

【連載】ワシントン便り

(第6回) バイデン政権と第117回連邦議会の体制整備



(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

バイデン大統領の就任式は、1月6日に発生した議事堂乱入事件を受けて、厳重な警備の中で実施された。COVID-19感染対策のため、市民が集まることも制限された。毎回大勢が集まるナショナル・モール（議事堂前の国立公園）は、今回立ち入りが制限された。トランプ前大統領が式を欠席したことも異例であった。

異例で緊張感のある就任式であったが、大きな混乱もなく無事にバイデン大統領が就任し、バイデン政権や第117回連邦議会がスタートした。政権や議会は、COVID-19感染拡大への対応や、乱入事件の背景にある社会の分断への対応など、知財関連以外に多くの政策課題を抱えているが、既に知財関連の動きも見られる。

今回のワシントン便りでは、まず、知財関連組織の体制変更について紹介し、その後、最近の米国内の話題を何点か紹介する。

2. 知財関連組織の体制変更

(1) 連邦議会の知財関連委員会

第117回連邦議会（2021年1月3日～2023年1月3日）にも、第116回と同様に知財関連の小委員会が設置された。上院は司法委員会の下に知的財産小委員会¹、下院は司法委員会の下に法廷・知的財産・インターネット小委員会の構成である。

各委員会の委員長とランキングメンバー（野党の最古参議員で委員長と並ぶ要職）は以下のとおりである。

- ・上院 知的財産小委員会 委員長
Patrick Leahy 議員（バーモント州選出、民主党）

- ・上院 知的財産小委員会 ランキングメンバー
Thom Tillis 議員（ノースカロライナ州選出、共和党） ※前回委員長
- ・下院 法廷・知的財産・インターネット小委員会 委員長
Hank Johnson 議員（ジョージア州選出、民主党）
※前回委員長
- ・下院 法廷・知的財産・インターネット小委員会 ランキングメンバー
Darrell Issa 議員（カリフォルニア州選出、共和党）

Leahy 議員は、先願主義や特許審判部（PTAB）を導入した2011年のLeahy-Smith America Invents Act（AIA）を提案した議員であり、知財分野の知見と人脈を有する。Leahy 議員は、AIAの制定時に、パテントトロールの問題に対処するためにPTABを導入し、質の低い特許が無効にされやすくするようにした。Leahy 議員が委員長となったことで、今後、特許が無効にされにくくすることを目的としたPTABの改革や、特許適格性（特許法101条）の改正草案について、議論が滞る可能性も指摘されている。また、Leahy 議員は上院歳出委員会の委員長も務めるため、知財小委に割ける時間が限られる可能性がある。

上院知財小委の委員長への就任が有力視されていた前ランキングメンバーのChris Coons 議員（デラウェア州選出、民主党）は、知財小委では役職の付いていない通常の委員となり、新たにプライバシー・技術・法小委員会の委員長となった。Coons 議員は、第116回議会において、PTAB改革等を含む特許法改正法案（STRONGER Patents Act）を上程した²が、知財小委の委員長から外れたことで、

1 2007年以降休止しており、第116回議会で再度設置された。

第117回議会で同様の法案を成立させる難度は上がったとの見方をされている。Coons議員は、特許が無効にされにくくなるようにPTAB等を見直そうとしていた。また、Coons議員は特許適格性の問題についても、Tillis議員らとともに、特許が無効にされにくくなるように改正草案³を提案していた。

上院知財小委のランキングメンバーに就任したTillis議員は、第116回議会では委員長として知財重視のスタンスで積極的に議論を進めていた。Tillis議員がランキングメンバーとして残った点は、引き続き知財重視の議論の推進力になると見られている。Tillis議員は早速、後述4.（特許適格性に関する書簡）の活動をしている。

下院法廷・知財・インターネット小委の委員長に再任されたJohnson議員は、パンデミックからの経済復興に向けて、発明家・起業家・小規模企業を支援するために知財法の近代化・合理化が重要だと述べた⁴。

また、下院法廷・知財・インターネット小委のランキングメンバーに就任したIssa議員は、議員になる前に37件の特許を取得している。前記AIAの共同提案者でもあり、特許制度改革の提唱者の一人として知られている。

(2) 米国特許商標庁 (USPTO) の暫定体制

1月20日にバイデン氏が大統領に就任したことに伴って、USPTOではIancu長官が退任し、Drew Hirshfeld特許局長（Commissioner for Patents）が長官の業務を代行（Performing the functions and duties of Director）することになった⁵。Hirshfeld氏は、1994年に特許審査官としてUSPTOでのキャリアをスタートし、コンピュータソフトウェアおよびデータベース分野の管理職を経て、特許・商標にまたがる施策の全体調整をつかさどるChief of Staffを二年間経験した。その後、2011年11月に特許副局長に、2015年7月に特許局長に就任していた⁶。

また、Laura Peter副長官（Deputy Director of USPTO）も退任し、シニアカウンセルのCoke Morgan Stewart氏（Senior Counsel）が副長官の業務を代行することになった。Stewart氏は、2011年にAssociate Solicitor（弁護士）としてUSPTOでのキャリアをスタートし、2020年6月にシニアカウンセルに就任していた。

これらの業務代行は、次期USPTO長官がバイデン大統領によって指名され、上院で承認されて新体制が発足するまでの暫定的なものである。Leahy議員とTillis議員は4月3日、USPTO長官を含む知財関連行政府の要職について、早期の任命を求める書簡⁷をバイデン大統領に送付した。USPTO長官、

表1 商務長官、司法長官および通商代表の承認までの経緯

役職	名前	指名日	委員会	本会議
商務長官	Gina Raimondo	2021年 1月7日	商務委員会 1月27日公聴会 2月3日承認	3月2日採決 賛成84票、反対15票、棄権1票 ⁸
司法長官	Merrick Garland	2021年 1月6日	司法委員会 2月22日公聴会 2月23日公聴会 3月1日承認	3月10日採決 賛成70票、反対30票、棄権0票 ⁹
通商代表	Katherine Tai	2020年 12月10日	財政委員会 2月25日公聴会 3月3日承認	3月17日採決 賛成98票、反対0票、棄権2票 ¹⁰

2 https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Ipnews/us/2019/20190722.pdf

3 https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Ipnews/us/2019/20190524.pdf

4 <https://hankjohnson.house.gov/media-center/press-releases/congressman-johnson-voted-chairman-judiciary-subcommittee>

5 <https://www.uspto.gov/about-us/executive-biographies>

6 https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Ipnews/us/2015/20150730.pdf

7 <https://ipo.org/wp-content/uploads/2021/04/03-30-21-PJL-Tillis-to-WH-Re-IP-Nominations.pdf>

8 https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=117&session=1&vote=00070

ホワイトハウス知財執行調整官 (Intellectual Property Enforcement Coordinator) および通商代表部首席イノベーション・知財交渉官 (Chief Innovation and Intellectual Property Negotiator) を数週間以内に指名するよう要請している。

(3) 商務長官、司法長官および通商代表

バイデン政権の閣僚人事のスケジュールは、連邦議会議事堂への乱入事件についてのトランプ前大統領の責任を追及する議論が続いていた影響もあって、予定より遅れていた。しかし、3月になって、バイデン政権の閣僚のうち、知財政策に関係する商務長官、司法長官および通商代表の指名が上院で承認され、これら3閣僚の就任が正式に決定した。

各委員会の公聴会において、知財関連では、中国による米国の知財窃取を懸念する共和党議員などから質問が出され、各者から以下のような発言があった。知財関連のみではないが、Raimondo 商務長官については、中国に対する姿勢を具体的に示さなかったため、共和党議員の約3分の1が承認に反対票を投じたと言われている。

Gina Raimondo 商務長官

- ・中国の不正な貿易慣行に対抗するために、同盟国と協力しながら、政府全体で対応する必要がある。

Merrick Garland 司法長官

- ・米国のコンピュータのハッキングや知財窃取に関して、中国が大きな脅威であることは疑いがない。
- ・外国機関等によるスパイ活動と闘うため、連邦捜査局 (FBI) と連携し、米国の知財や営業秘密を窃取する外国機関等があれば訴追する。

Katherine Tai 通商代表

(下記3. 参照。)

3. 米国通商代表部(USTR)の年次報告書

USTRは3月1日、バイデン政権の通商政策課題などをまとめた年次報告書「2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program」¹¹を公表した。

この中でUSTRは、「通商問題における中国への対応には、包括的な戦略と、体系的なアプローチが必要である。バイデン政権は中国との問題に対する全面的な戦略を策定中で、その一環で中国との通商政策を総合的に見直している。バイデン政権は、米国の労働者とビジネスを損なう中国の不正な貿易慣行に対抗するために、使えるツールを全て使う予定だ。」としている。これら不公正貿易慣行としては、市場アクセスを制限する関税・非関税障壁、政府による強制労働、不正な補助金、強制技術移転、米国的財産の違法入手・侵害、検閲などによるインターネット・デジタル経済の制限などが挙げられている。さらに、バイデン政権は中国が通商上の義務を果たすことを確実にするために同盟国と協力するなどとしている。

なお、Tai 通商代表は2月25日、上院財政委員会の承認公聴会¹²において、知財に関して、委員長又は委員からの質問に以下のとおりに回答している。対中国の知財問題 (米国知財の窃取) については、第117回議会でも民主、共和両党の議員の関心事であることや、Tai氏は他国と協調して対処することを志向していることが分かる。

(以下は上院財政委員会の承認公聴会における Tai 通商代表の知財に関する発言)

質問者 Ron Wyden 委員長 (オレゴン州選出、民主党) から

- ・ (どのように貿易相手国と協調し、中国に対し知財窃取や強制技術移転を終わらせるよう圧力をかけるかと問われ、) 他国との協調は難しい

9 https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=117&session=1&vote=00114

10 https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=117&session=1&vote=00123

11 <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>

12 公聴会の録画が以下の URL に掲載されている。

<https://www.finance.senate.gov/hearings/hearing-to-consider-the-nomination-of-katherine-c-tai-of-the-district-of-columbia-to-be-united-states-trade-representative-with-the-rank-of-ambassador-extraordinary-and-plenipotentiary>

ものであるが、積極的に関係構築することから始めるべきだと考えている。他国との対話は、ときに困難なこともあるが、内容は、いかに協調するか、より効果的な政策形成のためにいかに共通の利益を活用するかである。

質問者Mike Crapo委員・ランキングメンバー（アイダホ州選出、共和党）から

- ・（米国のコンテンツ、デジタル取引、医学調査等のイノベーション産業は世界一であり、この分野のリーダーシップを維持する必要がある。4月に公表される通商法301条報告書は貿易相手国が効果的な知財保護を提供しているか評価するもの。301条報告書の目的は、どのような知財施策が貿易相手国の利益に資するかという抽象的な指摘ではなく、米国の利益を損なう国や取引慣行を直接的に非難することだと考えるかと問われ、）301条報告書は知財制度の履行・監視ツールの一つであり、米国の発明家の利益追求と課題解決のために最大限効果的なものであるべき。
- ・（米国の貿易協定の交渉において知財保護により力を入れるべき。USTRに首席イノベーション・知財交渉官を置くことに賛成するかと問われ、）この役職は2015年の法律で創設されたが、これまで任命されていない。この役職の意義や我々の共通の目的にどのように取り組むべきか、全ての議員と議論を続けることを約束する。

質問者Charles Grassley委員（アイオワ州選出、共和党）から

- ・（中国との第一段階合意には構造改革も含まれる。輸出だけでなく構造改革についても中国に履行への圧力をかけるかと問われ、）米中合意によって中国は構造改革を約束している。それが実現し、米国経済と調和させることが望ましい。中国の構造改革は追求する価値があり、全てのオプションを検討する必要があると考えている。

質問者Robert Menendez委員（ニュージャージー州選出、民主党）から

- ・（USTRには貿易協定違反や通商法301条調査を行う特別の調査チームがある。中国政府からの差別的扱いを恐れて米国政府への情報提供を拒む米国企業があるが、中国の略奪的行為の情報を集めることは重要。中国における問題を共有したがるステークホルダーと協力するためにUSTRの調査チームを活用することに関心があるかという質問に対し、）ある。
- ・（中国との競争においてはイノベーションとR&Dが中心的な役割であり、USTRが知財保護の貿易協定やWTOのような国際フォーラムで強力な知財保護規定を進展させることは重要。米国の発明家や知財が重要な産業における労働者の保護に取り組むかと問われ、）イノベーションが米国の経済を特別なものとしている一因であり、これは知財の保護と権利のバランスを議会が達成したおかげであると認識。発明家の権利とイノベーションによる成果を享受しようとする人の権利のバランスを通商政策に反映させることが重要。

4. 特許適格性に関する書簡

Tillis議員は3月5日、知財小委の委員であるMazie Hirono議員（ハワイ州選出、民主党）、Tom Cotton議員（アーカンソー州選出、共和党）およびCoons議員と連名で、特許適格性に関する意見募集の実施を要請する書簡¹³をUSPTOのHirshfeld氏宛に送付した。

書簡の概要は以下のとおりである。

- ・Alice判決およびMayo判決以来、特許適格性の法理に一貫性と明確性が欠如しており、このままではイノベーションを主導する米国の地位が危ぶまれる。
- ・米国が主導する分野として、量子コンピュータ、人工知能、5G、IoT、バイオ医薬品、精密医療、生命科学が挙げられる。現在の特許適格性に関する判例により、診断方法、バイオ医薬品、生命科学産業における発明は特許保護から完全に除外されている。
- ・議会での法改正の議論に向けて、USPTOに対し、

13 <https://www.tillis.senate.gov/services/files/04D9DCF2-B699-41AC-BE62-9DCA9460EDDA>

特許適格性の問題について広く情報を募集し、回答を評価して議会に報告することを要請する。特に関心があるのは、上記の産業分野の投資やイノベーションにどのような負の影響があるかという点。

- ・ 議会への報告期限は2022年3月5日。

この書簡については、近年の特許適格性の問題を解消しようとする動きではあるものの、少なくともUSPTOから議会に報告がなされるまでの1年間は、特許適格性に関する法改正はないことが予想される。また、Leahy議員が書簡に名を連ねていないことから、Leahy議員はTillis議員らに比べて特許適格性の問題を扱うことに慎重なのではないかと見られている。

さらに、Tillis議員は3月22日、Cotton議員と連名で、特許審査の際に特許適格性に関して不必要、非効率な通知がされないように、特許適格性よりも先に、新規性（102条）、非自明性（103条）および記載要件（112条）を審査するパイロットプログラムの実施を要請する書簡もHirshfeld氏宛てに送付した。この書簡についても、特許適格性の問題を法改正以外の方法で解消しようとするものである。

5. FTC対Qualcomm事件の結果

2020年に米国知的財産関係者の注目を最も集めた訴訟の一つとして、連邦取引委員会（FTC）対Qualcommの反トラスト訴訟が挙げられる¹⁴。この訴訟についてFTCは2021年3月29日、Qualcommに対する最高裁への上訴を断念したことを明らかにした。

本件では、無線通信技術の標準必須特許（SEP）に関するQualcommのライセンス慣行が、反トラスト法に違反するか否かが争われていた。2020年8月に第9区巡回控訴裁判所においてQualcomm勝訴の判決が出され、2020年10月にFTCが控訴裁判所に提出した大法廷再審理申立が否認されていた。2021年3月29日が上訴の申立期限となっており、FTCが上訴するかどうかが目撃されていた。FTCの上訴断念により、控訴裁判所の判決が確定し、

2017年1月から続いた法廷闘争が終結することとなった。

FTCのRebecca Kelly Slaughter委員長代行による声明¹⁵では、本件についてFTCが「大きな逆風に直面」しているため上訴しないとしている。逆風が意味するところは明らかではないが、第9区巡回控訴裁判所においてFTCを支持した判事が一人もいなかったことなどが影響していると考えられる。ただし、Slaughter委員長代行は、FTCは標準設定に関する反競争的な慣行を懸念しており、この分野における行為を今後も注意深く監視すると述べている。

FTCの上訴断念については、第9区巡回控訴裁判所の判決が拘束力を持たない他の巡回区で同様の訴訟を提起することも視野に入れた戦略的な判断ではないかとする見方もある。また、バイデン大統領が新たなFTC委員として、大手テック企業による独占的な行為を批判してきたコロンビア大学のLina Khan氏を指名したことや、同氏がFTC委員に就くことで一般的に大企業に厳しい目を向けることが多い民主党系委員が多数を占めることになるため、FTCが大企業に対する訴訟を増やす可能性も指摘されている。

（関連する議論等）

SEPのライセンス慣行については、下院司法委員会反トラスト・商業・行政法小委員会が2021年3月18日に開催した公聴会¹⁶でも討議があった。この中でDarrell Issa委員（カリフォルニア州選出、共和党）から「FTCはSEPの乱用を抑制する立法活動を必要とするか」という質問が出され、Slaughter委員長代行が回答していた。Slaughter委員長代行は、「①市場力（market power）が乱用されないこと、および②特許が標準に入れられた場合に当該特許の保有者が『公正、合理的かつ非差別的（FRAND）なレートでライセンス供与する』との誓約を最後まで守り、当該特許が標準に入れられたことから得た市場力で競合企業を市場から排除しないことを我々は確実にしたい。一方、これは、『特許は排他権』との伝統的な考え方とは異なる。従っ

14 これまでの経緯は本連載の第4回を参照。

15 <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2021/03/statement-acting-chairwoman-rebecca-kelly-slaughter-agencys>

16 <https://judiciary.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=4453>

て、反トラスト法が果たす役割はあると思う。」などと答えていた。

本件の法廷闘争は終結したが、今後も議会やFTCなどにおいてSEPのライセンス慣行に関する議論はされていくと予想される。

6. 全米商工会議所、2021年版「International IP Index」を公表

全米商工会議所グローバルイノベーション政策センター（GIPC）は3月24日、世界各国の知財システムの強さを分析した2021年版「International IP Index」報告書を公表した¹⁷。米国の知財システム全体についてのランキングは、昨年同様1位となった（報告書5ページ参照）。日本の知財システム全体についてのランキングは、昨年より順位を1つ上げて5位となった。

特許部門では、米国と日本は、昨年同様に韓国、スイスと並んで2位となった（報告書9ページ参照）。特許部門の1位は昨年同様にシンガポールとなっている。

報告書では国ごとの分析がされている。米国については、昨年同様に特許法第101条（特許適格性）に関する審査ガイダンス¹⁸が高く評価されているものの、依然として特許適格性に関する不確実性の問題が解消されていない点に懸念が示されている。また、オンライン模倣品問題に対処するための法的根拠の欠如等も、昨年同様に弱点として指摘されている（報告書308～314ページ参照）。日本については、2020年に施行された改正意匠法や改正著作権法が評価されている。他方で、後発医薬品の製造販売承認に関して、先発医薬品企業（特許権者）と後発医薬品企業の間で特許の問題が解消される前に承認手

表2 2021年版「International IP Index」報告書における米国と日本のスコア

	米国		日本	
	2020年	2021年	2020年	2021年
全体	95.28	95.31	90.40	91.12
特許	94.40	94.40	94.40	94.40
著作権	96.43	96.43	78.38	81.95
商標	100.00	100.00	87.50	87.50
意匠	80.00	80.00	90.00	100.00
営業秘密	91.67	91.67	93.33	93.33
商業化	94.50	94.50	86.17	86.17
権利行使	94.57	94.80	88.43	87.13
制度効率	95.00	95.00	95.00	95.00
条約等への参加	100.00	100.00	100.00	100.00

※下線は点数が2020年から変化した箇所

続が進むケースがあることが、従来と同様に弱点として指摘されている（報告書180～184ページ参照）。

さらに、報告書では、COVID-19感染拡大の中で一部の国において知財を弱めようとする動きがあったにもかかわらず、分析した全53か国のうち32か国でスコアがプラスに改善されており、世界的に見ると知財システムは強化されていると指摘している。

また、報告書では、米中経済・貿易協定や米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）などの貿易協定が、各国の知財システムを実質的に改善し続けていることも指摘している。貿易協定を締結した国のスコアは、中国やメキシコをはじめとして全体的に大きく改善したとしている。知財システム全体のスコアで見ると、中国は2020年の50.96点から2021年の54.86点に改善し、メキシコは2020年の54.38点から2021年の58.25点に改善した。

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。

17 https://www.valueingenuity.com/wp-content/uploads/2021/03/GIPC_IPIndex2021_FullReport.pdf

18 https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Ipnews/us/2019/20190108.pdf