

Title	仕組み解釈論と個人情報保護法の法目的
Sub Title	Systematic interpretation and purpose of the Act on the Protection of Personal Information
Author	大島, 義則(Oshima, Yoshinori)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2023
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.50 (2023. 3) ,p.[53]- 79
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	中村晶子教授・橋本博之教授・三木浩一教授退職記念号
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20230331-0053

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

仕組み解釈論と個人情報保護法の法目的

大 島 義 則

- I はじめに
- II 解釈学的方法論としての仕組み解釈の意義
- III 個人情報保護法における法目的論
- IV 個人情報保護法の法目的の変遷と仕組み解釈
- V 結論

I はじめに

本稿は、行政法の解釈学的方法論として提唱されている「仕組み解釈」論の意義を分析した上で、個別行政法の一つである個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。）の法目的と法的仕組みを、仕組み解釈論の見地から検討することを目的とする。

本稿では、まず行政法の解釈学的方法論としての仕組み解釈論の主唱者である橋本博之教授の学説の内容を、他の学説と比較しながら分析し、橋本学説における仕組み解釈論の特徴を素描する。一般的に、仕組み解釈論では、法の趣旨・目的の把握をするに当たって個別行政法の1条に置かれることが多い目的規定が重要な役割を果たすが、特に橋本学説における仕組み解釈論では「法的仕組み」の解析を通じて制度趣旨を摘出する方法論が採られている点などが特徴的であることを明らかにする。

次に、個別行政法の一つである個人情報保護法の法目的を定めた目的規定の解釈論を、仕組み解釈論に基づき検討する。個人情報保護法は、近年、多数の

法改正を重ねているが、「個人情報の有用性」に「配慮」しつつ「個人の権利利益」を「保護」することを個人情報保護法の法目的とする基本骨格には変更はない（個人情報保護法1条）。もっとも、「個人の権利利益」の意義については、平成15年の個人情報保護法制定当初から、その解釈論が変遷しているようにも思われる現象が生じている。本稿では、個人情報保護法1条の「個人の権利利益」の「保護」という文言が変更されていないにも拘らず、個人情報保護法の法目的が実質的に変動しつつある昨今の状況を、仕組み解釈論によって説明することを試みる。

II 解釈学的方法論としての仕組み解釈の意義

1 憲法的価値及び行政法の基本原理との関連性

橋本教授は、塩野学説の「仕組み解釈」論を、次のとおり整理する。

「①行政法令の条文は孤立して存在するのではなく、各法律の目的実現のための道具の一部を形成しており、条文解釈にあたり、当該法律全体の仕組みを十分に理解し、その仕組みの一部として当該条文を解釈する必要がある。その際、関連する他の法律まで視野を広げて考察しなければならないことがある。②個別行政法令の仕組みは、条文相互の技術的操作だけでは十分に理解できず、当該法律が奉仕する目的・価値との関連にも注意しなければならない。その際、憲法的価値も考慮しなければならない。③文理解釈・目的論的解釈等の区分は、個別行政法令の仕組みを理解する際の解釈方法として位置付けられ、いずれの解釈方法を採用すべきかは一概には言えない。④以上から、行政法規の解釈では、当該法律の奉仕する価値・目的を明らかにし、その上に立って、具体の条文についてどのような解釈方法をとるのが適格的であるかを考慮しつつ、法的仕組みを明らかにすることになる」¹⁾

橋本教授は、このような塩野学説について「文理解釈・目的論的解釈等の解

釈方法論とは別次元で、行政法に特有の『仕組み解釈』の方法が要請されることを、明快に指摘』しているとし、「とりわけ重要なのは、上記②の点、すなわち、行政法令の『仕組み解釈』にあたり、法の奉仕する目的・価値を考慮しなければならず、そこには、法令上は必ずしも明文化されていない『憲法的価値』たる法規範も入るといふこと」であるとしている²⁾。

他方で、橋本教授は、塩野学説における「仕組み解釈」論について「まとまった方法論としてではなく、個別具体の論点を分析する際に必要に応じて言及されるという、アドホックなかたちで展開』されていることを指摘した上で、「仕組み解釈」という「ものの見方」に着目し、「仕組み解釈」を行政法令の解釈方法論として理論的に定位した上で、「仕組み解釈」の方法という分析軸から、「行政法の領域における裁判実務・判例法理と学説との間にある解釈方法・思考方法の異同を探求する試み」を開始し、「判例実務における法令解釈の中には、民事法的な利益考量、あるいは民事法上の基礎概念に引き付けられた解釈により結論を導き、その結論を正当化するためいわば後付け的に法令上の根拠を探索するという思考方法が採られる場合がある一方、行政法学説の側には、憲法的価値を背景とした『法律による行政の原理』等の行政法ドグマティックとの論理的整合性を重視した実定法解釈として法的仕組みを定位するという志向が強く、判例実務と行政法学説の対立は、行政法ドグマティックからの距離という観点からの両者の方法的差異による部分があること」を指摘する³⁾。

以上から、橋本教授は、「裁判実務の中で、憲法的価値に基礎を置く行政法の基本原理を踏まえた精密な『仕組み解釈』の方法がとられることが重要」とし、「一見精緻な条文解釈をしているように見えても、憲法的価値が適切に反

1) 本文では、橋本博之『行政判例と仕組み解釈』（弘文堂、2009年）2頁において塩野宏『行政法Ⅰ〔第4版〕』（有斐閣、2005年）52頁以下を橋本が要約した部分を引用している。塩野教授の最新の基本書における該当箇所は、塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版〕』（有斐閣、2015年）66-67頁である。なお、「仕組み解釈」の用語が行政法学説に登場した様子については、中川文久「行政法解釈の方法」山本敬三＝中川文久編『法解釈の方法論』（有斐閣、2021年）71頁注23）参照。

2) 橋本・前掲注1) 2-3頁。

映されていない解釈方法、行政法の基本原理を適切に踏まえていない解釈方法について、学説は厳格に批判する必要がある」とする⁴⁾。

このような橋本教授の「仕組み解釈」論のコロラリーとして、「良き仕組み解釈」と「悪しき仕組み解釈」が導出されるものと推察される。すなわち、橋本教授は、「悪しき仕組み解釈」の例として、行政法の基本原理⁵⁾との照応性を十分に視野に取めないパターンと、憲法の定める基本的価値を適切に反映しておらずドグマティック（通常は民事法上のドグマティック）に過度に支配されるパターンを挙げるが⁶⁾、これは憲法的価値に基礎を置く行政法の基本原理を踏まえた「仕組み解釈」の方法論から導出されるものと考えられる。

2 「制度」的思考としての仕組み解釈論

橋本学説における「仕組み解釈」論の理論的背景には、橋本教授がフランス法の比較法的研究から獲得した「制度」的思考が潜んでいる⁷⁾。橋本教授によれば「フランス行政法は、判例法理の膨大な蓄積と、それを素材とする理論的

3) 橋本・前掲注1) 3頁。橋本教授の最初の仕組み解釈論に関する論文として、橋本博之「判例実務と行政法学説－方法論をめぐる一考察」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革・上巻』（有斐閣、2001年）361頁以下。その他、橋本教授は、藤田宙靖名誉教授の見解（藤田宙靖『第4版 行政法I〔改訂版〕』（青林書院、2005年）129頁以下、416頁以下、421頁）にも着想を得て、「行政法ドグマティックとの距離」という「ものさし」で分析する手法を獲得している（橋本・前掲注1) 4-5頁）。

4) 橋本・前掲注1) 5頁。

5) 行政法の基本原理の中身としては、「法律による行政の原理」、「適正手続の原理」、「信義則」、「権利濫用禁止」、「比例原則」、「平等原則」、「自己拘束」、「配慮義務」、「説明責任」、「公正性・透明性」等が想定されていると思われる。橋本博之『行政法解釈の基礎——『仕組み』から解く』（日本評論社、2013年）236頁。

6) 橋本・前掲注1) 12-13頁。

7) 橋本・前掲注5) 6頁。橋本教授のフランス行政法を比較法として参照した研究については、橋本博之『行政法学と行政判例』（有斐閣、1998年）、同『行政訴訟改革』（弘文堂、2001年）がある。そのほか憲法判例を制度的思考という切り口から分析したものとして、小島慎司「判例における『制度的思考』」法学教室388号13頁（2013年）。憲法学における「制度準拠的思考とその対抗的思考としての権利の思考」については、駒村圭吾『憲法訴訟の現代的転回』（日本評論社、2013年）197頁参照。

研究を特色」とするが、「判例と理論の相互関係を支えるひとつの要素として、解釈方法論の存在が指摘」でき、「フランス行政法の基盤となっている裁判実務と行政法理論の協働関係を、塩野学説を媒介項として日本に持ち込むこと」に橋本学説における「仕組み解釈」論の意図があったという⁸⁾。そして、「バラバラに見える個別行政法の解釈技術について、公法理論上の『制度』的思考を介在させることによって、『仕組み解釈』論という解釈方法論へと質的展開を図ることができる」とする⁹⁾。

ここで制度論的な解釈といっても、様々なバージョンを構想することができる。憲法学者の石川健治教授は、制度論的な解釈について、法律実証主義に近い「仕組み解釈」から、自律的な制度内在的な解釈、人権適合的な解釈、社会内在的な解釈（「生ける法」）まで大きく振幅し得ると指摘し、(systematisch というドイツ語についての)「仕組み」という訳¹⁰⁾は、おそらく「こしらえたもの」のイメージに固着させて、関連法令そのものから議論がブレないように、「仕組みられた」ものであるように思われると指摘する¹¹⁾。橋本学説における仕組み解釈も、憲法的価値や行政法の原理との照応性を重視するが、あくまで「条文解釈にあたり、当該法律全体の仕組みを十分に理解し、その仕組みの一部として当該条文を解釈する」という塩野学説の仕組み解釈の磁力の範囲内にあるものと解される。

3 仕組み解釈と目的規定の意義

(1) 塩野学説における目的規定の意義

仕組み解釈をするに当たって、「当該法律が奉仕する目的ないし価値との関

8) 橋本・前掲注5) 6頁。

9) 橋本・前掲注5) 8頁。

10) 「systematisch な解釈」については碧海純一『新版法哲学概論〔全訂第1版〕』（弘文堂、1973年）に倣って「体系的解釈」等と翻訳することも考えられるが、塩野教授が「仕組み解釈」という訳を提示したエピソードについて、石川健治「原告適格論のなかに人権論の夢を見ることはできるか」法学教室 383号 82-83頁（2012年）。

11) 石川・前掲注10) 84頁。

連」性を考慮する際、法律の第1条に「目的規定」が置かれている場合には具体の条文解釈に当たり、「目的規定」が指針となる¹²⁾。

法制執務では、「通常の目的規定は、その法令の立法目的を簡潔に表現したものであり、その法令の達成しようとする目的の理解を容易ならしめるとともに、その法令の他の条文の解釈にも役立たせるという趣旨で設けられるものである」とされている¹³⁾。すなわち、目的規定には、説明機能と解釈機能がある¹⁴⁾。このうち仕組み解釈との関係で重要なのが、目的規定の解釈機能である。塩野教授は、目的規定の解釈上の機能として、次の5つを指摘する。

①目的規定が、当該法律の理念を指し示したり、利益の比較衡量の要素を提示しているときは、解釈あるいは法の運用に際しての指針となる。

②行政作用法の分野では、目的規定が、単なる解釈の指針ではなく、処分等の要件の判断基準として機能することがある。

③処分要件の解釈そのものではなく、これを前提としたうえで、取消訴訟における原告適格の法的判断基準として、目的規定が機能することがある。

④目的規定が法規として機能することになる場合、当該目的規定の内容が明らかでないと、さらに、目的規定の文言をめぐっての解釈が問題となり、その意味では、目的規定は解釈に資するのではなく、解釈を必要とすることもありうる。

⑤目的規定の文言に忠実に法の解釈をすることは、立法者意思に忠実であることを示し、これは、法的安定性という法治国原理の一つに奉仕するが、一方で法の解釈に限定的機能をもたらすことになる¹⁵⁾。

すなわち、仕組み解釈では目的規定が解釈の重要な指針になり、具体的には利益衡量等の指針を示し（①解釈・運用指針機能）、処分要件等の要件判断基準を形成し（②要件判断基準形成機能）、原告適格の判断基準を形成しうる（③原

12) 塩野・前掲注1) 行政法I〔第6版〕66頁、68頁。

13) 法制執務研究会『新訂 ワークブック法制執務 第2版』（ぎょうせい、2018年）85頁。

14) なお、塩野教授は、目的規定には、説明機能及び解釈機能のほか、啓発機能があることを指摘している。塩野宏『法治主義の諸相』（有斐閣、2001年）56-57頁。

告適格判断基準形成機能)。もっとも、目的規定自体が解釈の対象になることがあり(④)、目的規定の文言の忠実な解釈は法治国原理に資するが法の解釈を限定する機能を有する(⑤限定機能・排除機能)。

(2) 橋本学説における目的規定の位置付け

個別行政法の「仕組み解釈」の技術を学ぶというコンセプトで執筆された橋本博之『行政法解釈の基礎』(日本評論社、2013年)において、橋本教授は、「具体的紛争の中で、個別行政法の規定する『法的仕組み』を正しく理解し、解釈するための『頭の働かせ方』」を「行政法思考」と名付け、その内容を開陳している¹⁶⁾。「行政法思考」は、時間軸に沿った「仕組み」の解析、行為要件・行為内容の解析、規範の階層関係の解析、制度趣旨に照らした考察及び基本原理に照らした考察から成る¹⁷⁾。

このうち「制度趣旨に照らした考察」との関係では、①個別法の規定する「法的仕組み」の解析⇒②当該「法的仕組み」の制度趣旨の抽出⇒③当該制度趣旨を踏まえた解釈論的帰結、という論理構成が、制度的思考を踏まえた「仕組み解釈」の方法の典型パターンであるとする¹⁸⁾。そして、「制度趣旨に照らした考察」はさらに(a)行政法の領域に共通に存在する法制度(取消訴訟の意義、住民訴訟の制度趣旨等)の制度趣旨・存在意義を踏まえた解釈論、(b)個別行政法に定められた個々の法的仕組みの制度趣旨に基づく解釈論、(c)個々の法律それ自体の趣旨・目的からの解釈論にレベル分けされ¹⁹⁾、(c)の解釈論

15) 塩野・前掲注14) 62-63頁。なお、塩野教授は、目的規定に「機械的に頼ることは、かえって当該法律が時代の要請に応じて客観的にも趣旨目的の理解を妨げることになることがあるのであって、目的規定の解釈について、柔軟な態度をとる必要がある場合があることに注意しなければならない」とも指摘する(塩野・前掲注14) 65頁)。目的規定に関する塩野教授の見解について分析するものとして、交告尚史「行政処分の条件と法目的」宇賀克也=交告尚史編『現代行政法の構造と展開』(有斐閣、2016年) 415頁参照。

16) 橋本・前掲注5) 3-4頁。

17) 橋本・前掲注5) 12頁。

18) 橋本・前掲注5) 186頁。

19) 橋本・前掲注5) 186-187頁。

の中において、法律の目的規定、基本理念規定、責務規定等を参照した解釈を位置付けている²⁰⁾。

塩野学説では、目的規定それ自体から解釈・運用指針機能、要件判断基準形成機能、原告適格判断基準形成機能が引き出されていたが、橋本学説では目的規定の解釈は「制度趣旨に照らした考察」の中の解釈方法の一つとして相対的に位置付けられており、むしろ「法的仕組み」の解析を通じて制度趣旨を抽出し解釈論的帰結を引き出すという解釈学的方法論が重視されている点に特徴がある。もちろん塩野学説もこのような思考方法を否定する趣旨ではないと思われるが、橋本学説では、仕組み解釈の方法論として、法的仕組みの解析を通じて制度趣旨を推知する方法が明示的に取り込まれ、強調されている点は特徴的である。

4 中川学説における仕組み解釈：目的＝手段構造

他の行政法学者の「仕組み解釈」の用法と比較すると、橋本学説の特徴を、さらに析出することができる。

中川丈久教授は、テキスト（文理）、コンテキスト（趣旨目的）、上位法適合（合憲性・合法性）及び現実の意図（史料）という法律の意味を解釈するのに正当な根拠となる可能性をもつ4つの源泉に応じて、①文理解釈、②趣旨目的解釈（(a) 法理解釈・理論解釈、(b) 社会通念解釈・行政需要解釈、(c) 仕組み解釈）、③上位法適合的解釈（憲法適合的解釈・自主条例の法律適合的解釈）、④立法過程史解釈の4つの解釈方法を提示し、「仕組み解釈」を趣旨目的解釈の一手法として狭く捉える²¹⁾。そして、「仕組み解釈」は「『法の仕組み』（スキーム）から法制度の趣旨目的を導くこと」であり、「法制度は目的－手段の構造で矛盾なく設計されているという前提にたち、その構造を『法の仕組み』と呼んで着目する解釈方法である」とする²²⁾。また、行政法規（行政個別法）は、目的

20) 橋本・前掲注5) 192頁。

21) 中川・前掲注1) 87頁。

22) 中川・前掲注1) 99頁。

(1条に掲げられる政策目的)を達成する手段として「施策」「実効性確保」「情報収集」という重層構造を採り、「施策」「実効性確保」「情報収集」それぞれの中で複数の法制度が役割分担して配置されるという並立構造を採っているとし、この重層構造と並立構造——「法の仕組み」——の中でどのような位置付けをもつのかを明らかにする作業を通して、当該法制度の趣旨目的を特定し、それにより条文の意味を解釈する、という²³⁾。

中川学説では、憲法的価値は上位法適合的解釈の中で、行政法ドグマティックは法理解釈・理論解釈の中で参照されると思われ²⁴⁾、「法制度の趣旨」を「法律の内部から導く方法」に仕組み解釈の概念を限定している点で²⁵⁾、かなり狭い。また、中川学説は、文理解釈等の他の解釈方法と並列的に仕組み解釈を位置付けている点で、仕組み解釈論を行政法特有の解釈学的方法論として提示する塩野＝橋本学説とは異なる次元にある。さらに、行政法規が目的－施策－実効性確保－情報収集の構造を有しているという認識にも中川学説の特徴があり²⁶⁾、この特徴から仕組み解釈の内実が法制度内在的な目的＝手段構造の無矛盾性・合理性追求に限定されていると評する。

5 評価軸機能としての仕組み解釈

中川学説のように仕組み解釈を狭い意味で捉えたとしても、憲法的価値の考慮は上位法適合解釈、行政法ドグマティックの考慮は法理解釈・理論解釈の中で可能であり、個別の解釈論の面では橋本学説と大きな差は出てこない可能性はある。

もっとも、橋本学説における仕組み解釈は、仕組み解釈という解釈学的方法論自体に憲法的価値や行政法ドグマティックを化体させることにより、解釈学的

23) 中川・前掲注1) 99-100頁。

24) 中川・前掲注1) 91頁。

25) 中川・前掲注1) 91頁。

26) 中川・前掲注1) 99頁・注70)。中川丈久「行政法における法の実現」長谷部恭男ほか編『岩波講座現代法の動態(2) 法の実現手法』(岩波書店、2014年)111-141頁も参照。

方法論の次元から行政法判例・学説に対する評価軸機能を持つことができるという利点がある。すなわち、橋本学説の場合、前述のとおり、「悪しき仕組み解釈」を否定して「良しき仕組み解釈」を評価することが可能になる。解釈学的方法論としての仕組み解釈論の意義は、これにより裁判実務と行政法理論の協働作用を可能にする点にある²⁷⁾。

Ⅲ 個人情報保護法における法目的論

1 平成15年の個人情報保護法制定に至るまでの経緯

(1) 個人情報保護検討部会の下における法目的の議論

Ⅱでは仕組み解釈論と目的規定の関係性を分析したが、Ⅲでは個人情報保護法の目的規定の解釈論的変遷を見ていくこととする²⁸⁾。

個人情報保護法の法目的に関する議論は、平成11年7月に高度情報通信社会推進本部の下に設置された「個人情報保護検討部会」（座長：堀部政男中央大学教授（当時））の段階から行われている。高度情報通信社会推進本部個人情報保護検討部会「我が国における個人情報保護システムの在り方について（中間報告）」（平成11年11月）では、「個人情報保護の目的」として、「(1) 個人情報の保護は、個人の尊厳が重んじられるという人権の一部に由来しており、とりわけ、急速にネットワーク化が進む現代社会の中においては、個人情報は、個人の人格にも関わるものとして適切な保護が図られることが重要である。」、 「(2) 一方、適切な保護のルールの下、個人情報の利用、提供、流通等を図っていくことは、現代のネットワーク社会の中において利便性の高い豊かな国民

27) 橋本・前掲注1) 5頁参照。

28) 個人情報保護法制定に至るまでの経緯に関する立案担当者による概説として、藤井昭夫「個人情報保護法の成立と概要（一）～（四）」自研79巻10号115頁（2003年）、自研79巻11号51頁（2003年）、自研79巻12号79頁（2003年）、自研80巻1号65頁（2004年）、個人情報保護法制定及び改正の経緯について園部逸夫＝藤原静雄編『個人情報保護法の解説《第三次改訂版》』（ぎょうせい、2022年）13-52頁。そのほか、藤井昭夫「個人情報保護法制定過程に関する考察」政経研究50巻2号97頁（2013年）も参照。

生活を実現していくために必要となる社会的基盤である。また、その適切な利用等を通じて、様々な社会システムの公正さを確保し、一層の公平性、透明性の向上を図っていくことも必要である。」と記述されている。

また、「個人情報の保護については、私生活をみだりに公開されないという従来の伝統的なプライバシー概念と、近年の情報化の進展した社会においてその侵害を未然に防止する観点から、自己に関する情報の流れを管理（コントロール）するという積極的・能動的な要素を含むプライバシー概念の2つがある」、「この2つの概念については、憲法第13条に基づく権利であるとする学説があるものの、法的な範囲、効果、手続など明確にされるべき点が多々あるところであり、概念の位置づけ等の考え方については、今後の法制的な検討の段階において、個別法等との役割分担の観点も含め、さらに検討する必要がある」とされ、「個人情報保護システムの目的の定め方については、様々な論点から深く議論すべき問題であるので、法制的な観点から検討する必要がある」と記述されている。

(2) 個人情報保護法制化専門委員会における法目的の検討

(a) 第13回個人情報保護法制化専門委員会

「個人情報保護法制化専門委員会」（座長：園部逸夫元最高裁判所判事）における法制化の検討においても、個人情報保護法の法目的は議論になった。第13回個人情報保護法制化専門委員会では、「個人情報保護の必要性と法目的」、「プライバシー権、自己情報コントロール権」等が議題とされた。

「個人情報保護の必要性と法目的」では、①高度情報通信社会の発展に伴う個人情報の集積及び利用の進展、②個人情報を保有する者による個人情報の取扱いに関する基本的事項を定めること、③個人情報の適正な利用を図ること、④個人の権利利益を保護することの4点について、事務局からの説明があった。このうち高度情報通信社会推進本部個人情報保護検討部会中間報告を受けた部分が③④部分であり²⁹⁾、①は背景、②は基本的事項に関する部分である。④に関しては、「個人情報を媒介として個人の人格の権利利益を中心に、権利利

益が具体的に侵害される前段階の侵害のおそれとか不安感といったようなものまで幅広く保護しようとするものとして理解することは可能なのではないか」との問題提起が事務局からなされている³⁰⁾。そのほか③と④の法目的の関係性については、「個人の権利利益を保護することの方が主目的であるということが前面に出るような書き方を考慮していただきたい」³¹⁾等の意見が委員から出された。

法目的と「プライバシー権、自己情報コントロール権」との関係性については、様々な角度から議論が行われた。④「プライバシーの権利の範囲」について「非常に狭くとらえて非常に古典的な意味で私事を公開されないこと」という意味で使う者から「自己情報のコントロール権と同じだという意味」で使う者までおり、その他色々な見解があることから法文の中に入れると非常に解釈が難しくなること³²⁾、⑤（イギリス、ドイツ、フランスの状況を踏まえ）プライバシー権という言葉自体が法文に入っていることと、個人情報保護法がプライバシーを守ることを中心にするということは、各国の立法者は別に議論していること³³⁾、⑥情報公開法の場合、学説上、知る権利は抽象的権利として認められているが、具体的な権利ではないとされていたために、知る権利という言葉を入れるか入れないかというのは非常に大きな対立になったが、個人情報の場合、プライバシー権は「狭い伝統的な意味では憲法上、具体的な権利として認められているというのが通説」であることから「かえって従来の狭いプライバシー権よりも広い範囲の何かを保護しようとしているのに、プライバシーの保護のためにつくったと言ってしまうと狭まってしまわないかという懸

29) 「第13回個人情報保護法制化専門委員会議事録」〔事務局発言〕（平成12年4月28日）。

30) 「第13回個人情報保護法制化専門委員会議事録」〔事務局発言〕（平成12年4月28日）。

31) 「第13回個人情報保護法制化専門委員会議事録」〔高橋和之発言〕（平成12年4月28日）。

32) 「第13回個人情報保護法制化専門委員会議事録」〔高橋和之発言〕（平成12年4月28日）。

33) 「第13回個人情報保護法制化専門委員会議事録」〔藤原静雄発言〕（平成12年4月28日）参照。

念が出てくる」のであり、一方で自己情報コントロール権を法文に入れると範囲が不明確となって解釈の対立を生むこと、「仮に憲法の問題が背後にあるのだということを法文上、何らかの形で示したいということであれば……（中略）……情報公開が国民主権という言葉を使ったように個人の尊厳、例えばコンピュータが発展した現代社会においては個人の尊厳を保障していくために個人情報の保護が必須な課題になっているとか、そのような趣旨で個人の尊厳という言葉を使うと、憲法を意識しているのだなということが表現できるかもしれない」³⁴⁾ などの意見が出された。

(b) 第16回個人情報保護法制化専門委員会

「個人情報保護基本法制に関する大綱案（中間整理案）」では、「目的」について「高度情報通信社会の進展の下、個人情報の流通、蓄積及び利用の著しい増大にかんがみ、個人情報の取扱いに関し基本となる事項を定めることにより、その適正な利用に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とするものとする。」と記載されている。当該記載は、基本的には第13回個人情報保護法制化専門委員会で提示された①～④の要素から成立しているが、「適正な利用」との関係では「配慮しつつ」という文言へ修正されている。

第16回個人情報保護法制化専門委員会では、上谷清委員から、高度利用の適正な利用を図るという積極的な施策をとる法律ではなく、「『適正な利用を図りつつ』というのは、いかにもこの法律が図るような感じがしますので、むしろ個人の権利の利益を保護する目的が中心なのだということ」ことを「表に出すのならば、『適正な利用に配慮しつつ』ぐらいのところでいいのではないか」との意見が出され、小早川光郎委員長代理からも「配慮しつつ」との修正案に賛

34) 「第13回個人情報保護法制化専門委員会議事録」〔高橋和之発言〕（平成12年4月28日）。個人情報保護法においてプライバシーの権利又は自己情報コントロール権が明記されなかったことと情報公開法における知る権利論争との関係性について解説したものとして、三宅弘＝小町谷育子『個人情報保護法 逐条分析と展望』（青林書院、2003年）109-110頁。

同の意が示された。また、小早川委員長代理からは、「権利利益保護の前に『個人の人格の尊重を確保し』というようなフレーズを1つ挿入」する案が提案された。事務局からは、「個人の人格云々という言葉」に関して、「それが目的規定に入ってきたときの手段としての下の方のバランス」が「若干事務局としては心配になる」との意見が出され、「どこかに入れるとしても、できれば『目的』以外のところで考え方として入れるのならばともかく、『目的』に入るとなかなかつらいなという感じは正直、事務局として思っている」との意見も出され、案文の修正は保留された³⁵⁾。

（c）個人情報保護基本法制に関する大綱

最終的に、情報通信技術（IT）戦略本部³⁶⁾個人情報保護法制化専門委員会「個人情報保護基本法制に関する大綱」（平成12年10月11日）は「個人情報が個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであり、個人の権利利益と密接に関わるものであることから、こうした個人情報の有用性に配慮しつつも、個人情報の保護を図るための仕組みを整備することが不可欠である」との認識を示した上で、「目的」欄では「高度情報通信社会の進展の下、個人情報（個人に関する情報であって、個人が識別可能なものをいう。）の流通、蓄積及び利用の著しい増大にかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し基本となる事項を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とするものとする」と記載された。

また、「基本原則」欄には「個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであり、個人情報を取り扱う者は、次に掲げる原則にのっとり、個人情報の適正な取扱いに努めなければならないものとする」と、「個人情報は、いわゆるプライバシー又は個人の諸自由に密接に関わる情報で

35) 本段落について、「第16回個人情報保護法制化専門委員会議事録」〔上谷清発言、小早川光郎委員長代理発言、小川登美夫副室長発言〕（平成12年5月26日）。

36) 「高度情報通信社会推進本部」は、平成12年7月7日の閣議決定により「情報通信技術（IT）戦略本部」に改組されている。

あり、その取扱いの態様によっては、個人の人格的、財産的な権利利益を損なうおそれのあるものである。この意味で、すべての個人情報、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われる必要のあるものである」と記載された。

このように大綱では、「個人の人格」については、目的規定ではなく、基本原則において定められた。

(3) 平成 13 年法案

政府は、大綱を受けて個人情報保護に関する立案作業を開始し、「個人情報の保護に関する法律案」(平成 13 年法案)を第 151 回通常国会に提出した。平成 13 年法案の目的規定(1 条)は、「この法律は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し、基本原則及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」と定めていた。また、基本原則(3 条)として「個人情報が個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、個人情報を取り扱う者は、次条から第八条までに規定する基本原則にのっとり、個人情報の適正な取扱いに努めなければならない」と定められていた。

平成 13 年法案に対しては、ジャーナリズム界における法案の理解が進まず、メディア規制法反対キャンペーンが張られたこと³⁷⁾なども影響し、継続審査を繰り返した後に廃案となった。

37) 藤井・前掲注 28) 個人情報保護法の成立と概要(一) 124 頁。右崎正博「個人情報保護法案と報道取材の自由」法時 74 卷 12 号 51 頁(2002)は、「報道への行政的介入は、たとえ個人情報を保護するという正当な目的をもつものであったとしても、やはり安易に認められるべきではないし、個人情報の実効的な保護を確保するためにこの法案に組み込まれている報道・取材の自由制約のリスクは、明らかに均衡を欠いている」と指摘する。メディア側の主張に対する詳細な反論として、高橋和之「メディアの『特権』は“フリー”ではない」ジュリ 1230 号 52 頁(2002 年)。

（4）個人情報保護に関する法律案

平成13年法案の廃案後、政府は、平成13年法案をベースに所定の修正を加え、個人情報保護に関する法律案（閣法第71号）を第156回通常国会に提出した。目的規定（1条）では「この法律は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」と定められており、「基本原則」が「基本理念」に変更されているほかは平成13年法案を踏襲している。

また、3条については、「個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない」と改められた。平成13年法案は、一般的抽象的な政策理念よりもさらに進んだ一般的な自主的努力義務を課したものであったが、報道機関等を規制することになるのではないかとの懸念が生じたことから、基本理念の抽象度が高められた³⁸⁾。

（5）個人情報の保護に関する法律における法目的

第156回通常国会における国会審議を経て、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）が成立した。

「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」という文言に関する立案担当者の解説では、「本法の主目的が個人の権利利益の保護にあること、これに随伴して個人情報の有用性への配慮も目的に含まれることを明らかにして」おり「個人情報の有用性と保護の両面の適正な利益衡量の上に立っているとの趣旨」であり、「本法の個々の条文の解釈に当たっての指針

38) 三宅弘＝小町谷育子・前掲注34) 128頁。

となるものである」とされている³⁹⁾。また、大綱の「個人の権利利益の侵害を事前に防止する仕組み」を設けるものであるとの指摘を踏まえ、「個人情報の適正な取扱いに関するルールを明確にし、それらを法律上の制度として整備し、その遵守を確保することにより個人の権利利益の侵害を未然に防止しようとするもの」である⁴⁰⁾。

さらに「個人の権利利益」とは「個人情報の取扱いの態様いかんによって侵害されるおそれのある『個人の人格的、財産的な権利利益』（大綱）全般であり、プライバシーはその主要なものであるが、それに限られない」、「個人情報の有用性」とは「社会一般からは認められ得る個人情報の利用によってもたらされる利益全般である」と解説されている⁴¹⁾。

「自己情報コントロール権」については「内容、法律上の効果等が明確でないため、これをそのまま条文に規定することは、一義的で安定した制度を整備する観点から適当でない」とされ、「『自己情報コントロール権』を法律の条文に規定すべきとの主張が、本人が必要な範囲で自己の情報に適切に関与できるようにすべきという趣旨であれば、本法においても、通知・公表、開示、訂正、利用停止、目的外利用・提供に当たっての本人同意等、本人が適切に関与することに関する仕組みが法律上の制度として構築されている」とし、「プライバシー権」についても「法律にそのまま用いることができるような明確な内容と限定性を備えているとは言い難い」と解説されている⁴²⁾。

2 法改正による法目的の変遷

(1) 平成 27 年改正

個人情報保護法制定以来の初の大規模改正である平成 27 年改正の際には、「個人情報の有用性」という目的規定の文言について、個人情報の適正かつ効

39) 園部逸夫編・藤原静雄＝個人情報保護法制研究会著『個人情報保護法の解説〔改訂版〕』（ぎょうせい、2005 年）43 頁。

40) 園部逸夫編・藤原静雄＝個人情報保護法制研究会著・前掲注 39)。

41) 園部逸夫編・藤原静雄＝個人情報保護法制研究会著・前掲注 39) 43-44 頁。

果的な活用が「新たな産業の創出」や「活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現」に資するものであるという具体例を明示する改正がなされたものの、これにより法目的が変更されたものではないと理解されている⁴³⁾。

また、平成27年改正時のパーソナルデータに関する検討会では、検討会委員から主として差別防止の観点からプロファイリング規制論が提案されたが、最終的にはプロファイリング規制は見送られている⁴⁴⁾。

（2）令和2年改正

令和2年改正では、不適正利用禁止義務（個人情報保護法16条の2）が導入される等の多数の規制の仕組みに関する改正がされたが、目的規定の改正はされていない。

もっとも、令和2年改正後の令和3年8月、個人情報保護委員会は「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）」（以下「GL通則編」という。）を改正し、不適正利用禁止義務違反となる事例として6つの事例を

42) 園部逸夫編・藤原静雄＝個人情報保護法制研究会著・前掲注39) 44-45頁。これに対して、個人情報保護法が開示請求権、訂正請求権などの権利を実質的に認めるという行き方をしていることから、「各種の請求権を認めることで、この法律は自己情報コントロール権を肯定していると解釈することは可能である」と指摘する見解として、藤原静雄『逐条個人情報保護法』（弘文堂、2003年）23頁。

43) 瓜生和久編著『一問一答 平成27年改正個人情報保護法』（商事法務、2015年）9頁。平成27年改正時にも「プライバシー」「自己情報コントロール権」を目的規定に明記する議論はなされたが、改正はなされなかった経緯について、石井夏生利＝曾我部真裕＝森亮二編著『個人情報保護法コメンタール』（勁草書房、2021年）5-6頁〔森亮二〕参照。これに対して、平成27年改正を「個人情報の有用性の重視・拡大とも言うべき改正」であり、匿名加工情報・非識別加工情報・行政機関非識別加工情報という新制度は新たな法目的の実現に直結するものであって、「個人情報の有用性」への配慮が過剰に重視されているのではないかと懸念が拭えない旨を指摘する見解として、豊島明子「日本における個人情報保護制度の展開と法的課題」行政法研究25号218頁、222頁、224頁（2019年）。

44) 平成27年改正の際のプロファイリング規制論に関する議論については、拙稿「個人情報保護法におけるプロファイリング規制の展開」情報ネットワーク・ローレビュー20巻33-34頁（2021年）参照。

整理した。事例1では「平穏な生活を送る権利の侵害」の事例、事例2では「違法な差別」の事例、事例3では「みだりに開示又は暴力団等に対しその存在を明らかにする場合」、事例4では提供先における第三者提供規制違反の事例、事例5では採用選考に関する「違法な差別的取扱い」の事例、事例6では広告配信依頼を受けた広告配信事業者が違法薬物等の違法な商品に関して自社で取得した個人情報を利用する事例が挙げられている。

これらの想定事例を踏まえると、不適正利用禁止義務に係る規制目的には、個人情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由としてのプライバシーの保護（事例3、4）⁴⁵⁾ 以外にも、平穏な生活を送る権利の保護（事例1）や差別禁止（事例2、5）等まで含まれるものと解されているといえよう。このうち平穏生活権については古典的プライバシー権の枠内で理解することも可能であるため⁴⁶⁾、実質的には差別禁止の趣旨が混入している点が特徴的である。

(3) 令和3年改正

令和3年改正により、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法の三法が一本の法律として統合され、地方公共団体等についても当該法律の中で全国的な共通ルールが設定されることとなり、個人情報保護委員会による一元的な監視監督体制が構築された。令和3年改正により公的部門の規律を直接に個人情報保護法において定めることとなったため、目的規定のうち「個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を明らかにす

45) 憲法13条の保障する「個人の私生活上の自由」の一つとして「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」が保障されると判断したものとして住基ネット最高裁判決（最判平成20年3月6日民集62巻3号665頁）。

46) 「みだりに私生活（私的生活領域）へ侵入されたり、他人に知られたくない私生活上の事実、情報を公開されたりしない権利」としての古典的プライバシー権を「平穏生活権」と位置付ける見解として曾我部真裕＝林秀弥＝栗田昌裕『情報法概説〔第2版〕』（弘文堂、2019年）322-323頁。平穏生活権が多義的な意味で使われることについて、松尾剛行『最新判例にみるインターネット上のプライバシー・個人情報保護の理論と実務』（勁草書房、2017年）52-53頁。

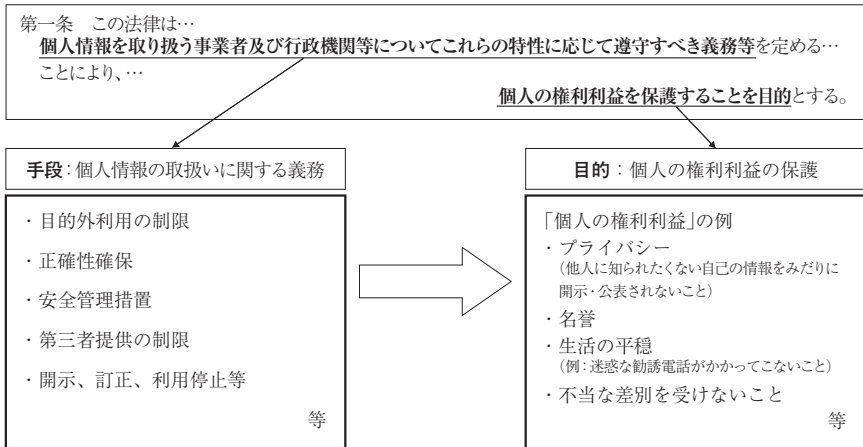
る」としている部分を「個人情報を取り扱う事業者等及び行政機関等について、その特性に応じて遵守すべき義務等を定める」と改め、「行政機関等の事務及び事業の適正かつ円滑な運営」を図るという目的を追加し、デジタル社会形成基本法の表現に合わせて「高度情報通信社会の進展」を「デジタル社会の進展」と改め、個人情報保護法を一元的に所管する個人情報保護委員会の役割の増大に伴い「個人情報保護委員会を設置すること」を目的規定の中で明記することとした⁴⁷⁾。

令和3年改正でも、目的規定のうち「個人の権利利益を保護すること」という文言部分に変更は加えられなかった。もっとも、立案担当者の解説によれば、「個人の権利利益」には「プライバシー（他人に知られたくない自己の情報をみだりに開示・公表されないこと）や名誉のほか、生活の平穏を乱されないことや不当な差別を受けないことなど、個人の様々な権利利益が含まれ」とされている。したがって、プライバシーに限定されない多元的な権利・利益が念頭に置かれており、実質的には平成15年の個人情報保護法制定時から法目的の変遷が見られる（図表「個人情報保護法の目的規定の構造」参照）。また、個人情報保護法の目的として「自己情報コントロール権」を明記すべきかについて令和3年改正の際にも議論されたが⁴⁸⁾、立案担当者の解説によれば、①その内容、範囲及び法的性格に関し様々な見解があり、明確な概念として確立していないこと、②表現の自由等との調整原理も明らかではないという理由は個人情報保護法制定時から変化していないから、「自己情報コントロール権」やそれに相当する表現は明記されないこととされ、改正後の個人情報保護法も本人による開示、訂正、利用停止等の請求を可能とする規定を設けていることから、「コントロール」の意味するところが、「自己に関する情報が適正に取り扱われて

47) 富安泰一郎＝中田響『一問一答 令和3年改正個人情報保護法』（商事法務、2021年）97頁参照。

48) 令和3年改正における自己情報コントロール権に関する国会の議論については、板倉陽一郎「AI・ビッグデータ社会における『自己情報コントロール権』」ウェブ版「国民生活」2021年8月号（No. 108）国民生活 11-13頁 <https://www.kokusen.go.jp/wko/pdf/wko-202108_05.pdf>。

図表「個人情報保護法の目的規定の構造」



(出典) 富安泰一郎 = 中田馨『一問一答 令和3年改正個人情報保護法』(商事法務、2021年) 98頁。

いるかどうかを本人が把握できるようにするというのであれば、これらの規定により、その趣旨は実現している」と解説する⁴⁹⁾。

3 法執行における法目的論の変遷

個人情報保護法違反による行政処分は、現在に至るまでに破産者情報を掲載するウェブサイト運営事業者に対する案件のみであるが、これらの処分理由からも、個人情報保護法の法目的の変遷が窺える。

令和2年7月29日の命令(令和2年改正前の個人情報保護法42条2項)では、多数の破産者情報をウェブサイトに掲載している2事業者に対して、利用目的の通知・公表義務(同法18条)違反及び個人情報をデータベース化した上で第

49) 富安泰一郎 = 中田馨・前掲注47) 99頁。本人関与の仕組みと位置付けていた園部逸夫編・藤原静雄 = 個人情報保護法制研究会著・前掲注39) 44-45頁と表現ぶりがやや異なり、自己情報の適正取扱いに照準が当たっているように思われる。近年、有力に唱えられている適正な自己情報の取扱いを受ける権利としてのプライバシー論(音無知展『プライバシー権の再構成』(有斐閣、2022年))の影響が見られる。成原慧「プライバシー」駒村圭吾編『Liberty 2.0』(弘文堂、2023年) 201-202頁も参照。

三者提供同意を得ないでウェブサイトに掲載した行為について第三者提供規制（同法23条1項）違反を認定した。これに対して、令和2年改正により不適正利用禁止義務が導入され同義務の施行日の令和4年4月1日直前に出された令和4年3月23日付け命令（同法42条2項）では、第三者提供規制（同法23条1項）違反を認定した上で「本件ウェブサイトでは、不特定多数人に容易に検索できる方法で、多数の破産者等の個人データが継続的に提供されており、これらの者が人格的・財産的な差別的取扱いを受けるおそれがある」ことが処分理由として挙げられている。

さらに令和2年・3年改正法施行後の令和4年11月2日の命令（個人情報保護法145条2項）では、①「不特定多数の者による当該個人に対する財産的・人格的差別が誘発されるおそれがあることが十分に予見できるにもかかわらず、インターネット上に公開されている地図データと紐付けられる形で表示されており、もって、違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがある方法により個人情報が利用されている」として不適正利用禁止義務（同法19条）違反、②「上記の方法により個人情報が利用されているにもかかわらず、当該個人情報の取得後速やかにその利用目的が本人に通知され又は公表されていない」として利用目的の通知・公表義務（同法21条）違反、③第三者提供の際の同意取得義務（個人情報保護法27条1項）違反を認定した上で、「多数の破産者等が人格的「原文ママ」・差別的な取扱いを受けるおそれがあることなどから、個人の重大な権利利益の侵害が切迫していると認められる」との理由が挙げられている。

以上のとおり、法執行の処分理由を見ると、令和2年改正により不適正利用禁止義務が導入されて以降、同義務規定が施行される前の令和4年3月23日の命令の時点で第三者提供規制違反の根拠に「人格的・財産的な差別的取扱い」という差別禁止法的な趣旨・目的が見られる。また、令和2年・3年改正法施行後の令和4年11月2日の命令の時点では不適正利用禁止義務、利用目的の通知・公表義務及び第三者提供規制（個人情報保護法27条1項）違反との関係でも「差別的な取扱い」を理由に挙げて個人の重大な権利利益の侵害の切

迫性を認定している。このように個人情報保護法全体に差別禁止法的な趣旨・目的が拡大している現象を見て取ることができる。

IV 個人情報保護法の法目的の変遷と仕組み解釈

個人情報保護法制定過程では、個人情報保護と人格論との関係性を踏まえた上で、目的規定（1条）において「個人の権利利益を保護すること」を立法目的と定め、基本理念（3条）において「個人の人格尊重の理念」が定められることとなり、目的規定（1条）の「個人の権利利益」としては「個人の人格的、財産的な権利利益」全般であり、「プライバシーはその主要なものであるが、それに限られない」という解釈論が定着することになった⁵⁰⁾。

もともと、平成27年、令和2年及び令和3年の個人情報保護法の改正及び法執行の過程において、個人情報保護法の法目的はプライバシー中心的なものから多元的なものへと変化していくことになる（多元的法目的論）。まず、不適正利用禁止義務について、プライバシー以外にも差別禁止等の趣旨・目的が観念され、第三者提供規制等の他の規制の仕組みにまで差別禁止法的な趣旨が波及していくことになった。

そして、最終的に、令和3年改正後の立案担当者の見解では、「個人の権利利益を保護すること」という目的規定には、プライバシーに限定されない多元的な権利・利益が含まれるという解釈論が示されることになった。

「個人の権利利益を保護すること」という個人情報保護法の目的規定の文言は改正されていないにも拘らず、いかなる理由でこのような法目的論の変遷が可能なのであろうか。

第一の仮説は、そもそも個人情報保護法の法目的は平成15年制定当初から多元的な権利・利益保護を想定していたものであり、法目的は変遷していない、というものである。目的規定（1条）の「個人の権利利益」の解釈論について

50) 前掲注41)。

は、「プライバシーはその主要なものである」が「それに限られない」との留保が付されており、平成15年制定当初からプライバシー以外の多元的な法目的論を受け入れる素地自体は存在した。したがって、個人情報保護法の目的は当初から一貫しており、時代の変遷に応じて差別禁止等の多元的な法目的が具体化されたに過ぎない、と説明することも可能であろう。もっとも、この仮説は、単に目的規定が多元的法目的を受け入れる柔軟性を有していたという点を説明しうるとしても、差別禁止等の具体的な法目的が事実上どのように追加されたかを説明することまではできない。

第二の仮説は、目的規定（1条）の「個人の権利利益」という規定振りは改正されていないものの、改正により規制手段として不適正利用禁止義務等が導入されたことによって、規制手段の仕組み（スキーム）が変化し、立法目的の解釈論を変遷させた、というものである。中川学説における仕組み解釈では、法制度は目的＝手段構造で矛盾なく設計されているという前提に立ち「法の仕組み」（スキーム）から法制度の趣旨・目的を導く。また、橋本学説における仕組み解釈でも「法的仕組み」の解析により制度趣旨を摘出して解釈論的帰結を導く。このような仕組み解釈論からは、不適正利用禁止義務という新たな規制手段（スキーム）から差別禁止等の多元的法目的を摘出して個人情報保護法の目的規定を再解釈することが可能であり、このような多元的法目的論に基づいて不適正利用禁止義務以外の第三者提供規制等の他の仕組みも再編された、と説明することができる⁵¹⁾。前記図表「個人情報保護法の目的規定の構造」においても、「個人の権利利益の保護」の「目的」としてプライバシー、名誉、生活の平穩、不当な差別を受けないこと等が挙げられ、当該「目的」に仕える「手段」たる「個人情報の取扱いに関する義務」として「目的外利用の制限」、「正確性確保」、「安全管理措置」、「第三者提供の制限」、「開示、訂正、利用停止等」等が挙げられており、多元的な目的と多様な規制の仕組みとの整合的な理解が示されており、個人情報保護法の目的＝手段構造の再構成がなされている

51) 目的規定が解釈に資するだけでなく解釈を必要とすることについては、本稿Ⅱ・3(1)の塩野学説参照。

ると評しうる。

もともと、中川学説の仕組み解釈論では目的＝手段合理性の見地から無矛盾に個人情報保護法の法目的の変遷を説明することまでは可能であっても、「良き仕組み解釈」として、なぜそのような解釈論を採用すべきなのかの理由付けまでを導くことは困難である。この点、法律による行政の原理を中心とする行政法ドグマティックとの整合性を強調する橋本学説の仕組み解釈論からは、不適正利用禁止義務導入という立法行為を通じて、法律による行政の原理に沿って個人情報保護法の法目的が変動し、さらには個人情報保護法の規制の法的仕組み全体が解釈論的に作り直された⁵²⁾、との説明を与えることができる。

直接的に処分要件の規定振りが改正されなくても、関連法規の改正によって処分要件の意味内容が変動する現象は、原告適格に係る仕組み解釈論⁵³⁾でも見られる。平成16年の行政事件訴訟法の改正により新設された行政事件訴訟法9条2項は、係争処分の根拠法令の法的仕組みを精密に検討して「法律上の利益の有無」を判定するという「仕組み解釈」の精緻化・実質化を求めているものと解される⁵⁴⁾。そして、同項が「目的を共通にする関係法令」を必要的考慮要素として定めた理由としては、「処分の直接の根拠法規と目的を共通にする関連法規が制定され、実質的に根拠法規の趣旨・目的が拡大されているような場合であっても、それを反映して当該根拠法規の規定振りまでが改められるとは必ずしも限らないことから、行政法規の法形式にとらわれないようにするため、当該行政法規と目的を共通にする関連法規があるときはその趣旨及び目的をも参酌すべき」であると考えられたことが挙げられる⁵⁵⁾。この原告適格論の議論を参照すれば、個人情報保護法において、目的規定(1条)の「個人の権利利益」という規定振りや第三者提供規制等のその他の規制手段の規定振りが直接的に改正により変更されなかったとしても、不適正利用禁止義務等

52) 仕組み解釈論においては、司法解釈による事後的な法的仕組みの訂正・作り直しという現象が発生することについて、処分性論との関係で、橋本・前掲注1) 25頁、32頁参照。

53) 原告適格論に関する仕組み解釈論については、橋本・前掲注1) 第4章。

54) 橋本・前掲注1) 5頁。

の関連規定が制定されたことを契機として、実質的にその他の規制の仕組みに係る根拠法規の趣旨・目的が拡大し、規制内容が変化したと説明しうる。

V 結論

本稿Ⅱでは、行政法学においては多様なバージョンの仕組み解釈があること、どのバージョンの仕組み解釈でも法制度の趣旨・目的の把握は重要な位置を占めること、個別行政法の1条に定められる目的規定は仕組み解釈の重要な指針になることなどを明らかにし、さらに橋本学説における仕組み解釈論は仕組み解釈という解釈学的方法論自体に憲法的価値や行政法ドグマティックを化体させることにより、解釈学的方法論の次元から行政法判例・学説に対する評価軸機能を持つことができるという利点があることを明らかにした。

本稿Ⅲでは、個人情報保護法の「個人の権利利益を保護すること」という法目的は、制定当初、プライバシーを中心的なものとして想定していたが、法改正を経てプライバシー以外の差別禁止等の趣旨・目的にまで法目的が拡大されていることを確認した。

本稿Ⅳでは、Ⅱ及びⅢの検討を踏まえて、個人情報保護法の規制手段の変動が個人情報保護法の法目的の多元化をもたらし、規制の法的仕組み全体が解釈論的に作り替えられたことについて、仕組み解釈論に基づく説明を与えることを試みた。また、特に法律による行政の原理を中心とする行政法ドグマティックを強調する橋本学説の仕組み解釈論を用いれば、不適正利用禁止義務導入という立法行為を通じて、法律による行政の原理に沿って個人情報保護法全体の法的仕組みが解釈論的に作り直されたと評価できることを明らかにした。

55) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく行政文書開示請求により筆者が入手した「取消訴訟等の原告適格について」（平成16年2月20日）と題する文書2頁。行政文書開示請求の経緯については、行政事件訴訟の攻撃防御方法研究会「抗告訴訟の本案における攻撃防御方法の実務的研究」日弁連法務研究財団編『法と実務 vol.15』（商事法務、2019年）10頁参照。また、行政事件訴訟法9条2項が原告適格論のみならず本案論にも関係することについて、同24-25頁（筆者執筆）。

もつとも、橋本学説における仕組み解釈論では「憲法的価値」との整合性もチェックするが、本稿は「憲法的価値」との整合性まで検証することはできなかった。個人情報保護法との関係では、憲法学のプライバシー権論においても多元的価値論が展開されているところであり、憲法論としての多元的価値論についての検討は他日を期したい⁵⁶⁾。

以上

56) 個人情報保護法の法目的に関する学説を整理したものとして、拙稿・前掲注44) 46-47頁。自己情報コントロール権肯定説から自律性保障、民主主義維持、反差別等の多元的価値を想定するものとして曾我部真裕＝山本龍彦「【誌上対談】自己情報コントロール権をめぐって」情報法制研究7号133頁(2020年)〔山本龍彦発言〕、自己情報コントロール権否定説から自律性保障、民主主義維持、反差別等の多元的な不利益の内容を想定するものとして同頁〔曾我部真裕発言〕。