

アメリカの私立大学内部留保課税法制

—トランプ税制改革：私大の過大基本財産投資所得課税の仕組み—

石 村 耕 治

《内容目次》

◆はじめに

- I 今回の改正を読み解くための連邦非営利公益団体課税制度の基礎
 - 1 連邦税法上の公益増進団体と私立財団とは
 - (1) “事業型”と“助成型”の区分
 - (2) トランプ税制改革前の寄附金控除限度額のあらまし
 - 2 規制税の課税対象となる取引や行為
 - 3 中間制裁とは何か
 - (1) 中間制裁導入の狙い
 - (2) 中間制裁のあらまし
- II 非営利公益団体関係税制改正の要点解説
 - 1 現金寄附に対する時限的な公益（慈善）寄附金控除額の引上げ
 - 2 大学競技観覧座席権にかかる公益（慈善）寄附金控除の適用廃止
 - 3 非関連事業（収益事業）所得課税にかかる改正
 - 4 法定額を超える過大役員報酬に対する課税
 - 5 私立大学の過大な基本財産から生じる投資所得への課税
- III 私立大学の内部留保と課税
 - 1 大学の基本財産とは何か
 - 2 私大の基本財産から生じる投資所得課税の仕組み
 - 3 私大の基本財産運用管理の仕組みと投資対象の多様化
 - 4 私大の基本財産（内部留保）にかかる投資所得課税の波紋
 - 5 私大の固定資産税代替協力金（PILOT）負担のうねり
 - (1) 固定資産税代替協力金（PILOT）協定における私大の所在
 - (2) ポストン市の固定資産税代替協力金（PILOT）協定
 - (3) コネチカット州での私大固定資産税負担をめぐる論議
 - 6 州レベルでの私大の内部留保に課税する動き
 - (1) マサチューセッツ州の私大基本財産（内部留保）課税法案
 - (2) マサチューセッツ州議会での審議
 - (3) 各界からの反応

IV 私大基本財産をめぐる連邦課税政策の展開と課題

- 1 大学の自治と課税権力
- 2 大学の基本財産に対する課税除外措置と減収試算
 - (1) 大学の基本財産に対する法人税免税に伴う収減試算
 - (2) 大学に支出した寄附金に対する所得控除による収減試算
- 3 連邦議会の私大基本財産投資所得課税の立法事由と経緯
 - (1) 連邦議会での私大基本財産投資所得課税政策の流れを変える動き
 - ①2006年12月の連邦議会上院財政委員会公聴会
 - ②2007年8月の連邦議会調査局(CRS)メモの公表
 - ③2007年9月の連邦議会上院財政委員会公聴会
 - ④連邦上院議員による136大学への基本財産の学生への還元状況の調査
 - ⑤2008年の基本財産の教育目的支出報告の義務化
 - ⑥2009年のリーマンショックで、一時、私大の過大基本財産問題は棚上げに
 - (2) 2014年に私大の過大基本財産問題が再燃、最終段階に
- 4 私大基本財産投資所得課税の評価
 - (1) 増加する私大基本財産投資果実は学生支援にいかされているのか
 - (2) 私大基本財産投資所得課税の税法理論上の評価
 - (3) 強制支出要件課税法案が採用されなかった理由

◆むすび

【資料1】アメリカ富裕上位18大学の概要 [2018年7月]

【資料2】アメリカ大学基本財産投資顧問企業の報酬額トップ10 [2016年度]

◆はじめに

トランプ税制改革（Trump tax reforms）を実現するための2017年減税・雇用法（TCJA=Tax Cuts and Jobs Act of 2017）（以下「トランプ税制改革法（TCJA）」ともいう。）は、2017年12月22日にトランプ大統領の署名を得て成立、2018年1月1日に施行された。トランプ税制改革法（TCJA）では、営利企業に関しては、法人税の引下げ（21%のフラット化）や法人の代替ミニマム税（AMT=alternative minimum tax）の廃止など重要な改正が行われた。一方、非営利公益団体（non-profit charitable organizations）に関しては、私立大学（以下、たんに「私大」ともいう。）に関連する改正が目立った。具体的には、内部留保（total reserve funds）の適正化や役員報酬の適正化のための課税強化、個人が支出する公益（慈善）寄附金控除（charitable contribution deduction）枠の拡大などの改正が行われた。

一部有名私大は、内部留保ともいえる巨額の基本財産（endowments）⁽¹⁾を抱えている。トランプ税制改革法（TCJA）では、こうした基本財産を投資して得た果実（investment return/投資所得）に対し、1.4%の規制税（excise tax）を課すことにした。また、大学の各役員や各従業員に対して支払われた年間報酬額が100万ドル（以下、\$ 1 = 100円で換算。1億円）を超えている場合には、超過支払額に対して21%の法人税率で大学に規制税を課すことにした。

今回、私大の投資所得をターゲットとした形で内部留保課税が実施されたが、その背景には、公器であるはずの私大がキャンパスをタックスヘイブン（無税地帯）のように見立てて、学生そっちのけで錬金に走る私大経営陣に対する連邦議会共和党良識派の強いいらだちがあった。いわく「私大の学費は年々高騰し、低・中所得世帯出身の若者には手が届かない学びの場となっている。約7割の学生が学費を工面するために学費ローンを組み、平均5万

(1) 本稿では、「endowment(s)」「エンダウメント(ツ)」を「基本財産」と邦訳しておく。「基金」またはわが国の学校法人会計における基本金をイメージして、「基本金」という邦訳を用いるのも一案である。もちろん、後述するように、アメリカ法にいう「endowment (s)」は、わが法でいう基本財産、基本金とは同義ではない。

ドルのローンを背負って卒業する。卒業後5年以内に返済不能になる卒業生が5割を超える。この状況を尻目に、私大役員は高額報酬を享受し、大学の基本財産は年々膨らみ、そこから生じる投資所得は巨額になっている」。

言い換えると、今回の法改正における連邦議会（共和党）の立法意思は、「私大に対して、寄附・出捐を受けた基本財産を必要以上に内部留保に積み増したり再投資に回すのではなく、格差社会の解消に知恵を絞り、できるだけ教育内容の改善や無償奨学金を充実することで、厳しい経済状況で現在学んでいる学生、あるいはこれから学ぼうとする人たちなどに向けて、大学本来の教育・研究事業（educational and scholarly activities）に費消・還元（payouts）せよ、支出・給付（distribution）せよ！」というものである⁽²⁾。

今回の内部留保課税で、全米におおよそ1,800校ある4年制私大のうち富裕な30校位がターゲットとなる⁽³⁾。例えば、ハーバード大学（Harvard University）は、2017年会計を基にすると納税額は約4,300万ドル（43億円）に上る⁽⁴⁾。また、マサチューセッツ工科大学（MIT=Massachusetts Institute of Technology）は、納税額が約3,000万ドル（30億円）に上る。この改正を協議した連邦議会上下両院協議会（Conference Committee）によると、今後10年間で約18億ドルの財政収入になると見積もられている⁽⁵⁾。

この私大に対する内部留保課税は、今後、拡大の方向をたどるのか、あ

(2) 本稿では、「payout」を「費消・還元」と邦訳しておく。また、非配当法人である私立大学など非営利公益団体のコンテキストにおいて、「distribution」を「支出・給付」と邦訳しておく。「配当」とは邦訳しない。また、payoutとdistributionをほぼ同義でとらえている。

(3) なお、アメリカの大学をはじめとした高等教育機関については、その質保証制度を含め邦文による紹介として詳しくは、大学評価・学位授与機構『諸外国の高等教育分野における質保証システムの概要：アメリカ合衆国』（2010年）参照。

(4) ハーバード大学学長は、「この前例のないような規制税の導入は、私ども大学の学生や研究を支援する体制を弱体化させるもの以外の何ものでもない。」と批判している。See, McDonald, “Harvard Says Endowment Tax Would Have Cost \$43 Million This Year,” Bloomberg BNA, 245 Daily Tax Report, Dec. 22, 2017, at G-4.

(5) See, JCT, “Estimated Budget Effects of the Conference Agreement for H.R. 1, Tax Cuts and Jobs Act,” JCX-67-17 (12/18/17). 本稿末の添付【資料1】参照。

るいは政権交代などにより廃止の方向に向かうのかは定かではない⁽⁶⁾。

I 今回の改正を読み解くための連邦非営利公益団体課税制度の基礎

連邦税法（内国歳入法典/IRC=Internal Revenue Code、以下「IRC」ともいう。）は、伝統的に、非営利公益団体の法人所得に対しては課税除外（免税）措置を講じてきた。

1950年に、本来の公益（慈善）事業に関連しない事業に対する課税（非関連事業所得課税/UBIT=unrelated business income tax）、いわゆる「収益事業課税」を実施した。しかし、非営利公益団体が受け取る配当（dividends）、利子（interest）、ロイヤルティ（royalties）、アニュイティ（annuities/定期間投資受取収益）、ほとんどの賃料（rents）、キャピタルゲインやロスなど、いわゆる経営支配を伴わない受動的な投資所得（passive income）については、この非関連事業所得課税（UBIT）の対象から除外した（IRC 512条b項1号・2号・3号・5号）⁽⁷⁾。連邦議会がこれら受動的な投資所得を非関連事業所得課税（UBIT）の対象から除外したのは、この種の非営利公益団体の投資所得は、免税にしても市場競争面で営利企業に不利にならないこと、また、こうした投資所得は、教育機関をはじめ各種の非営利公益団体の本来の事業を遂行するにあたり重要な原資になっているとの認識に基づく⁽⁸⁾。

(6) 全米49の大学学長・理事長は、改正法施行後も、この法案を推進した連邦議会上院リーダーのミッチ・マコーネル（Mitch McConnell）議員（ケンタッキー州選出・共和党）に対し反対意見を表明している。See, Letter to Congressional Leaders from 49 College and University Presidents (March 7, 2018). Available at: <https://www.wlu.edu/Documents/president/Official%20Endowment%20Tax%20Letter%20to%20Leadership.pdf>

(7) ただし、その後1969年に、借入金を使った金融商品への投資やセール・アンド・リースバック取引が濫用されたために、非関連借入投資所得（unrelated debt-financed income）は、UBITの対象になった（IRC 514条b項1号A-E、514条b項3号、514条c項2号・4号・5号・6号・8号）。

(8) See, H.R. Rep. No.2319, 81st Cong., 2d Sess. 38-40 (1950) ; S. Rep. No. 2375, 81st Cong., 2d Sess. 30-31 (1950).

こうした連邦の課税取扱いを受ける非営利公益団体は、私立の教育機関、宗教団体、文化団体、ボランティア活動団体など実に多様である。これらのうち、その中核を占めるには、IRC 501条c項3号上の団体（以下「501c3団体」という。）である。連邦税法（IRC）は、501c3団体を、その公益度に応じて、「公益増進団体（public charities）」と、「私立財団（private foundations）」に分類する。さらに、「私立財団」を「事業型」と「助成型」に細分する⁽⁹⁾。

こうした501c3団体の税法上の類型化は、1996年の税制改正により実施された。そのねらいは、端的に言えば、501c3団体を、非営利公益活動促進の公器として使いやすくするとともに、税制優遇または租税回避スキームとして活用することを抑制することにあった。

このために、例えば、個人寄附者に法認する公益（慈善）寄附金控除率のインセンティブの差別化を図った。すなわち、「公益増進団体」または「事業型私立財団」にあてはまる501c3団体に寄附金に支出する個人寄附者に対しては、公益（慈善）寄附金控除限度額を高く設定している。一方、「助成型私立財団」にあてはまる501c3団体に寄附金を支出する個人寄附者に対しては公益（慈善）寄附金控除限度額を低く設定している。また、一部の富裕層が同族支配の色合いの濃い財団（基金）を設立し、501c3団体に法認されている税制優遇または租税回避スキームとして活用することを防止するために規制税（excise tax）⁽¹⁰⁾を導入した。すなわち、「私立財団」に分類される501c3団体の一定の不適切な取引や行為に対して規制税を賦課することにより、公的規制を加え、抑止を求めることができる仕組みがつくられた（IRC 4940条～4946条）。

(9) 拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』（財経詳報社、2017年）168頁以下参照。

(10) 非営利公益団体にかかる「excise tax（規制税）」とは、どのような性格の租税なのか問われる。学問的には、納税者である非営利公益団体のある取引や行為を規制する目的で課され、所得にかかる租税であると解されている。したがって、たばこや酒類などを課税対象に課されるexcise tax（個別消費税）とは区別してとらえられる。

1996年の税制改正では、「私立財団」による不適切な取引や行為に対する規制税の仕組みが整備されたものの、「公益増進団体」による不適切な取引や行為については、引き続き連邦課税庁（内国歳入庁/IRS=Internal Revenue Service、以下「IRS」ともいう。）がそれらを放置するか、あるいは課税除外（免税）資格のはく奪か、二者択一の状態に置かれた。公益増進団体を不適切な取引や行為に手が付けられたのは、1990年代に入ってからである。大型公益増進団体であるユナイテッド・ウェイ（United Way）の乱脈運営の発覚などが契機である。

1996年の税制改正法で、「公益増進団体」を対象とした中間制裁（intermediate sanctions）の仕組みが導入された。

この中間制裁制度は、連邦税法（IRC）4958条に「過大利益取引にかかる税（Taxes on excess benefit transactions）」のタイトルで盛られ、501c3団体およびIRC501条c項4号〔社会福祉団体/social welfare organizations〕（以下「501c4団体」という。）などとの不適切な取引で過大利益を得た個人や団体に対して、「中間制裁（intermediate sanctions）」を加えるものである。ちなみに、「中間制裁」は通称である。正式名称は「過大利益取引にかかる税（Taxes on excess benefit transactions）」である。

1 連邦税法上の公益増進団体と私立財団とは

連邦税法（IRC）は、「公益増進団体」と「私立財団」とを具体的に定義していない。たんに、「私立財団」とは、「公益増進団体以外の団体」と消極的に定義するにとどまる。一般に「私立財団」カテゴリーにあてはまる501c3団体の典型としては、特定企業の支配色の濃い“企業財団”や同族支配の色合いが濃い“家族財団”などをあげることができる。「私立財団」カテゴリーに該当する501c3団体に対しては、その投資収益や不適切な取引・行為などを対象に一定の規制税（excise tax）が課される。また、こ

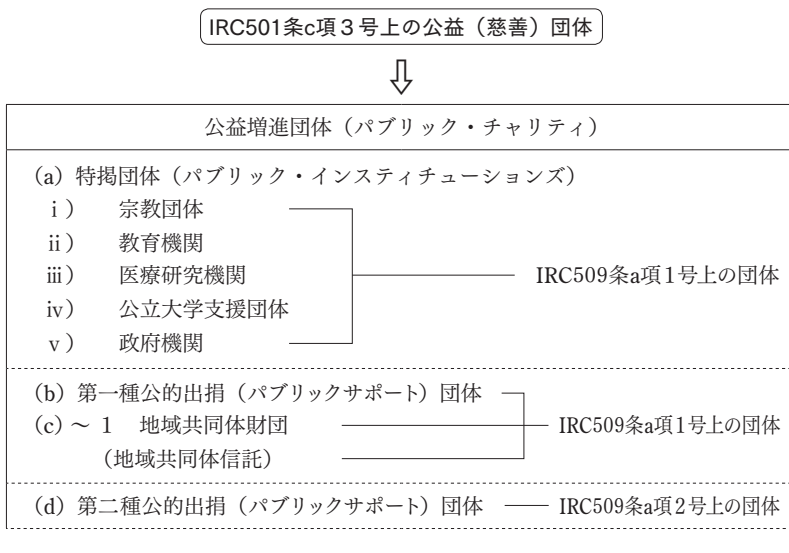
の規制税はそうした取引・行為に関わった者にも課される⁽¹¹⁾。

(1) “事業型”と“助成型”の区分

連邦税法 (IRC) は、「私立財団」カテゴリーに該当する501c3団体を、さらに、「事業型私立財団 (private operating foundations)」と「助成型私立財団 (private non-operating foundations)」に区分する。

この区分は、「私立財団」のうち、公益性が高く自らが積極的に公益事業/社会貢献活動を推進しようという意欲のある“事業型”と、そうでない“助成型”とを差別化することにねらいがある。事業型と認定されることの最大のメリットは、個人寄附者の所得金額の計算上当該団体に対して支出された公益 (慈善) 寄附金控除比率が高く、優遇されることにある。

【図表 1】公益増進団体と私立財団の区分



(11) See, generally, Bruce R. Hopkins & D. Benson Tesdahl, *Intermediate Sanctions: Curbing Nonprofit Abuse* (Wiley, 1997).

(e) 公益増進団体後援団体	IRC509条a項 3号上の団体
(f) 公共安全試験団体	IRC509条a項 4号上の団体
公益増進団体 ((a) ~ (f) に該当しない場合) ↓	
私立財団 (プライベート・ファウンデーション)	
(a) 事業型私立財団 (プライベート・オペレーティング・ファウンデーション)	(b) 非事業型私立財団 (プライベート・ノンオペレーティング・ファウンデーション)
IRC4942条j項 3号上の区分	

(2) トランプ税制改革前の寄附金控除限度額のあらまし

トランプ税制改革前の公益増進団体ならびに事業型私立財団および助成(非事業)型私立財団に関する連邦税法(IRC)上の公益(慈善)寄附金控除限度額のあらましを图示すると、次のとおりである⁽¹²⁾。

【図表2】連邦所得税上の「公益増進団体」および「私立財団」への寄附金控除限度額

項目 \ 種類	公益増進団体	私立財団	
		事業型	助成型
個人の寄附金控除(現金) (評価性資産) 遺贈への控除	50%まで 原則30%まで 全額	50%まで 原則30%まで 全額	30%まで 20%まで 全額
法人寄附金控除限度額 (現金)	課税所得の10%まで 課税所得の10%まで	同左 同左	同左 同左
投資収益課税(規制税) 公益性確保のための各種課税	なし あり(中間制裁)	2%(または1%) あり	2%(または1%) あり

- * (1) 公益増進団体 (public charities) に支出した寄附金にかかる控除は、公共安全試験団体 (IRC509条a項 4号) には適用なし。
- * (2) 個人の公益(慈善)寄附金控除は、概算控除 (standard deduction) 対象者 (non-itemizers) には認められない。言い換えると、項目別控除対象者 (itemizers) の場合で、項目別控除調整後総所得 (AGI=Adjusted Gross Income) をもとに計算される。
- * (3) 連邦遺産税は、非課税である。

(12) 雨宮孝子・石村耕治ほか著『全訳 カリフォルニア非営利公益法人法』(信山社、2000年) 37頁以下、拙著『日米の公益法人課税法の構造』(成文堂、1992年) 44頁以下参照。

2 規制税の課税対象となる取引や行為

すでにふれたように、「私立財団」は、税法固有の概念・類型である。1996年の税制改正ではじめて類型化された。そのねらいは、一部の富裕層が同族支配の色合いの濃い財団（基金）を設立し、公益性の高い団体に認められている税制優遇を租税回避スキームとして濫用することにストップをかけることにあった。

規制税（excise tax）の課税対象となる取引や行為の概要は、次のとおりである（IRC 4940条～4946条）。

【図表3】規制税の課税対象となる取引や行為

①私立財団の投資所得(Excise tax based on investment income) (IRC 4940条)
私立財団の純投資所得（net investment income）に対しては、原則年2%の規制税が賦課される。ただし一定の要件を充たす場合には1%に減額される（二段階課税制/two-tier tax regime）。
②自己取引 (Tax on self-dealing) (IRC 4941条)
財団と財団関係者など不適格者との間での自己取引（利益相反取引）は禁止される。自己取引を行った不適格者には、当初、5%の規制税が賦課される。是正されない場合には、200%の規制税が課される。一方、その取引に関わった理事など財団管理者（manager）には当初2.5%、是正されない場合には50%の規制税が賦課される。
③私立財団の本来の事業への最低強制支出 (Tax on failure to distribute income) (IRC 4942条)
私立財団は、前課税年末の投資果実（investment return）の5%以上を助成事業や公益目的事業に支出するように求められる。適格支出がなされない場合、財団には、未支出額に15%の規制税が課される。是正されない場合には、規制税率は順次、30%、100%と高くなる。
④私立財団の過大な持株保有 (Tax on excess business holdings) (IRC 4943条)
私立財団は、原則として1営利企業の株式の保有が20%までに制限される。課税年のどの時点でもこの保有制限を超えると、超過持株価額に10%の規制税が賦課される。IRSとの協議に基づき指定された期間（5～10年）内に是正されない場合には、200%の規制税が賦課される ⁽¹³⁾ 。

(13) トランプ税制改革法(TCJA)は、今(2018)年1月1日に施行された。これに続き、連邦議会は、2月9日に、2017年6月に議会上程されていた「2017年慈善企業法

⑤私立財団の目的を危うくする投資

(Tax on investments which jeopardize charitable purpose) (IRC 4944条)

私立財団の役員は、財団の資産運用にあたり私法上の慎重な投資者原則 (prudent investor rules) や忠実義務/信認義務を負う。このことから、公益 (慈善) 目的の達成を危うくするような財団の基本財産や留保所得の投資は認められない。こうした危険な投資があった場合には、財団およびその管理者に対し当該投資額の5%の規制税が賦課される。是正されない場合には、財団に25%、管理者に5% (ただし、1万ドルが上限) の規制税が賦課される。

⑥課税対象支出 (Tax on taxable expenditures) (IRC 4945条)

財団は、特定候補の選挙活動費など不適格な支出をしてはならない。不適格支出額は、規制税の課税対象となる。不適格な支出があった場合には、財団に当該支出額の20%、故意にその支出に関与した役員等の管理者には5%の規制税が賦課される。是正されない場合には、財団には100%、役員など管理者に50%の規制税が賦課される。

(Philanthropic Enterprise Act of 2017) を通過させた。同法は、トランプ大統領の署名を得て成立し、2018年1月1日に遡って施行された。この法律は、俗に「ニューマンズ・OWN特例 (Newman's Own Exception)」とも呼ばれる。名優ポール・ニューマンの慈善遺産を引き継ぎ設立されたニューマンズ・OWN財団 (Newman's Own Foundation) に対する私立財団の過大な持株保有 (Tax on excess business holdings) (IRC 4943条) 特例を法認することがねらいだからである。当初、この特例は、トランプ税制改革法 (TCJA) のなかでも提案されたが、最終的には廃案となった。このため、単独法として審議し・成立にこぎつけた。この特例は、その後、連邦税法 (IRC) に 4943条g項 [独立して運営される慈善企業に限定した特定保有の特例 (Exception for certain holdings limited to independently-operated philanthropic business)] として編入された。ちなみに、ニューマンズ・OWN財団は、2005年に、ポール・ニューマンの遺志に従い、彼が1982年に設立した食品会社「ニューマンズ・OWN (Newman's Own Inc, LLC)」の全株式を出捐して創設された。今や巨大な食品コングロマリット企業に成長したニューマンズ・OWN社は、「利益をすべて慈善活動に寄附する (100% profits to charity)」方針で経営されてきた社会企業 (social enterprise) である。IRC 4943条g項は、私立財団に対して営利会社の持分を100%出捐することを法認し、条件としてその会社が当該財団から独立して経営され、かつ税引き後収益のすべてを慈善目的に供することを求め、過大事業保有にかかる規制税の適用や課税除外 (免税) 資格はく奪の対象外とするものである。ニューマンズ・OWN特例は、私立財団に対する規制税に関する重要な改正であるが、本稿の射程外である。詳しくは、拙論「トランプ税制改革で変わった非営利公益団体税制」公益法人2018年9月号~11月号参照。

3 中間制裁とは何か

1988年10月、連邦議会は、連邦納税者に対する連邦税法の執行/コンプライアンス、とりわけ税務調査と徴収過程における適正性と公平性を確保し、内国歳入法典 (IRC) に納税者の権利保護措置を強化するための条項を盛り込むための税制改正法 (TAMRA=Technical and Miscellaneous Revenue Act of 1988) を成立させた。この1988年税制改正は、一般に、第1次納税者権利章典法 (TBORI 1=Taxpayer Bill of Rights 1)、通称で「T1」と呼ばれる。その後、1996年税制改正で、連邦議会は、さらに納税者の権利を深化させるために、第2次納税者権利憲章典法 (TRORI 2=Taxpayer Bill of Rights 2)、通称で「T2」を成立させた⁽¹⁴⁾。

T2では、連邦税法 (IRC) に新たに「公益増進団体 (public charities)」を対象として4958条【過大利益取引にかかる税 (Taxes on excess benefit transactions)】が新設された。「公益増進団体」との不適切な取引で過大な利益を得た個人や団体に対して「中間制裁 (intermediate sanctions)」としてこの税を課すことがねらいである。

典型的な過大利益取引としては、理事その他団体管理者への不相応に過大な報酬 (unreasonably excessive overcompensation) の支払があげられる。また、団体とその関係者 (不適格者) との間での独立当事者間価額 (arm's length price) よりも著しく低額または高額な団体資産の譲渡などがあげられる。

(1) 中間制裁導入の狙い

中間制裁が導入される前までは、課税除外の特典を付与された「公益増進団体」の適格を有する非営利公益団体が、その関係者との間で不適切な取引をしていた場合、連邦課税庁 (IRS) は、①その違犯を見逃すか、ま

(14) その後、1998年には「T3」、2014年には「T4」と続いていった。詳しくは、拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』・前掲注9、323頁以下参照。

たは②その団体の課税除外（免税）資格を取り消す処分を行うよりなかった。IRSは、①不適切取引を見逃すわけにはいかず、かといって、②団体の課税除外資格取消処分をすると、不適切取引に関係していない団体の利害関係人（ステークホルダー）の権利利益を侵害することになりかねない。こうした不都合を調整するために、1996年7月30日に連邦議会がT2で設けたのが、①と②とを折衷する③中間制裁（intermediate sanctions）の仕組みである。したがって、中間制裁は、本来、納税者一般の権利利益の保護につながるとの発想に基づく⁽¹⁵⁾。

（２）中間制裁のあらまし

中間制裁は、1995年7月14日以後に生じた過大利益取引に適用された。その後、2002年1月23日に、連邦財務省（Treasury Department）は、過大利益取引にかかる税（中間制裁）に関する財務省規則（Treasury regulations）を発出した（§ 53.4958-1~8）。

連邦税法（IRC 4958条）および財務省規則（Treasury Regulation § 53.4958-1~8）によると、中間制裁（過大利益取引にかかる税）のあらまきは、次のとおりである。

【図表４】 中間制裁のあらまし

①中間制裁の対象となる「不適格者（disqualified persons）」の範囲
「501c3団体および501c4団体の業務に実質的な影響力を行使できる地位にある者ならびにその家族」である。これらの者は、IRC本法や財務省規則では「不適格者（disqualified persons）」と呼ばれる。具体的には、次のような個人や事業体（ただし、以下に限定されない。）をさす（IRC 4958条f項1号）。

(15) See, Andrew J. Hagler, “Section 4958: Intermediate Sanction and Tax Exempt organizations,” 28 *Taxation of Exempts* 44 (March/April, 2017). 邦文での研究としては、雨宮孝子「NPOの法と政策：米国税制のパブリック・サポート・テストと悪用防止の中間的制裁制度」三田学会雑誌92巻4号（2000年）参照。

<ul style="list-style-type: none"> ・その団体の業務に実質的影響力を行使することのできる地位にある者(問題となった取引の終了時から5年間に影響を行使できる地位にあった者を含む)。具体的には、非営利公益団体の理事長、理事、評議員、特別委員会の構成員、監事、経理部長など(通常、私法上の忠実義務/信認義務を負う者が想定される。) ・非営利公益団体理事会の投票権ある構成員 ・非営利公益団体の投票権、収益または受益権の35%以上を持つ事業体(35% controlled entity) ・実質的な出捐者 ・不適格者の配偶者 ・不適格者の兄弟、祖先、子ども、孫、ひ孫およびそれぞれの配偶者 ・故意かつ合理的な理由もなく過大利益取引に参加した非営利公益団体の管理者
<p>②制裁の額</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 不適格者 不適格者には、役務または取引にかかる独立当事者間価額を超えた額(過大利益取引額)の25%の税を課す(IRC 4958条a項1号)。ただし、是正を求められた期日までに具体的な措置が講じられない場合には、200%の税を追加して課す(IRC 4958条b項)。 ・ 団体管理者 故意かつ合理的な理由もなく過大利益取引に参加した団体管理者には、各不適格取引につき過大額の10%の税を課す(IRC 4958条a項2号)。ちなみに、「団体管理者(organization manager)」とは、役員、理事、評議員、特別委員会メンバーその他取引する権限を有する者を指し、その職位は問わない(IRC 4958条c項2号)。原則として、弁護士や会計士など委任契約に基づき専門知識を団体に提供する職業専門家は、含まない。
<p>③役員報酬にかかる証明責任</p> <p>過大利益取引であるとして最も問題になるケースの1つとして、不相応に高額な過大役員報酬がある。財務省規則では、問われた団体は、次の3つの要件を充たすことができる場合には、証明責任を課税庁(IRS)側に転嫁できるとする(財務省規則 53.4958-6 (c))。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・報酬額が、利益相反のない個人で構成される第三者機関により事前承認を受けていること。 ・当該第三者機関が、その承認をするに際して、公正な市場相場、または標準報酬額報告など適切なデータを入手し、かつそれに信頼を置いていること。 ・当該第三者機関が、十分な資料に基づいて意思決定を行っていること。

トランプ税制改革法(TCJA)では、非営利公益団体の規制強化に、この中間制裁(intermediate sanction)と呼ばれる特別の規制税(special excise tax)ないし規制税(excise tax)を広げる改正が目立つ。とりわけ、

規制税を公益増進団体にも広げているのが特徴である⁽¹⁶⁾。

II 非営利公益団体関係税制改正の要点解説

トランプ政権による連邦非営利公益団体税制改正では、その底流においては、民間非営利公益セクターに対する税制を通じた政府規制の強化が目立つ。このため、連邦議会での法案の審議段階から、同セクターからの異論が相次いだ⁽¹⁷⁾。

とりわけ、今回の非営利公益団体関係の税制改正では、連邦税法（IRC）上の501c3団体の1つである私立大学（private universities and colleges）への課税強化が目立った。

連邦議会共和党は、かねてから私立大学が年々基本財産（endowments）、内部留保（total reserve funds）を積み増し続ける一方で、学費値上げに走る動きに批判を強めていた。連邦議会共和党は、私大の内部留保に対する規制課税（excise tax）の必要性を説いてきたが、トランプ政権の誕生に伴う今回の税制改正で、その途を拓いた。このため、今回の非営利公益団体税制の改正に対しては、とりわけ、私立大学界からの異論が相次いでいる⁽¹⁸⁾。

(16) トランプ税制改革法（TCJA）における非営利公益団体税制の見直しについては、See, Bruce R. Hopkins, “The Tax Cuts and Jobs Act Brings New Law for Tax: Exempt Organization” 29 *Taxation of Exempts* 3 (March/April, 2018) ; Laura Kalick, “Six Tax Reform Issues Impacting Nonprofit Organizations, BDO international (March 29, 2018). ちなみに、私立財団に適用ある規制税を“狭義の規制税”と呼び、狭義の規制税と公益増進団体に適用ある特別規制税とを1つにして“広義の規制税”と呼ぶこともできる。

(17) See, e.g., Joint Letter of Opposition to the Senate Tax Reform Bill (Nov. 29, 2017). Available at: <https://www.cof.org/content/joint-letter-opposition-senate-tax-reform-bill>

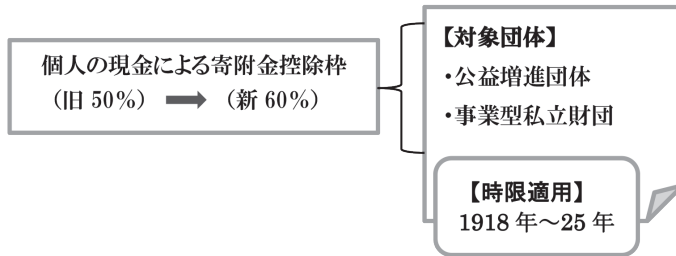
(18) 教育問題に関する政策提言団体であるアメリカ教育協議会（ACE=American Council on Education）は、改正法案が提出された段階から、この課税に反対している。See, ACE, Endowment Excise Tax Provision in the Senate Version of H.R. 1, the Tax Cuts and Jobs Act (Nov. 27, 2017).

1 現金寄附に対する時限的な公益（慈善）寄附金控除額の引上げ

トランプ税制改革法（TCJA）前までは、個人の公益（慈善）寄附金控除限度額は、その寄附を受け入れる団体により、50%、30%または20%となる（前記【図表2】参照）。これが、改正後、60%まで増額された。

ただし、この改正は、2018年1月1日から2025年12月31日までの時限で適用される（TCJA 11023条による改正IRC 170条1項G号）。時限適用となったのは、所得税減税が時限適用であることに対応したものである。

【図表5】公益（慈善）寄附金控除増額の対象となる団体



2 大学競技観覧座席権にかかる公益（慈善）寄附金控除の適用廃止

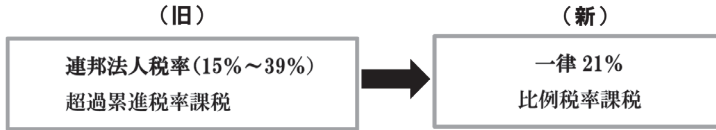
個人納税者は、大学競技観覧座席権（college athletic seating rights）を購入するために大学などの高等教育機関に支払をしたとする。この場合で、①その金額が高等教育機関の利益に資し、かつ②当該金額が支払との交換でなければ当該大学の競技観覧座席チケットを購入する権利を取得することができない形になっているときには、課税所得計算上、当該支払額の80%相当額までを公益（慈善）寄附金として所得控除の対象にすることが認められてきた（IRC 170条1項）。

しかし、トランプ税制改革法（TCJA）は、2017年12月31日後にしたこの種の支払については、公益（慈善）寄附金の対象としないことにした（TCJA 13724条）。

3 非関連事業（収益事業）所得課税にかかる改正

トランプ税制改革法（TCJA）では、連邦法人税率のフラット化【すなわち、従来は連邦法人所得税を15%～39%の超過累進税率で課税してきたものを21%の比例税率で課税する抜本的な見直し】が行われた⁽¹⁹⁾。

【図表6】トランプ税制改革：連邦法人税率のフラット化



連邦法人税率のフラット化に歩調を合わせる形で、非営利公益団体の非関連事業所得課税（UBIT=unrelated business taxable income）、すなわち収益事業所得課税率を21%とした（TCJA 13001条a項による改正IRC511条a項1号、同項2号のA）。

また、これまで、非営利公益団体が複数の収益事業を営む場合で、1つの収益事業で出た損失（赤字）は、他の収益事業が黒字であるときには、損益通算(offset)が認められていた。しかし、トランプ税制改革法(TCJA)は、原則として、この種の損益通算を認めないことにした（TCJA 13702条b項1号）。

この改正を協議した連邦議会上下両院協議会（Conference Committee）によると、この損益通算の廃止により、今後10年間（2018年～2027年）で、連邦は、約35億ドルの財政収入を得ると見積もられている⁽²⁰⁾。

(19) 加えて、法人に対する代替ミニマム税（AMT=alternative minimum tax）も廃止された。連邦のAMTについて詳しくは、拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』・前掲注9、86頁以下参照。

(20) See, JCT, “Estimated Budget Effects of the Conference Agreement for H.R. 1, Tax Cuts and Jobs Act,” JCX-67-17 (12/18/17).

4 法定額を超える過大役員報酬に対する課税

トランプ税制改革法 (TCJA) は、課税対象外 (免税) となる非営利公益団体の各役員や各従業者に対して支払われた年間報酬額が100万ドル (\$ 1 = 100円で、1 億円) を超えている場合、超過支払額に対して21%の法人税率で団体に課税することにした (TCJA 13602条による改正IRC 4960条)。この定額基準を導入した改正 [過大役員報酬に対する規制税 (excise tax on excessive compensation)] がターゲットとするのは、主に、有名私立大学、非営利の病院、全国規模の大型非営利公益団体などの役員や従業者 (2017年1月1日から勤務していた前役員や従業者を含む。) である。

このことから、法定限度額100万ドルを超える過大役員 (従業者) 報酬が支払われた場合には、その理由を問わず、過大額に対して21%の比例税率で支払をした団体に対して規制税が課される⁽²¹⁾。

5 私立大学の過大な基本財産から生じる投資所得への課税

連邦議会は、私大の内部留保ともいえる基本財産に対する課税をあたり、次のような案 (課税方式) を精査していた。

【図表7】 私大の基本財産に対する課税方式の選択

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">①基本財産自体に対して課税する案 (excise tax on endowments)②私立財団の本来の事業への最低強制支出 (tax on failure to distribute income) (IRC 4942条) [前掲【図表3】③参照] にならって「私大の基本財産の本来の教育・研究事業への5%最低強制支出を義務づけ適格支出がなされない場合、当該私大には未支出額に15%の規制税を課す案 (15% excise tax on failure to mandatory spending rates of 5% of endowments)③学生数を基にした基準額 (免税点) を超える場合に保有する基本財産から生じる投資所得に対して比例税率で課税する案 |
|---|

(21) See, James A. Nitsche, "Section 4960: New Excise Tax on Excessive Compensation," 29 Taxation of Exempts 3 (May/June, 2018).

④私大の一定の基本財産に対して支出された寄附金に対して公益（慈善）寄附金控除を制限する案（a limitation on the charitable deduction for certain donations to endowments）⁽²²⁾。

最終的には、③学生数を基にした基準額（免税点）を超える場合に保有する基本財産から生じる投資所得に1.4%で課税する案で決着した（IRC4968条a項）⁽²³⁾。

これまで、私大に限らず、課税除外（免税）資格を有する501c3団体などは、基本財産からあがる果实には連邦所得課税（法人所得課税や源泉所得課税）を課されてこなかった⁽²⁴⁾。また、営利法人の場合、事業のための合理的必要性（necessary business needs）を超える内部留保に対しては、連邦所得課税として内部留保税（AET=accumulated earnings tax）が課される（IRC 531条以下）。しかし、501c3団体などに対しては、この内部留保税（AET）は適用除外となっている（IRC 302条b項2号）⁽²⁵⁾。

今回の税制改正では、所得課税は引き続き非課税（免税）取扱いとするものの、私大にターゲットを絞って別建ての規制税の対象とすることにした。すなわち、基本財産を一種の内部留保（accumulation, reserve funds）とみて、法定額を超える過大な内部留保から生じた果实（投資所得）対して1.4%の税率で規制税（excise tax）を課すことにしたわけである。

(22) See, Janet Lorin & Loren Streib, House Panel Questions College Endowment Spending, Tax Benefits (Oct. 7, 2015).

(23) See, Molly F. Sherlock *et al.*, “College and University Endowments: Overview and Tax Policy Options,” Congressional Research Service 7-5700 (May, 2018).

(24) See, Brace R. Hopkins, “Chapter 11: Other Charitable Organizations,” in *The Law of Tax Exempt Organizations* (10th ed., Wiley, 2011). 拙著『日米公益法人課税法の構造』（成文堂、1992年）222頁以下参照。

(25) 連邦留保金課税（AET）について詳しくは、拙論「法人留保金課税制度の日米比較」白鷗大学法科大学院紀要7号（2013年）；拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』・前掲注9、222頁以下参照。また、拙論「図説：留保金課税法制入門～日米の課税法制比較を含めて」国民税制研究4号（2018年）所収参照。

Ⅲ 私立大学の内部留保と課税

トランプ税制改革法 (TCJA) で導入された私大を対象とした内部留保課税では、学費を負担するフルタイム500を超える学生数を基準に算出した法定額 (免税点) を超える基本財産から生じた投資所得に1.4%の比例税率で規制税を賦課する仕組みになっている。ただ、実際にこの課税の対象は、全米に約1,800校ある4年制私大のうち30校程度である。このことも手伝ってか、課税対象となる「基本財産」の定義や範囲とか、「フルタイム学生」の定義とか細目を規定した財務省規則 (Treasury regulations) とか連邦課税庁 (IRS) の通達 (rulings) などの発出が遅れており、実務的にはいまだよくわからないことが多い。このため、私大財務担当者の間には戸惑いがみられる。

1 大学の基本財産とは何か

アメリカの場合、一般に、私大を含む501c3団体の「基本財産 (endowments)」「エンダウメント (ツ)」とは、きわめて幅広い種類のものを含む「内部留保総額 (total reserve funds)」をさす⁽²⁶⁾。ただ、基本財産を、その特徴に注目して大きく分けるとすると、おおよそ次の3つになる⁽²⁷⁾。

(26) 法律用語としての「endowment (s)」「エンダウメント (ツ)」とは、寄附者が用途を限定して支出 (出捐) した寄附金からなる基金をさす。しかし、実務的には寄附金に加え、寄附金を元手に購入した債券、株式などに加え、先物取引、ヘッジファンドやプライベート・エクイティ (オルタナティブ投資) その他の金融資産や不動産などの実物資産を含む投資レンジ、「内部留保総額 (total reserve funds)」をさす。また、通例、私立大学を含む非営利公益団体/法人の「endowment (s)」は、複数の小規模基金 (funds) からなる。また、ほとんどの場合、運用の対象となる資産 (原資) は同窓生や広く一般から支出された寄附金 (giving, donation) からなる複数の基金 (endowment funds) であるのが特徴である。私立大学によっては、無償奨学基金や研究奨励基金、招聘教授用基金など大学によっては、何千もの個別基金で構成されている。See, ACE (American Council on Education), Understanding College and University Endowments (ACE, 2014). Available at: <http://www.acenet.edu/news-room/Documents/Understanding-Endowments-White-Paper.pdf>

(27) 「基本財産 (endowment (s))」については、私法上の定義、会計上の分類、と税法上の定義では異なる。州法 (私法) 上の定義については、公益 (慈善) 団体、政

【図表 8】基本財産の主な種類と特徴

- ①**永久基本財産 (permanent endowment/true endowment)** とくに期間の定めがなく、出捐された元本+その果実、またはその果実のみを本来の事業に費消・支出するタイプの基本財産
- ②**期限付基本財産 (term endowment)** 一定期間内に、元本+その果実、またはその果実のみを本来の事業に費消・支出するタイプの基本財産。一般に、期間経過後は、その財産の処分は自由である。
- ③**準基本財産 (quasi-endowment)** 本来の事業に供することを目的に、遺贈、贈与を受けた財産で、その費消・支出の用途が限定されていない基本財産

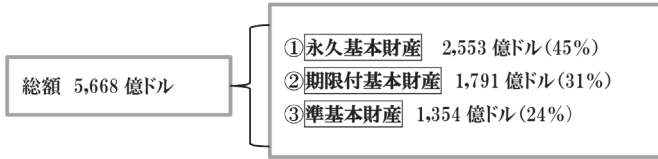
アメリカの各私大の財務状況については、各私大がウェブサイトに公表する「年次財務報告書 (Annual Financial Report 2018 : XXX University/College)」、または「財務部報告書 (Report of the Treasurer, Office of Finance & Treasury, XXX University/College)」などをみればわかる。

こうした各私大の財務データをもとに「連邦教育省 (U.S. Dept. of Education)、全米大学事業担当者協会 (NACUBO=National Association of College and University Business Officers)、連邦議会図書館の連邦議会調査局 (Congressional Research Service, Library of Congress)、連邦課税庁 (IRS) などが全米主要大学の財務データを集約し、公表している。NACUBO のデータ⁽²⁸⁾によると、2017年時点で、全米私大の基本財産の内訳は、次のとおりである。

府機関等の「機関 (institution)」の基金を適用対象とした統一機関基金慎重運用法 (UPMIFA=Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act of 2006) 2条2項などを参照。1972年UPMIFAは、1972年に公表された統一機関基金運用法 (UMIFA=Uniform Management of Institutional Funds Act of 1972) の後継法である。See, “The Law of Trusts and Trustees Appendix 20A,” in Bogart’s Trusts and Trustees (June 2018 Update). アメリカ諸州における大学法人の資産運用と慎重人原則の展開について、拙論「規制緩和時代の私立大学運営と税財政法務」獨協法学91号531頁以下 (2013年) 参照。

(28) See, 2017 NACUBO-Common fund Study of Endowments, at, 100.

【図表9】全米私大に基本財産の内訳 (2017年)



2 私大の基本財産から生じる投資所得課税の仕組み

トランプ税制改革法 (TCJA) では、2018年1月1日以降に施行された連邦税法 (IRC) 4968条は「私立大学の投資所得を標準とする規制税 (Excise tax based on investment income of private college and universities)」の表題で、私大が保有する基本財産 (endowment) を投資して得た所得 (利子・配当・ロイヤルティなど) には、法定の免税点を超過していることを条件に、1.4%の規制税 (excise tax) を賦課する旨規定する (IRC4968条)。そのあらまは、次のとおりである⁽²⁹⁾。

【図表10】私大の過大な基本財産にかかる投資所得への規制税のあらまし

<p>①この規制税の課税対象となる大学 (機関) (IRC 4968条 b 項)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・私立の単科大学 (private college) および総合大学 (private university) ・前課税年終了時に授業料を支払っている⁽³⁰⁾ 500人以上のフルタイムの学生がおり、かつその半数が合衆国内に所在していること。および ・前課税年終了時に、免税点 (学生1人あたり50万ドル×フルタイムの学生数) 【例えば、フルタイムの学生が10,000人在学している場合には、50億ドル】を超える基本財産 (ただし、大学本来の教育・研究事業に供する財産や非関連事業 (収益事業) 所得課税の対象となる資産を除く。) を有していること。
--

(29) 私大財務担当者からは、「大学が保有する資産はすべて本来の教育事業に使われており、新たな規制税の対象となる資産など保有してしない。」という発言もみられる。See, R. Rubin & A. Fuller, “Small Colleges Take Big Hit From Tax Law,” Wall St. J (Jan. 19, 2018) at A1. したがって、より具体的な税額算定基準など詳細は、今後連邦財務省が発出する規則 (Treasury regulations) や連邦課税庁 (IRS) が発出する通達 (rulings) などを待たなければならない。

(30) この「学費を支払っている (tuition-paying)」の文言は、俗に「ベリアカレッジ適用除外 (Berea College exemption)」と呼ばれる。私大の基本財産にかかる投資所得

<p>②課税ベースとなる「純投資所得 (net investment income)」とは (IRC 4968条c項、4940条c項)</p>
<p>(a) 純投資所得額 (net investment income) = 大学 (機関) の総投資所得 (gross investment income) + 純譲渡所得 (capital gain net income) - (b) 控除額 (allowable deductions)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「総投資所得」とは、利子、配当、賃料、担保付きローンの受取利子、ロイヤルティその他同等の源泉からの所得。ただし、大学 (機関) の非関連事業 (収益事業) 所得課税の対象となる所得は含まない。 ・「控除額」とは、あらゆる通常の必要経費を指す。 ・ただし、減価償却費等については経費算入については一定の制限を受ける。 <p>(b) 納税額 = 純投資所得額 × 1.4% (IRC 4968条a項)</p>
<p>③キャピタルゲイン (譲渡益) とキャピタルロス (譲渡損) (IRC 4968条c項、4940条c項)</p>
<p>(a) 資産の譲渡益と譲渡損についての課税ベースは、次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・資産を、2017年12月31日現在、保有していること。および、 ・当該資産を売却その他処分するまで保有していること。 <p>(b) 課税対象資産の処分の際に譲渡益を決定する基準日は、次のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2017年12月31日現在での公正な市場価額 + (-) 当該日後のあらゆる調整額

課税を推進した連邦議会上院リーダーのミッチ・マコーネル (Mitch McConnell) 議員 (ケンタッキー州選出・共和党) が、地元ケンタッキー州にある1855年創設の1,600人程度の学生を擁する小規模大学であるベリアカレッジが、この投資所得課税の犠牲になるのを防ぐために原案に挿入した文言である。ベリアカレッジは久しく、アパラチア地域の貧困世帯の子女に教育の機会を与えるために基本財産の運用益で学生に無償奨学金を支給し、かつ、キャンパス内で週一定時間働くことを条件に学費を免除する (work study) プログラムなどを組み入れ、無償で学位 (BA degree) を取得できる教育方針をもとに大学運営を行ってきた。しかし、マコーネル提案の新税は、逆に、こうした大学が課税対象となってしまうことがわかったため、この文言を挿入する修正案の提出にいたったものである。当初、連邦議会共和党は、露骨な地元利益誘導型の修正案であるとし、消極的な姿勢をとった。しかし、マコーネル上院議員は、バーニー・サンダース (Bernie Sanders) 上院議員 (バーモント州選出・独立系) や ロン・ワイデン (Ron Wyden) 上院議員 (オレゴン州選出、民主党) の賛同を得て、原案の修正にこぎつけた。See, Annie Nova, "How one Kentucky college dodged a tax on endowments," CNBC (Feb. 24, 2018). Available at: <https://www.cnbc.com/2018/02/23/how-one-kentucky-college-dodged-a-tax-on-endowments.html>

3 私大の基本財産運用管理の仕組みと投資対象の多様化

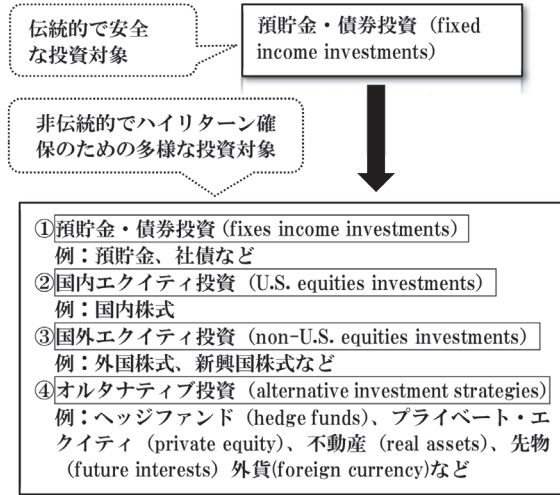
アメリカの私大の場合、基本財産の運用管理は、大きく、理事会の下に置かれる投資委員会 (investment committee) の担当者がインハウス/学内運用・管理を行っているケースと、大学の財務担当者 (スタッフ) が外部専門家 (投資顧問) などのアドバイスを受けながら運用・管理を行っているケースと、外部の投資コンサルタント会社を活用しているケースに分かれる。

ステークホルダー向けの運用実績については、大学の年次報告書を通じて情報開示 (財務報告) を行うのが一般的である。なお、州立大学の場合は、多くは、寄附金募集や基金/基本財産の運用・管理を目的として「〇〇州立大学支援財団 (〇〇State University Supporting Foundation, Inc.)」を設立している (IRC509条a項1号) [前記【図表1】参照]。このため、州立大学本体と支援財団の双方で基金/基本財産の運用・管理を行っているケースが多い⁽³¹⁾。

1970年代前は、多くの私大の財務運営/投資方針 (investment policy) は、“安全ファースト”を前面に押し出した基本財産の投資を行っていた。しかし、今日、投資方針は大きく変わっている。多くの私大は、大学財務体質の強化を旗印に、いわゆる“ハイリスク・ハイリターン”の投資方針に舵を切っている。募金 (基金への寄附・出捐) システムと無税スキーム、さらには得意の金融工学を巧みに使い合わせ、ハイリターン (高い果実) 確保のために基本財産の投資対象を多様化するとともに、その果実を基本財産への繰入・再投資に回すというパターンが一般化している。

(31) See. Christopher J. Ryan, Jr., “Trusting U: Examining University Endowment Management,” 42 J.C. & U.L. 159 (2016). ちなみに、投資顧問や外部の投資コンサルタント会社への出来高払いの手数料があまりにも巨額になり、この面でも、私大と庶民が想定する“非営利公益”の価値観に大きな乖離が生じている。本稿末【資料2】を参照。

【図表11】私大の基本財産の投資対象の多様化



*①、②、③は伝統的な投資対象。④は非伝統的な投資対象

この結果、全米大学事業担当者協会（NACUBO）加盟校の2017財政年データによると、各投資対象からあがる収益率には大きな違いがあるものの、基本財産からあがった果実の平均収益率12.2%程度を維持している⁽³²⁾。

【図表12】NACUBO加盟校の平均収益率と投資対象ごとの収益率（2017年）

2017年平均投資収益率		12.2%
投資対象別収益率	①預貯金・債券投資	2.4%
	②国内エクイティ投資	17.6%
	③国外エクイティ投資	20.2%
	④オルタナティブ投資	7.8%

(32) See, NCSE, For Immediate Release: 2017 NACUBO-Commonfund Study of Endowments (NCSE) (January 25, 2018). Available at: <https://www.commonfund.org/wp-content/uploads/2018/01/2017-NCSE-Press-Release-FINAL-IMMEDIATE-RELEASE.pdf>

以上のような、基本財産の投資先の多様化により、伝統的で安全な投資先である預貯金・債券 (fixed income investments) に集中させるよりも、高い収益率を確保していることがわかる⁽³³⁾。

4 私大の基本財産 (内部留保) にかかる投資所得課税の波紋

今回の基本財産 (内部留保) にかかる果実 (投資所得) に対する課税は、州立大学など公的な高等教育機関 (public higher educational institutions) は対象になっていない。したがって、私立大学 (private colleges and universities) だけが対象である。全米にはおおよそ1,800校の4年制私立大学がある。これらのうち、2017課税年ベースでは、おおよそ30校程度⁽³⁴⁾ が今回の基本財産 (内部留保) にかかる投資所得課税のターゲットとなるもようである。例えば、ハーバード大学は、2017年会計を基にすると新規課税 (new excise tax) の納税額は約4,300万ドル (43億円) に上る。また、マサチューセッツ工科大学 (MIT) は、納税額が約3,000万ドル (30億円) に上る。ダートマスカレッジ (Dartmouth College) は、納税額が年500万ドル (5億円) に上る⁽³⁵⁾。実質、有名私大だけを課税対象とすることになるこの課税取扱いに対しては各界から賛否の声があがった。

(33) ちなみに、本稿では、紙幅の都合およびテーマを私大への内部留保課税法制の立法事実などに限定していることから、各大学の個別の財務分析については精査していない。

(34) 候補に上っているのは、上から、プリンストン大学 (Princeton University)、エール大学 (Yale University)、ハーバード大学 (Harvard University)、スタンフォード大学 (Stanford University)、ポモナカレッジ (Pomona College)、マサチューセッツ工科大学 (MIT)、アマーストカレッジ (Amherst College)、スワースモアカレッジ (Swarthmore College)、ウィリアムスカレッジ (Williams College)、カリフォルニア工科大学 (California Institute of Technology) 等々。

(35) なお、IRC4968条には、免税点についてインフレ調整する旨規定されていないことから、私大の内部留保・基本財産が今後積み増し・累積されるに従い、納税義務を負う大学が確実に増えていくものと予想されている。See, Lloyd Hitoshi Mayer, "The New Excise Tax on the Net Investment income of Private Colleges & Universities," ABA Section of Taxation (May 11, 2018).

この改正を協議した連邦議会上下両院協議会（Conference Committee）によると、この新規課税により、今後10年間（2018年～2027年）で、連邦は、約18億ドル、邦貨で1,800億円超、の財政収入を得ると見積もられている⁽³⁶⁾。連邦税収全体からみると、新規課税による税収増は連邦税収全体からみると微々たる額のようにも思える。やはり、新税は、私大の過大な内部留保に対する“懲罰的な色彩”が濃いといえる。

5 私大の固定資産税代替協力金（PILOT）負担のうねり

アメリカにおける私大の基本財産にかかる課税の提案は、今回の連邦の提案がはじめてではない。

従来から多くの州において、州内に所在する地方団体政府（local governments, municipal governments）は、その管轄地域内にキャンパスを置く私大をはじめとした各種の固定資産税が課税除外（免税）となる非営利公益団体と「固定資産税代替協力金」または通称で「パイロット（PILOT=payment in lieu of tax）」と呼ばれる協定（以下「固定資産税代替協力金（PILOT）協定」という。）を結び、当該非営利公益団体に対して任意で免税額（の一部または全部）に匹敵するような“応益的な負担”を求めている⁽³⁷⁾。すなわち、私立大学など連邦税を免除される非営利公益団体であっても、その自治体での基礎的なコミュニティ・サービスを享受する以上、応益課税の原則（benefit-received principle of taxation）に基づいて、固定資産税代替協力金（PILOT）協定を結び任意の形で応分の負担を求めてきている。

(36) See, JCT, “Estimated Budget Effects of the Conference Agreement for H.R. 1, Tax Cuts and Jobs Act,” JCX-67-17 (12/18/17).

(37) See, Adam H. Langley *et al.*, “Payments in Lieu of Taxes by Nonprofits (Lincoln Institute of Land Policy, Sep. 2012).

(1) 固定資産税代替協力金 (PILOT) 協定における私大の所在

連邦国家であるアメリカの統治機構は、おおまかにいえば、「連邦 (federal)」、「州 (states)」と「地方団体 (local, municipalities)」の3段階構造にある。これら統治機関の間での税源配分にあたり、「所得」、「消費」および「資産」からなる課税ベースをどのように組み合わせる (タックス・ミックスする) かは、重い課題となっている⁽³⁸⁾。

誤解をおそれずにいえば、アメリカの場合、課税ベースについて、連邦政府には「所得」、州政府には「消費」、そして地方団体政府には「資産」を、それぞれ傾斜的に配分する形で税源配分を行ってきている。

連邦税法 (IRC) は、私立大学を501c3団体の1つとして分類し、本来の (教育・研究) 事業に対する連邦所得課税 (法人所得課税+源泉所得課税) を課税除外 (免税) とする取扱いをしている。この連邦税法上の私立大学など非営利公益団体に対する措置を、そのまま州の下部にある地方団体 (シティ、タウンなど) の固定資産税課税などにも適用すると、大きな私大キャンパスを抱える地方団体は、恒常的にその地域住民に対するサービス提供に必要な財源 (原資) を十分の確保できない事態に陥るおそれがある。なぜならば、ほとんどの地方団体政府は、納税者の「資産」の保有を課税ベースにした租税を徴収して住民に対する基礎的なコミュニティ・サービス (警察・消防・上下水道・ゴミ収集・除雪など) を提供するに必要な財源を賄っているからである。

そこで、広大なキャンパスを置く私大を抱える地方団体は、当該私大と固定資産税代替協力金 (PILOT) 協定を結び、任意に免税額を補てんするための「応益的な負担」を求めているわけである⁽³⁹⁾。これにより、州税法

(38) 石村耕治編『現代税法入門塾 [第9版]』(清文社、2018年) 15頁以下参照。

(39) ちなみに、わが国においても、天理市 (2017年3月現在、人口約8万6千人弱) と天理教会の関係において、天理教会は、市中にある広大な宗教用非課税施設による固定資産税収減を補てんする目的で天理市に対し多額の寄附 (かつては40億円を超え、現在でも10億円程度) を行っている。天理市ホームページから同市の予算参照。また、拙著『アメリカ連邦税財政法の構造』(法律文化社、1995年) 380頁以下参照。

または地方団体税条例に基づき私大に対する教育用資産に対する固定資産税を課税除外（免税）とすることによる税収減を取り返しているわけである。

地方団体と私立大学をはじめとした非営利公益団体との固定資産税代替協力金（PILOT）協定の締結はあくまでも任意である。しかし、現実には、地方団体が、私立大学などの非営利公益団体に対し、固定資産税代替協力金（PILOT）協定の締結を強く勧奨している。非営利公益団体が締結を望まなかった場合には、地方団体の課税庁が免税手続を厳格化する形で報復措置をとり、訴訟になった事例も報告されている⁽⁴⁰⁾。

（２）ボストン市の固定資産税代替協力金（PILOT）協定

地方団体による私立大学との固定資産税代替協力金（PILOT）協定は、1925年に、マサチューセッツ（Massachusetts）州、とりわけボストン市（city of Boston）の協定が元祖的な存在といわれている。その後、1928年に、ケンブリッジ市（city of Cambridge）が、ハーバード大学とマサチューセッツ工科大学（MIT）と固定資産税代替協力金（PILOT）協定を締結し、今日にいたっている。

全米的にみた場合、地方団体による私立大学との固定資産税代替協力金（PILOT）協定がどの程度広がってきているのか包括的で的確なデータは存在しない。全米でおおよそ30州、200を超える地方団体で固定資産税代替協力金（PILOT）協定を導入しているものとみられる。とりわけ、固定資産税代替協力金（PILOT）協定は、マサチューセッツ州とペンシルベニア州の地方団体に集中する。

例えば、ボストン市の場合、市の予算の25%程度が基礎的なコミュニティ・サービスに支出されている。これを支える歳入の約7割（19.2億ド

(40) See, Fan Fei *et al.*, Are PILOTs Property Taxes for Nonprofits? (NBER Working Paper 21088, April 2015) at 6 *et seq.*

ル)は固定資産税収である。ところが、同市内の5割の不動産は固定資産税が免除されている。そのうちの1割は、教育、非営利の医療、文化、宗教など非営利公益団体が所有している。すなわち、同市内の5割の固定資産所有者の負担で、すべての基礎的なコミュニティ・サービスを支えるための負担をしている構図にある。

ボストン市は、2011年に新たなPILOTプログラムを導入するためのガイドラインを発出した。

【図表13】ボストン市PILOTガイドライン (2011年)

ボストン市は、2010年12月の市長のPILOT特別委員会 (Mayor's PILOT Task Force) の最終報告書と勧告 (Final Report & Recommendation)⁽⁴¹⁾ に従い、2012財政年から次のようなPILOTプログラムを採択する。

- ・PILOTプログラムへの参加は任意とする。
- ・1,500万ドル超の免税資産を保有するすべての機関は、参加が推奨される。
- ・PILOT協力金 (contribution) は、仮に当該機関の免税資産が課税対象とされたならば、その機関が負担を求められる固定資産税 (real estate taxes) の25%相当額とする。
- ・機関は、ボストン市の住民にユニークな利益を付与する適格コミュニティプログラムについて50%までPILOT控除を受けられるものとする。この場合において、共同事業については例外的には50%の上限を超えることができるものとする。
- ・新たなPILOT算定例は2012年から5年間で段階的に導入する。
- ・機関が、公益 (慈善) 目的に使用する財産に対する通常の固定資産税を支払う場合には、当該機関は、PILOT控除を受けられる。

同ガイドラインによると、このプログラムでは、同市内に1,500万ドル以上の資産を保有する49の非営利公益団体【高等教育機関23、非営利医療機関16、文化団体10】が固定資産税代替協力金 (PILOT) 協定の対象とされた。対象団体は、原則として、保有固定資産の固定資産税評価額の25%を協力金として現金で負担することになっている。ただし、対象団体が望めば、その負担額のうち、最大50%分まで各種住民向けのコミュニ

(41) <https://www.cityofboston.gov/news/default.aspx?id=4907>

ニティ・ベネフィット・プログラム（CBP）【社会貢献活動支援計画、住民を対象とした無償奨学金の提供等、私大の各種市民講座、非営利医療機関のよる緊急の無料医療サービス提供など。ただし、PILOTプログラム締結時に当該機関（団体）がすでに提供しているサービスを除く。】を金銭に換算した対価額に代えて負担することができる⁽⁴²⁾。また、同ガイドラインは、仮に当該対象団体が、免税目的資産に対する固定資産税を自発的に納付した場合、当該納付額を固定資産税代替協力金から税額控除できる旨規定する。

ボストン市の49の非営利公益団体が参加するPILOTプログラムでは、2017年財政年（July1, 2016~June 30, 2017）についての協力金（現金）支払額は約4,950万ドル、コミュニティ・ベネフィット・プログラム（CBP）換算額は約5,230万ドルであった。

2017年財政年にボストン市のPILOTプログラムに参加する私立の高等教育機関は23である。そのうち負担額の70%以上を3つの私立大学【ボストン大学（Boston University）、ハーバード大学（Harvard University）、ノースイースタン大学（Northeastern University）】が占める。その負担内訳は、次のとおりである⁽⁴³⁾。

【図表14】ボストン市のPILOTの上位3私立大学の負担額（2017財政年）

私立大学名	PILOT負担額	うちCBP負担	うち現金負担
ボストン大学	1,610万ドル	805万ドル	805万ドル
ハーバード大学	1,218万ドル	609万ドル	609万ドル
ノースイースタン大学	1,096万ドル	548万ドル	548万ドル

地元の地方団体がPILOTプログラムを組み、誘いをかけないと、広大なキャンパスを保有する地元有名私大は、タダ乗り者（free rider）とし

(42) See, Ted Heuer *et al.*, “Property Tax Exemption,” in Massachusetts Non-Profit Organization Chap. 12 (Massachusetts Continuing Legal Education, Inc. 2016).

(43) <https://www.boston.gov/departments/assessing/payment-lieu-tax-pilot-program>

て、基礎的なコミュニティ・サービスの原資となる固定資産税すら負担しようとしめない。にもかかわらず、私大役員は高額報酬を享受し、かつ無税スキームと得意の金融工学を巧みに使い合わせ、基本財産を溜め込み、その上がりの拡大・再投資に躍起になっている。大学が公器であることなどすっかり忘れ、学内に置かれた基本財産投資委員会 (investment committee)、大学財務部 (office of treasurer) が、日夜集金 (基金の募集)・集めたカネの運用実績を競い合い、ウォールストリートの投資顧問会社のような営利企業と変わらなくなってしまう。その一方、私大の学費は年々高騰し、経済格差が広がるなか、多くの低・中所得世帯出身の学生は学費を工面するために多額の学費ローンを組むように強いられる。平均で5万ドル程度のローン残高を背負って卒業をし、そのツケの払いで一生涯苦しんでいる。

これが、市場競争・資本主義のもとでのありのままの私大の姿、当然の帰結といえ、そのとおりなのかも知れない。しかし、金権体質丸出しで一般住民とは価値観の異なる地元私大が免税特権にあぐらをかきフリーライダー (タダ乗り者) として街中を闊歩する姿に、財政危機が深刻な地元自治体職員や議員、さらに危機解消に向けた負担増にあえぐ一般住民が違和感を持って当然である。地元住民の価値観と大学の価値観があまりにも違い過ぎるのである。

ボストン市のトーマス・メニーノ (Thomas M. Menino) 市長が陣頭指揮を執り、同市の特色のあるPILOTプログラムを実現せざるを得なかった真の理由である。

ボストン市は久しく、“大学城下町”を“売り”にしてきた。こうした自治体がこの種のプログラムを必要としたのである。

“大学財務体質の強化”の名のもとに、集金システムと無税スキームをフル回転し内部留保を増やすことに執着する金権体質丸出しの地元私大の姿に、自治体や住民が寛容さを失い、大学批判をすることへの抵抗感が薄れ

てしまった面も否認ない。このプログラムには、地元私大経営陣に襟を正すように求め、“地元でしっかりと応益的な負担に応じ、弱き者にも等しく学ぶ機会を与え、知の探究を第一とする大学の使命、初心に返れ”とする地元住民の願い、もっと率直に言えば“恨み”、が書き綴られている。

（３）コネチカット州での私大固定資産税負担をめぐる論議

また、州内に多くの私大をかかえるコネチカット州では、2016年に、州議会（General Assembly）に、エール大学をターゲットとした「大学資産にかかる課税法（An Act Concerning the Tax on College Property）」（Raised Senate Bill No. 414/教育利用以外の大学保有財産への課税除外取扱廃止案）が提出された⁽⁴⁴⁾。

コネチカット州は、伝統的に非営利公益団体に対する固定資産税の課税除外（免税）取扱いにしている。この結果、住民は、固定資産税免税取扱いによる減収のツケを払わされる構図にある。しかも、同州および同州内の地方団体の多くは、財政状態が悪化の一途をたどっている⁽⁴⁵⁾。州は、固定資産税の税収減を取り戻そうということで、州内の地方団体に対して地元非営利公営団体と「固定資産税代替協力金（payment in lieu of tax）」

(44) Available at: <https://www.cga.ct.gov/2016/TOB/s/2016SB-00414-R00-SB.htm>
州裁判所も、大学の教育に必要な土地や施設は、果実をあみ出すものではなく（unproductive）免税取扱いには問題がないとする判断を示してきている [Yale Univ. v. Town of New Havens, 42 A. 84 (Conn. 1899) ; Yale Univ. v. City of New Haven, 363 A.2d 1108 (Conn, 1975)]。これに対して、州議会に上程された法案（S.B. 414）では、固定資産税は、専ら教育的利用に供されている資産（property devoted to educational use）に限定されるべきであり、果実をあみ出さない資産（nonproductive properties）であっても、非教育用の資産（non-educational properties）は、固定資産税の課税対象に含めるべきであるとする。See, Wally Hilke & Amit Hain, “Public Interests, Private Institutions? Public Policy Challenges to Tax-Free Universities,” 127 Yale L.J. Form 94 (2017).

(45) 2017年2月、コネチカット州知事は、州の財政赤字が17億ドルにも達し、15億ドルの歳出削減と4,200人の州公務員の一時解雇とともに、地方団体の年金にかかる州負担額を4億ドル削減する計画をアナウンスした。同時に、州内の地方団体に対し、固定資産税の引上げを求めた。

または通称で「パイロット (PILOT=payment in lieu of tax)」と呼ばれる協定を結ぶように奨励している。しかし、任意参加のPILOTで十分な協力を確保するのは至難である。州は、地方団体財政の健全化の一環として、広大なキャンパスを持つ有名私大に対する固定資産税の「免税」措置を廃止し、「課税」に転換しようというのが、コネチカット州の大学資産にかかる課税法案の提出事由でもある。

2016年に州議会上院に提出された大学資産にかかる課税法案では、エール大学 (Yale University)、トリニティカレッジ (Trinity College) など州内にあるいくつかの大学をターゲットとしている。しかし、高い免税点 (20億ドル超) を設けているなどから、実質的なターゲットはエール大学である。

エール大学側は、この法案に反対して、同大学への固定資産課税は、1749年、1834年改訂のエール大学法人の設立チャーター (charter/proviso) で、エール大学を準公的機関 (quasi-public institution) とみなして固定資産税を免除しており、受け入れられないとの主張を繰り返した。

この法案は、最終的には廃案となったが、州議会上院において法案が票決に付され、エール大学が反税キャンペーンを張る⁽⁴⁶⁾ などバトルが展開された⁽⁴⁷⁾。

6 州レベルでの私大内部留保に課税する動き

有名私大をかかえる州は、州財政や州内の地方団体の財政状況が厳しくなるに従い、納税しない住民、タダ乗り者で金権体質強める私大を必ずしも歓迎しているわけではない。州レベルでも、私大の基本財産、内部留保

(46) See, “FAQs on State Legislation to Tax Yale’s Academic Property,” YaleNews (Apr. 21, 2016). Available at: <https://news.yale.edu/2016/04/21/faqs-state-legislation-tax-yale-s-academic-property>

(47) フロリダ州知事は、エール大学に対し、この種の課税を回避するために、南部フロリダへの大学移転・誘致を働きかけている。See, “As Conn. Mulls Endowment Tax, Fla. Invites Yale to Relocate,” Chron. Philanthropy (Apr.5. 2016).

に課税しようという動きがある。有名私大を州内に抱えるマサチューセッツ州である。

（１）マサチューセッツ州の私大基本財産（内部留保）課税法案

マサチューセッツ州では、2017年1月16日に、州議会（The General Court of the Commonwealth of Massachusetts）⁽⁴⁸⁾ 上院（Senate）に、過大な基本財産を抱える私立大学をターゲットとした「私立の高等教育機関における一定の基本財産に関する法律（An Act relative to certain endowment funds in private institutions of higher learning）案（S.B. No.1533/上院法案1533号）、いわゆる「私大基本財産（内部留保）課税法」案、が提出された⁽⁴⁹⁾。同法案では、私立の高等教育機関の10億ドル（基礎控除）を超える基本財産／エンダウメントファンズに年2.5%の規制税を課すとしている（法2条）。

この課税要件にあう私立大学は9校である⁽⁵⁰⁾。マサチューセッツ州の年間予算は、約282億ドルで、この新税で14億ドルの税収増を見込んでいる。

（２）マサチューセッツ州議会での審議

同法案は、州レベルでは全米で最初の提案であり、州議会下院歳入委員会（House Ways and Means Committee）で慎重に審議された。

州議会下院のポール・クジャウスキー（Paul Kujawski）議員（ウエブ

(48) マサチューセッツ州の議会は、「General Court」と呼ばれる。ここでいう「court」とは、「裁判所」ではなく、住民が集って会議を持つ「フォーラム」あるいは「治会」である。

(49) <https://malegislature.gov/Bills/190/S1533>

(50) 9校とは、①ハーバード大学（Harvard University）に加え、②アマーストカレッジ（Amherst College）、③ボストンカレッジ（Boston College）、④ボストン大学（Boston University）、⑤マサチューセッツ工科大学（MIT）、⑥スミスカレッジ（Smith College）、⑦タフツ大学（Tufts University）、⑧ウェルズリーカレッジ（Wellesley College）、⑨ウィリアムスカレッジ（Williams College）である。

スター選挙区選出・民主党)は主張した。州内のケンブリッジ市などにキャンパスを構える「ハーバード大学は、340億ドルもの基本財産、内部留保を有しているのに、コミュニティへの参加費である税金を払っていない」。「生活にあえぐマサチューセッツ州住民ですら相応の税負担をしているのに、全米で一番富裕な私大が税負担をしないことをどのように正当化できるのであろうか」。

州議会では、税法に長けた議員から、私大基本財産(内部留保)課税法案に規定された私立の高等教育機関にかかる税(規制税)の課税標準となる「基本財産(endowment funds)」の定義が不明確であり、課税要件明確主義に反するのではないかと指摘もあった。

(3) 各界からの反応

一方、ハーバード大学の政府・コミュニティ・広報担当のケビン・キャシー(Kevin Casey)副学長補佐(associate vice president for government, community, and public affairs)は、「この税は、私どもハーバードを競争上不利な立場に追い込み、この州を劇的に傷つけるものである。」「財政状態が深刻だということで、立法者が新たな財源探しに走ることにについて理解できないことはない。しかし、この新法は大学の資金調達活動と学生の学費援助プログラムに打撃を与えるものである。」と応酬した。

マサチューセッツ州の「私大基本財産(内部留保)課税法」は、全国的に注目された。連邦議会で、今回のトランプ税制改革法(TCJA)のなかで連邦レベルでの私大の基本財産(内部留保)投資所得課税の導入にみちびいたチャールズ・グラスリー(Charles Grassley)上院議員(アイオワ州選出・共和党)も、マサチューセッツ州の私大基本財産(内部留保)税法に理解を示した。

一方で、地域住民のなかには、富裕で税金が取れそうということで、逃げ場のない私大を狙い撃ちした課税であるとの見方もある。また、地元私

大関係者からは、私大は教育や研究を通じて社会に多大な貢献をしており、加えて雇用の提供や、収益事業用資産にかかる固定資産税の支払、教職員や役員の給与関係の源泉税や雇用税などの支払などでそれ相応の負担をしているとして、州による新税の提案に対する異論も出されている。

さらに、独立大学協会（Association of Independent Colleges and Universities）マサチューセッツ州支部は、この新税法案反対のため州議会へのロビイング活動を展開している。そのなかで、“この州にとり私立大学は重要な産業であること”への議員の自覚を促している。

この新税は、私学教育の使命、重要性に共感し私大の基本財産に寄附金を支出するために小切手を切っている寄附者が、州政府に小切手を送るにも等しい結果を招くとの批判もある。

先にふれたように、マサチューセッツ州では、州内の地方団体が、私大を含む地元の非営利公営団体と「固定資産税代替協力金（payment in lieu of tax）」、通称で「パイロット（PILOT=payment in lieu of tax）」と呼ばれる協定を締結し、すでに多くの私大が協力金の負担に応じている。その額は、ハーバード大学が180万ドル、ボストンカレッジは26万1,000ドル、ノースイースタン大学が14万1,000ドルに及ぶ。がしかし、現実にはすべての私大が協力的なわけではない。

マサチューセッツ州の私大基本財産（内部留保）課税法案に対する賛否の議論が高まるなか、有名私大のなかには、学生への学費援助プログラムを強化する、学費ローンが無償奨学金に転換する、あるいは学費の引き上げ幅を抑えるところも現れた。

いくつもの大学城下町を抱える北部の1州が提唱した新税法案のアナウンスメント効果が全米規模であらわれたとする見方もある⁽⁵¹⁾。

(51) See, Peter Schworm & Matt Viser, “Lawmakers target \$1b endowments,” Boston Globe (May 8, 2008). Available at: http://archive.boston.com/news/local/massachusetts/articles/2008/05/08/lawmakers_target_1b_endowments/

IV 私大基本財産をめぐる連邦課税政策の展開と課題

連邦議会は、2018年1月1日から、私大基本財産の投資所得課税に踏み切り、これまでの私大基本財産への課税除外（免税）取扱政策を大きく転換させた。有名私大が、無税スキームと得意の金融工学を融合、錬金術をフル回転させ、過大な基本財産／エンダウメント（endowments）、内部留保総額（total reserve funds）を積上げた末、教育・学生への還元が不十分で、連邦議会の逆鱗にふれたためである。

この新税を理解するには、有名私大の基本財産、内部留保がどれくらい急激な伸びを示しているか一目でわかるデータが要る。

各大学が公表している財務報告書（Financial Reports）などから全米大学事業担当者協会（NACUBO=National Association of College and University Business Officers）が作成したデータ⁽⁵²⁾などにに基づき、リーマンショック（金融危機）後2011～17財政年までの期間で基本財産の伸びの著しいトップ3校（ハーバード大学、プリンストン大学、エール大学）をあげると、次のとおりである。

【図表15】私大トップ3校の基本財産の伸び率（2011～17財政年）

・ハーバード大学	793%
・プリンストン大学	941%
・エール大学	1,057%

これら3校の基本財産の伸び率は、連邦議会の課税政策転換の理由を直感的に理解するには役にたつ。しかし、私立大学をはじめとした高等教育機関の基本財産（endowments）、内部留保総額（total reserve funds, total accumulation）に対する課税取扱いについては、近視眼的にならず、慎重に精査する必要がある。

(52) See, NACUBO, 2017 Commonfund Study of Endowments (NCSE).

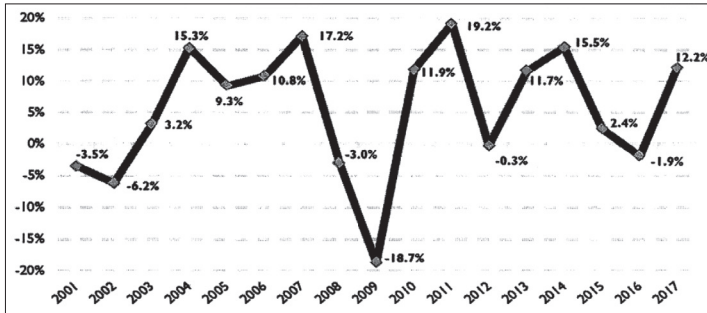
確かに、NACUBO加盟私大のデータによると、リーマンショック（金融危機）後、単年度ベースでみた場合、とりわけ近年、基本財産の留保額は記録的な伸びを示している。また、投資果実（investment return）も、2017財政年（2016年7月1日～2017年6月30日）は12.2%で、2016財政年は1.9%、2015年は2.4%と比べるとかなりの伸びを記録している⁽⁵³⁾。しかし、長期的な投資果実の実績は、その時々々の景気や金利などに大きく左右されることから、的確な予測が難しい。こうしたところに、ゴーイングコンサーンとしての「長期の大学財務の健全化・安定化」を考え、私大財務部門が、大学の社会的な使命・理念を置き去りにし、金権体質を厳しく問われながらも、ハイリスク・ハイリターンの金融商品にも手を出すなど闇雲に基本財産の積み増し、内部留保の拡大に走る理由がある。2009年のリーマンショック（金融危機）で大きな痛手を受けた大手私大は、こうした危機の再来を懸念している。晴れの日ばかりではないというスタンスに立ち、いわゆる“雨の日に備えた備蓄（saving for a rainy day）”に必死なわけである⁽⁵⁴⁾。参考までに、基本財産からの平均純投資果実の実績の推移〔2001～17財政年〕をあげておくと、次のとおりである⁽⁵⁵⁾。

(53) See, NACUBO, Immediate Release: Educational Endowments Report Decline in 10-Year Return (January 25, 2018). Available at: <https://www.commonfund.org/wp-content/uploads/2018/01/2017-NCSE-Press-Release-FINAL-IMMEDIATE-RELEASE.pdf>

(54) See, Henry Hansmann, “Why Do Universities Have Endowments?,” 19 J. Legal Stud. 3, at 21-26 (1990).

(55) CSR, Molly F. Sherlock *et al.*, College and University Endowments: Overview and Tax Polity Options, note 22, at 14. なお、このデータは、私大にみならず、州立大を含む。

【図表16】基本財産からの平均純投資果実の実績の推移〔2001～17財政年〕



1 大学の自治と課税権力

アメリカの大学には、伝統的に高度の自治が保障されている。とりわけ、私大財務という点からすると、「大学の学内自治 (universities' institutional autonomy)」とは、大学の内部の組織・運営等については、大学の自主的な決定に任されており、大学内の問題に外部勢力が干渉することを排除するものである。このことから、政府が、課税権力を用いて私大の基本財産の運用や費消について執拗に干渉することはゆるされないとする見方がある⁽⁵⁶⁾。

この考え方によれば、連邦税法 (IRC) が、私立大学を非営利公益団体 (501c3団体) の1つとして本来の事業を課税除外 (免税) としているのは、課税権力が私立大学の教育事業に過度な介入を防ぐためである、とみる。したがって、明らかな非違がある場合を除き、免税資格を有する私大の基本財産の運用や費消については、あくまでも自浄自戒 (self-correction) を求める、あるいはステークホルダーを含めた当事者自治に委ねられるべ

(56) 連邦最高裁判所の「課税する権限は、破壊する権限を含む。破壊する権限は、創造する権限を無用なものとする。」[McCulloch v. Maryland, 4 Wheat, 316 (1819)] との考え方は古典ではある。しかし、今日の租税立法の際においても、政府の課税権限の行使を抑制的に導く際の重要な論拠となっている。

きであるということになる⁽⁵⁷⁾。とりわけ、政府が、一定比率まで強制的に教育事業に還元・費消する義務（mandatory payout requirement）ないし最低給付額（minimum distribution requirement）を法定して私大の基本財産の運用や費消を含む財務内容に干渉するのは、大学の自治の侵害であるとの評価もある⁽⁵⁸⁾。

一方で、近年の連邦議会共和党に見られるように、大学に対して基本財産の運用や費消について自浄自戒を期待し得ない場合には、課税を通じて連邦の政策の実現の途を探るのもゆるされるとする見方もある。

この考え方によれば、連邦議会は、大学の基本財産について、前記【図表7】にあげたような、②その果実を含めて従来どおり連邦法人所得課税を課税除外（免税）として取り扱う一方で、私立大学の基本財産のうち毎年一定割合の額（元利または利のみ）を本来（教育・研究）の事業への最低強制支出を義務づけたうえで、大学本来の目的に適正に支出（還元・費消）されない場合には、当該私大には未支出額（留保額）に一定の規制税を課す（excise Tax on failure to mandatory spending rates of endowments）法律をつくることもゆるされる。あるいは、選択肢として、①基本財産自体に課税する案（excise tax on endowments）⁽⁵⁹⁾、さらには③一定の基準値を超える場合には基本財産から生じる投資所得に対して比例税率で課税する案（excise tax on endowment earnings）もゆるされることになる。

いずれにしろ、私大に対する政府補助金や税制上の優遇措置を通じた政

(57) 元テネシー大学の学長、州知事、ブッシュ政権で連邦教育長官も務めたレマー・アレキサンダー(Lamar Alexander)上院議員(テネシー州選出・共和党)は、“大学の自治の保障と大学に対する政府規制の抑制が、アメリカの高等教育を成功させた2つの柱である”という。See, 153 Rec. S6822 (2007) (statement of Senator Lamar Alexander).

(58) See, William A. Kaplin & Barbara A. Lee, *The Law of Higher Education* 199 (Jossey-Bass, 5th ed., 2014).

(59) 2017年1月にマサチューセッツ議会に提出された私大基本財産（内部留保）課税法案が一例である。本稿III 6 参照。

府支援 (租税歳出 / tax expenditures) は大いに歓迎で、「私立大学の自治は重要である」から私大の基本財産に対するいかなる課税にも賛成できないというだけでは、一般庶民、納税者にはわかりにくい。

2 大学の基本財産に対する課税除外措置と減収試算

私立大学の基本財産 / エンダウメント (endowments) は、伝統的に連邦所得課税を除外 (免除) されてきた。これは、私立大学 (private colleges and universities) の場合は連邦税法 (IRC) 501c3団体として、また公立大学 (public colleges and universities) の場合は人的課税除外となる統治機関の一部として、連邦所得課税を除外 (免除) されてきたことに由来する。

基本財産は、課税除外 (免税) となる大学の一部として、その果実 (投資所得) を含めて連邦所得課税を除外 (免除) されてきた⁽⁶⁰⁾。また、連邦税法 (IRC) 上の501c3団体や統治機関に対して支出した寄附金についても、連邦税法 (IRC) は、寄附者の連邦所得税計算上、法定限度内で所得控除を認める (IRC 170条)。この課税取扱いも、大学の基本財産の形成を促進する役割を担っている。

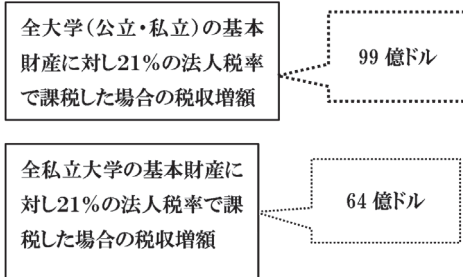
(1) 大学の基本財産に対する法人税免税に伴う税収減試算

現在、大学の基本財産にかかる投資所得に対する連邦所得課税は、課税除外 (免税) とされている。仮に、大学の基本財産に課税した場合には、どれくらいの税収増につながるのでしょうか。見方を換えると、現行の課税除外 (免税) 措置を廃止すれば、どれくらいの税収増につながるのであるのでしょうか。連邦議会調査局 (CRS) によると、次のとおりである⁽⁶¹⁾。

(60) ただし、私立財団にあてはまる501c3団体については、その投資所得に規制税が課される (IRC 4940条) [前記【図表3】①参照]。

(61) See, Molly F. Sherlock *et al.*, "College and University Endowments: Overview and Tax Policy Options," *supra* note 23, at 3.

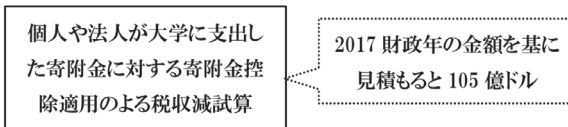
【図表17】大学の基本財産への法人税課税のよる増収増試算（2017年）



(2) 大学に支出した寄附金に対する所得控除による増収減試算

加えて、個人や法人が大学に寄附金を支出した場合、所得額の計算の際に法定限度内まで公益（慈善）寄附金控除が認められる。この措置により、どれくらいの増収減につながっているのでしょうか。連邦議会調査局（CRS）によると、次のとおりである。

【図表18】大学に支出した寄附金に対する所得控除による増収減試算（2017年）



3 連邦議会の私大基本財産投資所得課税の立法事由と経緯

かねてから連邦議会は、有名私立大学が過大な基本財産（endowment）、内部留保総額（total reserve funds）を抱えていることを問題にしてきた。長年にわたり数多くの公聴会（hearings）を開催し、“学生が主役”のスタンスにたつて、私大が積み出したキャッシュが法人にストックされるのではなくできるだけ多く現役学生にフローする（流れる）ように、さまざまな角度から解決策を模索してきた。

こうした検討結果をもとに、2018年1月1日に施行されたトランプ税

制改革法 (TCJA) では、私大基本財産から生じた投資所得課税に踏み切り、これまでの私大基本財産への課税除外 (免税) 取扱政策を大きく転換させた。

改正税法では、私立大学の基本財産については、その果実を含めて従来どおり連邦法人所得課税を課税除外 (免税) として取り扱う一方で、その私立大学の法定限度額 (免税点) を超えた額の基本財産を保有する場合、当該基本財産から生じた投資果実に1.4%の税率で規制税を課すことにした。

この基本財産課税政策の転換は、トランプ政権誕生後、連邦議会で一朝一夕に決められたものではない。2000年代はじめから粛々と検討されてきたものである。

以下に、連邦議会における私大基本財産投資所得課税の立法事由と経緯について、探してみる。

(1) 連邦議会での私大基本財産投資所得課税政策の流れを変える動き

有名私大の多くは、免税特典 (無税スキーム) と金融工学を活用し積極的な投資により基本財産を積み増し、内部留保として溜め込み、キャンパスのタックスヘイブン化が目に見えようになっていた。私大の基本財産からあみ出されたキャッシュが法人にストックされるのではなく、できるだけ多く現役学生にフローするようにとのことで、私大の財政運営改革の口火を切ったのは、連邦議会のチャールズ・グラスリー (Charles Grassley) 上院議員 (アイオワ州選出・共和党) である。また、グラスリー上院議員の改革の輪を広げるために行動を共にしたのが、マックス・ボカス (Max Baucus) 財政委員会委員長 (モンタナ州選出・民主党) である。

①2006年12月の連邦議会上院財政委員会公聴会

2006年12月5日、連邦議会上院財政委員会 (Senate Finance Committee)

の高等教育機関の免税に関する公聴会（Hearings on tax exemption in higher education）において、チャールズ・グラスリー上院議員は、次のようなオープニングのコメントをした。「私ども議会は、大学を免税団体として取り扱うことにより、彼らに多大な税制優遇を与えてきました」。にもかかわらず、「大学、とりわけエリート校は、学費（授業料その他の納入金）の大幅引上げ、基本財産の積み増し、高額な学長の報酬といった3つの悪事を働いています」。「巨額の基本財産を溜め込む大学には、勤労者世帯に向けて学費を抑制するためにその財産を還元しかつ使うように義務づけるべきであります」⁽⁶²⁾。

②2007年8月の連邦議会調査局（CRS）メモの公表

翌2007年8月に、連邦議会調査局（CRS=Congress Research Service）は、チャールズ・グラスリー上院議員およびマックス・ボークス（Max Baucus）財政委員会委員長の求めに応じてメモランダム（以下「CRSメモ」という。）を作成した⁽⁶³⁾。

そのなかで、CRSは、2006年7月末で、765大学が保有する基本財産は、総額で3,400億ドルにものぼり、これらの基本財産から平均で15.3%、総額で52億ドルの収益をあげている。しかし、大学は、15.3%の収益のうち、本来の教育・研究事業に対する支出・還元は約4.6%に留まる。残りは、基本財産の積み増し、内部留保に回されている状態であることを明らかにした。

そのうえで、CRSメモでは、基本財産からあがった投資所得（果実）の一定割合を大学本来（教育）の事業への最低強制支出を義務づける提案を

(62) See, Report Card on Tax Exemptions and Incentives for Higher Education: Pass, Fail, or Need Improvement? Hearing before the Committee on Finance, United States, 109th Congress, Second Session (December 5, 2006). Available at: <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/37861.pdf>

(63) See, Memorandum from Jane G. Gravelle, CRS to Sen. Baucus & Sen. Grassley (Aug. 20, 2007).

行った。

この提案は、次のような私立財団に対する現行の本来の事業への最低強制支出、未達成の場合の制裁課税 (IRC 4942条) をモデルとしたものである [前記【図表3】③参照]。

③私立財団の本来の事業への最低強制支出

(Tax on failure to distribute income) (IRC 4942条)

私立財団は、前課税年末の投資果実 (investment return) の5%以上を助成事業や公益目的事業に支出するように求められる。適格支出がなされない場合、財団には、未支出額に15%の規制税が課される。是正されない場合には、規制税率は順次、30%、100%と高くなる。

③2007年9月の連邦議会上院財政委員会公聴会

2007年9月26日、連邦議会上院財政委員会は、「オフショア・ヘッジファンドに関する課税問題」を検討するための公聴会を開催した⁽⁶⁴⁾。この当時、オフショア・ヘッジファンドへの大口投資者として有名私大が名を連ねていた。例をあげると、私立のエール大学 (Yale University) は、2005課税年の連邦法人税申告書：様式990 [所得税免税団体用申告書 (Form 990: Return of Organization Exempt From Income Tax)] によると、ヘッジファンド投資から1億4,900万ドルの所得をあげていた。

この当時、連邦議会では、オフショア・ヘッジファンド投資の脱税、租税回避額が概算で1兆ドルを超えているとの指摘もあり、その規制が重要な政治課題となっていた。このため、この公聴会では、私大の基本財産のオフショア・ヘッジファンド投資の実態把握を中心に7人の証人 (witnesses) が呼ばれた。

証人の1人であるジェーン・グラベール (Jane G. Gravelle) 連邦議会調

(64) See, Offshore tax Issues: Reinsurance and Hedge Funds: Hearing before the Committee on Finance, United States Senate, 109th Congress, First Session (September 26, 2007). Available at: <https://www.finance.senate.gov/hearings/offshore-tax-issues-reinsurance-and-hedge-funds>

査局（CRS）職員は、とりわけ私立大学のオフショア・ヘッジファンド投資問題に傾斜するかたちで証言を行った。

グラベール証人によると、私立大学には、従来は基本財産（endowments）を貯蓄性の高い金融商品に集中投資し運用管理の安全性を確保したうえで投資の高度化を図る傾向がみられた。いわゆる“ハイリスク、ハイリターン”の金融商品に手を出す動きはなかった。ところが、現在は、米国株式、外国株式などに加え、先物取引、不動産やヘッジファンド、プライベート・エクイティといった、いわゆる「オルタナティブ投資（alternative investment strategies）」が、運用資産全体において高い比率を占める傾向にあることを指摘した⁽⁶⁵⁾。

証言時至近の2006年データによると、765大学が保有する基本財産は、総額で3,400億ドルにもものぼり、基本財産の投資対象におけるヘッジファンド、プライベート・エクイティの比率が急激に（2002年時点では14%であったものが、2006年時点では22%まで）上昇している点を指摘した。私立のデューク大学(Duke University)にいたっては、ヘッジファンドの75%がオフショア投資という実態が浮かび上がっている旨指摘した⁽⁶⁶⁾。こうした私大のオフショアのオルタナティブ投資が急増する背景には、非関連事業所得課税（UBIT）、すなわち収益事業課税を回避しようとする意図があるものと推測されるとした。したがって、グラベール証人は、私立大学によるオフショア投資を規制する必要性があ

(65) 私大の基本財産の投資対象の多様化については、前記【図表11】を参照。

(66) もっとも、マスメディアからの質問に、デューク大学の広報担当者は、こうしたオフショア事業体の活用は、租税回避がねらいではなく、大学の基本財産からの果実（リターン）を学生の学費援助や教員の研究費に有効活用したいという趣旨から行っているものであると回答している。See, Stephanie Strom, “Nonprofit Face Threat to a Tax Loophole,” *New York Times* (May, 16, 2007). Available at: <https://www.nytimes.com/2007/05/16/us/16hedge.html>

る旨指摘した⁽⁶⁷⁾。

また、グラベール証人は、現行の私大への税制優遇が引き続き認められるとしても、私立大学が、基本財産からあげた投資収益を、ステークホルダーである学生の教育の機会をより得やすくするために公物 (public goods) や公サービス (public service) に費消されるように法的仕組みを改善すべきである旨指摘した。

グラベール証人は、政策の選択としては、私立財団の投資果実に対する課税例にならって、①前課税年末の投資果実 (investment return) の5%以上の教育事業への強制支出、還元を義務付ける案、②学生1人あたりの基準控除額を超える基本財産を保有する私立大学の投資果実に対して規制税を課す案、③一定の基準値を超える授業料の引上げを行う私立大学の基本財産に対して課税する案などを示唆した。

④連邦上院議員による136大学への基本財産の学生への還元状況の調査

2008年1月に、全米大学業務担当者協会 (NACUBO) が、全米76の教育機関が10億ドルを超える基本財産を擁し、留保額は前年度比では21%も増加したが、教育目的への還元率は平均で4.4%である旨公表した〔後記【図表20】参照〕。

(67) 前記【図表11】で説明したように、ヘッジやプライベート・エクイティのような、いわゆる非伝統的なオルタナティブ投資 (alternative investment strategies) を行う手法の1つとして、私大に対する連邦税法 (IRC) 上の基本財産に対する免税特典を生かし、収益事業課税 (BBIT) を回避するために、オフショアに設立されたブロッカー会社 (offshore blocker corporation) を活用するスキームがある。こうしたスキームが濫用されたため、連邦法人所得税申告書：様式990 [所得税免税団体用申告書 (Form 990: Return of Organization Exempt From Income Tax)] の記載方法が変更され、基本財産に関する報告事項が追加された。ここでは、非営利公益団体によるオフショア・ブロッカー会社を介させたオルタナティブ投資のスキームについて精査する余裕はない。See, Norman Silber & John Wei, "The Use of Foreign Blocker Corporations by U.S. Nonprofits: Should Blockers be Blocked?," Hofstra Law, Legal Studies Research Paper No. 2016-04 (October 28, 2016). Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2860107

このNACUBO統計が公表された翌日の同年1月28日に、連邦議会上院のチャック・グラスリー（Chuck Grassley）議員およびマックス・ボークス（Max Baucus）財政委員会委員長は、5億ドル以上の基本財産（内部留保）を有する全米136の大学に、その費消・還元、および学生への給付状況を把握するために質問状を送った⁽⁶⁸⁾。

質問状の送付にあたり、連邦議会上院マックス・ボークス財政委員会委員長は、次のようにコメントした。

私は、最近、いくつかの大学が、低・中所得世帯の学生が高等教育を受けられるように行った努力に勇気づけられました。私どもは、大学の学費が物価上昇率以上に高い率で引上げられており、アメリカの若者やその家族のために、アメリカの大学のこの問題を取り上げ、対処するために共に行動することにしました。

私どもは今回主要大学に質問状を送ります。この質問状に盛った項目は、モンタナ州をはじめとした国中の有能な若者が教室からのけものにされないようにするために、大学の基本財産がどのように使われているのかを議会がよく理解できるようにするためのものです。

一方、連邦議会上院のグラスリー議員は、次のようにコメントした⁽⁶⁹⁾。

学費引上げが続いています。大学学長の報酬引上げが続いています。基本財産の積み増しが続いています。私どもは、引き上げられる学費について家族への救済を早める必要があります。学生が学ぶ大学が銀行に何十億ドルも溜め込んでいる一方で、学生が自分の授業料を払うために食堂で皿洗いをしなければならないことが公正（fair）なのかどうかを問う必要があります。私どもは、資金調達がうまくいっている大学に対して、どのような形で学生援助を行っているのか回答してもらい機会を与えています。より多くの情報が集まれば、議会は、暫定的な支出要件の事前決定をし、かつ、大学が自発的に学生援助をする方法を決定するのを手助けできます。

基本財産の学生への還元、給付状況の調査のために、136大学に対して

(68) See, Karen W. Aronson, "Senate Looking at Endowments as Tuition Rises," *New York Times* (Jan. 25, 2008).

(69) See, Charles C. Grassley, "Question of the Day," *New York Times* (Jan. 2, 2008).

送付された質問状を邦訳 (仮訳) すると、次のとおりである⁽⁷⁰⁾。

2008年1月28日

〇〇大学 御中

アメリカ人、そして議会にとり最大の関心事の1つは、高騰する高等教育費用についてです。議会はこれまで、世帯や学生が大学への支払や貯蓄支援に必要な税制優遇、重点的な支出や融資プログラムを精査してきました。その結果、ある程度の有効策が講じられているものの、高騰しつづける学費に直面している低・中所得世帯の学生の問題が解決にいたっていないことがわかりました。私どもは、大学がこの問題に対処するために採るべき方策を探っております。

この国の有力大学、とりわけ巨額の基本財産を擁する大学、による最近の行動から、学費を抑え、低・中所得世帯出身の学生を援助するためにすべきことがたくさんあることが明らかになったように思います。事実、今日、多くの大学が、学費引上げを抑制し、低・中所得世帯の援助を重視しております。この国のいくつかの有力大学は、すでにこうした努力を行っており、広く大学界に肯定的に受け取られてきています。こうした傾向が続くことは好ましいことです。私どもは、貴校の学費と基本財産についてのさらなる情報の提供を歓迎いたします。

大学の基本財産に対しては、連邦税法 (内国歳入法典/IRC) のもとで非常に寛大な租税優遇が与えられております。私どもは、高等教育に対するこれら税制優遇が、どのように教育の改善につながり、かつ、どの程度学部教育を今日の低・中所得世帯の手の届くところに導いているのか、もっと知りたいと思います。

少数の大学ではありますが、基本財産からの支出を増やし、低所得世帯向けに学費免除、そして中所得世帯向けに学費の大幅減額の方針を採ったとの記事が新聞各紙ににぎわっています。このニュースは、上昇し続ける学費負担と格闘している家庭には、久しぶりのよい知らせです。こうした方針は、多くの家庭にとり、返済不能なほどの借金を負うことなしに最良の教育が受けられるという希望を与えるものです。

(70) See, U.S. Senate Committee on Finance, News: Baucus, Grassley Write to 136 Colleges, Seek Details of Endowment Pay-outs, Student Aid (January 24, 2008). Available at: <https://www.finance.senate.gov/release/baucus-grassley-write-to-136-colleges-seek-details-of-endowment-pay-outs-student-aid> なお、どれ位の回答があったのかは、その内容分析を含め公にされていない。

また、私どもは、いくつかの大学が、実際に学生が受けられる学費援助の額や家族が実際に負担しなければならない授業料、納入金、部屋代や食事代など学費を、オンラインの算定式などによって、明確にすることで透明性を高める努力をしていることを喜ばしく思います。しばしば、大学は学生や家族に十分な情報を提供していないことがあります。家族や学生は、よりの確な教育を選択するためには、学費に関するより高い確実性を必要とします。

最近、全米大学業務担当者協会（NACUBO=National Association of College and University Business Officers）が公表した数字によると、年500万ドルを超える基本財産を有する教育機関には、この数年間【投資果実に】大きな伸びがみられるようです。これは、より多くの善行を成し遂げるためにも良いニュースだと思います。私どもは、こうした豊かな果実は貴学や貴学の評議員会（Board of Trustees）が、基本財産の還元政策を精査し、そこに最良の実務を反映させることを励ます力になると思うからです。議会上院財政委員会が、この分野について理解を深める助けになるように、私どもは、あなた方大学に次の質問に答えるようにお願いします。

- 1) 過去10年間、各年の学部学生および大学院学生の数を教えてください。
- 2) 過去10年間、各年の、成績順の（あらゆる納入金を含む。）学部の学費総額を教えてください。貴学が、過去10年間、各年の、学部学生へ提供した学費援助の額（ただし、学生ローンや学内で働くことを条件に受けた無償教育（work study）分を除きます。）を教えてください。最も至近の年において、貴学の学生が大学から受けた無償奨学金の比率（例えば、授業料と納入金の25%、50%、75%、100%）を教えてください。
- 3) 貴学の財政支援方針を説明してください。貴学は、その方針を、学生と父兄に対してどのように知らせておりますか。潜在的な低所得学生を募集するにあたり、貴学がどのような相談態勢を取っていますか。低所得をどのように定義しておりますか。こうした相談態勢をとるのにどれくらいの額を支出しておりますか。
- 4) 学費引上げについて、誰が決定し、かいつ判断しておりますか。その意思決定過程はどのようになっておりますか。学費引上げに際し、全員出席の評議員会（full Board of Trustees）が票決しておりますか。学費引上げに際し、

その最終決定に先立ち、学生、父兄および一般の人たちが意見を述べる機会が与えられておりますか。学生に対する学費援助を行う際に貴学の基本財産はどのような役割を果たしておりますか。

- 5) 貴学の基本財産がどのように運用され、理事会 (Board of Directors) がどのような役割を果たしているか教えてください。貴学の基本財産の費消および投資方針はどのようになっていますか。貴学の基本財産の使命は何でしょうか。貴学の基本財産方針を精査したのは、至近ではいつでしたか。次の精査はいつ頃を予定しておりますか。
- 6) 過去10年間、各年の貴学の基本財産の純増額 (比率と金額の双方) を教えてください。過去10年間に各年に基本財産に出捐を受けた金額を教えてください。資産の種類ごと (エクイティ、債券投資、ヘッジファンド、プライベート・エクイティ、ベンチャーキャピタルなど) の投資の比率、および合衆国外に投資された金額を教えてください。
- 7) 貴学では、基本財産にあたるのかどうかについてどのように決定しているかを教えてください。言い換えると、貴学では基本財産をどのように定義しておりますか。全米大学業務担当者協会 (NACUBO) の報告にあったように、基本財産に含めていない長期投資がありますか。もしあれば、どういったもので、それらの価額がどれくらいですか。
- 8) 過去10年間、各年の基本財産の運営費はどれくらいでしたか。
- 9) 過去10年間、各年の基本財産からの支出額 (比率と金額の双方) はどれくらいでしたか。過去10年間、各年の基本財産からの重点的な支出は (比率で) どれくらいでしたか。実際の支出もしくは重点的な支出または双方で5%を下回る場合には、現在学ぶ学生のニーズにどのように応えているのか教えてください。実際の支出と重点的な支出との間に重大な相違がある場合には、その理由を教えてください。昨年基本財産からの上位10番までの主要な支出について教えてください。
- 10) 当初出捐者によって設定された永久支出制限または制限付の基本財産はどれくらいの額ですか。永久制限の対象となる部分のうち、どれくらいの比率が

申請ベースの無償奨学金を制限することになりますか。どれくらいの部分が学部生の学費援助を制限することになりますか。基本財産の種類に応じて上位5種類の制限について教えてください。特別プログラム向けに留保されるといったように、評議員会（もしくは評議員会の小委員会）の決定により、または貴学の担当者の決定により、厳しい制限の対象となる基本財産の比率はどの程度ですか。過去10年間、各年の基本財産からの投資果実について教えてください。

- 11) 投資顧問に対する手数料支払条件について教えてください。どのようにして手数料や報酬が算定、決定されておりますか。手数料や報酬の合理性を精査する手続はどうなっておりますか、またどのような比較方法が使われておりますか。基本財産の伸びと、貴学学長や基本財産管理者に対して支給される報酬との間にどのような関係があるのか、ある場合に、それについて教えてください。過去10年間、各年の貴学学長または基本財産管理者が、基本財産に関連して支給を受けた賞与について、支給されている場合に、一覧にしてください*。

私どもは、貴学が、これらの質問に答えるために時間をさき、配慮いただいたことに感謝申し上げる次第です。貴学からの回答は、私どもがこの分野についてよく理解したうえで政策を考える際の審議に役立つものであります。私どもは、貴学に財政委員会のスタッフとコンタクトをとっていただきたいと思えます。そうすれば、私どもは、貴学からの回答についていっしょに検討をすることができます。私どもは、重い負担にならないように配慮することを約束いたします。回答はできるだけ1頁以内で簡潔にお願いしたいと思います。30日以内の回答いただければ幸いです。

ご協力に感謝申し上げます。

敬具

マックス・ボークス
委員長
チャック・グラスリー
長老議員

*大学の基本財産／エンダウメント投資顧問（企業）への報酬額支払額（トップ10）等について詳しくは、本稿末【資料2】を参照のこと。

多くの過大なほどの基本財産を保有する富裕な大学は、連邦議会から“金権体質”を厳しく批判された。これを受けて、高額 of 授業料、納入金に対応するために学費の全部または一部免除をはじめとしたさまざまな学生支援プログラムの充実に動いた。アイビーリーグの諸大学やスワースモアカレッジ (Swarthmore College) ポモナカレッジ (Pomona College)、プリンストン大学などは、「学費ローンなし (no-loan)」方針を打ち出すなど“学生が主役”の路線に舵を切る動きをみせた。

⑤2008年の基本財産の教育目的支出報告の義務化

2008年に、連邦議会は、1965年高等教育法 (HAA=Higher Education Act on 1965) を改正するための高等教育機会法 (Higher Education Opportunity Act of 2008) を超党派で通過させた。改正草案段階で、ピーター・ウェルチ (Peter Welch) 下院議員 (バーモント州選出・民主党) のイニシアティブにより、私大に対して毎年基本財産の5%以上を教育目的に支出することを義務づける提案が含まれていた。しかし、私大界からの強い反対にあい、ウェルチ議員は基本財産の強制支出案を撤回した。代わりに、ウェルチ議員は、私大に対して学費を引き下げのために基本財産をどの程度支出・費消したかを報告するように求める修正案を提出した。連邦議会下院は、修正案を可決した⁽⁷¹⁾。

⑥2009年のリーマンショックで、一時、私大の過大基本財産問題は棚上げに

2009年9月の大手投資銀行・証券会社リーマンブラザーズ (Lehman Brothers) の経営破綻に伴うリーマンショック (金融危機) は、私大の基本財産からあがる投資果実にも大きな打撃を与えた。2009財政年度末で、ハーバード大学の基本財産は257億ドル (前年度比36.6%減)、エール大学

(71) See, Jonathan D. Glater, “House Passes Bill Aimed at College Costs,” N.Y. Times (Feb. 8, 2008). Available at: <https://www.nytimes.com/2008/02/08/education/08education.html>

の基本財産は163億ドル（前年度比28.6%減）、プリンストン大学134.6億ドル（前年度比22.7%減）と続いた⁽⁷²⁾。800校を調査した結果、基本財産から生じた投資果実は平均で18.7%減、1929年の株価暴落に伴う大恐慌（Great Depression）以来のショックであった⁽⁷³⁾。

リーマンショックは、私大に基本財産の積み増し問題や教育・教育目的への強制支出の是非などの動きを一時ストップさせた。

2009年のリーマンショック後、証券市場は徐々に正常化していった。2015年までには、多くの私大の基本財産は、以前の規模にまで回復した。

（２）2014年に私大の過大基本財産問題が再燃、最終段階に

2009年秋のリーマンショック（金融危機）で、連邦議会における私大の過大基本財産保有問題は一時下火になった。しかし、証券市場が堅調さを回復してくると、連邦議会でこの問題は再燃した。

2014年に、連邦議会下院のデービッド・キャンプ（David Camp）議員（ミシガン州選出・共和党）～当時、下院歳入委員会（House Ways and Means Committee）委員長～は、抜本的な税制改正案の検討を開始した。この抜本的税制改正素案づくりが、2016年のトランプ政権の誕生、2017年末のトランプ税制改革法（TCJA）の成立の流れにつながる。

問題再燃後（2014～2016年）の私大の過大基本財産への課税案の動きは、おおまかのまとめてみると、次のとおりである。

【図表19】問題再燃後の私大の過大基本財産の課税案の推移

- ・ **2014年の提案** 学生1人あたり10万ドルで計算した免税点額を超えた場合、大学の基本財産価額から生じた純投資所得を課税標準に1%の規制税を課税する案

(72) See, e.g., Tamar Lewin, “Investment Losses Cause Steep Dip in University Endowments, Study Finds,” N.Y. Times (Jan. 28, 2010). Available at: <https://www.nytimes.com/2010/01/28/education/28endow.html>

(73) See, Peter Cinti-Brown, “Scarcity Amidst Wealth: The Law, Finance, and Culture of Elite University Endowments in Financial Crisis,” 63 Stan. L. Rev. 699 (2011).

- ・ **【2015年の提案】** 10億ドルを超える基本財産を擁する大学で、投資所得の25%を学費援助に支出することを条件に、当該基本財産を課税除外(免税)とする案。加えて、ハーバード大学やエール大学のような裕福で、投資顧問会社に年数十億ドルもの手数料を支払っている大学については、未支出の余剰額を他の大学に振り当てる案【2015年に、トム・リード (Tom Reed) 下院議員 (ニューヨーク州選出・共和党) が提案】
- ・ **【2016年の質問状送付】** 連邦議会上院財政委員会と下院財政委員会が共同で、10億ドルを超える基本財産を擁する私大56校に対して、13項目からなる質問状を送付【2016年2月に、オリン・ハッチ (Orrin Hatch) 上院議員 (ユタ州選出・共和党)、ケビン・ブラディ (Kevin Brady) 下院議員 (テキサス州選出・共和党)、ピーター・ロスカム (Peter Roskam) 下院議員 (イリノイ州選出・共和党) が提唱】主要質問項目は、過去3年間の投資所得の使途、投資果実のうち、学生援助に回された金額、投資顧問会社などに支払った手数料の額など⁽⁷⁴⁾。ハッチ上院議員は、追加質問として、大学が自らの租税優遇措置を使って基本財産を溜め込むことが公益目的の実現にどのように結びつくのか説明を求めた。

4 私大基本財産投資所得課税の評価

これまで、連邦政府は、苦学生の支援には官民の学費ローンの拡充に傾斜する形で対策を進めてきた。しかし、それが裏目に出て、職歴を重視するアメリカ社会においては新卒生の多くが正規就労できず、多額のローンを背負って卒業し、その後の返済に苦しむという負の連鎖がパターン化した。こうした状況の改善の一助とするために、連邦議会は、税制を政策的に活用し、“学生が主役”のスタンスにたつて、“私大の基本財産／エンダウメント、内部留保からあみ出されたキャッシュが大学法人にストックされるのではなく、できるだけ多く現役学生にフローするように私大の財務運営改革を促す方向に舵を切った。

(1) 増加する私大基本財産投資果実は学生支援にいかされているのか
アメリカの大学生の学費ローン地獄の状況はきわめて深刻である⁽⁷⁵⁾。

(74) See, Janet Lorin, “Rich Schools Queried by U.S. Lawmaker on Endowment Spending,” *Blumberg* (Feb. 9, 2016). Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-09/richest-schools-queried-by-u-s-lawmakers-on-endowment-spending>

(75) See, e.g., Adam Looney, “More Students Are Taking on Crippling Debt They

政府による学費ローンの金利は、プランによって異なるが4～6%程度である。連邦議会共和党や金融業界団体は、現在連邦政府が中心となっている学費ローンプログラムが民間金融機関に開放され、競争が生まれれば金利は連邦政府の学費ローンよりも低くなるとみる。しかし、大学界はこうした主張には組みしていない。

アメリカでは大学や大学院の学費（授業料などの納入金）を工面するために、約7割の学生が自分で学費ローンを組む。平均5万ドル程度のローンを背負って卒業し、その後返済に追われる人が多い。5,000ドル以上の学費ローン残高を抱える人の比率は、2000年からここ8年で3倍に増加した。

2017年末の米国全体の学費ローンの債務残高は、10年前と比べて2倍以上の1.4兆ドルまで膨らんだ。消費者ローンでは、住宅に次ぐ残高である。1.4兆ドルの学費ローン債務残高のうち、7,900億ドル程度が連邦政府ローンである。

すでにふれたように、背景にあるのは学費の高騰である。多くの私大は、教授陣や学校施設の充実を競う一方、金融危機後に政府からの補助金が細り、物価上昇をはるかに上回る値上げにつながった。4年制私立大学の学費は2017年度に年3万5,000ドル。10年前は2万8,000ドル程度だった。返納額については、連邦税法（IRC）上の学生ローン控除を受けることはできるが負担は大きい⁽⁷⁶⁾。

今日のアメリカでは、特別のタレントがある若者は別として、大卒資格はあらゆる機会を得るための入口になる。しかし、学費の高騰、学費ローン地獄（crippling debt）は、低所得世帯出身者が大学進学を考える際の懸

Can't Repay: It's Time for Higher Education to Share the Risks," Urban-Brookings Tax Center (Feb. 16, 2018). Available at: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/02/16/more-students-are-taking-on-crippling-debt-they-cant-repay-its-time-for-higher-education-to-share-the-risks/>

(76) See, Tiffany Chou, *et al.*, "A Risk-Sharing Proposal for Student Loans" The Hamilton Project (Apr 26, 2017). Available at: http://www.hamiltonproject.org/assets/files/risk_sharing_proposal_student_loans_pp.pdf

念、大きな障害となる。事実、多くの大学において、卒業後5年以内に学費ローンが返済不能になる卒業生が5割を超える深刻な状況にある。

(2) 私大基本財産投資所得課税の税法理論上の評価

私大基本財産投資所得を課税除外(免税)とすることについて、税法理論的にどのようにとらえるべきかが問われている。

アメリカ税財政法では、政策目的で取られているさまざまな課税除外措置や税制優遇措置を「租税歳出 (tax expenditures)」または「税制上の助成 (tax subsidy)」と呼び、「直接歳出 (direct spending)」と同一にとらえる。ハーバード大学の租税法学者である、スタンレー・サリー (Stanley S. Surry)⁽⁷⁷⁾ やダニエル・ハルペリン (Daniel Halperin) は、租税政策と租税優遇(租税特別措置)、基本財産の租税法上の所在について精査している。公益(慈善)寄附金に対する控除は通常の所得課税 (normal income tax) 上の措置であり、租税優遇または租税歳出にはあたらないとみる。一方、非営利公益団体 (charities) の投資所得に対する所得課税除外措置は、通常の所得課税 (normal income tax) 上の措置を超えており、租税歳出とみる⁽⁷⁸⁾。

それでは、私大をはじめとした非営利公益団体の基本財産やその財産から生じた投資果実を課税除外とすることによる租税歳出は、政策的に望ましいのであろうか。つまり、短期的または長期的に公益の増進につながるものであろうか⁽⁷⁹⁾。

現在の私大の基本財産の積み増し、蓄積の程度、そこから生じる投資果

(77) 租税歳出 (tax expenditures) や租税歳出予算 (tax expenditure budgets) について邦文の研究としては、拙論「租税歳出概念による租税特別措置の統制」[石村耕治著]『アメリカ連邦税財政法の構造』(法律文化社、1995年)第2章所収参照。

(78) See, Daniel Halperin, "Is Income Tax Exemption for Charities a Subsidy," 64 Tax Law Rev. 283 (2011).

(79) See, Daniel Halperin, "Tax Policy and Endowments; Is Excessive Accumulation Subsidized?," 67 Exempt Org. Tax Rev. 17 (Jan. 2011).

実（利益）の教育事業への支出（費消・還元）の程度からみた場合、課税除外措置（租税歳出）が真の公益の増進につながっているのかどうかは疑わしいところがある。短期的にみる限りでは、私大の過大な内部留保（*excessive accumulation*）を解消するためには、基本財産またはそこから生じる投資所得に対する課税除外措置（租税歳出）に制限を加える必要がある。少なくとも、現在の連邦議会の多数の意思はそういう方向にある。

私大基本財産投資所得の内部留保や費消のあり方については、私大の機関運営の自治とも関係してくる。このため、輕輕に税法理論上の評価を加えてはいけないところもある。

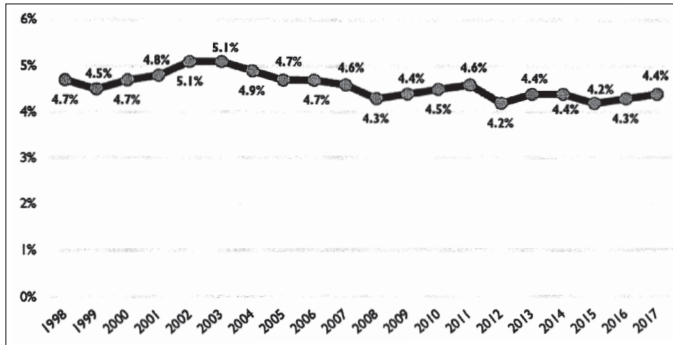
トランプ税制改革法（TCJA）で、私大基本財産の投資所得課税に踏み切り、これまでの私大基本財産への課税除外（免税）取扱政策を大きく転換させた。あえてこのことの立法事由、租税政策上の根拠を探すとすれば、基本財産から生じた投資果実を課税除外とすることにより連邦が私大に提供する租税歳出は無制限ではないことを私立大学界に周知することにあつたのではないか。1.4%の規制税を課し、私大の基本財産、内部留保が、ステークホルダーである学生の学費援助、教育支援など真の公益の増進に費消されるように導こうとしたのではないか。

（3）強制支出要件課税法案が採用されなかった理由

連邦議会調査局（CSR=Congressional Research Service）の資料によると、大学が、基本財産からあげた投資所得は、ここ20年間の全米平均で、大学本来の教育・研究事業（学生の学費援助、教員の研究、施設維持その他キャンパスの維持など）に4～5%の範囲内で支出（費消・還元）されてきている⁽⁸⁰⁾。

(80) CSR, Molly F. Sherlock *et al.*, *College and University Endowments: Overview and Tax Policy Options*, note 22, at14. なお、このデータは、私大にみならず、州立大を含む。

【図表20】投資所得の教育・研究への支出の推移〔1998～17財政年〕



前記【図表7】でふれたように、連邦議会は、私大の内部留保ともいえる基本財産に対する課税にあたり、「私大の基本財産の本来の教育・研究事業に対して5%最低強制支出を義務づけ適格支出がなされない場合、当該私大には未支出額に15%の規制税を課す案（15% excise tax on failure to mandatory spending rates of 5% of endowments）」を選択肢の1つとしてあげた。この基本財産から生じた投資果実の教育・研究目的へ5%強制支出（費消・還元）案に対しては、私大界や議会筋双方からの批判が強かった。

その背景には、ここ20年平均でも、大学本来の教育・研究事業にすでに4～5%の範囲内で支出（費消・還元）されてきている〔前記【図表20】参照〕。したがって、5%強制支出案は大きな変化（change）にはつながらないとする声が強かった。逆に、5%強制支出（費消・還元）要件は、5%以上支出する必要がないという「上限」「天井」として機能するおそれが強いことが指摘された⁽⁸¹⁾。

連邦議会共和党内部からも、私大界を忖度した中途半端な5%強制支出

(81) 私大内部留保課税立法をすすめてきた連邦議会上院のグラスリー議員は、現行の私立財団（private foundation）に対する前課税年末の投資果実の5%支出要件（IRC 4942条）は、事実上5%上限として機能している旨指摘している。See, Goldie Blumenstyk, “Grassley: Colleges’ Endowment Spending Is Still on the Front Burner,” Chron. Higher Educ. (March 9, 2010). Available at: <https://www.chronicle.com/article/Grassley-Colleges-Endowment/64572>

要件つきの生ぬるい私大内部留保課税案では意味がないとの批判が出た。連邦下院のトム・リード（Tom Reed）議員（ニューヨーク州選出、共和党）は、強制支出要件を導入するというのであれば、巨額の基本財産を擁する私大には、その投資所得の25%を低・中所得世帯出身学生の学費援助に用途を特定する形で支出（強制学費援助支出要件の達成）を義務づけるとともに、受忍義務を果たせなかった私大には30%で課税し、かつ常習未達成校には100%課税で対応する法案（Reducing Excessive Debt and Unfair Cost of Education (REDUCE) Act）を準備した⁽⁸²⁾。

ほかにも批判があった。有名私大は、ハイプライスリーダーシップを握っており、学費が高くとも学生は集まる。いわば、ブランド品は高値でも売れるのに似ている。事実、学費の高いのにもかかわらず多くの富裕な有名私大には、学費が低廉な州立大学などよりも志願者が多く集まる。また、富裕な有名私大では、すでに低所得者向けの学生には十分な学費援助を行っており、こうした実情を織り込まないで、単純に5%強制支出要件を導入することは、逆に有名私大では富裕層出身の学生の支援につながり、本末転倒の結果を招きかねず、有害であるとの声もあった。

さらに、5%強制支出要件を課しても、その用途を学生の学費支援や教員の教育・研究に振り向けるように厳格に求めないと、大学施設の遊園地化など“ハコモノ投資”に集中する可能性も高く、有害ではないかとの指摘があった。また、強制支出要件を回避するねらいから基本財産の名称変更などで対応する私大が出てくる可能性も指摘された。

私大の運営は競争原理のもとにある。したがって、基本財産から生じた投資果実の法定額までの特定目的への強制支出（費消・還元）要件を設定したうえで課税する政策を選んだとしても、連邦議会が考えているような方向へ向かわないことが懸念された。逆に、こうした政府規制を実施することで、必要以上に課税権力が大学の運営、財務、大学の自治の介入する

(82) See, Congressman Tom Reed, White Paper: Our Vision for Students, at 2 (2016) .

結果を招くとの指摘がなされた⁽⁸³⁾。

このような原案は生ぬるい、逆に有害であるなどさまざまな意見や指摘が交錯するなか、連邦議会は、基本財産から生じた投資果実の法定額までの特定目的への強制支出（費消・還元）要件を設定したうえで課税する案では意見集約ができず、この案を斥ける結果となった。

言い換えると、今回のトランプ税法改革法（TCJA）では、私立大学の基本財産については、その果実を含めて従来どおり連邦法人所得課税を課税除外（免税）として取り扱う一方で、その私立大学の法定限度額（免税点）を超えた額の基本財産を保有する場合、当該基本財産から生じた投資果実に1.4%の税率で規制税を課すことに落ち着いた。

◆むすび

今回のトランプ税制改革法（TCJA）に関し、アメリカの非営利公益団体界に衝撃を与えたのは、連邦議会共和党主導で、私大の過大な基本財産／エンダウメント（endowments）からあがる果実に対する1.4%の規制税が導入されたことである⁽⁸⁴⁾。

アメリカの有名私大は、公益増進団体（public charities）の適格を持つ501c3団体として、本来（教育）事業については連邦法人所得課税や連邦

(83) See, Alexander M. Wolf, “The Problems with Payouts: Assessing the Proposal for a Mandatory Distribution Requirements for University Endowments,” 48 Harv. J. on Legis. 591 (2011).

(84) かねてから、議会共和党保守派には、その真偽はともかく、有力私大の多くが、リベラル派、民主党寄りの人材供給源となっているのではないかという懐疑的な見方が強かった。トランプ大統領の誕生により、私大基本財産またはそれから生じる果実（投資所得）に課税しようとする動きは一気に強まった。共和党は、本来、富に対する課税には一貫して消極的な姿勢をとってきた。しかし、今回の規制税は、こうした伝統的な課税の考え方とはぶつからないとしている。課税反対派は、「反知性」の時流に呼応する政治的、かつ知性に敵対的な課税ではないかとして異論を唱えている。See, James J. Fishman, “How big is too big: Should certain higher educational endowments be subject to tax,” City Bar Center for Continuing Legal Education (New York City Bar, April, 2018).

源泉課税を除外（免除）され、かつ保有する教育用資産に対しては地方団体が課す固定資産税も課税が除外（免除）されるという法環境のもとで、久しく法認された無税スキームの特典をおう歌してきた。この免税特典と金融工学の手法を巧みに駆使し、金融資産、実物資産のかたちで「塩漬け財産（hoarding）」を、その年の物価上昇率の2倍以上の幅で拡大させてきた。確かに、私大が、各年の上がり（リターン）をできるだけその年に費消せずに余剰として留保し、その果実を含め溜め込むことで将来に備える財務運営手法にも一理はある。しかし、非営利公益団体の衣をまとった私大の“富（wealth）”が、世間の常識を超えるほど多額になると、非営利公益の衣を脱がされるはめになる。清貧の誓いを忘れ、無税スキームのなかで巨大化する宗教団体が庶民のいらだちの的になるのに似ている。

今回のトランプ税法改革法（TCJA）では、私立大学が、キャンパスをタックスシェルター、タックスヘイブンに見立てて、投資果実を含む法人収入を必要以上に基本財産として内部に留保、積み増しし再投資に回す“金権運営”にブレーキをかけた。学生数に応じた免税点額を法定し、その額を超えた場合には保有する基本財産から生じた投資所得（果実）対し規制課税を実施することにした。言い換えると、私大に対し、基本財産自体や基本財産から生じた投資果実を現在学んでいるあるいはこれから学ぼうとする人たちにもっと費消・還元（payouts）、支出・給付（distribution）するように求めた。

これまで、連邦政府は、高騰する学費対策の一環として、官民の学費ローンの拡充に傾斜する形の苦学生支援を進めてきた。しかし、それが裏目に出た。職歴を重視するアメリカ社会においては、新卒者の多くは、低賃金の人手（human power）にはなりえても、人材（human resources）として正規就労するのは容易でないからである。多額の学生ローンを背負って卒業し、その後の返済地獄で苦しむケースが多発している。

こうした状況を改善するために、連邦議会は、“学生が主役”のスタンス

にたつて、課税制度を政策的に活用し、“私大の基本財産、内部留保やそこからあみ出されたキャッシュを法人にストックするのではなく、できるだけ多く現役学生にフローするように私大の財政運営改革を促す方向に舵を切った。もっとも、この課税政策は私大の財務体質を弱体化させるだけで、内部留保に課税すればその効果が下流に位置する学生に行きわたるとする考え方を疑問視する声もある。

今回の税制改正で選択された手法は、公益増進団体 (public charities) の適格を持つ私立大学の基本財産からあみ出された果実については、所得課税は引き続き非課税 (免税) 扱いをするものの、別建ての規制税の対象とすることにしたわけである。

2018年3月7日に、全米50校の学長が、連邦議会のリーダーに対して、私大の内部留保課税の再考を求める書簡を送った⁽⁸⁵⁾。また、翌3月8日、超党派の連邦議員が、この私大に対する内部留保課税廃止法案 (The Delaney-Byrne Don't Tax Higher Education Act: H.R. 5220) を議会に提出した⁽⁸⁶⁾。その一方で、私立のニューヨーク大学 (NYU) 医学部のように、基本財産を累積するではなく費消するため学生全員の授業料を免除する方

(85) See, Janet Lorin, “Harvard, Yale Would Get Relief in Bipartisan Proposal,” *Blumberg* (March 8, 2018). Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-08/bipartisan-bill-would-scrap-congress-s-new-college-endowment-tax>

(86) 廃止法案の提出者は、ジョン・デレイニー (John Delany) 下院議員 (メリーランド州選出・民主党)、ブラドリー・バーン (Bradley Byrne) 下院議員 (アラバマ州選出・共和党) らである。これらの議員は、昨年12月に成立したトランプ税制改革法 (TCJA) に私大基本財産投資所得課税法 (現IRC 4968条) を挿入することに反対した議員である。バーン議員は、1.4%の新規規制税の対象となるデューク大学法科大学院出身であり、一時的な感情でこうした課税を導入することは近視眼的であり、情熱を持って若い人たちを教育し、科学の発展に大きな力を発揮してきた私学を委縮させ、この国の将来を暗くするものであり、この新税は廃止されるべきであると主張している。See, Press Release, “Delaney, Byrne Introduce the Don't Tax Higher Education Act,” (March 8, 2018). Available at: <https://delaney.house.gov/news/press-releases/delaney-byrne-introduce-the-don-t-tax-higher-education-act>

針を打ち出すところも出てきている⁽⁸⁷⁾。

基本財産／エンダウメントを一種の内部留保（accumulation, reserve funds）とみて私大にターゲットを絞った形で規制税を課すとした政策が、今後、私立財団（private foundation）適格を持つ団体に加え、公益増進団体（public charities）の適格を持つ501c3団体一般に拡大されていくのか、今の時点では連邦議会の意思は不透明である。

【資料1】アメリカ富裕上位18大学の概要 [2018年7月]

- | | |
|---|--|
| ① | ハーバード大学 （私立）マサチューセッツ州ケンブリッジ |
| | ・基本財産：約360億ドル [36,021,516,000ドル] 【3兆6千億円超】 |
| | ・学部学生平均年間学費：48,949ドル 【489万円超】 |
| | ・常勤教授の平均年間給与：221,382ドル 【2,218万円超】 |
| | ・年間研究予算：1,077,253,000ドル 【1,000億円超】 |
| ② | エール大学 （私立）コネチカット州ニューヘイブン |
| | ・基本財産：約271億ドル [27,176,100,000ドル] 【2兆7千億円超】 |
| | ・学部学生平均年間学費：51,400ドル 【514万円超】 |
| | ・常勤教授の平均年間給与：216,189ドル 【2,161万円超】 |
| | ・年間研究予算：881,765,000ドル 【881億円超】 |
| ③ | テキサス大学システム （州立）テキサス州オースティン |
| | ・基本財産：約265億ドル [26,535,095,000ドル] 【2兆6千億円超】 |
| | ・学部学生平均年間学費：36,744ドル（オースティン校）【367万円超】 |
| | ・常勤教授の平均年間給与：116,119ドル（オースティン校）【1,161万円超】 |
| | ・年間研究予算：621,292,000ドル 【621億円超】 |
| ④ | スタンフォード大学 （私立）カリフォルニア州スタンフォード |
| | ・基本財産：約247億ドル [24,784,943,000ドル] 【2兆4千億円超】 |
| | ・学部学生平均年間学費：49,617ドル 【496万円超】 |
| | ・常勤教授の平均年間給与：234,549ドル 【2,345万円超】 |
| | ・年間研究予算：1,066,269,000ドル 【1,066億円超】 |
| ⑤ | プリンストン大学 （私立）ニュージャージー州プリンストン |
| | ・基本財産：約238億ドル [23,812,241,000ドル] 【2兆3千億円超】 |
| | ・学部学生平均年間学費：47,140ドル 【471万円超】 |

(87) See, David W. Chen, “Surprise Gift: Free Tuition for All N.Y.U. Medical Students,” New York Times (Aug. 16, 2018).

- ・常勤教授の平均年間給与：206,496ドル【2,049万円超】
- ・年間研究予算：305,147,000ドル【305億円超】
- ⑥ **MIT (マサチューセッツ工科大学)** (私立) マサチューセッツ州ケンブリッジ
 - ・基本財産：約149億ドル [14,967,983,000ドル]【1兆4千億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：49,892ドル【498万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：213,750ドル【2,137万円超】
 - ・年間研究予算：946,159,000ドル【946億円超】
- ⑦ **ペンシルバニア大学** (州立) ペンシルバニア州フィラデルフィア
 - ・基本財産：約122億ドル [12,213,202,000ドル]【1兆2千億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：53,534ドル【535万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：209,223ドル【2,092万円超】
 - ・年間研究予算：1,296,429,000ドル【1,296億円超】
- ⑧ **テキサスA&M大学システム** (州立) テキサス州カレッジステーション
 - ・基本財産：約115億ドル [11,556,260,000ドル]【1兆1千億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：36,606ドル (カレッジステーション校)【366万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：140,436ドル (カレッジステーション校)【1,403万円超】
 - ・年間研究予算：892,718,000ドル (カレッジステーション校)【892億円超】
- ⑨ **ミシガン大学** (州立) ミシガン州アナーバー
 - ・基本財産：約109億ドル [10,936,014,000ドル]【1兆9千億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：47,476ドル (アナーバー校)【474万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：167,364ドル (アナーバー校)【1,673万円超】
 - ・年間研究予算：1,436,448,000ドル (アナーバー校)【1,436億円超】
- ⑩ **ノースウエスタン大学** (私立) イリノイ州エバンストン
 - ・基本財産：約104億ドル [10,436,692,000ドル]【1兆4千億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：52,678ドル【529万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：200,268ドル【2,002万円超】
 - ・年間研究予算：713,491,000ドル【713億円超】
- ⑪ **コロンビア大学** (私立) ニューヨーク州ニューヨーク
 - ・基本財産：約99億ドル [9,996,596,000ドル]【9,996億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：57,208ドル【572万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：215,091ドル【2,150万円超】
 - ・年間研究予算：837,312,000ドル【837億円超】
- ⑫ **カリフォルニア大学システム** (州立) カリフォルニア州オークランド
 - ・基本財産：約97億ドル [9,787,627,000ドル]【9,787億円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：未公表
 - ・年間研究予算：未公表

- ⑬ **ノートルダム大学**（私立）インディアナ州ノートルダム
- ・基本財産：約93億ドル [9,352,376,000ドル] 【9,352億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：51,505ドル 【515万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：175,518ドル 【1,755万円超】
 - ・年間研究予算：202,216,000ドル 【202億円超】
- ⑭ **デューク大学**（私立）ノースカロライナ州ダーハム
- ・基本財産：約79億ドル [7,911,175,000ドル] 【7,911億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：53,500ドル 【535万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：188,199ドル 【1,881万円超】
 - ・年間研究予算：1,055,778,000ドル 【2,557億円超】
- ⑮ **ワシントン大学セントルイス**（私立）ミズーリー州セントルイス
- ・基本財産：約78億ドル [7,860,774,000ドル] 【7,860億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：51,533ドル 【515万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：180,207ドル 【1,802万円超】
 - ・年間研究予算：741,115,000ドル 【741億円超】
- ⑯ **シカゴ大学**（私立）イリノイ州シカゴ
- ・基本財産：約75億ドル [7,523,720,000ドル] 【7,523億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：56,034ドル 【560万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：224,811ドル 【2,248万円超】
 - ・年間研究予算：420,997,000ドル 【420億円超】
- ⑰ **エモリー大学**（私立）ジョージア州アトランタ
- ・基本財産：約69億ドル [6,905,465,000ドル] 【6,905億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：49,392ドル 【493万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：166,959ドル 【1,669万円超】
 - ・年間研究予算：614,527,000ドル 【614億円超】
- ⑱ **コーネル大学**（私立）ニューヨーク州イティカ
- ・基本財産：約67億ドル [6,757,750,000ドル] 【6,757億円超】
 - ・学部学生平均年間学費：52,853ドル 【528万円超】
 - ・常勤教授の平均年間給与：170,874ドル 【1,708万円超】
 - ・年間研究予算：974,199,000ドル 【974億円超】

【換算】 1ドル=100円

【出典】 James A. Barham, The 100 Richest University: Their Generosity and Commitment to Research 2018 ; 2017 NACUBO-Commonfund Study of Endowments (NCSE) (January 25, 2018)

【資料2】アメリカ大学基本財産投資顧問企業の報酬額トップ10 [2016年度]

	①AUM	②運用率	③投資顧問名	④関与大学名	⑤報酬額
1	345億ドル 【3.45兆円】	5.9%	Narv Narvekar	ハーバード大学	1,375万ドル 【13億円】
2	254億ドル 【2.54兆円】	10.4%	David Swensen	エール大学	488億ドル 【4.88億円】
3	16億ドル 【1,600億円】	6.3%	Investure (OCIO)	スミスカレッジ	412億ドル 【4.12億円】
4	15億ドル 【1,500億円】	6.1%	MaKena (OCIO)	ワシントン&リー 大学	411億ドル 【4.11億円】
5	10億ドル 【1,000億円】	7.0%	Investure (OCIO)	ミドルバリーカレッジ	407億ドル 【4.07億円】
6	84億ドル 【8,400億円】	8.4%	Scott Malpass	ノートルダム大学	390億ドル 【3.9億円】
7	90億ドル 【9,000億円】	7.4%	Peter Holland	コロンビア大学	376億ドル 【3.76億円】
8	11億ドル 【1,100億円】	5.9%	PWP/Agility (OCIO)	コロラド大学財団	350億ドル 【3.50億円】
9	96億ドル 【9,600億円】	6.5%	William McLean	ノースウエスタン 大学	297億ドル 【2.97億円】
10	14億ドル 【1,400億円】	6.3%	Cambridge Assoc. (OCIO)	アーカンソー大学 財団	284億ドル 【2.84億円】

【注】①運用資産残高 (AUM=assets under management)、②過去5年運用率 (5 year return)、③投資顧問企業 (chief investment officer)、④大学名 (institution of endowment)、⑤総報酬額 (total remuneration)

【用語解説】OCIO firm = outsourced Chief Investment Officer Firm/投資顧問企業

【換算】1ドル=100円

【出典】Compensation: Top100+Chief Investment Officers, The Skorina Letter (07/23/2017)

(本学名誉教授)

* 故早野俊明白鷗大学法学部教授 (民法/家族法) には、私法が関係する税法の論文を書く際にはいつも、文献や理論の面でていねいなご教示をいただいた。心から謝意を表するとともに、ご冥福をお祈りする。