

Title	公益法人の変容と公益信託の実用化： 続・公益法人制度の形成と展開
Sub Title	Social change of charitable corporations and practica use of charitable trusts : a history of foundations in Japan (continued)
Author	田中, 実(Tanaka, Minoru)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1977
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.50, No.8 (1977. 8) ,p.1- 17
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19770815-0001">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19770815-0001</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 公益法人の変容と公益信託の実用化

—— 続・公益法人制度の形成と展開 ——

田 中 実

まえがき

- 一 官僚主導体制の浸透と公的公益法人
- 二 戦時体制と許可監督権の地方庁移譲
- 三 戦後の改革と展開
- 四 最近の動向と公益信託の実用化
- 五 総括と展望

まえがき

本稿は、前記のサブ・タイトルに示すように、拙稿「公益法人制度の形成と展開」(手塚豊教授退職記念論文集・明治法制史政治史の諸問題七二二頁以下所収)の続編である。

現代社会における民間公益活動 (philanthropy または charity) の法的形式である公益法人と公益信託とを対比的に検討し、何故わが国で公益法人ばかりが隆盛を示して公益信託は振わないのか、その問題を明らかにするとともに、すすんで

公益信託の実用化を指摘してみようというのが、私のテーマであつた。

ところが、公益法人および公益信託の両制度の歴史的な展開過程を追いつながら、ほぼ大正後期の公益信託制度誕生の頃まで、前稿を打切らざるをえなくなつた（前稿末尾の付記を参照）。そこで、本稿では、前稿に引續いて、現在に至るまでの公益法人制度の展開過程を究明し、公益信託という最終テーマを指してみたいと思う。

なお、昨年一〇月、信託法学会の第一回総会で、「公益信託について」と題する研究報告を行つた（松本崇氏との共同報告）。その内容は、わが国で公益信託の実用化が遅れている事情と問題点とを分析し、その実用化のための具体的方途を述べ、併せて、参考として英米における公益信託の概要を紹介するものであつた。前記の拙稿と若干重複するところもあるが、同報告については、「信託法研究」創刊号（昭和五二年五月）に掲載されているので、参照いただければ幸いである。

## 一 官僚主導体制の浸透と公的公益法人

一 前稿で述べたように、明治および大正の両期にわたり、私法上の制度として、民法（明治二九年）による公益法人と信託法（大正一一年）による公益信託との二本立てが形成され、それぞれ主務官庁の許可・監督の下におかれるにせよ（民法三四条、六七条、信託法六七条、六八条）、一応、政府によつてなされる国営の公益ないし福祉サービスと異なる民間側の公益活動の法的基礎となつた。

その後、官庁の許可・監督権を根拠として強固な官僚主導体制が確立され、しかも公益法人のみ普及して、公益信託は全く実用化されないというプロセスをたどつたのであるが、資本主義の展開につれて生ずる貧困階級の形成という社会問題に対応して、各種の公益法人は一応の社会的機能を担い、まだ施策の整わない行政の欠陥を補つていた。

やがて、散発的ながら、社会的立法があらわれ始め、また不十分ながら政府の農村対策や貧民対策が採られるに至つて、

前稿でも指摘しておいたような公益法人の行政補完的位置づけがしだいに明確化されることとなつた。<sup>(1)</sup>

(1) 林寿二・公益法人の研究一九七頁以下参照。内務省内に、厚生省の前身である社会局が新設されたのは大正九年である。それは大正十一年には外局に昇格された。

二 既に前稿で、とくに学校教育という公益活動の面について考察したように、官主民従——具体的にいえば、国公立学校中心、私立学校補助——の観念がみられ、制度として定着するに至つたが、そのような傾向はしだいに他の方面にも拡大されていつた。<sup>(2)</sup>

例えば、社会福祉関係の面についても、明治中期以降、日本赤十字社や恩賜財団済生会などの大型の組織ができ、民法上の私法人たる公益法人の形で、社会的救済ないし福祉の事業がすすめられていたが、資本主義の進展による貧困層の広汎な形成とともに、民間の自主的、相互扶助的な中小の組織が数多く作られるようになった。<sup>(4)</sup>

それら民間の組織は、はじめ私人の純然たる自主的・相互扶助的なものとして運営されるものが多く、社会福祉を担う主力となつていた。しかし、第一次大戦後、関東大震災（大正二年）等を経て、しだいに社会福祉については、単なる私的なものでなく、むしろ社会的・国家的施策の対応すべきものとされ、健康保険法（大正十一年）、公益質屋法（昭和二年）、救護法（昭和四年）等々の社会立法があらわれ、やがて公営ベースの社会福祉が中心的地位を占めるに至つた。このような傾向は、さらに児童虐待防止法（昭和八年）、少年救護法（同年）、母子保護法（昭和二年）等の制定を伴いながら進展をつづけ、やがて社会保障法ないし厚生法とよばれる独自の新しい法領域を形成しはじめた。<sup>(5)</sup>

とりわけ、昭和一三年の社会事業法の制定によつて、社会保障の機能を担う民間の施設・組織について、「保護ヲ要スル者ノ収容ヲ委託」できるものとし（同法三条）、公営施設に対する補完的役割を確認した。したがつて、その助成のために、社会事業用の土地、建物に対し租税公課を免ずるとともに（同法一〇条）、政府自ら予算の範囲内で一定の補助を与えること

となつた(同法一一一条)。

この間に、民法に準拠する公益法人の数はしだいに増加しているが、特徴的なのは、政府の公的助成を受けるものが多くなり、それとともに、政府の勧奨ないし指導によつて特殊の目的をもつ公益法人の設立されるものが目立つことである。それらは、民法に準拠する本来の私人たる性格をもつ公益法人に公的色彩を加えたものであつて、やがて民法法人としての枠を脱皮する兆しさえ示しはじめていた。

(2) この間にあつて、私立学校による教育の普及と充実は目覚ましく、官主民従の觀念に耐えて、大正七年の大学令・高等学校令によつて、ようやく国立の学校に準ずる地位を確保したことは、特筆に値しよう。もつとも、官学偏重の風は、ついに打破できなかつた。慶應義塾も、大正七年、正式に大学となつたこと、改めて指摘するまでもあるまい。

(3) 日本赤十字社は明治三二年に、社団法人として、恩賜財団済生会は明治四四年に財団法人として、それぞれ設立された。

(4) それらの施設の種類や数については、林(寿)・前掲二〇四―五頁参照。

(5) 厚生法の概念は、昭和一七年、後藤清・厚生法によつて主張された。なお、厚生省も同年に新設された官庁である。

三 公的色彩を付加した公益法人ないし特殊法人は、昭和一〇年代の戦時体制の時代に、ますますその存在と性格とが顕著となつた。ことに、昭和一三年の国家総動員法制定以来、政府みずから恩給金庫(昭和三年)・庶民金庫(同)等の各種金庫、住宅営団(昭和一六年)・帝都高速度交通営団(同)その他の営団、日本製鉄(昭和八年)・日本放送電(昭和三年)その他の国策会社等々、多くの外郭団体をつくつたばかりでなく、政府の意向を受けて、民間自身も日本海運協会(昭和四年)・日本鉄鋼連合会(昭和五年)等々を組織し、さらに昭和一六年以降は各種分野の統制会に発展して、戦時体制への協力を果した。

とりわけ、社会福祉の面については、戦争目的遂行の趣旨にあわせて、例えば昭和一四年には司法保護事業法、職員健康保険法、船員保険法が、昭和一五年には国民優生法が、昭和一六年には国民更生金庫法、医療保護法・労働者年金保障法

が、昭和一七年には国民医療法が、昭和一八年には戦時死亡傷害保険法が、というふうに特別法が続々と制定され、政府直営方式の公益サービスがすめられ、その反面、民間独自の社会福祉事業を担う公益法人の活動は低調となつていつた。<sup>(6)</sup>

こうして、公益法人の機能は、主務官庁の監督および行政指導という手続を通じて、官僚行政に利用されるか、または単なる行政補完の任を負わされるにすぎなくなつた。戦争の被害を受け、また金融も物資も労務も統制されているという戦時下の異常事態のなかで、ほとんどすべての公益法人にわたつて官主民従の性格がつよしくみつき定着してゆくのは、全くやむをえないことであつた。

(6) 林(寿)・前掲二二頁参照。とくに宗教団体については、同二〇七頁以下参照。

## 二 戦時体制と許可監督権の地方庁移譲

四 以上のように、公益法人全般にわたつて、制度上も事実上も、官僚主導体制が確立される事態のなかで、もう一つ注意しなければならないのは、昭和一八年の許可認可等臨時措置法および昭和一九年の許可認可等臨時措置令により、公益法人に対する主務官庁の許可権や監督権が大幅に地方自治体当局に移譲されるようになったことである。<sup>(1)</sup>

これは、いうまでもなく、戦時体制に應ずるための臨時応急的措置であつた。すなわち、戦局がきびしくなるにともなつて、行政の「簡捷化」が目標とされ、その戦時行政の一環として、中央官庁業務を可能な限り地方庁へ移管することとなつた。

当初は、若干の事項を選んで権限移譲するとの趣旨であつたが、昭和一九年の勅令に至つて、原則と例外とが逆転し、官庁の許可認可等の権限は、とくに明示した場合を除き、原則として各地方庁に移管されることとなつた。その一定例外は、各省庁の施行規則で示されるのであるが、中央官庁に留保されるべきものは、国策の根本にふれる重要なもの、または中央

の綜合行政に必要なものに限定されたわけである。<sup>(3)</sup>

このような中央官庁の権限の地方庁への移譲とあわせて、地方庁が法令上中央官庁の監督を受けるべき行政機構も大きく変更され、各地方庁は、一定の例外事項を除き、中央官庁の許可等を受けず、報告等をもつて足りることとなつた。

(1) 行政事務の簡素化は、すでに昭和一六年の「許可認可等行政事務処理簡捷令」から始まつたものである。行政内部の訓令的なものから、法律にまで發展していつたことが注目される。中川善之助(編)・戦時立法第二年一五〇頁以下、三五七頁以下、田中二郎・「戦時行政の新構想と統制方式の転換」法律時報一五卷五号二頁以下参照。

(2) 林(寿)・前掲一九八頁、二〇七頁参照。

(3) 昭和一九年五月、閣令一八号「内閣関係許可認可等臨時措置令施行規則」以下、各省庁の一連の施行規則が制定された。資料として、法律時報一六卷一〇号三〇頁参照。

五 以上のような権限移譲にともなつて、もともと中央官庁につきまといつていた、いわゆるタテワリ行政の仕組みが、そのまま各地方庁ごとに細分化されることとなり、制度運用ないし行政の煩雑化が一層拡大された。さらに、各地方にはそれぞれ人間関係(いわゆる人脈)その他の特殊事情が多いことから、公益法人関係の許可認可等の事務処理に時として統一性や合理性が欠けるような事態もあらわれてきた。

このようなところにも、わが国の公益法人制度混乱の一原因があり、民間公益活動の順調な發展を妨げる要因があつたことを知らなければならぬ。

### 三 戦後の改革と展開

六 昭和二〇年の敗戦とその後の法律制度の全面的変革は、もちろん公益法人の領域にも、いくつかの影響を生じた。

その一は、特別立法の増加による準拠法の多様化である。例えば、医療法(昭和二三年・法律二〇五号)、社会教育法(昭和

二四年・法律二〇七号)、私立学校法(同年・法律二七〇号)、図書館法(昭和二五年・法律一一八号)、小型自動車競走法(同年・法律二〇八号)、社会福祉事業法(昭和二六年・法律四五号)、宗教法人法(同年・法律一二六号)、モーターボート競走法(同年・法律二四二号)、日本赤十字社法(昭和二七年・法律三〇五号)等々、枚挙にいとまがないほど多数のさまざまな特別法があらわれた。

これらのうち、日本赤十字社法は日本赤十字社を旧来通り社団法人たるものと認め(同法四条)、また社会教育法・図書館法・小型自動車競走法およびモーターボート競走法は、公民館・私立図書館・小型自動車競走会・モーターボート競走会についてそれぞれ民法上の公益法人としているが、医療法・私立学校法・社会福祉事業法および宗教法人法は、民法とは別に法人の設立・管理・組織等についての特別規定をもち、いわば民法による一般公益法人法に対する特別公益法人法を形成することとなつた。

しかも、これら特別法により設立される公益法人については、民法上の用語(社団法人および財団法人)とは異なる名称——すなわち、医療法人・学校法人・社会福祉法人および宗教法人という名称が用いられた。その反面、民法にもとづく従前の公益法人については、実務上の用語として民法法人なる名称があらわれ、しだいに各種公益法人を区別する用語として定着するようになった。

以上のように、公益法人の準拠法たる特別法が増加した結果として、相対的に、民法にもとづく公益法人の数は激減することとなり、現在では、各種公益法人の総数はおよそ二〇数万といわれるのに、そのうち民法にもとづくもの(いわゆる民法法人)は、一万五〇〇〇ほどとされている。

(1) ここでは、もちろん民法上の公益法人に限定している。公的色彩のつよい、いわゆる特殊法人や公法上の法人については、放送法(昭和二五年・法律一三二号)がもと社団法人であった日本放送協会を改編したのを始めとして、国民金融公庫法(昭昭二四年・法律四九号)、住宅金融公庫法(昭和二五年・法律一五六号)、労働金庫法(昭和二八年・法律二二七号)、日本住宅公団法(昭和三〇年・法律五三三号)、国家公務員共済組合法(昭和三年・法



律二二八号)等々の新立法が、やはり無数にあらわれている。

なお、本文に指示したもののうち、小型自動車競走会やモーターポート競走会が、いわば監督官庁の出先機能的役割を担う形式的な公益法人にすぎないことに注意しなければならない。林(壽)・前掲二二四頁以下参照。

七 その二は、法人設立の基本的構成について、いわゆる許可主義から認可主義への移行がみられることである。

民法が公益法人の設立について許可主義の原則を維持していることは、いうまでもないけれども、前記のように各種公益法人の設立を定める特別立法が数多くあらわれ、しかもそのほとんどすべてが法人設立について認可主義の原則を示している。<sup>(2)</sup> いわゆる民法法人の実数が相対的に激減したことを考えあわせれば、許可主義の比重は大いに低下したといわなければならない。

しかも、許可主義の原則を堅持している民法についても、その実際の運用をみれば、許可権をもつとされる主務官庁(各省庁)には、許可申請の様式が既に定められ、その内容も固定化されている。<sup>(3)</sup> 一般には、まず担当の部課の窓口で非公式の内審査ないし相談が行われ、当局側の担当係官から取扱い基準や前例が示され、設立者側との間の接渉がある程度すすんだ後、大体の諒解(いわゆる内示ないし内諾)を得てから申請が出される、という扱いになつて<sup>(4)</sup>いる。したがつて、民法上は許可主義という法形式が採られているにしても、その手続において、実質は認可主義に近いものといえよう。

(2) 例えば、医療法第四四条、私立学校法第三〇条、社会福祉事業法第二九条等々、いずれも認可主義を示している。ただ宗教法人法第一二条のみは、認可でなく「認証」という用語になつているが、これは憲法上の信教の自由を考慮したものであろう。なお、宗教法人法制定の経過については、林(壽)・前掲二二二頁以下参照。

(3) ただ従来のタテワリ行政の慣行から、各省庁ごとに若干の相違がみられる。近時、その統一化への動きが出てきた。

(4) 昭和四七年、総理府所管のもとに、民法上の財団法人として公益法人協会が設立され、公益法人設立のための相談業務を開始することとなつた。同協会は、総理府を通じて、各省庁の許認可基準の概要を把握しており、各省庁の窓口では、事前の相談や接渉をかなり省くことができるようになった。

八 その三は、前述のような官僚主導体制の浸透とはうらはらに、各公益法人の自主性ないし自律性が尊重される傾向が

あらわれてきたことである。

戦時体制のなかに高度化されていた官僚主導体制を多少とも緩和する政策は、終戦後の民主的改革の一環として、採られていた。前述の許可主義から認可主義への移行も、その一つといえよう。さらに、各公益法人の日常的運営について主務官庁が一々チェックする必要があるように、公益法人そのものに自律的機構をつくることが考えられた。

民法上の制度としては、公益法人における理事の業務執行や財務の状況を監査するものとして監事の制度が存在する（民法五八、五九条）。しかし、監事が必要常置のものとされていないために、実際上は監事を設けていない公益法人が多く、また監事を設けても、一・二名程度で、単に名目的存在にすぎないのがふつうであつて、経理面はともかく、理事の業務全般をチェックするような効果的な機能は期待できなかつた。まして、理事の任免・補充など、公益法人——とくに財団法人——の自律的機構としての役割をもたせることは不可能であつた。そこで、監事とは別に、執行機関に対しチェックできる自律的機構として、いわゆる評議員会制がひろく用いられるようになった。

元来、公益法人がそれぞれの事情に応じて評議員会を設けるかどうかは、別に民法に特別規定がないのだから、まったく任意のことであつた。ところが、終戦後、公益法人についての特別立法が続出するなかで、評議員会制を指示するものが目立ち始めた。例えば、評議員会制を指示する特別規定としては、私立学校法（昭和二四年）四一—四六条、社会福祉事業法（昭和二六年）四〇条、社会福祉事業振興会法（昭和二八年）一八—二二条、日本学校給食会法（昭和三〇年）一五—一七条などがあり、また比較的最近のものとして、国立劇場法（昭和四一年）一七—一八条、日本学術振興会法（昭和四二年）一八—一九条、農業者年金基金法（昭和四五年）一七条などがある。

これらの特別規定では、評議員会について、相当詳しく五、六カ条で規定しているものもあれば、わずか一カ条しか設けていないものもあるし、しかも定款または寄附行為によることを指示するものもあれば、主務官庁の省令によると指示する

ものもあつて、必ずしも一様ではない。<sup>(5)</sup>さらに、評議員の定数・選任方法・権限などについても、相当にバラエティがみられるが、概括的にみて、その職能としては、定款または寄附行為の変更・予算・決算・長期借入金・重要な財産の処分および取得・理事その他の役員クラスの人事などについて審議できる上に、業務の方針や企画についての建議もできるとされているのがふつうである。このように、相当に幅ひろい権限をもつ評議員会は、まさに理事による運営と並んで、公益法人の自律的機構を担うものといえよう。

もとより、ここにあげたものの多くは公的性格のつよい特殊法人の例であつて、一般の公益法人とは共通しないところもあると考えられるが、しかし官僚統制に服すべき要素のある特殊法人についてさえ、このように自律的機構が要求されるとすれば、一般の公益法人についても、自主的運営の強化のために、同様の自律的機構が必要になると理解されよう。ことに社員をもたず、したがつて社員総会という審議機関をもたない財団法人において、評議員会制の必要と役割は一層大きいものがある。<sup>(6)</sup>

近時、公益法人の設立にあつては、各主務官庁とも評議員会を設けることを勧奨しており、ここにも公益法人制度の新しい傾向が見出されるわけである。

(5) 多くは、評議員会をもつて必要常設の機関として制度化しているが、社会福祉事業法では必要的機関とされていない。

(6) 評議員会の機能その他の問題点については、林修三・公益法人研究入門一四二頁以下、拙稿「評議員会と法制上の問題点」公益法人五巻七号六頁以下参照。

九 次に、制度論から実態面の考察に移ろう。第一に、戦後の公益法人界にとつて最大の難問は、インフレーションによる基本財産の目減りであつた。

ことに、戦前から行政指導として、公益法人とくに財団法人の基本財産は、安全確実を期して、国債や定期預金等で運用すべきものとされてきたために、戦後のインフレーションの進行によつて、多くの公益法人は一挙に基本財産を何分の一か

に切下げられたも同然の結果となり、その基本財産から生ずる配当・利子等の果実をもつてしては、活動を維持することがきわめて困難という事態に陥つた。終戦前後の社会的混乱もあり、こうして多くの公益法人がその活動を停止し、欠亡した理事その他の役員の補充もなされなまま、いわゆる休眠法人の続出となつたわけである。

辛うじて休眠に陥らないで活動を続けることを得た公益法人や、戦後新たに設立された公益法人においては、基本財産の保全・利殖や運転資金の入手が大きな関心事となり、収益事業を始めるものも少なからず現われた。土地の賃貸・貸駐車場・貸ビル・幼稚園や学習塾の経営・結婚式場から商品販売にいたるまで、公益法人の本質に背反しない程度で、さまざまな収益事業が試みられた。

主務官庁側も、かなり積極的に収益事業を許し、国債や定期預金のほかに株式の形による基本財産の保有を認め、大幅な助成金交付をする等々の政策を採り、従来の行政指導に相当な弾力性を加えることとなつた。

また、社団と財団の混合形態をとるものも現われ始めた。つまり、社団法人で事実上の基本財産を積立てて準備したり、財団法人で会員制をとつて会費収入を財源の一つとしたりするものが、しだいに出てきた。財政上、法人運営にとつて便宜だからである。しかも、通俗的ないし実務的には、財団法人の根本規則を寄附行為とよばないで、定款と称するものさえみられる。おそらく、寄附行為という用語が、いわゆる寄付（贈与）とまぎらわしく、なじみにくいためであろう。設立にあつて、社団の実質をもちながら、ことさら財団として組織されるものもある。財団という用語の魅力にひかれるのと、社員総会のめんどろな手続を避けるためである。したがつて、民法上は社団、財団の区別があるにせよ、それは、もはや法規による典型的分類のパターンとして意義をもつにすぎない、と考えられる。

(7) もとより、法人の目的の範囲外の行為はなしえない、という限界があることは、当然である。したがつて、学術研究を目的とする財団法人が、主として転売による収益を得る目的で不動産の売買を行うため、その資金として金員の借受をなす行為は、その目的からも、また外形からも、不当な行為とされる。大阪地判・昭和四八年二月三日（判例タイムズ三〇二号二一七頁）。資金取得のために焦つていた公益法人の実状が、このようなケースに端

的に示されている。

一〇 実態面での他の問題は、官主民従という公益法人の旧来の在り方に、ほとんど変化の兆しがみえないことである。何よりも、民間自身による資金調達——いわゆる fundraising——が効果的になされることが最大の原因であるが、他方で、とくに官庁の助成金交付による保護政策に対応して、かなりの公益法人が助成金に依存する姿勢を意識的にとり、ひいては退職公務員を好んで役職者に迎えて官庁との人的つながりを求め、いわば寄生型のものに墮していつたことは、やはり看過できない問題であろう。しかも、官庁側にも、有力な外郭団体をつくつて支配領域を拡大し、退職者の天下り先を確保するために、助成金政策を濫用する向きがみられた。

こうして、官主民従の意識の色濃くみられる公益法人は、自主性尊重の建前のおかげで、事実上は、依然として行政補完型機能を担っているところが大きいといえよう。

(8) 助成金政策の極端な一例として、昭和五〇年に設立された日本分析センター(科学技術庁所管)は、当初一一〇〇万円の基本財産でスタートしながら、これに対する初年度助成金として三億二〇〇〇万円が計上されていた。国策上、これだけ助成が必要との趣旨は理解されるけれども、このような助成金政策は、結果的に公益活動を助成金を受けやすい形のものに偏向させ、しかもそれが公益法人一般に波及する恐れを生ずることになる。

#### 四 最近の動向と公益信託の実用化

一一 数年前から公益法人制度について、新しい特別な問題意識が現われてきた。

その一つは、国会で、公益法人制度の濫用・経理の乱脈・いわゆる休眠法人の増加等の諸問題が指摘され、制度の正常化ないし合理化が示唆されたことであり、その二つは、ジャーナリズムで、公害問題の拡大につれて、企業の社会的責任が指摘され、企業利潤を社会に還元する一手段として、公益法人の利用が見直されたことである。

前者の問題意識に対応するものが、法制審議会における公益法人制度再検討の動きと、総理府による公益法人会計基準設定の企図である。また、後者の問題意識に対応するものが、企業をスポンサーとする公益法人——とくに財団法人——の設立の動きであることは、いうまでもない。さらに、この両者に共通すべきものとして、公益信託の実用化が試みられた。

これらの新しい動向のうち、法制審議会における検討作業は、従来の公益法人・営利法人の二分類のほかに中間法人を設けようとする方針が伝えられたのみで、現在では、事実上、棚上げになっているようである。そこで、以下には、他の三つの動向、すなわち、公益法人会計基準・企業スポンサー財団および公益信託実用化の三点について論じておこう。

(1) 森泉章・「公益法人制度の問題点と課題（ジュリスト六一〇、六一一号所収）が、最近における公益法人の諸問題を鋭く分析するものとして注目される。なお、前出の林修三・公益法人研究入門も、全般的な解説と併せて実務上の問題点を述べている。

一二 公益法人が公益活動に専念するだけでなく、資金調達の上、ある程度の収益事業をも認められているために、財産や資金の管理運用が不明確になるのを防止する手段を講ずべきことは、既に昭和四六年の行政管理庁の勧告のなかで指示されていたが、これに応じて各種の調査研究が行われ、最近ようやく公益法人会計基準案ができ、各省庁の担当官から成る公益法人監督事務連絡協議会の合意を経て、本年三月、総理府から各省庁に通知された。一年間の準備期間において、明五三年四月から、できるだけ速かに実施すべきものとされている。

同基準では、予算書および計算書類の各勘定科目が明定され、予算書や会計帳簿の様式・収支計算書・貸借対照表・財産目録の内容等も表示され、事業および財務の状況についての明確な把握が企図されている。<sup>(2)</sup>

もとより、これは一つのガイドラインであつて、実施上はさらに現実的な細かい修正が必要となるうが、このような基準の設定により各種公益活動の事業や経理について明確な処理がしやすくなつたことは、実務家ならびに監督官庁にとつて便宜であるばかりでなく、いわゆるアカウンタビリティ促進のためにも、たしかに一つのプラスといつてよい。<sup>(3)</sup>

(2) 同基準の内容については、公益法人六卷四号二頁以下参照。

(3) アカウンタビリティ (accountability) とは、アメリカにおいて、一九六九年、財団の投資収益に年間四パーセントの課税を認める税制改革が行われた際に、財団の閉鎖性に対する批判および反省として用いられた一種のスコージンである。

一三 つぎに、企業と公益活動との関連を示すものとして、近時、金融・自動車・酒造・出版等々多くの産業分野で、財団法人設立の動きが目立ってきている。ただし、独立の事務所を設け、専任の職員をおき、独自のプライオリティを立ててまで、本格的に公益活動に取組む姿勢を示しているのは、必ずしも多くはない。そのため、財団法人設立が単なる営利企業のカクレミノないし免罪符にすぎないとの厳しい評価も出されている。

しかし、既にアメリカの歴史がよく示しているように、<sup>(4)</sup> 社会のさまざまなニーズの増大に政府の施策が対応しきれない以上、民間公益活動の担い手としての企業スポンサー財団の役割——とくに、いわゆる基金財団として公益活動のための資金を供給する役割——は、しだいに高度化するものと思われる。<sup>(5)</sup>

(4) アメリカにおける企業の公益活動は、かなり早くから始まっているが、それが大規模にあらわれてくるのは、一九世紀中ごろ、鉄道事業が従業員の住宅を確保するため Y.M.C.A を援助した事例からである。その歴史的な展開については、Andrews, Corporation Giving (1952) pp. 23 et seq. に要領よくまとめられている。なお、アメリカにおける企業の公益活動については、最近の Marion Fremont-Smith, Philanthropy and Business Corporation (1973) が説得力があつて、注目し備す。

(5) 最近、アメリカの著名なファイラー委員会から出された報告書 Giving in America (1975) によると、各企業が公益活動に投すべき資金量として、税引前純益の二パーセント程度を目標として示している。なお、同委員会は、財団課税を定めた一九六九年の税制改革に対応して、財団の社会的意義を究明するため設けられた民間の委員会であつて、そのチエアマン (Chair) の名をとつてファイラー委員会とよばれている。

一四 第三に、公益信託は、前稿でも述べたように、大正一一年の信託法において制度化されて以来、設定された事例が一件もなく、事実上まったく眠つた制度として今日に至つた。その眠りを覚まし、制度を実用化しようとする機運が、ようやく昭和四七年に出<sup>(6)</sup>てきた。

前出の公益法人会計基準の原案作成とほぼ並行して、公益信託制度実用化のための調査研究の委託が、総理府によつてな

され、いくつかの報告書が提出されるとあわせて、信託協会や各信託銀行による大蔵省その他各省庁への接渉が続けられ、本年四月、公益信託の許可監督に対する外務・建設両省の体制が整い、ついで五月、わが国で初めての公益信託二件が同時に両省から許可された。

その二件の内容をみると、外務省所管のものは、基本資産として二億円が拠出され、主としてその運用益をもつて、海外の開発途上国の医療・教育・災害救済等の活動をサポートするのが目的とされている。また、建設省所管のものは、一〇〇〇万円の基本資産を準備し、その運用益だけでなく、元本そのものを取崩しつつ、コンクリートの技術開発の助成にあてることが目的とされている。五年程度で元本を使い切り、そこで信託終了の予定となつてゐる。

前者は、従来の財団法人の形式になじむものをあえて公益信託にし、後者は、財団法人の形式では原則として無理とされていたものを公益信託にしたわけで、共に公益信託利用の異なる一例を示したものである。

こうして、信託法制定後五〇余年を経て、やつと公益信託が実用化されたことは、まさに画期的な出来事である。ただ、新しい事例であるだけに、思いがけない管理・運営上の問題も生ずるであろうし、一応基本財産の一〇〇〇分の五とされている信託報酬が適切なのかどうかも問題となろう。また、諸外国における公益信託利用の幅のひろさ——とりわけイギリスのナショナル・トラストやアメリカのコミュニティ・トラストのような比較的新しい事例をみると、わが国における公益信託の十分な実用化には、まだ検討すべき多くのものが残されている、といわなければならない。

(6) その端初をなしたものは、太田達男・「公益信託にスポットを」(金融界二四巻八号)と大石良雄・「公益信託制度を研究しよう」(公益法人創刊号)の二つの提言であった。

(7) 前稿で私が指摘しておいた行政上の欠陥が(拙稿・「公益法人制度の形成と展開」七四三頁以下参照)、ここに補足された。その許可監督体制としては、外務省は省令(昭和五二年・省令二号)公布により、建設省は取扱いの内規によつてゐる。いずれも、基本的には公益法人に対する許可監督の場合と同趣旨であるが、信託という法形式をとるため、受託者・信託管理人・運営委員会その他についての特別規定が設けられている。



(8) イギリスの National Trust は、一八九五年に設定されたもので、自然保護と歴史的遺産の維持のため、土地や建物を買収・管理することを目的としている。その資金は、公募の方式で三五万人に及ぶ多数の公衆から拠出され、現在三八万エーカーの土地、二〇〇余の建物や庭園等、一七五マイルの海岸線を取得している。アメリカの Community Trust は、特定の地域ごと、公募の方式で多くの住民から拠出された資金を合同管理して、地域社会内の福祉や環境改善のために利用する公益信託である。一九一四年にクリーブランド市で設定されたものが最初で、現在では全米の主要都市におよそ二五〇あるといわれている。一般に法人格はなく、税法上とくに非課税の取扱いを受けている。

## 五 総括と展望

一五 現行民法が制定されて八〇年、また信託法が制定されて五〇年。前者による公益法人と後者による公益信託——人間が本質的に持つている善意や人類愛を生かし、行政とは別途に社会の公益をすすめるためのこの両制度が、今日までにたどってきた展開過程は、以上のように、多くの曲折を経たものであつた。

資本主義の高度化に伴う社会福祉増進の必要に、国家の施策や財政が容易に追付きえない現状を考えると、さまざまな問題を含みながらも、この両制度は、今後ますます普及・促進されるべきものであろう。とりわけ、行政の行届かない面を民間で自主的にカバーするために、民間セクターのイニシアティブが尊重されなければならない。設定・運営に弾力性の大きい公益信託には、とくに大きな期待がかけられよう。

ただ、税制の面からすると、公益法人には、国税としての法人税・所得税・登録免許税・印紙税等、また地方税としての事業税・不動産取得税・固定資産税等について、かなりの優遇措置が認められているのに対して、公益信託には、わずかに信託財産から生ずる所得については所得税を課さないとされているのみで(所得税法一一條三項)、現行税制上、その他の優遇措置は見当らない。このようなアンバランスは、今後の公益信託の普及・促進にとつて大きな妨げになりかねないのであつて、さしあたりその是正を図ることが急務と思われる。

付記 昭和四八年、総理府からの調査研究委託によつて、公益法人・公益信託の対比検討と、公益信託実用化の問題に取り組んで以来、ここによりやく所期の目的を一応達することができた。四年にわたる長期間の調査と研究に際して、多くの方々の好意あふれるご教導・ご支援を得た。とくに、総理府をはじめ各省庁・信託協会・各信託銀行・国際交流センター・公益法人協会等、また海外調査に当つて便宜を図つてくださったイギリスのチャリティ委員会・アメリカの財団協議会・西ドイツの学術振興財団・フランスのフランス財団等々、一々お名前はあげないが、関係諸機関・諸団体の方々の示されたご厚情には、まことに感謝のほかはない。ここに改めて御礼を申しあげる次第である。

(一九七七年六月)