

意見書2 ガイドラインを含めた諸法令及び運用について

2025年12月16日

岡本仁宏

1、手続きコストが高すぎて、小規模な公益（的）信託の道を閉ざしています。また、信託の法人に比しての軽装備性を無効化するような規制になっていると考えます。

○法には手続きが大変だからあきらめろとは書いていませんが、事実上、そういう下位法令とガイドラインになっています。

例えば、500万円の公益信託でもできるようにする必要はないのでしょうか。手続きコストによって、認可が得られないということは民間公益活動にとってよいのでしょうか。

特に今回、附則第三十条において、信託法の附則が改正され、「学術、技芸、慈善、祭祀し、宗教その他公益を目的とするものを除く」「受益者の定めのない信託」についての政令規制が、

「公益信託に関する法律第二条第一項第一号に規定する公益信託を除く」「受益者の定めのない信託」に変更された点は、実は重要な意味を持っています。

この附則の改正によって、従来、「受益者の定めのない信託」は、公益目的とそうでないものに分けられ、さらに公益目的であるものの中でも、公益信託とそれ以外の公益目的信託が許容されていました。しかし、今回の改正によって、公益信託以外の公益目的信託が信託法施行令第3条によって、純資産の額が五千万円を超える公認会計士又は監査法人の監査を受けた法人でなければならず、小規模の公益目的の信託の可能性が閉ざされることになりました。

税制優遇がなくても、身近な公益的目的のために信託を使いたい、小規模の公益的信託を行いたい、という市民の選択肢すら閉じられてしまいました。

税制優遇の問題があるにしても、例えば贈与税でも年110万円以下が減免されているように、シンプルに小規模の公益信託が運用できる道を開くべきであると考えます。

そういう市民の選択を公益信託制度は許容し応えるべきですがそのようになっていない、という点を重く考えるべきです。

なお、附則第4項の「検討」を早急にすることによって、現行の政令による規制を公益的信託については外すべきであると考えます。

もちろん、代替的手段である寄附や法人化の可能性が存在します。助成や奨学金、事業を行うためには一定の規模が必要と考えるかもしれません。

しかし、地域での小規模な財産の信託ツールの可能性は寄付とは異なるものです。例えば古くからの価値ある自宅を大切に思う人は、その価値を理解している人に継承したいと考えるでしょう。寄附とは異なる形で委託者の意向を実現したいというツールとして信託は重要です。不動産などの保全や利用を考えても、現金資産の規模が小さい場合には、手続きコストは非常に重い負担となることは明

らかです。

このことを踏まえ、少なくとも、軽量型になるとどれだけ事務手続きが簡素になるか、要件の緩和がどの程度あるのかを明確にしてください。ガイドライン全体を読まなくても、利用者が軽量型の公益信託を設定したい場合の最小限の信託行為・認可時条件、運営条件を整理して示すことは、制度の普及の根幹にかかわっていると考えます。なお、国会付帯決議にある、小規模な場合に対する「必要な支援」についてはガイドライン上も明確にしてください。

下記に 2 月の研究会で提出した資料から下記を再掲させていただきます。提案されている制度は、学会の重鎮や大臣の国会答弁、付帯決議に応える制度になっていると言えないのではないでしょうか。

1、 基本的な姿勢について

(ア) 能見氏、樋口氏からの指摘

○「新公益法人制度の意義と課題—よりよき公益法人制度を目指して—」 学習院大学法科大学院教授 能見 善久 2009 年 8 月 「特に重要なのは、小規模、あるいは中規模の公益法人を含めた全体の数が増加することが重要」

○樋口範雄「公益信託法改正とその課題」能見・樋口・神田編『信託法制の新時代』弘文堂、2017 所収 「公益信託については、基準を緩和し、その後の監督体制に新たな工夫を加えて、公益信託の伸長を図るべき」

(イ) 公益信託法の審議過程における「活性化」と「小規模の公益法人等」への「支援」について

○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」していくとしている。

○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」を求めている。

2、 基本的な考え方として、公益法人制度と「平仄を合わせる」ことが強く出ており、信託制度のメリットを生かしていく、という視点が弱すぎます。

例えば、理事会のような合議制機関の設置は法制審では義務化が否定され、かつ下位法令でも当初提案にあった合議制機関の必置案に対しては、この研究会でも否定されました。しかし、今回の規制では実質的に合議制機関を持つことや信託管理人を 3 人！にするなどの要件を課すことによって、ほとんどの場合に合議制機関の設置が義務付けられています。

また、事前規制から事後規制へ、という方針は、画餅に帰しており 300 頁を超える何回かの事前規制文書を読んで理解しなければ制度を利用することができない状況です。

イギリスの制度などでは非常にシンプルな文書が利用者目線で出されており、具体的に迷った場合に読むための文書と分けることによって、重層的な規制になっています。もちろん法律家用には判例を含めた文書まで入ることができますが、一般的な規制の理解が進むような構造になっています。事後規制は強力です（日本でも罰則は刑事罰が科される重いものになっていますが、懲罰的課税制度が

なく、また迅速な信託財産の保全と回復の制度が弱い点を改革すべきです)。

方向として、今回の制度は明らかに事前規制に重点を置いた制度作りであり、基本方針から逸脱しています。このことを、運用によって、つまり過剰な書類の証拠を求める等の運用をすることなく基本的に提出された書類を前提として虚偽の場合には事後規制で対応するという運用によって、規制の運用緩和を図るべきです。

特に以前も指摘してきましたが、分散管理によって専門的行政官が統一的に運用できず旧主務官庁制の残滓が色濃い制度運用がなされている県においては一層注意すべきです。また、公益認定等委員会等の民間有識者委員の現場にあった適切な判断を導くために、担当行政官や関連する専門家を含め、そ

3、DX のインパクトを受け止めて手続きを簡素化してください。

AI 利用が普及し自動化が進んでいる昨今、相変わらず文書を PDF や紙で提出するような状況は時代遅れです。オンライン上で必要事項を記入でき、自動的に小規模の場合の手続き項目が緩和されるようにすべきです。同一のことを何度も記載させたり判子行政的な負担（例えば誓約書等）をなくしオンラインでのチェックによって済ませることができるようにすべきです。利用者負担を考えない、あるいはそのような利用者負担に耐えられるような規模に限定するような制度は、抑圧的です。

現状では、それ以前に、法規制とお勧めの領域での文書とが混在しており、市民にとってまた行政官にとっても、ほとんどが法規制であるという誤解を招く場合が多い文書になっています。総合的判断が必要ということは分かりますが、そうであれば、システム的にこれがあればこれはいらない、というシステムを構築できるほどに明確化すべきです。

これまで参与として、いろいろな点について具体的に指摘してきましたし、パブコメで出された応答についても、コメントを付けました。これまで取り入れられた部分もありますが、出した意見に対する応答がない場合も多かったと思います。

そのことを踏まえて、総括的に以上の点について、再度表明しておきます。

+++

以下、拙稿からの部分引用になりますが、参考にしていただければと思います。

「民間の契約の自由・私有財産権に基づく原則的自由を確認することが重要です。この点は、「法人自治」論と並行的です。

もちろん「公共の福祉」による制限は必須ですが、同時に私有財産の公益的利用は表現の自由を支える点に注意が必要です¹。法人との比較では、公益法人の法人自治原理の尊重と信託行為の契約自由と私有財産権の尊重とが対比されます。基本的には、規制の正当性原理は、利用者保護と公益保護と税制優遇です。しかし、利用者保護は委託者・受託者の自由の制限に、公益保護は行政的公益と異なる民間公益・市民公益の多様性や積極的尊重への制限にもなります。また公益法人並みの税制優遇正当化のためという議論については、公益目的での民間の財産活用を促すためにどのような規制が必要かという視点と税制優遇を正当化するため

にどのような規制が必要かという視点は異なることを前提とすべきです。これらの同一視が、特定資産公益信託以外について公益認定法における財務三基準を適用することにつながっています。

さらに言えば、相対的に規模が小さい信託の規制コスト、徴税コストとの比較論等も十分にできています。イギリスでは規制側と市民双方にかかる規制コストと規制効果との間の比例原則が立てられていますⁱⁱ。日本では、その点での議論があまりにも不足しています。

法人との比較では、理事会、社員総会、監事・監査がないという点で、公益信託は法人よりも軽装備だからより強い行政規制を置かなければならぬという議論がされています。その結果、例えば、信託行為の必要記載事項等の行政規制が多く、提出書類が増えています。しかし、受託者の自由度が高く機動的な運営ができる小規模で軽装備であることが、公益信託の利点として繰り返し強調されてきたはずです。「財産の規模が小さく、組織の運営コストを負担する余裕のない場合には、公益信託が向いている」ⁱⁱⁱという利点が失われる危険をきちんと評価せず公益法人並みガバナンスを求めるのは間違っていると考えています。

公益信託を理解するためには、公益信託法、読み替え信託法、公益認定法及びガイドライン等、そして下位法令として政令・府令・合同命令、公益信託ガイドラインを読んでいく必要があります。これらを理解し適切な公益信託を立ち上げかつ運営することは、通常のNPOにはとても困難です。もちろん、士業の方の支援を得る必要性もありますが、少なくとも例えば死を間近にした資産家が、世話をになった地域の方々に恩返ししたいときに使えるようにしたいと思っています。やはりシンプルな法的原則に戻り、迅速かつ簡便に使える法的ツールとしての意義を見直して規制の在り方を考える必要があると思います。」

ⁱ 経済的自由権である財産権を表現の自由と関連づけることは、いわゆる二重の基準論からしても違和感があるかもしれない。

「公益」は、国家のみが定義するのではない。行政的公益と異なる民間公益・市民公益の多様な表現は民間非営利公益セクターによって表現される。しばしば行政の行き届かないところをボランティアやNPOが補完するなどと言われることがある。しかし、民間非営利公益セクターは、行政補完のみが存在意義ではない。芸術や学問、さらには宗教などと同様、多様な価値観に基づいた公益性の表現が民間非営利公益セクターによってなされる。例えば不登校児の支援は、当初は義務教育を否定するものとして行政からは迫害に近い扱いを受けた。権威主義国家では、社会問題の解決の努力は抑圧される。公益のオルタナティブは真空からは生まれないのであって、社会的に醸成されなければならない。

結社の自由は社団を支え、私有財産権は財団や信託を支える。言論や表現の自由は、その社会的基盤として結社や財産を必要とする。さらに、ナショナルトラストのように信託財産であることが国家からも歴史的変化からもその存在を守る基盤ともなる場合もある。

歴史的に見れば、信教の自由が表現の自由やその基礎にある内心の自由の基盤を形成してきたことは周知のところであるが、また宗教団体（もちろん非営利団体である）は常に国家の課税権をめぐる闘争を通じてその存在の財産的基盤を形成してきた。財産は単なる経済的手段ではなく表現の自由を支える社会的基盤でもある。財産的価値を求める商業信託や私益信託とフェイズを異にして、公益信託が表現の自由の社会的基盤としての価値があることを見落とすことはできない。

ⁱⁱ 比例原則（Proportionality Principle）については、公益財団法人公益法人協会「英国におけるチャリティセクターの動向報告書」16頁以下（2024年11月）が簡潔に紹介している。

ⁱⁱⁱ 能見善久『現代信託法』275頁（有斐閣、2004年）。