

【連載】ワシントン便り

(第4回) 渡米そして米国内の話題 ～FTC対Qualcomm及びイノベーション拡大協議会～



(一財) 知的財産研究教育財団 知的財産研究所ワシントン事務所 所長
石原 徹弥 (ISHIHARA Tetsuya)

1. はじめに

筆者は2020年7月に渡米し、この連載を無事に担当できることになった。無事に、と言うのはビザ(査証)の発給が1日遅れたら渡米できなかったからである。

この時期に新規で渡米した人は非常に少なかったようで、筆者のケースについてお問い合わせいただくことがある。そこで今回は、筆者が渡米するまでの顛末から話を始めたいと思う。今後の渡米手続は、米国の大統領選挙の結果や新型コロナウイルス感染症の感染状況がどうなっているかによって変わってくると思うが、参考、記録として記載したい。

米国内の話題はその次に紹介したい。米国では連日、知的財産関連の話題がある。多くの訴訟事件があって、何か動きがあると記者、弁護士、ブロガーなどが競うように情報を発信している。司法のみでなく立法、行政の動きも、もちろん産学の動きも頻繁に話題になる。大小さまざまな情報がある中で、今回は筆者が目にした話題を2つ紹介したい。

2. 米国に向けて

(1) 手続開始

筆者が米国赴任の打診を受けたのは2019年10月下旬のことであった。2020年6月頃の赴任が予定されていたので、その約8か月前である。赴任先のポストでは従前から、組織内で管理者が転勤する際に用いるL-1Aビザを取得していた。L-1Aビザを取得するには大きく分けて2つのステップが必要になる。1つ目のステップは米移民局に労働許可申請をして許可してもらうこと、2つ目のステップは在京米大使館で面接を受けてビザを発給してもらうことである。赴任の約8か月前というのはかなり早いと感じ

たが、1つ目のステップの労働許可申請の審査が厳しくなっているため、早めに手続を開始する必要があるということだった。審査では質問状がかなりの確率で出ており、時間がかかる上に最終的に拒絶されてしまうケースもあるということだった。質問状が出る確率は7割以上とも聞いた。

筆者は以前、他国のビザ手続で非常に苦労した経験があった。ビザが発給されるか否かはその時の政権の意向が強く反映される。トランプ政権の米国民の雇用を守るという方針や移民政策は、今回のビザ手続にはアゲインストに見えた。下手をするとビザを取得できないかもしれないと思いながら気を引き締めて手続を進めることにした。まだ新型コロナウイルス感染症は話題になっていなかったため、純粹にビザ手続が順調に進まないことを心配していた。米国でインフルエンザが大流行しているというニュースを見て、米国では誰もマスクを着用しないだろうし、インフルエンザには要注意だなと思っていた程度だった。

(2) 新型コロナウイルス感染症の影響

2020年1月になって新型コロナウイルス感染症が世界的に流行した。米国政府は3月13日に国家非常事態宣言を出し、3月19日に米国民に渡航中止と即時帰国を促し、同日に在京米大使館でのビザ面接を停止した。一方、3月17日には筆者の労働許可申請の審査で質問状が出てしまったとの連絡があった。

米移民局が動いていることは朗報であったが、数日後に質問状の内容を知って困った。質問は要するに、本当にあなたは部下に指示を出している管理者と言えるのですか?という内容であった。申請の段階で十分説明したつもりであったため、それ以上に何を説明しようか悩んでしまった。どのように回答

しても認めない方針ではないかと感じつつも、パワーポイントで指示系統図を描いたり、指示の成果物として公表している資料を提示したりすることにしました。視覚的に分かりやすくすることと、日本語の資料でも良いので成果物のリアリティを出すことを心掛けて回答を作成した。

回答の提出に向けて調整を進めている間にも、状況は厳しくなっていた。3月26日には米ジョンズ・ホプキンス大学が集計していた累計の感染者数で、米国が世界最多になった。日本では3月24日に東京オリンピック・パラリンピックの延期が発表され、3月31日に米国の感染症危険情報レベルがレベル3「渡航は止めてください（渡航中止勧告）」に引き上げられ、4月7日に7都道府県で緊急事態宣言が出された。

米国からは「入るな」、日本からは「出るな」と言われる状況になってしまった。ちょうど筆者の長女が中学校入学のタイミングで、学校選びから始まり、制服や備品の準備など全て渡米する前提で進めていた。結果的に渡米の可能性が小さい状況になってしまい、筆者は非常に申し訳なく思っていた。

(3) 入国規制の大統領令

ところが、その後の動きが意外にも早かった。質問状への回答は米法律事務所のチェックを経て5月12日に米移民局に提出され、5月21日に労働許可が出た。6月11日には在京米大使館にビザ面接の緊急リクエストを依頼し、後日、ビザ面接の日が6月23日になったとの連絡があった。あとはビザ面接当日を乗り切るだけとなった。

その頃、米国政府が新たな入国規制を検討しているというニュースが入った。筆者が申請していたL-1Aビザも検討の対象だった。調べてみると、4月22日に出された大統領令による永住権（グリーンカード）申請手続の停止期間60日が終わるタイミングで、新たな入国規制を始めようとしていた。新たな入国規制が始まるタイミングはビザ面接がある6月23日前後になりそうだった。

実際に、新たな入国規制の大統領令が出されたのは米国時間の6月22日午後、筆者がそれを知ったの

はビザ面接当日の23日早朝だった。事前のニュースのとおりL-1Aビザも規制の対象になり、23日中にビザが発給されなければ米国への入国は認められないことになってしまった。慌てて筆者が以前J-1ビザを取得したときの記録を確認すると、ビザの発給日は面接日の翌日だった。今回も同じスケジュールになるとビザの発給日は24日になり入国は認められなくなる。それ以上考える時間の余裕もなく、ビザ面接のため在京米大使館に向かった。

(4) ビザ面接

在京米大使館でのビザ面接には、事前に言われていた緊急リクエストの理由書と推薦書も持参した。来館者は数組だけで全てが静かに、速やかに進んだ。当日の流れは荷物検査、書類チェック、指紋採取、面接で、全体で20分程だった。面接時の質問は、米国での職場名、筆者の業務内容、勤務場所、現在の職場の勤務年数というような、申請した内容で答えられるものだった。新たな大統領令が出された影響は感じられなかった。その場で「申請は許可された。パスポートは1週間以内に送られる。」と告げられ面接は終了した。パスポートに貼られるビザの発給日が23日になるか否か、あとは待つだけとなった。

パスポートは面接から3日後に届き、ビザの発給日は無事に23日になっていた。長期間の手続を経て、入国規制の1日前にビザを取得できたことにまずは安堵した。そして同時に、新型コロナウイルス感染症の流行状況が世界最悪と言われている米国に行く緊張感が出てきた。

(5) 渡米

筆者の赴任日とは別に前任者の帰任日は決まっていた。空席期間ができることは確実であったが、その期間を短くするために筆者が速やかに渡米する方針であった。方針のとおり筆者は7月8日に渡米することになった。平日の成田発・ニューヨーク着の直行便を希望したところ週1便しかなく、その日が準備できる最短であった。いつ入国規制が強化されてもおかしくないので家族帯同で向かうことにした。

図1 成田国際空港の様子 (2020年7月8日)



図2 マンハッタンの様子 (2020年7月11日)



利用者がほとんどいない成田国際空港(図1)を飛び立ち、ニューヨークJFK国際空港に到着した。入国審査で、審査官が筆者のビザを見て「発給日が……」と言いながら資料を調べ始めたときは焦ったが、規制の1日前であることを説明してすぐに問題ないことを理解してもらえた。PCR検査などもなく、短時間で入国することができた。その後はニューヨーク州のルールに従って14日間の自己隔離期間をホテルで過ごした。生活必需品の買い出し

図3 図2と同じ通りの3か月後の様子 (2020年10月11日)



は認められていた。行政から電話がかかってくるなどの追跡もなく、隔離は自主的なものであった。ニューヨーク州が他よりも悪い状況だったので他から入ってくる人を厳しく管理する必要性は低かったのであろう。

渡米してまず、東京と比べて出歩いている人が少ないことに驚いた(図2)。そして、ホテルや売店で出会う人が全員マスクを着用していることにも驚いた。筆者は以前H1N1インフルエンザのパンデミックが発生した際にも米国に滞在していたが、マスクを着用している人を見たことがなかった。握手も行われなくなっていた。飲食店も閉じていた。話を聞くと、友人が感染した、自分も感染した、亡くなった人もいるなど、感染の恐怖を身近に感じている人が東京よりも多く、慎重になっているようだった。

慎重な感染対策の甲斐あって、今ではニューヨーク・ワシントンDCエリアは最悪期を脱している(図3)。

3. 米国内の知財関連の話題

3.1 FTC対Qualcommの反トラスト訴訟

(1) 背景

現在、米国で最も多くの者が関わっていて注目されている知財関連の訴訟は、連邦取引委員会(FTC)

対Qualcommの反トラスト訴訟ではないだろうか。FTCは9月25日、連邦第9巡回区控訴裁判所に大法廷再審理を申し立てた¹。まずQualcommが控訴するまでの背景を紹介する。

Qualcommは移動体通信の標準規格である第3世代のCDMAや第4世代のLTEなどに基づくモデムチップを、他社に製造委託するファブレス経営を行っていた。そして携帯端末メーカーに対して、委託製造されたモデムチップを販売するとともに特許をライセンス供与していた。ライセンスは、複数の標準必須特許(SEP)と非SEPのポートフォリオで一括して行われ、ロイヤルティは携帯端末の売上の3.5~5%とされることがあった(Subscriber Unit License Agreements)。Qualcommはモデムチップ市場で高いシェアを得ていた。

Qualcommは、モデムチップの販売による特許権の消尽を拒否し、携帯端末メーカーがライセンスに合意するまでモデムチップを販売せず(「ノーライセンス・ノーチップ」ポリシー)、交渉に応じなければチップ供給を停止するとしていたこともあった。

このような一連の商慣行について、FTCは、モデムチップ市場における競争を阻害し反トラスト法(シャーマン法第1条若しくは同法第2条又はFTC法第5条)に違反すると主張して、カリフォルニア州北部地区連邦地方裁判所に提訴した。2019年5月の地裁判決²では、Qualcommの商慣行は反トラスト法に違反するとされ、同社にライセンスの差止め及び再交渉などが命じられた。地裁判決は、Qualcommが不当に高いロイヤルティを請求し続けることを許可すると、競合他社のモデムチップに人為的な上乗せ金が永続するなどとした。

Qualcommは控訴した。

(2) 控訴審パネル判決の概要

連邦第9巡回区控訴裁判所の裁判官3名のパネルは8月11日、地裁判決を破棄しQualcommに対す

る差止命令を無効にした³。パネル判決の段階で、訴訟参加人としてApple、Samsungなど11者が、法廷助言者(Amicus Curiae)として司法省⁴、DENSOなど28者が関わる大きな訴訟になっていた。

裁判官3名のパネルは以下のとおり判示した。

- Qualcommは競合他社にライセンス供与すべき反トラスト上の義務はなく、携帯端末メーカーに排他的にライセンス供与する商慣行はシャーマン法第2条に違反しない。標準化団体のFRAND宣言に反したとしても、その救済は契約又は特許法の問題であって今回の判断に影響しない。
- Qualcommのロイヤルティと「ノーライセンス・ノーチップ」ポリシーは、競合他社のモデムチップの販売に反競争的な追加料金を課すものではなく、競合他社にもライセンス供与され得るもの(chip-supplier neutral)であって、市場での競争を弱めるものではない。
- Qualcommによる過去の他社(Apple)との契約には、モデムチップ市場での競争を実質的に排除するという事実又は実質的な影響はなく、当事者間でも既に解消されており、対処すべきことはない。

控訴審パネル判決はQualcommの大きな勝利として多数報道された。報道ではQualcommの株価が上昇したことも報じられた。本件の多くは従来の通信規格に関するライセンス供与の商慣行について検討されたものであるが、判決を受けて第5世代移動体通信システム(5G)に関してもQualcommが優位に進められると予想されている。

(3) クラスアクション

本件訴訟には、Qualcommの反トラスト行為によって、携帯端末を不当に高く買わされたと主張する消費者集団訴訟(クラスアクション)も関係している。本件訴訟で反トラスト行為がなかったとの結論に至れば、クラスアクションの方にも影響する可

1 https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/federal_trade_commission_v_qualcomm_incorporated_9th_cir_petition_of_the_ftc_for_rehearing_en_banc.pdf

2 https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/qualcomm_findings_of_fact_and_conclusions_of_law.pdf

3 <https://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2020/08/11/19-16122.pdf>

4 <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/1199191/download> 司法省はQualcommを支持していた。

能性がある。

このクラスアクションは、2018年9月27日のカリフォルニア州北部地区連邦地方裁判所の判決で消費者側の主張が認められ（クラスが認められ）、Qualcommが連邦第9巡回区控訴裁判所に控訴した状態である。最大で賠償額は55.4億ドル（約5800億円）、消費者数は2億5000万人にもなると予想されている。消費者側の主張が認められた場合にはおそらく史上最大のクラスアクションになるのではないかとされている。

なお、本件訴訟及びクラスアクションの地裁判決は、いずれもルーシー・コー裁判官によるものである。Qualcommにとって非常に影響の大きい裁判官になっている。

(4) 大法廷再審理の申立て

歴史的に見ると、大法廷再審理の申立てが認められる可能性は1%未満と言われており、狭き門である。しかし、パネル判決後も、FTCを支持する側とQualcommを支持する側の双方の動きは続いた。例えば、8月24日にはDENSO、Hondaなど21者が連名でFTC宛てに、大法廷再審理を申し立てるよう求めた。

FTCは9月25日、連邦第9巡回区控訴裁判所に大法廷再審理を申し立てた。大法廷再審理の申立ての中でFTCは、「本件は反トラスト法の将来にとって非常に重要と広く認識される。主要学者らは『このパネル判決は不可解で反トラスト法に逆行する』などとしている」とし、さらに、「本件のパネル判決は反トラスト法の骨組みを損ねるものだ。これを是正するために大法廷再審理が必要」などとしている。

本件は民主党系委員が多数であったオバマ政権時のFTCにより提訴されたものであったため、現在、共和党系委員が多数のFTCが大法廷再審理を申し立てるか否かは不明だと言われていた。FTCのプレスリリース⁵によると、申立ては賛成3・反対2で可決され、共和党系のNoah Joshua Phillips委員及びChristine S. Wilson委員が反対票を投じたという。

つまり、トランプ政権によって指名された共和党系のJoseph J. Simons委員長が賛成票を投じて大法廷再審理が申し立てられることになった。申立て自体はあまり労力なく可能であるためFTCも事件の大きさに鑑みてここまでは行うことにしたのではないかという意見もある。

大法廷再審理の申立てを認めるか否かの判断は通常は短期間で行われる。本稿が公表される頃には新たな動きが出ているかもしれない。引き続き注目していきたい。

3.2 米国イノベーション拡大協議会

(1) マインドセット

この連載の第1回で紹介されているとおり、米国特許商標庁（USPTO）のIancu長官は、時間の許す限りさまざまな会合に参加し、米国の知的財産コミュニティに向けて「米国のイノベーションを促進するためには、世界最高の特許制度を取り戻すことが必要だ」といったメッセージを何度も何度も発信している。これによって、米国知的財産界におけるマインドセットが少しずつ変わってきており、関係者が知的財産制度への自信と誇りを取り戻しつつある。

確かに米国で議論を聞いているとIancu長官に限らず「イノベーションのため」という話が頻繁に出る。例えば、新型コロナウイルス感染症対策で特許が邪魔になっているということではなく、むしろ感染症対策のイノベーションを促進するために特許が欠かせないといった具合である。前向きなマインドセットになっていると感じる。

まずはマインドセットを変えることが重視されていると理解しながらも、結局どういう特許制度になったら良いのだろうと、筆者はついつい従来路線で考えてしまう。そうなると、繰り返されてきたプロパテント・アンチパテントの議論に戻って元の木阿弥である。簡単には行かないなと思っていたところUSPTOが大きな議論を始めた。

5 <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/09/ftc-requests-rehearing-en-banc-qualcomm-appeals-decision>

(2) 協議会の第1回会合

USPTOは9月14日、米国のイノベーションの拡大に向けて官民で検討する協議会 National Council for Expanding American Innovation (NCEAI) の第1回会合を開催した⁶。

この協議会は、2018年に制定された Study of Underrepresented Classes Chasing Engineering and Science Success (SUCCESS) 法を受けて、USPTOが2019年10月に議会に提出した報告書⁷に基づいて設立された。報告書の中でUSPTOは、①イノベーションエコシステム中の女性、社会的少数者などに関する一般公開データが不足していること、②特許発明者全体における女性の割合は12%だったこと(図4)、③全人口に占める黒人系・アフリカ系・ヒスパニック系米国人の発明割合が小さいこと(表1)、④発明者の収入は非発明者よりも高いこと(図5)などを指摘していた。

商務省のWilbur Ross長官が会長を務め、USPTOのIancu長官が副会長を務める。また、産業界からGeneral Motors、Bristol Myers Squibb、Oracle、Procter & Gamble、QualcommのCEOなどが参加し、大学からハーワード大、バージニア工科大、アイオワ州立大、テキサスA & M大の学長が参加するなど29名がメンバーになっている⁸。

第1回会合でRoss長官は「イノベーション参加率が低いグループがイノベーションから除外され続ければ米国は競争力を失う。イノベーション参加を大幅に広げる具体的で実行可能な計画の作成を求め」と述べた。また、Iancu長官は「イノベーション参加者を多様化すれば米国の1人当たりGDPは最大4.4%増加する可能性がある」と最近の研究で報告されている」と述べた。

(3) 今後

日本では経済産業省によって企業の経営戦略の観点から、ダイバーシティ経営が推進されている⁹。

図4 女性発明者を含む特許(破線)及び女性発明者(実線)の割合の推移

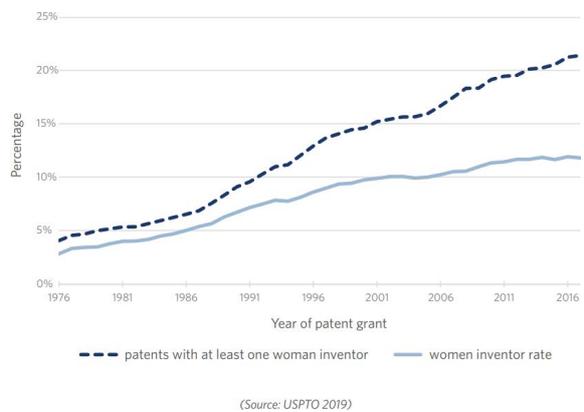
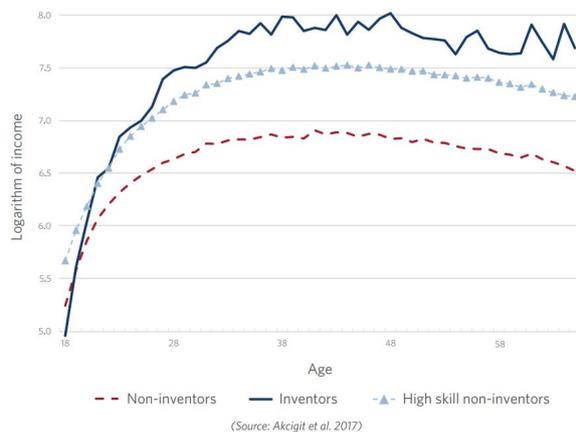


表1 人種別の発明割合、人口割合、代表率

Ethnicity of U.S.-Born Innovators	Percent of Innovation Sample	Percent of United States Population	Rate of Representation
White	59.6%	59.2%	1.0
Asian	1.5%	1.8%	0.8
Black or African American	0.3%	11.3%	0.0
Hispanic	1.4%	11.5%	0.1
Two or More Races	0.9%	1.9%	0.5
Native American	0.9%	0.9%	1.1
Total U.S.-born	64.5%	86.5%	0.7

(Source: Nager et al. 2016)

図5 非発明者(破線)、発明者(実線)及び高度技能を有する非発明者(三角)の収入と年齢の関係



6 <https://www.uspto.gov/about-us/news-updates/uspto-launches-national-council-expanding-american-innovation-nceai>

7 <https://www.uspto.gov/sites/default/files/documents/USPTOSuccessAct.pdf>

8 <https://www.uspto.gov/initiatives/expanding-innovation/national-council-expanding-innovation/members-national-council>

9 <https://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/diversity/diversitykyousousenryaku.pdf>

組織内のダイバーシティがイノベーションを促進するとされている。

今後の協議会の議論がこのような企業経営の話になるのか、より政策的・マクロ的な話になるのかはまだ分からない。人種の構成など日米で異なる背景もある。

協議会の議論がどこまで日本にも当てはまるものになるのかは分からないが、前向きなマインドセットでウオッチして行こうと思う。

4. おわりに

ワシントンDCエリアは日本企業から米国法律事

務所に派遣される研修生が多いエリアである。しかし今は、新型コロナウイルス感染症の流行を受けて研修生は随分減っている。駐在員も減っている。

一方、新型コロナウイルス感染症が流行しても米国内の知財活動は活発で情報量も膨大だ。知財関連の訴訟件数やUSPTOへの出願件数もそれ程影響を受けていないようである。むしろ米国は危機を機会と捉えて、イノベーションの先頭を走って行こうとしている。

日本企業にとって米国での知財活動の重要性は続くだろう。研修生や駐在員の人数も早く回復することを期待したい。

石原 徹弥 (ISHIHARA Tetsuya)

2001年、特許庁に入庁し、特許審査官、審判官のほか、秘書課長補佐（弁理士制度企画班長）、審査基準室長補佐（基準企画班長）、調整課長補佐（企画調査班長）、品質管理室長などを経験。また、経済産業省知的財産政策室長補佐、テキサス大学オースティン校客員研究員、津田塾大学非常勤講師を経験。2020年7月より現職（ジェトロニューヨーク知的財産部長を兼務）。米国IP study Groupのメルマガを配信中。