

# PDP

RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-018

## 通商産業政策(1980~2000年)の概要(11) 知的財産政策 ——中山 信弘 編著『通商産業政策史 11 知的財産政策』の要約——

河村 徳士  
経済産業研究所

武田 晴人  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

通商産業政策(1980～2000年)の概要(11) 知的財産政策\*  
——中山 信弘 編著『通商産業政策史 11 知的財産政策』の要約——

河村 徳士 (経済産業研究所)・武田 晴人 (経済産業研究所)

要旨

- 1) 通商産業政策史(第2期)では、1980年から2000年を対象として、当時の政策の立案過程、立案を必要たらしめた産業・経済情勢、政策実施の過程、政策意図の実現の状況、政策実施後の産業・経済情勢などについて、客観的な事実の記録のみならず、分析、評価的視点も織り込みながら、総論1巻、主要政策項目別の各論11巻を記述し刊行した。
- 2) ただし、全12巻を読み、政策史を理解することは容易なことではない。そこで、政策評価、政策立案に利用しやすい簡易版として、各巻の要約を作成した。政策の要点をわかりやすく記述し、政策評価をまとめたものであり、各巻の入門編としても活用が期待される。
- 3) 本稿は、全12巻のうち、中山信弘編著『通商産業政策史 11 知的財産政策』財団法人経済産業調査会、2011年の要約である。

JEL classification: K20,L50,N45,N65

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

\*このPDPは、通商産業政策史にかかわる「政策史・政策評価」プログラムの研究プロジェクト「通商産業政策・経済産業政策の主要課題の史的研究」の一環として作成されたものである。要約作業は専ら河村徳士が行い、これに武田晴人が補筆した。要約を作成するにあたって、執筆者から貴重なコメントをいただいた。

## 第1章 産業財産権制度の国際化への対応

### 1. 1980年代の米国知的財産戦略と日米問題

1980年代を通じて世界貿易は拡大基調にあった。この拡大は工業製品のシェアが高く伸びたことを特徴としていた。そのうち、コンピュータ、通信機器、電子部品などエレクトロニクス製品の貿易が特に増加し、80年代の10年間にその貿易額は792億ドルから2,982億ドルへと3倍以上の拡大をみせた。これに占める日本・アジアのシェアは高いものがあった。こうした状況に対して、ハイテク製品の国際競争力が低下することは安全保障にかかわる問題であると位置づけた米国は、様々な対策を試みることになった。レーガン大統領は、83年6月に「産業競争力についての大統領委員会」を組織した。委員会は85年1月に、ヤング・レポートとも呼ばれる報告書「地球規模の競争—新たな現実」をまとめた。レポートは、「米国の技術力は依然として世界の最高水準にある」とし、それが製品貿易に反映されないのは「各国の知的財産の保護が不十分なためである」との認識を示した。そのため、これらの国での保護強化を求めるべきであり、また国内的にも保護範囲の拡大、反トラスト法の適用の緩和などのプロパテント政策を推進することを提言した。

ヤング・レポートの影響力を押し量ることは難しいが、少なくともレポートが当時の産業界における多数派の意見を反映したうえ、その後、展開された米国の対外政策を先取りしていたことは指摘できる。1985年9月、プラザ合意の2日後に、レーガン大統領は、新しい通商政策のアクションプランであるTRAPを発表した。TRAPは5つの基本原則を示した上で、「外国の不正貿易慣行への攻撃」、「輸出補助金措置への対抗」、「対日市場アクセスの開放」、「知的財産に関するバイ及びマルチの交渉の開始・促進」という4つの行動を採用すると宣言した。TRAPを契機として米国政府は、①米国通商代表部（USTR）による通商法第301条の職権発動を積極的に活用する、②知的財産問題を含む新ラウンド（1986年開始予定のウルグアイ・ラウンド）を推進する、③新ラウンドがうまく進まなければ、リージョナルまたはバイラテラルな協定を締結することを交渉担当者に進めさせるという政策方針に転換した。言わば、グローバルな自由貿易推進という一元的立場からマルチ、リージョナル、バイラテラルという多様な政策の使い分けによって自国の利益を追求する方針への変化であった。

こうした転換に伴って、一方的措置の強化拡充が進められた。第一に、通商法第301条の活用であった。1974年通商法第301条は、米国の貿易に不利益を与える外国の不公正な慣行（個別条件）について調査・交渉を行い、相手国が改善しないときは、報復関税や輸入規制などの対抗措置をとることができるという規定である。例えば、86年8月に、米国は301条を圧力として、米国企業を優遇する二国間協定を韓国と結んでいた。

第二に、関税法第337条の運用であった。1930年に制定されたこの条項は、米国への物品の輸入において「不公正行為」があると認められるとき、米国国際貿易委員会（ITC）が輸入排除等の措置をとるという制度であった。88年には第337条による救済を受ける際の条件が緩和され、米国企業の提訴負担が大きく軽減された。しかし、この条項はGATTの

趣旨に照らせば問題があった。①米国の知的財産権を侵害する国産品について、原告は米国の裁判所にしか提訴できないのに対して、米国の知的財産権を侵害する輸入品については、原告は米国の裁判所と ITC の両方に提訴することができる。つまり、輸入品には二重のリスクが課せられていた。また、②ITC に提訴した場合、裁判所よりも審査期間が短く十分な準備ができない、③裁判と異なって反訴ができない、④一般排除命令が物品に対して行われるため被提訴人ではない第三者が輸入することも不可能になるといった諸点に問題があった。EC は 87 年 7 月にこうした問題点を根拠として GATT 第 3 条第 4 項に定める内国民待遇の原則に反するとして提訴し、日本も同調した。89 年 11 月、GATT 理事会によって米国の政策は例外として正当化できないとするパネル勧告が採択され、94 年に第 337 条は改正された。

一方、1980 年代に日本の対米輸出が急増すると、日米特許紛争が頻発した。当時の米国産業界からみた日本の特許制度およびその運用に関する問題点は、①日本特許庁は審査が遅く米国企業の参入機会を妨害している、②裁判所が解釈する権利範囲が狭く、米国企業の特許が侵害に対して有効に活用できないというものだった。こうした産業界の不満を背景として米国上院は、89 年 7 月に、米国政府に対して、16 項目にわたる問題点について調査し対応策を講ずることを決議した。こうした米国内の動きを受けて、日米両国政府は、政府間協議を進め特許問題の解決を図ろうとした。それは、日米構造協議（89～90 年）、日米包括経済協議（93～94 年）においてもとりあげられた。こうした交渉を経て、94 年 8 月には日米特許合意が成立した。日本側の行う措置は、①英語出願の受理、②特許付与後異議申立制度への変更、③早期審査制度の運用改善、④利用関係の強制的実施権の制限であり、米国側が進める措置は、①特許期間起算日の適正化、②出願公開制度の導入、③再審査制度の導入、④利用関係の強制実施権の制限であった。もともと、米国は不満を残したため、必要な法改正は 5 年ほど遅れたうえ、内容にも課題を残した。

## 2. ウルグアイ・ラウンドと TRIPS 協定

前節でみたように、米国は 1985 年 9 月の TRAP 公表後、様々な方法に基づいて、対外的な知的財産政策を進め始めた。その具体的なあらわれは、さしあたりマルチのルール作りであった。ルール作りのフォーラムには国連専門機関の WIPO、あるいは貿易機関の GATT が考えられたが、米国が選択したのは後者であった。その理由は次の諸点に基づいていた。第一に、ルールの強制力における違いであった。GATT には経済制裁があったからである。第二に、採択方式の違いであった。WIPO の交渉は開発途上国グループ、先進国グループ、社会主義国グループおよび中国との間の交渉が基本であり、決定はコンセンサスによっていた。GATT であれば、他の交渉項目とのパッケージ・ディール（包括的取引）が可能だった。第三に、当時の WIPO における特許調和条約の交渉状況が影響した。米国は先願主義への統一に関して孤立していたため、例えば米国が発展途上国の知的財産保護強化を求めれば、米国が採用していた先発明主義の放棄を求められる可能性が高かつ

た。

こうした米国の思惑に対して、日本は開発途上国における知的財産保護を改善することは、利益にかなうと判断し、基本的には米国と同一の立場にたった。加えて日本がマルチ方法を是認した背景には、米国との二国間問題をマルチの場で有利に解決したいという意図もあった。開発途上国の中の強硬派は国際ルールの策定には反対しており、たとえ必要であっても WIPO の場を活用することを要求していた。

こうした思惑や利害をはらみながら、1986年9月のウルグアイ・ラウンド閣僚宣言に基づいて TRIPS 交渉は開始された。89年末までに提出された、協定のたたき台となる各国の「サブミッション」（提案）を比較すると、米国が「開発途上国問題」に、日本が「開発途上国問題」と「米国問題」に、EC はあらゆる問題（特に「地理的表示の保護」）に重点を置いていた。これら提案された交渉事項は、政治的な配慮に基づいたものだった。このことは、米国が「大量の出願による審査の遅延」を最大の対日懸案事項としていたにもかかわらず、その議題を放棄し、日本も「先願主義」の提案を断念した点にあらわれていた。議題の提出のみならず、合意の過程においても政治的な解決という特色が濃厚であった。すなわち、これらの提案に沿って議論が進められたとはいえ、94年4月のモロッコ閣僚会議において、ウルグアイ・ラウンド 15 分野の成果全体が包括的に合意されると、TRIPS 合意も 95年1月に発効することになったためである。途上国が反対した TRIPS 合意が達成されたのは、ウルグアイ・ラウンドの合意が一括受託方式で採択されたことに基づいていた。途上国は他の分野を含めた全体として合意を受け入れたのである。

TRIPS 協定は次のようなものだった。①基本原則のうち、他の条約との関係について検討しておけば、TRIPS 協定第2条第1項はパリ条約の実体規定（第1条から第12条および第19条）を引用し、パリ条約の未加盟国にもその規定を遵守する義務を課していた。文学的及び美術的著作物の保護に関するベルヌ条約も同様だった。重要なことは、これらの WIPO 条約の違反問題を WTO の紛争処理手続に基づいて通商的に解決できる道を開いたことにあった。また、②著作権・商標・意匠に関する協定、③地理的表示に関する協定、④特許に関する協定が規定された。このうち④の交渉については、パリ条約に特許に関する実体的な規定がなかった。日米欧は具体的な規定を TRIPS 協定によって定めることを求めたが、これに対して途上国は先進国企業による技術独占の進展を危惧して反対した。激しい議論の末、交渉が妥結していった。例えば、特許の対象をめぐる議論をみれば、「医薬製品」その他化学物質と、バイオテクノロジー発明を特許の対象にすることを義務とするか否かが最大の論点であった。これらの発明が特許の対象から除外されることによって先進国の製薬メーカーは貿易上の利益を失っていると考えていた。一方の途上国は特許によって製品価格が高騰することを懸念した。妥協は、途上国に5年の経過期間を認めることによって果たされた。基本的には先進国の主張が通り、医薬等化学物質を含む「すべての技術分野」の発明が、物であるか方法であるかを問わず、保護されなくてはならないことになった。このほか、⑤集積回路の回路配置・営業秘密等、⑥エンフォースメント、⑦管

理規定などの協定内容があった。

TRIPS 協定は、多角的な貿易交渉の場における政治的な妥協の産物とはいえ、経済のグローバル化に対応した知的財産に関するマルチのルールを構築したという点に意義があったが、もちろん批判もあった。第一に、国際知的財産法としての理念が欠如しており国内法のモデル足り得ないこと、第二に、途上国にとって不利であること、第三に、米国主導の国際ルールであることなどが主な批判点であった。このうち、第三の批判は明らかな誤解であり、交渉が米国主導で始められたとはいえ、協定内容はむしろ欧州・日本スタンダードと呼べるものであった。第一、第二の点にも反批判の余地が残るものであり、全体としてみれば、マルチのルールを構築したという意義は積極的な評価に値するであろう。

なお、TRIPS 協定には、発効後のレビューを規定した項目があった。いわゆるビルトイン・アジェンダである。それらは①地理的表示、②バイオテクノロジー、③非違反申立てであった。

### 3. WIPO における「各国の制度の調和」に関する交渉

一方、WIPO の場においても、例えば、特許調和条約をめぐる交渉などが行われた。調和条約交渉はパリ条約を補完し各国の特許制度を調和することを目的として 1985 年 7 月に開始された交渉だった。政府専門家会合による作業に基づいて、90 年 10 月には特許調和条約の草案がまとめられた。草案には当時 TRIPS 交渉で議論されていた貿易関連規定（南北問題）も含まれたが、TRIPS 交渉の場で議論された内容よりは WIPO 草案の方が途上国の意見をより反映したものとなっていた。重複した項目は「南北対立 6 項目」と呼ばれた。南北対立が明確化するなかで、米国の態度が次第に変化した。米国は、91 年 9 月に先願主義への移行について、その国内における合意形成を目指す商務長官直属の諮問委員会を設置していたが、委員会は 92 年 8 月に先願主義へ移行すべきことを長官に勧告した。これを受けて WIPO 総会は、9 月に重複項目の削除を決定した。この決定は、南北が対立する論点は貿易交渉の中でしか解決できないことを WIPO 総会が認めたことを意味した。このことは大きな転換となる決定であった。

ところが、11 月にクリントン政権が発足すると、先願主義移行の勧告が棚上げされた。1993 年から 94 年にかけては米国の国内状況とウルグアイ・ラウンドにおける交渉の推移をみながら膠着状態が続いた。状況の打開を図るため、94 年 5 月、アーパッド・ボクシュ事務局長は特許調和条約の原案から「先願主義」を削除することを提案した。また、日本に厳しい「審査の時期的制限」条項と、欧州内部で意見がなかなか調整できなかった「グレースピリオド」条項も落とすこととした。日米欧の痛み分けでバランスをとったのである。だが、先願主義の削除には反対も強かった。それでも、5 月に開催された WIPO 総会の諮問会合は、ユーザーの現実的なニーズに応じることを優先する認識で一致し、新たなアプローチを進めることに合意した。この合意は、WIPO の存在価値を守るために特許制度の調和をめざすモメンタムを失わないことが重要であるという判断にも支えられていた。

新しいアプローチは「特許法条約」(PLT)と呼ばれる方法だった。これは各国の制度を同じものにすることを追求する趣旨ではなく、「ユーザーの立場から見た手続の簡素化と平等化」といった目的を重視して交渉を進めようと意図するものであった。交渉は95年から99年にかけて進められ、2000年6月にPLTは採択された。特許調和はそれ自体が目的として意味があるわけではなく、出願人のコスト削減、特許庁間の相互利益増大を効果として期待しながら進めることが重要であったから、そうした意味ではユーザーの立場を考慮した成案を目指した限りで、有意義な交渉であった。もちろん、これらの課題が解消したわけでは必ずしもなく、今後のとりくみに期待されることは多く残されていた。

このほか、WIPO の場で交渉された事案には、商標法条約の交渉およびデータベース条約の交渉があった。前者は商標の手続や方式に関する国内法令の簡素化と標準化を目的とした条約であった。TRIPS 交渉が開始された直後の1987年9月のWIPO 総会決議に基づいて89年11月より交渉が開始された。ここでも、「貿易に影響を与えるような南北対立の論点はURに委ねる」という判断に基づいて、上記の南北対立6項目を削除した後、交渉がスムーズに進み始め94年10月には採択されることになった。こうした商標法条約の交渉方法は、WIPO と WTO との新しい協調関係のあり方に示唆を与えた点において重要であった。南北の利害対立が伴う場合の貿易規定はWTOに委ね、方式面のルールは専門的な見地からWIPOが定めることによって、パリ条約を補完する新しい枠組みが登場したのである。

#### 4. 複数国・二国間の協力

1980年代以前の特許情報等に関する国際協力は、WIPOを通じて行われるのが一般的であった。こうしたマルチの協力は、世界全体で調和のとれた基盤を整備するという点では意味があった反面、協力内容は浅いものになりかねない課題を抱えていた。日本、米国および欧州特許庁(EPO)はWIPOにおける従来の国際協力とは別に、三極間でコンピュータシステム開発等に関する協力を進めることに合意した。83年10月には第1回会合が開催され、80年代はコンピュータ化に関係した議題が多くとりあげられ協議が進んだ。TRIPS協定が発効した95年1月以降は、外国特許取得に関するコスト削減に強い関心がおかれ始めたこともあって、97年の第15回会合では、こうしたコスト削減や特許権の質の向上などが協議事項となっていた。

こうした先進国同士が協議する場だけではなく、先進国と開発途上国との協力関係も模索されていた。1980年代から90年代にかけて活用されたスキームを列挙しておけば、①国際協力事業団(JICA)を通じたバイの協力、②WIPOを通じたマルチの協力、③日本がWIPOに拠出したファンドを利用したバイとマルチの混合的な性格の協力などであった。

#### 5. 国際知的財産問題の多様化・拡散化

遺伝資源・伝統的知識の問題、公衆衛生政策などに関連して国際的に知的財産問題が多

様化・拡散化したこともこの時代の特徴であった。遺伝資源・伝統的知識を例としてみると、1992年に成立し93年に発効した生物多様性条約(CBD)のうち、第15条第7項では、先進国の企業が開発途上国に自生する植物などの遺伝資源または遺伝資源にかかわる先住民の伝統的知識を利用して医薬・食品などを商品化した場合、その利益を提供国とシェアすべきことを定めていた。だが、この条約の実行をめぐる論争が続いており、有効な方法が採用されていたわけではなかった。争点は、先進国が利益配分は当事者に委ねるものと解釈したことに対して、途上国は締約国に法整備を求める主張を行ってきた点にあった。2004年にはCOP7において「国際レジームを策定」という方針が合意されたにもかかわらず、作業は実質的に進展していない状況が継続し未解決のままとなった。

## 第2章 産業財産権の制度改正

### 1. 現行法制定後1970年代までの状況

日本国内における知的財産制度については、現行の産業財産権四法が施行された1960年が大きな節目となっていた。すなわち、特許法、意匠法、商標法(1899年3月2日、法律第36・37・38号)、実用新案法(1905年2月16日、法律第21号)が改正された。その後、高度成長に伴って出願が急増したため、迅速・的確な権利の付与、および国際化への対応が即座に課題として浮上し、特許法の改正が70年に行われ、75年、78年と改正が続き、80年以降には諸制度の改革がさらに進められることになった。

1970年の改正は、62年12月に開催された第1回工業所有権制度改正審議会に端を発している。この審議会は65年7月に答申をまとめ、改正法の国会提出を促したものの、この案は実質的な審議に入らず廃案となった。66年11月には工業所有権審議会が改めて諮問を受け、議論が継続された。68年11月に再び議会答申が行われ、70年5月に「特許法等の一部を改正する法律」が公布されることになった。改正内容の詳細は省くが、審議会における議論の特徴から改正の意義と限界を検討しておけば、次のようであった。第一に、実用新案制度につき無審査制度の採用を含めて審査主義の修正が議論されたものの、実現しなかった。実用新案制度における簡略な審査方式は、93年の改正まで待つことになる。第二に、出願公開制度の導入や審査請求制度の導入など、早期の権利確定に向けた大きな制度的対応が進められ、これは中心的な改正点でもあった。第三に、補正の時期的制限、拒絶査定不服審査における審査前置制度の導入など、審査・審判の迅速化、的確化のための実務的な改善が行われた。

1975年の特許法改正は、①物質特許制度と、②「多項制」の導入に要点があった。これらの2点は、71年8月に開催された工業所有権審議会制度改正部会審議において具体的措置が求められたものだった。①の物質特許制度については次のような背景があった。1921年に制定された旧特許法は、化学物質については、製法にのみ特許を認めていた。だが、58年10月の「パリ条約」改正のためのリスボン会議において、物質特許保護の可能性を検

討すべきとする勧告がなされた。そのうえ、高度成長に伴い日本の技術力が向上したため、化学物質の特許が保護の上で必要視され、なおかつ不特許とすることにより基礎的研究の意欲をそいでいるのではないかという議論が強まっていた。これらを背景として、化学物質の発明、飲食物または嗜好物の発明、医薬または二以上の医薬を混合して一つの医薬を製造する方法の発明の3点が特許対象とされることになった。②の多項制は、一つの発明について複数項にわたる特許請求範囲の記載を認める制度であり、多くの国が採用していたものだった。しかし、日本では1921年の旧特許法以来、一発明を一項で記載する「単項制」を採用していた。前記した工業所有権審議会において既に再検討をめぐる議論が行われていながら、制度改正には反映されなかったもので、1970年に採択された特許協力条約（PCT）が加盟国に多項制の採用を義務づけたことから、やや不可避的に導入を検討せざるを得なくなっていた。つまり、PCT 批准のため、国際調和の観点から多項制を採用し、制度調和を進めることが課題となっていた。

1975年には商標法も改正された。改正が必要となった背景には、60年の法施行後、73年までに商標登録出願件数が5.3倍と大きく伸びたことが第一にあった。第二に、商標の国際登録制度を創設する「商標登録条約（TRT）」に加入することが検討されており、そのためにも出願処理の短縮化は不可欠だったからであった。工業所有権審議会制度改正部会の商標小委員会が74年12月にまとめた「商標制度の改正に関する答申」は、商標登録出願制度の迅速な処理が商標行政の最大かつ緊急な課題であるとし法的改正および制度の運用改善を必要とするとともに、産業界に対しても当面必要のない出願の自粛などの協力姿勢を求めた。主な改正は、更新登録に関する規定を改めるなど4点にわたって行われ、処理の迅速化が試みられた。

## 2. 1980年代以降 1990年代前半までの制度改正の状況

1980年代以降の知的財産政策も、引き続き経済の拡大に伴う産業財産制度利用の爆発的な拡大に対応し、かつ国際的な制度調和に対応する前提として、迅速に権利を付与することを目的に制度基盤の整備を進めることに重点があった。

第一に、特許法・実用新案法の改正についてみると、1985年に行われた特許法等の改正は、主に国内優先権の導入を進めた。パリ条約では、一つの条約加盟国に特許出願をした場合、その出願日から1年以内にこれを他の加盟国にも出願するときは、当該後の出願は、元の出願（基礎出願）の出願日（優先日）以降の他の出願等に優先する（これらによって不利益を受けない）との主張を認める、いわゆる「優先権制度」が採用されていた。また、この優先権を主張して他国に出願する場合、各国における発明の単一性の差異を考慮し、一連の発明に関する複数の出願を一つにまとめて出願することや、新規事項をとりこんだ出願を行うことが認められていた。そのため、一連の発明について包括的で漏れのない権利を円滑に取得するうえで、優れた役割を果たす制度となっていた。これに対して、日本の国内出願については、自国への出願を基礎として再度国内に出願することは認められて

いなかった。言わば、一連の発明に対して改良発明を追加し包括的ないしは漏れのない権利とすることが認められていなかった。こうした不公平を是正するため、国内優先権制度の導入が模索され、パリ条約にならって、包括的な発明として優先権を主張して出願がなされた場合、包括的な特許出願にかかわる発明の優先権が認められることとなった。

こうして国際的な調和が図られていた一方で、特許出願内容はますます高度化しかつ複雑化の度合いを深めていった。またそれに伴い国際的な視点に基づく手続規定の見直しもより強く求められた。そこで、1986年12月の工業所有権審議会総会答申に基づいて87年5月に特許法等の改正が行われた。これによって、多項制の改善などが進められた。

しかし、これらの措置では問題の解決にほど遠かった。特許出願件数は増加の一途をたどり、なおかつ世界経済の均衡ある発展に資する観点から各国の特許制度を調和させる必要性はますます高まっていた。そこで工業所有権審議会総会の答申が1992年12月に再び行われ、法改正が行われた。この改正により出願後その内容を変更する補正手続を適正化し、審判手続を簡素化するなどの対応が試みられた。

同じ1993年4月には実用新案法の改正も行われた。特許法と同様の審査主義制度を採用していたため、ライフサイクルが短い技術の適切な保護が課題となっていた。主な改正点は、従来の実体審査を省略して権利を付与する制度が導入された点にあった。もっとも、権利の乱用を防ぐために著作権のような無方式主義の採用ではなく、方式（登録）主義が採用された。

このほか、1993年12月に合意されたTRIPS協定に伴った特許法の改正が94年に行われた。特許権の存続期間変更、特許対象分野の拡大などの改正であった。ただし、TRIPS協定とは別に、93年から行われた日米包括経済協議における94年の合意内容も改正内容には影響した。すなわち、合意内容は、①日本が「英語による特許出願の許容」、「特許付与後異議申立制度への移行」などの措置を講じること、②米国が特許期間の適正化などを図ることとされており、これを反映した改正法となった。

次に商標法改正についてみると、従来は、商品について使用するマークのみを対象としていたが、サービスに使用するマークについても、その登録制度の必要性が求められていた。また、この点に関しても海外からの批判が強まっていた。1991年2月の工業所有権審議会答申に基づいて5月に行われた法改正では、商標の定義が「商品又は役務について使用する標章」と改められ、必要な改正が施された。

第三に、不正競争防止法も改正された。日本では、そもそも専ら営業秘密を保護することを目的とした保護法制は存在せず、民法、商法、刑法等の一般法によっていたが、1980年代後半になると、営業秘密の民事的保護に対する要請が高まった。第一に、86年に開始されたGATTウルグアイ・ラウンド交渉では、「不正商品の貿易を含む知的財産権の貿易関連の側面」が重要な交渉項目となっており、そこには「財産的情報」も含まれ、その中核は営業秘密であった。このような国際的な調和の必要性に加えて、第二に、国内においても雇用の流動化が進んだことなどを背景に保護の要請が高まっていた。こうした要請に基

づいて、89年10月から産業構造審議会財産的情報部会は営業秘密の保護について検討を進め、90年3月に報告書をまとめた。これに基づいて不正競争防止法の改正法が6月に公布された。改正法により、営業秘密は「秘密として管理されている生産方法、販売方法その他の事業活動に有用な技術上又は営業上の措置であって、公然と知られていないもの」と定義され、秘密管理性、有用性、非公知性の三点が要件とされた。この定義に沿って、営業秘密に関する不正競争行為の類型が定められ、また損害賠償請求権などが規定された。

不正競争防止法に関連する問題点はこのほかにもあった。それは、商品等表示の保護、損害賠償額の算定方法などであった。また、1992年7月からWIPOにおいて不正競争防止法の国際的な調和を目指してモデル法作成に向けた準備作業が開始され、日本の法律も再検討する必要に迫られていた。同じ7月から産業構造審議会知的財産政策部会に不正競争防止小委員会が設置され検討が始められ、12月の中間答申を基にした改正法案が93年3月の閣議決定、5月の公布を経て翌94年5月に施行された。改正点は、第一に、旧法には規定されていなかった「法律の目的」を明定したことであった。すなわち、「事業者間の公正な競争」と「これに関する国際約束の的確な実施」を確保することを目的とし、これらによって「国民経済の健全な発展に寄与する」ことを究極的な目的とした。そのために「不正競争の防止」と「不正競争に係る損害賠償」に関する措置等を講じることとしていた。改正点の第二は不正競争類型の整備・拡充であり、第三は損害賠償規定の整備などであった。

1990年代の主要な制度改正の第四は、先端技術の法的保護のための制度改正が進められたことであった。新たな技術があらわれ、それを活用した産業の技術力も向上し、知的財産権に基づいて保護する技術の範囲を拡大させる必要性に迫られたためだった。特に1980年代は、それまでの特許法が機械装置の発明などを前提としていたのに対して、ソフトウェア、半導体、人類が開発した植物などの対象をいかに保護するかという難しい課題が浮上し始めていた。

ソフトウェアの保護には、「特許アプローチ」と、「著作権アプローチ」の二つがあった。1970年代以前から議論が行われており、そこでは特許アプローチに対して否定的な見解が支配的だった。当時の特許法が「発明とは、自然法則を利用した技術的思想の創作のうち高度のものをいう」と定義していたため、ソフトウェアは自然法則を利用したものとみなし難かったので、発明に該当しないと考えられていた。特許庁は75年に審査基準を考案し、コンピュータ・プログラムの処理内容に自然法則が利用されている場合に保護対象にできるとみなした。また、82年にもコンピュータ・プログラムが種々の装置に用いられている場合、「物（装置）」の発明として特許の対象となり得るという運用指針を示し、保護に努めていた。しかし、プログラム自体を保護する方法は制度化されていなかった。一方、著作権アプローチは、80年に米国の著作権法が改正され、プログラムが対象とされると、WIPOにおいてもこうした方法が注目を集めたが、国内では、思想や感情を創作的に表現する表現行為と同質的なものとみなしてよいのか否か疑問を払拭できないでいた。

特許庁や国際的な場における議論に対して、通産省は次のような考え方を示していった。1983年12月に産業構造審議会情報産業部会がまとめた中間報告は、ソフトウェアの重要性が増大していることに鑑み、著作権法のしくみを修正してプログラムを保護する権利を明らかにした法制度の構築を提言した。その内容は、プログラムは使用されて始めて価値を発揮するうえ、実務界では使用権という概念が定着しているから、著作権法にはない使用権という概念を導入して新規立法の中心に据えようという構想であった。他方で文化庁は次のような検討を進めていた。著作権審議会第6小委員会が提出した84年1月の中間報告は、プログラムの著作物性が認められるとして、その例示を明示すれば足りるとみなしていた。文化庁案は、米国の著作権法がプログラム保護を明確にしたことを追い風として支持を集めた。通産省は権利期間が短いといったこの案の問題点を指摘したものの及ばなかった。86年1月に著作権法の一部改正法が施行され、プログラムの定義を新設し、例示としてこれを加えていった。

このようにソフトウェアは著作物として著作権法によって保護されることとなった。そのうえ、1995年に発効したTRIPS協定においてもコンピュータ・プログラムはベルヌ条約に定める文学的著作物として保護されるべきことが規定されており、国際的にも決着を見た。だが、コンピュータ利用の高度化が進み、これに伴ってソフトウェアの重要性が増してくると、アイデア自体を保護する特許法の枠組みが見直され始めることになった。

### 3. 1990年代後半以降の制度改正の動き（新たなプロパテント政策の潮流）

1990年代に入ると、知的財産制度の役割に対する要請はより大きくかつ広いものとなっていた。世界のフロントランナーとして日本の地位が高まっており、そのことを前提として競争力を持続させ、かつさらなる発展を志向するのであれば、自力で最先端の技術やアイデアを切り開いてゆかなければならない。「情報」の重要性和「グローバル化」の進展という要素が伴いながら、技術開発などの知的創造の重要性が格段に高まっていた。そうした認識は、95年にTRIPS協定が発効し、国内的にとりくんできた諸改革が一段落したことを契機として強まっていた。

1996年12月に特許庁長官の私的諮問機関として設置された「21世紀の知的財産権を考える懇談会」が97年4月にまとめた報告書は、第一に、「情報化」と「グローバル化」が21世紀に向けてのキーとなる2つの大きなうねりであり、このような中で科学技術の発展により様々な問題を克服していくためには、技術をはじめとする知的財産を「創造し」、これを権利として明確に位置づけて「保護し」、その知的財産を十分に「活用し」、そして活用により獲得された利益を投入することによりまた新たな知的財産を創造するという、「知的創造サイクル」を築き上げることが重要であると指摘した。第二に、こうした重要性に鑑みて米国が80年代から「知的財産権」を重視してきたにもかかわらず、日本の認識は乏しく、そのため、第三に、「プロパテント政策」への転換が必要であると判断されていた。このような判断に基づいて、「今後の知的財産権の目指すべき方向」として8つの提言が行

われた。①知的財産権の「広い保護」、②知的財産権の「強い保護」、③大学・研究所の「知的財産権振興」、④「特許市場」の創設、⑤「電子特許」の実現、⑥「発展途上国協力」の推進、⑦「世界共通特許」への道、⑧「知的財産権政策」の国家的とりくみであった。

以下、この報告書に基づいた諸改革を検討しておこう。

第一に、特許法・実用新案法の改正についてみると、1990年代後半の二度にわたる特許法の改正は、これまでのものとは性格が大きく異なっていた。権利付与の迅速化や保護の確保だけでなく、付与された知的財産権の価値をいかに高めるかということが目的となっていたからである。フロントランナーとしての日本の地位を反映したものであり、付与された財産権の価値を高めて国全体のイノベーション促進に如何につなげるかが政策課題となっていたことが背景にあった。97年4月、工業所有権審議会制度部会に設置された損害賠償等小委員会が検討を進め、12月にまとめた答申を基に制度改正が準備された。改正法は98年5月に公布されたが、改正点は、①民事上の救済を見直したことである。これは、現行制度では無体の財産である特許権を侵害されているのか否かの立証が難しい状態を緩和しようとしたものだった。侵害人側が侵害に近い行為を行いながら、見つからなければそのまま事業活動を継続し、たとえ発覚したとしても通常の実施料相当額を事後的に支払えば済むであろうという事態が許容されかねない制度設計だった。これを改善するため、逸失利益立証の容易化、具体的事情を考慮した実施料相当額の認定などが行われることとなり、あわせて②刑事罰の見直しも加えられた。

このように制度の上で侵害行為や損害額の立証を容易化しても、実際に侵害者からこれらの証拠を集めることは容易なことではなかった。そこで、訴訟手続面で権利者（原告）の立証活動を容易化する手段の必要性が高まっていった。1999年3月に公布された改正法では、侵害者が営業秘密の権利を盾にとるなどして行為の開陳を否認する際、そうした行為を簡単に認めさせないようなルールを整え、審理の促進を期した。また、審査請求期間が最大7年から3年に短縮された。これは、特許出願した権利を審査するかどうかを出願者が検討する猶予期間を短縮し、第三者に対して権利化が不確定な時期をできる限り少なくして、技術利用に道を開く意図であった。

なお、2000年以降も、特許法・実用新案法の改正は続いた。「プロパテント政策」の方向性に従い、技術の発明や考案を強く、広く、早く保護するための制度改正があり、02年の間接侵害規定拡充、04年の刑事罰の強化などが主要なものであった。

第二に、意匠法が改正された。1990年代後半になると、「デザイン」が製品の魅力や競争力を構成する重要な要素とみなされるようになった。しかし、59年以来大幅な改正が行われてこなかった意匠制度によっては、デザイン開発の多様化のみならず、巧みな模倣に対応することが次第に困難となり、デザインへの投資を減退しかねないおそれが懸念されていた。そのため、97年4月に工業所有権審議会に意匠小委員会が設置されて議論が進められ、12月の答申を経て98年5月に特許法の改正と同時に改正法が公布されることとなった。改正点の一つは、部分意匠の保護であった。デザイン開発では、商品の高付加価値化・

差別化を図るために創作の重点が物品の部分に移行する傾向が観察されていた。なおかつ部分的なデザインの模倣が増加したため保護の必要性が高まっていたためである。そのほか、創作容易性の要件が引き上げられた。改正はこれにとどまらず、「プロパテント政策」に即した保護の改善が試みられ、2006年6月に改正法が公布され、意匠権の存続期間延長、画面デザインの保護拡充などが進められた。

第三に、商標法の改正が行われた。1990年代には、経済活動の国際化が進み商標制度の調和や簡素化が課題となり始めていた。94年ジュネーブで開催された外交会議では、これらの課題の克服を目的とした商標法条約が採択され、日本もこれに応じる必要に迫られた。また、国内においても不使用商標の累積によって商標の選択肢が狭められるといった課題が浮上していた。これらを背景として96年12月に改正法が公布された。商標法条約に対応した改正は、①一出願多区分制の導入であった。日本の商標法は、指定商品または役務を「政令で定める商品及び役務の区分内において」指定しなければならないとする一出願一区分の原則を規定し、その区分内であれば複数の商品または役務を指定しても差し支えないとしていた。これに対して、商標法条約は一出願多区分制の採用を義務づけたため、改正が必要になったからであった。これには、出願人が区分毎に願書を作成する必要がなくなり手続の簡素化が図られるといった利点があった。このほか、②願書・申請書の記載事項簡素化、③更新時の実体審査及び登録商標の使用チェックの廃止、④代理に関する手続の簡素化などが進められた。また不使用商標対策としての改正は、不使用取消審判制度の改善などであった。これは、不使用商標の保有に対する公益的観点からのチェック手段を強化するといった対応であった。ほかにも、商品・サービスのライフサイクルが短期化したことを背景とした早期権利付与の確保、全国的に名が知られ高い名声や信用を得ているとみなされる著名商標等に対する保護の改善、立体商標制度の導入、団体商標制度の導入などの改正が行われた。

国際的な要請と国内の圧力に応じて改正された商標法は、1999年に再び改正されることになった。これは、商標の国際登録システムを定めたマドリッド協定議定書（「マドリッドプロトコル」）に加盟するため国内の仕組み作りを進めたものであった。このマドリッドプロトコルは、商標の国際的な保護を要請する声の高まりを背景として、89年6月に採択されたもので、95年12月に発効し96年4月から制度運営が開始されていた。この制度運営に応じ、条約に伴う規定の整備や商標審査期間の法定化などが進められた。このほか、2005年には、地域団体商標制度を導入し、地域ブランドの保護を強化する改正が行われた。

第四に、不正競争防止法の改正があった。その内容は、一つには、デジタルコンテンツ保護の観点から、不正行為を規制するための1999年の改正であり、2001年には、ドメイン名を不正に取得する行為などを規制するため再び改正が実施された。さらに、03年の改正では、営業秘密の侵害に対する刑事罰の導入とその強化が図られた。既に、90年の改正によって営業秘密に関する不正競争行為に対しては差止請求や損害賠償請求を認めるなど民事的救済措置が講じられていたのであるが、その不十分な点を改善したことになる。96

年に米国が経済スパイ法を制定したことも影響していた。

第五に、「知的財産権の広い保護」に向けたとりくみがあった。「21世紀の知的財産権を考える懇談会」が1997年にまとめた報告書は、バイオなどの先端技術分野、ソフトウェア、ビジネスモデル等の新領域といった今後の発展が見込まれる人類の知的創造にかかわる分野に対する広い保護を想定していた。発明に関する旧来の定義が提供する枠組みとの整合性を図ることが難しくなっていた分野の発展が想定され、権利保護対象の拡大が求められていた。

このうちソフトウェアについては次のような展開をみせた。前節で考察したように、1984年の著作権法改正によってソフトウェアを著作物とみなす判断が進められたとはいえ、これは最適な保護を保証するものでは必ずしもないとの考え方が次第に浮上した。例えば、元のソフトウェアのアイデアを盗用し新たな表現方法で別のものを作成するようなケースが想定され、アイデア自体の保護が求められるようになっていた。

特許庁は1993年に審査基準を全面的に改訂し、再び特許法の枠組みにおける保護の可能性を模索した。そこでは、「自然法則の利用性」の判断指針として、①ソフトウェアによる情報処理に自然法則が利用されていること、②ハードウェア資源が利用されていること、いずれかの条件が満たされているときとするとされていた。だが、ソフトウェア自体を「物の発明」とみなす方法までには至らなかった。

特許庁はさらに検討を進め、1997年2月に「コンピュータ・ソフトウェア関連発明の運用指針」を策定し、新たに「コンピュータ・プログラムを記録した記録媒体」が特許の対象となることを示し（媒体特許）、新たな地平を切り開いた。これによって、93年指針の抜け道でもあった、当該ソフトの特許をパッケージソフトの販売などとして侵害する行為が対象に含まれることになった。さらに、2000年12月にも「コンピュータ・ソフトウェア関連発明に関する審査基準」が改訂され、媒体に記録されていないコンピュータ・プログラムを「物の発明」として扱うことが明示されることになった。この判断は、02年の特許法改正によって法律上も明確にされるに至った。こうしてソフトウェアの権利保護は特許法の枠組みにおいても整備されていった。

こうしたソフトウェアの特許保護に関連して、ビジネスモデルをどこまで特許によって保護するのかという論点も議論の俎上にのぼり始めた。とりわけ1998年に米国で金融業務に関するビジネス・メソッドが特許の有効性をもつという判例が出されて以来、そうした考え方が浮上していった。上記、2000年12月の審査基準改定は、ビジネス関連発明（コンピュータやネットワーク等を利用したビジネス方法に関連する発明）に関するとりあつかいの明確化を図るものでもあった。

このようなビジネスモデルの権利を保護することが必要か否かといった議論は、権利保護の広がりやを意味しており、それに伴って新たな課題も浮上していった。すなわち、特許法が提示する「自然法則性」の枠組みを最適なものとは必ずしもみなすことができないという問題であった。しかし、その一方で、自然法則性の基準を変更するのであれば、新た

な基準が必要となる。そのためには、現状の基準で保護対象とできない知的創造活動としてどのようなものが存在し、それを特許制度下に収める必要性の強さとそれに伴う問題点がいかなる状況の下に見出すことができるのかなどの慎重な検討が要請された。

第六に、模倣品・海賊版対策が進められた。この問題は、各省庁においても課題となり得る対象であり、通産省も知的財産を保護強化する政策の一環として比較的早くからこの問題に対応していた。すなわち、1993 年以来、特許法等の改正による刑事罰の強化と 95 年に発効した TRIPS 協定を背景として大蔵省関税局などが知的財産侵害物品の水際取締に力をいれていた。こうした運用強化に協力しながら通産省では、96 年以降に特許庁が模倣被害調査を実施した。その後、省内に経済産業政策局長と特許庁長官との私的懇談会として設置した「産業競争力と知的財産を考える検討会」が、2001 年 12 月に「模倣品等知的財産権侵害品に対する対策の強化について」と題する特別提言を行った。こうした動きを受けて 02 年 7 月にまとめられた知的財産戦略大綱、同年 12 月に制定された「知的財産基本法」では、模倣品や海賊版の取締強化が謳われるようになった。さらに 04 年 8 月には、「知的財産推進計画 2004」に基づき、模倣品・海賊版問題に政府全体が一体となって対応するため、政府全体の一元的な相談窓口として経済産業省製造産業局に模倣品対策・通商室が設置された。この窓口を介して、権利者等から相談・問合せ・情報提供の受託、関係省庁との連絡が進められることになった。

このほか第七に、大学等の知的財産振興と産業界への円滑な技術移転、第八に、知的財産権の流通とその活用が進められた。後者については、前記「21 世紀の知的財産権を考える懇談会」がまとめた 1997 年 4 月の報告書が、特許を活用した新規事業の創出を促すとともに、特許によるライセンス収入や譲渡収入の増加を図るため、「特許市場」を創設することを提言していた。具体的には、①休眠特許の活用促進、②知的財産権の金融商品化とともに、大学や公的研究機関におけるリエゾン機能（研究成果の権利化、技術移転、事業化）の強化を図るべきとしていた。特許は実際に活用されて初めて意味をもつという考え方に立脚して、未確定の事業計画に基づいた権利や他社の活動を牽制する予防的な権利などを有効化させることを求めている。また、大学の研究成果をより活用できる基盤を整えようと訴えていた。特許庁は、97 年以降、この提言に沿って様々な方法を講じていった。例えば、特許流通アドバイザーの派遣などが行われ、開放特許情報等の提供・活用として、特許流通データベースの整備、開放特許活用例集の作成が進められた。なお、特許庁のこうした特許流通促進事業は、2001 年度以降、独立行政法人工業所有権総合情報館にその大部分のものが引き継がれた。さらに、第九に、産業財産権情報の提供と普及にとりくんだことがあった。この内容は、第 3 章で述べることとする。

### 第 3 章 知的財産制度の運営基盤の整備

#### 1. 総論

本章では、これまで見てきた諸制度の改善・整備を支えた具体的な基盤、すなわち、人員体制、インフラ整備といった事柄について検討する。こうした制度運営の基盤的な事柄が問題とされたのは、産業財産権制度の利用状況に応じた対応が時期毎に様々な角度から求められたからであった。

1990年代前半までの状況についてみれば、産業財産権制度の利用が増大したのは50年代後半以降であった。産業財産権四法の出願数をみると、53年に10万件を回復した後、62年20万件、66年30万件、70年40万件、72年には50万件を突破するという推移をみせた。それだけ審査処理などの負担が高まった様子が想像されよう。その後も出願数は一貫して伸びた。80年代後半に入ると新たな問題が浮上した。すなわち、より高度な技術的創作を対象とした特許の件数が増加したこと、87年の法改正によって多項制が採用され一つの発明を多面的に複数の請求項に記載する出願が認められたこと、審査対象技術が高度化したことなどであった。これらに基づいて特許庁の審査負担はさらに増大した。

特許庁は、1982年夏に庁内委員会として「工業所有権長期問題検討委員会」を設置し、対策を練った。83年3月の最終報告書「明日の工業所有権行政を目指して」は、①「21世紀に向けて解決すべき課題」として、「出願の急増への対応、処理期間の長期化の阻止のために、抜本的な改革を行うことにより、迅速・的確な審査・審判という期待に応え」ることなどを指摘した。そのため②「施策の方向」として、「事務処理・サーチのコンピュータ化を一層推進することにより、資料・書類の電子ファイル化等の総合的コンピュータ化を中心としたトータルシステムを構築」することなどを提唱した。加えて③「産業財産権行政の財政基盤の確立」も必要と考えられていた。これらの検討を踏まえて、83年秋以降は、特許特別会計制度の創設、ペーパーレス計画の策定等に関する具体的な施策が展開され、その成果も次第に実を結んでいった。90年の日米構造協議最終報告書に盛り込まれた「5年以内に平均特許審査処理期間を24か月以内に減ずるよう最善の努力を払う」との目標が、目標年次である95年に達成されたことが、そうした評価を裏付けている。これには、90年6月に施行された「工業所有権に関する手続等の特例に関する法律」によって、電子出願や業務のアウトソーシングに道が開かれたことも影響したと考えられる。

しかし、1990年代後半以降は再び同様の課題が浮上した。特許・実用新案の出願件数が2000年以降、再び増加したのである。99年の特許法改正が審査請求期間を7年から3年に短縮したことによって一時的に審査請求件数が急増したことを主な要因とした。一時的なものだったとはいえ、特許庁の審査体制強化、効率化のさらなる推進による審査の迅速化が再び大きな課題となった。02年7月にまとめられた「知的財産戦略大綱」は、迅速かつ的確な審査を実現するための行動計画を提示した。さらに、03年3月に施行された「知的財産基本法」に基づいて、毎年「知的財産推進計画」が策定されることになった。04年6月の「知的財産推進計画2004」は具体的な目標を設定し対応を求めた。これに沿って04年以降、特許庁は「特許審査迅速化の中・長期目標を達成するための実施計画」を策定し、その達成状況を年度終了後に公表することとした。新たなとりくみの成果もあって、08年

以降、審査順番待ち件数は急速に減少することになった。

## 2. 財政基盤の確立（特許特別会計制度の創設）

1980年代初頭の特許庁における設備は、「投資不足による経営資源不足状態」にあった。81年の事例によれば、出願件数と比べた人員は、米国と西ドイツをはるかに下回っていた。さしあたり、ペーパーレス化による負担の緩和が期待されたが、そのための必要資金をいかに調達するのかという問題が一方で浮上していた。低位に抑えられていた利用料金の引き上げが検討され、制度利用者が支払った料金を確実にこの制度の運営に使われることの担保として特別会計制度の導入が考えられた。83年3月に上記特許庁の委員会がまとめた報告書では、利用料の引き上げに基づく増収分を、工業所有権行政に必要な経費に充当するため特別会計制度を導入することを提言していた。これを受けて特別会計法は83年7月に施行されることになった。その意義は、第一に、財政基盤の確立によって設備の導入が図られたこと、第二に、制度利用者が制度を支える役割をもつことを自覚するに至ったこと、第三に、特許庁が料金に見合うサービスの提供を自覚し生産性を高める意識をもつことにつながったことなどにあった。

## 3. コンピュータシステムの導入と拡充

1980年初頭に、特許庁が長期ビジョンとして打ち出した対応策が総合的なコンピュータシステムの導入による業務の機能強化であった。その期待は二つあった。第一に、審査業務へのコンピュータ活用である。先行技術との対比等が容易化することが目指された。第二に、特許庁内の業務処理への応用である。これらの期待を見据えながら、83年10月には庁内に特許事務総合機械化システム対策本部が設置され検討が進められた。84年には特許庁行政全般の総合的なコンピュータ化及びデータベース化を図る「ペーパーレス計画」が策定された。期間を10年間とし、特許情報の検索システムと電子出願・事務処理システムを開発し、それらの運用にこぎ着ける計画であった。この計画は、当初期待されたような①審査処理の効率化、②事務処理の効率化、③特許情報提供サービスの充実のほか、④国際協力の積極的推進までも実現しようという意欲的なものだった。

このうち、過去の特許等を確認できる検索システムは「検索用データベース」の進展を待って、1994年から利用可能となった。これは業務資料用であった。外部に対する「総合資料データベース」は、86年から随時利用が開始され、99年にはインターネットを利用した検索を可能としていった。このほか、電子出願も徐々に進められた。

## 4. 審査事務環境の整備

特許庁では、適正かつ妥当な審査基準を作成するため、1963年4月に産業別審査基準作成評議会を設置していた。作成されていった審査基準は、審査便覧、一般審査基準および産業別審査基準からなっていた。これらの基準について80年代には欧米との調和を進める

必要性が増し、87年以降には制度改正の圧力が国内からも加わった。コンピュータ・ソフトウェアやバイオテクノロジー等の技術分野への適切な対応が必要であると考えられたためであった。特許庁は90年度から従来の審査基準を見直し、関係行政機関および関係団体の意見を聴取していった。審査基準を全面的に統合した一般基準である「特許・実用新案審査基準」は、93年6月に公表された。このほか、意匠や商標の審査基準も90年代に精緻化されていった。

#### 5. 外部資源の活用（業務のアウトソーシング）

ペーパーレスシステムの導入は、書籍の電子化等の新たな業務を発生させた。のみならず、従来の業務が効率化された反面、コンピュータシステムを前提とした先行技術調査業務等の業務量はむしろ増していた。特許庁は、①コンピュータデータベースを用いた先行技術調査およびこれに必要なターム付与等の業務、②書面により行われた手続を電子化させるといった情報処理業務を外部に委託することによって業務の効率化を進めた。このうち①については、過去の特許・実用新案公報を電子化しこれにFタームを付与したFタームデータベースの作成が必要であり、その外注化が実施された。1985年12月に設立された財団法人工業所有権協力センター（IPPC）は、手続特例法に基づいた先行技術調査の指定調査機関として90年10月に指定を受け、Fターム検索システムを用いた先行技術調査業務を開始した。2004年には手続特例法が改正され、公益法人であることの条件が撤廃されたので、指定調査機関は法定要件を満たす機関であれば登録によって外注を引き受けることを可能とし、外注市場の競争的な環境が整えられた。後者の②も90年頃から具体化していった。これら以外にも、産業財産権情報の提供業務委託などが80年代後半から進められた。

#### 6. 産業界における出願行動の適正化

特許庁が進めた業務の効率化は、企業側に対して出願・権利化行動の適正化を求めるものでもあった。そうした施策は三段階に分けて進展した。第一は、1970年代後半から進められた適正化施策であった。その内容は、特許庁自らが審査基準の統一・改善を図り、要件を満たさない出願には厳正に対処し、また出願人に対して①事前評価、事前調査の励行、②特許庁との協力体制の確立、③公開技報の活用を奨励することを主としたものだった。しかし、80年代に入っても、不十分な事前調査や発明評価の甘い状態のまま出願する企業が相次ぎ、審査において約半数が拒絶されるといった事態が続いた。そこで、第二に、85年以降のような対策が具体的に実施された。その施策の特徴は、効率的な権利取得度を示す指標である「公告率」を企業における特許管理の主要な指標として導入したことであった。すなわち、84年の特許・実用新案登録出願が2,000件以上であった企業31社を対象として、これらの企業の協力を得て、公告率が60%以上となるように特許管理の改善計画（企業特許管理行動指針）[AP60]を策定した。88年からは[AP60]をより発展させ、欧

米並の公告率である 80%を目標とする重点的審査請求計画〔AP80〕の策定および実行が進められた。この効果は 90 年代に入ってから表れ、大手企業の出願件数は顕著に減少し、実用新案の出願件数も減っていった。

2000 年以降も適正化の努力は重ねられた。2000 年に特許出願が再び急増したことに対応する必要性があったことに加えて、同年 1 月には WTO の TRIPS 協定が途上国において履行期限をむかえており、グローバルな特許保護への期待も高まっていたからであった。そこで、02 年 7 月にまとめられた知的財産戦略大綱に基づき行われたのが第三の対策であった。すなわち、03 年 5 月に成立した特許法等の一部改正法によって特許関係の料金体系見直しを進めて審査請求料を大幅に引き上げ、重要性の低い出願について審査請求が抑制されるように措置した。また、同じ年の 7 月に特許庁が作成した「特許戦略計画」は、企業による審査請求にかかわる改革が必要であるとし、3 月に経済産業省が策定した「知的財産の取得・管理指針」を様々な機会を利用して普及・啓発することに努めることとした。その後も、こうした産業界の知的財産取得・管理戦略の高度化を慫慂する施策が、料金制度の見直しとともに進められた。いうまでもないことであるが、これらの適正化施策は、単に特許庁の審査業務量を減少させることを目的としたものではなく、むしろ企業発展に知的財産制度の活用を促すために、各企業が的確な知的財産戦略を構築し実践できるようなアドバイスを与えるという観点から考えられたものでもあった。

#### 第 4 章 21 世紀の知的財産戦略の国家的取組

1990 年代後半以降の制度改正によって、日本の知的財産政策はその守備範囲と視野を拡大し強力に推進する方向性に舵をきった。キャッチアップからフロントランナーに躍り出した日本経済が、国際的な産業競争力を推進し拡大するためには知的財産の創造、保護、活用が重要な要素になるだろうと判断されたためである。特許庁長官の私的諮問機関として設置された「21 世紀の知的財産権を考える懇談会」が 97 年にまとめた提言は、こうした知的財産政策の方向性を示した嚆矢であった。21 世紀に入ってから、我が国の科学技術力向上および産業競争力の強化が引き続き重要な政策課題と認識され、様々な施策が展開され続けた。2002 年 2 月には小泉純一郎内閣総理大臣が、所信表明演説において知的財産戦略会議をたちあげ必要な施策を推進することを明言するに至っていた。

2002 年 3 月に第 1 回会合を開催した知的財産戦略会議は 03 年 1 月までに 8 回開催され、当初から「知的財産戦略大綱」を策定することを目標としていた。02 年 7 月の第 5 回会合の場でまとめられた大綱は次のような特徴をもっていた。第一に、我が国の産業競争力が低下しているという懸念が高まっており、知的財産の創造・保護・活用を進めることの重要性が明確化された。第二に、知的財産と呼ばれるものの本質は「情報」であり、有体物とは異なった性質であって、「情報財」にふさわしい取り扱いが必要であるという認識も明示された。第三に、以上の認識に基づいて知的財産に関する施策について幅広い対応を提

言した。こうした提言が契機となって、とりわけ創造戦略においては、総合科学技術会議や文部科学省が推進してきた科学技術政策と、特許庁や経済産業省などが進めてきた施策とを有機的に関連させ、政策を総動員する道が切り開かれていった。第四に、知的財産活動を支える人的基盤の充実を課題とした点にも新しさがあった。第五に、大綱の趣旨を具体化するため「知的財産基本法（仮称）」の制定を求めている。

2003年3月に施行された「知的財産基本法」は、大綱の理念を具体化するための基本的な事項を定めると同時に、なおかつ国、地方公共団体、大学、事業者の責務を明らかにするものであった。また、知的財産政策の推進体制について、内閣総理大臣を本部長とする知的財産戦略本部を設置し、同本部が「知的財産の創造、保護及び活用に関する推進計画」を作成しなおかつその実施を促すことを定めた。知的財産戦略本部は、03年3月に初会合を開き7月には初めての推進計画を策定し、これに基づいて04年以降、様々な立法措置が展開され、知的財産の創造、保護、活用という政策理念が具体化されていった。

1980年から2000年までの20年間における知的財産政策は次のように概括できるであろう。技術力の向上や情報化の急速な進展に伴って、審査手続や事務処理に限界が画され、あるいは権利対象となり得る新たな対象が増えたため、国内の知的財産制度を改革する努力が積み重ねられていった。一方で、知的財産制度の国際化も進められた。日本も世界の知的財産制度をリードすべく、各国の制度と国際的な調和を図り、また協力関係の構築を模索するために様々な方法を模索した。これらを背景とした制度改革や制度を運営する基盤が整えられてゆくなか、90年代後半に入ると本章で指摘したような創造、保護、活用を理念とするような知的財産政策が重視されるようになった。産業技術力を高める政策課題の浮上を背景としながら、知的財産制度を大切にす政策の重要性がより高まってきたのである。