

準備研究会への意見（3）

2025年5月22日 岡本仁宏

パブコメの結果は大変意味あるものでした。それらの意見に対する対応は、真摯に行うべきだと思います。

0、その前に、参与の補充について

私がこの点について意見を言うことができるか分からぬが、新しい参与の方々のご参加は、その意義は明確で大切だと思っている。実績を持つ、信託銀行業界の方のご参加は大変重要、会計研究会が休会？になるということなので、その点でも会計関係の専門家の方のご参加は大変重要。

ただ、松本参与が欠けたという点もあり、行政の外部から学識を持ってご意見を出される方は一名減ったままである。また、公益信託の受託者としても期待されている日本の非営利セクターの担い手からの参与は、残念ながら、追加されていない。ぜひこの点をご勘案していただけるように期待したい。

「I. 総論（I）公益事務の内容（法別表関係）についての意見」

政令 第2条別表について

「この先、ガイドラインを作成されるときの検討課題かもしれません、住民自治の「地域運営組織」や「空き家を活用した居場所づくり（子ども食堂含む）」など、現在または近未来の具体事例を想定した制度設計が望されます。そのためには公益目的の中に「地域自治」や「まちづくり」に直接結びつく項目を加える（または既存分野に文言追加）とともに、NPO法の別表19番目にある中間支援や20番目にある地方自治体が条例で規定できることを追加すべきだと考えます。」

- 「・別表の規定は、公益法人認定法の別表と同じであり、現時点で、およそ公益と考えられる事業目的は全て網羅。
- ・まちづくりに携わる法人や中間支援を行う法人等も公益法人として認められており、都道府県からも特段の問題があるとの意見はない。
- ・（申請者等には分かり辛いとの考えもあり得るが）、様々な公益事務・公益目的事業が認められることについて、「公益事務の種類及び内容」を含め、HP等における情報開示の充実が図ることとしている。
- ・したがって、政令において追加する必要はない。」

岡本対応➡➡ 参考：岡本意見書 I 2頁から3頁

6	別表 施行令第1条資料2-1 P.5 3 別表（第二条関係）第二十三号	別表・政令指定（中間支援）	<p>別表に「前各号に掲げる活動を行う団体の運営または活動に関する連絡、助言または援助の活動」を政令で定める。</p> <p>公益信託法の活用の可能性として、現在の日本が直面する最大の社会課題である地方創生が考えられるが、その際には、地域の実情に応じた柔軟な制度設計が必要である。特に公益法人よりも規模が小さいと想定される公益信託では地方独自のきめ細かさも重要である。このような観点から特定非営利活動法人法の活動範囲として定められている「前各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県または指定都市の条例で定める活動」を政令で定めるべきである。</p>
7	別表 施行令第1条資料2-1 P.5 3 別表（第二条関係）	別表・政令指定（条例指定）	<p>別表に「前各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県または指定都市の条例で定める活動」を政令で定める。</p> <p>公益信託法の活用の可能性として、現在の日本が直面する最大の社会課題である地方創生が考えられるが、その際には、地域の実情に応じた柔軟な制度設計が必要である。特に公益法人よりも規模が小さいと想定される公益信託では地方独自のきめ細かさも重要である。このような観点から特定非営利活動法人法の活動範囲として定められている「前各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県または指定都市の条例で定める活動」を政令で定めるべきである。</p>

		係) 第二 十三 号		
--	--	---------------------	--	--

岡本応答➡➡「公益と考えられる事業目的は全て網羅されている」とされている。たしかに、第一に、「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業」の表現などは、例示のあとに「その他のよりよい社会形成の推進を目的とする事業」とあることから「全てを網羅している」ということも言えるだろう。しかし、もしそのような説明が妥当するのであれば、この号だけで他の号は必要ないともいえるだろう。一般的の市民が、分かりやすく「公益と考えられる」ものを理解するためにも、また時代により変化していく公益の代表的分野の変化を表現するためにも、別表記載が必要であると考える。

「Ⅰ. 総論(2) 信託行為に定める事項についての意見」

- 「・信託行為にここまで詳細に規定させることは適切でない。」
- 「(12号から14号までについて) 不要又は七に統合。実際に公益信託がスタート前である信託行為作成時点で、これらの点について詳細で具体的な定めを置くことは困難と想定される。したがって、規定する場合でも概括的な定めとせざるを得ないと思われ信託行為に盛り込むべきか疑問である。また本条に盛り込まれた項目は法12条において信託行為変更時に変更認可が必要になるため、制度上真に必要なものに限定すべきであり、削除もおしくは七号へ統合するなど申請者の負担軽減及び合理化を進めるべきだ。」
- ➡「・信託行為の記載は、受託者の裁量等の幅について委託者の意思を示し、寄附者等に対して明らかにするとともに、行政庁が公益認可基準を判断する上で重要。」
- ・記載の粒度について、詳細な記載を一律に求めるることは想定していないが、信託行為に定められた受託者の裁量や信託管理人の職務等を踏まえて経理的基礎・技術的能力、監督能力が判断されることに留意。信託行為の定めが簡素(=受託者の裁量大)な場合には、受託者には高い経理的基礎・技術的能力が、信託管理人には高い監督能力が求められることになる。こうした考え方については、ガイドラインにおいて明確化。信託行為にここまで詳細に規定させることは適切でない。」「制度上真に必要なものに限定すべきであり、削除もおしくは七号へ統合するなど申請者の負担軽減及び合理化を進めるべき」

岡本応答➡➡回答がずれている。パブコメの要望は、行政庁が公益認可基準を判断する際に、このような詳細な情報を集める水準で判断することは妥当ではない、ということ。「信託行為の定めが簡素(=受託者の裁量大)な場合には、受託者には高い経理的基礎・技術的能力が、信託管理人には高い監督能力が求められる」というが、小規模な公益信託で、簡素な定めで経理的基礎や技術的能力、監督能力も通常の一般人の能力で対応できるような公益信託の姿を求める要望であると理解すべきである。

「Ⅰ. 総論(3) 「小規模公益信託」についての意見」

- 「一律の規制基準ではなく、規模別(信託財産額別)・類型別(信託財産の種類別)の規制とし、小規模の公益信託の組成を促進する制度とすべきである。」
- ・人口減少に伴い、今後は土地や建物を活用したファミリー信託や、地域運営組織が信託管理人を目指すケースが増えると予想されます。一般人や地縁組織の役員らが利用しやすいよう、例えば5000万円以下(金額については要検討)の信託財産については、小規模案件とみなし、簡易な手続きで創設・運用できるようにすべきではないでしょうか。」
- ➡「・公益信託の信頼性確保のためのチェックは必要であり、「小規模」というだけで一律にチェックが不要とすることは困難。・あらゆる事象に対応できるよう規定を置いているが、公益信託事務の規模、内容等によっては、記載が不要な書類や記載の粒度も簡易なものもある。・今後、具体的ニーズを踏まえて、ガイドラインで明確化していきたい。」

岡本応答➡➡小規模信託類型の設定や規模別・類型別の規制の必要性については、これまで参与からも何度も意見が出されているのに、事務局が応えていない。

岡本意見書(1) 1頁

公益法人規制との比較 規模別	公益法人の規制を参考にすることは当然であるが、ボトムラインとしては、より緩和された規制を基本とし、規模が大きい場合には、それにふさわしい上乗せの基準を適用すべきである。 多様性にふさわしい規制が望ましいが、最低限規模別規制を導入し、さらに信託財
-------------------	---

規制	<p>産種別(金銭のみかそれ以外の財産か)、業態別(助成型か事業型か否か)、責任範囲別(限定責任信託か否か)などを導入することが妥当である。</p> <p>公益法人よりも強い規制を行う場合には、根拠が必要である。そうでないと、簡便な仕組みで設定できるという公益信託の存在意義がなくなる。</p> <p>むしろ、一般的に公益法人よりも規模小さいことが想定されるのであれば、小さい財産規模、小さい運営資源(事務局体制等を含む)でも可能なように、原則として公益法人よりも規制の緩和がなされるべきである。理事会や社員総会・評議員会がないという点でのガバナンスの弱さを指摘することはできるが、だから規制を単純に強くするということであれば、メリットを殺すことになる。</p> <p>なお、規模別の事例として公益法人における区分について作成した表を別添でつけるので、参考にしていただきたい(「公益認定法、同施行令及びガイドラインにおける規模別公益法人」大阪府公益認定等委員会提出資料 2017年9月12日提出)。ただし、「費用及び損失の額又は収益の額が1億円」「収益の部の額が千億円」等の基準は、相対的に小さい公益信託に合わせていくべきと思われる。</p>
----	---

表15 信託財産規模別信託数

信託財産の規模	信託数	構成比	1千円未満	構成比	総数構成比	1千円以上5千円未満	構成比	5千円以上1億円未満	構成比	1億円以上5億円未満	構成比	5億円以上	構成比	信託財産合計金額(千円)	信託財産平均金額(千円)
国所管	131	30.2%	15	11.5%	3.5%	44	33.60%	27	20.60%	37	28.20%	8	6.10%	22,451,871	171,388
都道府県所管	303	69.8%	60	19.8%	13.8%	115	38.00%	64	21.10%	51	16.80%	13	4.30%	36,523,770	120,540
知事	104	24.0%	13	12.5%	3.0%	32	30.80%	26	25.00%	23	22.10%	10	9.60%	18,520,304	178,080
教委	203	46.8%	48	23.6%	11.1%	83	40.90%	39	19.20%	30	14.80%	3	1.50%	18,549,579	91,377
合計	434	100.0%	75	17.3%	17.3%	159	36.60%	91	21.00%	88	20.30%	21	4.80%	58,975,641	135,889

(注1) 共管重複分を除く実数。

(注2) 令和元年度に許可された国所管の1信託を除く。

『公益信託現況調査結果』令和2年7月7日総務省大臣官房総務課管理室 より岡本が比率計算

全体の17.3%を1千万円未満が占める。都道府県では、19.8%、約2割を占める。

また、岡本意見書(2)(第三回)でもこの点について触れている。

パブコメの意見も、岡本の意見とともに、事務局回答がいうように、「小規模」というだけで一律にチェックが不要とすることなど決して求めていない。公益信託法に基づいて必要な規制があることは前提であるが、事前の認可時点において、一律にかぶせる規制、またそのための提出書類等としては過剰であると主張している。ガイドラインでの対応を示唆するが、最低限の基準を府令において記載し、規模が大きい場合には段階的に上乗せ規制を行うことを提案している。また、財務三基準での過剰に詳細な財務書類を作成させる事前規制ではなく、事業計画や事業報告、基本的財務書類でチェックし、異常な状態が発見されれば事後的に詳細な調査を行い監督を行うことが妥当である。

上記の岡本第三回意見書で述べたように、国会における公益認定法及び公益信託法の付帯決議は、「事務手続や人材確保等について、小規模の公益法人等に対し必要な支援」を求めており、この点での立法府の意思を受け止めて下位法令は作られるべきである。また、加藤鮎子大臣は、民間公益活動の「活性化」を図ることの重要性に言及し、そのために「具体的な目標を設定」していくとしており、能見義久、樋口範雄のような信託法学会の顧問のような重鎮も担い手や数の増大を求める方向性を支持している。

I . 総論(4) 経理的基礎に係る受託者の固有財産についての意見

「添付しなければならない書類が細かすぎます。とくに受託者の経理的要素はここまで細かく必要でしょうか?そもそも法には「経理的基礎・技術的能力」という文言はありますが、財産的な裏付け(固有財産の多寡)を条件にはしていないので、千円単位で借金の有無までくのは行き過ぎかと思います。これを聞いて、なにを確かめたいのか分かりません。」

➡「受託者が破産手続開始の決定を受けたことは受託者の任務終了事由となること、一般に、固有財産に関して破産状況にあるような個人・法人が他人の財産を管理するための公益信託事務を適正に処理できるとは考え難いことなどを踏まえ、公益信託事務の処理に支障がない程度の財政基盤が必要。」

・そのため、受託者の固有財産の状況についても確認することが適切。

- ・受託者個人・法人ともに債務超過であっても、公益事務の内容・個々の受託者の状況を考慮して合理的な説明がされた場合には経理的基礎の基準を充足するものとして運用することを想定。
- ・上記の趣旨を踏まえると、個人が受託者となる場合の様式第2号について、千円単位の情報を求めるまでの必要性は乏しいことから、把握する単位については、百万円単位に修正する。
- ・なお、作成に手間がかかるとの指摘について、個人・法人ともに、自らの財務状況を適切に把握していないような者について、信託財産の分別管理及び経理が適正に行われる仕組みが整備されているとは言えないと考えられる。」

参考：第2条2項三 次のイ又はロに掲げる受託者の区分に応じ、それぞれイ又はロに定める受託者の固有財産に属する財産及び収入の状況を明らかにする書類

イ 法人その他の団体である受託者 貸借対照表及び損益計算書

ロ イに掲げる受託者以外の者 様式第二号により作成した当該受託者の財産及び収入の状況を明らかにする調書

岡本応答➡➡ 岡本意見書（1）

25	B-2-3	受託者 固有財 産	公益信託の場合には、信託財産の存在が明らかである場合には、基本的にはその財産の範囲内において事業を行うことになるのであって、受託者の財産所有の有無は基本的には問題とならない。受託者の固有財産に関連して、（欠格事由）「第九条1号ロ 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」が法定されている。これ以上を求める場合には、必要最低限度にすべきで、しかも単純に債務超過だから不認可とはならないことを前提にすべき。個人に、源泉徴収票、財産に関する調書、まで求める必要があるとは思われない。
----	-------	-----------------	---

固有財産については、公益信託法の 第七条第三項第四号では、

「四 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」という表現である。

上記意見著で述べたように、欠格事項で滞納処分についての有無が分かるので、それで十分である。また、経理的基礎には固有財産の有無を含むという解釈は法から逸脱しており法的基礎のない義務付けである。経理的基礎とは、資産を持ってるかどうかではなく、信託財産があるかそれを運用する経理ができるか、という問題と読むのが妥当である。

なお、既存法体系の中で私人の固有財産について「財産及び収入の状況」あるいは「財産及び収支の状況」を求めることができる場合は下記のように極度に限定されている。受託者の個人情報を提供させる法的正当性があるとは言えない。

○参考：

以下は、法令索引を利用した簡易調査であるが参考にされたい。

1、「財産及び収入の状況」を法律上求めるのは、民事再生法 223条2項1号、8項1号の再生債務者に関する規定のみである。

・民事再生法（平成十一年法律第二百二十五号）令和六年五月二十四日 施行

・本則 223 2. 裁判所は、前項の規定による決定をする場合には、個人再生委員の職務として、次に掲げる事項の一又は二以上を指定するものとする。

一 再生債務者の財産及び収入の状況を調査すること。

・本則 223 8 第二項第一号に掲げる事項を職務として指定された個人再生委員は、再生債務者又はその法定代理人に対し、再生債務者の財産及び収入の状況につき報告を求め、再生債務者の帳簿、書類その他の物件を検査することができる。

2、「財産及び収支の状況」とすると、法令索引によれば 26 件あるが、法人でなく個人に求めているの

は、民法465_1011の根保証に関する契約締結時の被保証人の保証人に対する情報提供義務のみである。

以上の二つの表現の法令上の前例は、ともに行政が個人の情報を得るのではない。保証人に被保証人が提供するべき情報の規定と、裁判所が個人再生委員に与える権限規定であって、行政が私人に対する法的義務として求めているのではない。

むしろ、固有財産ではなく、信託財産を経理的に分別管理できることを確認することが法の趣旨であるからその徹底で対応すべきである（信託口座の一般的利用等）。もちろん、ガイドラインで、必要な場合、委託者が受託者の固有財産の状況について確認したうえで委託を奨励するなどのことはあってよい。

なお、共同受託の可能性もあるので、申請受託者のみならず受託者全体としての能力を前提とすべきことも、すでに意見書で述べているところである。

2. 提出書類(1) 書類の量等についての意見

- 「提出書類に関しては限りなくシンプルなものにした方が良い。」
- 「今回の法改正は公益信託のハードルを下げ、個人や市民活動団体であっても受託者になれる道を拓いたものと期待していました。しかし、政令案等を見ると不正を恐れる余りなのか、細かすぎ、提出書類も多すぎて、実用には適していません。」
- 「・多種多様な受託者、多種多様な公益事務内容がある中、内閣府令においては、あらゆる事象に対応できうるよう規定することが必要。」
- 「公益事務の内容、規模等によっては、書類の作成が不要な事項、概括的記載で十分な事項等もあるが、内閣府令において細かく分類して規定することは、制度を複雑にし、また、整合性のある制度構築が困難。」
- 「公益信託事務の内容に関わらず、単純に規模が小さいことのみをもって、一律に提出書類の削減等を行うことは、必ずしも適切ではない。」
- 「今後、ワークショップを開催するなどして具体的なニーズを踏まえ、ガイドラインその他運用において、公益信託事務の規模、内容等に応じて簡素化（重要性が比較的に乏しい場合の書類の合理化などを含む。）を検討する。」

岡本応答➡➡「公益信託事務の内容に関わらず、単純に規模が小さいことのみをもって、一律に提出書類の削減等を行うことは、必ずしも適切ではない。」ことの根拠もこれまで示されておらず不明。「内閣府令において細かく分類して規定することは、制度を複雑にし、また、整合性のある制度構築が困難。」という指摘も、減免規定を置くか、あるいは規模が大きい場合に上乗せ規制を置く形が考えられるが、困難かどうかは示されていない。

2. 提出書類(2) 信託法第37条第1項の書類についての意見

「会計帳簿等については、毎年度、行政庁に提出し、公表する対象から除外すべき。会計帳簿等には、取引年月日、内容、金額等が記載されており、公表することは、個人情報の流出の多大なリスクがある。また、取引件数により量が膨大となり、その提出を義務付けるのは手続の簡素化に逆行する。公益法人においても会計帳簿の提出、公表義務はない。」

➡「・公益信託法20条において、信託財産に係る帳簿その他の書類（信託法第37条第1項）を受託者による開示や、行政庁への提出を必要とする書類に加えているのは、公益信託において、信託法が計算書類の監査等（一社法第124条等）を法定していないことを踏まえ、公益法人以上に経理の透明性確保が求められることを踏まえたもの（一般法人において、会計帳簿の閲覧請求が可能な社員を議決権の10分の1以上を有するものに制限（一社法第121条）されるのに対して、一般の信託において、原則として全ての受益者が信託帳簿の閲覧請求が可能である（信託法第38条）であることにも留意）。」

- 「信託財産に係る帳簿」の具体的な内容等については、内閣府令・法務省令に委ねられており、信託会計において企業会計と全く同じ帳簿を作成する慣行もない。
- 「公益信託法は、企業会計におけるものと同様の会計帳簿を公表することを想定して規定されているものではなく、個人情報等を記載した書類は公表を想定するものではない。」
- 「受託者による開示・行政庁による公表等の対象となる信託財産に係る帳簿その他の書類類の在り方については、広く国民がステークホルダーであることを踏まえ、法務省令・内閣府令の規定における「公益信託の」会計帳簿及び信託帳簿の在り方について、ガイドラインにおいて明らかにしたい。」

岡本対応➡➡「監査等」については、信託管理人の監督が代替的機能を含めて果たすことを求めており、単純に監査規定がないことから規制強化を求める論理は単純すぎる。社員と受益者との比較を行うことの法的根拠も明確ではない。

「内閣府令・法務省令イメージ説明資料案」P.23によると、この場合の帳簿は、たとえば、全ての取引を借方及び貸方に仕訳する帳簿（仕訳帳）・・・、取引の発生順に取引の年月日、内容、勘定科目及び金額を記載するもの」と記載されている。これらの書類があるから計算書類も適切に作成され、どのようなものであったのか後で追いかけることも可能となる。この帳簿のルールは企業会計に限らない。これらの帳簿と別の帳簿を作成し、提出、公表するのであろうか。それは二重の作業となるのではないか。

3. 特定資産公益信託についての意見

「第3条第2項第1号「助成金の支給その他これに類する公益事務のための金銭の支給その他これに準ずる方法」の「その他これに準ずる方法」として、従来の特定公益信託で認められていた現物の支給も認めるべきである。」

➡「・特定資産公益信託は、信託財産の種類、公益信託事務の内容等から、信託財産が公益目的に活用されず長期間滞留することが想定されない類型として財務規律の適用がなく、計算書類も簡素なものとしている。

・計算書類の簡素化は、既存の受託者から強い要請。

・信託財産に棚卸資産が含まれる場合、資産評価などルールに則った計算書類の作成が必要となり、かえって特定資産公益信託全体の有用性を失うこととなる。

・既存の公益信託において、「現物支給」とされているものは、実際には助成先から物品購入の際の請求書を受領し、助成先又はその購入先に対して金銭で支払う等の仕組みとしていることが原則と承知。

・特定資産公益信託については、これまでの公益信託との連続性を重視し、規定の明確化の観点から、第3条第1項第2項（信託財産の種類）について、現行の所得税法施行令等の規定を踏まえ見直し。

岡本応答➡➡岡本意見書（2）参照

棚卸資産や減価償却の問題は従来もあったはずである。このような規制強化を行う具体的な立法事実はあるのか不明である。ない場合には、抽象的な会計理論的整合性を求めているのかもしれないが、実務から離れ利用者の便宜を犠牲することになりかねない。むしろ会計理論における重要性の原則を前提に判断すべきである。財務規模的に棚卸資産や減価償却問題が重要なよう事業計画・事業報告がある場合には、具体的に対応することで足りる。

逆に、岡本としては、意見書（2）で述べたように、「事業収入を得る形の事業型支出を行わないことを制限とする」方向で緩和することを提案している。

「支出については、「内閣府令で定める方法によってのみ支出する」という法の規制がある。この規制を、公益事務において事業収入を得ることを想定した事業型の支出は認めないとする。これによって、単純に、金銭・物品等における助成、信託財産が費用負担を行う事業のみが可能となる。金銭給付が主体となる事業類型は奨学金型・助成型だけではない。表彰・コンクール、技術開発・研究開発、調査・資料収集なども、金銭給付を主体とした事業となる可能性は十分にある。例えば、地域の祭りの継続的開催を行う場合、寄附を求めつつ信託財産から支出して事業を行うことができる。事業収入がないので、基本的に会計上単純であり特定資産公益信託の三基準適用除外の趣旨にも反しない。」意見書（2）

なお、パブコメ意見でもあったが、支出ではなく収入側、つまり財産運用の緩和についても、選択的な限定責任信託水準の会計情報を提供する場合には行う等、財産の「死蔵」をもたらさない方法を提示すべきではないか。

4. 公益事務割合についての意見

「公益事務割合については、事業費や管理費の計上基準をガイドラインで明らかにしてほしい。その際、例えば、公益信託の事情に応じて合理的に算出した一定割合を信託報酬から事業費に振り替えるような簡単な経理処理の余地も検討いただきたい。」

また、認可後の何らかの事情により一時的に基準に抵触する場合に、認定の適否を機械的に判定せず、宥恕されうるケースをガイドラインに明記してほしい。」

➡「・事業費・管理費の考え方については、ガイドラインにおいて明確化。

・その際、信託報酬は、全て管理費として取り扱うことを想定。信託報酬に含めるのではなく、事業費として計上するためには、当該費用の額が具体的・合理的に算定される必要があるが、その際の考え方についても具体的なニーズを踏まえて検討。

・公益法人の運用においても、やむを得ない事情により公益目的事業比率の達成ができなかったと認められる場合には、監督上の措置は講じていいところ、公益信託においても、同様の取扱いをすることを想定。

・公益信託の特性（信託行為の拘束性等）を勘案して、公益信託の設定時

終了が近い時期、やむを得ない事由で信託目的に従った支出が困難な場合などにおける取扱いについて、ガイドラインに明記することを検討。」

岡本対応➡➡この点については、ガイドラインで明らかにする方向について異論はない。

ただし、信託報酬概念については、公益認定法の考え方との整合性が取れるのかを含め、基本的な検討が必要であるように思われる。

* * * *

なお、念のためですが、

- ①ガイドライン・会計基準もパブコメにかける。
- ②民間版モデル契約書など多様性を促進する施策を展開する。
- ③「ワークショップで理解促進に努める」としているが、どんな内容を想定しているのか、早めに情報共有する（民間でも地方レベルで準備を進めるうえで、早期の情報共有が望ましい）。

など、留意していただきたい。