

諮問庁：特許庁長官

諮問日：平成30年10月18日（平成30年（行情）諮問第460号）

答申日：令和元年6月25日（令和元年度（行情）答申第74号）

事件名：パトリス（PATOLIS）の開発・運営に関する業務委託・請負契約書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「昭和40年代中盤からのパトリス（PATOLIS）の開発・運営に関する特許庁（JPO）と電機会社（特定会社A等）間の業務委託・請負契約書。」（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成28年10月21日付け20160921特許1により特許庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

PATOLIS（パトリス）（以下「パトリス」という。）は、昭和53年開始から平成11年の「特許電子図書館（IPDL）」（以下「電子図書館」という。）開始に至るまで我が国唯一の産業財産権情報検索システムであり、財団法人1及び財団法人2がパトリスサービスを提供していたときは世界一の規模で実務上不可欠なデータベースを有しており、日本特許庁も出願データ等を提供していた検索システムである。このパトリスは昭和46年の財団法人1設立以来、特許庁は特定会社Aに外注する形で開発を進めているとされている。したがって、昭和40年代中盤からのパトリスの開発・運営に関する特許庁と電機会社（特定会社A等）間の業務委託・請負契約書が存在しているはずである。不開示理由として「上記開示請求に係る文書の存在は確認できなかったため。」旨記載されているが、元々なかったのか？それとも以前は存在したが、廃棄したのか？又は公文書館に移管されたのか？、もし廃棄された場合は、保存期間及び廃棄年月日を、もし公文書館に移管されたのな

ら移管年月日を明確にしてもらいたい。

よって、原処分を取り消す旨の決定を求める。

(2) 意見書

理由説明書の記載は、客観的事実に反し、違法かつ不当である。以下、詳述する。

ア パトリス開発・パトリス運用開始・パトリス譲渡等の特許庁情報システムの簡単な時系列

- ① 昭和45年改正により、出願公開制度が採用されたことに伴い、国会で「新規性調査機関」の設立を決議。
- ② 昭和46年、財団法人1が設立され、パトリス検索システムの開発が開始される。
- ③ 昭和53年、パトリス完成・運用開始（特定会社Aが受注。）。
- ④ 昭和59年、特許庁、ペーパーレス計画の実施・開始。
- ⑤ 昭和60年、財団法人1を改組し、財団法人2の設立（実質的には、財団法人の名称が財団法人1から財団法人2に変更されたということである。）
- ⑥ 昭和62年3月20日、「特許庁保有のデータベース等に係る著作権の使用許可要領（62特総第318号）」（以下「使用許可要領」という。）（下記ケ（ア）参照）を制定。
この使用許可要領により、特許庁保有データベースの著作権を「行政財産たる国有財産」と規定する。この点の詳細は、特許庁保有データベースが行政財産たる国有財産である旨の立証資料（下記イ）で述べる。
- ⑦ 平成10年2月、パトリスのインターネットWEB検索サービスが開始される。
- ⑧ 平成10年3月26日、荒井特許庁長官が「特許庁データ販売事業の許可要領（10特総第313号）」（以下「販売事業許可要領」という。）（下記ケ（イ）参照）を制定する。
この販売事業許可要領により、特許庁保有データを特許庁データとパトリスデータとに二分した。この点の詳細は、特許庁保有データベースにおける特許庁データとパトリスデータとの二分化の過程（下記ウ）で述べる。
- ⑨ 平成10年4月、特許庁、整理標準化データ施策を開始。
- ⑩ 平成11年3月、電子図書館開始。
- ⑪ 平成11年10月、パトリスのフルテキスト検索サービスが開始される。
- ⑫ 平成12年11月30日、財団法人2の評議員会及び理事会に

においてパトリスの民間企業への譲渡を決議した。すなわち、パトリスの所有権を財団法人2から民間企業へ移転することを決議した（下記ケ（ウ）参照）。

- ⑬ 平成13年4月、特定会社Bがパトリスサービス開始（入札で財団法人2を介して特定会社Cが受注。）。
- ⑭ 平成26年、特定会社Bが倒産し、特定会社Dがパトリスを譲り受ける。現在に至る。

イ 特許庁保有データベースが行政財産たる国有財産である旨の立証資料

昭和62年3月20日、使用許可要領（下記ケ（ア）参照）を制定。この使用許可要領では、特許庁保有データベース等の著作権の具体的内容を別表として次のように記載している。

（別表省略）

この使用許可要領により、特許庁保有データベース等の著作権を「行政財産たる国有財産」と規定する。具体的には、次のとおりである。

この使用許可要領2条は、「特許庁保有データベース等の著作権の使用を国有財産法18条3項により許可する」旨次のように明確に規定されている。

（省略）

したがって、この使用許可要領では、上記国有財産法18条3項に規定するとおり、特許庁保有データを行政財産である「土地」とみなし、この行政財産たる特許庁保有データを財団法人2に貸し付ける法形式を採用していることになる。

また、国有財産法18条3項中の「前項第二号に掲げる場合において」の文言があり、この国有財産法18条2項2号は、「国が地方公共団体又は政令で定める法人と行政財産である土地の上に一棟の建物を区分して所有するためその者に当該土地を貸し付ける場合」と規定しているところから、特許庁は、特許庁保有データを土地とみなし、この特許庁保有データを財団法人2に貸し付け、財団法人2による開発成果物たるパトリス検索システムを「一棟の建物」とみなし、「区分して所有する」の文言から、この「一棟の建物」たるパトリス検索システムを特許庁と財団法人2との共有にしようとい図していると推測することができる。国有財産法によると国有財産は、行政財産と普通財産よりなるが、具体的に国有財産法3条に次のように規定されている。

（省略）

したがって、この使用許可要領においては、特許庁は、特許庁保有データ等を普通財産ではなく行政財産とみなし、国有財産法2条2項により、特に公用財産又は公共用財産であるとみなしていることになる。

したがって、この使用許可要領及び国有財産法により、特許庁は、財団法人2に行政財産である国有財産たる特許庁保有データ等を交付（より正確には「無償貸与」）し、この国有財産たる特許庁保有データ等を使用して財団法人2がパトリスサービスを提供していることになる。

また、この使用許可要領の正式名称「特許庁保有のデータベース等に係る著作権の使用許可要領」のとおり、使用者（この場合は財団法人2）から特許庁保有のデータベース等の使用により著作権使用料を徴収するためのものであるから、データベース等の所有権は特許庁にあることが当然の前提となっている。具体的には、この使用許可要領の別表によると、特許庁保有のデータベースの区分として「書誌データベース（特許・実用新案出願マスターテープ等）」、「文献データベース（総合資料電子ファイルデータベース、公開特許英文抄録データ等）」、「検索用データベース（Fターム検索マスター等）」及び「出版物（公開特許英文抄録誌、米国特許発明明細書翻訳抄録誌等）」の四区分としてこの区分に応じた著作権使用料を徴収している。

上記のことから、特許庁が行政財産に属する国有財産である特許庁保有データ等を財団法人2に無償貸与し、この無償貸与された特許庁保有データ等を使用して財団法人2は、パトリス検索システムを開発し、パトリスサービスを提供していることになる。財団法人2は、無償貸与された特許庁保有データを使用している以上、開発されたパトリス検索システムの所有権も特許庁すなわち国有財産であるとするのが筋である。例えば、特許庁・財団法人2間のパトリス検索システムの開発に関する契約は、民法上の請負契約の要素が大きいと思う、すなわち、特許庁が注文主であり、財団法人2を請負人とする請負契約において、財団法人2が開発した目的物たるパトリス検索システムの所有権は特段の事情がない限り、注文主たる特許庁にある。この点は、特に、注文主たる特許庁が出願データという材料を100%提供していることから、目的物たるパトリス検索システムの所有権は、注文主たる特許庁にあるというべきである。

このように、特許庁保有データベース等は行政財産たる国有財産であり、この特許庁保有データベース等を特許庁が財団法人2に無償

貸与する法形式で提供され、財団法人2（前財団法人1）が特定会社Aに開発委託する形で、パトリスを昭和53年に開発し、以降平成13年3月31日まで運用していたのである。

したがって、昭和46年から昭和53年に特定会社Aに開発委託することにより、パトリスが開発されることになるが、特許庁、財団法人2（前財団法人1）及び特定会社Aの三者間の関係は簡単に図示すると次のようになる。

（図省略）

このように、上図のごとく、特許庁が所有する特許庁保有データベース等を財団法人2に無償貸与した結果、財団法人2が特許庁保有データベース等を占有し、この状態で財団法人2（前財団法人1）が特定会社Aと開発委託契約・請負契約を締結していたと判断される。又は、特許庁が特定会社Aと開発委託契約・請負契約を締結していたか、又は、特許庁と財団法人2（前財団法人1）とが共同して特定会社Aと開発委託契約・請負契約を締結していた可能性も考えられる。

にもかかわらず、平成9年ないし平成13年に至る過程で特許庁保有データベースが特許庁データとパトリスデータとに二分化され、この二分化された一方のデータであるパトリスデータが平成13年4月1日に民営化されることになる。この点に関する詳細を次のウ特許庁保有データベースにおける特許庁データとパトリスデータとの二分化の過程で述べる。

ウ 特許庁保有データベースにおける特許庁データとパトリスデータとの二分化の過程

（ア）平成10年3月26日、荒井特許庁長官が販売事業許可要領を制定し、いわゆる整理標準化データ施策を始める。

この販売事業許可要領1条では次のように規定されている。

（省略）

この規定によると、「特許庁保有のデータベース」とは、別表1に掲げるデータベース又は別表2に掲げる商標出願データのデータベースをいい、「特許庁データ」とは、特許庁保有のデータベースから特許庁が抽出したデータ又は紙媒体による公報若しくは読み取り専用光ディスクによる公報（インターネットを通じて発行する公報に掲載されている事項を記録した読み取り専用光ディスクを含む。）をいう。このように、「特許庁データ」とは、①「特許庁保有のデータベース」から特許庁が抽出したデータ、②紙媒体による公報及び③読み取り専用光ディスクによる公報（インターネットを

通じて発行する公報に掲載されている事項を記録した読み取り専用光ディスクを含む。)の三項目からなり、「特許庁保有のデータベース」の全てが「特許庁データ」に含まれるわけではないのである。具体的には、平成5年以前の電子データは含まれていない。すなわち、平成5年以前の電子データは、行政財産たる国有財産のままであり、パトリスデータを意味する。

この点を簡単に図示すると次のようになる。

(図省略)

すなわち、「特許庁保有のデータベース(全体)」を上図のように「(特許庁データ)」と「(パトリスデータ)」とに二分したことになる。つまり、整理標準化データの対象となるデータは全ての特許庁保有データではなく、パトリスデータを除く「特許庁データ」のみである。ここで明確なことは、パトリスデータも特許庁データと同様に特許庁保有データであるということである。

- (イ) 平成10年4月1日、上記特許庁データを対象にした整理標準化データ提供施策の開始(ゆえに、この整理標準化データの中にパトリスデータは含まれない。)
- (ウ) 平成11年3月、上記特許庁データを対象にした電子図書館の開始(ゆえに、この電子図書館の中にパトリスデータは含まれない。)
- (エ) 平成12年11月30日、財団法人2の評議員会及び理事会が開催され、財団法人2の一部民営化すなわちパトリスの民営化の決議がなされる。
- (オ) 平成13年4月1日、パトリス民営化が実施に移され、財団法人2からパトリス検索システムの譲渡を受けた特定会社B(初代社長:特定個人・前財団法人2理事長)がパトリスサービスを提供し始める。

このように、下図及び下記のごとく、特許庁保有データを特許庁データとパトリスデータとに二分し、特許庁データを対象として整理標準化データ提供施策(平成10年4月)及び電子図書館(平成11年3月)が開始され、パトリスデータを対象としてパトリス民営化がなされ特定会社Bに譲渡された(平成13年4月)。

(図及び記載省略)

なお、特許庁保有データは、特許庁が財団法人2に無償貸与することにより、財団法人2が占有している状態である(次図参照)。このように、特許庁データもパトリスデータも共に財団法人2が特許庁から無償貸与することにより占有しているが、特許庁の公式説

明によると、「特許庁データは特許庁が所有しているが、パトリスデータは財団法人2が所有している」ということである。この特許庁の公式説明が客観的事実に反し、「ユーザーを含む国民をだますための虚偽（大うそ）」である。

次図のごとく、平成13年4月にパトリスが特定会社Bに譲渡するまで、特許庁が財団法人2に特許庁保有データを無償貸与し、財団法人2が特許庁保有データ全てを占有していた。

(図省略)

平成13年4月にパトリスが特定会社Bに譲渡され、これにより、財団法人2からパトリスデータが切り離され、財団法人2は特許庁データのみを占有することになった(次図参照)。

(図省略)

エ 平成13年4月のパトリス民営化の法的考察

上記のごとく、パトリスデータベースは行政財産たる国有財産たる特許庁保有データベースの一部であり、このパトリスデータを含むパトリスの民営化は国有財産の無断譲渡に該当し業務上横領罪が成立する。

特許庁から提供されたデータは特許庁保有すなわち国有財産であるが、この特許庁から提供されたデータを元にして財団法人2が開発したパトリス検索システム自体は財団法人2のものすなわちパトリス検索システムの所有権は財団法人2にあるとする反論が考えられる。すなわち、パトリスを検索システムとデータベースとに区別して、データベースは国有財産であるが、検索システムの所有権は財団法人2に属するという反論である。

しかし、この使用許可要領により使用が実際に許可されたのは財団法人2のみであり、財団法人2は国有財産たる特許庁保有データベースを独占排他的に享受するとともに、パトリスの開発資金として税金や各種の補助金も投入されている以上、パトリス検索システムの所有権は国にあり、検索システムもデータベースも共に国有財産であると考えるのが整合的である。

ただ、いずれにせよ、つまり、この反論を採用したとしてもすなわちパトリス検索システムの所有権は財団法人2にありデータベースの所有権は国にあると考えても、今回の「財団法人2の一部民営化」すなわち「パトリスの民営化」においては、パトリスデータが譲渡されている。すなわち、特許庁保有データベースであるパトリスデータが譲渡されているので、行政財産たる国有財産の無断譲渡に該当することは間違いないのである。すなわち、今回の「財団法人

人2の一部民営化」すなわち「パトリスの民営化」は、行政財産たる国有財産の無断譲渡に該当し、国有財産法18条1項に規定する「行政財産は、」「売り払い」「することができない」に明確に反し、国有財産法18条5項により無効である。

オ 理由説明書における諮問庁の説明について

したがって、本件理由説明書において「パトリスは財団法人1が開発し、その後財団法人2に引き継がれ、保有されていたシステムであって、特許庁において過去にパトリスを保有したという事実はない。」旨記載されているが、この文章の前段の「パトリスは財団法人1が開発し、その後財団法人2に引き継がれ、保有されていたシステムである」というのは、所有権・無償貸与・占有という民法上の用語を用いて正確に表現すると、「パトリス（データベース・検索システム）のうちのパトリスデータベースという国有財産を使って財団法人1がパトリス検索システムを開発し当該パトリス検索システムの所有権も国有財産であって財団法人2がこのパトリス検索システムを占有していた」ということである。そして、この文章の後段の「特許庁において過去にパトリスを保有したという事実はない」は、パトリスが国有財産であるという客観的事実に反し、虚偽公文書作成罪に該当することになる。

特に、パトリスは国有財産の中の行政財産であるから国有財産法18条によりその処分は原則禁止されており、その処分の可否の判断のためにパトリスを管理する立場にある特許庁は財団法人2（前財団法人1）・電機会社間又は特許庁・電機会社間の業務委託・請負契約書を知らなければならない立場である。したがって、理由説明書において「本件開示請求に記載されているような特許庁と電機会社との業務委託・請負契約書は存在しない。」旨記載することは虚偽公文書作成罪に該当することになる。

したがって、諮問庁は、財団法人2（前財団法人1）・電機会社間又は特許庁・電機会社間の業務委託・請負契約書を保有しているはずであるから、これらの文書を開示すべきである。

カ 不開示理由の記載について

不開示理由として「上記開示請求に係る文書の存在は確認できなかったため。」旨記載されているが、本来なら、元々なかったのか？それとも以前は存在したが、廃棄したのか？又は公文書館に移管されたのか？もし廃棄された場合は、保存期間及び廃棄年月日を、もし公文書館に移管されたのなら移管年月日を当初から明確にしてみたい。

キ 審査請求から情報公開・個人情報保護審査会への諮問までの期間について

なお、本件開示請求に関し、平成28年10月24日に行政不服審査法による審査請求を行っているが、情報公開・個人情報保護審査会に諮問したのが平成30年10月18日である。すなわち、審査請求日から諮問日まで丸々2年という長期間を要しているが、開示請求者の知る権利が侵害されるとともに行政としての説明責任を果たしておらず、極めて遺憾である。なぜ、このように長期間かかったのか、明確にしてもらいたい。

ク よって、平成28年9月21日付け受付番号135号で請求のあった行政文書の開示について、法9条2項の規定に基づきなされた原処分を取り消す旨の決定を求める。

ケ 添付資料（いずれも省略）

（ア）昭和62年3月20日付け「特許庁保有のデータベース等に係る著作権の使用許可要領」（62特総第318号）

（イ）平成10年3月26日付け「特許庁データ販売事業の許可要領」（10特総第313号）

（ウ）平成12年11月30日財団法人2理事会議事録

第3 諮問庁の説明の要旨

1 原処分及びその理由

本件対象文書の開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書の存在が確認できなかったため、平成28年10月21日付けで不開示とする原処分を行った。

2 審査請求人の主張についての検討

パトリス（PATOLIS（Patent On-Line Information Systemの略））とは、財団法人1が昭和53年に開発した特許情報オンライン検索システムであり、その後、財団法人1により機能改善が図られるとともに、昭和60年に財団法人2に引き継がれ、平成13年に特定会社Bに譲渡されたものである。

上記のとおり、パトリスは財団法人1が開発し、その後、財団法人2に引き継がれ、保有されていたシステムであって、特許庁において過去にパトリスを保有したという事実はない。

そのため、本件開示請求に記載されているような特許庁と電機会社との業務委託・請負契約書は存在しない。

3 結論

以上のとおり、本件審査請求については何ら理由がなく、原処分の正当性を覆すものではない。

したがって、本件審査請求については、棄却することとしたい。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成30年10月18日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年12月12日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和元年5月24日 審議
- ⑤ 同年6月21日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書は、パトリスの開発・運営に関する特許庁と電機会社間の業務委託・請負契約書である。

審査請求人は、原処分取消しを求めており、諮問庁は、本件対象文書を保有していないとして不開示とした原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 本件対象文書の保有の有無について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア パトリスとは、昭和46年に設立された財団法人1が昭和53年に開発した特許情報オンライン検索システムの名称であり、財団法人1は、独自に蓄積した特許情報データと特許庁が保有する特許等の出願に係る書誌的事項及び審査経過情報を蓄積したデータをパトリスに組み込み、同年に、特許情報検索サービスの提供を開始した。

イ 昭和60年に、財団法人1及び社団法人Xの特許情報サービス部門が統合され、財団法人2が設立された。財団法人2は、パトリスを引き継ぎ、特許情報検索サービスを提供していた。

ウ 財団法人2は、平成13年4月1日にパトリスに係る事業部門を特定会社Bに譲渡した。

エ 以上のとおり、特許庁において、パトリスを開発、運営したことはなく、また、パトリスが国有財産となったこともないことから、パトリスの開発及び運営に関する業務委託・請負契約を電機会社との間で締結した事実もない。したがって、本件対象文書を作成も取得もしておらず、保有していない。

(2) 当審査会事務局職員をして、財団法人2のパトリスに係る事業部門以外の事業を承継し、その後、法人格を変更するも財団法人2の後進として存続している一般社団法人Yのウェブサイトを確認させたところ、財団法人1がパトリスを開発し特許情報検索サービスを提供していた旨、

財団法人1の後進である財団法人2がパトリスを引き継ぎ、特許情報検索サービスを提供していた旨及び財団法人2がパトリスを特定会社Bに譲渡した旨記述されていることが認められる。

上記に鑑みれば、特許庁はパトリスを開発又は運営したことはなく、パトリスの開発又は運営に関する業務委託又は請負契約を電機会社との間で締結した事実もない旨の諮問庁の上記(1)の説明は否定し難く、他に本件対象文書の存在をうかがわせる事情も認められないことから、特許庁において、本件対象文書を保有しているとは認められない。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 付言

原処分の不開示理由について、「開示請求に係る文書の存在は確認できなかったため」と記載されているところ、一般に文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実だけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄又は亡失したのか等、当該文書が存在しないことの要因についても理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであるといわざるを得ず、処分庁においては、今後の対応においては、上記の点につき留意すべきである。

また、本件は、審査請求から諮問までに約2年が経過しており、「簡易迅速な手続」による処理とはいいい難く、審査請求の趣旨及び理由に照らしても、諮問を行うまでに長期間を要するものとは考え難い。

諮問庁においては、今後、開示決定等に対する不服申立事件における処理に当たって、迅速かつ的確な対応が望まれる。

5 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、特許庁において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 佐藤郁美, 委員 中川丈久