

課室紹介

「特許審査の品質監理」 について

服部 智
調整課品質監理室長

1. はじめに

2007年4月に特許庁内に新たに「調整課 品質監理室」が設置されました。早速、本誌編集担当の方から「課室紹介」の執筆依頼を戴きましたが、当室が果たすべき役割やその実現のための具体的手法について、まさに検討を始めたばかりというところですので、特許審査の品質を取り巻く現状、当室として取り組むべき課題等について、個人的な見解とともに披露することで「品質監理室」の紹介に代えさせていただきます。

(1) 品質の高い特許審査に対する要請の高まり

経済のグローバル化を背景として、我が国産業において知的財産保護の重要性がますます高まる中、特許審査の品質に対しても一層の充実が求められています。特許庁では従来から、産業界、社会の要請に応じた迅速かつ的確な審査を実現するために様々な施策を講じてきました。

2006年1月、経済産業省は、知的財産を早期に権利化

するための環境整備に向けて官民を挙げて取り組むべき「特許審査迅速化・効率化のための行動計画」を策定し、さらに、2007年1月には新たな特許行政の指針として「イノベーション促進のための特許審査改革加速プラン2007 (AMARIプラン2007)」をとりまとめ、知的財産政策の充実・強化に全力を傾注していく方針を改めて示しました。特に、同プランでは、特許審査の迅速化・効率化を推進する中であって、特許審査の品質の維持・向上に対する要請に的確に応じるために、特許庁において特許審査の品質管理体制を強化することが重点施策の一つとして盛り込まれ、「品質監理室」が設置されました。

(2) 「品質管理」と「品質監理」

「品質監理室」の分掌は、発明の審査（国際調査及び国際予備審査を含む。）の品質監理にあります。読者の中には、この品質「監理」とはどういう意味なのか、品質「管理」とは何が違うのかという疑問をお持ちの方もおられるでしょう。

「監理」の「監」という字をみると、監査、監察、監視など、どちらかというと不正や違反などを見つけるための活動であるかのように連想されます。「監」という字の意味について手元の漢和辞典で調べてみると、一般に物事がうまく行われるようにしっかりと「みさだめる」ことを表すもので、例えば、違反を発見するために人や物を「見張る」、「取りしめる」などの意に限って使われるものでないことがわかります¹⁾。（筆者のまったくの杞憂かも知れませんが）「特許審査の品質監理」と聞けば、個々の審査官による審査結果に目を光らせることだと直感的に思われるかも知れませんが、決してそうではありません。

また、「管理」と「監理」について「広辞苑（第五版）」（岩波書店）で調べると、「管理」は「管轄し処理すること。よい状態を保つように処置すること。取りしめること。」とあります。一方、「監理」は「監督・管理すること。」とあるように、「管理」に加えて上述の「監」の意味も併せて持つものだといえそうです。

1)「新漢語林」大修館書店（2004）より。

さらに、品質の「管理」については、これに関する国際標準であるISO9000ファミリー²⁾における整理が参考になります。そこでは、「品質」(quality)の「管理」(control)は品質の「マネジメント」(management)システムの一部を構成するものであって、個々の製品(アウトプット)の品質を高めるためのプロセスであると説明しています³⁾。この文脈では、「control」と「management」はいずれも「管理」と和訳できますが、前者は個々のプロセスを制御する、操作するという意味で(狭義の)「管理」、後者はシステム全体を運営するという意味を含む「マネジメント」と日本語ではそれぞれ訳し分けられています。例えば、製造業においては、個々の製品の品質を「管理」するとともに、全体としてその品質を維持するためのシステムを「マネジメント」することがとても重要であることは容易に理解できるでしょう。

前置きが長くなってしまいましたが、それでは、特許庁において「特許審査」の品質を「カンリ」というのはどういう意味なのでしょう。上で対比した「管理」と「監理」、及び、国際標準における「品質管理」と「品質マネジメント」に関する考え方を「特許審査の品質」の「カンリ」に当てはめて説明してみます。

(3) 「特許審査の品質監理」とは

個々の特許出願の審査に関してその品質を直接「管理」(control)できるのは審査官です。そして、複数の審査官間による協議や管理職、経験豊富な審査官(グループ

長など)による内容チェックを実施して運用の統一を図り、また、先行技術文献の検索ストラテジーを共有することなどによって、各審査官による審査結果が的確なもの(例えば、「審査基準」に基づいたもの、同じ技術分野を担当する他の審査官とバラツキがないものなど)となるように、個別案件に係る審査の品質を「管理」するのはそれぞれの技術分野の審査を担当する各審査室(以下、「技術単位」という。)です。

一方、「特許審査の品質」に係る「監理」とは、上で述べた品質「マネジメント」に対応する取り組みであり、(i)各技術単位による品質「管理」の下で産み出されたアウトプット(審査結果)全体を客観的に評価し、その分析結果を品質「管理」主体である審査官や技術単位によって活用され、特許審査の品質を維持・向上するためのシステム(体制)を構築し、(ii)そのシステムがうまく機能して品質の継続的な改善が図られるように「マネジメント」(management)し、(iii)それによって各技術単位で実施されている審査の品質「管理」を支援することだといえます。

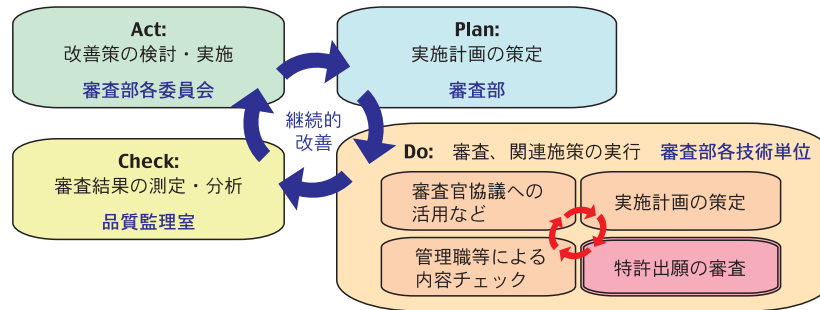
すなわち、特許審査部で策定(Plan)した実施計画に基づき各技術単位、各審査官は審査を行い、また、審査内容チェック等の品質管理を実施(Do)します。品質監理部門では後述のサンプルチェック等により審査結果の測定、分析を行い(Check)その結果を、関連施策の検討(Act)主体である特許審査部の各委員会⁴⁾などに提供し、関連施策に反映させます。そして続く実施計画(Plan)にこれらの施策を組み込むことによって螺旋を描くように一周ごとに改善が図られます(【図1】の品質監理サイ

2) 品質マネジメントシステムの基本を記述し、関連する用語を定義したISO9000:2000、品質マネジメントシステムの要求事項を定めたISO9001:2000などの国際標準群。(例えば、「ISO9001:2000年版の基礎知識」(財団法人日本品質保証機構(JQA)マネジメントシステム部門)を参照)

なお、本稿には、ISOに関連する記述が少なからずありますが、特許庁として国際標準ISO9001:2000を取得するか否かについては、慎重に検討する必要があると考えています。例えば、同国際標準は、「PCT品質フレームワーク」(後述)のベースになっているもので、我が国における制度、運用を設計する際にも参考とすべきものではありませんが、上記国際標準に求められる品質管理の手順、マニュアル等の整備が、直ちにアウトプットの品質の維持・向上と結びつくものではないとの指摘もあります。

3) 前記国際標準では、プロセスの「品質管理」に関して、「品質マネジメント」(quality management: 品質に関して組織を指揮し、管理するためのマネジメントシステム)と(狭義の)「品質管理」(quality control: 品質要求事項を満たす能力を高めることに焦点を合わせた品質マネジメントの一部)という定義をそれぞれ与えています。「品質」、「要求事項」の定義については、後述の脚注14を参照。

4) 審査部各委員会の活動については、例えば、特技懇No.237(2005)P.52-57を参照。なお、「品質監理室」の創設に合わせて、特許審査部内に「品質監理委員会」も設置され、両者が共同で特許審査全体の品質監理を担っていますが、本稿では品質監理委員会については説明を省略しています。



Plan (計画) : アウトプットのために必要な目標及びプロセスの確立
 Do (実施) : プロセスの実行
 Check (確認) : アウトプットの測定、分析
 Act (処置) : プロセスのパフォーマンスを改善するための処置

【図1】「特許審査の品質」の継続的改善のための品質監理サイクル（PDCAサイクル）概念図

クル（PDCAサイクル⁵⁾）概念図を参照）。さらに、前記「Do」の主体である各技術単位の中にも個別案件の品質「管理」のための別のサイクルが構成されており、これらのサイクルをうまく回すことによって審査部全体としての「品質」を維持・向上させるためのしくみが実現できます。

長々と書きましたが、当室が行う「特許審査の品質監理」は、上記Checkの役割を担うもので、その目的は、一人一人の審査官や技術単位による個々の審査の「品質管理」に直接介入することではなく、特許審査の品質を維持、又は、改善するためのしくみ全体が上手くまわっているかをしっかりと見定め、各技術単位における「品質管理」をサポートすることにある、ということだけご理解頂きたいと思います。

2. 特許制度を支える「特許審査の品質」

(1) 特許審査の品質を巡る国際的な動向

国内における特許審査の品質に対する重要性の高まり

について冒頭で述べましたが、欧米をはじめ、諸外国においても、特許出願及びその審査結果が競争や技術革新に多大な経済的影響を及ぼすことになりはなりません。また、特許庁が参加する最近の国際会合では審査結果の相互利用、また、それによるワークシェアリングがしばしば議題に上がりますが、それぞれの特許庁において品質の高い特許審査が行われることがその前提となっていることは言うまでもありません⁶⁾。すなわち、品質の高い特許審査のための体制、手法の整備は各国特許庁に共通の課題です。

特許協力条約（PCT）に基づく国際特許出願に関しては2003年に「国際調査及び国際予備審査における品質保証」についての検討が開始され⁷⁾、2004年3月に施行された「PCT国際調査及び国際予備審査ガイドライン（以下、「PCTガイドライン」）」では、その第21章として、国際調査及び国際予備審査の品質管理について求められる要件（要求事項）に関する規定（いわゆる「PCT品質フレームワーク」⁸⁾）が盛り込まれました。

これによれば、それぞれの国際調査機関（ISA）/国

5) 1950年代、アメリカの統計学者、デミング博士（Dr. Deming）が提唱した品質の維持・向上および継続的な業務改善活動を推進するマネジメントサイクルで、事業活動の改善に広く用いられる考え方。plan（計画）、do（実行）、check（確認）、act（処置）のプロセスを順に実施し、actではcheckの結果から、最初のplanを継続・修正等して、次回のplanとします。すなわち、改良や改善を必要とする部分を特定・変更できるよう業務プロセスを測定・分析することによって、継続的な改善を実現するためのフィードバックループ（螺旋状のサイクル）を構成することができます。

6) 例えば、2007年5月に開催された五大特許庁（JPO、EPO、USPTO、韓国特許庁（KIPO）、中国国家知識財産局（SIPO））長官会合では、世界的に急増する特許出願への対応策（審査処理の質と量）、複数国に跨る重複の出願の係る手続きの簡素化（サーチ・審査結果の相互利用）等に関する情報の共有を深めていくこと、などについて合意されました。

7) 第4回PCTリフォーラムワーキンググループ会合に関する事務局文書 PCT/R/WG/4/12等。この検討は英国特許庁（本年4月から「英国知的財産庁」）の提案によって開始されもので、品質管理に関する前記国際標準を取得した同庁の手法がベースとなっています。

8) “ Common Quality Framework for International Search and Preliminary Examination ”

際予備審査機関 (IPEA) は、PCTガイドライン適合性や品質管理システム自体の監視・測定、その継続的改善、顧客の満足度調査などを含む「品質マネジメントシステム」⁹⁾を構築しなければなりません。我が国特許庁にも、このPCTガイドラインに定められた「品質監理」のための体制や手法を整備して品質の高い国際調査/国際予備審査を実施することが求められています。

欧州特許庁 (EPO) は、近年、特許の品質を高めることを最重要政策課題と位置づけており、例えば、2005年には“Principal Directorate Quality Management”等の品質管理を担当する部署を充実し、特許済み案件の内部監査 (Internal Audit) の試行やユーザ満足度調査などを実施しています。また併せて域内各国の特許庁も含む欧州全体に共通する特許品質基準の策定を目指し、検討を進めています¹⁰⁾。

一方、米国特許商標庁 (USPTO) は、2007年3月に公表した「2007-2012年戦略計画」¹¹⁾において、「特許の品質及び適時性の最適化 (Optimize Patent Quality and Timeliness)」を三つの戦略課題のうちの第一¹²⁾として掲げ、質の高い特許出願審査を提供するための具体的戦略として審査官の能力の向上や品質保証システムの構築などを示しています¹³⁾。

(2) 「特許審査の品質」と「迅速かつ的確」な審査

既に述べたように特許制度がその機能を十分に果たすためには「品質」(「質」、「クオリティ」なども同じ。)の高い特許の付与が不可欠であると国内外を問わず様々な場で議論されています。特許に関する「品質」につい

て論じるときは、特許に関する「何の品質」を問題としているのが注意しなければなりません¹⁴⁾。

ひとくちに特許に関する「品質」といっても、以下のように様々な切り口があります。

- (a) 権利として付与される“特許”の品質、
- (b) 特許庁が行う特許“審査”の品質、
- (c) 出願人による特許“出願”の品質、明細書の品質。

もちろん、これらは互いに密接に関連するもので、例えば、品質の高い特許“出願”に対して、品質の高い“審査”手続きがなされた結果として、品質の高い“特許”が付与されることが産業界や社会の要請にかなった特許制度の姿であることは間違いありません。

それぞれについて、何をもって「品質の高い」ものとするかは、様々な論点がありますが、それらについて掘り下げることは他に譲り、本稿では、当室の分掌である「特許審査の品質」に焦点を当てて話を進めます。

特許庁では、審査官として優秀な人材を採用して充実した研修プログラムを施すこと、先行技術調査を効率的に行うための検索システムを開発すること等によって人的及び設備面での審査のための資源 (resource) の充実化を図るとともに、各技術単位の管理職等による審査書類発送前の内容チェックや複数の審査官による協議の活用、審査官と審判官との意見交換等の運用を徹底することによって迅速かつ的確な特許審査を実現してきました。この「的確な審査」と、「品質」の高い特許審査とがほぼ同義であると考えれば、例えば、以下のような観点から、「特許審査の品質」を捉えることができます。

特許要件に関する判断の的確性、法的安定性……関連する法律、規則、審査基準に基づいた判断、手続きが

9) 前記国際標準における「品質マネジメントシステム (Quality Management System : QMS)」に対応する。なお、この国際標準の2000年改訂により、顧客満足度を調査することなどユーザによる評価の重要性が強調されました。

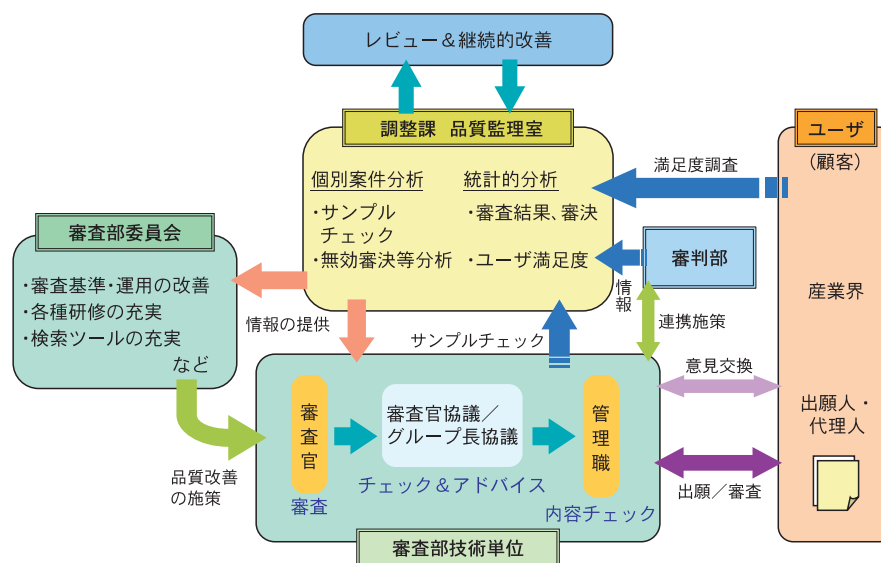
10) European Patent Office, “Annual Report 2005”, Foreword, p.24-27. 特に、Pompidou長官によるForeword (序文) には、“Quality is a key to the future of the European patent system”なるタイトルが付されており、特許の品質を重視するEPOの姿勢が伺えます。

11) United States Patent and Trademark Office, “2007-2012 Strategic Plan” (2007)

12) 他の2つは「商標の品質及び適時性の最適化」、「国内外における知的財産の保護、権利行使の改善」であり、USPTOが積極的に審査業務の品質改善に取り組むことを強調しています。

13) 前記USPTO, “2007-2012 Strategic Plan”, p.14-17

14) その前に、そもそも「品質」とは何かという議論が必要かもしれません。例えば、前記国際標準では、「品質」(quality)を、「本来備わっている特性の集まりが、要求事項 (requirement) を満たす程度。」と定義しています。(「要求事項」とは「明示されている、通常暗黙のうちに了解されている、又は義務として要求されているニーズ若しくは期待」のこと。)これによれば、「品質」は製品やサービスの受け手である「顧客」(ユーザ)の満足の程度によって決まるといえます。



【図2】 特許庁における特許審査の品質監理のイメージ

なされ、特許された発明が進歩性、明確性等の特許による保護の要件を満足していること。また、その判断のための先行技術調査が適切に行われていること。手続きに対する信頼性……審査手続きを行った審査官の意図、意思が出願人に十分に伝えられていること。公平性・透明性……審査手続き、判断の内容が出願人、及び、第三者に対してバランスのとれた公平なものであること。また、それが公開されていること。判断基準、運用等の統一……特許要件の判断等、運用において審査官相互のバラツキがないこと。また、その審査時期による変動が少ないこと。適時性……出願人の要請にかなった迅速、効率的な処理がなされていること。(これについては、文字どおり審査の「迅速性」に係る観点だともいえますが、「特許審査の品質」に関する一側面ともいえるでしょう。)

3. 「特許審査の品質」の維持・向上のための施策

(1) 「特許審査の品質」に関する現状の認識

特許審査の品質の維持・向上を図るためには、「特許審査の品質」の現状を客観的に認識すること、例えば、上記の観点を中心に特許審査(手続き)の結果を客観的に評価することから始めなければなりません。具体的に

は、(i) 審査がなされたものからランダムに抽出したサンプル案件について第三者が審査内容をチェックすること、(ii) 審査結果(特許査定、又は、拒絶査定)、これらに対して請求された審判事件の審理結果等を統計的に分析すること、(iii) 特許審査に対するユーザの評価(満足度)を調査・分析すること、等の手法が挙げられます。そして、これらから得られる結果を総合的に考察することによって「特許審査の品質」に関する現状を捉えることができます。

次いで、現状の問題点を抽出し、これを是正、改善するためのシステムを構築することによって、特許審査の品質全体が継続的に改善されることが期待できます(前出の【図1】参照)。具体的には、【図2】に示すように、品質監理室において、上記サンプル案件のチェック結果、各種統計値、ユーザの評価等について分析し、関連する種々の情報を審査部内の適切な部署にフィードバックします。例えば、審査官による自己品質管理、各技術単位における品質管理施策の実施に有用な情報は審査官や技術単位に、審査部全体としての改善施策、実施計画(ビジネスプラン)の策定に活用できる情報は関連する委員会による検討に供します。また、こうした品質監理システム全体を監督し、継続的な改善がなされるように管理するための仕組み(例えば、特許審査部幹部によるレビュー、方針の設定など)も必要です。

以下に、特許審査の品質監理に関する具体的手法の例

として、第三者による審査内容のチェック、ユーザ評価の調査について、簡単に紹介します。いずれも検討段階のもので私案の域を出ない部分もありますが、実行するためには多くの課題について整理しなければなりません。

(2) 第三者による審査内容のチェック

個々の案件の審査結果が的確なものであるかどうか、各技術単位において行われている品質管理（管理職等による審査内容のチェックなど）が十分に機能しているかどうかを評価するための手法として、一定の割合で抽出したサンプル案件について第三者がその審査内容をチェックすることが考えられます。「第三者」とは、特定の特許出願についてその手続きから独立した者（実際に審査を行った審査官、及び、その審査内容をチェックした者以外の者）をいい、この手法は諸外国の特許庁においても採用され、或いは、試行されているものです。

この場合、誰がチェックするのか、具体的にどこまで深くチェックをするのか（例えば、実質的な先行技術文献の再調査、再審査を行うのか¹⁵⁾）、どの程度のサンプル率（数）が適切かなどについて、詳細な検討が必要です。また、その分析結果（例えば、審査官の意図が明りょうでないと思われる手続きの例や考えられる原因など）を適切な手法で審査部内の適切な部署にフィードバックすることも必要です。

なお、繰り返しになりますが、審査の「品質監理」の目的は各審査官の業務を「管理」することではなく、あくまでも品質マネジメントシステム全体がうまく回るよ

うに監理することにありますので、個別のサンプル案件に対するチェックの結果は、審査部全体としての品質維持・向上のための検討材料となるもので、個別審査官に対して直接改善を求めるために用いるものではありません¹⁶⁾。

(3) ユーザ評価の調査

品質に関する国際標準ではユーザ（特許審査に係る顧客全体）による評価（満足度）が重要な指標となっており、前述のPCTガイドライン第21章には国際調査機関等に対してユーザの満足度を測定するための措置を求める指針が示されています¹⁷⁾。この場合の「満足度」とは、例えば、ユーザが審査官による手続きに対して納得しているかどうかをいいます。

ユーザの具体的要望や様々な意見を聴くための場として、特許庁では企業や産業界との各種コンタクト等を積極的に活用し、その中で、審査の品質や運用上の問題点についても意見交換を行っています。また、昨年度とりまとめられた「進歩性等に関する各国運用等の調査研究報告書」¹⁸⁾（平成19年3月）では、審査官が拒絶理由通知書で示した論理付けが十分でない等、出願人が不満に感じた事例が示されています。

しかしながら、特許審査に対するユーザの満足度を正しく測ることがとても困難であることは想像に難くありません。例えば、どの程度丁寧な手続きが期待されているかは出願によって異なります。また、特許審査に関する感想や満足度を漠然と尋ねた場合には、出願人と

15) 十全な評価を行うという観点からは、先行技術の再調査も含めた徹底的な再審査を十分な時間をかけて行うことも有効かもしれませんが、

16) 例えば、将来的に全ての審査官に対して一定数のサンプルをチェックする等の手法を採らない限りは、サンプル案件を担当した審査官個人の評価や業績の改善のために用いることを検討することは適切ではないと考えています。

17) PCTガイドラインには以下の規定があります。

「21.11 各機関は、内部レビュー機構及び報告システムについて、独自に設置することができるが、基本的な要素の指針として以下が提案される。

21.12各レビューのインプットには以下の情報が含まれる。……

(e) 顧客からのフィードバック。……

21.13……（各機関は、）顧客の満足度を測定するための処置も講じなければならない。」

なお、PCTガイドラインにおける顧客（customer）には、出願人や代理人の他、国際調査報告等のユーザである指定官庁や選択官庁も含まれます。

18) 平成18年度 特許庁委託 産業財産権制度各国比較調査研究等事業において、社団法人日本国際知的財産保護協会（AIPPI JAPAN）が作成。

して期待したような特許を得ることができなかった（審査結果に満足できなかった）経験に関する回答がより収集されやすいことが予想されます。

特許審査に対するユーザの評価を客観的に知り、「特許審査の品質」を向上させることとは、「特許された」、「拒絶された」といった個別案件の結論に対する出願人の満足感を高めることではなく、そこに至る手続きや審査官とのやりとりを納得できるものとする、さらには、その手続きを第三者としてみた場合でも公正なものとしてとらえて考えています¹⁹⁾。例えば、出願人に対しては特定の手続き毎にこういう点は満足できた（納得できた）或いは、できなかった、という両面の意見を収集するとともに、出願人としての評価だけでなく、ユーザ全体からみた満足の程度を適切に評価するために調査・分析手法を工夫することが必要です。

4. おわりに

つい特許審査の品質を捉えることの難しさばかりを強調してしまいましたが、いずれの手法についても特許庁として初めての試みであり、とてもchallenging²⁰⁾な作業であることは間違いありません。知的財産の重要性がますます高まる中、品質の高い特許を生み出すための官民挙げての取り組みが結実するよう、「品質監理室」としても特許審査に関する適切な品質監理手法等の整備を着実に進めることをお約束して筆を置くこととします。

審査官、及び、各技術単位においては、的確な先行技術調査や判断がなされているか、出願人と十分に意思の疎通が図られた丁寧な審査がなされているか等に留意し、それぞれの案件毎に品質の高い、「迅速かつ確かな審査」手続きを行うよう努めなければならない点は、これまでと何ら変わるものではありません。

一方、出願人、代理人の皆様におかれては、特許要件

の判断が的確になされるような分かりやすい明細書が作成されているか、出願時に知っている先行技術文献が示されているか等について留意して頂くとともに、出願の厳選など戦略的に品質の高い特許の取得を目指すこと等によって、特許庁によって品質の高い特許審査がなされるよう引き続きご協力をお願いする次第です。

読者の皆様には、特許審査の品質に関連するあらゆるご意見、ご要望、改善すべき点等について忌憚なくお聞かせ頂ければ幸いです。

（平成19年6月20日 脱稿）

Profile

服部 智（はっとり さとし）

昭和63年4月 特許庁入庁
審査官（化学工学、無機化学、環境化学）、
通商産業省（現経済産業省）知的財産政策
室、調整課審査基準室、審判部審判官、米
国ジョージワシントン大学ロースクール客
員研究員、主任席審査官（金属電気化学）
等を経て、平成19年4月より現職。

19) 特許を受けることができなかった場合や、出願人が期待していたほどの広い請求の範囲で特許が付与されなかった場合などには、審査の結果だけを見れば、出願人として十分な「満足」や「納得感」を得るものではないでしょう。（この点、それを入手して使用することを前提とした通常の「製品」に対する満足度とは大きく異なります。）しかしながら、このような場合であっても、第三者の目から見れば妥当な判断、手続きがなされていると評価できる場合は多いと考えます。

20) 現職に就いてからEPO、USPTOの品質管理担当者それぞれ別々に会う機会を得ましたが、両者とも特許の品質監理についてとても“challenging”な（難しいが、やりがいがある）仕事だと言う同じ表現を使ったことがとても印象的でした。とても便利な形容詞ですので、そのまま使います。