

CIRJE-J-313

サステナビリティ時代の競争政策と制度信託：
公共的価値と市場支配の新たな制度設計に向けて

東京大学大学院経済学研究科
松島 斉

2025年4月

CIRJE ディスカッションペーパーの多くは
以下のサイトから無料で入手可能です。
http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp_j.html

このディスカッション・ペーパーは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある論文草稿である。著者の承諾なしに引用・複写することは差し控えられたい。

**サステナビリティ時代の競争政策と制度信託：
公共的価値と市場支配の新たな制度設計に向けて¹**

**Institutional Trusteeship and Competition Policy
in the Age of Sustainability:
Designing Markets for Public Value and Responsible
Power**

松島 齊

**東京大学大学院経済学研究科教授
東京大学大学院経済学研究科社会的共通資本寄付講座特任教授**

2025年4月16日

¹ 本稿は、公正取引委員会競争政策研究センター（CPRC）における講演（場所：公正取引委員会（霞ヶ関）、日時：2025年4月18日14:00~16:00）のために執筆された。本稿は、科学研究費基盤研究（A）「社会的共通資本のための制度設計」（研究課題/領域番号24H00143）、東京大学大学院経済学研究科社会的共通資本寄付講座、戦略的イノベーション創造プログラム第3期（SIP第3期）課題07「サーキュラーエコノミーシステムの構築」から資金援助を受けている。執筆にあたり、岡崎哲二（明治学院大学）、三井住友信託銀行「社会的共通資本と信託に関する委託研究」研究会に参加された星岳雄（東京大学）、日引聡（東北大学）、井伊雅子（一橋大学）、吉見俊哉（国学院大学）、小玉重夫（白梅学園大学）、神門善久（明治学院大学）、中谷準（東京大学）、佐々木百合（明治学院大学）、野田俊也（東京大学）、神作裕之（学習院大学）各氏から有益なコメントをいただいた。ここに感謝を申し上げたい。文責はすべて松島齊にある。

要旨：

GAF Aのような巨大プラットフォーム企業による市場制度の私的な設計や、ESG 情報の不開示に象徴される非価格価値の排除によって、既存の競争法制では対応しきれない構造的な課題が明らかになっている。本稿は、こうした制度的空白に対する応答として、制度の正統性を制度の内部に埋め込む新たな設計思想「制度信託 (institutional trusteeship)」を提起する。制度信託は、公共目的、共治、説明責任と透明性、進化可能性の4つの柱からなる制度構造であり、法制度を補完する枠組みとして機能する。本稿では、公正取引委員会による Google への排除措置命令を制度信託の視点から読み直すとともに、サーキュラーエコノミー分野における CETP 構想などを通じて、制度信託の具体的な実践可能性と、公取委が果たすべき中立的ガバナンスの役割を考察する。制度を支えるのは「正しさ」ではなく「正統性」であり、制度信託はその正統性を制度の中に構造として設計するための新たな公共的アーキテクチャである。

Abstract:

Private institutional design by tech giants such as GAF A and the exclusion of non-price values, exemplified by the suppression of ESG-related disclosures, have revealed structural challenges that existing competition laws can no longer adequately address. This paper proposes a new design philosophy called institutional trusteeship, which embeds legitimacy into the internal architecture of institutions as a response to this institutional void. Institutional trusteeship is built upon four foundational pillars: public purpose, co-governance, accountability and transparency, and adaptability. It functions as a complementary framework to legal systems. The paper reinterprets the Japan Fair Trade Commission's cease and desist order against Google from the perspective of institutional trusteeship, and explores its practical applicability through examples such as the Circular Economy Trusteeship Platform (CETP). Ultimately, it argues that institutions are sustained not by "correctness" but by "legitimacy," and institutional trusteeship offers a new public architecture for embedding that legitimacy into institutional design.

1. はじめに

公正取引委員会が担当する独占禁止法および下請法は、長年にわたり、日本の市場競争秩序と中小企業の取引公正性を支えてきた。価格、供給量、取引条件といった経済指標に基づく規制は、戦後日本の産業成長と自由市場の維持において大きな役割を果たしてきた。

しかし、今日私たちが直面している制度課題は、その前提を大きく揺るがしている。

GAF A に代表される巨大プラットフォーム企業による市場制度の「私的設計」は、既存の行為規制の限界を露呈している。ESG や環境情報をめぐる企業間の沈黙的連携、リサイクル制度における情報非開示の合意といった事例は、従来の価格・数量中心の便益評価では取りこぼされてしまう。

サステナビリティ、社会的責任、倫理的配慮といった非価格的な価値が競争の場から排除され、制度疲労と信頼の喪失が進行している。

制度は、「正しい (correctness)」から守られるのではない。制度の「正統性 (legitimacy)」こそが大事である。制度を存続させるのは、「社会に支えられる構造」であり、制度に対する信頼と説明責任が制度の内部に設計されていなければ、制度は政治的、通商のショックによって容易に崩れ得る。

本稿では、こうした制度疲労と制度不信に対して、制度の正統性を制度の構造として設計する新たな枠組みとして「institutional trusteeship (制度信託)」が提示される。そして、公正取引委員会が直面している制度的な限界を明らかにし、これに対していかに制度設計の視点から対応できるかを掲示する。

institutional trusteeship (制度信託) は、制度を社会的に信託されたものと位置づけ、その設計と運用を企業・市民・行政・専門家が共治的に担いながら、制度の正統性と持続可能性を制度内部に確保するためのアーキテクチャである。制度信託は抽象的な理想ではなく、すでに具体的構想として構築が始まっている。サーキュラーエコノミー分野における CETP (Circular Economy Trusteeship Platform) 構想、あるいは PLANETJ 構想 (内閣府 SIP におけるトレーサビリティシステムと行動変容モデル構想)、はその一例であり、公共目的に資する制度を、社会で運用・監視・支援する構造の実装を目指している。

本稿では、まず公正取引委員会が直面している制度的限界を明確にしたうえで、制度信託という構想の意義を論じ、続いて現実の制度課題に対する応用可能性と、公取委が果たしうる役割について検討する。

第 1 章：公取委が直面する制度的課題と限界

第 1 章のポイント：

1. GAF A や ESG 情報の非開示問題など、「制度の設計そのもの」に関わる新たな支配構造が出現している。

2. 現行の独禁法・下請法は、価格・数量ベースの競争制限には対応できるが、非価格価値の排除には限界がある。
3. 現代の複雑な競争環境に対応するには、「制度構造」に着目した新たなアプローチが必要である。

公正取引委員会が担当する独占禁止法および下請代金支払遅延等防止法（以下、下請法）は、日本の競争政策における中核的制度として機能してきた。

独禁法は、自由な競争の確保を通じて消費者利益の最大化を図ることを目的としている。下請法は取引における優越的地位の濫用を防ぐことで中小企業の保護を意図している。これらの制度は、戦後日本の経済成長と産業秩序の安定において大きな役割を果たしてきた。

しかし現在、私たちはこれらの制度の限界に直面している。

それは、価格や数量といった伝統的な経済指標によって競争を測るという発想が、現代の経済社会が直面する課題、特にサステナビリティ、社会的責任、デジタルプラットフォーム支配といった非価格要素を含む複雑な競争構造、に十分に対応できていないという点にある。

たとえば、GAFに代表される巨大プラットフォーム企業は、取引の場を提供するだけでなく、実質的にその市場ルールを一企業として設定・運用している。検索順位、手数料体系、広告の表示アルゴリズムなど、制度の設計と運用が企業内部で完結しており、他の事業者にとっては「従わざるを得ないルール」となっている。これは、市場の制度そのものが私的に構築・運用されているという意味で、既存の独禁法が想定する「価格や数量の協定」という類型とは質的に異なる制度支配の問題である。

また、サステナビリティの観点からも、既存制度の限界が露呈している。

たとえば、2025年にEUが摘発した「自動車メーカーによるリサイクル情報の非開示合意」は、従来のカルテル規制の枠組みを拡張する事例である。この事案では、複数のメーカーが、リサイクル率や環境性能に関する情報を市場で競わず、消費者に開示しないという合意を形成したとして、ELV指令の目的を阻害しEU競争法に違反したカルテル行為であるとして、制裁が科された。ここで問題となったのは、価格や供給量ではなく、非価格価値、すなわち、環境情報の意図的な排除である。

このような事案は、日本の独禁法では直ちに違法と判断される可能性は低い。消費者便益の定義が、依然として価格と品質を中心に構築されているため、サステナビリティや社会的影響に関する情報の抑制は、競争制限として評価されにくいからである。

したがって、現状においては、企業が環境情報やESGへの取り組みを真摯に行おうとしても、それが「共同行為」として摘発されるのではないかという不安から、逆に情報開示を控えるという「萎縮効果（チル効果）」も生じている。

また、下請法においても同様の限界が存在する。親企業が下請企業に対して、コスト削減や納期短縮を理由に、サステナブルな設計や素材の使用を抑制させるような圧力を

かけたとしても、それが「優越的地位の濫用」として明確に違法とされるための法的基準は存在しない。つまり、制度は個別取引の経済条件には対応できても、LCA（ライフサイクルアセスメント）などによって可視化されるべきサプライチェーン全体を通じた社会的価値、環境的価値の毀損には対応しきれていないのである。

このように、現行の競争法制では、急速に変化する経済構造と公共的価値の創出に対応するための制度的支柱が不足している。

この制度的空白をどう埋めるか。それが本稿の中心的課題である。

次章では、この空白に対して提案される新たな制度設計の原理として、「制度信託 (institutional trusteeship)」という概念を紹介する。

第 2 章：制度の正統性を支える新しい制度設計：institutional trusteeship の構想

第2章のポイント：

1. 制度は理念だけで存続せず、「社会に支えられる構造＝正統性」が不可欠である。
2. 「制度信託 (institutional trusteeship)」は、制度を社会で託し共に運用する構造であり、公共目的・共治・説明責任と透明性・進化可能性の 4 つの柱からなる：

制度信託の 4 つの柱：

1. 公共目的
2. 共治（運用責任の分担、co-governance）
3. 説明責任と透明性
4. 進化可能性（柔軟性）

3. 法制度や社会的共通資本と異なり、制度信託は「制度の制度」を設計する構想である。

制度信託 (institutional trusteeship) とは、制度そのものが「公共目的に対して社会全体で信託的に維持・運用される仕組み」を構造として内包するという「制度の制度化＝メタ制度設計」を意味する。

これは、制度が社会から信頼され、支えられ、説明責任を果たす仕組みを制度の中に埋め込むことで、制度そのものの正統性を保証しようとするものである。

このような制度構想は、既存の制度理論と重なる部分もあるが、その射程はより構造的かつ持続的である。

たとえば、宇沢弘文の「社会的共通資本」は、市場では適切に管理できない制度や資源を公共の観点から保全すべきものとして提起した [10, 13]。しかし、そこでは制度の運用構造や信託関係の設計には踏み込まれていない。

また、政治学者エリノア・オストロムのコモンズ研究は、共有資源の管理において、中央集権的な管理でも市場化でもなく、「当事者間の共治（コミュニティ）」によるルール形成と制度の運用が可能であることを示した [8, 9]。institutional trusteeship（制度信託）はこの共治の思想を、分野横断的応用が可能な、学際的アプローチを基盤とする、制度設計論として再構成するものである。

制度信託の中核には以下の4つの柱がある：

1. 公共目的の明示： 制度が社会的価値を実現するために存在していることの合意。
2. 共治（運用責任の分担）： 市民・行政・専門家・企業が協働して制度を支える構造。
3. 説明責任と透明性： 制度の運用が外部に見える形で評価可能であること。
4. 進化可能性（柔軟性）： 社会変化に応じて制度そのものが更新される仕組み。

これら4つの柱は、従来の法制度化とも異なる。institutional trusteeship は法律の制定そのものではなく、法制度を含む制度全体の正統性を担保する「制度の運用構造」をデザインするものである。そのため、制度信託は法律や規制に代わるのではなく、それを補完し、制度を社会に定着させる「制度の制度」として機能する。

次章では、この institutional trusteeship の枠組みが、GAFA 問題、ESG 情報の談合構造、サーキュラーエコノミーシステムなど、現実の制度課題に対していかに応用可能であるかを検討する。

第3章：制度信託の応用と今日的切実性：GAFA、環境情報、CETP 構想

第3章のポイント：

1. GAFA は市場制度を私的に設計・支配しており、既存法制では対応困難である。
2. ESG・環境情報の非開示合意（EU 競争法違反の事例）は、非価格競争を抑圧する新型カルテルである。
3. CETP（Circular Economy Trusteeship Platform）は、制度信託の具体的な社会実装のプロトタイプである。

institutional trusteeship（制度信託）は、制度設計論としての革新性に加え、現実の制度課題に対してもきわめて実践的な意義を持つ。

とりわけ、競争政策を根底から問い直す構造的問題、巨大プラットフォーム企業による制度の私有化、非価格競争の無視、環境価値の排除といった現象に対して、制度信託は有効な構造的応答となる。制度信託というと遠い話に聞こえるかもしれないが、実はこれは、公取委が今直面している「日常業務での制度的違和感」に直接関係している。

たとえば、Apple や Google といった GAF A に代表される巨大プラットフォーム企業は、単なる製品やサービスの提供者にとどまらず、プラットフォーム内での市場制度そのもの、審査基準、手数料率、表示順位などを「私的に」設計・運用している [4, 11]。これらは一企業の裁量によって変更可能でありながら、利用事業者や消費者にとっては「従わざるを得ない制度」として機能している。

こうした構造に対して、現行の独禁法では「行為」規制によって対応するが、制度そのものの構造的支配には手が届かない。

ここにおいて、institutional trusteeship は、制度の設計・運用に多主体的な正統性と説明責任を付与し、制度を「社会的に信託されたもの」として再構築する道を開く。

また、2025 年に EU が摘発した自動車メーカーによるリサイクル情報の非開示合意も示唆的である [3]。価格協定ではなく、「環境情報を出さない」という合意が競争制限とされたこの事例は、日本の制度下では対応が難しい。企業が環境配慮に真剣に取り組もうとしても、「協調」と「談合」の境界が不明確であるがゆえに、開示を控えるというチル効果が生まれやすい。これは、既存の（日本の）制度の正統性が揺らいでいることの表れであり、また同時に、EU の（トップダウン的な）新しい制度の正統性が十分に構築されていないことの表れである。

これに対し、筆者が構想する CETP（Circular Economy Trusteeship Platform）は、サーキュラーエコノミーシステムにおいて、institutional trusteeship を応用する制度信託的プラットフォームである。CETP は、企業、行政、市民、専門家による共治構造の下で、LCA 情報の開示、トレーサビリティ、CE 認証制度、CE クレジット市場といった制度的基盤を整備し、信頼と支援を制度的に与える仕組みである。

CETP では、ブロックチェーン技術（PLANETJ）を活用したリサイクル素材の履歴管理、サステナブルな製品設計に取り組む企業への CE 認証の付与、CE クレジットの発行許可および運用、社会的価値に基づくインセンティブ配分といった仕組みが構想されており、現在進行中である。

これにより、企業は善意ある取り組みが制度的に支援される市場に参加でき、行政はトップダウン的なルール制定者から、制度共治の参加者へと役割を移行できる。

次章では、2025 年 4 月 15 日における公取委の Google 排除措置指令について制度信託の視点から検討する。

第 4 章：Google 排除措置命令と制度信託の実践的意義

第 4 章のポイント：

1. 公取委による Google への排除措置命令は、従来型の「違反行為の摘発」ではなく、モバイルエコシステムの制度的構造に着目し、その設計と運用が公共的正統性を欠いていたことに対応した象徴的な一歩である。
2. Google のサービス統合は、選択の自由を形式的に装いつつ、制度的選択肢を実質的に奪うものであり、制度信託の原理に反する。今回の措置は、制度の私有化に対する制度的介入として、制度信託の実務的応用の初例である。
3. この事例を通じて、公取委は競争政策の枠を超えて、「制度の正統性」を見守る存在へと変容している。制度信託の視点は、公取委が担うべき未来的なガバナンスの使命と一致しており、日本の競争政策の方向性に深い示唆を与えている。

2025年4月15日、公正取引委員会は Google LLC に対し、独占禁止法第19条に基づく排除措置命令を下した。問題とされたのは、Google が Android OS を利用する端末メーカーに対して、自社の検索サービスやブラウザ (Chrome) をあらかじめ搭載させる契約を事実上の条件とし、それによって他の検索サービスやブラウザが市場で競争する機会を奪っていたという点である[16]。

これに対し、Google は次のような反論を行った。「端末メーカーや通信事業者は自由意志に基づいて Google との契約を結んでいる。」「Android はオープンソースであり、Google のサービスを使わなくてもスマートフォンは製造可能である。」「自社のサービスを搭載することでユーザーの利便性が向上し、価格競争力のある端末が提供できるようになる。」要するに、強制ではなく、むしろ消費者やメーカーの選択肢を広げているという主張である。

このような説明は、たしかに従来法の独占禁止法、特に「行為規制 (conduct-based regulation) 型」の視点から見ると、一定の正当性を持ち得る。つまり、契約の自由が保障され、明確な取引拒絶や不当な拘束が認められない限り、違法性を問うのは難しいという論理である。

しかし、制度信託 (institutional trusteeship) の視点から見ると、この構図はまったく異なる意味を帯びてくる。制度信託は、単に「違法な行為があったかどうか」ではなく、市場制度そのものがいかなる構造のもとで、誰によって、どのように設計・運用されているか、そしてそれが社会的に正統性を備えているかを問い直す枠組みである。

Google のサービスは、検索・ブラウザ・広告・OS が一体化されたかたちで提供されており、表面的には選択の自由が残されているように見えても、実質的には他の選択肢が制度的に排除された「事実上の制度独占」の状態にある。企業が提供する制度が社会に与える影響があまりに大きいにもかかわらず、その運用は透明ではなく、説明責任も分散的に担保されていない。これは、制度信託の基本的な原則、すなわち「公共目的」「共治 (co-governance)」「説明責任と透明性」「進化可能性」、のいずれにも適合していない。

とりわけ重要なのは、Googleの構築するモバイルエコシステムが「私的に設計された制度」である点である。検索結果の表示順位や広告のアルゴリズム、端末搭載アプリの構成は、すべてGoogleの内部判断で決定され、それが事実上の「制度」になっている。そして、他の企業や消費者は、その制度に「従うしかない」立場に置かれている。これは制度信託の視点から見れば、制度の正統性を一企業が独占し、社会の側から制度を支えたり、監視したりする構造が欠けているという重大な問題である。

したがって、公正取引委員会が今回下した排除措置命令は、単に「ある企業の違反行為 (illegal conduct) に対する制裁」ではなく、より大きな視点から見れば、制度の正統性 (legitimacy of institution) を問い直すきわめて象徴的な一歩だったと言える。公取委は、今や「法の執行者」であるだけでなく、「制度の番人 (guardian)」としての役割を果たすことが求められている。

このGoogle事例は、制度信託という概念がもはや抽象的な理想ではなく、現実の競争政策において不可欠な思考の枠組みであることを端的に示している。社会が一つの企業に制度の設計と運用を丸ごと委ねてしまったとき、その制度が本当に公共性を担保できているのか。この問いに答えるためには、制度信託という視点が欠かせない。

制度を守るのは、その「正しさ (correctness)」ではなく、「正統性 (legitimacy)」である。制度信託とは、その正統性を制度内部に埋め込む構造的な設計思想であり、公正取引委員会がそれを監視し、支える存在として動き出していることは、日本の競争政策の未来にとっても大きな意味を持つ。

制度信託は、単なる制度思想ではなく、現に制度設計として構築可能なモデルである。次章では、こうした構想をいかに社会に導入し、公取委がどのような役割を果たせるかを検討する。

第5章：制度信託の導入ステップと公正取引委員会の役割

第5章のポイント：

1. 制度信託の導入には5つの段階（構造化→設計共創→試行→法整備→信託機関の構築）がある。
2. 制度信託は、既存の法制度を補完し、法運用の正統性を高める構造として機能する。
3. 公取委は制度設計者ではなく、制度の正統性を見守る中立的なガーディアン（番人）として機能できる。

institutional trusteeship（制度信託）は、既存制度を補完し、制度の正統性を制度構造の中に埋め込むアプローチとして提案されるものである。その導入には段階的な

ステップと、制度信託的枠組みにおいて公正取引委員会が果たすべき新たな役割の明確化が必要である。

制度信託の導入に向けたステップは以下の五段階で構成される。

ステップ 1：問題の構造化

GAF A の制度支配、ESG 情報開示のチル効果、サステナビリティ政策に対する通商圧力など、既存制度が対応しきれていない構造的問題を抽出・可視化する。制度不信や制度疲労がどこに起因しているのかを、制度構造のレベルで認識することが出発点となる。

ステップ 2：制度設計の共創

制度信託の原型を具体化するために、企業、自治体、市民、専門家、行政が参加する「制度設計会議」を立ち上げる。ここでは、公共目的、評価基準、説明責任のメカニズムなどを協議し、多主体ガバナンスの設計を進める。

ステップ 3：パイロット事業の試行

一定の分野において、制度信託構造を部分的に試行する。たとえば、CETP（あるいは SIP における PLANETJ）構想に基づき、プラスチック・サーキュラーエコノミーシステムを対象に、LCA 情報の開示、トレーサビリティ、認証制度の導入を行い、社会的価値の可視化と支援構造をテストする。

ステップ 4：制度的支援の整備

パイロットの成果に応じて、必要な法制度化、予算措置、補助制度などを整備し、制度信託の持続可能性を担保する。法制度と制度信託は対立せず、補完関係にあることを設計の前提とする。

ステップ 5：制度信託機関の構築

信託構造を担う中間支援組織として「制度信託機関（Institutional Trusteeship Council）」を創設し、制度の監視、評価、改善提案を継続的に行う体制を整える。

第二に、公正取引委員会がこの構造の中で果たすべき役割は、「制度信託の主体」ではなく、「制度の正統性を担保する番人（guardian）」としての立場である。

たとえば、GAF A のような制度設計主体が公共性を損なう運用を行っている場合、公取委はその制度の競争政策的適合性や非価格競争の排除が起きていないかを監視し、

GAF A 側に「制度の正統性」が問われているという圧力をかける立場に立つ。また、ESG 情報の開示が談合として誤認されるリスクを緩和するために、制度信託構造の中で「共治に基づく正統性のある制度運用であること」を認定する支援を行うことができる。

公正取引委員会が制度信託の枠組みの中で果たすべき最大の貢献は、制度運用の中立性と競争の正統性を担保することであり、それは規制当局としての伝統的機能を越えて、「制度の制度」を支える未来的なガバナンスの中核となる役割である。

次章では、公取委の視点をさらに広げて、制度信託がいかに他分野においても適用可能であり、医療、教育、国際交渉などにおいて公共的価値を支える制度設計として展開できるかを検討する。

第6章：institutional trusteeship の応用可能性と社会制度の再設計

第6章のポイント：

1. 医療（倫理一般・トリアージ・AMR）、教育（公共性・制度疲労）、国際交渉（国連 COP）は、いずれも制度信託的設計が必要な領域である。
2. 制度信託は分野横断的に展開可能な理念であり、「制度を支える制度」として多様な制度領域に適用できる。
3. 制度の信頼を維持するには、制度構造に共治・説明責任・信託性を内在化させる必要がある。

institutional trusteeship（制度信託）の制度設計思想は、競争政策にとどまらず、医療、教育、国際制度、地域社会、金融倫理、AI・データガバナンスなど、現代社会の広範な制度領域に応用可能である。本章では、その多様な応用可能性について、3つの重点事例（医療・教育・国際制度）を中心に考察し、制度信託の横断的・普遍的意義を提示する。

1. 医療制度：倫理と制度の共治構造

現代の医療制度では、個人の職業倫理だけでは処理しきれない制度的課題が噴出している。たとえば、災害時におけるトリアージ（緊急度・重症度の選別）では、現場の医師が限られた資源の中で合理的かつ倫理的な判断を行う実績を重ねてきた [5]。また、抗菌薬耐性菌（AMR）の拡大に対しても、医師の臨床判断だけでなく、制度的な管理と社会的支援の体制が不可欠である [7]。

一方、日本の医療制度は、長らく日本医師会と政府との間で形成された密接な制度支配構造により、制度改革や公共的な倫理設計が硬直化しているとの指摘がある。医師会の政治的影響力の強さが、制度の正統性や説明責任を制度の外に追いやっているともいえる。

制度信託的視点では、医療の公共性と倫理を社会全体で支える構造が求められる。すなわち、医師・看護職・市民・自治体・専門家などが共に制度の運用と説明責任を担い、「制度の正義」が「制度の正統性」に裏打ちされるような構造を築く必要がある [12, 14]。

2. 教育制度：公共性・倫理・制度支えの再構築

教育制度は、未来の市民を育てる「制度の制度」である。現代ではサステナビリティ教育や変容型学習（transformative learning）の必要性が国際的にも広く認識されている。

しかし、制度の側がこうした教育の理念を支える構造になっているかといえば、必ずしもそうではない。教育制度の多くは、旧来の指導要領と評価基準を硬直的に踏襲しており、学習者や教員が制度そのものに参加する機会は少ない。

ここで制度信託的視点が有効になる。制度の目的（公共性）やその実現の方法（倫理）を、制度構造として社会で支え合うことで、「制度疲労」に陥った教育システムを再活性化することができる。

哲学者ハンナ・アーレントが語ったように、「考えること」と「行動すること」が分断された社会では、行為者から倫理的思考が奪われることによって、悪は「陳腐なかたち」で現れる [1]。（アダム・スミスも分業を論じる際に類似の指摘をしているが、ごく短い警告に留めてしまった。）教育制度を信託的に再設計することで、思考と制度、自由と秩序、個人と公共を結び直す回路が開かれる。

3. 国際制度：国連 COP における制度設計の失敗と信託的交渉ルールの必要性

気候変動対策をめぐる国際交渉（COP）は、制度信託不在の象徴的事例である。制度の表層としては「地球的公共目的」を掲げつつも、その実態は国家間の利害対立の場に墮し、30年近く有効な制度合意を生み出せていない [2]。

この失敗の本質は、制度そのもののガバナンス構造が制度信託的でなかったことにある。COP では、交渉ルール自体が透明に設計・管理されておらず、合意形成過程に制度の正統性と説明責任が組み込まれていなかった。

筆者（松島）は「サステナビリティの経済哲学」第4章において、COP における信託的交渉制度の原型を提案している [6, 15]。交渉ルールそのものを多国間で信託的に管理し、公共目的に照らして評価・更新可能とすることで、交渉の正統性と持続可能性を支える制度構造が必要である。

4. その他の応用分野と制度信託の横断的意義

制度信託は、次のような分野にも広く応用可能である：

- 通貨・金融： ESG 評価の信託化、CBDC の公共設計
- AI・データガバナンス： アルゴリズム透明性、データ処理責任の共治
- 社会的共通資本： 都市、交通、インフラの信託的運用
- ケア・福祉： 関係性を支える制度設計と非公式制度の可視化
- 都市・地域政策： 土地利用、交通インフラ、コミュニティ形成、人口減少地域における制度の共治的縮退設計：縮退が避けられない状況においても制度の運用を一部の行政機関や政治だけに任せるのではなく、地域の住民・企業・行政・専門家が協働して制度の「維持と変容」を設計・実行する

いずれの領域でも、制度が制度として機能し続けるためには、「制度の正統性」を社会の中でどう支えるかという問いに応えなければならない。制度信託 (institutional trusteeship) は、その応答のための共通言語を提供する。

次章では、これまでの議論を総括し、公正取引委員会が果たすべき制度的使命と、制度信託が競争政策を根底から支える可能性について、結語として提示する。

結語：制度の正統性を支えるために、今こそ制度信託を

結語のポイント：

1. 制度を守るのは「正しさ」ではなく「正統性」である。
2. 制度信託は、競争政策が対応できない制度的空白を構造的に埋める枠組みである。
3. 公正取引委員会は「制度を支える制度」の信頼性を支える役割を担う。

本稿を通じて示してきたように、現代の制度課題は、制度の「正しさ」だけでは乗り越えられない。制度が社会から支えられるには、「この制度は信じるに値する」という構造、すなわち「制度の正統性」を、制度の中に内在させる設計が不可欠である。

GAFによる制度の私有化、ESG情報の開示に対する企業の萎縮、サプライチェーンの責任転嫁、さらには国際制度における制度信託不在の失敗（COP）など、こうした課題は、いずれも既存の法制度の枠組みでは十分に対応できない構造的問題である。

institutional trusteeship（制度信託）は、こうした課題に制度的に応答する、新しい制度設計の枠組みである。公共目的に照らして制度を信託的に運用し、制度の設計と説明責任を社会の中で分担する構造を制度の中に埋め込むことによって、制度そのものが信頼と持続可能性を獲得することができる。

すでに CETP（あるいは PLANETJ）のような制度信託的な社会実装の試みが始まっており、リサイクル素材のトレーサビリティ、LCAに基づく情報開示、CE 認証制度、CE クレジット市場などが構想されている。これらは、制度信託が理念だけでなく、制度として現実に機能しうるものであることを示している。

公正取引委員会は、こうした制度信託構造において、単に違反行為を摘発する機関としてではなく、制度の正統性を見守る「制度の番人（guardian）」として、新しい制度設計の中で極めて重要な役割を果たすことができる。制度信託構造の中で、公取委がその専門性を活かし、「競争の正統性」を社会的に支える立場に立つことは、今後の競争政策の未来に対する制度的貢献の在り方として注目されるべきである。

制度を守るのは正しさではなく、正統性である。その正統性を制度の中にどのように設計するか。それが、今この時代において、公正取引委員会に突きつけられている本質的な制度設計の課題である。

公正取引委員会が、制度の正統性を支える新たな時代の制度ガバナンスに関与されることを、筆者は期待する。

補論：制度信託導入に向けた現実的補足

1. 現行制度との協調可能性について

institutional trusteeship（制度信託）は、既存の独占禁止法や下請法の枠組みと競合するものではない。制度信託は、あくまで既存法制度の外部に制度の正統性と社会的信頼を支える枠組みを補完的に設けるものであり、法律の執行機関としての公取委の機能を制度構造の中で補強するものである。

制度信託の導入によって、公取委の監視対象となるルールが、より公共的な基準に基づいて設計されるよう誘導されることは、むしろ法運用の正統性を高める契機となる。

2. 導入の困難性とそれを乗り越える理由

institutional trusteeship の導入には、制度設計の複雑性、多主体間の調整コスト、説明責任構造の構築など、少なからぬ困難が伴う。特に、公的制度の運用主体が分散化される中で、誰が最終的責任を負うのかという懸念も生じうる。

しかし、それらは「制度に対する信頼を回復するための対価」として必要な制度的投資である。現状のように、制度が理念を掲げながらも社会から支えられない状況こそが、最大の制度リスクであると考えべきである。

3. CETP 構想への関与の意義

CETP (Circular Economy Trusteeship Platform) 構想は、こうした制度信託の構造を社会の中で具体化しようとするものである。公取委にとっても、このような制度設計プロジェクトに制度的ガーディアンとして参画することは、単なる規制機関としての機能を越えて、「制度の正統性を支える中立的立場」としての新たな政策的使命を引き受けることにつながる。

すでに制度信託的实践が動き出している今、公取委がここに加わることは、制度信託の社会実装に説得力をもたらす重要な一歩となりうる。

4. 制度信託における中立機関の役割

制度信託の構造においては、制度の公共性と正統性を担保するために、制度運用の在り方を中立的な立場から見守る役割が不可欠である。競争政策に精通し、制度の透明性と説明責任の重要性を理解している専門機関は、この構造においてきわめて重要な役割を果たすことができる。

特に、制度の中立性と社会的信頼を支えるためには、制度の運用が公共目的に沿っているかどうか、また特定の利害関係に偏っていないかを第三者的に監視する仕組みが求められる。制度信託がその効果を発揮するためには、こうした信頼のガバナンスを支える存在が必要であり、その役割を担う中立的機関の関与は、制度の正統性を強化するうえで不可欠である。

参考文献

1. H. Arendt (1958): *The Human Condition*, The University of Chicago Press (1994 志水速雄訳「人間の条件」ちくま学芸文庫)
2. P. Cramton, D. MacKay, A. Ockenfels, and S. Stoft (2017): *Global Carbon Pricing: The Path to Climate Cooperation*, Cambridge, MA: MIT Press.
3. European Commission (2025): Press release: Commission fines car manufacturers and association €458 million over end-of-life vehicles recycling cartel.
4. Lina M. Khan (2017): "Amazon's Antitrust Paradox," *Yale Law Journal*, 126.

5. Kenneth V. Iserson, John C. Moskop (2007): "Triage in Medicine, Part I and Part II," *Annals of Emergency Medicine* 49, 275-281, 282-287
6. H. Matsushima (2022): "Free-Rider Problem and Sovereignty Protection," UTMD-024, University of Tokyo.
7. OECD (2018). *Stemming the Superbug Tide: Just a Few Dollars More*
8. E. Ostrom (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
9. E. Ostrom (2010): "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems," *American Economic Review* 100, 641-72
10. H. Uzawa (2005): *Economic Analysis of Social Common Capital*, New York: Cambridge University Press.
11. Rory Van Loo, Nikita Aggarwal (2023): "Amazon's Pricing Paradox," *Harvard Journal of Law & Technology* 37, 1-56
12. 井伊雅子 (2024) : 「地域医療の経済学」、慶應義塾大学出版会
13. 宇沢弘文 (2000) : 「社会的共通資本」、岩波書店
14. 永井幸寿 (2011) : 「日本における導入時の抵抗：災害医療におけるトリアージの法律上の問題点」、関西学院大学災害復興制度研究所災害復興研究第4号。
15. 松島齊 (2024) : 「サステナビリティの経済哲学」、岩波書店
16. 公正取引委員会 (2015) : Google LLC に対する排除措置命令について
https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2025/apr/250415_digijyo.html?utm_source=chatgpt.com
17. Blog. Google (2025) : 公正取引委員会の排除措置指令について
https://blog.google/intl/ja-jp/company-news/outreach-initiatives/about-the-jftcs-order/?utm_source=chatgpt.com