

米国産業競争力政策におけるバイドール法の位置

三瀬 貴弘*

はじめに

米国において1980年代に挙って導入された産業競争力政策群は、「機能しなかったがゆえに米国経済は好況なのである」¹⁾という辛辣な批評を受けつつも、先進国・途上国を問わずに国際的模倣が着実に進展してきた。例えばベンチャー企業育成政策SBIR (Small Business Innovation Research；中小企業²⁾技術革新プログラム) や、バイドール法 (Patent and Trademark Act Amendment of 1980；特許商標法改正法) を契機とした産学連携推進はその最た

るものである³⁾。筆者は、上記の産業競争力政策を、ただ経済政策としてのみ認識して評価するのではなく、軍事経済論の視角から、軍事R&D構造の転換にそれらが果たした役割を評価する研究を行っており⁴⁾、本稿も1980年代以降米国で活性化し、世界的現象となりつつある産学連携推進政策⁵⁾を、軍事経済論の視角から再評価するという研究プランの出発点に位置づけられる。

産学連携論の蓄積とともに、米国における産学連携の進展の契機とされるバイドール法に関する研究も進展してきた。バイドール法とは、連邦支援による研究開発の成果たる発明の特許の帰属を国有から民有 (中小企業・大学保有) へと転換することを規定した⁶⁾、1980年に制定

*三瀬貴弘 (Takahiro MISE)：京都大学大学院経済学研究科研究員。京都大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士 (経済学、京都大学)。博士学位論文「ポスト冷戦期における米国軍民転換の解明」京都大学、2007年度；「SBIR制度構造分析～軍事経済論の視角から」『アメリカ経済史研究』第6号、2007年9月；「1980年代連邦政府軍事R&Dにおける中小企業の位置～SBIR審議過程における国防総省の中小企業認識を中心に」『アメリカ経済史研究』第4号、2005年9月、など。

¹⁾宮田由紀夫『アメリカの産業政策』八千代出版、2001年、1ページ。

²⁾SBIRにおける「中小企業」とは、「独立所有・活動、営利組織であり、当該領域で支配的でなく、51%が米国民か永住外国人によって所有される」という質的定義と、「500人以下の従業員数」という量的定義を満たす企業である。本論文における「中小企業」もこの定義に従う。厳密にいうと、バイドール法における「中小企業」の定義は、法律原文では、中小企業の定義としては「PL 85-536のセクション2 (米国法タイトル15パート632) とSBAの施行規則に従い、またサイズの基準としては連邦規則集タイトル13パート121セクション5に従う」と記されている。なお、本稿で「中小企業」と訳出した用語は‘small business’である。これと対応する形で、従業員数500人を越える企業という意味で用いられている‘medium-sized and larger business’という用語に対して、本論文では「大企業」と訳出している。

³⁾日本版SBIR (中小企業技術革新制度) は1998年に創設、日本版バイドール法 (産業活力再生特別措置法) も同年に制定された。

⁴⁾三瀬貴弘「1980年代連邦政府軍事R&Dにおける中小企業の位置～SBIR審議過程における国防総省の中小企業認識を中心に」『アメリカ経済史研究』アメリカ経済史学会、第4号、2005年9月、41-62ページ、三瀬貴弘「SBIR制度構造分析～軍事経済論の視角から」『アメリカ経済史研究』アメリカ経済史学会、第6号、2007年9月、41-64ページ。

⁵⁾産学連携論の整理は、宮田由起夫『アメリカの産学連携：日本は何を学ぶべきか』東洋経済新報社、2002年、4ページ、Henry Etzkowitz, Loet Leydesdorff, “The Dynamics of innovation; from National Systems and Mode 2 to a Triple Helix of university-industry-government relations”, *Research Policy*, 29, 2000, p. 109.を参考した。

⁶⁾バイドール法は、厳密には「中小企業と非営利組織」と特許付与の対象を規定しており、「非営利組織」については、大学と内国歳入法において特定の課税を免除される組織と定義している。

された法である⁷⁾が、その評価は「肯定論」・「否定論」・「無効論」に3分されている。

第一は、バイドール法を肯定し、1990年代以降の米国経済の繁栄をもたらした要因であると評価する立場である。*Economist*誌（2002年12月14日）に掲載された「過去半世紀、米国において制定された立法の中でおそらく最も感動的なもの」であるとの叙述が度々引用されるところであり、また法案提出者のバイ（Birch Bayh）自身も、立法の成功指標として、大学におけるライセンス数の増大や発明開示数の増大などを参照しつつ、「一晩にして米国の大学はイノベーションの温床となった。大学は彼らの発明をキャンパスから切り離して企業を創成するようになった」⁸⁾と自讃している。このような肯定論は、アカデミア外部の実務家や各国政策当局に共有されており、バイドール法の国際的模倣へとつながっている。

第二は、バイドール法を否定的に評価する立場である。例えば、大学に利潤追求原理を持ち込んだ元凶としてバイドール法を糾弾する主張がある。ウォッシュバーン（Jennifer Washburn）は、「（バイドール法が制定された）1980年以降、大学に愚かしい風が吹き荒れてきた」⁹⁾と述べ、バイドール法を契機とした営利行為の大学への浸透に警鐘を鳴らしてきた¹⁰⁾。あるいは、ボウィ

（Norman E. Bowie）は1980年代以降の産学連携について、「伝統的に大学によって行われてきた公共財的な研究が…無視される危険にある」と述べ、営利目的の研究が大学において増大していることを批判している¹¹⁾。

第三は、昨今アカデミズムで主流を占める立場であるが、バイドール法の影響力はそれほどでもなかったとの主張である¹²⁾。例えばモーリー（David Mowery）は、「バイドール法は、米国における大学保有特許とライセンス活動の成長に対する触媒としてしばしばみなされているが、実際のところは、特許保有とライセンス活動に対して大学はすでに活動的であった」¹³⁾と述べ、バイドール法が大学の特許活動に与えた影響については、既成事実のendorsement（裏書）にすぎなかったという結論を導いている。この立場においては、「産学連携の立法の波」は「バイドール法から」始まったが、「産学連携それ自体」は「バイドール法以前から」存在していたとの要約¹⁴⁾が当意即妙の言い回しといえよう。

ところでバイドール法の評価における上記の3つの立場は、主張は違えども「評価の視角」においては共通性を持っている。つまりバイドール法を「産学連携推進目的」の産業競争力政策として理解し、主に「大学」の立場から「保有特許」「ライセンス活動」「研究の品質」、あるいはそれを通じての「経済活性化」の視点

⁷⁾ Bayhdole25, Inc., *The Bayh-Dole Act at 25*, Bayhdole25, Inc., p.1では「世界において、バイドール法を知っている人は知らない人を上回っている」とバイドール法の知名度の高さを強調している。

⁸⁾ Birch Bayh, “Bayh-Dole; Don’t Turn Back the Clock”, *les Nouvelles*, December 2006, p. 218.

⁹⁾ Jennifer Washburn, *University, Inc. The Corporate Corruption of American Higher Education*, Basic Books, 2006, p. ix. またはGeoffrey D.White, Ph.D. with Flannery C.Hauck ed., *Campus, Inc. Corporate Power in the Ivory Tower*, Prometheus Books, 2000. を参照。p. 218.

¹⁰⁾ Norman E. Bowie, *University-Business Partnership: An Assessment*, Rowman & Little Publishers, Inc., 1994. は産学連携における企業の価値と大学の価値の衝突を論じている。ボウィはこの書物の中で、自らが産学連携に対して肯定論から否定論へと転換したことを告白している。

¹¹⁾ Bowie, *University-Business Partnership*, p. 102.

¹²⁾ Bhaven N. Sampat, “Patenting and US Academic Research in the 20th Century; The World before and after Bayh-Dole”, *Research Policy*, 35 (2006), pp. 772-789. などがバイドール法の効果は不明瞭であると結論付けている。

¹³⁾ David C. Mowery, Richard R. Nelson, Bhaven N. Sampat, and Arvids A. Ziedonis, *Ivory Tower and Industrial Innovation*, Stanford Business Books, 2004, p. 89.

¹⁴⁾ Lewis M. Branscomb, Fumio Kodama, and Richard Florida ed., *Industrializing Knowledge: University-Industry Linkages in Japan and the United States*, The MIT Press, 1999, p. 3.

から評価してきたのである¹⁵⁾。

しかしながら上記のバイドール法の評価における視角は、法の制定趣旨を考慮すると不十分である。なぜならバイドール法は「産学連携」のみでは捉えきれない部位を有するからである。例えば議会で提示された立法趣旨説明を見てもよい¹⁶⁾。

バイドール法の誕生の背景には、1970年代に顕在化した米国産業競争力の衰退があったのは周知の事実である。バイドール法立案者はその原因を、契約者にとって非効率的な連邦特許政策を背景とした連邦支援研究開発による発明の商業化の失敗と、それによる技術イノベーションの減速に求めた。そして彼らは「①発明の商業化、②連邦R&Dへの中小企業の参加促進、③産学連携¹⁷⁾」の3目的のために、「①中小企業・大学に対する統一的特許政策、②連邦保有特許のライセンス手続き」を定めた法律として、バイドール法を提起したのであった¹⁸⁾。

これを鑑みると「発明の商業化」を目的に「国有から契約者保有へ」という連邦特許政策の転換を強調した上で、それを通じた「産学連携」の進展が大学に与えた影響を評価するという既存のバイドール法に対する評価アプローチは、上記3目的の中でも「①発明の商業化」と「③産学連携」に力点を置いているといえる。しかしこの評価方法は、以下の2点で問題をしている。

第一は、「③産学連携」目的を強調しすぎるあまり、「②政府R&Dへの中小企業の参加の促進」という部面を軽視している点である。ところでこの「中小企業」という視角は以下の2点から重視されるべきである。第一に、当時の産業競争力政策群の中でのバイドール法の位置づけを考える場合である。バイドール法制定の2年後にSBIRが創設されたことから考えても、産業競争力衰退に狼狽する当時の議会での「研究開発型の中小企業」の再評価の動きは軽視できず、バイドール法もこの動きと連動させて評価する必要がある。第二に、現在の産学連携の実態を考慮する場合である。昨今の産学連携研究が示すところでは、大学のライセンス先の約60%が中小企業・スタートアップ企業であり、ライセンスの数で見れば、中小企業が産学連携の主流となっている¹⁹⁾。さらに大学のライセンス先が中小企業である場合の商業化の成果は、ライセンス先が大企業である場合を上回っており²⁰⁾、産学連携の実態把握においても中小企業の位置づけは重視されるべきである。

第二は、「政府から民間へ」の特許保有権限の移転を通じた「①発明の商業化」目的を強調するあまり、官民二元論的な思考に陥った結果、「官」自体の多様性を分析視角から落としてしまっている点である。例えば議会週間記録は、バイドール法以前の連邦支援研究特許の帰属を「国有」、以降を「私有」と図式化・単純化して描写している²¹⁾。しかし「研究資金を提供する

¹⁵⁾ 産学連携評価において多用される資料がAUTM (Association of University Technology Managers; 大学技術管理者連盟) のライセンシング調査の統計である。

¹⁶⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act, Report of the Committee on the Judiciary United States Senate on S.414*, 1979, p. 2.

¹⁷⁾ 正確には報告書の叙述は「産業と非営利組織の連携」と記されている。「非営利組織」とは、大学と内国歳入法で定義された組織を指す。バイの立法趣旨説明においては、「大学」が念頭に置かれているため、「産学連携」と本稿では訳出している。

¹⁸⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Report*, p. 2.

¹⁹⁾ AUTM Licensing Survey FY1998, p. 18.

²⁰⁾ Robert A. Lowe, Arvids A. Ziedonis, "Overoptimism and the Performance of Entrepreneurial Firms", *Management Science*, Vol. 52, No. 2, February 2006, pp. 173-186.

²¹⁾ Congressional Quarterly Inc., *Congressional Quarterly Weekly Report*, 1979.12.22, p. 2900. あるいは「1980年以前、米国政府は連邦資金研究から生じる全ての発見に対する権利を保有した」との叙述もある。Stacye Bruckbauer, "Capitalizing on Commercialization; Should Congress Revisit the Bayh-Dole Act", *Journal of the National Cancer Institute*, 2003, 95; p. 1429.

省庁群」を単に「政府」として一括することは、米国における連邦R&D遂行の分権性を考慮すると危険である。特に、戦後一貫して連邦R&D支出の主要部位を担い続けてきたDOD（Department of Defense；国防総省）は、国防ミッション目的にR&Dを遂行する点で、他の民生目的の省庁群とはR&Dの性質を違えており、また特許政策においても独自性を有していたのである。さらに軍事偏重の資源配分が米国産業競争力を衰退させたというメルマンの主張²²⁾を考慮すると、産業競争力政策＝バイドール法の評価において、産業競争力衰退の一翼を担ったといえるDODと、産業競争力強化に直結する民生省庁を「政府」として「一括」するのではなく、むしろ「区分」した上で、バイドール法が軍民間の資源配分においてどのような意義を有したのかを解明する必要がある。

つまり従来のバイドール法評価では、「中小企業」と「軍民間の資源配分（＝広義の軍民転換²³⁾）」という2つの視角が抜け落ちていたのであり、それゆえにこれらの視角からバイドール法を再評価するべきではないかというのが本稿の問題意識となる。そのために、本稿では分析素材としてバイドール法の立法過程を取り上げたい。なぜならバイドール法の再評価において、立法過程まで遡って法制定の本来の意図を明らかにすることが、産学連携推進政策としてのみならず、軍民転換政策や中小企業政策としても位置づけられるべきであるバイドール法の解明に有益であるだけでなく、バイドール法の

立法過程の実相については学術的に未解明な点が多いからである。産学連携論の隆盛に伴い、その契機として理解されるバイドール法の立法過程の研究についても相応の蓄積がなされてきたのは事実だが、研究群から析出される立法過程像は、各論者によって異なる像を浮かび上がらせてきた。それは「審議過程の論争度合」「立法の本来の趣旨」における見解の相違である。

第一に、「審議過程の論争度合」の理解における相違である。①モーリーは、中小企業に限定した特許保護規定が、大企業による独占を危惧するキルゴア派の反発を弱めた結果、「バイドール法は最小限の議会審議により…両院を通過した」²⁴⁾と述べ、審議過程を「平穏な審議過程」と描いたが、②バイは、連邦政府への特許の帰属を主張するグループとの激しい論争過程として審議過程を回顧している²⁵⁾。

第二に、「立法の本来の趣旨」の理解における相違である。①バイドール法が「産学連携推進目的」として一般に理解されてきた一方で、②「（バイドール法の）目的が、連邦資金による研究で取得された特許の保有を認めることで、スモールビジネスの成長を促進することにあった。大学そのものは必ずしも同法が本来目的としたものではなかった」と言及し、バイドール法の立法趣旨が本来的には中小企業支援目的にあったことを強調する研究も存在するのである²⁶⁾。

したがって、研究史上の上記の2点の不明点を解明しながら、本稿は「軍民転換」「中小企業」の視角からバイドール法の立法過程を分析することを通じて、米国産業競争力政策におけ

²²⁾Seymour Melman, "Two Futures for the American Economy : The Role of Economic Conversion" in Manas Chatterji, Linda Rennie Forcey ed., *Disarmament, Economic Conversion, and Management of Peace*, Praeger, 1992, pp. 139-149.

²³⁾「狭義の軍民転換」「広義の軍民転換」の軍民転換概念の整理についてはサンドラーを参照。Sandler Todd and Keith Hartley, *The Economics of Defense*, Cambridge University Press, 1995, pp.284-302.（深谷庄一監訳『防衛の経済学』日本評論社、1999年）。

²⁴⁾Mowery, *Ivory Tower*, p. 91.

²⁵⁾Bayh, "Bayh-Dole", pp. 215-218.

²⁶⁾岩野宏「米国における産学連携の変遷について」*Jetro Technology Bulletin*, 2004年3月号, No. 456, 17～24ページ。

るバイドール法の位置づけを明らかにすることを課題とする。

I バイドール立法前史

本節では、戦後の連邦政府の特許政策の実情を踏まえつつ、バイドール法案が登場した経緯を説明する。厳密に言うと、バイドール法に直結する法案は、バイ上院議員とドール (Robert Dole) 上院議員が提出したS414 (University and Small Business Patent Act; 大学中小企業特許法) ではなく、カステンマイヤー (Robert Kastenmeier) 下院議員が提出したHR6933 (An Act to amend the patent and trademark laws; 特許商標法修正) である。HR6933は、国有から契約者保有への特許保有形態の転換以外にも、特許再審査や特許庁の権限強化を含む、特許問題全般を取り扱う包括的な法案であった。しかし成立法が「バイドール法」と呼ばれるように、立法過程における実質的な「審議」はS414を通じてなされたといえ²⁷⁾、「内容」的にもHR6933 (1980年3月26日提出) は、先行するS414 (1979年2月9日提出) を取り込む形で形成された²⁸⁾。ゆえに本節は、バイとドールのもとでS414が法案として生み出された過程、すなわち議会に提出されるまでの経緯を明らかにしたい。

まず、バイドール法案の提出経緯を明らかにするために、バイドール法以前の連邦特許政策について要約する。連邦政府が資金を拠出した研究の特許の帰属に関しては、1947年のDOJ (Department of Justice; 司法省) のガイドラインにより国有原則が提示されていた。しかし連邦保有特許の商業化達成率の低迷を背景に、

1968年には、連邦支援特許に対する権限を「承認された技術移転能力」を持つ大学に与えるために、HEW (Department of Health, Education and Welfare; 厚生教育局) においてIPA (Institutional Patent Agreements; 特許権実施契約) が導入され、1978年には全省庁に適用を拡張する²⁹⁾など、国有原則から契約者保有の方向への転換が加速しつつあり、また行政府も、特許を国有し、それを非排他的ライセンスするという従来の方針の限界を認識するようになっていた³⁰⁾。また原則は国有であったが、特許政策の各省庁における運用実態を見ると統一性は見られなかった。特にDODは、連邦R&D参加への企業のインセンティブを減ずる結果、有能な契約者が国防契約を回避することになるであろうと警告し、戦時から続く契約者による特許保有の政策を継続したのであった³¹⁾。このように省庁ごとに特許政策の実施に関しての足並みが乱れ、実際には、省庁独自の判断で特許政策が非統一的に行われることになった。さらにこの非統一的政策は、ケネディ・ニクソンの両大統領声明を通じて「フレキシビリティ」の名の下に、「お墨付き」を与えられていたのである³²⁾。ゆえに統一的な特許政策には程遠く、「特許政策は26の政策迷路³³⁾」と苦言を呈されていたのであった。

この「帰属」と「統一」の問題は、特に連邦政府と契約を望む大学と中小企業に不利益を与えていた。第一に、大学では1970年代以降、特許の迅速な獲得と運営を望んだが、そのために

²⁹⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearings before the Committee on the Judiciary United States Senate, May 16, and June 6, 1979*, 1979, p. 37.

³⁰⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Report*, pp. 15, 18-19.

³¹⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 36.

³²⁾ Mowery, *Ivory Tower*, p. 88.

³³⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Report*, pp. 2-3

²⁷⁾ HR6933の迅速な審議の様子について「カステンマイヤーが1980年3月に下院に法案を導入すると、即座に最終的な立法への合意に達したのである」との表現がある。Bayhdole25, Inc., *The Bayh-Dole Act*, p. 19.

²⁸⁾ Bayh, "Bayh-Dole", pp. 216-217.

要求されるIPAという個別的な法手続きの煩雑さと、省庁による特許付与の決定の遅滞に不満を抱いていた。第二に、中小企業は、非統一的な特許政策がもたらす法的業務の煩雑さや特許保護の欠如のため、契約参加に対して二の足を踏むなど、商業化投資へのインセンティブを減じられていたのである。

バイドール前夜、米国における産業競争力衰退問題が、行政府や議会において顕著に認識されていたのであった。バイは「率直なところ、産業競争力衰退問題はあまりに巨大で複雑であり、これに対して一体何ができるのか疑問に思った。それは絶望的なようであり、議員の大半がフラストレーションを共有していた」³⁴⁾と描写している。

そのような中で、デービス（Ralph Davis；ブルデュー大学・技術移転担当長）が1978年夏、バイを訪問したことがバイドール法誕生の直接的契機となった。デービスは、大学の特許保有・企業へのライセンスを原則禁止している連邦特許政策は、イノベティブな企業が新しいアイデアを開発するインセンティブを損なっていると説明し、企業は特許を獲得できないと商業化開発に投資しないであろう、とバイに提言したのである³⁵⁾。

ここで大学に連邦資金を助成する場合に、資金拠出額において連邦機関全体の中で約60%を占めているHEW、DOD³⁶⁾と大学との関係を整理したい。まずHEWではIPAを利用しての大学による政府研究開発成果たる発明の特許保有が制度化されていた。HEWの1968年の特許政策の転換以降、個別事例ベースではあったが、HEW支援研究の特許の獲得を大学に許可したため、大学では1970年代、特にバイオ医学の分野において、大学自らが発明を特許化しそれを

ライセンスングすることに積極的になっていった。しかし、省庁の決定の遅滞が目立ち、IPAの利便性に大学は不満を感じていた。

これに対してDODの大学に対する特許政策はどうか³⁷⁾。DODは戦後、契約者に対して特許を付与する契約者保有の原則を貫いていた。しかしDODは、ケネディ・ニクソンの両大統領声明における「フレキシブルな」特許政策の提言を、省庁における画一的な特許政策を禁ずるものと解釈し、特許を契約者に「画一的に」付与する政策を改めた。その結果、特許を契約者に付与する比率は、1970年代中頃には、以前の契約全体の99%から7割程度に減少していた。とは言うもののDODでは依然として特許の契約者保有が大多数を占めていた。大学との契約においては、大学が商業化能力を有する場合には「特殊的制度」によって、大学に特許を付与していた。ところが1975年に、DODは「特殊的制度」を廃止し、代わりに特許保有を望む大学に対して商業化能力を自ら証明することを要求した。これは大学側に煩雑な手続きを課したため、大学は特許保有を要求しづらくなった。つまりバイドール前夜、大学への連邦R&D資金の約60%を占めるHEWとDODとの契約において、大学は煩雑な手続きを要求された結果、特許獲得を迅速に行えずに不満が高まっており、それがデービスのバイ訪問の背景にあったのである。

デービスの陳情を受けてバイはアレン（Joe Allen；立法スタッフ）に調査を命令し、その結果、米国政府は28,000件の特許を保有するが、4%以下がライセンスされるのみにすぎない事実を知った。それ以外の特許は特許商標局にて「埃をかぶっていた」のである³⁸⁾。

³⁴⁾ Bayh, "Bayh-Dole", p. 215.

³⁵⁾ Bayh, "Bayh-Dole", p. 215.

³⁶⁾ Bowie, *University-Business Partnership*, p. 25.

³⁷⁾ 以降の叙述については以下を参考にした。Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 38-39.

³⁸⁾ Bayh, "Bayh-Dole", p. 215.

その後、バイとアレン、そしてデービスと、デービスの同盟者ブレマー (Howard Bremer ; ウィスコンシン大学アラムナイ研究財団長) とラトカー (Norman Latker ; HEW特許委員) が会合 (5 者会合) を行い、「大学におけるイノベーションと中小企業の起業家スキルを有効利用するための立法を創案すること」に合意した。その後カンザス州選出の上院議員であるドールがこれに参加したのであった³⁹⁾。

他方で、省庁内部においても特許政策についての研究が重ねられていた。特にHEWでは1968年以降のIPA導入が特許政策に関する論争を引き起こしていた。HEWの法務担当当局は1977年8月、大学の特許保有とライセンス、特に排他的ライセンスが、ヘルスケア費用の削減に貢献できることへの関心を表明し、特許政策の調査を進めていた⁴⁰⁾。

以上のように、バイとドールのもとに、大学、そしてHEWの特許政策研究者が集い、バイドール法案を起草していったのである。ようやく完成に至った法案S414の内容は、「(1)連邦支援研究から生じる発明利用を促進する目的で特許制度を活用する、(2)連邦支援研究開発における中小企業の最大限の参加を促進する、(3)民間企業と大学を含む非営利組織の間の協働を促進する、(4)自由競争と起業を促進しつつ、非営利組織や中小企業による発明の利用を保障する、(5)米国で生み出される発明の商業化や公的利用を促進する、(6)政府の必要を満たすために連邦支援発明における十分な権利を政府が保持し、契約者が発明の商業化を行わない状態を回避することを保障する、(7)政策運営コストを最小化する」(Section200) という7つの目的を明示したうえで、「非営利組織や中小企業は…いかなる発明に対しても権利の保持を選択できる」(Section202) という連邦支援による研究成果

たる特許の契約者保有を認め、さらに省庁の権利を保護する規定である「マーチン権利」(Section203) や、連邦研究成果の商業化に成功した場合に、その利益から連邦研究支出額を政府が獲得できることを法定した「政府投資の補償」(Section204) などの内容を含んでいた⁴¹⁾。

ドール上院議員は1978年9月に記者会見し、HEWがIPA締結における交渉の遅滞を通じて、大学による特許保有を妨害していると批判し、それを克服すべくS414を提出する意図を表明した。そして1978年9月13日、バイとドールはS414を上院に共同提出した⁴²⁾。これは第95議会においては不成立に終わったため、翌第96議会に再提出を行うことになる⁴³⁾。

このS414の成立過程において考慮すべきは、以下の2点である。第一に、戦後の連邦特許政策史との関連からは、S414は「帰属」と「統一」という二点の問題を克服する意味を持った。まず特許の「帰属」においては、中小企業と大学に対象を限定するも「国有」ではなく「契約者保有」を決定した。これはハーブリッジハウス報告書⁴⁴⁾以降の一連の流れにおいて、契約者保有が「例外的に」認められていたことに対して、契約者保有を「原則」として位置づけることを意味した。次いで、連邦特許政策の「統一性」の観点から、契約者保有という省庁統一的な連邦特許政策を提案したのである。

考慮すべき第二点目は、バイドール法案の起草段階における中小企業の位置づけである。「5 者会合」において、すでに「大学イノベーション」と「中小企業の起業家スキルの利用」による産業競争力回復が立法動機として挙げられていた事実注目すると、確かにバイドール

⁴¹⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 4-27.

⁴²⁾ Mowery, *Ivory Tower*, p. 89.

⁴³⁾ Bayhdole25, Inc., *The Bayh-Dole Act*, p. 18.

⁴⁴⁾ ハーブリッジハウス社が1968年に提出した、連邦政府の特許政策に関する報告書。

³⁹⁾ Bayh, "Bayh-Dole", p. 216.

⁴⁰⁾ Mowery, *Ivory Tower*, p. 89.

法はデービスという大学関係者の陳情が直接的契機となった立法であったが、「大学におけるイノベーション」と「中小企業のスキルの活用」が、産業競争力回復の手段として、法案構想段階から並立的に位置づけられていたのである。

II バイドール法審議過程

第2節では、バイドール法案の委員会・議会での審議過程を分析する。まず第1項で審議過程全体について概観する。1979年2月9日に第96議会に再提出されたS414は、上院の司法委員会を修正後に通過して、1980年2月5日に上院審議過程に進み、1980年4月23日、91-4の賛成多数で上院を通過した。他方で下院では、特許再調査・特許商標庁の権限強化・統一的な連邦特許政策という3本柱からなる包括的な特許関連法案HR6933が1980年3月26日提出され、司法委員会で審議が進んだ。しかしこのHR6933自体は、S414の審議動向を意識して形成されており、1980年11月17日に下院通過後、上院にてS414を組み込む形で修正され、上院を通過した修正案が下院で再度承認されることで、1980年12月12日バイドール法が成立する運びとなった。この流れを追う中で、特に各委員会での冒頭証言での法案立案者による立法の位置づけに注目したい。

この審議過程の概略を踏まえた上で、第2項、第3項において、各1つの論点に焦点を当てて分析する。まず第2項では、バイドール法成立の思想的根拠となった「公共の利益」概念の転換を検討する。そしてなぜこの転換が1980年に生じたのかを、DODの特許政策の「成功」が果たした役割に注目しながら明らかにし、バイドール法が単なる「産学連携政策」ではなく、従来軍事部門に誘引されていた資源を民生部門へと再配分することを目的とした「軍民転換政策」として位置づけられることを示す。

第3項では、バイドール法における「中小企

業」の位置づけを解明する目的で、特許保有を大企業にも認めるシュミット法案（S1215；The Science and Technology Research and Development Utilization Policy Act；科学技術研究開発利用政策法）とバイドール法案（S414）をめぐる論争を俯瞰する。そして中小企業を大企業から保護するというキルゴア派を懐柔するための規定としてのみ意義づけされたバイドール法における中小企業の規定が、実は中小企業のイノベーション能力の積極的な活用を通じた産業競争力回復を意図したという点で「中小企業政策」として位置づけられることを明らかにする。

1 審議過程の概略

(1) 上院でのS414とS1215の審議

バイとドールは1979年2月9日、上院にS414を提出し、同日上院司法委員会に付託された。司法委員会では1979年5月16日と6月6日に公聴会が開催され、ここにバイドール法案の委員会審議が開始する。

バイは司法委員会公聴会の冒頭において法案提出の趣旨説明を行っている。まずバイが強調したのは、米国における産業競争力衰退の実情である。それは貿易赤字、外国人保有特許比率の増大、国内のR&D投資の停滞、生産性の停滞、中小企業の連邦R&D参加比率の低位、連邦支援研究に由来する発明特許数の減少という6点の具体的問題であり、その中で改善の余地がある以下の2点の問題を解決するためにS414は創設されたと述べる⁴⁵⁾。

第一に、大学と中小企業の連邦支援研究発明の帰属についての問題である。現在は20以上の異なる法規や規則が特許政策を形成しており、また連邦助成額がどれほど少ない場合でも発明に伴う権利は省庁が原則保有するが、これらは

⁴⁵⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 1-2.

企業の新製品開発へのインセンティブを減じており、結果的に30,000件の連邦保有特許のわずかに4%以下しかライセンスされていない⁴⁶⁾。

第二に、連邦R&D契約への中小企業の参加問題についてである。「従業員数1,000人以下の企業が、1953～1973年の産業イノベーションの約半分を占めた。中小企業は大企業よりも、研究開発助成からより多くの成果を獲得する実態を鑑みると、中小企業が連邦研究開発支出の4%以下しか受け取らないという現状は非常に心苦しい。これらのイノベティブな中小企業の多くが連邦助成を回避する主要因の一つが、彼らが特許保有を許可されるか否かについての不確実性から生じている」とバイは述べている⁴⁷⁾。

そしてこの2点の問題を解決すべく、S414は4点の内容を有するとバイは続ける。第一は、中小企業と大学に連邦支援研究の成果たる特許の保有を許可する、第二に、省庁の権利を保護する、第三に、商業化の成果から連邦R&D支出額分の政府への補償を可能にする、第四に、統一的な特許政策の形成である。

バイの冒頭声明の後に行われた、ドールによる法案趣旨説明も検討しよう⁴⁸⁾。ドールも現行の特許政策が発明の開発・市場化を妨げており、開発投資へのインセンティブを企業に付与する特許政策が必要であると説く。そして発明成果の商業化促進により、産業競争力低下への対応と同時に、「公共の利益」を実現できると説くのである。さらにドールは「排他的権利なしには、中小企業はイノベーションにおけるリスクを取れない」と述べ、中小企業のR&D参加へ

の障害を説明している。このS414の提出者当人である2人の趣旨説明を見る限りにおいて、バイドール法の主目的として一般に当然視されてきた「産学連携」についてはあまり言及されず、中小企業の視点から法案趣旨を説明していることが分かる。

この後、司法委員会公聴会では10人以上が証人として証言している。例えば、GAOを代表してスタアト (Elmer B. Staat)、大学利害を代表してデルカ (Hector F. Deluca; ウィスコンシン大学生物化学部学部長)、中小企業利害を代表してイアンノッタ (Patric J. Iannotta; Ecolotrol社)、大企業利害を代表してジョンソン (Betsy Ancker-Johnson; GM副社長) が証言している。彼らはS414の法案趣旨に対していずれも賛成した。スタアトは「生産性の低下」を克服するために「統一的な特許の契約者保有」法案たるS414を支持した⁴⁹⁾。デルカも法案に賛同し、IPAの成功を根拠にS414を支持、産学連携促進に期待を表明するとともに、中小企業がS414なしには政府との関係を絶つ可能性を指摘した⁵⁰⁾。イアンノッタは、中小企業の動機付けについて証言し、現在の特許政策では契約者に特許を付与するDODに中小企業を誘引する要素があることを明らかにしたのであった⁵¹⁾。またジョンソンも特許制度による商業化促進は、通産省が主導して企業連合により研究開発を行う日本の「JPN, Inc.方式」よりも、民間主導による開発方向性の多様性が担保される点で、深遠なアプローチであるとしてS414を支持している⁵²⁾。

この司法委員会における証言者の中で唯一の

⁴⁶⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 2.

⁴⁷⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 3. これは1982年に創設されたSBIR創設時における立法趣旨説明と同一のものである。SBIRの立法過程については、三瀬「1980年代」41-62ページを参照。

⁴⁸⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 28-32.

⁴⁹⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 35-41.

⁵⁰⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 67-70.

⁵¹⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 95-109

⁵²⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 146-149.

反対論を唱えたのがリックオーバー（Hyman G. Rickover；DOE海軍リアクター局長）であった。彼は「（公聴会において）これまで多くの人が特許について証言しているが、彼らは特許が現実的にどのように機能しているかを分かっているようにだ」⁵³⁾と批判した上で、特許を国有にし、その利用を万人に認めることが「公共の利益」であるとの主張を展開したのである。しかし司法委員会における全体的な論調としては、法案趣旨に対する支持が多数を占めていた。

この司法委員会公聴会の最中の1979年5月22日、シュミット（Harrison H. Schmitt）によってシュミット法案（S1215）が提出された。S1215はS414と同様に特許の契約者保有を認める法律であったが、その適用範囲に大企業も含める点で相違があった。このS1215は上院商務委員会に付託されて、S414と対比されつつ並行して審議が展開した。以下では商務委員会公聴会（1979年7月23日、27日、10月25日、1980年1月25日）での議論を検討する。

まず7月23日の商務委員会公聴会において、法案趣旨を説明するシュミットの言及を見てみよう。シュミットは「（現行の特許政策は）企業の連邦政府との契約を妨げ、連邦保有発明の商業化を遅らせ、新規アイディアを開示するインセンティブを排除することで、究極的に米国民が、発明の市場化の失敗を通じて被害を蒙ってきた」と述べ、従来の連邦特許政策の真の敗者は消費者であり納税者であったことを強調する⁵⁴⁾。そして特許政策はつぎはぎで官僚的お役所主義の迷路になりはててしまったと批判した上で、統一的特許政策、ミッションに対応した

フレキシビリティ、単純性、民間セクターの政府R&Dへの参加、競争促進、納税者保護がS1215の目的であると宣言した。また共同提案者であるスティーブンソン（Adlai E. Stevenson）は「シュミット法案の導入は、民間の独占者への公的財産の明け渡しを意図するのではなく、むしろ公共財に対する民間の分別のある利用を意図した」法案であることを強調した⁵⁵⁾。

両法案は連邦支援研究の成果たる発明の特許を契約者に譲渡する結果をもたらすという点で、同趣旨の法案と理解できる。とくに大学にとってはどちらの法案でも特許を獲得できた。決定的な違いは、シュミット法案が大企業に対しても適用される点⁵⁶⁾にあった。その理由についてシュミット法案支持者は、連邦R&D支出先のわずか10%を占めるに過ぎない中小企業・大学のみに特許を与えるよりも、90%を占める大企業にも権利保有を認めたほうが産業競争力政策として政策効果を期待できるという理由を強調したのである。

2人の証言の後に続く、商務委員会での議論を追ってみよう。商務委員会においては、S1215提出者であるシュミット、スティーブンソンに加えて、ジョンソン（Tenney R. Johnson；連邦調達委員会アドバイザー）、ラビナウ（Rabinow；商務省のNBSコンサルタント）、チャーチ（Dale W. Church；DOD調達当国防次官補）らが証言している。ジョンソンは、中小企業と大企業とを区分する理由はないと主張し、シュミット法案を支持する⁵⁷⁾。またラビナウは、リックオーバーに対する批判を展開し

⁵³⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 155

⁵⁴⁾ Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Patent Policy, Hearings before the Subcommittee on Science, Technology, and Space of the Committee on Commerce, Science, and Transportation, July 23 and 27, and October 25, 1979*, 1979, p.3.

⁵⁵⁾ Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Patent Policy*, p. 2.

⁵⁶⁾ バイドール法案が原則契約者保有と規定するのに対して、シュミット法案は厳密には、政府保有を原則としつつもその原則の適用される事例を限定的に解釈することによって実質的に契約者保有が達成される、という内容である。Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Patent Policy*, p. 39.

⁵⁷⁾ Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Patent Policy*, pp. 33-41.

た⁵⁸⁾。リックオーバーが特許政策によって有能な企業の政府契約への参加を妨げている事実はなく、政府保有特許が利用されないのは特許自体の品質の問題であると言及したのに対して、ラビナウは多くの企業が、特許政策が原因で政府契約を拒否している事実を指摘し、中小企業に留まらず大企業も政府契約での困難を伴っていると証言した。あるいはチャーチは「DODの特許政策は、インセンティブの動機づけを重視している。我々の政策は、国防契約を求めて競合する大企業と中小企業の双方に対してインセンティブを最大化することであると信じる」と発言の冒頭に述べた上で、DODの特許政策が1962年のケネディ声明以降、従来の契約者保有という原則がフレキシブルに運営されるようになった実態を明らかにしつつも、契約者保有の原則が主流であったと主張する。そして「我々はこれがDODにとって最も機能する政策であることを発見した、そして我々はこの政策を法文化するどの種の立法も支持するであろう」と述べている⁵⁹⁾。

上院全体の論調から、政府が特許を保有し非排他的にライセンスするという伝統的な特許政策には限界がある、との認識が確実に広まっていたことが分かる。適用範囲に相違はあるものの、両法案の趣旨に賛同する証言者が支配的であった。

その後1979年12月12日にS414に対する司法委員会の報告書が提出され、そこでS414は一部修正された。具体的には中小企業等によって要請されたバックグラウンド特許⁶⁰⁾に関する事項や、政府補償についての算定基準の訂正など

が含まれていた⁶¹⁾。他方、並行審議されていたS1215は本会議には提出されなかった。そして1980年2月5日からS414の上院審議過程が開始された。そこでS1215の意向を汲んで、大企業にも特許権を付与すべきとするスティーブソン修正案が提起されたが、2月6日の投票にて34-60で否決された。S414はロング(Russel Long)金融委員会委員長による審議妨害活動に直面しながらも、4月23日に91-4の賛成多数で上院を通過し、下院へと付託されたのである。

(2) 下院でのHR6933の審議

下院においても特許政策に関する審議が展開されていた。HR6933は1980年3月26日に下院に提出されたが、それ以前にも上院でのS414、S1215の審議と並行する形で、特定法案の審議という形態ではないが、下院科学技術委員会において特許政策の検討を行う公聴会が1979年10月16日、17日と、1980年2月8日に開催されている。まずこの議論を俯瞰しよう。

下院科学技術委員会公聴会の目的は、「連邦支援R&Dの成果たる発明の商業化率の低位に対する処方箋の考察」という一般的なテーマであったが、S414とS1215などの提出中の法案を念頭に、具体的議題を設定し議論が行われた⁶²⁾。それは、特許権が中小企業・大学のみにも与えられるべきなのか、具体的には大企業は含まれるべきではないのか、あるいは政府補償条項は妥当かといった議題であった。ここでもドゥナー(Donald R. Dunner; アメリカ特許法連盟会長)の「どの法案でも成立すれば現状を改善できるであろう⁶³⁾」といった発言に見られるよう

⁵⁸⁾ Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Patent Policy*, pp. 350-364.

⁵⁹⁾ Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Patent Policy*, p. 365.

⁶⁰⁾ バックグラウンド特許権とは企業によってすでに獲得済みの特許を利用する権利と定義されている。Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act, Report*, p. 22.

⁶¹⁾ 以下の箇所は、THOMAS (<http://thomas.loc.gov/>)を参考。

⁶²⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, pp. 1-2.

⁶³⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, p. 22.

に、契約者への特許帰属を望む声は大きかったといえる。

このような情勢のもと、カステンマイヤーは1980年3月26日、特許再調査・特許商標庁の権限強化・特許帰属の変更の3点を内容とする、包括的な特許政策の改革に関する法案であるHR6933を下院に提出し、司法委員会に付託された。このHR6933については元来「カーター政権の提案を支持した、特許法改革に対するより伝統的な法案であった」が、「ブレマーの努力を通じて、（選挙区にある）ウィスコンシン大学の研究者がバイドール法から引き出される便益や、バイドール法が選挙区に与える肯定的影響をカステンマイヤーに説明」⁶⁴⁾ するなど、バイらの積極的な働きかけによって、大学と中小企業に限定して連邦支援研究の成果たる特許を付与するというバイドール法と同趣旨のものへと提出時に変化していた⁶⁵⁾。

司法委員会での公聴会は、1980年4月3日、15日、17日、22日、24日、5月8日、6月9日と計7回にわたって開催され⁶⁶⁾、9月9日に司法委員会報告が提出された。その後一部修正の検討のために政府活動委員会に同日再付託され

て、9月23日に報告され議会審議へと転ずるという流れになる。まず司法委員会についてであるが、HR6933の包括性により「産業イノベーションと特許法改正の関係を考察する」という包括的テーマで開催され、HR6933に加えて、連邦巡回裁判所の設置法案（HR3806）についても同時審議がなされた。

司法委員会の議論として、クルツニック（Philip Morris Klutznick；DOC長官）の証言を取り上げよう。「HR6933は、連邦政府支援による発明の商業化を最大化することを求める。発明を利用可能な状態におくことで公衆に対しての直接的な便益を最大化すると同時に、国際競争力のある先端産業を生み出すことで、公衆に対して間接的な便益を生み出すもの」とHR6933を位置づけ、産業競争力政策としての役割と、それにより実現される「公共の利益」を強調する。さらに「中小企業はイノベーションと新規雇用の主要源であり続け、多様な分野で発明の商業化を促進する特に強いインセンティブを持っている」と述べ、中小企業に限定した立法意図を説明している⁶⁷⁾。上院と同様に、下院での司法委員会審議においても、論調は法案に賛同的であった。これは下院でのHR6933の審議以前にすでに「堅固な超党派の合意があり、連邦省庁は新しいアプローチに挑戦すべきであるとのコンセンサスが形成されていた」ことを示している⁶⁸⁾。

HR6933は1980年11月17日に下院を通過し、上院に送付された。1980年11月20日、上院司法委員会においてHR6933の特許政策の部位にS414の内容の組み込みが行われ、上院を通過、翌11月21日、下院が上院修正を受け入れる形で

⁶⁴⁾ Bayh, “Bayh-Dole”, pp. 216-217.

⁶⁵⁾ Committee on Judiciary, *Amending the Patent and Trademark Laws, September 9, 1980, Mr. Kastenmeier, from the Committee on the Judiciary, submitted the following Report*, 1980, p. 5. においては、「政府支援研究による全ての特許権は大学や中小企業の契約者に帰属するであろう。この条項（Section 6）は分断して導入されたHR2414（S414のコンパニオン法案）を実質的に組み込んだものである」と評している。つまりこの段階で下院がS414の審議を実質的に開始したといえる。なお厳密には、HR6933には連邦職員による発明の規定も包含しており、また1980年11月20日にS414の内容を組み込まれるまで3度の修正がなされているが、これについての分析はバイドール法改正の動きと合わせて、別の機会に検討したい。

⁶⁶⁾ Committee on Judiciary, *Industrial Innovation and Patent and Copyright Law Amendments, Hearings before the Subcommittee on Courts, Civil Liberties, and the Administration of Justice of the Committee on the Judiciary House of Representatives, Ninety-Sixth Congress, Second Session on H.R. 6033, HR6934, HR3806, HR2414, President's Industrial Innovation Program, April 3, 15, 17, 22, 24, May 8, and June 9, 1980*, 1981.

⁶⁷⁾ Committee on Judiciary, *Industrial Innovation and Patent and Copyright Law Amendments, Hearings*, p. 5. また、HR6933を同時に付託されていた政府活動委員会の報告が1980年9月23日に提出されている。THOMAS (<http://thomas.loc.gov/>)

⁶⁸⁾ Bayhdole25, Inc., *The Bayh-Dole Act*, p. 19.

議会審議が完了した。その後の1980年12月1日にカーター大統領に提出されて、12月12日に大統領署名を経て公法として成立したのであった。なおバイドール法は1981年7月1日に施行された。

以上の審議過程を見るとバイドール法の原案となったHR6933は、1980年3月26日に提出され、12月12日に成立した。つまりわずか9ヶ月足らずの「迅速な審議」で成立したため審議過程を「平穏な審議過程」と総括できそうである。しかしこの総括は2つの問題を抱えている。第一に、S414提出以降の上院での審議を視野に入れた場合、約2年間にわたってロングやリックオーバーら反対派と、バイとドールの間に「公共の利益」をめぐる激しく感情的な論争が展開しており、省庁の特許政策史も参照しつつ時間をかけて議論がなされてきたのである。第二に、特許付与の範囲において大企業も含むべきか否かという論点に関しては、上院本会議でも修正案として提出されたように論争的といえるものであった。ゆえに次項以下ではこの2点に注目して、『「公共の利益」概念の転換におけるDODの特許政策の役割』と「産業競争力政策における中小企業の位置づけ」の各論点について考察を加えたい。すなわち「軍民転換」と「中小企業」の2つの視角からバイドール法の評価を試みるのである。

2 「公共の利益」の概念の転換と「軍民転換」

第2項では、連邦支援研究の成果に対しての「公共の利益」という概念の位置づけをめぐる論争を検討する。これを取り上げる理由は、第一に、バイが苦々しく回顧するように⁶⁹⁾、バイドール法最大の反対論者のロングやリックオーバーが「公共の利益」概念を持ち出して法案を批判したからである。第二に、この論争は終戦

直後からのキルゴアとブッシュの特許政策論争の延長線上に位置づくからである。そして第三に、この論争の解明がバイドール法の「軍民転換」の視角からの評価とつながるためである。以下ではまず「公共の利益」の理解の相違に注目してバイドール法反対派であるロング、リックオーバーとバイドール支持者との間の論争を振り返ってみよう。

最初に、政府への特許帰属を主張する議論を支えてきた伝統的な「公共の利益」の概念の代表論者として、バイドール法に反対の立場にあった2人の主張を検討する。第一に、ロングの議論である。バイの回顧によると、立法の意向を知ったロングは、「バイドール法こそはこれまで見た中で最悪の法案である」と激怒し、納税者が研究資金を拠出する場合は、生み出されるアイディアは政府が保有するというのが納税者保護であり、「公共の利益」を守ることであると強調した。公的研究の成果たる特許を民間に移転するバイドール法は、万人による研究成果を、特許を獲得した特定の個人のみを利することを意味するとロングは解釈していたのである⁷⁰⁾。

第二に、リックオーバーの主張を見てみよう。「契約者は連邦支援研究の発明に対する権利を与えられるべきではない⁷¹⁾」とバイドール法への反対を明示した上で、その理由として「これらの発明は公衆によって支払われており、それゆえに万人にとって利用可能な状態におかれなければならない⁷²⁾」と強調している。そして1つの例え話を提示する。「民間においては、企業は一般に自社が賃金を支払うという理由から、従業員の発明に対する権利を要求する。ところが企業は、政府との契約時には基準を逆転させ

⁶⁹⁾ Bayh, "Bayh-Dole", p. 216.

⁷¹⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 157.

⁷²⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 157.

⁶⁹⁾ Bayh, "Bayh-Dole", pp. 215-218.

るようだ。つまり特許はアイデアを生み出す人に属すべきものであり、資金の出し手である政府が保有すべきではないと不平を言うのである⁷³⁾と述べ、その主張の矛盾を指摘している。つまりリックオーバーも連邦支援研究による成果は、納税という形で資金を間接的に拠出している国民に還元されるべきであり、そのためには特許を連邦政府に帰属させることこそが「公共の利益」であると主張したのである。両者の主張に代表されるような「公共の利益」の概念が、バイドール法以前の政府による特許保有政策の根底にあった。

この伝統的な「公共の利益」の考え方に対して、バイドール法支持者たちは以下のように反論している。「政府が保有する現在の特許30,000件のうちで、4%以下しかライセンスされてこなかった。これは研究開発に対して毎年の支出額と比較すると、あまりに少ない収穫である⁷⁴⁾と。この商業化比率の低さは、「租税の多くが研究支出に向けられるとき、その成果たる新製品を通じての投資便益の獲得を望む公衆の期待」を裏切っていることを意味するため、バイドール法を通じて「発明の利用を促進する支援を行い、連邦支援R&Dにおける契約者の参加を促進することで、結果的に、（商業化を通じて）R&Dにおける公的投資は利益を回収でき、公共の利益は…実現される⁷⁵⁾と主張したのである。

これに対してリックオーバーは批判する。リックオーバーは、バイドール法支持者が以下の3段階論法に従っていると分析する。第一に、連邦保有特許は有益なアイデアを反映しているの

だが利用されていない、第二に、特許保護なしには、企業はこれらの発明を商業化できないであろう、第三に、結果的に公衆は連邦R&Dからの便益を獲得できないという論理である。しかしリックオーバーは、その大前提である第一段階において、「あるものが特許化されるという事実は、それが本当に商業的に利用可能であるということは意味しない」と主張し、自身のDOE（Department of Energy；エネルギー省）での経験から「連邦保有特許の多くは（商業化されるだけの）価値がないものである」と反論する。そして「本当に優れたアイデアは（現行の特許制度でも）利用される傾向にある。非常に多くの連邦保有特許が利用されない理由は、特許の帰属先の問題ではない⁷⁶⁾と主張したのである。

リックオーバーの議論をまとめると、第一に、連邦支援研究の成果はその資金の提供者である政府が保有すべきであり、第二に、政府保有であっても商業化の見込みのある特許は企業によって利用され商品化されてきた。ゆえに政府保有のもと万人に利用される状態に特許を置くことこそが「公共の利益」であると主張したのである。

しかしバイドール支持派が再度反論する。リックオーバーは「特許の大多数は重要性が少ない」というが、ある調査では歴史的には特許の50%以上が期限切れになる前に産業において利用されてきたことを根拠に⁷⁷⁾、連邦保有特許が利用されない理由は特許の性質によるものではなく特許政策が原因であると、ラビナウは主張する。またバイも、「特許を生み出すアカデミックな研究コスト1ドルに対して、商品化においては10ドル～1万ドルが民間資本として必要とされ

⁷³⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 158.

⁷⁴⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 2. これに対して大学が保有する特許のライセンス比率は33%と見積もられた。

⁷⁵⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 28-29.

⁷⁶⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, pp. 158-159.

⁷⁷⁾ Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Patent Policy*, p. 356.

図表1 発明の商業化に要する民間投資内容の内訳

投資分野	DODの発明	非DODの発明
技術開発 (technical development)	56.8%	21.1%
生産施設 (production facilities)	22.7%	52.2%
マーケティング (marketing)	20.5%	26.7%

(出所) Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act, Hearings before the Committee on the Judiciary United States Senate, May 16, and June 6, 1979*, pp. 134-135.

る(発明コストの10倍～1万倍の費用を商品開発は要するとの意)。契約者の特許保有は、契約者がフリーランチを獲得することを意味しない」として、問題は特許の品質ではなく、商品化に要する投資コストを負担するインセンティブが現在の特許政策のもとで減殺されていることにありと強調し⁷⁸⁾、商品化の達成こそが「公共の利益」の実現であると説いた。

「公共の利益」についての論争は、終戦直後のキルゴアとブッシュの論争の継続である。ゆえに解明すべきは、なぜこの1980年において、この論争に特許の契約者保有という1つの決着(＝バイドール法成立)が導かれたのかという点である。先述のように産業競争力衰退があまりに深刻であったため、何か行動を起こさなければならないという合意ができたとの主観的な説明も可能であるが、本稿では1980年時点において契約者保有の原則に基づいた特許政策による1つの成功例が審議過程で言及され、それが立法成立に果たした役割と意義について注目したい。成功例とはDODの特許政策であった。

DODの特許政策については、両院の審議過程において繰り返し言及されている。以下はマンベック(Harry F. Manbeck; GE社)の主張である。「特許を契約者に付与する…という(DODの)特許政策が今では極端に成功的な慣習であったと我々は考えている…今日、何百の航空機のエンジンが商業領域において存在し、国防契約から生じた技術を利用しているのであ

る」⁷⁹⁾と言及し、DODの特許政策を成功例として取り上げる。第1節で見たようにDODは契約からの特許の契約者付与に対して伝統的に寛容であったが、この特許政策を通じて軍事R&Dの成果が民生部門での商業化に波及した点が「成功例」として引用されたのである。審議過程におけるこの「成功例」の影響力の大きさは、DODの特許政策が産業競争力強化につながったという具体的な成功例の提示を踏まえて、ステイーブンソンが特許改革を「DODの特許政策の民生R&Dへの拡張」⁸⁰⁾と位置づけたことから伺える。

ここでDODの特許政策の「成功」が持つ意味を考えるために、審議過程に多大な影響を与えたハーブリッジハウス報告書を見直してみよう⁸¹⁾。報告書ではDODと非DODの研究成果を商業化するときには要する民間投資内容の内訳の相違が指摘されている(図表1)。図表1よりDODの発明に関しては商品化に向けての追加的な技術開発投資を多く要し、非DODの発明に関してはそれが少なく済むという結果が析出されていることが分かる。

これについてハーブリッジハウス報告書では、省庁におけるR&Dのミッションの性格と発明の商業化の可能性との相関において、民生省庁のR&Dによる発明は一般的に、政府の研究が

⁷⁹⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, p. 154.

⁸⁰⁾ Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Patent Policy*, p. 349.

⁸¹⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 134.

⁷⁸⁾ Bayh, “Bayh-Dole”, p. 216.

完遂した時点で、DODのR&Dによる発明よりも新製品により接近した状態にあるからと説明している。つまりDODのR&Dによる発明は商業化に遠く、非DODのR&Dによる発明は商業化に近いために、商業化投資を行う立場からは、後者の方が技術開発投資をそれほど要さないことを意味する。ゆえに「民生省庁の発明の利用者は、DODの発明の利用者よりも、それを商業化する場合、小さい金融リスクを負うに留まる」⁸²⁾のである。したがって商業化のリスクを考慮すると、企業は非DODの発明の特許を商業化することを選択するのが合理的であるといえる。

ところが企業は、特許政策の問題からR&D契約において非DODよりもDODとの契約を好んだとイアンノッタは言及する。例えば、空気品質監視システムの開発において、軍事的には化学的探知システムとして、民生用装置としては工場における大気汚染対策の装置として利用可能であったが、エコロートロール (Ecolotrol) 社は最終的にDODとの契約を選択した。なぜなら「DODとの契約を選択するならば、契約の下で生じた特許を保有できるため」⁸³⁾と述べるのである。

商業化あるいはその利用は、HEWなどの民生省庁が支援する大半の研究開発の最終目的であるはずである。しかし皮肉なことに、最終目的が技術の商業化にあるはずの民生省庁が契約者への特許保有を制限する政策を採用した結果、企業による商業化投資へのインセンティブを減殺し、他方で最終目的が商業化にはないDODが、契約者に対して発明の権利を与えるという特許政策を採用し、商業化のインセンティブを企業に与えていたのである。その結果、DOD

の特許政策は、追加的な技術開発投資を多く要する点で「非効率」ながらも、商業化をもたらした点で「成功」していたのである。報告書は以下のように結論づける。「政府契約における現在の特許条項は、多くの奇妙な状況をもたらしている。つまり民生省庁を支援することを意図した特許政策は、しばしば軍事のみを支援する結果をもたらしていたのであった」⁸⁴⁾。

以上からバイドール法以前の米国経済構造において、商業化能力を有する企業が軍事部門のR&Dに誘引されて、まず軍事部門にその研究能力が活用された後に、その成果が「非効率」な方法で民生部門において商業化されるという構図が組み込まれていたこと、そしてバイドール法は、その構造を是正し、民生省庁のR&Dに企業を参加させ、その成果を「効率的」に商業化することを通じて産業競争力の回復を図るという政策であったと評価できよう。

そしてこれを受ける形で、スティーブソンは「DODの特許政策の民生R&Dへの適用」と新立法を位置づけたのであった。つまり、バイドール法に代表される新しい特許政策は、民生省庁の特許政策をDODの特許政策へと統一させることによって、従来軍事向けに偏重的に投入されてきた資源を民生部門に再配分（＝軍民転換）することにより、民生省庁の資金によるR&Dの成果の商業化を促進し、産業競争力を回復させることを意図していたのである。その際、DODの特許政策の「成功」の認識が審議過程において共有されており、それが軍民転換を通じて、民生省庁の資金によるR&Dの成果の商業化による「公共の利益」実現の可能性を担保した結果、バイドール法の思想的根拠としての、「公共の利益」概念の転換が達成されたのである。

⁸²⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 135.

⁸³⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 136.

⁸⁴⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 106.

3 バイドル法における「中小企業」の位置

第3項では、バイドル法における「中小企業」の位置づけについての論争を検討する。具体的には、連邦支援発明特許の契約者付与の適用範囲が「中小企業と大学に限定される」(S414)のか、あるいは「大企業も含めて契約者全体に適用される」(S1215)のかをめぐってのバイドル法案(S414)とシュミット法案(S1215)の調整過程を考察する。連邦R&D契約の10%を占めるに過ぎない大学と中小企業に適用範囲を限定するのではなく、90%を占める大企業に対しても特許保有を認めるほうが政策効果は大きく、商業化推進による産業競争力回復というシナリオに適合する。しかし現実にはこれらを適用除外したバイドル法が成立したのである。モーリーはこのバイドル法規定を、中小企業勢力の立法支持を取り付けるために設定された政治規定として認識し、それ以上の意義付けを与えていない⁸⁵⁾。しかし本稿では1982年SBIRの創設へと連結する、イノベーションの担い手としての中小企業の位置づけに注目して、この問題を考えてみたい。

上記の論点を考察する素材として2つの委員会での審議の内容と報告書を取り上げる。第一は、両法案の比較審議を行い、またその直接的利害者である大企業と中小企業の意見聴取のために別々の会合を開催した、1979年10月16日と17日の下院の科学技術委員会での公聴会である⁸⁶⁾。第二は、中小企業委員会が1980年5月16日に中小企業政策の観点から特許政策について言及した報告書である⁸⁷⁾。

最初に下院の科学技術委員会での公聴会の議

論を見てみよう。これはHR6933が提出される以前に、上院で提出・審議されているS1215とS414を意識しつつ、「連邦支援R&Dの成果たる発明の商業化率の低位に対する処方箋の考察」という一般的なテーマを扱った公聴会である。

まずシュミットによる法案趣旨説明から検討しよう。シュミットは連邦保有特許の商業化の遅滞の原因を、「連邦研究契約と助成の大多数において、その成果たる発明に対する特許を省庁が獲得することを要求する特許政策」に求めている。そして第一に、契約者・連邦被雇用者の発明活動の減少が見られており、第二に、政府R&Dから生じる発明数は、1968～1975年において約50%下落した点、第三に、連邦保有特許のライセンス比率の低さ、第四に、民間セクターが権利を保有する場合、商業化比率が増大するというハーブリッジハウス報告書の分析結果、第五に、近年ではIPAを通じて契約者に権利付与が行われているとはいえ、その手続きの遅滞から不十分に終わっていることを背景に、S1215の提出に至ったと述べる⁸⁸⁾。

以上の問題認識はS414の立法趣旨の論理と同様である。しかしこの後シュミットはS414と比較しつつ、S1215の意義を説明している。「バイとドルはS414を提出したが、それは大学と中小企業のみが、連邦助成による発明に対する権利を獲得することを許すものである…バイドル法案も、包括的な連邦特許政策に向けての重要な最初のステップを意味し、その成立は疑いなく国家R&Dにおける問題の多くを緩和するであろうと信じる。しかし米国が技術イノベーションにおいて直面する問題は、中小企業と大学を超えるものである。中小企業と大学は、連邦全契約の一部を構成するのみだからである。我々は大企業から構成される民間企業の

⁸⁵⁾ Mowery, *Ivory Tower*, p. 89.

⁸⁶⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*

⁸⁷⁾ Committee on Small Business, *Small Business Innovation Act of 1980, May 16, 1980, Mr. Smith of Iowa, from the Committee on Small Business, submitted the following report.*, 1980.

⁸⁸⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, p. 4.

部位が、連邦R&D契約の90%を占める点を見ることができない。それらが輸出の85%、雇用の50%を占めるのであるから」⁸⁹⁾と述べた。

シュミットは、S414との政策の方向性の一致を確認しつつも、特許政策が産業競争力政策の一環として位置づけられる以上、連邦R&D契約の90%を占める大企業にも特許を保有させることが本来の趣旨に合致するであろうと考えた。中小企業や大学はR&D契約の10%を担うにすぎないため、産業競争力政策としては規模的限界があると理解したのである。「中小企業と大学に特許を付与するというより、むしろ全体の経済のために我々はより大きな問題を見なければならない」⁹⁰⁾。

それではこの中小企業問題についての各証言者の発言内容を見てみよう。同日、アメリカ特許法協会を代表してドゥナーは、「シュミット上院議員の証言に賛成する。すなわち中小企業と大学に向かう連邦資金は10%のみである。限定的な特許政策は、米国における全体的なイノベーション問題に対して限定的な政策効果を持つ」と述べS1215への支持を表明している。あるいはDOEを代表してデニー（James E. Denny；DOE特許室）は、「もし立法が中小企業と大学における商業化を促進する方法であるならば、大企業においても効果がある…中小企業と大企業とを区分すべきとは思わない」⁹¹⁾としてS1215を支持する。

その翌17日に、大企業と中小企業の見解を聴取するために科学技術委員会において別々に公聴会が開催された。大企業を対象とした公聴会ではモーラー（John E. Maurer；モンサント社）が、「大学や中小企業に対してのみに、特

許政策を限定することは自滅行為である。もしそうならば、価値のあるイノベーションの多くが挫折するであろうし、政府は投資に対するわずかな収穫を獲得するに留まり、公衆も便益を十分獲得できない」⁹²⁾と述べ、S1215を支持した。

特許改革を産業競争力政策として理解した場合は、政策効果を考えると大企業を含めることが当然であり、それへの支持が多かったのは首肯できる。ではそれを逆転させて中小企業に限定したバイドール法を成立させたものは何であったのか。

例えば、中小企業に限定することを主張した議論として、1979年10月16日の公聴会において、ワトキンス（Wes Watkins；オクラホマ州選出議員）は、「連邦研究資金の90%が大企業へと向かうという主張もあるが、新規発明の2／3以上が中小企業から生じているのが事実である。研究資金の大部分は大企業に向かう一方で、イノベーションや発明は中小企業から生じているのである」⁹³⁾と述べ、イノベーションにおける中小企業の優越を指摘し、単なる産業競争力政策ではなく、その主体を中小企業においた産業競争力の回復という政策シナリオを強調している。

翌17日に開催された中小企業を対象とした公聴会での主張を2つ紹介しよう。まずイアンノッタである。「中小企業はイノベーションの担い手として非常に重要である。そして特許は中小企業にとって重要である。大企業は商業的地位・市場・販売組織を利用するので、特許を必要としない。しかし中小企業は特許を必要とする、なぜならそれは市場において彼らが持つ唯一の保護だからである…（ゆえに）私は中小企業とおそらく大学は大企業とは、異なる取り扱いを

⁸⁹⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, p. 5.

⁹⁰⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, p. 9.

⁹¹⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, pp. 22, 30

⁹²⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, p. 54.

⁹³⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, p. 25.

受けるべきと考える」⁹⁴⁾。あるいはコールマン (Charles Coleman；発明家) は、「特許改革は、中小企業と非営利組織に限定されるべきである…大企業は特許獲得から除外されるべきである…大企業はイノベーション、新規アイデア、創造性に対して批判的である」⁹⁵⁾と述べる。

ここまでの議論から、中小企業のみにも適用対象を限定するという主張の根拠として以下の2点を確認できる。第一に、特許は中小企業にとって大企業から自身を保護する唯一の手段であるとして、大企業に対しての中小企業の保護を強調するものである (弱い中小企業観)。第二に、中小企業の大企業に対してのイノベーション能力における優越を認め、それを活用して産業競争力回復を図るという考えである (強い中小企業観)。この2つの中小企業観をS414支持者は共有していたのである。

続いて、中小企業委員会における報告書の検討に移る。1982年にSBIR創設に主導的な役割を果たした中小企業委員会は1979年の段階でも、中小企業のイノベーション能力を活用すべく様々な提案を行っていた。例えば、1979年10月16日に提出されたHR5607 (Small Business Innovation Act of 1980；中小企業イノベーション法) の検討である。HR5607は、中小企業セクターにおけるイノベーションの保全と刺激を目的とし、主契約における中小企業の参加比率の増大、金融支援、特許政策の改善の3点を提言する法案である。

ここでは中小企業委員会のHR5607に対する報告書の内容を見てみよう。それは中小企業を「イノベーションと雇用の主要な源泉であり、ゆえに増大するインフレ率と生産性の減退の時期に、特に興味深い対象」と位置づけ、中小企

業のイノベーション能力を評価しつつ、「特許政策の多様性から生じる複雑性は、中小企業を混乱させ、明瞭な不利益を与えている。大企業は専門性や長時間活動可能な特許スタッフを保有し、最も有益な契約を選択できる。つまり大企業は、特許契約を交渉する方法に精通している。ところが中小企業は契約交渉に余裕がない」⁹⁶⁾として中小企業の大企業に対する経営基盤の脆弱性を指摘する。ゆえに産業競争力政策の重要要素として、特許政策を活用して中小企業の負担を軽減し、そのイノベーション能力を活用する必要を説いている。この中小企業委員会の報告書は、バイドール法審議過程に直接的には影響を与えなかったとはいえ、当時の議会における論調を知る上で無視できないであろう。

最後にバイ自身の言及を見てみよう。「我々が小企業と中小企業・非営利組織の間の区別をなす理由は2点である。第一は、中小企業は、大企業よりも研究開発資金からのより多くの成果を通常生み出すことができるからである。新技術の創造者としての中小企業の位置は歴史が証明するところであり、大企業が望まないようなリスクを取ることができる。第二に、より重要な点は、連邦支援研究開発から生じる発明に対する特許の譲渡を省庁が決定するのに要する13ヶ月の遅滞に対処可能な資源と弁護士を、大企業は有するからである (これに対して、中小企業はその余裕を持たない)」とバイは明言するのである⁹⁷⁾。

以上よりバイドール法の中小企業規定は、キルゴア派を懐柔するための大企業からの保護対象としての「弱い中小企業観」に基づく中小企業保護規定としての意義だけでなく、大企業に対するイノベーション能力における中小企業の

⁹⁴⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, pp. 168-171.

⁹⁵⁾ Committee on Science and Technology, *Government Patent Policy*, p. 176.

⁹⁶⁾ Committee on Small Business, *Small Business Innovation Act of 1980*, pp. 22-27.

⁹⁷⁾ Committee on Judiciary, *University and Small Business Patent Procedures Act Hearing*, p. 41.

優越という「強い中小企業観」に基づき、その活用を意図した産業競争力政策としても位置づけられたのである。

終わりに

本稿は、米国における産学連携の進展の契機として一般に評価されてきたバイドール法の制定時における立法過程を分析し、DODの特許政策の民生R&Dへの適用による軍民転換政策としての側面と、中小企業のイノベーション能力を活用した産業競争力回復という中小企業政策としての側面を、バイドール法が有する点を指摘した。これらはバイドール法が単なる産学連携推進政策としてのみで捉えきれないことを示している。

ここで「はじめに」で提示したバイドール法の立法過程における2点の研究史上の不明点に対する本稿の見解を提示したい。第一に、「審議過程の論争度合」である。つまり「バイドール法審議はほとんど反対のない平穏な審議」であったが、あるいは「激しく感情的な議論」だったかである。これについては「大学」のみに焦点を当てる従来の研究が、論争度合を低く見積もってきたと考えられる。つまり「大学」の視点からはシュミット法案とバイドール法案の双方において特許保有が許されるため、結果的にその適用範囲に大企業を含めるかという論争を軽視してきたのである。さらに「公共の利益」をめぐるのリックオーバーらとの感情的な論争も考慮すると、バイドール法に直結したHR 6933自体の審議過程は「平穏」であったが、バイドール法立法過程の全体で見た場合、「平穏な審議」というより「激しく感情的な論争」という叙述が的を射ているといえる。

第二に、「立法の本来の趣旨」についてである。一般的にバイドール法の立法目的においては「産学連携」と「発明の商業化」が強調されてきたが、法案の草稿期から中小企業の活用が言及されていたように、立法目的としてはこの2点に加えて、「連邦政府R&Dへの中小企業の

参加の拡大」も含めた、3点の並列が本来的な趣旨と捉える必要が示された。

上記2点を解明した上で、本稿では2点の論点について掘り下げて考察した。第一に、「公共の利益」に関する論点である。バイドール法の成立背景には「公共の利益」概念の転換があったが、この背景には特許を契約者に譲渡するというDODの特許政策を通じて、発明の商業化の非効率的な「成功」という実例があり、この「成功」を根拠にDODの特許政策を民生省庁にも拡張することで、民生省庁のR&D成果を直接に商業化させ、産業競争力を回復させようという意図があった。つまり商業化能力を有する企業の契約先を軍事から民生へと方向転換させ、その能力を民生目的に第一義的に活用することを意図した軍民転換政策としてバイドール法が位置づけられた。

第二に、バイドール法における中小企業の位置である。産業競争力政策としては、連邦R&D資金の90%を獲得する大企業に特許政策の改革が適用されて当然であったが、バイドール法は対象を中小企業と大学に限定した。これは1982年創設のベンチャー企業支援政策たるSBI Rへと継続する、中小企業のイノベーション能力を活用した産業競争力政策としてバイドール法が位置づけられることを意味した。

以上、本稿の結論は、「産学連携推進としての産業競争力政策」としてのみではなく、「軍民転換政策」と「中小企業政策」という2点を含めた、「3つの性格を有した産業競争力政策」としてバイドール法を位置づけなければならないということである。したがって、一般に「バイドール法、産学連携、産業競争力回復」という流れにおいて、大学と産学間関係のみに焦点を当てて「産学連携」は評価されてきたが、「軍民転換論」と「中小企業論」の視角を取り入れて、産学連携を再評価する必要がある、というのが本稿の含意である。

（本論文は、平成21年度科学研究費奨励研究の成果の一部である。）