

中間論点整理

～平成16年改正後の信託業法の施行状況及び福祉型の信託について～

平成20年2月8日

金融審議会金融分科会第二部会

金融審議会金融分科会第二部会委員等名簿

平成20年1月31日現在

部 会 長	岩 原 紳 作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
部 会 長 代 理	翁 百 合	(株)日本総合研究所理事
委 員	池 尾 和 人	慶應義塾大学経済学部教授
	小 島 茂	日本労働組合総連合会総合政策局長
	金 丸 恭 文	フューチャーアーキテクト(株)代表取締役会長
	神 作 裕 之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	黒 沼 悦 郎	早稲田大学大学院法務研究科教授
	関 哲 夫	新日本製鐵(株)常任監査役
	高 橋 伸 子	生活経済ジャーナリスト
	根 本 直 子	スタンダード&プアーズ マネージング・ディレクター
	野 村 修 也	中央大学法科大学院教授
	原 早 苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オンブズネット代表
	堀 内 昭 義	中央大学総合政策学部教授
	山 下 友 信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	吉 野 直 行	慶應義塾大学経済学部教授
	和 仁 亮 裕	外国法共同事業法律事務所リンクレーターズ パートナー 弁護士
臨 時 委 員	今 松 英 悦	(株)毎日新聞社論説委員
	川 本 裕 子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
	神 田 秀 樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	田 中 直 毅	国際公共政策研究センター理事長
専 門 委 員	落 合 寛 司	西武信用金庫専務理事
	柄 澤 康 喜	三井住友海上火災保険(株)取締役常務執行役員
	國 部 毅	(株)三井住友銀行常務執行役員
	田 川 誠	みずほ信託銀行(株)常務取締役兼常務執行役員
	筒 井 義 信	日本生命保険相互会社取締役常務執行役員
	羽 田 幸 善	外国損害保険会社協議会議長
	渡 辺 達 郎	日本証券業協会副会長
	[計27名]	
幹 事	鮎 瀬 典 夫	日本銀行企画局参事役

(敬称略・五十音順)

(オブザーバー)

新井	誠	筑波大学法科大学院教授
赤沼	康弘	日本弁護士連合会
宇波	信吾	みずほ信託銀行信託協会担当部長
大貫	正男	日本司法書士会連合会
佐藤	哲治	法務省民事局参事官
杉浦	宣彦	中央大学ビジネス・スクール開設準備室教授
※	道垣内 弘人	東京大学大学院法学政治学研究科教授
※	樋口 範雄	東京大学大学院法学政治学研究科教授
※	藤田 友敬	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	深山 雅也	日本弁護士連合会
※	山下 純司	学習院大学法学部助教授
※	山田 誠一	神戸大学大学院法学研究科教授
※	家森 信善	名古屋大学大学院経済学研究科教授

(敬称略・五十音順)

(※印は信託に関するWGメンバー)

審 議 経 過

- 第1回：平成19年10月24日（第二部会第40回会合）
－平成16年信託業法改正後の施行状況について－
- 第2回：平成19年11月29日（第二部会第42回会合）
－有識者ヒアリング－
- ・ 筑波大学 新井 誠 教授
 - ・ 日本弁護士連合会 赤沼 康弘 弁護士
深山 雅也 弁護士
 - ・ 株式会社朝日信託 皆見 一夫 社長
- 第3回：平成19年12月19日（第二部会第45回会合）
－有識者ヒアリング－
- ・ 日本司法書士会連合会 大貫 正男 司法書士
 - ・ みずほ信託銀行 宇波 信吾 部長
 - ・ 中央大学 杉浦 宣彦 教授
- 第4回：平成20年1月31日（第二部会第46回会合）
－中間論点整理について－

中間論点整理

～平成16年改正後の信託業法の施行状況及び福祉型の信託について～

I. 平成16年改正後の信託業法の施行状況

大正11年に制定された信託業法(大正11年法律第65号)(以下「旧信託業法」という)は、平成16年12月に全文改正され、信託業法(平成16年法律第154号)(以下「改正信託業法」という)として同年12月30日に施行された。

改正信託業法には、「政府は、この法律の施行後三年以内に、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」(附則第124条)との見直し条項が置かれたことを踏まえ、当部会においては、改正信託業法の施行の状況について検討した。

1. 改正信託業法の施行の状況

改正信託業法は、①受託可能財産の範囲の拡大、②信託業の担い手の拡大、③信託サービスの利用者窓口の拡大、④受益者保護のためのルール整備を主な内容としている。

(1) 受託可能財産の範囲の拡大

旧信託業法において、受託可能財産は、金銭、有価証券等に制限されていたが、改正信託業法では、その制限が撤廃され財産一般について信託することが可能となった。

その結果、これまで受託することができなかった、以下のような財産の受託ないし受託の実施に向けた検討が行われており、受託財産の多様化が進んでいる。

- ・ 知的財産権(企業が保有する特許権の一括管理を目的とした特許権の信託、映画の著作権を信託財産として資金調達を行う信託等)
- ・ 排出権(排出権取引における排出権管理信託)
- ・ 担保権(シンジケート・ローン等における担保権の管理を目的とした担保権の信託(いわゆるセキュリティ・トラスト))

(2) 信託業の担い手の拡大

信託業法改正以前に、信託業を行っていたのは、金融機関の信託業務の兼営等に関する

る法律により信託兼営の認可を受けた金融機関(以下「信託兼営金融機関」という)のみであった¹。改正信託業法では、信託活用ニーズ等を踏まえ、金融機関以外の者が信託業を行うことを可能とし、以下のとおり、業務内容に応じた参入基準が整備された。

- ・ 信託財産を裁量によって運用することができる一般の信託会社(いわゆる運用型信託会社)については免許制とする。
- ・ 信託財産の管理のみを行う等受託者の裁量性の低い信託業を営む管理型信託会社は、登録制とし、より緩やかな基準の下で参入を認める。
- ・ 委託者、受託者、受益者が同一の会社集団に属する会社である場合の信託の引受け(いわゆるグループ内信託)については、届出のみで信託業を営むことを認める。
- ・ 大学等技術移転促進法に基づいて文部科学大臣及び経済産業大臣の承認を受けた技術移転機関(いわゆる承認TLO)が、大学等技術移転事業として行う信託の引受けについては、管理型信託会社の参入基準の一部を緩和した登録制とする。

この結果、平成16年12月以降、知的財産権の管理運用(又は管理のみ)に特化した信託会社、信託機能を活用した高齢者の財産管理や死亡時における相続人への財産分配に特化した信託会社、資産の流動化取引における流動化対象資産の管理運用(又は管理のみ)に特化した信託会社等、各々特色のある業務を行う信託会社の参入が進んだ。平成19年6月末日時点において、運用型信託会社は5社、管理型信託会社は7社となっている。

グループ内信託についても、グループ企業が有する知的財産の集中管理・活用等のために信託業を行う会社が徐々に増加しており、平成19年6月末日時点において、5社17件の届出が行われている。他方、承認TLOについては、平成16年改正信託業法施行後、現在まで参入実績はない。

(3) 信託サービスの利用者窓口の拡大

信託業法改正以前に、信託兼営金融機関の信託代理店になり得たのは、金融機関と商工組合中央金庫に限られていた。改正信託業法では、信託契約締結の代理については登録制とし、個人・法人を問わず参入可能として、金融機関と商工組合中央金庫以外に信託サービスの利用者窓口が拡大された。また、信託受益権の販売については、受益権販売業者制度を創設し、登録制とした。

この結果、平成16年12月以降、信託契約代理店の新規参入者は増加し、平成19年6月

¹ 戦前には、信託業法上の免許を受けた信託会社が存在していたが、戦後まもなく、信託業法に基づく免許を受けた信託会社は銀行業への転換等が行われたことにより全て消滅した。その後、平成16年の信託業法改正に至るまで、新たに信託業法に基づく免許を受けた信託会社は存在しなかった。

末日までの新規参入者は14社となった。このうち、平成16年改正前は信託代理店となることのできなかつた証券会社が8社、一般事業会社が5社を占める。

信託受益権販売業者は、飛躍的に増加しており、平成19年6月末日時点でその数は638にのぼる。信託受益権販売業者のほとんどは主に不動産を信託財産とする信託受益権を販売する不動産業者である²。

(4) 受益者保護のためのルール整備

改正信託業法は、信託業の担い手の拡大を図るとともに、以下のように、受益者保護のためにさまざまなルールを整備した。

- ・ 財産的規制として、営業保証金の供託制度及び純資産規制の創設
- ・ 信託の引受けに係る行為準則(販売・勧誘ルール)の創設
- ・ 兼業制限(専業制)
- ・ 信託業務の第三者への委託に関する規律の創設
- ・ 受託者としての管理運用上の義務(受託者責任)に関する規定(善管注意義務、忠実義務、分別管理義務等)の創設
- ・ ディスクロージャー制度(信託財産状況報告書の交付、信託会社の業務及び財産の状況に関する説明書類の公衆縦覧)の創設 等

改正信託業法に規定が創設されたもののうち、受託者責任は、旧信託業法の下でも、信託の受託者である以上当然に課されていた義務であったが、信託業法に明文化されることで、一層の徹底が図られることとなった。

このような信託の引受けに係る行為準則や、ディスクロージャー制度の創設により、顧客に対する説明資料等が充実し、より適切な情報提供がなされるようになった。

2. 施行状況についての検討

以上のとおり、改正信託業法により、受託財産、信託業の担い手、信託サービスの利用者窓口の多様化・拡大が進み、同法は、信託の活用に対するニーズに相当程度応えるものとなっていると考えられる。また、信託の引受けに係る行為準則やディスクロージャー制度により、顧客に対するより適切な情報提供がなされる等、同法は、受益者保護に資するものと

² なお、信託受益権販売業者は、平成19年9月30日の金融商品取引法の施行により、金融商品取引業者として金融商品取引法の規制対象となった。これに伴い、信託業法から信託受益権販売業者に関する規定が削除された。

なっていると考えられる。

II. 福祉型の信託に関する検討

平成16年の改正の際、改正信託業法の下においても、受益者保護及び信託制度への信頼確保の観点から、信託業の担い手は、業務の安定性・継続性や、機関間の監視(ガバナンス)機能に優れた組織形態である株式会社を基本とすることが適当とされた。

他方、改正信託業法の国会における審議過程において、「次期法改正に際しては、来るべき超高齢社会をより暮らしやすい社会とするため、高齢者や障害者の生活を支援する福祉型の信託等を含め、幅広く検討を行うこと。」との附帯決議が行われていることを踏まえ³、本部会においては、株式会社以外の新たな担い手の参入の要否も含め、いわゆる「福祉型の信託」について幅広く検討を行った。

1. 福祉型の信託に関する基本的考え方

(1) 福祉型の信託の必要性

福祉型の信託には、必ずしも大方の合意を得た定義があるわけではない。しかし、その企図するところは、金銭信託や不動産の管理(処分)信託など既存の信託業務を、高齢化社会における「福祉」という公共目的に役立てようとするものと考えることができる。

具体的には、信託を活用した、

- ① 成年後見制度⁴を補充する、あるいは同制度との併用による高齢者や障害者の財産管理、
 - ② 親亡き後問題(親の死後、障害を持つ子供の財産管理と身上監護をどうするかという問題)への対応、
 - ③ 死後の事務処理(葬儀・埋葬・供養に関する手続や費用の支払いなど)、
 - ④ 死後の財産争いを防ぐための遺言代替、
- などが福祉型の信託の内容として想定されうる。

³ 衆議院財務金融委員会(平成16年11月12日)及び参議院財政金融委員会(平成16年11月25日)における附帯決議。

なお、信託法(平成18年法律第108号)及び信託法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(平成18年法律第109号)の国会における審議過程においても、同様の附帯決議が行われている。

⁴ 成年後見制度とは、精神上的障害(認知症・知的障害・精神障害など)により、判断能力が欠ける者を保護・支援するための制度。当該制度では、家庭裁判所が選任した成年後見人が、本人の利益のため、本人を代理して契約などの法律行為を行い、本人または成年後見人が、本人による不利益な法律行為を後から取り消すことができる。

(2) 福祉型の信託の検討にあたっての基本的視点

上記のように、福祉型の信託の必要性、重要性については一般に首肯しうるものの、今後、具体的な制度設計の検討を進めるためには、前提として、以下のような基本的視点について考え方の整理が必要と考えられる。

- ① 福祉型の信託が想定する内容は、本来、高齢化社会における高齢者や障害者の生活設計をいかに支えるかという社会福祉政策の一環として位置付けられるものではないか。その意味で、既存の信託業務の応用という議論のみで十分といえるか。
- ② 福祉型の信託は、従来家族や友人等が受託者となるいわゆる民事信託の分野に、他の者が一定の報酬を得て反復継続して参入する場合の議論と考えられる。我が国の場合、民事信託そのものの利用が必ずしも活発ではないが、その中で福祉型の信託の議論をどのように位置付けるべきか。
- ③ 福祉型の信託は、高齢者等特定の個人を受益者とする信託ではあるが、信託を公共目的に役立てようとする点で公益信託⁵と類似する。そして、公益信託の見直しの議論においては、(既存の助成型に加え)事業型の公益信託の導入の可否や、新たな担い手としてのNPO、公益法人の参入可能性、これらの者に対する信託業法の適用の可否も論点になるものと思われ、福祉型の信託の議論と共通する部分が多い。両者の議論は十分に平仄のとれたものとする必要があるのではないか。
- ④ 福祉型の信託は、前述のとおり、成年後見制度の補充(判断能力が減退していないために成年後見制度を利用することができない者の財産管理)や、成年後見制度との適切な役割分担(身上監護と財産管理を担う成年後見人の負担の軽減)を行うものとして有効に機能することが期待される。しかしながら、福祉型の信託が、(被後見人の保護のために裁判所の関与がある)成年後見制度の潜脱として用いられ、受益者＝被後見人の利益を阻害することのないように留意する必要があるのではないか。

2. 福祉型の信託の制度設計

⁵ 公益信託については、平成18年の信託法改正の際には実質的な改正がなされず、信託法改正の国会の審議において、「公益信託制度については、公益法人と社会的に同様の機能を営むものであることにかんがみ、先行して行われた公益法人制度改革の趣旨を踏まえつつ、公益法人制度と整合性のとれた制度とする観点から、遅滞なく、所要の見直しを行うこと。」との附帯決議がなされた。これを踏まえ、できるだけ早期に公益信託の制度の改革を行うことが予定されている。

本部会では、福祉型の信託の制度設計についても議論を行ったが、制度設計にかかる各論点については、上記基本的視点の議論にも関連し、以下のとおり様々な捉え方、考え方が示された。今後、各論点について、上記基本的視点の考え方の整理と併せて、引き続き検討を行うことが必要と考えられる。

(1) 制度設計の基本

福祉型の信託については、1(2)に述べた基本的視点の検討を進めるとともに、1(1)に述べた必要性(ニーズ)に即した制度設計を行っていく必要がある。その際、そうした必要性(ニーズ)をどのように捉えるかについては、以下のように様々な(時に相対立する)考え方がありうる。

○ 受託者の役割

- ・ 後見制度の補充としての信託を想定すると、受託者は財産管理と身上監護の両方を行うことが求められるのではないか。
- ・ 受託者は、成年後見人や福祉の専門家等と役割分担を行い、財産の管理や運用に専念すべきではないか。

○ 信託財産の運用

- ・ 信託の財産分離機能(高齢者等が保有財産を詐取されないようにするために信託を利用)に重きを置けば、受託者は財産の管理のみを行うのではないか。
- ・ 受益者の生活支援や金融資産等の長期の受託を念頭に置けば、受託者には必要に応じた信託財産の処分や一定の運用が求められるのではないか。

○ 収益性

- ・ 福祉型の信託における受託財産は必ずしも高額ではなく、信託業務のみで採算をとるのは困難ではないか。
- ・ 高齢化社会においては、福祉型の信託といえども、高額財産の信託等収益が確保できるビジネスモデルが可能ではないか。

○ 信託期間

- ・ 親亡き後問題への対応を念頭に置けば、福祉型の信託は数十年に及ぶ長期のものではないか。
- ・ 福祉型の信託といえども、死後事務の処理や遺言代替を前提にすれば、信託業務は委託者の死後に集中し、信託期間は比較的短期になるのではないか。

(2) 福祉型の信託の担い手

上記のような制度設計の基本に関する様々な考え方を反映して、福祉型の信託の担い手については、以下のような議論がある。

- ・ 大量・定型的処理の可能な業務を主に営む既存の信託兼営金融機関・信託会社は、受益者の状況に応じた個別的な対応を必要とする福祉型の信託には、十分に対応できないのではないか。
- ・ 信託兼営金融機関・信託会社は、財産の管理・運用等の専門家ではあるが福祉の専門家ではないため、身上監護的配慮を十分に行うことは難しいのではないか。
- ・ 福祉型の信託の担い手としては、福祉事業や後見業務を行う公益法人、NPO法人、社会福祉法人等がふさわしいのではないか。
- ・ 高齢者・障害者の権利擁護の活動を行っている弁護士が福祉型の信託の受託者となることでより一層きめ細かい支援ができるのではないか。
- ・ 福祉型の信託の中には、現行の信託業法の下で厳格な規制・監督に服している既存の信託兼営金融機関や信託会社が担うことが適当なものもあるのではないか。
- ・ 新たな担い手を考えるためには、まずは福祉型の信託のニーズや当該ニーズに応えることのできる信託の内容について検証すべきではないか。そして、必要となる福祉型信託を類型化した上で、当該信託の担い手としてどのような者が適当であるのかを検討すべきなのではないか。類型化の基準としては、信託財産の金額や信託期間などが一応考えられるが、少額であっても障害者等の生活を支える財産であり、金額の多寡を基準にするのは適当ではないという考え方もあるのではないか。

(3) 福祉型の信託の担い手に対する規律のあり方

上記のような信託の担い手に関する様々な議論に対応し、その担い手に対する規律のあり方についても、以下のような区々な考え方がある。

① 規律の厳格性

- ・ 新たな担い手の参入を促すためにより緩やかな規律を適用することが必要ではないか。
- ・ 福祉型の信託は業規制の課されない民事信託の隣接分野であり、厳格な規律のなじまない分野ではないか。
- ・ 受益者が高齢者・障害者である場合は社会的保護が必要であり、むしろ現行の信託業法よりも厳格な規制を課すべきではないか。

②参入形態

- ・ 福祉型の信託の担い手は、財産的基盤や、長期にわたる受託の継続性・安定性、健全性の確保の観点から公益法人、NPO法人、社会福祉法人等法人受託者に限られるべきではないか。
- ・ 受益者の多様なニーズや変化に個別に対応するためには法人で対応する必要があるのではないか。
- ・ 永続性や受託者としての責任の重さから期間・内容などについて限定されとしても、弁護士等一定の資格を有し、自律的監督に服する個人による受託を認めるべき分野があるのではないか。

③兼業規制

福祉型の信託については、信託専門事業者の経営を支えるほどの信託報酬は期待できないため、兼業を認める必要があるとの意見と、信託業務は片手間で行えるものではなく、受託者として他人の財産を預かるからには信託業務に専念すべきであるとの意見の両論がある。

④財産的基盤

福祉型の信託の担い手も、他人の財産を預かる点で通常の信託の受託者と同様であり、一定の財産的基盤の確保が必要と考えられる。他方、弁護士等の個人の受託を認めるべきとの立場からは、

- ・ 管理型の信託業務のみを行えば、運用による損失等のおそれはなく、責任賠償保険への加入以外の財産的基盤は必要ないのではないか、
- ・ 重い財産的基盤要件を課されると、ボランティア的ないし他業に付随して行われる信託の引受けを阻害してしまう、

といった考え方がある。

⑤監督

受託を適正かつ安定的に継続するためには、財産的基盤、内部管理体制、継続的な営業体制の確保が必要であり、金融庁等の監督当局による監督が必要ではないかとの考え方が大勢である。これに対しては、以下のような指摘がある。

- ・ 財産管理はともかく、身上監護の適切性について金融庁のみで判断できるのか。誰がどのように監督していくのかが問題になるのではないか。
- ・ 弁護士受託の場合、懲戒制度等も含む弁護士自治により規律されるべきである。弁護士会による監督体制を一層整備すれば、監督当局による監督は不要ではないか。

⑥共同受託

信託法(平成18年法律第108号)で導入された職務分掌型共同受託は、福祉型の信託に活用することにより、多様で複雑な個々人のニーズに応える信託サービスの提供を可能にするのではないか。その際、共同受託に参画する各分野の専門家の責任関係の明確化が必要になるものと考えられる。

3. 今後の議論のあり方

福祉型の信託については、その必要性、重要性を踏まえ、引き続きその検討を進めなければならない。その際、高齢化が進む我が国の社会状況における当該信託の位置付け、今後の我が国における民事信託の利用動向、さらには、今後見直しが検討される公益信託との整合性に留意しつつ、本論点整理で指摘した各論点について議論を深めていくことが必要である。