

特許庁100年の課題「滞貨」への挑戦

審査第一部長 澤井 智毅

抄録

審査遅延と大量の審査順番待ち案件（滞貨）は、我が国特許庁の発足以来三世紀に渡る最大の課題であり、残念ながら、日本国特許庁の代名詞ともいえるものだった。特に平成に入り、国際問題にまで発展し、日米構造協議を通じた対策においても、持続可能な解決策は見いだせなかった。玉石混淆とも言われた我が国の出願構造と他の主要国に比し小規模な審査体制により、今世紀に入り、毎年のように5万件以上の滞貨を積み上げ、楽観的に見積もっても審査順番待ち期間は70ヶ月にもおよぶとの計算ができた。いうまでもなく、国会やプレスを含め、国内外からの批判は極めて厳しいものがあり、政府機関としての特許庁は存亡の危機を迎えていた。こうした中、需給バランスを抜本的に見直すべく、実現不能と言われた、料金改革による出願・審査請求構造改革と、任期付き審査官を含む審査官大量増員策の提案背景とその実現に向けた取り組みを紹介する。

1. はじめに

このたび特技懇編集委員の皆さまから、「平成の知財史を特集する。そこには滞貨を解消するために進めた料金改革による出願改革や審査官の大幅増員策を始めとした総合的施策に是非触れたく、これを提唱し、その実現に向けて動かれた澤井に是非筆をとってもらいたい」との執筆依頼をいただきました。中堅や若手の皆さまからのそうした言葉をいただいたことに、深く感謝し、人は見てくれているのだなと感じたものです。

一方、米国の名言集のタイトルにも引用される、スティーブ・ジョブズの言葉に「昨日を振り返るより、明日を発明しよう (Let's go invent tomorrow¹⁾ rather than worrying about what happened yesterday.)」との言葉のあることを思い出すと、昔話に紙面を割くのに躊躇があったことも事実です。しかし、今回の特集の趣旨や、何より特許庁をその発足以来苦しめてきた滞貨の弊害とその対策を伝えることは、将来において二度と滞貨を溜めぬためにも重要と思い、筆をとることとしました。話はそれ

ますが、名言集の表紙に invent (発明) との言葉が飾られることに、すべからく発明を大事する米国らしさを感じたものです。

制度発足以来、三世紀に渡り私たちに苦しめてきた滞貨を解消し、今日、私たちは、特許庁の本来的な役割である特許の品質に力を注ぐことが可能となりました。これは、発明者・出願人・権利者の皆さまの満足度を高めるばかりか、特許庁職員のやりがいを高めています。民間の調査機関が公表した「働きがいのある企業ランキング」²⁾において、滞貨解消までは、トップになることとできなかった特許庁が、官庁・自治体・裁判所・大学などの公的機関のカテゴリーの中で、ここ数年トップが定位置になっていることも、本来的業務に従事できている喜びが、その背景の一つにあるのでしょうか。

2. 日米構造協議を通じても解消できない滞貨

特許庁は1884年の発足以来、常に滞貨に苦しめられました。私の記憶が正しければ、年間の審査請求件数など審査を求められた件数より、年間の最終

1) Jessica Easto (ed.), Let's Go Invent Tomorrow: A Year's Worth of Quotes, Wisdom, and Insight from the World's Most Successful Business Leaders (In Their Own Words series) (English Edition), Agate B2, 2017.

2) Vorkers (2019), 「働きがいのある企業ランキング」、URL: <https://www.vorkers.com/award/>

処分件数が多かった年(すなわち黒字)は、20世紀末までの百年強の間に数年だけであり、それも霞が関一厳しい行政指導とも揶揄された、審査請求済み案件の年間数万件規模の出願人への取り下げ要請により実現したものです。その数年を除き、100年強も赤字状態が続きました。積み残った案件は、滞貨として、翌年以降に積み上がり、根雪が氷河となるように、滞貨件数を増やすばかりでした。氷河は言うまでもなく後に入庁する後輩達に委ねられてきましたが、一人一人の審査官が欧米特許庁の審査官の3~5倍の処理を行っても、その年の根雪にさえ届かない状況が続いたのです。

滞貨とは、審査に着手されない案件であり、病院で言えば、待合室で診療を待つ患者に相当します。そうした状態が放置されましたら、強い批判にさらされることは当然です。患者に追われるため、短時間の診療により、重篤な患者(重要案件)に対する医療過誤(審査の誤り)もあったかもしれません。こうした例え話に頼るまでもなく(かつては、こうした例え話が必要でした)、特許権による独占権が確立していれば、先行投資者の利益が確保できていたにもかかわらず、独占権が付与されないために、低廉な模倣品により市場が席卷されるのです。国内外の研究開発型企業にとっては、死活的な問題であり、それは医者と待合室の患者との例え以上に、当該企業にとって深刻なものであったともいえます。

事実、1980年代にプロパテントに舵を切ったばかりの米国から、1990年の日米構造協議最終報告書において、是正すべき我が国の排他的取引慣行の一つとして、「特許審査処理期間の短縮を含む特許審査処理の促進」が挙げられました。具体的な対応として、日本国政府は、「5年以内に我が国の平均特許審査処理期間を24か月に減ずるよう最善の努力を払う」との約束をいたしました。その際、「公正かつ自由な競争を維持・促進することは、消費者の利益となるばかりか、外国企業を含め、新規参入機会を増大させるものであり、極めて重要な政策課題である」との基本認識が示されました。今でも通じる認識でしょう。

日米構造協議による合意履行に向け、審査官の大幅増員(1991年から1995年の5年間で205名の増員)やペーパーレス計画の実施により、1995年にその目標を達成いたしました。それも一瞬のこと

でした。その後も我が国の旺盛な特許出願の増加、特に審査請求件数の急増は目を見張るべきものがあり、1994年当時の年間15万件にも満たない審査請求件数は、2001年当時には年間25万件に達する勢いでした。これに加え、国際特許出願や早期審査の急増による審査負担とも相まって、審査処理期間は、1996年以降、直ちに長期化傾向に戻りました。1995年の目標達成は、一瞬の出来事であり、日米構造協議をしても、持続可能な抜本策を見いだせなかったのです。

3. 特許庁存亡の危機

日米構造協議の合意履行後の急激な滞貨の増加は、その数字を見れば明らかです。具体的には、審査請求件数に対する審査着手件数の年間の赤字幅は、2000年には約71,000件、2001年には約58,000件と莫大なものであり、2002年当時の滞貨は既に50万件を超えるものでした。当時の特許庁の通常の国内出願に振り分けられる審査着手能力は20万件程度でしたから、この時点で出願されたものが審査着手されるまでには、2.5年を要することでしょう(滞貨/処理能力)。

当時、「審査処理期間」との語が、正しく国民に理解されておらず、あたかも審査官が手元に出願資料を置き、悩み続けている期間ではないかと誤解されているのではないかと考え、「審査順番待ち期間」と呼ぶようにいたしました。この言葉は、滞貨を一人審査官のみの責任ととられがちな当時の誤解を払拭したいとの思いで造語したものです。実際のところ、当時の主要全国紙の中には、一面の特集の中で審査官の技術理解力が足りず判断が慎重になっているのではないかと指摘や、別の主要全国紙の一面コラムには進歩性要件が敷居を高くしているのではないかと批判が相次いで掲載されました。大いなる誤解であることをお伝えすべく、庁内外の関係者のみならず、プレスの方にも、審査官が技術を理解し、先行技術を調査し、判断するまでに要する時間は約半日に過ぎないことを丁寧に説明したことを思い出します。なお、こうした誤解が解けたとしても、庁としての責任が免れるものではありません。

かつては、上記の通り米国企業や米国政府だけからなされていた批判は、広く国内からもなされました。当然のことです。国会や多くのプレスからも批判を受けました。例えば、2002年秋の国会審議においては、衆院の経済産業委員会だけでも特許審査の遅延に対する指摘が11名の議員の皆さまから、計20題以上もなされました。担当補佐として言い訳の答弁案を国会審議前夜に一晚で20題以上起草した時のつらさは、当時の班員とともに今でも忘れることはできません。翌年の通常国会でも同様であり、調整課に配属されたばかりの入庁数日後の新人ささえ参考資料の作成に駆り出したほどです。

こうした国内の声は、知的財産戦略大綱（2002年7月）において、「特許等の審査においては、利用者のニーズを踏まえ、的確で安定した権利設定を行うとともに、その審査期間を国際的な水準とすることが是非とも必要」との指摘に繋がり、その後制定された知的財産基本法においても、「所要の迅速かつ的確な実施を可能とする審査体制の整備その他必要な施策を講ずるもの」（第14条）と規定されました。

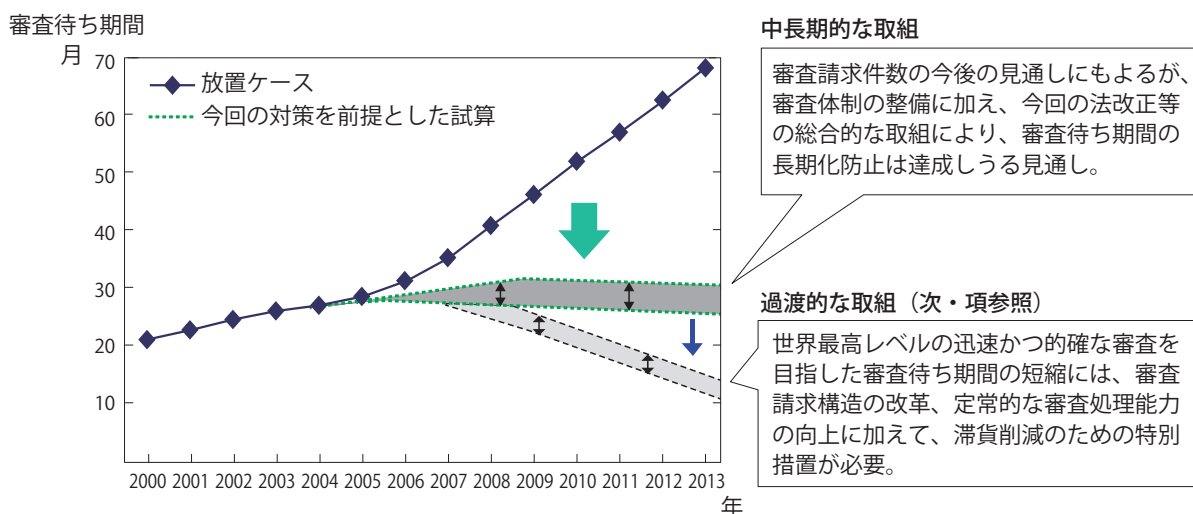
上記のような約7万件規模の赤字を毎年のように垂れ流していれば、滞貨、すなわち審査順番待ち件数が急増し、特許庁審査体制が破綻することは明らかです。そして、1999年の法改正により、審査請求期間が7年から3年に短縮されたことから、新旧両制度による審査請求が重畳的（私たちはコブと呼

んでいました）に成される2003年から2008年にかけて大幅に審査請求件数が急増し、ピーク時には一年だけで40万件規模の審査請求がなされることは、2002年初頭にも算数で解くことができるほど明らかなことでした。

このように審査期間は長期化し、楽観的に見積もっても、2013年には、審査順番待ち期間は70ヶ月を超えるとの試算ができ、これを公表いたしました。この試算は、決して悲観的なものを示したものではありません。当時の各種指標のトレンドをそのまま映せば、指数関数的に審査順番待ち期間は長期化し、むしろ特許制度不要論を惹起するのではないかとおそれ、穏当なものを公表したというのが正直なところではあります。この試算の前提に関心がある方は「特許戦略計画」（2003年7月経済産業省特許庁）の該当ページをご覧ください。70ヶ月といっても、前提が極めて楽観的であり、本当のところは、ほぼ特許庁存亡の危機に瀕していたこと、そして、私たち当時の担当者達の悲壮感に気づいていただけるものと思います。

この赤字を生む審査請求件数と審査着手件数の不均衡、いうならば需要と供給の不均衡について、もう少し詳しく説明しましょう。

2000年当時の我が国特許庁への特許出願件数は、44万件にも迫る勢いであり、世界一の出願大国と称されるほどの需要を生んでいました。そのうちの大多数が国内からの39万件近くの出願です。



当時示した審査待ち期間予想図（特許戦略計画 図20）³⁾

3) 経済産業省特許庁（2003）『特許戦略計画』、22ページ

第二位の米国特許庁が31万件程度(米国内からは17万件程度)の出願を受理していましたので、我が国のその数の多さ、とりわけ国内出願の多さに驚くことでしょう。一方、研究開発投資額を見ますと、当時の我が国は16兆円程度であり、28兆円を超えていた米国の半分ほどでした。言い換えれば、自国民の一つ一つの自国内の出願に至るまでの研究開発投資額は、日本の場合、約4000万円であり、米国の1.6億円の四分の一にしか過ぎず、結果として、全体として小発明や拒絶理由を含む出願が多かったといえます。実際に2000年当時の特許率は、米国特許庁の72.3%に対し、我が国特許庁は59.4%と大変に低いものでした。一言で言えば、「玉石混淆の出願・審査請求構造」であったといえます。民間の調査機関であれば、先行技術調査には少なくとも10万円から20万円以上のコストがかかると言われた時代、特許庁に出願すればそれよりも低廉な値段で精緻な先行技術調査が行われ、うまくすれば特許権も取得できるのです。とりあえず特許庁に審査請求を求めるのは経済原理から必然であり、世界一の需要を生んだ背景ともいえます。

供給について言えば、我が国には国家公務員総定員法があり、世界的に見れば、小規模な審査体制でした。それでも、出願は急増し、通常の国内出願への審査に加え、激増するPCT出願の国際調査や国際予備審査の負担、更には、出願内容の高度・複雑化、一出願あたりの請求項の増加などもあり、それぞれの審査官が欧米特許庁の3~5倍の審査処理を行っても、じり貧の状態であったと言わざるを得ません。

4. 滞貨解消に向けた改革案の起草

こうした状況の中、2001年12月、審査部幹部の部屋に集まり、滞貨対策について、議論することとなりました。皆で意見を出し合い、ホワイトボードに皆の意見を書き込むもので、今日のデザイン思考の手法に近いものです。

私は、かねてより、滞貨は需要と供給のアンバランスが原因であり、需要(審査請求)に供給(審査着手)が追いつかないのであれば、需要を抑制し、供給を増やす施策を講じれば良いと考えておりました。このため、書記役を務めつつ、ホワイトボードの中心付近に「料金値上げ」、「審査官大增員」と大

書しました。教養課程で習う程度の経済学で言えば、供給体制を拡大(審査官増員、外注拡大等)の上、需要供給曲線の交点(均衡価格)を目指し、料金を上げれば良いだけの話です。

他にも多くのアイデアが参加者から示され、ホワイトボードに列挙されていきました。私自身は経団連への別件の根回しがあったため、この打ち合わせを中座し、戻ってきた頃には会議も終了していました。

参加されていた先輩から、会議後に打ち出されたホワイトボードのコピーを見せていただきましたが、私が大書した「料金値上げ」、「審査官大增員」の二文字は消えていました。愕然とする私に、先輩は、実現性が乏しいとして会議中に両案は消されたよ、といいます。直ちにくだんの幹部の部屋にうかがい、需給バランスを大幅に改善し、大きな黒字体質を作らなければ根雪まで到達できず、滞貨の解消は到底実現しないと申し上げ、両案を中心とした抜本的な対応策を検討させて欲しい、私自身がその玉を持つ覚悟にあるなどと、赤面ものの生意気を申し上げました。

それからが滞貨解消に向けた挑戦です。

まずは審査部内での調整作業ですが、「誰もが思いつく策だが実現は困難」、「公共料金の倍増は聞いたこともなく、法改正事項、国会を通ることはない」、「審査体制の強化も国家公務員の定員制限の厳しい我が国では不可能」とのお言葉を繰り返し頂戴しました。それでも、必要性を伝え、審査部幹部の皆さまのご了解をいただきましたが、その後が本格的な調整作業です。

定員及び料金の所掌は総務課です。まずはカウンターパースンでありました総務課総括班長の理解を得た後、総務課長の在席の青色ランプが見えますと、しつこく総務課長室を訪ね、審査の重要性と滞貨の悲愴的な状況、さらに今後の暗澹たる見通しを繰り返し説明しました。当初は、審査部幹部達からいただいたと同様、「公共料金の倍増は国会を通ることはない、審査官の増員も困難、強く求めれば組織そのものに見直しが求められる」との言葉を何度も頂戴しました。

事実、当時の特許庁は、審査遅延の問題から、効率性や生産性の低い官庁ではないかと厳しく見られ、行政改革の議論の中で、独立行政法人化や民営化の議論の対象となることが少なくありませんでした。

後に詳しく触れますが、当時の総合規制改革会議からは、特許審査や審判を国家が行うべき理由は何か、民営化の可能性はないのかと質されたものです。

話を戻します。総務課長室に繰り返し通い、多くのご指導やご質問をいただきました。定員のロジック、定員当局や法制局の役割や考え方、調整事務の重要性、多くの薫陶を受けました。これらは、その後の私の糧になっています。いただいた質問には、当然のことながら、常に事実を伝えるように心がけました。何より、事実を伝えることこそ、制度の本質や審査業務の課題を正しく伝えることができるものと考えていたからです。最終的に、総務課長から、やれやれ、良く通り続けたよ、との微笑みとともに、「理屈は通っている。長官にもご理解をいただくように説明しなさい」との了解の言葉をいただきました。

その後、当時の長官からの了解を得るべく、同じように何度も長官室を訪ねました。その際、世界最高水準の審査体制を整備すべく、改革四本柱と銘打って、①審査官・審判官3割増計画、②アウトソーシング倍増計画、③創造型企业優位の料金体系の導入、④多様な要請に対応する制度設計を提案いたしました。①②が体制整備を通じた供給対策、③が料金改革による需要対策を念頭に置いたものです。特に、長官には増員と料金倍増を繰り返しお願いいたしました。2002年3月当時のレク資料は、個人資料として残しておりましたので、下に写しを貼り付けます。「任期付」、「実費」、「悪平等」等々の手書きの部

分は長官にご説明する際のポイントを忘れぬようにメモしていたものです。次項以降をご覧ください。その趣旨をご理解いただけるでしょう。

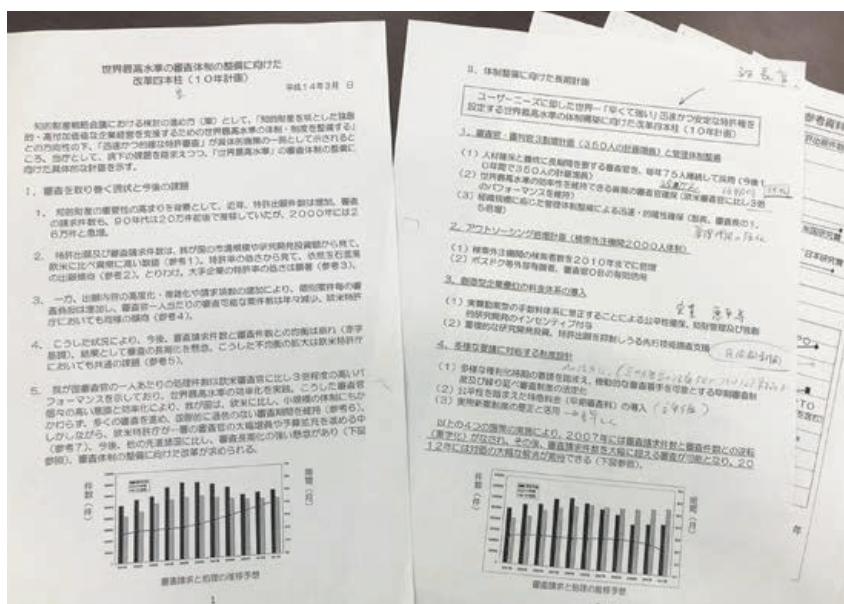
最終的に、「よくわかった、進めよう」とのお言葉をいただいたときの喜びは今でも忘れません。その後、長官のご交替があり、改めて新長官に一から同様の説明を繰り返しましたが、2002年夏、同様のご判断をいただき、安堵したものです。

5. 料金改革の実現

長官をはじめ庁幹部のご了解を得た後は、全庁一丸となり、まずは料金改革に向けて動くこととなります。審査第一部調整課の課長補佐が、料金制度につきまして徹底的に勉強しました。

まず、特許審査に要する実費は、果たしていくらであるのか。全ての特許庁の業務を細分化し、個々にかかる費用を調べました。莫大な作業量です。まして、審査請求料の値上げを目指す立場の人間が、これを行うとお手盛りとの批判を受ける可能性があります。そこで庁として第三者の大手総合シンクタンクに依頼し、庁内に常駐してもらい、つぶさに業務を分析していただきました。結果は、審査一件あたりに要する実費は、30万円弱であったと記憶しています。ここには、審査官の人件費のみならず、サーチシステムの開発費用や、検索外注費用、Fタームや分類付与業務等々が含まれた額です。当時の審査請求料が、約10万円(84,000円+2,000円×請求項数)

でしたので、特許庁は審査をすればするほど、赤字になる料金構造でした。実費の三分の一近くの金額で公的サービスが提供されていたのですから、誰もが使わにゃ損々と、世界一の出願件数、審査請求件数となることは当然です。先行技術調査事業という民需が育つはずもありません。では、一件あたり20万円ほどの差額を、何で補填していたのか、それは特許付与後に徴収する特許料(年金)です。当時の特許権は、平均的権利(平均維持期間9年、請求項数7.6項)の場合、一件当たり約36



「改革四本柱」と銘打った2002年3月の長官レク用の資料

万円の特許料を徴収しており、それによって、種々の事務業務やIT化に係る経費をまかなうとともに、審査請求に係る大幅な赤字を補填していたのです。

特許料(年金)とは、明治時代に採用された料金施策です。欧米列強に比べ技術力の劣る我が国としては、ひとたび特許を付与したとしても、可能な限り速やかにその特許権が解放されるよう促すことも必要でした。そこで、権利付与後に、多額の料金を徴収し、権利期間が長くなればなるほど指数関数的に高額にするようにしたのです。簡単に言えば、アンチパテント的な料金体系です。

また、その弊害は、特許率の高い出願人と低い出願人との間に不平等を生じさせていました。すなわち、特許率の高い出願人の納付する高額な特許料により、特許料の低い出願人の審査費用を補填する構造となっていたのです。2000年当時の我が国の特許率が59.4%であったことは上で述べましたが、当時の審査請求件数上位10社を見てみますと54.8%であり、それ以外の出願人の平均が60.8%と比較しますと6ポイントも低く、大企業の審査請求にかかるコストを中小企業が支える逆累進状態が長く続いていたともいえます。

そこで、出願人間の費用負担の不均衡、悪平等を是正するとともに、プロパテント的な料金体系とすべく、特許料を大幅に減額し、その分、審査請求料を実費に可能な限り近づけようとのロジックといたしました。米国の料金体型も参酌し、さらに審査請求構造改革にも資するよう、価格弾力性(価格変動に対し需要が変化する度合い)が強く期待できるよう審査請求料を20万円ほど(168,000円+4,000円×請求項数)に倍増し、特許料は平均的権利の場合、上記の36万円から16万円に大幅に減額する案といたしました。

こうした特許関係手数料抜本改定策を持ち、審議会に特許制度小委員会を立ち上げ、調整課自らが事務局として資料作成や委員への根回しを行いました。上記の出願人間の費用負担の不均衡を是正するとともに、プロパテント的な料金体系を目指すとの趣旨は、委員の皆さまからも賛同をいただきました。

根回しの過程で、米国の料金はそれほど高くないのではないか、平均請求項数が日本の3倍もある米国と比較するのはフェアではないのではないかとの意見もいただきました。米国の料金体系は、基本料

金を低く抑え、各種のサービスに応じて従量制をし、極めて複雑なものです。出願人の平均的な振る舞いを分析し、請求項数、独立請求項数、公開請求の是非、応答回数、応答期間、権利存続期間等々の平均値やモードを調べ上げ、平均的な出願人の振る舞いを明らかにした上で、審査に係る費用を算出しました。デザイン思考の走りかもしれません。同様の手法を欧州特許庁にも当てはめて計算をいたしました。結果、米国の審査請求料相当額は当時の日本の2倍強、欧州は日本の4倍強との結果が出ました。

また、米国の特許請求の範囲の記載要件では、複数請求項を引用する請求項をさらに複数で引用することを禁じています(いわゆるマルチ・マルチの禁止)。一方、我が国では、マルチ・マルチでの請求項の引用が可能であるため、一つの請求項に無限の組み合わせ発明を包含することは原理的に可能であり、同じ発明の数であっても、米国より少ない請求項で表現ができます。そのため、我が国の平均請求項数は、当時7.6項と当然に少なく記載でき、上記の指摘にも繋がりました。そこで、米国型の制度であれば、我が国の平均請求項数はどれくらい増えるのか、具体的な出願をランダムに多数抽出し、特許請求の範囲の記載を人海戦術で確認いたしましたら、なんと平均して50項を超えるものとなりました。一件当たり米国の倍以上の数の発明の審査をしていた計算になります。

制度を表面的になぞるだけでは、それぞれの国々の制度を正確に理解することはできません。制度改革を進めるには、主要国の制度を制度利用者の立場に立って、しっかりと勉強することの必要性を痛感したものです。

単身、弁理士会を訪問し、会長、副会長の皆さまに説明をさせていただいた際にも、上記の料金改革の趣旨を伝えるとともに、我が国の特許関連の料金相場を見直す契機となるのではないかと申し上げました。庁への手数料のみならず、ライセンス料や損害賠償額など、何れの費用も、他の主要国に比べ低く、代理人への手数料も同様ではないかとの思いを正直に伝えたところです。さらに、関連の実費の相場をあげることにより、より特許の質や価値を高めることができ、これこそ、発明奨励を促し、結果として日本の発展に繋がるのではないかともお伝えし、ご理解をいただきました。

象徴的なできごととして、与党調整における関連部会において、「公共料金ともいえる審査請求料の増増をユーザーが本当に納得しているのか。庁が何らかの圧力をかけているのではないか」との指摘を受けました。さらに、「庁の言い分が正しいのか、主要な四つのユーザー団体から意見を聞きたい。この際、特許庁職員がいると、本音を言わないおそれもあるので、長官以下庁職員は全員退席するように」と急遽命ぜられました。異例なことです。各ユーザー団体の方々が、どのように回答するか、会議室の外から、耳をそばだてたものです。幸いにも、全てのユーザー団体代表は、異口同音に「特許料を大幅に減額し、審査請求料を増増するとの考えは、出願人間の費用負担の不均衡を是正するとともに、プロパテント的な料金体系、庁の考え方は正しい」と回答されていました。

このやりとりこそが、国会のご了解をいただく上でのターニングポイントとなり、2003年5月、審査請求料の増増を含む特許関係手数料の抜本改定に繋がる改正法が成立致しました。

後に詳しく述べますが、同改正法施行後の2005年以降に特許出願件数は減少に転じ、目論見通りに出願・審査請求の量から質への転換を促すことができました。教養程度の経済学でも、十分に通用したのです。

6. 審査官大量増員の実現

次は供給体制の増強策です。

国家公務員総定員法のある中、我が国には厳格な定員制限があります。当然に特許庁も例外ではありません。各府省ともに、自省・自庁の任務が最も重要であるとして、しのぎを削るものです。国会の審議において、議員の先生から事前通告として、「審査遅延には審査官の増員が必要ではないか」との暖かいお言葉をいただき、深夜のうちに急ぎ答弁案として、「先生ご指摘の通り、審査官の増員に努める」と起案をしたとしても、未明の各省協議において、定員及び予算当局から、「審査体制の整備に努める」との赤が入るのが常でした。「増員」は軽々に使えない言葉でした。

さらに言えば、国家公務員の総定員に制限がある以上、いずれかの省庁の定員が増えますと、その分、別の省庁の定員が削られることとなります。他省庁

への影響を避けるため、国家公務員としての定員の枠外に置くこと、すなわち独立行政法人や民営化の是非が問われることとなります。上でも少し触れましたように、郵政民営化の議論をもリードした当時の総合規制改革会議からは、特許審査や審判を国家が行うべき理由を質され、民営化の是非について問われたものです。急ぎ、徹夜をして資料をまとめたことは当然のことです。幸いにも、資料で示した理由を同会議に理解していただき、民営化議論から外れたことは、公正中立を旨とする特許制度を守ったとの強い達成感を感じたものです。

その際主張し、総合規制改革会議からもご理解をいただきました、「特許審査を国が行うべき理由」は、今日でも通じる論と思ひ、将来にも備え、その際主張した考え方の概要を以下に記します。

総論として、特許権は憲法が保障した個人の財産権の一つであり、これは他人の行動を制約するものであることを述べた上、各論として、①特許審査は国家の基本政策である「知的財産立国」実現の根幹であり、その一翼を担う審査は国が行うべきこと、②「公権力の行使」という業務の性格から、その判断には裁判に準じた公平・中立が求められ、独立した行政庁として、審査官・審判官には高度な資質が求められるとともに、その判断に対する他人からの影響力は排除されなければならないこと、③日本国特許庁は、制度調和等の国際的議論で主導的な役割を担うだけでなく、特許協力条約(PCT)上、国際調査機関、国際予備審査機関として位置づけられていることなどを述べました。

この時、急ぎ勉強し、かき集めた各種資料は、その後にも万一にも独立行政法人化や民営化が問われた



書棚に置く「特許審査を国家が行うべき理由」などの古い個人用ファイル

ときに備え、異動のたびに持参し、書棚に残しています。

このように組織体制を堅持しながら、定員を要求することは容易なことではありません。事実を伝え、賛同者を増やす他ありません。こうした思いから、審査順番待ち案件（滞貨）に圧倒される当時の悲観的な特許審査の将来見通しや、主要国特許庁の状況、特許制度そのものの重要性や意義を、総務省や財務省などの定員当局に繰り返し丁寧に説明しました。総務課と調整課が強力なタッグを組むことにより、一步ずつ前に進んでいるような状況でした。当時の総務課、調整課の関係者の皆さまとは今でも機会を見つけ懇意にさせていただいております。本当に素晴らしいメンバーの集まりでした。深く感謝しています。

この際、自ら審査請求料の倍増という、国会やユーザーの理解を得る上で、いばらの道を突き進む当庁の対応に、総務省や財務省の担当者等も「そこまでするのか」と我々の本気度を理解してくれたようです。最後の砦は、長官と総務省行政管理局長とのトップ会談でした。当時の行政管理局長から、「審査官増員の必要性は理解するが、北朝鮮万景峰号の入港規制やSARS（重症急性呼吸器症候群）対策に向け、これらに関係する省庁の増員が優先する」と指摘されたところ、当時の長官は「両問題が日本の発展の将来を左右するものではない。日本の持続的な発展には、特許庁の審査官の増員が急務」と回答されました。この長官と行政管理局長との会合に加え、当時の知的財産戦略本部の民間本部委員であり、我が国産業界の経営層を代表する野間口三菱電機社長（当時）と御手洗キヤノン社長（当時）のお二人が、審査官増員を直接に小泉総理大臣（当時）に依頼したことが、奏功しました。

その後、我が方の要求の通り、審査官の通常定員の大幅増員と任期付審査官の5年500名の増員を認めていただきました。なお、先に挙げた当時の資料を良く見ていただければ、気づくかと思いますが、当初の改革四本柱には、審査官増員規模を350名として説明いたしました。それは、かなり楽観的に見積もった将来見通しに基づくものです。当時の窮状を正直に長官にお伝えする中で、350名でも足

りないことに長官に気づいていただき、最低限必要な増員規模は500名であるとして、政治に対してもご説明をいただきました。私にとっては、当時の長官の政治力と行動力に敬服するとともに、上記の両企業首脳とともに足を向けては寝られない人たちの思いを今でも持っています。

2004年春、こうした定員の大幅増員により、通常採用（国家公務員Ⅰ種（現・総合職試験）合格）の特許審査官65名と任期付き職員法に基づく特許審査官95名の合計160名の新たな仲間を特許庁に迎えることができました。増員規模は、なんとネットで一年だけで135名という数字でした。

当時、筆者は、ある経済誌から「特許審査の迅速化」と題する寄稿を求められました。経済誌から、こうしたタイトルの寄稿を求められることこそ、当時の当庁への関心が何れにあったかご理解いただけるでしょう。的確性に対する審査官としての矜持もあり、「迅速かつ的確な特許審査に向けて」と題を付け直し、寄稿したことを良く覚えています。この中で、「任期付審査官を、単に審査順番待ち期間の短縮のために期待するだけでは、制度の深みがない。国家公務員Ⅰ種試験を通じて採用される一般の特許審査官に対し、ともすれば彼らが不足する民間的な現場感覚や発想等を伝承させ、産業政策たる特許審査をより国民のニーズに則したものとしていくことが肝要であろう。」⁴⁾と任期付き審査官への思いを書かせてもらいました。その後の10年を通じ、審査官相互に補完し、相乗的に役割を高める現状に、多様な採用形態の意義に多くの方が気づかれているものと思います。こうした思いは、2013年に改めて任期付審査官制度を継続させる上で、私自身のモチベーションとなりました（後掲）。

7. そして、10年後、FA11の達成と任期付審査官制度の継続

以上の通り、2002年に提案し、2003年度に実現した、料金改革や審査官増員、検索外注の拡大などの総合的施策による、その後の10年について、説明します。多くの読者にとっても、記憶に新しいことでしょう。

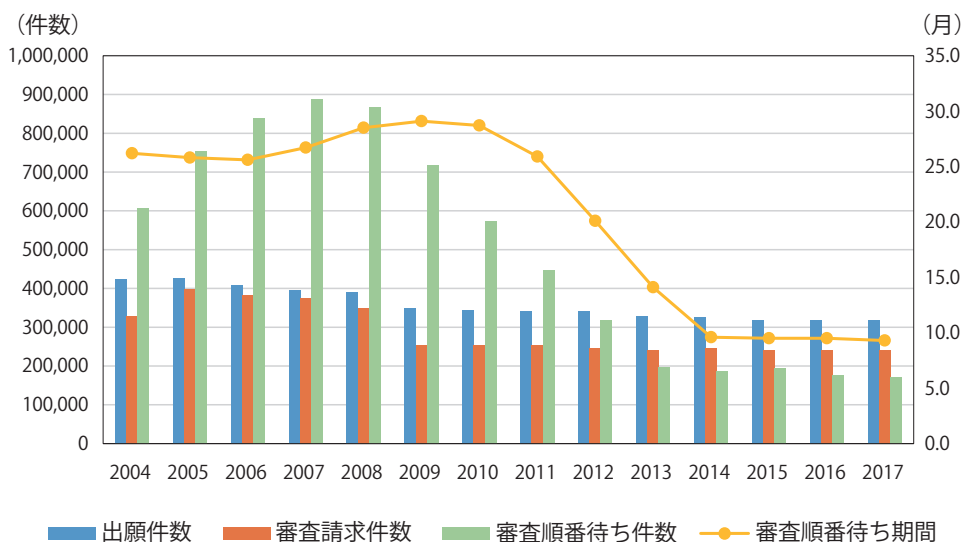
4) 澤井智毅「迅速かつ的確な特許審査に向けて」株式会社ダイヤモンド社IP & Technology 2004-5号10-11頁、2004-6号10-11頁

上述の通り、20世紀から今世紀初頭にかけて、ただただ右肩上がりであった、出願件数と審査請求件数は、料金改革による厳選効果を生み、思惑通りに2005年以降減少傾向に転じています。少なからずの価格弾力性があったといえるでしょう。そして、審査着手件数は、個々の審査官の日々の頑張りに加え、大幅増員により採用された審査官

らの成長に伴い、漸次増加いたしました。需要と供給のバランスが好転し、これにより、最大90万件にまで達していた滞貨が、2013年には20万件を切り、審査順番待ち期間は10ヶ月台まで短縮することができました。これは、2004年の知的財産推進計画で示された、審査順番待ち期間を「10年後には、世界最高水準である11ヶ月を達成する」との長期目標（いわゆる「FA11」）を達成したことに他なりません。

くしくも、FA11を達成すべき最終年度に調整課長に任ぜられ、審査部門の責任課の長として、FA11の実現を見届けることができました。補佐時代に蒔いた種が10年の後に大きく花開き、これを課長として見届ける、運命的な巡り合わせですね、と言ってくれた後輩がいます。そのときの長官からは、霞が関で長期の数値目標を実現することは珍しいこと、是非祝賀会を開こうと言うことで、審査の現場で長く汗を流された審査部の全管理職に参加をいただき、この10年を祝いました。

なお、その推移を見ますと、対策を講じた場合の当時の見通しに、かなり近い結果となりました。言い換えれば、あの時、対策を講じていなければ、審査着手時期は、上でも触れたとおり、楽観的に見積もっても、2013年時点で審査請求後70ヶ月、そのトレンドを考慮すれば2019年時点で100ヶ月を超えていたでしょう。FA100月をユーザーは受け入れるでしょうか。ドッグイヤーと言われて久しい今日、発明者の多くは研究を終えているかもしれません。製品は既にコモディティ化の波に完全にのまれ



出願請求構造改革・審査官大量増員後の出願件数、審査請求件数、審査順番待ち件数、審査順番待ち期間の推移

ていることでしょう。知的創造サイクルは何ら加速せず、特許法の目的である発明奨励機能は発揮されることもありません。特許制度も特許庁も、その存在が問われていたことでしょう。

順調に滞貨の解消が進む中、同じ時期、大きな課題に直面します。それは、2003年度に確保した任期付き審査官の定員を、2014年以降暫時返還していかなければならないとの定員当局との約束です。当時の約束は、最大90万件にも達するであろう滞貨を解消するために、過渡的に莫大な定員が必要との論で、特別に500名近くもの任期付審査官の定員を認めていただいていたのです。

定員当局とすれば、滞貨が解消し、長期目標の達成に目処がついた以上、約束通りに定員は返してもらおうとのスタンスです。仮に500名の定員を失えば、国際特許(PCT)出願に関する業務が増加する中、改めて滞貨を積むことは明らかです。加えて、長期目標の実現に向け、審査官はそれぞれに背伸びをして頑張りました。ここで一気に定員を失えば、審査官は疲弊し、過度に背伸びを続けることにより、品質の低下を招くことも明らかでした。

そこで、特許権の品質や安定性の向上、グローバル化に伴う国際特許出願の急増、そして何より知財を強化する主要国が審査官の定員を拡大する中、我が国だけが定員を大きく減らすことの世界への誤ったメッセージを強く危惧し、改めて定員の要求をすることといたしました。

調整課長と以前の同課補佐とは立場が変わりまし

たが、筆者にとっては10年前と同じ作業です。公文書管理の視点から、10年前の資料の多くは調整課には残されていませんでしたが、当時起草した「特許戦略計画」(2003年7月経済産業省特許庁)や当時の長官に最初に説明した上記の資料などは、私の手元に個人資料として残り、その他の多くの事項は私の記憶にとどまっています。改めて、長官に、定員確保に向けた過去の経緯とその必要性をお伝えし、ご理解をいただきました。これにより、庁一丸となって、関係府省との調整も行うことができました。長官からは、前は500人弱、今回は500名、定員の復活だけでなく、少し増やすことができたね、との言葉もいただきました。

2013年当時の米国特許商標庁の審査官が7928名、ついで10年ほど前までは我が国より小規模であった中国国家知識産権局が6827名の審査官を擁し、さらに両国ともに毎年のように1000名規模の増員を進める中、その四分の一以下の審査官数(1701名)である我が国が定員を減らしても良いのかとの論が、第一に国会や世論に通じました。そして、第二に、より重要で高度な国際的な出願にも繋がる国際特許(PCT)出願の急増と、その先行技術調査報告書や国際予備審査報告書などの作成負担の大きさが、実務的に定員当局に通じたと考えています。結果として、任期付き審査官の定員を守ることができ、多くの優秀な審査官に改めて特許庁の門をくぐっていただきました。

これは、制度創設者である高橋是清初代特許局長(後の第20代内閣総理大臣)の「審査官ハ其待遇法ヲ殊ニシ終身官ト為シ之ニ獨立ノ地位ヲ与エ⁵⁾」(審査官はその待遇法を殊にし、終身官と為し、これに独立の地位を与え⁶⁾)との思いにも通じるのではないのでしょうか。

8. 量から質、国際化と付加価値が重視される時代へ

90万件にもおよぶ滞貨を解消し、確保された大幅な定員も引き続き維持することができました。出

願人による出願厳選の流れは2005年以降、大きく変わることはありません。このため、国内通常出願の年間着手件数は、特許庁全体として最大時の37.8万件(2010年)から、今日では23.3万件(2018年)まで、減じることが可能となり、これにより、審査の品質の向上はもとより、同時期に3.2万件(2010年)から5.0万件(2018年、推定件数⁷⁾)と急増する国際特許(PCT)出願に係る国際調査報告書(ISR)や国際予備審査報告書(IPER)の作成に審査官のリソースを大きく振り向けることが可能となりました。特に、国際特許出願は、グローバルな権利取得に資するものであり、一般には通常出願より重要かつ高度な内容であることが少なくありません。研究開発や企業活動のグローバル化が大きく進展し、更なるイノベーションと企業収益の増進を図るため、海外を含む知的財産戦略の重要性が一層増す中、特許審査官に求められる期待も広がっています。

2014年3月、FA11の長期目標の達成が確実になる中、特許審査部は「世界最速・最高品質の特許審査の実現に向けて—FA11達成後の特許審査の基本方針—」を発表しました。担当課長として、5年後10年後にも通じる論とすべく、一つ一つの文章に意を配りました。庁全体としての基本方針と認めてもらえるよう、当時の長官にも見ていただき、多くの赤とご意見やご質問をいただきました。

方針の柱は、読者の多くも認識されている、「1.後戻りすることなく迅速性を堅持する。2.ユーザーニーズに応えた質の高い権利を設定する。3.海外特許庁との連携・協力を強化しながら世界をリードする。」です。

特許庁の歴史の中で過去二度の滞貨対策(審査請求制度の導入、日米構造協議対応)がありましたが、常に一過性のもので終わり、後にリバウンドとして滞貨を積み上げてきました。滞貨がある限り、処理に追われ、本来業務である質の高い権利設定も、国際協力を通じた我が国のプレゼンスも発揮できません。特許庁の存在意義を示す上で、二度と滞貨を積み上げてはならないのです。

世界の多くの国々で知財制度の役割が認識され、

5) 特許庁編「高橋是清氏特許制度ニ関スル遺稿集(全7巻)」第6巻

6) 澤井、大熊、道祖土「審査官の矜持」特技懇誌第253号101頁

7) 2018年の国際調査報告(ISR)については公表(47,934件)されているものの、国際予備審査(IPER)については未公表ゆえ、IPER作成件数が例年2,000件程度であることから、計5.0万件と推定した。

グローバルな事業展開を保障し、イノベーションを促進するために、国際的にも信頼される特許権の利活用がより重要となっています。上記の基本方針では、「世界に通用する有用な特許権には、後に覆ることのない強さと、発明開示に見合う広さが求められる」として、『強く・広く・役に立つ特許権』を付与していくことを内外に明らかにする」といたしました。「役に立つ」との文言に多くの指摘を庁内からもいただきましたが、利活用の重要性を伝え、理解をいただきました。特許庁の審査部の各所に掲示され、「強く・広く・役に立つ特許権を設定します」をはじめとした品質ポリシーは、こうした思いから策定されたものです。

ここ数年、就職関連の民間調査機関による各企業や組織の総合評価ランキング⁸⁾では、官公庁部門において、特許庁はトップであり、部門を超えた日本全体の法人や官庁の中でも常に上位にいます。このランキングは、職員の口コミを基本とするものです。口コミを見ますと、人材育成の充実や風通しの良い組織に加え、審査官の本来業務である的確な審査と国際協力に貢献できることを挙げる者が少なくありません。これら肯定的な多くの要因は、滞貨がある限りは、何れも犠牲になっていたものでしょう。

平成の前半、滞貨や審査遅延により、国内外のユーザーのみならず、国会やプレスからも厳しい批判にさらされました。庁の存亡も問われました。平成の後半は、審査官個々の活躍に加え、料金改革による出願・審査請求構造改革、審査官増員、外注拡充、情報技術化支援等の総合的施策により、滞貨を大幅に解消し、世界最高水準の迅速性を確保しました。

Let's go invent tomorrow……. 令和の時代を迎えた我が国は、一方で人口減少局面という大きな課題に直面し、生産性の向上が我が国の最大の課題になっています。多くの識者が、生産性を向上する上で、旧来のビジネスモデルに固執せず、より高い付加価値を実現できるように、技術の向上、新たな分野への進出が必要⁹⁾であり、新規参入企業の革新的なアイデアの保護が求められる¹⁰⁾と述べています。

製品やサービスの付加価値を高め、革新的なアイデアを保護する仕組みとして、知的財産制度は、一層重要になることでしょう。「プロパテント・プロイノベーション」を目指す米国や「知財強国」を目指す中国のみならず、多くの国々の間で知財制度の充実に向け、制度間競争が起きています。こうした時代こそ、知財基本法や特許法第一条等の法目的に立ち返り、発明や創作を担う発明者や利活用を担う権利者の立場を踏まえた施策が重要であるとともに、上記の世界にも通用する「強く広く役に立つ権利」が真に求められる時代を迎えることとなります。

ホワイトボードから消された、「料金値上げ」、「審査官大增員」との語に、若輩ながらもこだわり、生意気にも幹部に直接談判した日々を懐かしく思い出します。幹部や上官に直接具申し、それを認める経済産業省や特許庁の伝統と度量に感謝したものです。以来、風通しの良い組織、役職や年次を超えて皆が本音をいえる組織の重要性を痛感するとともに、何より熱意があれば歴史的な課題でも解決できるのだと言うことを、強く学びました。滞貨のない健全な特許庁が永続し、高橋是清が求めた「永遠一流」¹¹⁾が真に実現することを祈りながら。

Profile

澤井 智毅 (さわい ともき)

| | |
|---------|---------------------------|
| 昭和62年4月 | 特許庁入庁 (審査第三部産業機械) |
| 平成3年4月 | 審査官昇任 |
| 4年2月 | 電子計算機業務課機械化企画室 |
| 6年4月 | 総務課企画調査室 |
| 8年7月 | 米国カリフォルニア大学デービス校 |
| 9年7月 | 国際課長補佐 (国際調整班長) |
| 11年4月 | 電業課長補佐 (調査班長) |
| 12年10月 | 審判官 (第14部門) |
| 13年10月 | 調整課長補佐 (企画調査班長) |
| 17年6月 | ジェットロ・ニューヨーク、知財研ワシントン事務所長 |
| 20年7月 | 総務課情報技術企画室長 |
| 22年4月 | 審査第二部審査監理官 (動力機械) |
| 23年1月 | 総務部国際課長 |
| 24年7月 | 審査第二部上席審査長 (生産機械) |
| 25年7月 | 審査第一部調整課長 |
| 27年7月 | 審査第二部長 |
| 28年6月 | 審査第一部長 (現職) |

8) Vorkers、前掲註 (2)

9) 伊藤元重 (2019年3月10日)「実感なき景気拡大」『読売新聞』

10) リー・ブランステッター (2019年3月18日)「経済教室、戦後システムの名残一掃を」『日本経済新聞』

11) 「高橋是清氏特許制度ニ関スル遺稿集 (全7巻)」(特許庁編)の第6巻には、「公衆ヲシテ特許局ハ其固定セル所ノ主義方針ノ永遠一流ナルコトヲ信セシムルヨリ善キハナシ」(特許局はその固定した主義方針が永遠一流であることを公衆に信じてもらうより善いことはい)と記載されている。