織に信託形式と法人形式の双方があるほか大型のものは、複数の基金を有する信託形式のことが多い⁽¹⁷⁾。

4 コミュニティ財団の歴史

1) クリーブランド・ファウンデーションの設立

アメリカのコミュニティ財団の第1号はご存じの通り、1914年1月2日に設立されたクリーブランド・ファウンデーション（Cleveland Foundation, オハイオ州）である。その設立のきっかけは、クリーブランド信託会社の社長ゴフ氏（F. H. Goff）で、彼はのちに弁護士として活躍する。ゴフ氏が社長の時、公益目的のための遺産の信託の有効性に対

し、相続人との間に訴訟が起きた。幸い訴訟は会社側が勝訴したが、ゴフ氏は、遺産を公益目的に利用したいという故人の遺志を最大限に生かし、遺族をも納得させる方法を考えて。そこで、公共的性格を有し、地域のニーズの多様性にも応じられ、地域福祉の増進を図る仕組みとして、コミュニティ・ファウンデーション（トラスト）の構想を考え付いた。公共的性格を維持するために助成先を決定する配分委員会のメンバーに、市の公職にある者、あるいは市の公職にある者が指名した者をあてること、経理内容を公開することなどを具体策として掲げた。クリーブランド・ファウンデーションの設立に当たり、基本財産を公募で受け入れるため、「決議及び信託宣言（Resolution and Declaration of Trust）」という方式がとられた。日本の新しい公益信託は、信託宣言は認められない。契約又は遺言で設立されることになろう。クリーブランド・ファウンデーションの決議及び信託宣言第4条によれば「教育、学術研究、病人・老人・困窮者の保護を促進し、生活環境を改善し、すべての階層の人のためのレクリエーション施設を整備し、もってクリーブランド市民の精神的、道徳的及び肉体的向上を、人種、肌の色、思想の差別なく図っていくこと」と規定され、これらの公益目的達成のために非営利団体に助成するとされている⁽¹⁸⁾。

コミュニティ財団の構想は、他州でも一定の地域コミュニティへ多くの事業内容の助成を地域からの寄附金を基金として活動している。

表5で示したアメリカの大型財団40位までのうち9団体がコミュニティ財団である。

アメリカの民間非営利公益活動を行う団体は、最近のデータでは、IRC501C(3)に

属する団体は、パブリック・チャリティが137万7,266団体、プライベートファウンデーションは、10万3,299団体存在する（IRS DATA BOOK2022）。つまり約150万団体ある。そのうち税の優遇が大きいパブリック・チャリティの方が断然多い。

2) 1969年の税制改正とコミュニティ財団

コミュニティ財団の特徴は、1969年の税制改正にある⁽¹⁹⁾。

1969年の税制改正は、民間非営利公益団体をパブリック・サポートテストでパブリック・チャリティとプライベートファウンデーションに分類した。パブリック・チャリティに分類されるのは、(1)公的機関（宗教団体、学校、病院など）、(2)公的支援を受けている団体、(3)公的機関や公的支援団体を支援する団体、(4)公共安全の審査を目的とする団体である。コミュニティ財団は、寄附金の総受入額の10%以上が政府機関及び一般公衆からの支援によるものであること、継続的かつ誠実に一般公衆、政府機関、パブリック・チャリティなどから寄附を募集するプログラムを実施していること、当該団体の理事会が公的性質を有していること、当該団体の施設や事業プログラムが一般公衆の便益に供されていること、会費が妥当な額であること、その活動が広く一般社会の利益や目的に資するものであることなど様々な状況を総合的に勘案して公的支援団体と認定することができる。特定の地域やコミュニティの社会教育等の公益目的となっているコミュニティ財団はこれらの規定からパブリック・チャリティと認められている⁽²⁰⁾。

パブリック・チャリティでは、連邦法の税優遇を受けるための規制は、情報公開だけで

ある。

5 コミュニティ財団の具体例（トップ3）

(ア) シリコンバレー・コミュニティ・ファウンデーション

表5で示されているアメリカでもっとも大きいコミュニティ財団はシリコンバレー・コミュニティ・ファウンデーションである。ビル&メリンダ・ゲイツ財団に次ぐアメリカ最大の助成財団である。シリコンバレー・コミュニティ・ファウンデーションは、2006年7月に、サンフランシスコのベイエリアのペニンシュラ・コミュニティ財団（本部加州サンマテオ）と、コミュニティ財団シリコンバレー（本部加州サンノゼ）が合併し、2007年1月にシリコンバレー・コミュニティ・ファウンデーション（本部加州マウンテンビュー）として発足した。現在の保有財産額は約18億9,497万ドル（約3,013億円）である。2012年にフェイスブック創業者のザッカーバーグ夫妻が、株式1,800万株、2013年にもザッカーバーグ氏がさらに1,800万株を寄附し、総額9億9,000万ドルの寄附をすることになった。この金額は2013年の最大寄附として認められた。2024年には、動画配信サービスのネットフリックス会長ヘイスティングス氏が、シリコンバレー・コミュニティ・ファウンデーションに11億ドルの株を寄附したことがニュースになっている。

2023年のシリコンバレー・コミュニティ・ファウンデーションはベイエリアの非営利団体に30億ドル（4,770億円）以上を助成し、総額では45億8,000万ドル（7,282億2,000万円）の助成金を提供している。

この財団の重点課題は保健、科学、教育、環境、コミュニティ開発、市民参加、芸術・

文化、福祉等となっている。

(イ) カロライナ財団

コミュニティ財団で2番目に大きいものは、表5の9番目にある Foundation for the Carolinas (カロライナ財団) である。1958年に設立され、ノースカロライナ州シャーロットに拠点を置くコミュニティ財団で、助成先は、ノースカロライナ州とサウスカロライナ州を対象としている大型の財団である。ファミリー、企業、非営利団体からの寄附金で設立され、約3,000の基金が存在する。

ハリケーンへの救済や苦境に立たされている食品や飲料ビジネスの支援、芸術文化活動への支援を行っている。現在約3億9,766万ドル(約632億円)の寄附金を集めている。

(ウ) シカゴ・コミュニティ・トラスト

コミュニティ財団で3番目に大きいものは、表5の10番目にある The Chicago Community Trust (シカゴ・コミュニティ・トラスト) である。設立は1915年、クリーブランド・コミュニティ・ファウンデーションの設立に触発されて、当初は銀行の創設者であるハリス氏親子がシカゴの急速な工業化に影響を受けた住民のための人権擁護や人道支援、人種的格差等に助成金を支給していた。2015年に100周年を迎え、市民からのアイデアを募集したり、アフリカ系アメリカ人を慈善事業に参加させたり、アジア系アメリカ人コミュニティに共通する出来事に専門家を招集したり、ヤング・リーダーズ・ファンด์を作り、効果的な寄附者を創設するような積極的な動きを行っている。支援金は3億5,709万ドル(約567億円)の寄附金である。

6 終わりに

以上のような規模の大きいコミュニティ財団が我が国で出ることを望むのだが、地域で大口、小口の寄附を集め信頼のおける組織に管理してもらい、地域の人々から継続して寄附金を集める仕組みを作ることが重要だと思われる。地方自治体が受託者になれるかどうか⁽²¹⁾、すでに北海道の斜里町が問題になったことがあるのはご存じであろう。「知床100平方メートル運動」は、結局、斜里町は事務局として全国から寄附金を募って、「知床100平方メートル運動の森・トラスト」として存続し、当初考えていた森を寄附金でほぼ買い取っている。現在は、「ふるさと納税」扱いで寄附金を募集している。

先に述べたコミュニティ財団の事業内容でお示したように、大きくは、地域おこし、人権問題、移民の問題、貧困に悩む市民などへの支援などから、学齢期の子の放課後の支援、子ども食堂、若者の地域での起業支援、外国人居住者の教育・就労支援など地域で問題となっている、民間ならではのきめ細やかな事業を、公益信託を使ってできないだろうか。大きなきっかけは、ふるさと納税の活性化に思いをはせる企業や人々の深い思いではないだろうか。

ただし、アメリカのコミュニティ財団には、地域で寄附金等を集め、地域の需要に応じて使用するという仕組みで、例えば寄附を受けた不動産、絵画、美術品、有価証券などを直接使用するのではなく、自由に処分できるという柔軟な税制優遇があるので、多額の金額を助成金に回せるという特殊性がある。我が国の公益信託に対する税の優遇には本論稿では紙幅の都合で言及しなかったが、国や地方自治体が税金で事業をすることも重要である

のはもちろんのことである。民間非営利活動を柔軟に、市民のアイデアと寄附金で大きく公益事業を作り上げることは、さらに楽しみなことではないか。

【注】

- (1) 田中實『信託法入門』25頁（有斐閣、1992年）参照。
- (2) 「初の財団国際シンポジウム成功裡に終わる」公益法人4巻2号22頁（1975年）参照。
- (3) 田中實＝松本崇「公益信託について―財団法人との対比を中心に―」信託法研究1号45頁（1977年）参照。
- (4) 2023年度には1件も設定されていない。表1参照。
- (5) 拙稿「公益信託の可能性」信託フォーラム18巻17頁以下（日本加除出版、2022年）参照。
- (6) この内容については法制審議会「公益信託法の見直しに関する要綱案」（2019年）（<https://www.moj.go.jp/content/001284358.pdf>）。
- (7) 詳細は、内閣府公益認定等委員会ウェブサイト（<https://www.koeki-info.go.jp/>）。
- (8) 内閣府「令和4年公益法人の概況及び公益認定等委員会活動報告」17頁（2023）（https://www.koeki-info.go.jp/content/2022_01_houkoku.pdf）。
- (9) 後述する約1,000件あるアメリカのコミュニティ財団の多くが信託宣言で設立されているのとは異なる。
- (10) 新公益法人制度研究会編著『一問一答公益法人関連三法』201頁（商事法務、2006年）参照。
- (11) 拙稿「シンポジウム信託法改正の論点―信託法の見直しと公益信託」信託法研究30号105頁以下（2006年）参照。
- (12) 拙稿「企業財団の最近の動きと企業財団による株式保有の問題点」法學研究64巻12号407頁以下（1991年）参照。
- (13) 参議院内閣委員会政府参考人答弁（2024年4月4日）（<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=121314889X00620240404&page=1&spkNum=0¤t=11>）。
- (14) Lester Salamon, Helmut Anheier and Associates, The Emerging Nonprofit Sector Revisited : A Summary, Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (1998).
- (15) Giving USA 2024: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2023 (<https://givingusa.org/>). 1ドル=159円は2024年6月24日現在。合計が合わないが、原典のまま。
- (16) コミュニティ財団の数については、アメリカでは、大型のコミュニティ財団が約1,000団体。世界中には、約2,000近くあるとことが、クリーブランド・ファウンデーションの説明資料にあった。我が国でも1991年設立の大阪コミュニティ財団、2009年の京都地域創造基金、2013年のひょうごコミュニティ財団等がある。どれも法形式は公益財団法人である。なお、（一般社団法人）全国コミュニティ財団協会（<https://www.cf-japan.org/>）の会員には公益財団法人以外にも認定NPO法人や一般財団法人なども含まれている。
- (17) 拙稿「コミュニティ・トラスト」信託136号39頁以下（1983年）はやや古い資料であるが、コミュニティ財団の全体像をつかむことができる。なお、アメリカの財団協議会（Council on Foundations: コミュニティ財団の多くがメンバーになっている）では、コミュニティ財団の一定基準（Community Foundations National Standards）を策定し、これらを認定することにより、より良いコミュニティ財団の取組を後押しし、一般市民に対する信頼性を確保し、説明責任を果たそうとしている。
- (18) クリーブランド・ファウンデーションの成り立ちについての詳細は、田中實『公益法人と公益信託』225頁以下（勁草書房、1980年）参照。
- (19) 拙稿「英米の公益信託の実情と日本の公益信託への示唆」信託271号34頁以下（2017年）、拙稿「アメリカにおけるNPO法制とガバナンス(3)」公益法人31巻9号27頁以下（2002年）参照。
- (20) 石村耕治「アメリカの非営利法人税制の概要」雨宮孝子＝石村耕治＝中村昌美＝藤田祥子『全訳カリフォルニア非営利公益法人法』22頁以下（信山社、2000年）、前掲注19）「アメリカにおけるNPO法制とガバナンス(3)」29頁以下。
- (21) 地方自治体と公益信託については、田中實『公益信託の現代的展開』164頁以下（勁草書房、1985年）に詳しい。