

Title	公益信託の動向と現代的課題：とくにナショナル・トラストの導入をめぐって
Sub Title	
Author	田中, 実(Tanaka, Minoru)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	1983
Jtitle	慶應義塾創立一二五周年記念論文集：法学部法律学関係 (1983. 10) ,p.19- 40
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BN01735019-00000001-0019">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BN01735019-00000001-0019</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.

## 公益信託の動向と現代的課題

——とくにナショナル・トラストの導入をめぐる——

田 中 実

はじめに

- 一 公益信託の実用化と現状
  - 二 自然保護運動と信託の利用
  - 三 今後の展望と問題点
- むすび

はじめに

公益信託は、大正十一年（一九二二年）の信託法制定によって制度化され（同法六六条―七三条、民法上の公益法人と並んで、民間公益活動のために利用されるべきことが期待されていた。法律構成上は、いわば財団法人の簡易型として考案されたようである。しかし、いろいろな事情から、およそ半世紀の長きにわたって実用化されることなく放置され、<sup>(1)</sup>全く休眠した制度といわれてきた。ようやく昭和五二年の春に至って、実用化のための諸条件が整い、<sup>(2)</sup>休眠から覚めて動き出すこととなった。

同年五月、第一号公益信託として二件の設定許可が出されたのを皮切りに、しだいに設定件数が増え、公益法人制度にはまだ及ばないにせよ、公益信託の社会的利用は確実なものとなってきた。現在のところ、八十数件に達した公益信託の大半は、高校・大学などの生徒・学生に奨学金を供与することを目的とするものであるが、近時、社会的ニーズの多様化に対応する新しい傾向もみえるようになった。ことに、全国的な自然保護運動の展開に応じて、自然保護目的の公益信託も現われたし、昭和五七年夏には、環境庁が英国のナショナル・トラストの導入を企画するに至った。

実は、本塾の創立者・福沢諭吉先生は、明治二十七年（一八九四年）、郷里の中津に近い景勝地・耶馬溪の一角（競秀峰）が売り物に出されたのを、心ない者に買い取られて自然を破壊されるのを恐れ、ご自身で買い取って自然景観の保存を期した、という実績をお持ちの由である。同地は後に公有地として県に寄付されたが、そこには一種の公益信託の理念があるように感じられる。そこで、本塾創立一二五年を記念する本稿では、公益信託実用化の現状を概観するとともに、福沢先生の示されたご趣旨に即して、自然保護運動への応用を中心に問題点の分析と展望を試みたいと思うしだいである。<sup>(4)</sup>

- (1) 公益信託の実用化がすめられなかった事情については、田中実「公益法人と公益信託」二二頁以下、田中・松本崇「公益信託について」信託法研究一号五一頁以下参照。
- (2) 公益信託実用化の経緯については、田中・前掲書三二頁以下参照。なお、信託協会の機関誌「信託」一二六号には、公益信託特集として、座談会・論文・資料等が収められており、参照に価する。
- (3) 福澤先生が明治二十七年、二子を伴って祖先の展墓のため中津に赴いたときの話である。この件については、土橋俊一氏のご教示をいただいた。福澤全集一八卷五九二頁以下に、中津在住の知人に宛てた買い取り依頼の手紙が収められている。その代金として、金六〇〇円支出の旨が「金銭出入帳」に記録されている。同全集二卷二二七頁参照。
- (4) 本稿と前後して私は「公益信託の理念と現状」（三田評論八三四号二八頁以下）、「ナショナル・トラストと自然保護運動」（泉三九号三八

頁以下）、「ナショナル・トラストについて」（信託一三四号掲載予定）などを書いた。本稿と若干の重複があることをお断わりしておく。

## 一 公益信託の実用化と現状

### (1) 実用化の動き

前述のように、昭和五二年五月に第一号の公益信託が誕生して以来、満五年を経過した昭和五七年末に八五件に達した<sup>(1)</sup>。まず初めに、八五件の公益信託の各年度別設定件数の動きを見れば、第一表の通りである。

第一表 年度別発足件数および当初信託財産金額

年 度	件数	当初信託財産金額 (百万円)
昭和52年	4	225
53	9	153
54	18	323
55	17	572
56	17	445
57	20	619
合 計	85	2,337

このような数字の動きからすると、民法上の公益法人にくらべれば、まだまだ少ないけれども、一応、着実な発展の道をたどっているといえるであらう。

### (2) 目的事業の内容別分類と主務官庁

公益信託は、それぞれの引受にあたって主務官庁の許可を受けなければならぬが、その所管すべき主務官庁は各公益信託の目的事業の内容によって定まることになっている。しかも、行政組織上、一つの都道府県内だけで活動する公益信託については、公益法人の場合と同様に、中央の諸官庁でなく、各地方の行政庁に委されているので、中央の本省と各地方庁との所管の区別に注意する必要がある。次に目的事業の内容別と主務官庁別の分類をしてみると、第二表および第三表の通りである。

第二表 目的別件数

A	奨学金の供与等、教育の振興を目的とするもの	41
B	学術的研究の助成を目的とするもの	16
C	学校・福祉施設等の助成を目的とするもの	8
D	文化・体育等の諸行事の助成を目的とするもの	7
E	音楽・文学等の業績や善行者の表彰を目的とするもの	6
F	国際交流や留学生派遣の助成を目的とするもの	7
	合 計	85

(3) 名 称

一般に「公益信託○○○基金」などのような名称をつけている。民法上の公益法人が必ず特定の名称をもたなければならぬのと異なって（民法三七条、三九条で、名称は定款または寄附行為の必要的事項とされている）、信託法上、公益信託に名称をつけるべきことが定められているわけではないが、実務上の便宜等を考慮したものである。

また、多くは「○○○記念」というふうに設定者（時には設定者の被相続人等）の個人名を冠しているが、別に「○○○ロータリークラブ」などの出資団体名や「○○○県」などの地域名を用いているものもある。

(4) 委託者と受託者

第三表 主務官庁別件数

A	本省	27	B	都道府県知事部局	2
文部省	14	新	鴻	1	
外務省	6	東	京	1	
厚生省	4				
建設省	1				
農林水産省	1				
総理府	1				
C	都道府県教育委員会			56	
北海道	4	石	川	3	
秋田	1	京	都	5	
岩手	1	大	阪	6	
福井	1	兵	庫	3	
新潟	1	岡	山	1	
栃木	1	広	島	2	
茨城	3	山	口	1	
千代田	4	香	川	1	
埼玉	2	愛	媛	1	
東京	5	福	岡	1	
神奈川	2	佐	賀	1	
静岡	3	宮	崎	1	
愛知	2				

公益信託の委託者（すなわち、設定者）は、信託の対象となる基本財産の抛出者であるが、その内訳は第四表の通りである。

第四表 委託者別件数

個人	61
任意団体	27
公益事業	6
宗教	3
宗	2
合計	99

第五表 受託者別件数

信託	銀行	81
信託	併営	2
公益	法人	1
個人	個人	1
合計		85

最も多い個人というのは、事業経営などで資産を得た者またはその相続人ないし遺族が、社会奉仕の善意から（故人への弔意や故人の業績の記念の意味を含めて）、公益のために資金抛出を志した場合である。現在のところ、公益信託については税の減免の恩典が少ないので、節税目的というインパクトはほとんど作用していないことに注意すべきである。

次いで任意団体が多いが、おそらく資産規模などの点から諸団体の記念事業の適当なチャンネルとして公益信託が利用されるケースが多いのであろう。近時、全国各地の青年会議所等にとくにニーズが多い、といわれている。<sup>(3)</sup>

なお、第四表で、合計が九九となっていて、公益信託の総件数八五件より多くなっているのは、複数の委託者によって設定された共同の公益信託が数件あるという事情によるものである。

次に、受託者については、第五表の通りである。

当然のことながら、信託銀行が圧倒的に多い。<sup>(4)</sup> 英米にかなり見られる行政官庁ないし地方自治体による受託が全くないのは、後述するように、わが国には行政機構上の問題があるからである。

(5) 設定方法

信託の設定は、一般に委託者・受託者間の契約によって行なわれるが、委託者の単独行為によっても、信託の設

定は可能である。信託法上、遺言による設定は明文をもって規定されており（信託二条、また理論的には、いわゆる信託宣言による設定も可能ならずである）。

公益信託の現状についてみると、八五件のうち、八四件は契約によるものであり、遺言による設定は僅かに一件しかない。<sup>(5)</sup>ただ、遺言に対するニーズが増えている折柄、今後、遺言による公益信託の増加も少しは期待できそうである。

## (6) 運営の機関

信託の目的に即して信託財産を管理・運営するのは、もとより受託者の責任であるが、公益信託においては、その補助的機関として、信託管理人および運営委員会が設けられるのがふつうである。

① 信託管理人 信託法上、信託管理人は、受益者が不特定または未存在のときに、利害関係人の請求または職権をもって設けられるべきものとされているが（信託八条一項、七二条）、公益信託の現状としては、ほとんど信託設定の当初から信託条項をもって定められている。主務官庁の取扱い基準ないし行政指導において、受益者の利益保護のため、信託管理人は必須不可欠のものと解されているようである。その職務内容は、運営委員会への出席、事業報告および決算の承認などとなっている。

信託管理人の人選としては、委託者またはその意図する信託目的に何らかの縁故関係をもつ者、ないしは公益活動そのものに理解をもつ者が選ばれており、その職業としては、教職関係者や団体ないし会社の役職者が多い。<sup>(6)</sup>おそらく公益信託目的として奨学金が多く、また委託者として財産を拠出する者には実業家が多いのがその原因であろう。

② 運営委員会　運営委員会については、信託法に何の規定も示されていないが、やはり官庁の取扱い基準ないし行政指導において、その設置が勧奨されているものである。實際上、ほとんど全ての公益信託において受託者としての役割を担っている信託銀行は、金融機関たる性質上、資産管理のために必要な専門的知識をもっている上に、信託制度についての理解も十分に得ているはずであるが、他方、個々の信託目的の実現については必ずしも専門的知識をもっているわけではないので、その諮問機関として設けられる特別な運営委員会はきわめて重要な意味をもつことになる<sup>(7)</sup>。

しかも、現実的には、単なる諮問機関でなく、事実上の審議決定権をもっているところも少なくないように聞いている。そのような行き方が、やむを得ない現状なのか、それとも、むしろ合理的なのか、その価値判断は今後十分に検討してみる必要がある、と思われる。

#### (7) 信託財産

公益信託の目的を実現するための源資となるのは、もちろん委託者によって拠出された信託財産であるが、その内容は、八五件の公益信託を通観してみると、大部分が金銭であり、したがって、その管理・運用は、それぞれの信託銀行の貸付信託などに依存しているのが現状である<sup>(8)</sup>。当初から拠出財産が貸付信託の受益権（受益証券）だった事例も、一件ある。その他には、株式のような有価証券の形のものが一件、土地・建物の不動産の形のものが一件あるにすぎない。

次に、当初信託財産額の規模についてみると、最小五〇〇万円から最大三億円で、平均額は約二七五〇万円ほどとなっている。



第六表 当初信託財産額別件数

500万円	3
800万円	1
1,000万円	34
1,000～2,000万円未満	18
2,000万円	7
2,000～3,000万円未満	1
3,000万円	7
3,000～4,000万円未満	3
4,000～5,000万円未満	0
5,000万円	2
5,000～6,000万円未満	1
1億円	3
1億～2億円未満	2
2億円	2
3億円	1
	85

よって増加する反面、各事業の費用を支出することによって減少し、各期の剰余金などは次期に繰り越されることでバランスが合わされるので、原則として当初の信託財産そのものは、あまり増減することなく保持されてゆくの  
がふつうである。

ただ、異なる行き方を示すものとして、信託財産の追加または寄付受け入れという形で（その拠出者は、多くは委託者自身である）、基金を増大させているものが、一〇件余みられる。例えば、各地のライオンズ・クラブなどによって設定された公益信託では、継続的に会員から寄付を集め、一定額にまると追加信託しているが、このような行き方によれば、物価の上昇傾向に対応でき、しかも事業の拡大も期待できる点で、効果が大きい。

逆に、信託の継続中、信託財産を取り崩し消費しながら所定の事業を行なってゆく公益信託が数件ある。元本に相当する信託財産を取り崩せば、やがて公益信託そのものは資金不足で活動不能に陥ることになるが、その代わり、毎期の事業のためには比較的大きな資金を利用できるわけで、永続性を犠牲にして、少額の基金ながら効果的な活動をめざしたものと評価されよう。民法上の財団法人では一般に不可能とされるものが、公益信託では可能と

これを規模別のランクをつけて整理すると、第六表のとおりである。<sup>(9)</sup>

以上のような当初の信託財産は、一般に、公益信託の継続中、一種の基金として保持され貸付信託などによって運用されるが、主としてそこから生ずる利益配当などの果実をもって、公益信託の目的実現のための各事業が行なわれる。したがって、信託財産は、運用上の収益を得ることに

なる適例といえる。

とりわけ、昭和五二年五月に、公益信託第一号として設定された「プレストレストコンクリート建設技術研究奨励基金」は、当初信託された基金(一、〇〇〇万円)の果実に合わせて同基金の一部を取り崩しながら研究奨励事業のために消費し、およそ五年ほどで信託財産を使い果たす計画になっていたものであるが、昭和五七年になって、折角の有意義な公益信託を消滅させてしまうのは惜しいというところから、更に一〇〇〇万円の追加を得て継続されることとなった。

なお、公益信託のための基金をひろく一般の有志家から公募するものとしては、昭和五四年一月に設定された「アジア・コミュニティ・トラスト」(略称A・C・T)がある。<sup>(11)</sup> アメリカに多いコミュニティ・トラストに範をと<sup>(12)</sup>り、当初、一、五〇〇万円の基金をもって信託銀行七社(三井・三菱・住友・安田・東洋・中央・日本)および大和銀行(信託併営)の八社による共同信託としてスタートしたものであるが、法律構成としては、信託は当初の一件だけで、後続の応募者は当初の信託財産に対し寄付をする者として扱われ、信託上の委託者となるわけではない。派手なPRをしなためか、募金はあまり順調ではないといわれている。

### (8) 運営の実態

現在のところ、八五件の公益信託は、前述のようにほとんど奨学金や助成金を交付することを目的とするもの、つまり、アメリカで Grantmaking Foundation と分類されるタイプに相当するものばかりである。本稿でしばしば公益「事業」という表現は用いてきたが、企業経営の「事業」に匹敵するほどのものは行なわれていない。表彰や国際的人物交流などを目的とするものは、単なる金銭の交付だけで済むものではないけれども、実質はやはり奨

学金や助成金を交付するのと大差はない。アメリカで Operating Foundation といわれるものに相当するような、美術館経営・病院経営・自然保護など、実質的に事業経営を目的とする公益信託は一件もない。

そこで、このような、わが国公益信託の現実在即して、その運営の実態を概観してみれば、受託者の事務としては、

- ① 委託者との打合せ
- ② 運営委員会で、事業計画・予算などにつき諮問
- ③ 奨学金・助成金交付などの趣旨のPR
- ④ 申請の受付
- ⑤ 運営委員会で、助成対象の決定
- ⑥ 受贈者への通知と交付
- ⑦ 経理上の整理
- ⑧ 以上の事務処理・財産状況・経理につき運営委員会への報告および信託管理人の承認
- ⑨ 主務官庁への報告と公告<sup>13)</sup>

右のような事項を処理・執行すればよいことになるが、この程度の諸事項は、受託者たる信託銀行でまず大した困難もなく処理できる範囲のものと思われる。

さらに、便宜上の理由から、時として公益信託事務の一部が受託者たる信託銀行から他に委任されているような事例もあると聞いている。先にも述べたように、信託銀行が金融機関である以上、金融業務以外の諸事項について専門的知識や事務処理能力に限界があるのは避けられないので、右の運営委員会のほか、時に応じて信託事務の一

部委任をすることは、今後大いに検討されてよい点であろう。<sup>(14)</sup>これと別に、公益信託そのものは財団法人などに受託してもらい(その財団法人の寄附行為の上で受託が可能かどうかを検討する必要がある。事情によっては新たに財団法人を設立することも考えられよう)、信託銀行は委任を受けて専ら基金の運用・管理にあたる、というような分担方法も、考慮に価するであろう。信託銀行と財団法人との共同受託という発想もありうるはずである。

さて、右に示したような諸事項を処理するための事務量は、現実にあまり大きいものではなく、したがって、公益信託運用上の事務費は、総支出額のおよそ一〇パーセント程度といわれ、財団法人の運営とくらべて低額ですむというメリットが指摘されている。<sup>(15)</sup>

ただ、これとの関連で問題となるのは、信託銀行が受託者として受ける信託報酬の額について、信託財産の一、〇〇〇分の五程度という一般的な行政指導上の基準が設けられているのが適当かどうかという点である。<sup>(16)</sup>公益信託の発足当時、信託銀行にとって公益信託が営利的な商品とされるのは好ましくない、むしろ社会奉仕の精神にもとづくべきものである、というような抑制意識があつて、比較的低額にされたらしい事情があるが、しかし、具体的にみると、設定件数の最も多い一、〇〇〇万円の公益信託の場合には、信託報酬は僅かに五万円であり、たとえ貸付信託の顧客になるといふ利益を考慮に入れても、一、〇〇〇万円程度の公益信託では信託銀行にとって必ずしも十分な営業採算上の魅力をもたらさないようである。そこは、企業の社会的責任の現われとして理解すればよいといえるのかもしれないが、将来、公益信託の発展を目指すという意味において、もう少し弾力的な配慮を考えてみるべきではあるまいかと感じられる。

公益信託は、以上のように、それぞれの事業内容があまり複雑でないだけに、経理面での処理も簡単である。昭和五六年一二月、公益法人協会により行なわれた調査にもとづいて、ごく平均的な形の考察をしてみれば、大要は次の通りである。

① 収入面 主として各基金の運用益が示され(基金は各信託銀行の貸付信託や金銭信託で運用されるのがふつうであるから、年利にして、およそ各基金の七〜八%前後の金額となる)、これに寄付金、前期繰越金などがプラスされる。

これが、各年度の事業のための財源となるわけである。

② 支出面 収入金額のおよそ六〇〜七〇%程度が事業費(すなわち、奨学金や研究助成金の交付)、一〇〜一五%が事務費にあてられ、残余が次期繰越となるが、基金の積み立てにあてられる事例もある。

(1) 公益法人協会は、昭和五六年秋に、公益法人ならびに公益信託について詳細な調査を実施し、その成果の一部を『日本の民間公益活動(昭和五七年)』として公表した。同書には、私も「公益法人制度の沿革」を寄稿したが、とりわけ「公益信託の現状」(同年一〇月末の六三件)については、太田達男氏(三井信託銀行)の寄稿がある。公益信託の実務に直接タッチされた同氏の分析は的確であり、私は本稿執筆にあたって多くのご教示を得た。

(2) 許可監督権の地方行政庁への移管措置は、前の大戦の時から始まったものである。田中・前掲書一四頁参照。

(3) 太田・前掲論文九一頁によれば、財団法人化に足りないので公益信託に移行するパターンがあると指摘されているが、それも一理ある見方であろう。

(4) 太田・前掲論文九四頁には、昭和五六年当時の六三件について、各信託銀行別の分類が出ているが、三井信託がとび抜けて多く、全体の約三分の一を占めている。この傾向は、昭和五七年末の現時点でも変わらないが、最近では、安田信託の受託件数が目立って多くなっている。公益信託に対する各信託銀行の取り組み方がいかに違うか、その営業方針の差を読み取ることができるようで、興味ふかい。

(5) 遺言によって設定された、テスト・ケースともいえるべきこの一件の内容や経緯については、太田「公益信託の実務と今後の課題」ジュリスト七七―号五四頁以下参照。

(6) 太田「公益信託の現状」前掲『日本の民間公益活動』九四頁以下参照。

(7) 同九五頁参照。行政指導上、運営委員会の設置が勧められるという事情は、公益信託実用化の過程において、信託協会から提言があった

ことによる。

(8) 信託財産の大部分が信託銀行各社の貸付信託などで運用されているという現状は、一方で、安全・有利だから好ましいことであり、他方で、信託銀行にとって大口の安定顧客が確保できるということでもある。この点は、実は公益信託の信託報酬のあり方とも関連するわけである。

(9) 昭和五六年までの六三件について太田・前掲書に詳しい分析がある。

(10) この公益信託については、太田・前掲書九六頁、田中・前掲書二三頁など参照。

(11) A・C・Tについては、太田・前掲論文ジュリスト七七一号五六頁参照。

(12) コミュニティ・トラストないしコミュニティ・ファウンデーションについては、田中・前掲書二二五頁以下参照。

(13) 信託法上、毎年一回定期的に、信託事務および財産の状況を公告すべきものと定められている(信託六九条二項)。費用その他の事情から、官報への公告掲載が利用されている。

(14) 実際には、例えば、奨学生の募集事務が府県や市の教育委員会に委託されている事例が若干あり、またA・C・Tでは、アジア各地の助成対象ニーズを正確に把握するため、かなり広汎な委託が行なわれている。太田氏も、この委託の弾力的活用により、公益信託の設定領域が広がるものと期待しておられる。ジュリスト七七一号五七頁参照。

(15) 太田・前掲『日本の民間公益活動』九六頁参照。なお、太田「成長期を迎えた公益信託」(公益法人二〇巻三号一〇頁以下)には、具体的なケースの紹介がある。

(16) 主務官庁によっては、二億円以上の高額の基金についてはとくに一、〇〇〇分の三を基準としているところもある。

(17) 太田・前掲書九六頁参照。

## 二 自然保護運動と信託の利用

### (1) 自然保護運動とその組織化

生物としての人類の生活は、自然環境のなかで営まれ、他の多くの生物たちと同様に、つねに自然に順応しながら行なわれてきた。人類の繁栄は、自然の恵みを豊かに受けることによって可能となったはずである。この点は、

現在ばかりでなく、将来も変わらないであろう。しかし、科学や文化の発達は、実は、自然との闘いの一面をもっており、むしろ現代の高度化された文明は、自然に対する征服と破壊によって達成された、ともいえよう。

ところが、今日のように、自然の破壊がすみ公害が増大するにいたって、かえって人類の健全な生存のために、自然環境の保護が必要とされるようになった。

では、自然環境の保護を、どうやって推進するか。空気や水の浄化、汚物の処理、動植物の増殖・育成等々、その実際の具体的手法はさまざまに考えられるが、とにかく社会的には、そのための運動を組織的に展開しなければならぬ。その組織化の方法としては、まず国や地方自治体の行政に組み込むことが考えられる。目的の公共性からして、さしあたり公的制度と公費による対応が適切・有効とみられるわけである。しかし、行政には官僚機構・財源その他の限界があるから、おそらく十分な効果は期待できまい。どうしても、行政にプラスして、民間の自主的運動を組織的に展開する必要があると思われる。その財源としては、民間資金の拠出によることになるが（少数有志者の拠出、または大衆からの公募、その管理運営方式として、財団法人または公益信託を利用するのが（併用してもよい）適切であろう）。

一般の市民が自前の資金を拠出して自然環境の保護をめざすという自主的な運動（いわゆる市民運動）は、欧米でも、またわが国でも、しだいに各地にひろがっている<sup>1)</sup>。周知のように、公益信託の一応用として発展した英国のナショナル・トラストは、最も大きな成果をあげた成功例として有名であるが、ここでは、まずわが国の一例として、「財団法人・鎌倉風致保存会」を取りあげてみよう。

昭和三九年、鎌倉鶴ヶ岡八幡宮の裏山にあたる御谷（おやつ）地区に不動産業者の宅地造成が計画され、同地区が風致地区であるために、業者は鎌倉市を通じて神奈川県知事に対し工事の許可を求める手続をとった。この動きの

ニュースが市民に伝わり、大仏次郎・菅原通済・里見弴等の諸氏が中心になって反対運動を始めた。当時の内山県知事の「法律的には開発計画を止めるのはむずかしい」との説明から、資金を準備して買い取る方針を立て、そのための法主体として財団法人を設立する手続をとることとなった。

当時の同会設立趣旨によれば、「……この風致や文化財を保存することは、他面において個人の所有権を規制することになり、この社会の要望と私権の尊重とを、どのように調整するか、この点が大変に困難な問題であります。現在の国や県、市の行政では、これを調整処理する機能がありませんので、ここに財団法人鎌倉風致保存会を設け、将来に保存すべき風致の地域や物件を具体的に認定し、その認定したものを保有し、さらにこれを維持管理しようとするものであります」と述べられている。同会は、五年ほどの間に約三、〇〇〇万円を集め、宅造予定地の一部を買収し、宅造計画を阻止するのに成功した。この運動がきっかけとなって、昭和四一年に古都保存法が制定された、といわれている。

たしかに現在の社会制度としては、土地について個人の私有が認められており、したがって地主自身が自然保護を心掛けるのでなければ、どうしようもない——いいかえれば、自然保護のために必要な土地は地主から買い取って保全するのが最も効果的な方法——ということになる。大仏次郎氏は、在日英国大使館を通じてナショナル・トラストの詳しい資料を得た上で、同トラストの手法を学んだようである。

ただし、ひろく考えれば、土地の買収だけが唯一の手法ではない。例えば、昭和四二年に設立された財団法人・観光資源保護財団は、土地・建物の借り上げや管理受託など、多くの手法を併用し、全国各地にわたって自然環境と歴史的遺産の保全につとめており、通称「日本ナショナル・トラスト」とよばれている。

以上は、財団法人制度によったケースであるが、公益信託によるものとしては、既に昭和五七年一月、東京三多



摩地域で自然保護運動を行なう団体に助成することを目的とした公益信託が現われた<sup>(3)</sup>。さらに、ナショナル・トラストにならって公募資金による土地買い取り方式を推進しているものとしては、北海道の斜里町による「知床一〇〇平方メートル運動」が有名である。この運動は、知床半島の北岸にある民有地を買い取る目的で会員制の組織をつくったものであるが、一〇〇平方メートルにつき八、〇〇〇円単位の募金をして、昭和五二年の発足以来、五年間に、およそ一万四、〇〇〇人の会員から一億五、〇〇〇万円を集め、予定地のほぼ二分の一の買収を終えるという成果をあげた。斜里町では、これを正式に公益信託にする意向で、北海道庁の諒解を得たうえ自治省と折衝中の由である。

さて、このように自然保護運動の模範とされる英国のナショナル・トラストとは、どんな組織なのであるか。次に、その大要を紹介してみよう。<sup>(4)</sup>

## (2) ナショナル・トラスト

① 沿革と現状 ナショナル・トラスト (National Trust) は、英国の伝統的制度である公益信託の一応用として、一八九五年に組織されたものである。一番はじめ、弁護士のロバート・ハンター卿 (Robert Hunter)・社会事業家のオクタビア・ヒル女史 (Octavia Hill)・牧師のキャノン・ローンズリー (Canon Rawnsley) の三人が、英国の産業発展による社会的繁栄の反面、自然環境の荒廃が深刻化しているのを嘆いて、土地の買い取りによる保存を目的に、会員制の募金活動に乗り出した。その当時、公共地保全協会 (Commons Preservation Society) の顧問弁護士をつとめていたハンター卿は、同協会が土地取得の権限をもたないために事業が効果的に行なわれないことを痛感し、買い取りによる保存を思いついた、といわれている。幸いに多くの同調者を得られる見通しとなったので、その組織を

永続的なものにし、また資金管理や資産保有の権限と責任を明確にするために、受託者として法人を設立することにした。日本民法上の公益法人のような制度がないため、会社法 (Companies Act) により、非営利の法人として設立されている。正式の名称は、「National Trust for Places of Historic Interest and National Beauty」である。その後、国の政策上の支持もあり、一九〇七年には特別法として「ナショナル・トラスト法」(National Trust Act) が制定された。したがって法律上、ナショナル・トラストは一定目的の財産管理という信託の要素をもった特殊法人、つまり公益信託と公益法人との併用形態をなしている、とみられる。

同トラストの目的は、自然の保存および歴史的価値のある土地・建造物等の保存であるが、それらを国民の利用に供するために保存することとされている。しだいに保存対象や範囲は拡大され、今日では、維持・保存の対象となっている資産としては、伝統ある城館・庭園のほか、水車・風車・農場・僧院・遺跡・山林・湖・海岸等々、さまざまなものが含まれている。数量的にも膨大で、保有地の面積は、およそ四五万エーカー、海岸線は四〇〇マイル、城館等の建造物は二〇〇件余といわれている。政治家ジスレリーの家とか、文学者カーライルの家とか、著名なものが少なくない。

これらの資産を維持・管理するのは、国民の利用に供するのが目的である。可能なかぎり鑑賞や見学に供されるほか、時には宴会その他の会場として利用されることもある。

② 法制の概観 前述のように、一九〇七年に特別の根拠法としてナショナル・トラスト法が制定され、公益信託としての法的保障が与えられるとともに、資産所有のための法人格も創設されている。同法は、その後数回の改正を経ており、とりわけ一九七一年には、組織および会計のあり方について全面的な改正が行なわれている。さらに、一般的な監督法であるチャリティ法 (Charities Act)、各種の免税を定める財政法 (Finance Act) などの関連

法規もあり、ナショナル・トラスト法制としては、その全容を視野にとり入れる必要がある。要点を次に摘録すれば、――

(a) 譲渡不能 保有資産につき譲渡不能の宣言を付することができ、これによって売却・担保供与・執行などが禁止される。

(b) 公益性 受益者は国民一般であり、会員は利益の配分を受けない。法人が土地の遺贈を受けることを一般的に禁止する「死手法」(Mortmain)は適用されない。

(c) 組織 運営機関として、理事会・運営委員会・地方委員会がある。会員制であり、所定の会費を納入する。

(d) 投資権限 保存用資産とは別に、投資目的で土地・建物・有価証券を取得できる(会計上、別途処理される)。

(e) 事業 保存用資産は公開され、見学者その他の利用者からは入場料などを徴収できる。別に、土地・建物の賃貸も行なわれ、全額出資の子会社によって駐車場・飲食店・売店なども経営できる。

(f) 監督 チャリティ委員会(Charity Commission)の監督を受ける。

(1) 木原啓吉『歴史的環境』、環境庁自然保護局(編)『ナショナル・トラストへの道』などに各種の事例が示されている。

(2) 同財団の事業として著名なものは、奈良の旧大乗院の整備、茨城県五浦海岸の日本美術院跡の修復などである。

(3) 安田信託銀行の受託による「遠藤記念・三多摩自然環境保全基金」(一、〇〇〇万円)がそれである。

(4) 田中「ナショナル・トラストについて」信託一三四号(掲載予定)の別稿にやや詳しく紹介するとともに、わが国への導入の問題についても述べておいたので参照されたい。

### 三 今後の展望と問題点

以上に略述したように、実用化されて僅か六年の経過ながら、公益信託は、公益法人とならば民間公益活動の法

的手段として、しだいに社会的認識を受け、まずは順調に伸びているといえるであろう。もとより、公益法人制度とくらべれば、民法実施以来八〇余年の歴史をもち、既に二万件近くも設立されている財団法人や社団法人の実績には遠く及ばないところがあるにしても、一、〇〇〇万円程度の基金で設定でき、運営経費も節減できるという簡易さのメリットによって、徐々に普及してゆくであろうと想像される。ことに、近時の自然保護運動という全国的なニーズに応えてナンショナル・トラストの導入が計画されるなど、大きな盛り上がりも期待できそうである。

しかし、信託法の規定が不備であるうえに、日本には特別な信託の伝統がないため、現実には受託者がほとんど信託銀行に限られているという不合理な事情がある。今後、制度的にも実務的にも、いろいろと困難な問題が生ずるのではないかと予想される。紙数の都合もあるので、以下には、その若干の問題を取りあげて私見を述べておきたいと思う。

第一に、受託者となる者がほとんど信託銀行ばかりであるという現状については、ある程度やむをえないところではあるが、受託件数が増加するにしたがって、信託銀行の内部事情から、公益信託事務の処理に不都合が生ずるのではないかという心配がある。まず、担当の社員に転勤による交代が多い点である。社員が三年程度で次々と転勤してゆくことは、金融機関としては常識的な人事異動なのであるが、公益信託事務を長期にわたり安定した形で処理するには困難を生ずることにならないであろうか。

また、先にも指摘したように、最も件数の多い基金一、〇〇〇万円程度の公益信託については、信託報酬が僅少であり、受託者に熱心かつ忠実な事務処理を期待することに無理はないであろうか。それは実際に経費をカバーするものなのだろうか。私自身、けっして実務に明るいわけではないけれども、実際問題として、信託報酬に占める実質経費の割合は甚だ不明確なように聞いている。昭和五二年春、公益信託の実用化はかなり拙速裡に促進された

らしい事情もあり、この辺で、改めて実務経験に即して信託報酬を考えなおしてみる必要があるように思われる。<sup>(1)</sup>

第二に、これと関連して、信託事務の一部を他の機関に委託したときの扱い方にも問題があるろう。例えば、奨学金目的の公益信託において奨学生の募集などを府県や市の教育委員会に委託するような場合には、その事務の性質や量からみて、あまり委託費を考慮する必要はないのかもしれないが、前述のA・C・Tの運営については、かなりの問題があるように感じられる。東南アジアの各地から、助成金を交付するのに相応しいニーズを見出すという最も重要な作業は、現に一〇〇万円の経費つきで国際交流センターに委託されているが、実は同センターではきわめて良心的に作業をすすめたため大幅な赤字を生じている由である。

おそらく、与えられた予算の枠内で適当に処理してすませるといふことも、できないわけではあるまいが、東南アジアでは、既に米国のフォードやロックフェラーなどの巨大財団が莫大な経費をかけて周到な財団活動を続けてきた実績があることを想えば、A・C・Tが国際的に十分な信頼と評価を受けられるような活動を目標とする限り、相当な経費がかかることはよく認識しておく必要があるろう。

第三に、右のA・C・Tの事例でも分かるように、公益信託の運営には、時として相当な経費を要することがあり、したがって経費のあり方について慎重な実務的検討をしておくことが望ましい(信託法上、経費の特別規定があることに注意。同法三六条参照)。例えば、前出の「知床一〇〇平方メートル運動」にしても、民有地を買い取り植樹をするという事業が進展するにつれて、造林地の管理・補植、会員との連絡等々の事務が広汎多岐にわたるため、町費による経費負担に限度があることが認識され、最近では寄付金の二割程度を土地買収以外の諸経費にあてることを考慮しているといわれている。

第四に、前述の事務の一部委託に関連する提案であるが、信託銀行の受託した公益信託の事務について委託をす

るという方式でなく、むしろ公益信託を主体的に受託する機関を別に設立して(いいかえれば、適当な財団法人の如きものが公益信託を受託して、信託財産の管理のみを信託銀行に委託するという方式を考案する必要があるのではなからうか。ただし、やはり信託銀行の受託という面目が欲しいのなら、共同受託にする方式がよいかもされない。公益法人が受託する場合ならば、公益法人・公益信託併用方式となるわけであるが、いずれにしても、弾力的配慮が望ましい。

また、A・C・Tが寄付金を公募するに際して、受託者たる信託銀行が法的主体であるという構成なので、時として寄付者に違和感を与えることがあるといわれているが、信託の構成について理解が得られないと嘆くよりも、むしろ一般社会に受け入れられ易い構成を試みるというのも、考慮に価することなのではあるまいか。

第五に、地方自治体(地方行政庁)が公益信託に取り組む場合に、制度上の困難があるという点である。現に、先にも述べたように斜里町が全国的な募金によって知床の自然保護運動を展開しているが、町当局では、これを町自身を受託する公益信託の形にしたいとの意向をもっている。しかし、地方自治法上認められないとの理由で、主務官庁(自治省)から許可を受けるのに難航しているそうである。

制度的にみると、地方自治法における住民の自治は、地域住民から納められた税を財源とし、地域議会の審議決定の下に、地域住民のために自治的行政を行なう(したがって、町の行政財産に信託的義務づけはできない)という閉ざされた形のものであって、ひろく全国的な募金を財源として国民のための開かれた行政を予定するものではない。そこに制度運用の限界があるというのも無理からぬ話ではあるが、しかし全国的な自然保護は当然に地域住民の利益にもなるはずなのだから、同地域の行政にとって特に妨げとならない範囲という条件つきで、公益信託の受託は可能という解釈ができないものであろうか。<sup>(2)</sup>

もし制度的限界がある以上どうしても弾力的な解釈・運用ができないとなれば、別途にいわゆる行政補完型の財団法人を設立し、公益信託の受託者とした上で、町当局と協力するという方式を検討してみるべきであろう。

(1) 信託業界の一部には、公益信託の受託の際に、基金の額の下限を、三、〇〇〇万円程度にしようという意見があるらしいが、そのような発想は、元来公益信託は簡易にできるとの発足当初の理念に背くものであろう。しかも、表向きは主務官庁の行政指導によるとの形にしようという話で、企業の社会的責任を忘れた暴論といわざるをえない。

(2) 私見については、「公益信託と地方自治」公益法人一〇巻七号二頁以下、「公益信託の現状と課題」ジュリスト七七一号四九頁以下に述べたことがあるので、ここでは再論しない。

## む す び

公益信託が実用化されたとはいえ、まだ歴史はきわめて浅い。英米の公益信託が数百年の歴史をもっていることを想えば、老成した大人と赤ん坊の違いに相当する。今後わが国の公益信託が成長するにあたって、さまざまな試行錯誤をくり返すであろうことは、想像に難くない。その試煉をくぐり抜けなければ、十分な社会的定着は期待できないと思われる。

公益活動の法形式として先行した民法上の公益法人制度は、八〇余年の歴史を経て、よく社会的定着を果たしたものの、近時、その制度の運用に多くの社会的トラブルを生じ、ついに昭和五四年、監督を強化するための民法改正が行われたことは、まだわれわれの記憶に新しいところである。公益信託の実用化に関与した私としては、この制度の発展と併せて、その合理的・効果的な運用を願わずにはいられない。本稿で未熟な私見を述べたのも、いわば老婆心のようなものであろう。大方のご諒承とご批判をいただければ幸いである。

(昭和五八年五月、憲法記念日に)