

パブリック・コメント等を活用した 社外への効果的な情報・意見発信に関する研究

マネジメント第1委員会
第4小委員会*

抄 録 第四次産業革命に伴い、知財政策や制度にも大きな変革が求められており、行政機関からパブリック・コメント（以下、パブコメと記す）が募集される機会が増えている。また、知財政策・制度の立案に際して産業構造審議会（以下、産構審と記す）等に個社・業界団体（JIPA等）から委員を派遣し、情報・意見発信することも行われている。これらの情報・意見発信が知財政策・制度の検討に効果的に活用されるためには、どのような発信内容や検討スキームが望ましいであろうか。本稿では、過去にパブコメ結果の分析や行政機関へ意見提出経験のある方々へヒアリングを行うと共に、パブコメ提出側のみならず、パブコメ募集側の行政機関に対して、産業界からの情報・意見発信はいつ・どのように行うことが有効であるかについてヒアリングを行った。これらの結果を踏まえ、パブコメ募集側・提出側双方にとって有益な情報・意見発信のあり方について提言する。

目 次

1. はじめに
2. パブコメとは
 2. 1 行政手続法による定義
 2. 2 パブコメ募集の内訳
3. 知財関連のパブコメ
 3. 1 分析方法
 3. 2 「結果の公示」の分析結果
4. パブコメ等の有効活用の仮説
5. ヒアリングによる検討結果
 5. 1 パブコメ提出側へのヒアリング
 5. 2 パブコメ募集側へのヒアリング
6. 考察・提言
 6. 1 知財政策・制度の策定プロセスの上流での意見発信（仮説1）
 6. 2 知財政策・制度の策定プロセスの下流での意見発信（仮説2）
7. おわりに

1. はじめに

第四次産業革命に伴い、日本における知財政策や制度にも大きな変革が求められており、その策定プロセスにおいて行政機関からパブコメ募集される機会が増えている。

知財制度ユーザとして意見発信の機会となるパブコメであるが、その有効性についてはあまり研究されていない¹⁾。したがって、知財政策・制度に、情報・意見発信したいと考えたとしても、意見を反映させるための効果的な方法は未だ手探り状態である。

本稿では、情報・意見発信の機会であるパブコメを基本的な事項から整理し、パブコメへの期待や効果の現状把握を行うと共に、パブコメ提出側・募集側の双方にとって有益な情報・意見発信のあり方について、考察・提言する。

* 2018年度 The Fourth Subcommittee, The First Management Committee

2. パブコメとは

総務省が運営する電子政府の総合窓口²⁾ (e-Gov) に拠れば、パブコメ制度 (意見公募手続) とは、「国の行政機関が政令や省令等を決めようとする際に、あらかじめその案を公表し、広く国民の皆様から意見、情報を募集する手続」であり、その目的は、「国の行政機関が… (中略) …意見を募り、その意見を考慮することにより、行政運営の公正さの確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に役立てること」と定義されている。即ち、パブコメ提出は、行政機関への国民の意見表明であると共に、国民の意見を行政へ反映させる手段の一つであると言える。

2. 1 行政手続法による定義

パブコメ制度は、平成17年6月の行政手続法改正により法制化されている。現在の行政手続法の目的は、「行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資すること」(1条)であり、第6章にパブコメに関する意見公募手続が規定されている。

この中で、行政機関が命令等(法律に基づく政令、省令及び規則、審査基準、処分基準並びに行政指導指針)を定めようとする場合には、①その案及び関連資料を公示し、意見提出先及び意見提出期間(原則として30日以上)を定めて、広く一般の意見を求める必要があり、②意見提出期間内に提出された命令等の案に対する意見を十分考慮しなければならず、③意見公募手続を実施して命令等を定めた場合には、当該命令等の公布と同時期に「命令等の題名」、「命令等の案の公示日」、「提出意見」及び「提出意見を考慮した結果及びその理由」を公示しなければならない(以下、「結果の公示」と記す)とされている。また、その公示は、前述の電子政府の総合窓口 (e-Gov) を用いて行うことになっている(図1参照)。

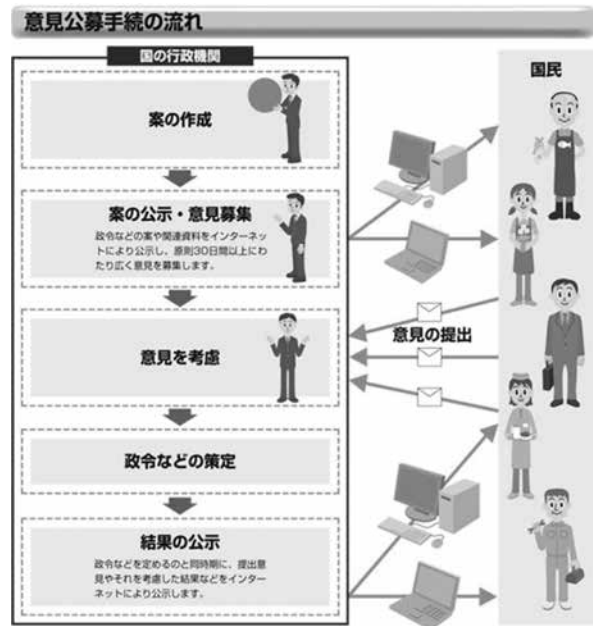


図1 意見公募手続の流れ²⁾

2. 2 パブコメ募集の内訳

まず、行政機関からどれほどのパブコメ募集が行われているかを調査した。平成27年度に実施された「行政手続法 (意見公募手続) の施行状況に関する調査結果」³⁾ によれば、調査年度に公布されたパブコメ募集の行政機関別の内訳は、図2に示す通りであった (件数上位10機関のみ示す)。

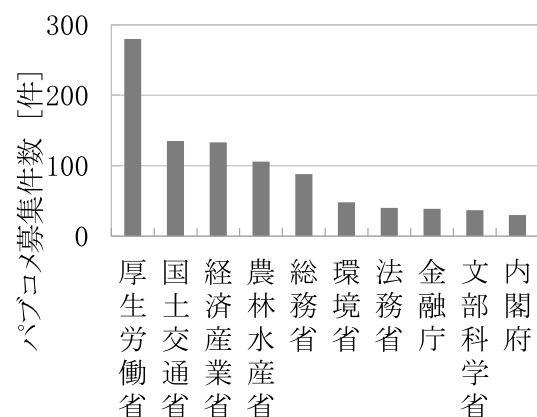


図2 パブコメ募集件数の内訳

厚生労働省からのパブコメ募集の多さが目を引くものの、企業の知財部門からの意見発信先となる特許庁を所轄する経済産業省は、国土交通省に次いで三番目に多くパブコメを募集している。

なお、e-Govで募集されているパブコメには、行政手続法で募集が義務付けられているもの以外にも、行政機関が任意に募集するものも数多くあり、法の要請がなくとも広く国民の意見を集める、という考え方が行政機関側に増えているように思われる。

3. 知財関連のパブコメ

特許庁による過去約20年間（平成30年度は年度途中までのデータ）のパブコメ募集の状況を図3に示す。多少の増減はあるものの、パブコメ募集件数は漸増傾向にあることが見てとれる。また、知財に関するパブコメは、特許庁はもとより、内閣府の知的財産戦略推進事務局（以下、CAOと記す）や公正取引委員会からも募集がなされていることがわかった。表1に近年の主な知財関連のパブコメ案件を示す。

表1から、知財に関するパブコメには2種類あることが分かる。ひとつは「意見募集」型で

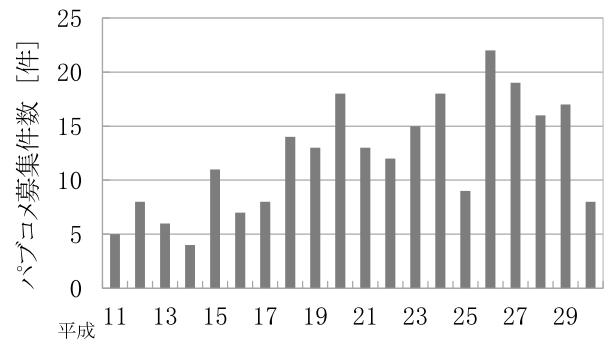


図3 特許庁パブコメ募集手続数の推移⁴⁾

あり、もうひとつは「提案募集」型である。

前者は、JPO審査基準室や産構審で相当程度検討された内容（例えば、報告書案）に対するパブコメ募集であり、後者は、時代の変化に対応すべく、まだ白紙に近い状態にある知財活動の新しい取組みに対してアイデアを募集するものである。近年、「提案募集」型のパブコメが増加傾向⁵⁾にある。

これらのパブコメにおいて、提出された意見がどのように募集側に受け取られ、影響を及ぼしたかを把握するため、事例①～⑤（表1に示す）の「結果の公示」（総務省e-Govで公開）を入手し、行政機関のパブコメに対する回答内容を

表1 近年の主な知財関連のパブコメ

案件名	提案／意見	公表月	パブコメ募集機関	意見数	分析事例
特許・実用新案審査基準（PBP）	意見	2015/07	JPO審査基準室	241	④
独禁法の指針改正（FRAND宣言の意義）	意見	2015/07	公正取引委員会	63	⑤
知的財産推進計画2017	提案	2017/01	CAO	50	
産構審「知財紛争処理システムの機能強化」	意見	2017/02	JPO制度審議室	44	①
SEPライセンス交渉のガイドライン策定	提案	2017/09	JPO制度審議室	48	
産構審「第四次…知的財産制度の見直し」	意見	2017/12	JPO制度審議室	92	②
知的財産推進計画2018・知的財産戦略ビジョン	提案	2018/01	CAO	44	
標準必須性判定の利用手引き	意見	2018/02	JPO審判企画室	67	③
SEPライセンス交渉の手引き	意見	2018/03	JPO制度審議室	51	
意匠制度の見直しの検討課題	提案	2018/08	JPO意匠制度企画室	49	
AI関連発明の審査課題	提案	2018/10	JPO審査基準室	未公表	
知財紛争処理システムの見直しの検討課題	提案	2018/10	JPO制度審議室	27	

当小委員会で分析した。以下に分析方法と分析結果を示す。

3. 1 分析方法

行政機関のパブコメに対する回答内容（「結果の公示」）を以下の5種類に類型化し、整理した。

- ・「同意」, 「同意・修正」:
前者は提出側の意見に理解を示しつつ、主旨はすでに含まれているとしたタイプ。後者は、更に修正まで踏み込んだタイプ。
- ・「却下 A（肯定的）」, 「却下 B（否定的）」:
前者は、提出側の意見を尊重しつつも意見自体は却下されたタイプ、後者は提出側の意見が受け入れられず、却下されたタイプ。
- ・「先送り」:
提出側の意見に対し、募集側としては否定も肯定もしておらず、判断を先送りしたタイプ。
- ・「感謝」:
提出側の意見が、募集側の案を支持するような内容となっているタイプ。
- ・「質問回答」:
提出側の意見が要望ではなく質問であり、それに回答する内容となっているタイプ。

3. 2 「結果の公示」の分析結果

事例①～⑤における回答タイプを表2に示す。

表2 「結果の公示」の類型化分析

回答の類型	事例				
	①	②	③	④	⑤
同意	18	6	24	21	4
同意・修正	0	4	5	42	34
却下 A	1	4	12	88	2
却下 B	7	7	18	27	15
先送り	3	20	0	2	2
感謝	6	40	3	18	1
質問回答	10	11	5	43	5

注) 色塗り部は件数が多かった回答の類型

各事例の回答タイプに極端な偏りは見られなかったが、傾向として、事例①と②の産構審の報告書では、提出された意見に対して理解を示しつつも案文を修正することは少なかったようである。他方、事例③と④の手引き・審査基準では、提出された意見を受け入れることはせず、既に検討済みの意見として成文には反映されなかったように見受けられる。また、事例⑤では提出された意見がガイドラインで比較的良好に反映された状況が見て取れた。

4. パブコメ等の有効活用の仮説

前章で示したパブコメ事例およびその回答結果には様々なパターンがあり、一口にパブコメと言っても、それが募集された経緯と提出された意見の反映には様々な形態が見て取れる。

そこで、パブコメ募集を「定点」で捉えるのではなく、知財政策・制度の策定プロセスの中でどのような位置づけ・役目なのかに注目し、前章で示した各分析の中から、事例② 産構審報告書「第四次産業革命等への対応のための知的財産制度の見直しについて（案）」が作成された前後の経緯を調べた。図4に図示する。

まず、パブコメを経て内閣府が策定した「知的財産推進計画2016」を踏まえて、産構審の特許制度小委員会⁶⁾（第14～24回）が開催され、第四次産業革命を視野に入れた知財システムの在り方等が議論されている。この議論を取りまとめたものとして報告書が作成され、図4のパブコメ [2] が募集されているが、その議論の過程において、「知財紛争処理システムの機能強化」に関する報告書が作成され、パブコメ [1]（前章の事例①）が募集（2017年2月）されている。さらにパブコメ [2] を経て正式な報告書が発行（2018年2月）された後、「標準必須性に係る判断のための判定の利用の手引き」に関するパブコメ [3]（前章の事例③）が募集されると共に、「不正競争防止法等の一部を改正

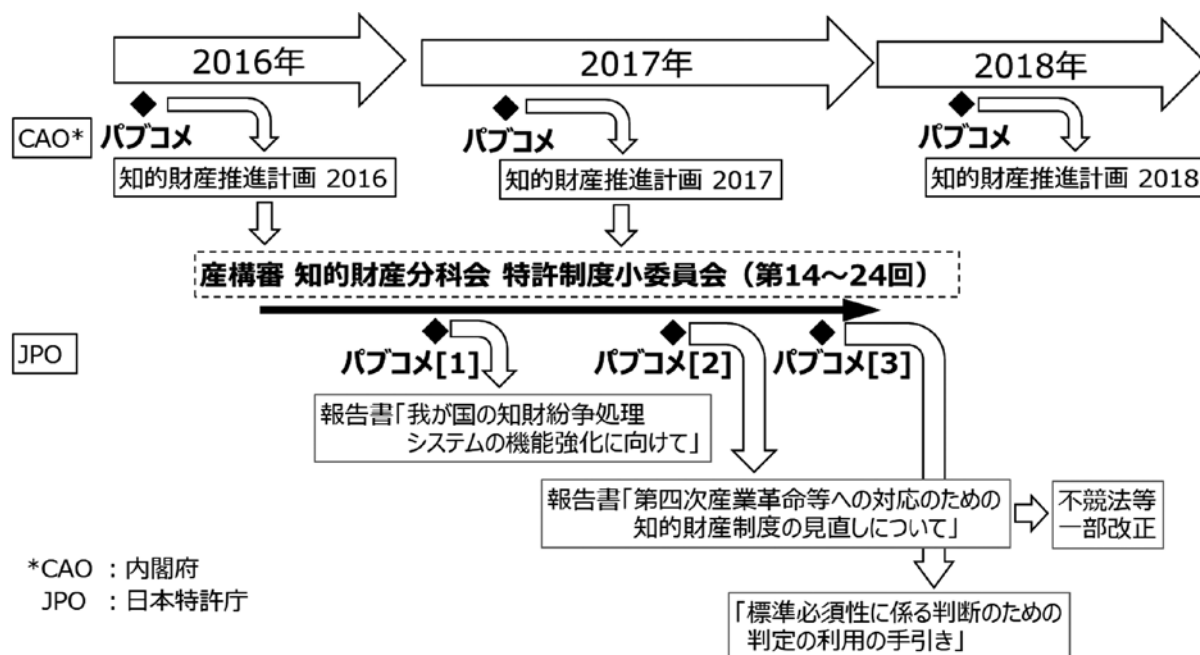


図4 産構審報告書作成の経緯を示す図

する法律案」が閣議決定（2018年2月）され、法律改正へと至っている。

すなわち、パブコメ募集されたそれぞれの知財政策案件は、突如として起案されたわけではなく、産構審等で議論が重ねられた結果として起案されており、一連の意見形成プロセスを把握しておくことにより、知財政策・制度の方向性を理解することができる。なお、産構審の議事録は原則公開されており、有識者らの議論をつぶさに把握することができる。我々は政策・制度が策定されるプロセスにも注目し、下記の2つの仮説に至った。

（仮説1） パブコメは政策・制度の策定プロセスの様々なステージで募集されている。そのため、「提案募集」型のパブコメでは、策定プロセスの早い段階から情報・意見を発信することができそうである。上流にあたるステージ（早い段階）でこそ、効果の大きい情報・意見発信を積極的に行うことが重要ではないだろうか。

（仮説2） 政策・制度策定プロセスの下流のステージで行われる「意見募集」型のパブコメ

は、運用に向けての制度設計に大きな影響を与えていると考えられる。各策定プロセスのパブコメに応じて効果的な意見の発信方法があるのではないだろうか。

これら2つの仮説に基づき、政策・制度策定プロセスにおけるパブコメの役割を表3に整理した。

表3 政策・制度策定プロセスにおけるパブコメの種類と役割（仮説）

パブコメ種類	提案募集	意見募集
役割	意見形成	実態把握
政策・制度プロセス	方針策定	制度設計
提出者	産業界代表／個社	

5. ヒアリングによる検討結果

仮説の検証を行うべく、パブコメ提出側であるJIPA会員企業と、パブコメ募集側である行政機関のそれぞれに、パブコメに係る現状とあるべき姿についてヒアリングを実施した。

5. 1 パブコメ提出側へのヒアリング

JIPA会員企業のパブコメ提出の経験者や、産構審等の政策・制度の策定に関わる会議体への参加経験者に、下記の3つのポイントを中心にヒアリングを実施した。

(1) パブコメの有効性について

概ね有意義であるとの意見が多かった。理由としては、産業界の懸念や賛同を示す機会であること、行政機関がそれまでの検討過程において気付いていない実務上の課題を示す機会となること、などが挙げられた。

また、政策そのものに及ぼすパブコメの影響度は必ずしも大きくないと考えられるものの、個社として、あるいは業界として当事者意識を持って、知財課題を考えること自体に意義があるとの意見も聞かれた。

(2) 産構審等の「議論の場」の意義について

特許庁が政策・制度に関してパブコメを募集する前には、往々にして産構審の下部組織である特許制度小委員会や意匠制度小委員会などの会合で議論が交わされている。しかしこの会合では、議論の方向性が予め定められており、活発で自由な議論がなされていない、形骸化しているとの懸念の声もあった。そもそも、会合に召集されるメンバーは主催者（行政機関）側が選んでおり、産業界が積極的に委員会メンバーを派遣できる場ではないことや、発言内容が逐語的に議事録に残っていくため、尖った意見を発言し難いことが理由に挙げられるようである。

ただ一方で、この議論の場にテーマとして挙げれば、一定の結論に向かって政策や制度の検討が進むとも言えるため、以下(3)に示される意見交換の場などを経て、産業界から積極的にテーマアップするという試みも良いとの意見も聞かれた。

(3) 他の意見発信の方法について

上記のような「議論の場」の状況を鑑みて、他の意見発信の方法がないかをヒアリングしたところ、様々な意見が聞かれた。まず、JIPA専門委員会と特許庁との間では、定期的に意見交換の場が持たれており、実務上その場は広く活用されている。より具体的には、審査基準室や審判企画室などと意見を交わすことにより、それぞれの実務者の考えが互いに共有され、良い議論がなされているとのことであった。

他にも、個社レベルでの意見発信方法になるが、特許庁主催のセミナー聴講後に講師と講演テーマに関して議論することや、特許庁が企業訪問した際の意見交換内容も、庁内で情報共有されており、産業界からの意見発信に繋がっているとの見解も得られた。

また、こうした専門委員会や個社レベルだけではなく、策定プロセスの源流に関与するためにはJIPA理事会レベルと特許庁幹部クラスとの定期的な意見交換の場も必要なのではないかとの声も聞かれた。

5. 2 パブコメ募集側へのヒアリング

ヒアリング対象として、パブコメ募集の目的やタイミングが異なると考えられる3つの行政機関を選定した。以下にそれぞれの行政機関からのヒアリング概要について記載する。

①内閣府 知的財産戦略推進事務局 (CAO)

知財戦略・施策の最も上流である「知的財産戦略ビジョン」「知的財産推進計画20XX」を担当する機関である。CAOでのパブコメ募集は、数年前よりテーマを特定せずに広く知財施策について意見を募るやり方に変更しており、『提案募集』のパブコメに分類される。提出された意見に対して個々に回答することはないが、しっかりと読み込んで、法曹界／産業界／アカデミアなど多方面から意見を聞いて新たな戦略・施策の立案やこれまでの施策及び検討の見直し

のためにパブコメを活用している、とのコメントであった。

②特許庁 調整課 審査基準室（以下、基準室と記す）

企業の知財担当者に影響が大きい「特許審査基準／ハンドブック」を担当する部署で、最近では、コンピュータソフトウェア関連発明に係る審査基準やプロダクト・バイ・プロセスクレーム等に係る審査基準などでパブコメ募集を行っており、主に『意見募集』のパブコメに分類される。基準室におけるパブコメの目的は『困る人がいないか』『拾い切れていない意見が無いか』である。有識者で十分に検討いただいた案をパブコメの対象としており、最終確認の意味でみなさんから意見を募集している。パブコメを通じて審査基準を使う方、特に産業界の意見を確認したい、とのコメントであった。

③公正取引委員会

知財施策に直接関与する行政機関ではないが、知的財産の利用に関する独占禁止法上の指針など広く企業活動の取引に関係するパブコメ募集が行われている。パブコメでは賛成／反対よりも、公正取引委員会が競争への影響の前提としている事実関係に誤認がないか、競争への影響の評価が適切になされているか、想定し切れていないような競争への影響はないか等について多方面からの意見を期待している。ガイドライン等の施策は公表して終わりではなく、それが活用される状況にしていくことも重要なので、前段階としてパブコメを通じて早めに施策を公表・周知するという意味もある、とのコメントであった。

また、前述の3行政機関へのヒアリングで共通して得られたパブコメへの期待として、

- 1) 産業界における業界毎の実態を把握したい。
- 2) 同じ意見では、数の影響を受けない。
- 3) 肯定的な意見も歓迎する。

が印象的であった。

加えて、パブコメのみならず効果的な意見形成プロセスへの関与方法についてもヒアリングを行い、

- 4) 意見交換会などの様々な機会やコンタクト手段を活用する。
 - 5) 意見形成の早い段階でのパブコメ募集である『提案募集』を積極的に利用する。
- 等が重要ではないかとのコメントをいただいた。

6. 考察・提言

第4章で立てた2つの仮説に対して、上記ヒアリングに基づいて考察を加え、提言に繋げる。

6. 1 知財政策・制度の策定プロセスの上流での意見発信（仮説1）

前章の双方へのヒアリング結果によれば、パブコメ自体に一定の有効性は認められるものの、さらに効果的なものとするために、知財政策・制度策定プロセスの上流、すなわち、パブコメが募集されるよりも前の段階から行政機関と意見交換することが一つの方策と考えられる。

例えば、図4で紹介したプロセスにおいて、CAOが「知的財産推進計画20XX」のパブコメを募集する前には、各個社・業界団体に対して、テーマに応じた意見聴取がなされており、その後も検証・評価・企画委員会（現 構想委員会）⁷⁾や、その年に注力するトピックスでは、委員会の下部組織であるタスクフォース⁸⁾に有識者が招集され、ベースとなる意見形成が行われる。毎年、このようなプロセスを経て、『提案募集』という形でパブコメが募集されている。委員会やタスクフォースにメンバーとして参加することは難しいものの、これらの会議体はオープンであるから、傍聴や開示資料・議事録の確認により、パブコメ募集の前から、CAOの知財政策・制度に関する方向性を把握することができる。

また、知財に関連する法律改正の検討プロセ

スも同様である。法律の条文そのものは国会で議論されるので、直接意見を発信する機会はないが、その前段階である産構審の特許制度小委員会等で立法事実の有無について議論が交わされ、詳細な議事録が作成されている⁹⁾。そのさらに上流の段階は知的財産推進計画に関する『提案募集』で法改正の必要性を訴えるパブコメ提出の機会がある。法律改正においても、上流の段階から議論に参加するほど意見反映も効果的に機能するようになると思われる。

6. 2 知財政策・制度の策定プロセスの下流での意見発信（仮説2）

5. 2のパブコメ募集側へのヒアリングより、募集側は産業界からの意見に基づいて、業界毎の実態を把握したいと考えていることが分かった。特に、制度設計に関するパブコメ募集では実際にその制度を活用する現場の生の声を伝えることができ、募集側もそれを傾聴して制度設計に反映させていこうという強い意志が感じられた。知財政策・制度の策定プロセスの下流、すなわち、『意見募集』という形でパブコメが募集される際、この考えに沿って積極的にパブコメを出していけば良いと考えられる。例えば、業界毎に意見が異なる場合であっても、無理に意見を統一する必要はなく、両論併記となっても良いので、その実態と理由を募集側に伝えるべきであろう。また、個社として業界との意見が異なる場合は、業界団体とは別に、自社の事業利益を考慮した独自意見をパブコメとして提出すべきである。また、提案された政策・制度への賛成・肯定意見となるパブコメも、審議を前向きに進めるために重要な役割を果たすと考えられる。

さらに、実務に近いところでは、審査基準改訂や手引き策定がある。産構審での議論や、審査実務に関する課題に関する『提案募集』のパブコメ募集を通じて、各個社・業界団体による

審査実務や制度運用に関わる意見形成が行われた後、それを具体化した審査基準や手引きに対して『意見募集』のパブコメ募集が行われる。審査基準や手引き等の文言がどのような解釈になるのか、実態との齟齬が無いかなどの実務で重要となる運用上の課題を指摘するのに有効である。

以上、表4に示す通り、政策・制度の策定プロセスには、パブコメに限らず様々な段階で、産業界から情報・意見を発信する機会が設けられており、業界団体、もしくは個社としてそれぞれの段階で効果的に関わりを持つことができることが分かった。

表4 ヒアリング結果を踏まえた有効な意見発信のまとめ

意見発信手段	意見交換の場	パブコメ	
		提案募集	意見募集
役割	意見形成	実態把握	
政策・制度策定プロセス	方針策定	制度設計	
発信者	産業界代表	産業界代表／個社	
パブコメ提出側意見	公式／非公式の意見交換が重要	反対意見のエビデンス ビジネスの実態発信	
パブコメ募集側意見		各業界の意見収集 両論併記可	肯定意見も重要 業界分野も考慮

7. おわりに

日本の知財政策や制度に我々産業界ユーザが関与することができる「パブコメ」制度について研究を行った。パブコメ制度の法的背景や目的、活用状況、さらには、実際に提出された知財に関するパブコメ内容への回答分析、パブコメ募集側／提出側へのヒアリングを通じて、パブコメの有効性が確認できた。さらに、パブコメに限らず、我々が知財政策・制度の策定プロセスに応じた段階・タイミングで意見発信することで、ユーザ意見を効果的に反映させること

ができる。パブコメを含めた情報・意見発信は、業界団体の一部関係者のみに対応すればよいというものではなく、各社が政策や制度に影響を与え得るチャンスと捉えるべきである。本稿を契機に、各社の知財部門における情報・意見発信のあり方の見直しが進み、自社の事業利益に繋がる情報発信の一助になれば幸いである。

本論説は、2018年度マネジメント第1委員会第4小委員会のメンバーである前川武之（小委員長；三菱電機）、深津信一（小委員長補佐；豊田自動織機）、市川敬子（中外製薬）、小林隆明（リコー）、三村哲也、野村滋郎（共にNTTドコモ；期中委員交代）、松下智彦（オムロン）によって執筆された。

注 記

- 1) 例えば、別所直哉、「法律を変える－ロビイング入門－」知財管理, Vol.69, No.4, pp.494～505
- 2) 電子政府の総合窓口、パブリックコメント制度（意見公募手続制度）について
https://www.e-gov.go.jp/help/public_comment/about_pb.html
- 3) 総務省、行政手続法（意見公募手続）の施行状

況に関する調査結果

http://www.soumu.go.jp/main_content/000610788.pdf

- 4) 特許庁、意見提出手続
<https://www.jpo.go.jp/news/public/iken/index.html>
- 5) 例えば、内閣府では「知的財産推進計画2017」の策定時より毎年「提案募集」型のパブコメ募集が行われている。
- 6) 産業構造審議会知的財産分科会特許制度小委員会
https://www.jpo.go.jp/resources/shingikai/sangyo-kouzou/shousai/tokkyo_shoi/index.html
- 7) 検証・評価・企画委員会
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/tyousakai/kensho_hyoka_kikaku/
- 8) 例えば、知的財産推進計画2019策定に向けては「価値デザイン社会実現に資する実質的なオープンイノベーションの実施に関するタスクフォース」が設けられた。
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/tyousakai/kensho_hyoka_kikaku/
- 9) 前掲注6)

(いずれもURL参照日は2019年8月21日)

(原稿受領日 2019年8月22日)