

アメリカにおける公益信託の 監督・ガバナンス

論

説

木 村 仁

目次

1. はじめに
2. 州司法長官による監督
3. 私人の原告適格
4. 内国歳入庁による監督
5. むすびにかえて

1. は じ め に

アメリカにおいて公益信託 (charitable trust) を規律しているのは州法であり、伝統的なアメリカ法のもとでは、公益信託の目的およびその信託行為の定めを法的に実現する権利を有しているのは、主として各州の司法長官 (state attorney general) であるとされていた。しかしながら近年、公益信託の受託者を監督する機関として、州司法長官のみでは不十分であるとの認識が広がり、公益信託のガバナンスを担う者として、内国歳入庁 (Internal Revenue Service) および公益信託に一定の利害関係を有する私人の役割が重要性を増している。

アメリカにおける非営利法人のガバナンスについては、我が国においても、すでに優れた先行研究があり、公益信託のガバナンスと重複するところが多い。⁽¹⁾しかしながら、公益信託は、非営利法人に比べてその設定が簡

便であり、内部牽制がやや弱い⁽²⁾一方で、受託者の信認義務、特に忠実義務については一般的に、非営利法人の役員が負う義務よりも、デフォルト・ルールとして要求される基準が高いといわれている。⁽³⁾これまで、アメリカの公益信託に特化して、監督・ガバナンス体制の特徴を明らかにする研究は少なく、とりわけ、私人によるエンフォースメントの範囲をめぐる議論を検討することは、公益信託の監督・ガバナンスのあり方を総合的に考察するうえで、一定の意義があると思われる。

本稿は、アメリカにおける公益信託のガバナンスの概要を紹介し、その特徴および課題を明らかにすることを目的とする。特に、いかなる場合に私人に公益信託をエンフォースする権利が認められるのか、統一信託法典 (Uniform Trust Code)、信託法リステイトメントおよび判例を中心に、公益信託の信託行為の定めの実現を求めて訴えを提起することができる者の

-
- (1) 松元暢子『非営利法人の役員の信認義務』(商事法務, 2014年), 雨宮孝子「アメリカにおける NPO 法制とガバナンス (1)~(3)」公益法人31巻7号10頁, 31巻8号11頁, 31巻9号27頁 (2002年), 樋口範雄「非営利団体のガバナンス序説—公益信託のガバナンスを論ずる前提として」トラスト60『信託と信託法の広がり』所収141頁 (トラスト60, 2005年) 等。
- (2) 非営利法人を設立する際には、一定の種類の法人については、州の関係諸機関の事前の承認が必要とされる。また、ほとんどの州において、最低3名の役員が必要であり、役員は団体ではなく、個人でなくてはならないとされている。これに対して、公益信託は、私益信託と同様の方法によって設定することができ、州の関係諸機関の事前の承認は不要である。また、受託者となる資格は個人に限定されておらず、受託者の最低人数についても規制が存在しない。See generally JAMES J. FISHMAN, STEPHEN SCHWARZ & LLOYD HITOSHI MAYER, NONPROFIT ORGANIZATIONS: CASES AND MATERIALS 46 (5th ed., 2015); REVISED MODEL NONPROFIT CORP. ACT § 8.02, § 8.03 (a).
- (3) E.g., FISHMAN, SCHWARZ & MAYER, *supra* note 2, at 47; Evelyn Brody, *Charity Governance: What's Trust Law Go to Do With It?*, 80 Chi.-Kent L. Rev. 641, 644 (2005).

範囲を探求したい。

以下では、第一に、州の司法長官によるガバナンス体制およびその問題点を明らかにしたうえで、第二に、公益信託をエンフォースする原告適格が認められる私人の範囲を検討する。第三に、連邦の税制にもとづく規律の内容を概観し、課題を示すこととする。

なお、本稿では、公益法人や公益信託等、公益を目的として設立または設定された組織を公益組織（charity, charitable organization）と呼ぶこととする。

2. 州司法長官による監督

公益組織については、一般的に、州の司法長官（Attorney General）が⁽⁴⁾、一般公衆を代表し、公益組織の役員または受託者がその義務を適切に履行しているか監督し、エンフォースするための幅広い権限を与えられている。⁽⁵⁾例えば、ニュー・ヨーク州の公益信託について、同州司法長官は、信託の設定証書を受領し、信託の会計報告を受ける権利、信託財産が適切に管理されているかを確認するために、取引および受託者間の関係を調査する権限、⁽⁶⁾罰則付き召喚令状（subpoena）を発給し、これを執行する権限、⁽⁷⁾信託の適切な管理を確保するための法的手続を進める権限、⁽⁸⁾裁判所に対して受託者の解任を申し立てる権限などを有するとされている。また、⁽⁹⁾非営利団体が寄付を募る行為に対しても広範囲な規制権限を有する。⁽¹⁰⁾

(4) 5 AUSTIN WILLIAM SCOTT, WILLIAM FRANKLIN FRATCHER & MARK L. ASCHER, SCOTT AND ASCHER ON TRUSTS, § 37.3.10, at 2431 (5th ed. 2008).

(5) N.Y. EST. POWERS & TR. § 8-1.4 (d), (f) (2014).

(6) N.Y. EST. POWERS & TR. § 8-1.4 (i) (2014).

(7) N.Y. EST. POWERS & TR. § 8-1.4 (j), (k) (2014).

(8) *Id.*

(9) N.Y. EST. POWERS & TR. § 8-1.4 (m) (2014).

しかしながら、公益信託の履行に関する州司法長官の権限は州により異なっており、例えば、公益信託の受託者が司法長官に提供する信託の運営に関する情報の内容は、州により様々である。⁽¹¹⁾

州司法長官をサポートするスタッフおよび予算が十分でないことが、しばしば指摘されている。⁽¹²⁾ また、悪質な義務違反またはメディアが取り上げるような信託違反がない限り、司法長官が公益信託の受託者または公益法人の役員による義務の履行を、厳格に監視するインセンティブは存在しない。さらに、州の司法長官は、ほとんどの州において州民の選挙によって選任されており、⁽¹³⁾ 公益信託の目的の達成よりも、自身の政治的な利益、すなわち州民や州知事などの意向を重視する傾向があるといわれている。⁽¹⁴⁾ したがって、州司法長官による監督の実効性については、一般的に必ずしも十分でないといえる。

(10) N.Y. EXE. Art. 7-a (2014).

(11) UNIFORM TRUST CODE § 110 comment (amended 2010).

(12) WILLIAM M. MCGOVERN, SHELDON F. KURTZ, DAVID M. ENGLISH & THOMAS P. GALLANIS, WILLS TRUSTS AND ESTATES 448 (5th ed. 2017); Garry W. Jenkins, *Incorporation Choice, Uniformity, and the Reform of Nonprofit State law*, 41 Ga. L. Rev. 1113, 1128 (2007).

(13) 州司法長官は、43州とコロンビア特別区において州民の選挙により、5州では知事の任命により、メイン州では州議会議員の選挙により、テネシー州では州最高裁の任命により、選任される。

http://www.naag.org/naag/about_naag/Bfaq/how_does_one_become_an_attorney_general.php

(14) Jonathan Klick & Robert H. Sitkoff, *Agency Costs, Charitable Trusts, and Corporate Control: Evidence from Hershey's Kiss-Off*, 108 Colum. L. Rev. 749, 781 (2008). Evelyn Brody, *Whose Public? Parochialism and Paternalism in State Charity Law Enforcement*, 79 Ind. L. J. 937, 947-48 (2004).

3. 私人の原告適格

(1) 共同受託者または後任受託者

共同受託者が存在する場合には、私益信託と同様、共同受託者の一人または複数の者は、他の受託者に対して信託上の義務の履行を請求する、または信託違反に対する責任を求めることができる⁽¹⁵⁾。また、後任の受託者は、前受託者の信託違反の責任を問うことができる。公益信託の有効性または信託行為の定め解釈について争われている場合には、一般的に州司法長官との共同訴訟とする必要がある⁽¹⁶⁾。

唯一の受託者が、信託上の義務に違反しているにもかかわらず、解任されず、信託事務の処理を継続しているとき、裁判所によって公的受託者 (trustee ad litem) が選任され、信託違反に対する責任を求める訴訟を提起することができる⁽¹⁷⁾。

ただし、実際には共同受託者同士で訴訟を提起することは少ないと指摘されている⁽¹⁸⁾。

(2) 利害関係人 (relator)

制定法で規定している州は少ないが、私人は、後述する特別の利益を有していなくても、州司法長官の承認を得たうえで、利害関係人 (relator) として、州司法長官の名で公益信託に関する訴えを提起することができる⁽¹⁹⁾とされている。利害関係人は、訴訟において積極的な役割を果たすと同時

(15) SCOTT, FRATCHER & ASCHER, *supra* note 4, at 2439: RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 cmt. f (2012).

(16) SCOTT, FRATCHER & ASCHER, *supra* note 4, at 2439.

(17) RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 cmt. f (2012).

(18) Susan N. Gary, *Regulating the Management of Charities: Trust Law, Corporate Law, and Tax Law*, 21 U. Hawaii L. Rev. 593, 625 (1999).

に、裁判費用を負担しなければならないが、州司法長官が訴訟に関する最終的な決定権限を留保しており、利害関係人に訴訟を提起することを承認しないことも、いったん与えた承認を取消すことも可能であり、また、訴訟を取り下げる、和解する等の権限も行使できるとされている。⁽²⁰⁾

州司法長官としては、私人に訴訟費用を負担してもらいながら、不適切な訴訟を防止することができ、また訴訟に関するコントロールを維持できるという利点がある。他方、利害関係人が十分な準備にもとづいて、正当な請求をしたとしても、州司法長官が政治的な考慮等により、訴えを承認しないおそれも指摘されている。⁽²¹⁾

(3) 特別の利益を有する者

(a) 私人に原告適格を承認する意義と限界

公益信託の定めを実現する権利を有しているのは、基本的には州司法長官であり、原則として私人は公益信託の履行につき提訴することができない。私人に広く権利行使を認めると、当該信託に関して何ら利害関係を有しない者による不合理な濫訴にさらされることになり、信託財産が不必要に費消されてしまうとの懸念があるからである。⁽²²⁾

しかしながら、上述したとおり、州司法長官による監督には実際上の限

(19) RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 cmt. e (2012); CAL. CORP. CODE § 5142 (a) (5) (1980).

(20) RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 cmt. e (2012); Iris J. Goodwin, Donor Standing to Enforce Charitable Gifts: Civil Society vs. Donor Empowerment, 58 Vand. L. Rev. 1093, 1141 (2005).

(21) Rob Atkinson, *Unsettled Standing: Who (Else) Should Enforce the Duties of Charitable Fiduciaries?*, 23 J. Corp. L. 655 (1998).

(22) Sarkeys v. Independent School District No. 40, Cleveland County, 592 P. 2d 529, 534 (Okla. 1979); Alco Gravure v. Knapp Foundation, 479 N. E. 2d 752, 756 (N.Y. 1985).

界があるところ、一定の範囲内で私人に対しても、公益信託における義務の履行につき提訴する権利を認めることにより、公益信託に対する監督の実効性が高まり、委託者および寄付者の合理的期待を保護する可能性が増す。他方で、濫訴の危険を低減し、受託者および信託財産を保護することも重要であり、そのバランスを考慮して、伝統的なコモン・ローは、公益信託の履行に「特別の利益を有する者」に例外的に原告適格を認めてきたのである。⁽²³⁾

非営利公益組織に関する特別の利益の有無は、ある研究によれば、①問題とされている行為の性質および求められている救済の内容、②故意の違法行為など受託者の非難可能性、③州司法長官が適切に監督できる可能性、④受給権者のクラスの性質および当該非営利法人との関係、⑤その他主観的または個別的事情という要素にもとづいて判断されているという。⁽²⁴⁾これに対して、公益非営利組織法リステイメントは、原告適格が承認される特別の利益を有する者の範囲を、かなり限定的に示している。すなわち、①州司法長官が、公益財産における公的な利益を保護する権限を行使していないこと、②当該私人に特別の利益にもとづく原告適格を認めなければ、公益財産が保護されないこと、③問題とされている違法行為が悪質であるか、または状況が深刻で差し迫ったものであること、④求められている救済が、非営利法人の目的または特定の財産が抛出された目的を実現するために適切であること、そして⑤当該私人が、争点となっている事柄および非営利法人または問題となっている財産と相当程度の関連性を有している

(23) SCOTT, FRATCHER & ASCHER, *supra* note 4, at 2440-50; RESTATEMENT (SECOND) OF TRUSTS § 391 (1959); RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 (2) (2012).

(24) Mary Grace Blasko, Curt S. Crossley & David Lloyd, *Standing to Sue in the Charitable Sector*, 28 Univ. San Francisco L. Rev. 37, 61-75 (1993). 本論文については、松元・前掲注(1) 384-389頁で詳しく紹介されている。

こと、のすべてを満たす場合であるという。⁽²⁵⁾

(b) 判例における基準

判例を概観すれば、公益信託の履行に関して特別の利益を有するとされ、原告適格が認められるのは、次のような者である。

第一に、他の一般公衆とは異なる特定の利益を実際に受ける権利を有する、またはそのような利益を受けることが確実な受給権者である。⁽²⁶⁾ 公益信託は、一般的に公の利益を促進することを目的としており、特定の受益者が確定している信託は公益信託とはいえないが、信託行為の定めにより、利益を受ける特定の機関または個人を一定の程度で確定することが可能な場合が考えられる。このような場合、受給権者は特別の利益を有する者として、自己の利益のため、公益信託の義務の履行を請求する権利が認められる。

具体的には、公益信託における信託行為により、その収益が定期的に、特定の公益法人に分配されることが定められている場合、利益を受ける対象となる法人は、信託の行為の定め⁽²⁷⁾の法的実現を請求することができる。また、公益信託の収益が、特定の教会における聖職者の給与に充当されることを目的とする場合において、その教会における現在の聖職者は、受託者⁽²⁸⁾に対して、信託行為に定められた額の支払いを請求できるとしたものの、

(25) RESTATEMENT OF CHARITABLE NONPROFIT ORGANIZATIONS § 6.05 (Tentative Draft, 2017).

(26) ROBERT H. SITKOFF & JESSE DUKEMINIER, WILLS, TRUSTS, AND ESTATES 798 (10th ed. 2017); SCOTT, FRATCHER & ASCHER, *supra* note 4, at 2441.

(27) *E.g.*, Indian Nations Council, Inc., Boy Scouts of America v. Graham, 817 P. 2d 1288 (Okla. App. 1991) (地域のボーイスカウト団体のために公益信託が設定された事例において、全米ボーイスカウト団体の当該地域支部に、信託財産たる土地の開発許可の取消しを求める原告適格があるとされた事例。).

YMCA のメンバーが、公益信託の受託者である YMCA に対して、その保有する建物を閉鎖することが信託行為の定め違反として提訴した場合に、その原告適格が認められた例等がある。⁽²⁹⁾

他方で、受託者の裁量により利益を受ける可能性があるにすぎない潜在的な受給権者は原則として原告適格を有しない。例えば、特定の大学の学生に奨学金を付与する公益信託が設定され、受託者の裁量により奨学金受給者が決定されると定められた場合において、奨学生候補者としてノミネートされたが、最終的には奨学生に採用されなかった学生が、受託者の解任と自らに奨学金を与えるよう請求した事件では、受託者の裁量によって受給権者となる可能性があるだけでは、特別の利益を有するとはいえないとして原告適格が否定された。⁽³⁰⁾

また、過去において当該信託から利益を受けていたとしても、それだけで特別の利益が肯定されるわけではない。In re Milton Hershey School 事⁽³¹⁾件では、孤児を対象とする特定の学校の維持・運営のために公益信託が設定されたが、この孤児院を卒業した者から成る同窓会が、本件信託の受託者は利益相反状態にある等の理由で信託の運営が不適切であると主張した。

(28) First Congregational Society v. Trustees, 40 Mass. (23 Pick.) 148 (1839).

(29) YMCA of City of Washington v. Covington, 484 A. 2d 589 (D.C. App. 1984).

(30) Kania v. Chatham, 254 S. E. 2d 528 (N.C. 1979). See also State ex rel. Nixon v. Hutcherson, 96 S. W. 3d 81 (Mo. 2003) (一定の地域に居住する一定の年齢の子ども達に、農場での教育を受けさせることを目的とする公益信託が設定された事例において、ある者が、受託者は信託行為の定め違反しているとして、利益を受ける対象となる親子を代表してクラス・アクションを提起したが、対象となる親子は6,000人以上存在するとして、原告適格が否定された。).

(31) 911 A. 2d 1258 (Pa. 2006).

この主張に対して、州司法長官が調査をし、州司法長官、本件信託の受託者および本件学校が、信託の運営を改善する合意をしたが、その後、この合意を変更する2度目の合意がされたので、同窓会が、2度目の合意を取消し、最初の合意を復活させること等を求める申立てをした。ペンシルベニア州最高裁は、同窓会のメンバーには現実的な利益も損失も存在しないと述べて、過去に本件信託の利益を受領していたからといって、特別の利益の存在を認めることはできないと判示した。⁽³²⁾

しかしながら、潜在的な受給権者であったとしても、合理的な範囲に限定可能である場合には、原告適格が肯定されることがある。その場合には、受託者の行為の性質およびそれが受給権者全体に与える影響が、付加的に重要な判断要素とされることが多い。

例えば、*Hooker v. The Edes Home* 事件⁽³³⁾においては、特定の地域に暮らしており、経済的に困窮している高齢の未亡人に対して、無償の共同ホームを提供し、維持することを目的とする公益信託が設定されたが、受託者Yは、古くなった建物の維持に費用がかかる等の理由から、近隣の不動産に移転することを決定し、裁判所に対して現在のホームの閉鎖と財産の移転の承認を求める申立てをした。これに対して、当該ホームに入居できる資格を有するXらが、Yの決定は信託違反であること等を理由に、潜在的な入居者全員のためのクラス・アクションを提起したが、Yは、Xらは原告適格に欠けると主張した。

テキサス州控訴裁判所は、公益信託において、潜在的な受給権者の集団を厳格に確定することができ、かつその集団に属するメンバーの数が限定されている場合においては、問題となっている受託者の行為が受給権者全

(32) *Id.* at 1263.

(33) 579 A. 2d 608 (D.C. App. 1990).

体の利益に影響を与えることを考慮して、そのメンバーに原告適格を認め⁽³⁴⁾ることができるとして、Xらの原告適格を肯定した。本判決では、問題とされている受託者の行為が潜在的な受給権者全体に対して重大な影響を与える性質のものであり、かつ潜在的な受給権者を一定の合理的な数に限定することができることを理由として、特別の利益の存在が肯定されたのである。⁽³⁵⁾

第二に、限定された範囲の受給権者でなくとも、州司法長官が適切に監督権限を行使していないと思われる場合に、当該公益信託と一定の関連性を有する私人に、原告適格が認められることがある。特に、保全地役権 (conservation easements) の利用の増加に伴い、受託者に重大な信託違反があると主張されているにもかかわらず、州司法長官による監督が不十分・不適切である場合に、当該保全地役権の対象となっている土地の近隣住民に、特別の利益の存在を認める判例が存在する。

例えば、*Kapiolani Park Preservation Society v. City and County of Honolulu*, 事件では、特定の公園の維持管理のために公益信託が設定され、⁽³⁶⁾

(34) *Id.* at 614-17. ただし、潜在的受給権者らの代表者による訴訟は、個人の利益ではなく、潜在的受給権者全体の利益を損なう受託者の行為について、判断されなければならないと判示した。See *id.* at 615.

(35) 同様に、受託者の行為が受給権者全体に重大な影響を与える性質ものである場合に、限定された範囲の受給権者に原告適格が認められた事例として、*Alco Gravure v. Knapp Foundation*, 479 N.E. 2d 752 (N.Y. 1985) (被用者の福利厚生のために、ある非営利法人が設立されたが、受託者がこれを解散して財産を他の非営利法人に譲渡することに対して、被用者らが、その差止め等を請求した事例。ニュー・ヨーク州最高裁は、潜在的な受益者は厳格に限定されており、問題となっている被告の行為は、非営利法人の日常の管理ではなく、原告の有利な地位がはく奪されることに関わるものであるとして、原告被用者らの原告適格を肯定した。).

(36) 751 P. 2d 1022 (Hawaii 1988).

ホノルル市が受託者であったが、受託者であるホノルル市は、本件公園の一部をある業者に賃貸し、そこでレストランを開業することを認める契約を締結したので、本件公園を利用している市民から構成される非営利団体が、本件信託においては本件公園の一部を賃貸する権限は受託者には認められていないとして、信託違反であることの決定を求めてホノルル市を提訴した。州司法長官は、本件賃貸借契約は、公益目的に照らして適切であるか疑問を提示しながらも、ホノルル市の決定を支持した。ハワイ州最高裁は、本件公益信託の受託者は、財産の管理につき定期的に報告しておらず、また当該行為につき裁判所に承認を求めていないとした。さらに、司法長官は信託違反と主張されている行為を支持しており、一般公衆に信託の受益者として原告適格を肯定しなければ、州民の利益を保護する者が存在⁽³⁷⁾しなくなるとして、原告非営利団体に原告適格を容認した。受託者の権限違反が主張されている場合において、州司法長官が適切に監督権限を行使していないことを理由に、実質的に当該公益信託から利益を享受する相当⁽³⁸⁾程度の数に上回る一般公衆に対して、原告適格を認めたものといえる。

州司法長官による監督が不十分・不適切であるとは、一般的に、当該州において公益信託および公益法人を監督する予算やスタッフが不十分であ

(37) *Id.* at 1025.

(38) 同様に、司法長官による実効的な監督が存在しない場合に、一般的な利益を享受する市民に原告適格が認められたものとして、Grabowski v. City of Bristol, 780 A. 2d 953 (Conn. App. 2001) がある。この事件では、被告たる市が受託者として、ある土地を公園またはレクリエーションのために管理することを目的とする公益信託が設定されたが、対象となっている公園に隣接する土地に居住する原告らが、市が本件公園を野球場として使用することは、信託行為の定めにと反するとして、その差止めを請求した。コネチカット州控訴裁は、州司法長官が訴訟参加を拒否した場合においては、本件公園に隣接する土地を所有する原告らは特別の利益を有しているとして、原告適格を承認した。

る、州司法長官が利益相反状態にある、または州司法長官が適切に権限を行使していない等の場合をいう⁽³⁹⁾。ただし、司法長官が信託違反と主張される受託者の行為につき十分かつ慎重に検討した結果、提訴しないと決定した場合⁽⁴⁰⁾、または、公益信託の法的実現を求める原告の利益と一般公衆の利益が完全に一致している場合には⁽⁴¹⁾、特別の利益にもとづく原告適格は否定される。

(c) 小括

公益信託における信託行為の定めエンフォースメントにつき原告適格が認められる「特別な利益を有する者」の範囲については、判例において必ずしも統一的な解釈が確立されているわけではないが、第一に、一般公衆とは異なる特定の利益を実際に受ける権利を有するもしくは受けることが確実な受給権者、または受託者の行為の性質および潜在的受給権者全体に与える影響を考慮して、合理的な範囲に限定可能な潜在的受給権者に原告適格を肯定している。第二に、当該公益信託に対して州司法長官による適切な監督権限の行使がされていない場合において、当該公益信託と一定の関連性を有する私人も、特別の利益を有すると解されている。

(39) RESTATEMENT OF CHARITABLE NONPROFIT ORGANIZATIONS § 6.05 cmt. b (Tentative Draft, 2017).

(40) Schalkenbach Foundation v. Lincoln, 91 P. 3d 1019 (Ariz. Ct. App. 2004) (特定の思想を広めることを目的とする公益信託において、司法長官の任務懈怠の証拠がないとして、同じ思想を持つ個人および団体に原告適格が認められなかった事例。).

(41) Hicks v. Dowd, 157 P. 3d 914 (Wyo. 2007) (ワイオミング州ジョンソン郡にある牧場の自然環境および景観などを保護することを目的とする公益信託が設定されたが、受託者が信託財産を売却して信託を終了する決定をしたので、同郡のある住民が、受託者の信託義務違反等を理由に提訴した事例。ワイオミング州最高裁は、原告たる住民が信託の履行を請求する利益は、一般公衆のそれと共通であるとして、原告適格を否定した。).

特別の利益の存在にもとづいて私人に原告適格が認められるのは、例外的であり、また特別の利益を有する者に固有の情報開示請求権等は認められておらず、その役割は補完的なものにすぎない。しかしながらアメリカでは、一定の範囲で私人にも公益信託をエンフォースする権利を付与することにより、公益信託に対する監督体制を強化しようとする姿勢がみとれる。

(4) 委託者

(a) 公益信託の委託者

伝統的なコモン・ローにおいては、公益信託の委託者は、自身に残余財産を復帰させる権利 (reversionary interest) を持たない限り、公益信託をエンフォースする権利を有しないとされていた。⁽⁴²⁾ 私益信託と同様、委託者は信託財産から利益を享受する主体ではないからである。⁽⁴³⁾

しかし、上述したように、州の司法長官が、公益信託の信託行為の定めを遵守しているか否か、適切に監視・監督できる能力には限界があるところ、委託者は、自己が指定した信託の目的が達成されることを期待しており、その意味では、通常は、公益信託の履行に関して、特別の利益を有しているといえる。⁽⁴⁴⁾ また、委託者に公益信託をエンフォースする権利を認めたとしても、濫訴の危険性は極めて低いといわれており、委託⁽⁴⁵⁾

(42) しかし、委託者が復帰権など信託財産に対する財産権を留保したとすれば、これにより、公益的な贈与に係る各種の優遇税制を受けることができないおそれがある。

(43) RESTATEMENT (SECOND) OF TRUSTS § 391 (1957).

(44) RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 Reporters' Note (2012).

(45) RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 Reporters' Note; Henry B. Hansmann, *Reforming Nonprofit Corporation Law*, 129 U. Pa. L. Rev. 497, 609 (1981).

者に原告適格を付与することで、公益信託の設定が促進される可能性も指摘⁽⁴⁶⁾されている。

理論面においては、1990年代にラングバイン（John Langbein）教授により信託の契約的側面が強調されたが、これは主として私益信託を念頭においたものであった。⁽⁴⁷⁾しかしながら、統一信託法典の起草者の一人であった同教授の理論は、公益信託の法的性質にも影響を与え、2000年の統一信託法典405条c項では、公益信託の委託者が復帰権などの財産権を留保しておらずとも、「公益信託の委託者は信託の法的実現を請求する手続上の権利を有する」⁽⁴⁸⁾と規定されることとなった。現在、過半数の州で統一信託法典が採択されているが、そのほとんどにおいて、委託者に公益信託の定めをエンフォースする権利が認められている。⁽⁴⁹⁾また、統一信託法典を採

(46) SCOTT, FRATCHER & ASCHER, *supra* note 4, at 2452.

(47) John Langbein, *The Contractarian Basis of the Law of Trusts*, 105 Yale L. J. 625, 631 (1995).

(48) UNIFORM TRUST CODE § 405 (c) (amended 2010).

(49) ALA. CODE § 19-3B-405 (C) (2006); ARIZ. REV. STAT. § 14-10405 (C) (2009); ARK. CODE § 28-73-405 (3) (2005); D.C. CODE § 19-1304.05 (C) (2004); FLA. STAT. ANN. § 736.0405 (3) (2007); KAN. STAT. ANN. § 58A-405 (c) (2002); KY. REV. STAT. § 386B.4-050 (3) (2014); ME. REV. STAT. ANN. tit. § 18-B, § 405 (3) (2005); MASS. GEN. LAWS ANN 203E § 405 (C) (2012); MICH. COMP. LAWS § 700.7405 (3) (2010); MISS. CODE ANN. § 91-8-405 (c) (2014); MO. REV. STAT. § 456.4-405 (3) (2004); MONT. CODE ANN. § 72-38-405 (3) (2013); NEB. REV. STAT. § 30-3831 (c) (2003); N. H. REV. STAT. § 564-B: 4-405 (c) (2006); N. J. STAT. ANN. § 3B: 31-22 (C) (2016); N. M. STAT. ANN. 46A-4-405 (C) (2003); N. C. GEN. STAT. § 36C-4-405.1 (b) (2006); N. D. CEN. CODE § 59-12-05 (3) (2007); OHIO REV. CODE § 5804.05 (C) (2007); OR. REV. STAT. § 130.170 (3) (2013); PA. CONS. STAT. ANN. § 7735 (c) (2006); S. C. CODE ANN. § 62-7-405 (c) (2014); TENN. CODE ANN. § 35-15-405 (c) (2004); UTAH CODE § 75-7-405 (3) (2004); VT. STAT. ANN. tit. 14A, § 405 (c) (2009); VA. CODE ANN. § 64.2-723 (C)

択していない州においても、制定法により、公益信託の委託者に信託行為の定めを実現する権利を肯定するところが散見される。⁽⁵⁰⁾さらに、第3次信託法リステイトメントも、委託者に原告適格を認めるに至った。⁽⁵¹⁾

傍論ながら、公益信託の委託者に公益信託の定めをエンフォースする原告適格を肯定した判例として、L. B. Research and Education Foundation v. UCLA Foundation 事件がある。⁽⁵²⁾この事件では、Xが、Y大学の医学部に特定の講座の教授職を設けることを目的として、Yに100万ドルを贈与し、その教授となる者の基準を定めた。また、YはXに対して年に一回は会計報告をすること等をYとの間で合意した。しかしながら、Xは、Yが合意に違反して基準を満たさない者を当該講座の教授に迎え入れたこと、また、Xに対して会計報告をしていないこと等を理由に、合意の特定履行等を求めてYを提訴した。これに対して、Y側は、公益信託において原告適格を有するのは州司法長官のみであり、Xには認められないと主張して、訴答に関する判決の申立て（motion for judgment on the pleadings）⁽⁵³⁾をした。第一審判決では、この申立てが認容されたので、Xが上訴したのが本件である。

カリフォルニア州控訴裁判所は、本件合意は条件付契約であるとして、

(2012); W. VA. CODE § 44D-4-405 (c) (2017); WIS. STAT. § 701.0405 (3) (2014); WYO. STAT. ANN § 4-10-406 (c) (2003).

(50) DEL. CODE ANN., tit. 12, § 3303 (b) (2015); GA. CODE ANN. § 53-12-175 (2010); IND. CODE § 30-4-2-17 (c) (2018); IOWA CODE ANN. § 633A. 5106 (2008).

(51) RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 (2012).

(52) 29 Cal. Rptr. 3d 710 (Cal. Ct. App. 2005).

(53) 民事訴訟において、原告が訴状において訴訟原因を構成する十分な事実を述べていない、または、被告が答弁書において抗弁を構成する十分な事実述べていないことを理由にしてなされる申立てをいう。See CAL. CIV. PRO. CODE § 438 (2017).

Xに原告適格を認容したが、傍論において、たとえ公益信託と解することができたとしても、譲渡した財産を特定の公益目的のために使用することを指示した委託者にも訴えの利益があるという。すなわち、州司法長官が、受託者の違法な行為に対する認識を欠いている、または、多くの任務があるため提訴が負担となる可能性があるので、公益信託の定め⁽⁵⁴⁾の履行請求に関して責任ある個人に原告適格を認めて、州司法長官の権限を補完することを否定すべきでない⁽⁵⁴⁾と判示した。

このように、公益信託については、一般的に、委託者が信託行為の定めをエンフォースする権利が肯定される傾向が顕著であるといえる。⁽⁵⁵⁾

(b) 委託者の権利をめぐる論点

委託者が公益信託につきエンフォースする権利を一般的に肯定した場合には、委託者の権利の内容、権利を行使できる委託者の範囲、委託者の権利の承継性および譲渡性の問題が顕在化する。

第一に、公益組織に対して使途が定められている等の制限付の贈与がされた場合に、それが信託とみなされる法域において、第3次信託法リステイメントによれば、委託者が請求できる権利の内容は、当該定め⁽⁵⁶⁾の法的実現に限られるとする。すなわち、委託者が受託者に対して請求できるのは、信託財産を特定の公益目的に反して使用することの差止め、または受託者の義務違反を理由とする原状回復請求のみであるとする。なお、統一信託法典は、シ・プレ原則にもとづいて、公益信託の目的の変更を申し立てる権利を委託者にも認めている。⁽⁵⁷⁾

(54) *Id.* at 717.

(55) See SITKOFF & DUKEMINIER, *supra* note 26, at 791.

(56) RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 cmt. g (3) (2012).

(57) UNIFORM TRUST CODE § 405 (c) (amended 2010). アメリカ法におけるシ・プレ原則については、木村仁「公益信託の変更について—アメリカ法におけるシ・プレ原則を中心に—」法と政治68巻4号1頁以下（2018年）

第二に問題となるのは、複数の委託者が当該公益信託に対して財産を拠出している場合に、すべての委託者に提訴する権利を認めるのか、また信託設定後の寄付者すべてに原告適格を認めるのかという点である。第3次信託法リステイトメントは、濫訴を防ぐために、委託者のうち、主たる拠出者のみが特別の利益を有するとする⁽⁵⁸⁾。他方、統一信託法典には、このような制限は設けられていない。

第三に、委託者の死後、遺言執行者や遺産管理人といった人格代表者 (personal representative) または委託者の相続人が、公益信託の定めをエンフォースする権利を行使することの可否、また、委託者がその権利を第三者に譲渡することの可否という重要な論点が存在する。前者の論点につき、学説では、公益信託の委託者が信託行為の定めに関して有する契約上の権利は、委託者と受託者の合意がない限り、委託者の死後当然に相続人には承継されないとする見解が有力であり、判例においても、委託者が公益信託の定めをエンフォースする権利につき、委託者の相続人はこれを行使用することができないとするものがほとんどである。ただし、第3次信託法リステイトメントによれば、委託者の人格代表者は、合理的な期間であれば、委託者の権利を行使することが可能であるとする。⁽⁶¹⁾

参照。

(58) RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 cmt g (3) (2012).

(59) Ronald Chester, *Grantor Standing to Enforce Charitable Transfers Under Section 405 (c) of the Uniform Trust Code and Related Law: How Important Is It and How Extensive Should It Be ?*, 37 Real Pro. Prob. & Tr. J. 611, 617 (2003).

(60) SCOTT, FRATCHER & ASCHER, *supra* note 4, at 2453.

(61) RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS § 94 cmt. g (3) (2012). 同コメントは、委託者の権利は、個人的な性質を帯びており、これを行使用することができるのは、委託者本人のほかは、委託者が無能力である場合における代理人、または委託者が死亡した場合における、遺産管理の合理的な期

では、委託者は自己の権利を第三者に譲渡できるのであろうか。譲渡可能であるとすれば、特に委託者の死後、受託者に対する監督は強化されるが、他方で、信託行為の定めをエンフォースする権利が多数の者に拡散し、権利関係が錯綜するおそれがある。この点につき、第3次信託法リステイトメントは、第三者への譲渡可能性を明確に否定しており、同様の立場を制定法で明示する州もある一方で⁽⁶²⁾、これを可能とする州制定法も散見される⁽⁶³⁾。しかし、大多数の州は、委託者が公益信託の定めをエンフォースする権利の譲渡可能性について、明確な態度を示していない。

学説では、委託者が公益信託の定めをエンフォースする権利の譲渡性を認めることにより、受託者に対する効率的な監視が促進される一方で、濫訴から受託者を保護する必要もあるとして、確定することができる譲受人のみに対して、一定の回数に限定する等の条件を付したうえで、権利の譲渡性を肯定する見解もある⁽⁶⁴⁾。

以上のような論点につき、アメリカでは未だ統一的な解決が図られていないとはいえないが、全体的にみれば、少なくとも生存している委託者には、公益信託の定めをエンフォースする原告適格を認める方向にあるといえる。

(c) 公益目的のための制限付贈与 (restricted gifts) の贈与者

一般的にコモン・ローは、公益法人に対する贈与についても、信託法が適用されるとしており、使途を限定する等の制限を付して公益法人に贈与した者も、権利を留保していない限り、公益法人に対してその定めにつき訴えを提起する原告適格がないと解していた。公益信託においては、上述⁽⁶⁵⁾

間内での遺産管理人もしくは遺言執行者に限定されると述べている。

(62) MICH. COMP. LAWS § 700.7405(3) (2017).

(63) DEL. CODE ANN. tit. 12, § 3303 (b) (2008); IOWA CODE ANN. § 633A. 5106 (2008); WIS. STAT. § 701.0405 (3) (2014).

(64) Joshua C. Tate, *Should Charitable Trust Enforcement Rights be Assignable?*, 85 Chi.-Kent L. Rev. 1045 (2010).

したとおり、委託者に原告適格が認められる傾向にあるが、信託として構成されていない制限付贈与について判例は、一般的に信託とは異なることを理由として、贈与者が贈与の定めをエンフォースする原告適格を否定する傾向にある。⁽⁶⁶⁾

例えば、1997年の Carl J. Herzog Foundation v. University of Bridgeport 事件⁽⁶⁷⁾においては、「贈与に制限を付した贈与者は、その意思を実現する権利を有しているが、……その権利は、州司法長官の訴訟手続きのみにより実現される。……贈与者は、復帰権など財産を支配する特別の権利を留保していない限り、贈与に関する定めを法的に実現する原告適格を有しない⁽⁶⁸⁾。」と判示されている。

同様に、Hardt v. Vitae Foundation 事件⁽⁶⁹⁾においては、Xが墮胎に反対する公益法人Yに対して寄付をし、贈与における制限として一定の用途が定められたが、XがYに対して、贈与の定めに従って支出された財産の回復、贈与の定めに従って支出の差止め等を求めて提訴した。YがXには原告適格がないことを理由に訴え却下の申立て（motion to dismiss）をし、事実審裁判所がこれを認めたので、Xが上訴したのが本件である。ミズーリ州控訴裁は、同州の信託法典は、委託者に信託行為の定めをエンフォースする権利を付与しているが、公益法人に対する贈与には適用されないと

(65) RESTATEMENT (SECOND) OF TRUSTS § 348 cmt. f (1957).

(66) See McGOVERN ET AL., *supra* note 12, at 449; SITKOFF & DUKEMINIER, *supra* note 26, at 791; Evelyn Brody, *From the Dead Hand to the Living Dead: The Conundrum of Charitable-donor Standing*, 41 Ga. L. Rev. 1183, 1187 (2007). ここでいう制限付贈与とは、用途等の定めがある贈与を意味するもので、我が国における負担付贈与もしくは遺贈または解除条件付贈与もしくは遺贈に当たる。

(67) 699 A. 2d 995 (Conn. 1997).

(68) *Id.* at 998.

(69) 302 S. W. 3d 133 (Mo. App. 2009).

判示して、Xの上訴を棄却した。⁽⁷⁰⁾

他方で、公益目的のための制限付贈与において、贈与者（の遺産管理人）に贈与の定めをエンフォースする原告適格を認めた注目すべき判決として、⁽⁷¹⁾ Smithers v. St. Luke's-Roosevelt Hospital Center 事件がある。この事件においてSは、自身がアルコール依存症を克服した後に、被告Y病院に対して、アルコール依存症治療施設を設置するために、1,000万ドルを贈与する意思を表明した。Y病院は、Sによる第1回目の100万ドルの贈与により、マンハッタンにある建物（本件建物）を購入し、そこでアルコール依存症治療・訓練センター（本件センター）を設立して、リハビリの提供を開始した。

Sは、残額の贈与をするにあたり、A基金を設立し、その収益は本件センターを援助するためにのみ使用されること、A基金の元本は、本件建物およびこれと密接に関連する施設の修繕、改築や建替え等のためにのみ使用されること、そして、リハビリは常に、Yとは独立した施設において提供されることなどの制限を付した。その後Sが死亡すると、Yは、本件建物を売却し、本件センターをYの敷地内に移転すると発表した。

Xは、Yに対する不信を募らせ、Yに対して、A基金の会計報告を求めたところ、Yは、この基金の一部を、本件センターとは関係がない目的のために使用していたことを認めた。Xは、このことをニュー・ヨーク州司法長官に通知し、Yは、州司法長官の要求に応じて流用した金銭をA基金

(70) *Id.* at 138. 同様に、制限付の贈与の贈与者に原告適格が否定された例として、*Courtenay C. and Lucy Patten v. Colorado*, 320 P. 3d 1115 (Wyo. 2014)（大学の基金に対して、農場等を贈与した者が、合意に反して当該農場を売却することの差止を求めた事例において、ワイオミング州最高裁は、本件寄付は、公益目的のための贈与であって、公益信託ではないとして、贈与者の原告適格を否定した。）

(71) 723 N. Y. S. 2d 426 (App. Div. 2001).

に返還したが、基金の逸失利益については返還しなかった。

Yと州司法長官は、本件建物が売却された場合の売却益のうち100万ドルのみをA基金に組み入れる合意をしたので、Xは、ニュー・ヨーク州の郡検認後見裁判所（County Surrogate's Court⁽⁷²⁾）により、本件センターに関連するYに対する請求につきSの遺産の特別遺産管理人（special administratrix⁽⁷³⁾）に選任され、Yが裁判所の承認なくして本件建物を売却することの差止め、Yによる本件贈与の定め履行、Yが流用した基金の逸失利益の返還等を請求する訴えを提起した。

これに対して、Yおよび州司法長官は、Xには原告適格がないことを理由に訴え却下の申立てをした。第一審裁判所がこれを認めたので、Xが上訴した。

ニュー・ヨーク州控訴裁は、次のように述べて、Xの原告適格を肯定した。本件では、問題とされている事柄に利害関係がなく、適切な調査をしなかった者により訴訟が濫発されるという懸念は、Xには当てはまらない。贈与の定めを法的に実現する真の利益を有する者のみが、自己に何ら金銭的利益がなくとも、調査を行い、訴訟を提起するであろう⁽⁷⁴⁾。実際に、Xによる調査によってY病院の不適切な基金の処分が明らかになったのであり、州司法長官にこのことを通知したのもXである。また、州司法長官は、本件建物の売却益の一部をY病院の一般会計に組み入れることを認めており、

(72) ニュー・ヨーク州では、すべての郡に検認後見裁判所が設置されており、遺言の検認、遺産の管理、後見、未成年者の財産管理等につき、管轄権をもつ。

(73) 特別遺産管理人（special administrator）とは、検認手続中において、遺産の特定部分についてのみ管理するために、または、遺言をめぐる争いや遺言執行者の欠格事由の有無につき争いが生じた際に限定的な期間これを管理するために、裁判所によって選任される者をいう。

(74) 723 N. Y. S. 2d 426, 434 (App. Div. 2001).

Xによる監視がなければ、州司法長官は、本件建物の売却と本件センターの移転の問題について、裁判所の許可を得ることなく、Y病院との間で処理していたであろう。公益団体に贈与をした者は、その意思を法的に実現することを監督するという点において、州司法長官よりも適切な立場にあるといえる。⁽⁷⁵⁾ Sは、本件センターの設立基金の提供者であり、X自身も、本件センターに関する事柄について積極的な関与を継続しており、特別な利益を有していた。⁽⁷⁶⁾ このように述べて、州司法長官に加えてXに原告適格を認めたのである。

これ以外にも、公益目的のための制限付贈与において、贈与者に原告適格を認める制定法を有する州も散見される。⁽⁷⁷⁾

しかしながら、公益法人に対する制限付贈与その他公益目的を有する制限付贈与の贈与者に、贈与の定めについてエンフォースする権利を肯定する法域は少ない。その背景には、公益法人に贈与したすべての者が贈与の定めを法的に実現する権利を有するとすれば、相当数の者に原告適格を認めることになるとの懸念があるものと思われる。⁽⁷⁸⁾ また、2006年に公表された「公益組織の基金の思慮深い運用に関する統一法」(Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act)⁽⁷⁹⁾ は、公益組織(institution)における資産の管理運用に関する統一モデル法であるが、公益組織に対する贈与者に、贈与の定めに関して提訴する原告適格については何ら規定され

(75) *Id.*

(76) *Id.* at 435.

(77) *E.g.*, N. C. GEN. STAT. § 36C-4-405.1 (b) (2007).

(78) Kenneth L. Karst, *The Efficiency of the Charitable Dollar*, 73 Harv. L. Rev. 433, 449 (1960).

(79) 公益目的のためにのみ財産を管理する法人、団体、政府組織または公益信託等をいう。See UNIFORM PRUDENT MANAGEMENT OF INSTITUTIONAL FUNDS ACT § 2 (4) (2006).

ておらず、同法を採択した州は、贈与者に原告適格を認めないコモン・ローの原則を変更しない趣旨と解することもできる。

学説では、公益法人に対する制限付贈与その他公益目的のための制限付贈与について、贈与者の原告適格を肯定しながらも、贈与者が贈与に関して不適切なレベルにまで支配権を及ぼすことを危惧して、贈与者が贈与をした時に贈与の定めを法的に実現する権利を留保しておくことが必要とする説⁽⁸⁰⁾、一定額以上を寄付した贈与者に限定することを主張する説⁽⁸¹⁾などがあり、公益目的を有する贈与の定めについて、贈与者の原告適格を一般的に認めることで一致しているとはいえない。

(d) 小括

公益信託の法的実現を求める請求権者について、近年は、委託者に原告適格が認められる傾向にあることが看取できた。州司法長官による監督を補完して、公益信託のガバナンスを強化するものということができる。他方で、委託者の権利の内容、権利を行使できる委託者の範囲、委託者の権利の承継性および譲渡性については、未解決であり、今後の議論の展開が注目されるところである。

他方、公益法人に対する制限付贈与の贈与者については、例外が存在するものの、一般的には贈与の定めに関して提訴する原告適格が否定されている。公益信託と差異が生ずる背景には、公益信託は、公益法人に比べて、設定の要件および内部牽制に係る規律が緩やかなので、外部的な監視・ガバナンスを強化する必要があるとの認識が存在し、そして委託者が多数に

(80) Reid Kress Weisbord, *Reservations About Donor Standing: Should the Law Allow Charitable Donors to Reserve the Right to Enforce a Gift Restriction?*, 42 Real Prop. Prob. & Tr. J. 245, 290 (2007).

(81) Brody, *supra* note 66, at 1265. See also N.Y. NOT-FOR-PROFIT CORP. L. § 720 (b) (4) (2017).

及ぶおそれが比較的少ないとの考慮が伏在するのではないと思われる。

4. 内国歳入庁による監督

公益信託を含む公益組織が、各種の課税を免除されるか否かは、各州の税法および連邦の内国歳入法典（Internal Revenue Code, 以下「IRC」という。）による。

州の法人税、財産税、売上税などについては、IRC と同じ免税要件を定めている州がほとんどである。⁽⁸²⁾ しかしながら、州税の減免の可否は、主として組織テストにより団体設立時に決定され、設立後の運営方法について州の税務当局は関知しないので、州の税務当局が非営利団体のガバナンスに与える規律は、連邦の税務当局のそれに比べて弱いといわれている。⁽⁸³⁾ また、非営利団体による州税の減免申請の内容は、州の司法長官に通知しなければならぬとする州も存在するが⁽⁸⁴⁾、一般的に、州の税務当局と他の機関との連携は不十分といわれている。⁽⁸⁵⁾

アメリカにおいては近年、IRC にもとづいて、内国歳入庁（Internal Revenue Service）が公益組織に対する監督において果たす役割が重要性を増している。⁽⁸⁶⁾ 公益組織が連邦所得税を免除され、連邦贈与税の控除を受ける等、連邦税の優遇措置を受ける条件については、IRC に規定されており、内国歳入庁は、同法にもとづいて非営利公益団体を規制する権限を有する。すなわち、税優遇措置および規制税（excise tax）という手段によ

(82) MARION R. FREMONT-SMITH, GOVERNING NONPROFIT ORGANIZATIONS 368 (2004).

(83) *Id.*

(84) *E.g.*, CAL. GOV. CODE § 12594 (1959); N.Y. EST. POWERS & TR. § 8-1.4 (o) (2014); OR. REV. STAT. § 128.730 (1971).

(85) FREMONT-SMITH, *supra* note 82, at 368.

(86) SITKOFF & DUKEMINIER, *supra* note 26, at 799.

り、連邦の課税庁が、公益信託を含む公益組織の行為を規制しているのがある。ここでは、IRC の規制が、公益信託の受託者の監督に、いかなる役割を果たしているかを概観したい。

IRC 501条(c) 項(3) 号に規定される要件を満たした団体には、法人税の免税、個人または法人等が寄付をする場合における寄付金控除および連邦の失業保険税の免税等が認められる。その要件とは、①宗教、慈善、科学、公共安全検査、文芸、教育、国内外のアマチュア・スポーツの促進、子ども・動物に対する虐待の防止のいずれかを目的として組織された法人、共同募金、基金または財団であること、②その収益のいかなる部分も、個人の利益に供与されないこと、③その活動の相当部分が、立法に影響を与えるものでないこと、④公職選挙の候補者について、そのいかなる政治活動にも関与しないこと、および⑤定款の定めにより、または適用される州法により、法人解散時における財産が、免税措置を受けることのできる他の機関に分配されることである。⁽⁸⁷⁾

IRC 501条(c) (3) の組織として認定されると、パブリック・チャリティか、またはプライベート・ファウンデーションのいずれかに区別される。IRC 509条(a) 項によれば、パブリック・チャリティと認定されるためには、下記のいずれかの要件を満たす必要がある。すなわち、①教会、教育機関、医療機関等伝統的なパブリック・チャリティに該当すること、②収入の3分の1以上が、一般公衆からの寄付、政府からの補助金、当該組織の免税目的に関連する行為によって生み出される収益によるものであること(広く一般的なサポートを受けていること)、③1または2以上のパブリック・チャリティと関連があつて、これをサポートする組織であること、または④公共安全の検査を目的とするものであることのいずれかである。⁽⁸⁸⁾

(87) I.R.C. § 501 (c) (3); Treas. Reg. § 1.501 (c) (3)-1 (b) (4).

(1) プライベート・ファウンデーション

IRC 509 条 (a) 項のいずれにも合致しないものは、プライベート・ファウンデーションとされるが、企業や個人が基本財産を拠出して設立した助成型の民間財団のほとんどがプライベート・ファウンデーションであるといわれている。⁽⁸⁹⁾ プライベート・ファウンデーションは、パブリック・チャリティに比べて、寄付金控除の率が低いほか、以下に述べるように、規制税 (excise tax) にもとづいたより厳格な規制を受ける。

第一に、プライベート・ファウンデーションは、その純投資収益に対して課税される。⁽⁹⁰⁾

第二に、自己取引に対する規制である。すなわち、IRC 4941 条では、プライベート・ファウンデーションと不適格者⁽⁹¹⁾ (disqualified person) の間の自己取引について、不適格者は、各年の自己取引に係る取引額の10%を、自己取引に該当することを知っていたファウンデーション・マネージャーは、取引額の5%を支払わなければならない。⁽⁹²⁾ 適時に是正されなければ、自己取引を行った者に取引額の200%が、⁽⁹³⁾ 是正を拒否したファウンデーション・マネージャーに50%が課税される。自己取引を行ったことに対して一定の課税をし、当該行為が適時に是正されなければ、さらに付加的な課税がされるという仕組みである。このような連邦税制による行為規制は、

(88) I.R.C. § 509 (a) (1)-(4).

(89) 雨宮・前掲注(1)・公益法人 31巻9号32頁。

(90) I.R.C. § 4940.

(91) 不適格者とは、①当該財団に対して相当程度の寄付をした者、②ファウンデーション・マネージャー、③法人等の議決権等の20%を超えて所有する者、④上記①～③に該当する者の親族、⑤上記①～④に該当する者が、議決権の35%を超えて所有している組織をいう。See I.R.C. § 4946 (a) (1).

(92) I.R.C. § 4941 (a) (1).

(93) I.R.C. § 4941 (b) (1), (b) (2).

州法にもとづく受託者の義務の強制とは別個に存在するものであり、受託者の義務違反に対する責任が州法により認められた場合であっても、連邦法による課税ペナルティを受けるのであるから、忠実義務違反に対する抑止力を強化するものであるといえる。⁽⁹⁴⁾

第三は、利益分配に関する規制である。プライベート・ファウンデーションが、公益に資する行為をするように、毎年、投資対象資産の市場価格の一定割合（５％）を、定められた公益目的のために分配することが求められ、当該割合を分配しないプライベート・ファウンデーションは、一定割合の税を支払わなければならない。⁽⁹⁵⁾

第四に、過度に集中した株式保有が制限されている。プライベート・ファウンデーションが、贈与者の家族経営事業に過剰な利害関係を持つことを防止するため、IRC では、プライベート・ファウンデーションが、一つの企業の株式を、不適格者が所有する割合と併せて、一定割合以上を保有している場合には、課税される。⁽⁹⁶⁾ 忠実義務違反を抑止するだけでなく、投資に関する注意義務をも規律するものと解されている。⁽⁹⁷⁾

第五は、危険な投資に対する規制である。定められた公益目的を損なう危険な投資をした場合には、プライベート・ファウンデーションおよび当該投資が公益目的を損なうことを知っていた役員が課税されることになり、一定期間に是正されなければ、さらなる負担を負う。投資に関する注意義

(94) Mark L. Ascher, *Federalization of the Law of Charity*, 67 Vanderbilt L. Rev. 1581, 1598 (2014).

(95) I.R.C. § 4942 (a), (b). ただし、定められた最低分配額以上の分配をした場合には、超過分を翌年の最低分配額に算入することができる。I.R.C. § 4942 (g) (2) (D). See generally FREMONT-SMITH, *supra* note 82, at 272-76.

(96) I.R.C. § 4943 (a), (b).

(97) Ascher, *supra* note 94, at 1602.

務および信託行為の定めにしたがって管理する義務の履行を確保する機能がある。⁽⁹⁹⁾

第六に、IRC 4945 条では、プライベート・ファウンダーションの適切な役割と相容れない支出項目が列挙され、課税対象となっている。すなわち、立法に影響を与えることを目的とする支出、特定の選挙に影響を与えることを目的とする支出、個人に対する寄付、パブリック・チャリティでない機関に対する寄付その他公益目的でない支出に対して、プライベート・ファウンダーションおよび当該支出に合意した役員に一定割合が課税され、一定期間内には是正されなければ、さらに課税される。⁽¹⁰⁰⁾

(2) パブリック・チャリティ

パブリック・チャリティに対しても、規制税にもとづく規制が課されている。パブリック・チャリティが私的利益を図る行為に対して、免税資格はく奪という厳しい制裁だけではなく、中間的制裁 (intermediate sanction) を導入することを目的として、IRC 4958 条は、規制税を定めている。同条によれば、パブリック・チャリティが、不適格者に過剰な利益を与える取引に対して、課税されることとなる。同条における不適格者とは、当該取引前の 5 年間に、当該公益組織の運営に相当程度の影響力を及ぼす地位にあった者およびその家族、当該公益組織に対して一定以上 (35% を超える議決権) の支配を有する法主体等をいう。⁽¹⁰¹⁾ また、過剰な利益を与える取引とは、当該公益組織が不適格者に対して、直接的または間接的に経済的利益を与える取引であって、当該不適格者から受領した約因に比べ

(98) I.R.C. § 4944 (a), (b).

(99) Ascher, *supra* note 94, at 1603.

(100) I.R.C. § 4945 (a), (b).

(101) I.R.C. § 4958 (f) (1).

て、与えた利益の価値が過大であるものをいう。⁽¹⁰²⁾

例えば、税制優遇を受けている公益組織の役員が、当該公益組織から過剰な報酬を受けている場合は、当該役員は、過剰な利益分につき返還義務を負うとともに、その額に25%の課税がされ、適時に是正がされなければ、さらに200%の付加的課税を支払わなければならない。⁽¹⁰³⁾ また、過剰な利益を与える取引に関与したマネージャーも、原則として一定割合の税を負担する。⁽¹⁰⁴⁾ ただし、当該取引が過剰な利益を与えるものであることにつき善意である、当該関与が故意でない、または合理的な理由によるものである場合は、この限りではない。⁽¹⁰⁵⁾

この規定は、パブリック・チャリティが信託行為の定めおよび法に従って財産を管理する義務の履行を確保する機能を有しており、⁽¹⁰⁶⁾ プライベート・ファウンデーションに対しては適用されない。

また、プライベート・ファウンデーションを含むほとんどすべての公益組織が公益目的と無関係な事業収益を得た場合には、その収益に対して課税される。すなわち、原則として公益組織が、その公益目的の履行とは実質的に関連しない事業または取引行為によって得たあらゆる収益に対して、⁽¹⁰⁷⁾ その収益額に応じた割合が課税されるのである。この課税の目的は、公益組織が、商業行為ではなく、定められた公益目的の達成に専念することを確保することにあるといわれている。⁽¹⁰⁸⁾

(102) I.R.C. § 4958 (c) (1); Treas. Reg. § 53.4958-4(a) (1), (2).

(103) I.R.C. § 4958 (a), (b).

(104) I.R.C. § 4958 (a) (2).

(105) *Id.*

(106) Ascher, *supra* note 94, at 1600.

(107) I.R.C. § 511-515.

(108) Ascher, *supra* note 94, at 1603.

(3) 報告義務

連邦税法上の監督的規制として極めて重要なものに、書式990 (Form 990) と呼ばれる書式にもとづく毎年の報告義務があり、連邦税につき優遇措置を受けている公益組織のほとんども適用される⁽¹⁰⁹⁾。一定の年間収益額および一定の総資産額以下の小規模のものは、簡易化された書式 990-EZ にもとづいて、また、プライベート・ファウンデーションは、書式 990-PF にもとづいて、内国歳入庁に報告しなければならない。書式990による報告義務が導入された趣旨は、①公益組織の現状を、内国歳入庁および一般公衆に対して提供することにより、組織の透明性を高める、②公益組織が法令を遵守しないリスクを内国歳入庁が効率的に把握する、そして③報告に係る負担を軽減することにあるといわれている⁽¹¹⁰⁾。

具体的には、毎年、公益組織の組織構造、一定のガバナンスのルールと実態、当該年度のプログラム実施状況、役員等の主たる被用者の報酬額、公益組織の収入の明細、支出の明細、バランスシートなどを報告する義務を負う。また、ガバナンスに関する様々な質問が用意されている。例えば、書面で利益相反禁止方針が示されているか、利益相反行為になり得る利益を役員等が開示する義務を定めているか、内部告発者に関するルールを定めているか、文書保存に関する指針を定めているか、ロビー活動や政治活動に従事していないか等のチェックリストについて、Yes または No を記入しなければならない。これらチェックリストに定められた事項は、税法により控除の要件として定められているわけではないが、その内容は公開の対象となるため、慎重に回答することが求められているといわれている⁽¹¹¹⁾。この報告義務に違反すれば、罰金の対象となる⁽¹¹²⁾。

(109) See generally I.R.C. § 6033 (a).

(110) FISHMAN, SCHWARZ & MAYER, *supra* note 2, at 509.

(111) Linda Sugin, *Strengthening Charity Law: Replacing Media Oversight with*

IRC により、公益組織が書式990にもとづく報告義務を負うことに対しては、州の規制権限を連邦が侵害するものであり、報告に要するコストに鑑みて、内部牽制の向上に資するのか疑問である、あるいは公益組織が自己の規模や目的に最も適したガバナンス構造を構築する自由を奪うものであるとして、これを批判する有力な見解もある⁽¹¹³⁾。また、開示された情報には不正確なものが多いとの指摘もされている⁽¹¹⁴⁾。しかしながら、連邦議会は、免税措置を受ける公益組織の報告義務が整備されることにより、当該組織がその評判を維持し、または当局による制裁をおそれて、適切な内部ガバナンスの確立が促進され则认为しているのである。

また、内国歳入庁は、書式990による報告内容および免税申請関連書類を、内国歳入庁の適切な庁舎において、一般公衆の閲覧および謄写に供さなければならぬ⁽¹¹⁵⁾。また、連邦税の優遇措置を受けている公益組織は、直近3年間の書式990および免税申請関連書類について、何人からの閲覧および謄写請求にも応ずる義務を負う⁽¹¹⁶⁾。内国歳入庁と協同するプライベート・ファウンデーションがウェブサイトを運営しており、このウェブ上で書式990および990-PFの内容は、広く一般に公開されている⁽¹¹⁷⁾。したがって、

Advance Rulings for Nonprofit Fiduciaries, 89 Tul. L. Rev. 869, 882 (2015).

(112) I.R.C. § 6652 (c) (1).

(113) James J. Fishman, *Stealth Preemption: The IRS's Nonprofit Corporate Governance Initiative*, 29 Va. Tax Rev. 545, 583-88 (2010).

(114) Evelyn Brody, *Sunshine and Shadows on Charity Governance: Public Disclosure as a Regulatory Tool*, 12 Fla. Tax Rev. 183, 209 (2012). また、規制税の対象となっている取引行為がすべて報告されていない可能性も指摘されている。See Ellen P. Aprill, *Reconciling Nonprofit Self-dealing Rules*, 48 Real Prop. Tr. & Est. L. J. 411, 444-45 (2014).

(115) I.R.C. § 6104 (a) (1) (A).

(116) I.R.C. § 6104 (d) (1) (B).

(117) GUIDE STAR, <http://www.guidestar.org>; the Urban Institute's National

公益組織に関する情報に市民が接することは極めて容易である。報告義務の対象となる情報を、広く一般公衆の閲覧に供するのは、当該公益組織が、税の優遇措置を受け、寄付を受領することに値するか否か、そして非営利組織をめぐる法改正が必要か否かを、市民が判断する材料を提供するためであるとされている⁽¹¹⁸⁾。ただし、営業秘密や特許等に関わるもので、これを開示することが公益組織に不利益を及ぼす情報および国防にとって不利益を及ぼす情報については、閲覧および謄写の対象とされない⁽¹¹⁹⁾。

(4) 小括

連邦税の免税と引き換えに公益組織に対して課される連邦の規制は、複雑な制度であり、また、規制税を回避するためのコストも大きいといえる。しかしながら、公益組織およびその運営者に対する州の規制が不十分であるとの認識のもと、IRC による厳格な規制は、公益信託を含む公益組織の監督・ガバナンスに重要な役割を果たしている。公益組織に関する法の連邦化が進展していることは否定できない。特に注目すべきは、公益組織の規模や種類にしたがって共通の書式により、報告義務が詳細に定められており、その内容がウェブ上で広く公開されている点である。これにより、内国歳入庁はもとより、州の関係諸機関、委託者、受給権者、メディアその他一般公衆が、公益組織の財政状況およびガバナンスの内容・実態を、

Center for Charitable Statistics, <http://www.nccs.urban.org>.

(118) STAFF OF THE JOINT COMM. ON TAXATION, 106TH CONG., STUDY OF PRESENT-LAW TAXPAYER CONFIDENTIALITY AND DISCLOSURE PROVISIONS AS REQUIRED BY SECTION 3802 OF THE INTERNAL REVENUE SERVICE RESTRUCTURING AND REFORM ACT OF 1998, VOL. II: STUDY OF DISCLOSURE PROVISIONS RELATING TO TAX-EXEMPT ORGANIZATIONS 64 (Comm. Print, 2000) available at <http://www.jct.gov/s-1-00vol2.pdf>.

(119) I.R.C. § 6104 (a) (1) (D), 6110 (c).

共通の書式により効率的に知ることができ、ひいては公益組織の内部牽制および外部機関による監督の実効性の強化に大きく寄与しているといえるであろう。

公益信託を含む非営利公益組織に関して、州と連邦による複数の監督制度を構築することに対しては、統一的な規制がされないことによって行為基準が不明確となる、二重行政や協力関係に伴うコストが増加する、他の機関または他者が適切な規制権限を行使するとの期待により、不十分な監督しかされないおそれが生ずるなどのデメリットが考えられる⁽¹²⁰⁾。しかしながら、複数の機関が監督することにより、重大な義務違反の事例を見 oversight が低減され、また、忠実義務違反に対する規制など、権限が重複していたとしても、一般公衆にとって関心の高い事項であれば、互いに責任を押し付けあうおそれは少ないとして、これを肯定的に解する見解も有力に主張されている⁽¹²¹⁾。

今後は、内国歳入庁と州の規制当局が連携して、効率的に監督することが可能となるように、内国歳入庁が取得した情報を、州の規制当局とより容易に共有しうる制度の構築が課題となるであろう⁽¹²²⁾。

(120) Lloyd Hitoshi Mayer, *Fragmented Oversight of Nonprofits in the United States: Does It Work ? Can It Work ?*, 91 Chi.-Kent L. Rev. 937, 949-50 (2016).

(121) *Id.* at 955.

(122) *Id.* at 962; Norman I. Silber, *Nonprofit Interjurisdictionality*, 80 Chi.-Kent L. Rev. 613, 630 (2005). I.R.C. § 6104 (c) では、内国歳入庁は、適切な州の規制当局に対して、一定の情報を提供することができるとされているが、州が情報保護手続を整備している等の厳格な要件が求められるため、州と情報共有がされている場合は少ないという。See Brody, *supra* note 114, at 224.

5. むすびにかえて

本稿は、アメリカにおける公益信託の監督・ガバナンスの概要を紹介し、その特徴および課題を浮き彫りにした。

アメリカの最も顕著な特徴として、多角的な監督・ガバナンス体制を挙げることができる。受託者の行為を監督し、公益信託の目的および信託行為の定め⁽¹²³⁾の履行を確保する役割を負うのは、伝統的に州の司法長官とであるとされてきたが、近年は、連邦の規制税による受託者の行為規制が、公益信託の監督・ガバナンスに対して大きな役割を果たしている。さらに、限定的な範囲であるが、委託者、受給権者その他特別な利益を有する私人に、公益信託の受託者に対して、信託行為の定めをエンフォースする原告適格を許容している点は、注目に値する。公益信託に一定の利害関係を有し、義務違反に対する救済を求めるインセンティブのある私人に対しても、原告適格を認めることにより、公益信託のエンフォースメントを強化しようとする姿勢がみてとれる。そしてこれを支えているのが、IRCの規定による受託者の報告義務および情報公開制度であるといえるであろう。他方で、濫訴の防止という点から、私人に原告適格を認める限界をめぐり様々な議論が展開されており、興味深い。

我が国の公益信託法の見直しに関する中間試案においては、公益信託の関係人による自律的な監督・ガバナンスという観点から、信託管理人を必置とし、その権限、義務及び責任は、受益者の定めのある信託の信託管理人と同様とするとともに、公益信託の委託者にも、原則として受益者の定めのある信託の委託者と同じ権限を付与する考えが示されている⁽¹²³⁾。他方で、

(123) 公益信託法の見直しに関する中間試案・第5の1、第5の3、第6の1 参照。 <http://www.moj.go.jp/content/001244615.pdf>（最終アクセス2018年5月20日）

受給権者による監督・ガバナンスに関する規律は設けられていない。

アメリカにおける公益信託の監督・ガバナンス

しかしながら、公益信託の信託管理人には、必ずしも受託者を厳格に監督するインセンティブが存在するとは限らず、実効的な監督制度を構築するにあたっては、アメリカの監督・ガバナンス体制から示唆を得ることができる部分があると思われる。IRC による規制税については、個人の財産権の保障という観点から、慎重な検討が求められる一方で、私人の原告適格⁽¹²⁴⁾、特に委託者および特別な利益を有する者の原告適格をめぐる議論ならびに情報公開制度は、参考に値するのではなかろうか。公益信託において信託事務処理に係る事項については自由度を高めつつも、公益法人制度における重装備の内部牽制・監督制度とは異なったガバナンスを確立するのならば、より多角的な監督・ガバナンス体制の導入を検討する余地があろう。

(124) 松元・前掲注(1)・440頁。

Oversight of Charitable Trusts in the United States

論

Hitoshi KIMURA

The purpose of this paper is to clarify the defining characteristics of the current United States system for legal oversight of charitable trusts, which mostly overlaps with that of nonprofits, but has its own peculiarities, especially with regard to private parties' standing to initiate litigation against charitable organizations for breach of fiduciary duties.

説

Part 1 briefly describes the role of state attorneys general to oversee charitable trusts based on each state law. Part 2 examines who has a special interest in the enforcement of a charitable trust and can maintain a suit for its enforcement, and recent arguments concerning the standing of a settlor to enforce a charitable trust. As it is said that the federal government, through the tax code, has come to play an increasingly important role in the supervision of charitable trusts, a general overview of the federal tax regulation of charitable organizations is provided in Part 3.

It is fair to say that the multilateral system of supervision is a distinctive feature of charitable trusts in the United States, and Japan should consider an effective multiple oversight system in revising the existing charitable trust act.