

# 検索外注事業の歴史 —平成と共に歩んだ31年—

特許庁 総務部 普及支援課 産業財産権専門官 目黒 大地

## 抄録

東京のビル群を眺めつつ行う、六本木仮庁舎での対話。平成29年1月、六本木仮庁舎に審査部が移転し、対話を行う場所が仮庁舎の15階一室にまとめられた。

審査請求件数の増加に対応するために始まった検索外注事業の歴史は意外と古く、平成元年に本格実施が始まり今年の4月で31周年を迎えた。まさに平成とともに歩んできた事業である。今日に至るまで検索外注事業は、審査請求動向や特許庁における審査の方針に沿って様々な変遷を遂げてきた。最初の調査機関である工業所有権協力センター（IPCC）の設立、指定調査機関制度の成立から登録調査機関制度への転換、対話型審査の開始、オンライン対話の導入、換算件数公募の実施、区分の見直し等といった形である。そして今年、ついに平成という時代も終わりとなり、検索外注事業にとっても大きな節目の年となる。

本稿では、この節目の年に、これまでの検索外注事業の歴史を振り返る。

## 1. はじめに

東京のビル群を眺めつつ対話を行う。白熱した議論の声が多く聞こえる。少し早めの時間では、対話前の予習をしている検索者もいる（図1）。



図1 六本木仮庁舎の対話室の風景

平成29年1月、六本木仮庁舎に審査部が移転し、対話を行う場所が仮庁舎の15階一室にまとめられた。10時や13時頃になると、多くの審査官が対話席に向かい、対話を行う。250席ほどの対話席がほとんど埋まる日も多い。対話室の一角では、オンライン対話用のPCが並べられ、遠方の検索者と対話を行うことができる。机やパーティションを並べてしまうと分かりづらくなるが、今まで各フロアに点在していた対話スペースが一カ所にまとまるとなる

と、その部屋の広さは圧巻である。建設中のビルに初めて対話室の視察で訪れたときは、その広さに驚いたものだ（図2）。



図2 資材搬入前の対話室の風景

対話室の机は本庁舎でも対話用に使われていたものだが、並べてみると、材質の違いや、マット付きのものといった、個性的な対話席がある。一部の窓

際の対話席を選べば、目の前に東京タワーを望むことができる。対話を行う時間では難しいが、消灯後に眺める夜景も非常に美しい(図3)。平成最後の対話は、この仮庁舎の対話室で行われることとなった。



図3 対話室から眺める東京タワー(左:昼、右:夜)

検索外注事業の歴史は意外と長く、平成元年に本格実施が開始されてから今年で31年を迎えた。検索外注は、まさに平成とともに歩んできたものであるといえる。この期間が長く感じるか短く感じるかは人それぞれであろうが、少なくとも知的財産を取り巻く状況が大きく変わるには十分な時間であり、その一部を担う検索外注事業も様々な変遷を遂げてきたであろうことは想像に難くないだろう。実際、指定調査機関制度から登録調査機関制度への転換、対話型審査の開始、オンライン対話の導入、換算件数公募の実施、省令改正を伴う区分の見直し等々、様々な変遷を経てきた。発注件数だけをとりても大きく変動している(図4)。

本稿では、平成とともに歩んできたこの検索外注事業の歴史を、平成も終わりとなった今、改めて振り返ってみる。

## 2. 検索外注事業の黎明期(1989年~1998年)

### 2.1. IPCCの設立

検索外注事業が誕生する1989年より前の話となるが、ちょうどバブル全盛期の1980年代、我が国の技術開発の活発化により特許出願件数が年々増加し、必要な特許情報への迅速かつ的確なアクセスが困難になりつつあり、特許情報管理のための効率的な分類管理システムの開発が喫緊の課題となっていた。

出願件数のみならず、審査請求件数も増加しており、未処理件数は1987年度(昭和62年度)末には66万件を超え、このまま放置すると要処理期間は1994年度(平成6年度)末までに7年10か月にもなる見込みであった。このため、ペーパーレス計画の推進、出願請求の適正化施策、審査官増員による処理促進を進めていたが、これらを最大限に期待しても1993年度(平成5年度)までに3年以内を実現することは不可能な状況であった。

このような中、特許庁では、それまで紙でなされていた特許出願や特許公報発行を電子化する、いわゆる「ペーパーレス計画」を推進しており、このペーパーレスシステムにおいては、膨大な特許情報をコンピュータで検索するための新たな分類管理システムである「Fターム検索システム」が不可欠であった。この検索システムの構築には、過去の膨大な特

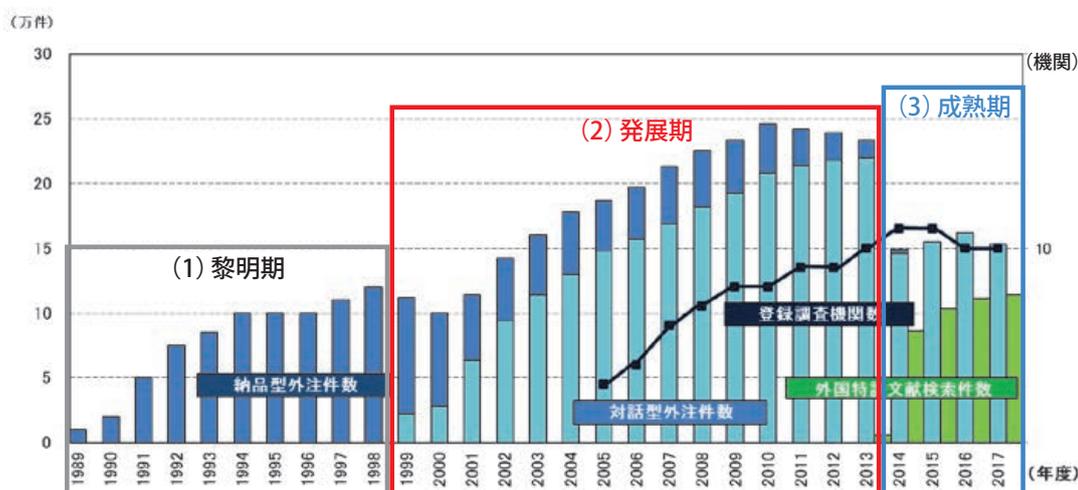


図4 検索外注事業の件数推移

許文献の解析が必要であるが、特許庁ではその解析のための十分な人員を確保できない状況にあった。

この問題に対処すべく、特許情報への迅速・的確なアクセス向上のための分類付与に関するシステム構築に貢献する目的で、産業界の幅広い同意も得て、1985年(昭和60年)11月15日、「財団法人工業所有権協力センター(IPCC)」の設立が了承され、同年12月に通商産業大臣から認可された。

## 2.2. 検索外注事業の試行と本格実施

1985年(昭和60年)～1988年(昭和63年)にかけて、IPCCでは、分類付与業務として、公開後案件のFターム付与事業及びFタームの解析事業を実施し、同時期に、サーチの外注化について試行調査が開始された。体制は、検索者は、IPCCに所属し一定水準の技術知識と特許文献調査経験を有する者、評価者は、試行テーマの担当審査官で構成し、最終年度の1988年度(昭和63年度)は、IPCC検索者約20名、担当審査官数十名で実施した。

この4年にわたる試行調査において、引用文献発見率及び審査官のサーチ負担軽減率がかなりの割合で高まったことが確認され、「検索外注が審査官の行う先行技術調査の下調査として有効であり、審査処理の促進に役立つ」との見通しを得たことをもって、1989年度(平成元年度)、年間1万件規模での検索外注の本格実施を開始することとなった。

1989年度(平成元年度)以降のサーチ外注本格実施に際し、「選定分野」は、審査期間短縮の観点から「未処理案件や出願件数が多い分野」から、そして、外注の効率化の観点から「拒絶率が高くまとまった件数のある分野」又は「出願内容の理解が比較的容易な分野」から選定することとした。

「選定案件数」は、審査第二部・三部(当時)から農学、物理、建築、機械等の約125テーマ・5,200件、審査第四部(当時)から有機化学、無機化学、高分子、繊維、金属等の約60テーマ・2,500件、審査第五部(当時)から、強電、制御、通信、電子回路、半導体等の約55テーマ・2,300件がそれぞれ選定され、計1万件とした。

その後、外注件数を年々増加させ、1993年度(平

成5年度)には10万件を外注目録件数とすることとした。

本格実施にあたり、検索者は「検索報告書」を作成し、指導者が校閲したものを特許庁に納品することとした。審査官は、検索報告書を利用して審査を行い、その「利用状況票」を検索者にフィードバックするという指導・育成体制を採ることで、検索報告書の質の担保を図ることとした。

## 2.3. 検索外注事業の実施に向けた整理

### (1) 審査業務との関係

サーチは本来、審査官が行うべき業務であり、審査官が行うのが効率的である。しかし、処理期間短縮の要請の下、審査官増員に限界がある以上、サーチの補助(下調査)として民間活力の活用が必要とされた。

ここで、IPCCでの調査はあくまで「下調査」であって「サーチ分離」(=審査官の業務の一部を完全に切り離す)ではないこと、そして、サーチの不足分は審査官が追加サーチを行うこととしサーチの責任は審査官が負うことと整理された。

奇しくも我が国が検索外注を検討していた1980年代後半当時、EPOはハーグにサーチ部門が、ミュンヘンに審査部門があり、その二重作業による非効率性を改善するため、サーチと審査の一体化を検討していた。このような中での検索外注の導入は、EPOの方向性に逆行するのではないかと、明細書の二度読みは非効率化となるのではないかと、との懸念があったようだが、これに対しては、明細書の内容理解に重複が生じるものの、調査機関が作成したレポートは質が高く客観性が担保されているので、これを利用した審査処理の促進が図れるであろうと整理された。

### (2) 法制面の整備

1989年度(平成元年度)の検索外注の本格実施にあたり、当初その法令上の根拠は、特許法194条第2項<sup>1)</sup>の「その他の団体への調査依頼」と整理した。

しかし、外注件数が万単位で増大していく中、検

1)「特許庁長官又は審査官は、関係行政機関又は学校その他の団体に対して審査に必要な調査を依頼することができる。」

索外注事業を公正かつ円滑に実施していくためには、特許庁が外注先機関を指導、監督できるよう「指定機関」とすべきではないか、検索者の位置づけや守秘義務等を法的に規定し公平性を担保すべきではないか、との意見が出された。

このような議論を踏まえ、翌1990年(平成2年)、「工業所有権に関する手続等の特例に関する法律」(以下、「特例法」という。)を制定した際、先行技術調査を公益法人である「指定調査機関」に行わせ、特許庁がその指定調査機関を指導、監督する点及び調査業務実施者に守秘義務が課せられる点等を法律上に規定し、指定調査機関として公益法人であったIPCCを認可した<sup>2)</sup>。

### 3. 検索外注事業の発展期(1999年～2013年)

#### 3.1. 対話型審査の開始

「失われた10年」とも呼ばれる1990年代末期の1999年、特許行政にとって大きな変化が訪れる。特許法改正による審査請求期間の短縮である。ご存じのとおり、この時に審査請求期間が7年から3年に短縮された。当然改正する前から分かっていたことではあるが、審査請求期間が短くなったことにより、審査請求期間が7年であったときになされた出願と、審査請求期間が3年になってからなされた出願の審査請求タイミングが重なることにより、一時的な審査請求件数の増大、いわゆる「コブ」が発生した。これにより一層の審査の効率化が求められたことから、さらなる効率化を目指して検索外注事業にも新たな取組が導入された。「対話型審査」の開始である。

上述のとおり、検索外注事業が開始された当時は、検索者が作成した検索報告書を特許庁に納品し、審査官はそれを参考にして審査を行う形態で事業を行っていた(この形態はその後「通常納品型」と呼ばれることになる)。それ以来10年、徐々に発注件数を増やしながらもずっと通常納品型の検索外注事業を行っていたが、検索者と審査官での明細書

の二度読みが発生したり、検索者がどのように検索したのか不明な点が残ったり、結局審査官が追加サーチを行ったりなど、効率面で課題の残るものであった。そこで1999年、実際に審査官と検索者が面と向かって対話し、本願の内容を検索者から審査官へ伝えるとともに、審査官から検索者へ検索式について質問し、また、審査官の経験等に基づいたフィードバックも迅速に行える「対話型審査」を開始した。対話型審査は導入後2年でその件数を大きく伸ばし、2001年には全発注件数の過半数を占めるまでになった(図4)。

#### 3.2. 登録調査機関制度への転換とFA11の達成

審査請求期間の短縮による影響は大きく、対話型審査の導入をもってしても滞りは膨らむ一方であった。そのような中、我が国では、2002年2月に小泉元首相が「知的財産立国宣言」を行い、我が国産業の国際競争力の強化を国家の目標として掲げた。これを受けて、2002年7月には、「知的財産立国」の実現に向けた基本的な構想である「知的財産戦略大綱」がとりまとめられ、同年11月には、政府が行うべき施策について定めた「知的財産基本法」が成立した。翌年7月には、「知的財産戦略大綱」をさらに発展させ、270項目の施策を網羅した「知的財産推進計画」が決定された。この知的財産戦略大綱及び知的財産推進計画では、「創造戦略」「保護戦略」「活用戦略」「人的基盤の充実」の大きく4つの戦略を掲げており、そのうちの「保護戦略」の一つとして「特許審査の迅速化」が掲げられていた。その中には「先行技術調査機関の育成及びその活用」が挙げられており、指定調査機関への新規参入の環境整備を整えることが求められていた。

また、その頃我が国では規制改革の動きがあり、総合規制改革会議の第2次答申において、検索外注事業の対象となる指定法人を公益法人に限定せず、幅広く民間を指定できるように検討することが述べられていた。

このような状況の中で、検索外注事業にとって最

2) 工業所有権に関する手続等の特例に関する法律は、庁への手続きをオンライン/ペーパーレスで行えるよう、紙での手続きを前提としている特許法等の特例を定める目的で策定されたもので、その中に調査機関への検索外注の手続きについても規定した。1990年(平成2年)6月13日に公布され、IPCCの指定調査機関として指定が同年10月26日に、その告示が同年11月1日にそれぞれなされた後、同年12月1日に施行された。

大ともいえる改革が行われた。2004年、民間活力を活用して先行技術調査の外注を拡充するため、特例法が改正され、公益法人要件を撤廃し、条件を満たせば民間企業であっても調査機関として登録できる「登録調査機関制度」が成立することとなった。この時、新規参入の障壁とならないよう、登録調査機関としての登録は、「工業所有権に関する手続等の特例に関する法律施行規則」(以下、「省令」という。)に規定する、図5のように定められた技術分野ごとに細分化された「区分」単位で行うこととし、登録には区分ごとに10人以上の調査業務実施者が必要であることが定められた。これにより民間企業は、全技術分野を受注できるだけの調査業務実施者を擁しなくても、特定の技術分野に長けた調査業務実施者を10人擁していれば、登録調査機関として登録できることとなった。

区分の名称	技術の分野
一 先行技術調査(計測)	時計・計測一般、測長・測量、距離測定、電気の測定等
二 先行技術調査(ナノ物理)	電子管、表示制御、可変情報表示装置、焼付・現像・投影、半導体露光、原子力等
三 先行技術調査(材料分析)	機械分析、化学分析、物理分析、医療診断機器等

図5 省令で定められた区分の例(当時)

登録調査機関としての業務を大きく左右するこの「区分」であるが、当時の審査室体制と合わせるため、技術分野に関する区分を39個とし、これに分類及び要約書の区分を加えた40区分体制とすることとなった。この登録調査機関制度のもと、発足当時はIPCCを含む3者が登録調査機関として登録された。また、2004年度から任期付審査官の採用も始まったが、庁内での審査体制の増強に合わせるように、その後10年間、登録調査機関は毎年のように数を増やしていき、発注件数も増加し、最大となった2010年度には年間25万件にも及ぶ勢いであった(図4)。2013年度末にはJPOは中期目標であったFA11を達成したが、登録調査機関への発注件数はその2013年度まで25万件弱で推移しており、これは年間の一次審査件数の3分の2にも及ぶ数字である。検索外注事業が特許行政においてなくてはならないものであることは、このことから明らかであろう。

## 4. 検索外注事業の成熟期(2014年～現在)

### 4.1. 量から質へ

2014年度以降は「ポストFA11」と呼ばれ、特許庁は審査の質を一層向上させるため「品質ポリシー」を策定し、「世界最速・最高品質の審査」の実現に取り組む姿勢を明確にした。特許行政の一役を担う検索外注事業も、当然この方針に基づいて実施されることとなる。登録調査機関数、発注件数は定常化し、2013年度まで25万件弱で推移していた発注件数は、その数を大きく減らして15万件程度とし、代わりに、2013年度は数千件程度であった外国特許文献検索を本格実施し、2014年度には7万件以上、2015年度以降は10万件以上もの件数を対象として、急増する外国特許文献を適切に調査する体制を整備してきた(図4)。

さらに、各登録調査機関の調査業務を評価するために用いていた「対話評価票」について、その評価項目には十分に機能していないものが存在したり、一定以上の品質の報告書の評価点が高止まりしたりと、調査業務の質に改善の余地があっても登録調査機関へのフィードバックが十分に行われない状況も生じていた。そのため、調査業務の質がより客観的かつ適正に評価され、登録調査機関に対して十分なフィードバックをかけることができるよう、2016年度初めに対話評価票の刷新を行った。

なお、この時期には、遠隔地の登録調査機関から来る検索者の負担軽減のため、また、遠隔地に居住する優秀な人材を活用するために、オンライン対話も開始された。2015年度からWeb会議型オンライン対話を本格的に導入し、2016年度にはWeb型のシステムに加えテレビ会議型のシステムを導入するなど、その件数は年々増えてきている。

### 4.2. 換算件数公募の導入

審査請求件数の変動に応じて柔軟に審査を行う「フロー型審査」に対応するように、検索外注事業の発注の仕方も変化した。従来は競争の結果によって各登録調査機関に「発注件数」を振り分けていたが、滞貨の減少に伴って、発注件数を年度当初に1件単位まで調整することが難しくなった。そこで2016年度の検索外注事業から、「換算件数」という、いわば「仕事量」とでもいうべきものを各登録調査

機関に振り分ける「換算件数公募」を導入した。つまり、例えば年度当初に「10000件」を発注するのではなく「内国案件10000件分の仕事」を発注する。そして、例えば「外国特許文献検索は内国案件1件分の仕事に相当する」といった換算値を決めておけば、年度内の審査請求件数動向に応じて、「内国案件10000件」から「内国案件5000件+5000件全てについて外国特許文献検索を行う」といった調整や、逆に、年度当初に外国特許文献検索の件数を設定しておき、年度途中で内国案件の件数を増加させるような調整も可能となり、幅広い選択肢を取り得る。これにより年度内での件数調整が以前より容易となった。

### 4.3. 区分の見直し

区分を決定した2004年当時からの技術の変遷等により、出願・請求動向の変化が生じた結果、区分毎の件数に大きな差が生じていた。さらに、審査室が担当する技術分野の移管が幾度もあったことから、1つの審査室の担当分野が複数の区分にまたがるケースが生じており、1審査室で最大5区分を担当する例もあった。このような課題を解決するため、2018年度から区分が見直された。この見直しは、技術オリエンテッドな区分への整理を基本として、省令に定められた上記図5の別表第二を改正すべく検討した。

この技術オリエンテッドな区分への整理は、区分数は現行のまま、関連した技術分野でまとまるようにし、その範囲内で審査室との対応関係が簡素化されるように行った。その際、一区分内の技術分野の分散／複数区分の技術分野の集約が発生しうるが、各登録調査機関の登録区分が増えることはあっても減ることはないとして整理することとし、結果的に各登録調査機関の担当区分／技術分野を拡大することとなった。

## 5. おわりに

特許審査は審査官が行わなければならない。それは特許法においてずっと定められてきた原則であるし、今後も変わることはないだろう。検索外注事業は、その審査官が行う審査のための補助となる「下調査」という位置づけでこれまで行われてきたし、今後も検索者が審査までを行うことはないだろう。しかしながら、審査官と検索者の関係性は確実に変わってきている。黎明期や発展期、検索ノウハウの乏しかった検索者に対し、審査官は常に検索ノウハウを教える立場であったが、審査官の度重なるフィードバックの甲斐もあって、今や登録調査機関は審査官に匹敵するレベルのサーチノウハウを有しているといっても過言ではない。特にフロー型の審査においては、審査官は審査請求件数に合わせて審査室間の異動を余儀なくされるため、新たな分野でより詳しい知識を持つ検索者にサーチノウハウを教わるということもあり得るだろう。

平成元年の事業開始から31年目を迎え、平成という時代もついに終わろうとしている。平成とともに歩んできた検索外注にとっても節目の年となる今、登録調査機関や検索者は「下請け」ではなく、審査官の「相棒」であると捉え、時には教え、時には教わりながら、共に補い合っていこうという意識を持つことこそが、今後の特許行政にとって重要なことであるのかも知れない。

## profile

### 目黒 大地 (めぐろ だいち)

平成23年4月 特許庁入庁（特許審査第一部計測）  
 平成26年4月 審査官昇任（審査第一部計測）  
 平成28年4月 審査第一部調整課審査推進室審査推進企画班  
 審査推進企画係長  
 平成29年4月 特許庁審査第一部自然資源  
 平成30年12月から現職