

政府資料庫之個人資料保護法制 ——臺日經驗之初步考察

林昕璇*

目次

壹、導論

貳、日本個人資料保護法制——規範與學說

- 一、日本個人資料保護法制之規範框架
- 二、網路時代的個人資料保護——日本國憲法下隱私權之證成
- 三、日本政府資料庫網路查詢系統之發展經緯

參、國民總編號資料網絡制度相關判決分析

- 一、住民基本台帳網路系統之事實經緯與判決摘要
 - (一) 事實與主張
 - (二) 法院見解
- 二、My Number 制度之事實經緯與判決摘要
 - (一) 事實與主張
 - (二) 法院見解
 - (三) 小結

* 現任國立成功大學政治學系專任助理教授，美國維吉尼亞大學法學博士。

Email: z11202023@email.ncku.edu.tw

本文初稿發表於 2022 年 12 月 2 日第二屆雙北法與醫藥生技論壇，臺北醫學大學、國立臺北大學主辦。

肆、國民總編碼制度相關判決評述與法益權衡

一、資料庫問題之鈍痛（dull pain）效應

二、住基網判決中「構造審查論」之建構

伍、國民總編碼訴訟與我國 111 年憲判字第 13 號之比較考察

一、組織法及程序理性的典範移轉

二、串聯（データマッチング）資料形成人格剖繪之再商榷

三、主觀公權利之訴訟權能之推導證成

陸、結語

摘要

近年各國均面臨由政府、公部門所設置之大規模資料庫是否牴觸人民資訊隱私權之法律爭訟。有鑑於巨型資料庫具有快速疊加個人的資料斷片，透過巨量資料之堆疊進而剖繪個人人格圖像之特徵，動輒導致資料外洩之數位治理的品質良窳等疑義。此等法制建構及具體實踐是否合乎法律保留及個人資料保護之意旨不惟獨於我國興起訴訟的波瀾，日本亦不例外。我國與日本之司法訴訟均指向「資訊隱私權」之意涵釐清與保護範疇，應如何透過憲法條款推導出具體明確的保障範疇，落實為下位規範之權利保障。

本文擇日本作為比較法制之個案研究，以日本個人資料保護法制架構為始，闡述該國「資訊隱私權」的概念緣起與建構歷程，續以日本最高裁 2008 年的住基法制度案判例，以及 2015 年起輾轉於大阪地方法院、仙台地方法院以團體訴訟提起之 My Number 訴訟案為主軸，考察比較大型資料庫訴訟於日本司法實務之發展脈絡及立論基礎，最後返歸我國憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決，試圖從比較判決的觀點，評釋兩國資料庫代表性訴訟對於未來個人資料加值應用的公部門資訊再利用研擬妥適之對應處理策略建議。

關鍵字：政府資料庫、個人資料保護、住民基本台帳網路系統、日本 My Number 訴訟、111 年憲判字第 13 號

Personal Data Protection from Asian Perspective: A Probe into Database Litigation in Japan and Taiwan

*Hsin-Hsuan Lin**

Abstract

In recent years, countries have faced concerns regarding whether large-scale databases established by governments and public entities may infringe upon people's right to privacy. Given that massive databases can quickly accumulate fragments of personal data and, through the stacking of vast amounts of information, potentially profile individuals' personality traits, there are concerns about the risk of data breaches associated with such databases. The construction of legal frameworks and their specific implementation not only sparks litigation in Taiwan but also extends to Japan. Both Taiwan and Japan's judiciary aim to clarify the concept and scope of "information privacy rights" and how to derive specific protection measures from constitutional provisions to establish personal data protection

This article selects Japan as a case study for comparative legal analysis, starting with an overview of Japan's framework for personal data

* Assistant Professor in the Department of Political Science at National Cheng Kung University. S.J.D., University of Virginia School of Law.

protection laws. It elaborates on the origin and development of the concept of “information privacy rights” in Japan. Subsequently, it focuses on pivotal cases in Japanese jurisprudence, such as the 2008 Supreme Court ruling on the Basic Resident Register System and class action filed in My Number litigations. These cases are examined to explore the development trajectory and legal foundation of large-scale database litigation in Japan. Next, the article analyzes Taiwan’s Constitutional Court 111-Hsien-Pan-13 decision, evaluates the implications of these two countries’ representative database litigations from a comparative judgment perspective. It aims to provide recommendations for appropriate strategies in addressing the second use of public sector for enhancing personal data protection.

Keywords: Government databases, personal data protection, Japan’s Basic Resident Register Network System, Japan’s My Number litigation, Taiwan Constitutional Court 111-Hsien-Pan-13 decision

壹、導論

巨量資料的蒐用與大規模資料庫的建構，伴隨產業需求與科技發展的趨勢，形塑出瞬息萬變且行為態樣各異的資訊社會樣貌。在視個人資料為新金礦的數位浪潮中，如何透過「資訊隱私權」保障之實踐，由憲法位階出發重新審視其如何與時俱進的演化出適切之保護範疇及保障途徑，以確保對資訊隱私之保障強度得以與科技發展兼籌並顧，誠為重要議題。

近年各國均面臨由政府、公部門所設置之大規模資料庫是否牴觸人民資訊隱私權之法律爭訟。鑑於巨型資料庫具有快速疊加個人的資料，透過巨量資料之堆疊進而剖繪個人人格圖像之特徵，動輒導致資料外洩之數位治理的品質良窳等疑義。此等法制建構及具體實踐是否合乎法律保留及個人資料保護之意旨不惟獨於我國興起波瀾，亦在日本頻發行政爭訟。憲法法庭 111 年度憲判字第 13 號健保資料庫乙案源自於我國個資法與全民健康保險法之相關規定未能妥善規範並授權將全民健保資料用於健保業務以外之目的，聲請人要求行使退出權之一般性事後控制權能並主張健保署應停止繼續將健保資料傳輸予國衛院以及衛福部建置之衛福資料庫，嗣經臺北高等行政法院 102 年度訴字第 36 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 600 號判決，業經臺北高等行政法院更審，最高行政法院以 106 年度判字第 54 號判決以無理由駁回聲請人之上訴後由聲請人聲請解釋憲法¹。無獨有偶，同屬大陸法制繼受國之日本，亦有民間團體與個人就國家執掌建置之大型資料交換網路以安全性維護不足進而侵害日本國憲法第 13 條保障之隱私權為由，提起司法救濟之事例，本案

¹ 本案相關判決經過參閱張陳弘，111 年判憲字第 13 號【健保資料庫案】判決評釋，發表於：第六回東吳公法研究中心憲法研究會，東吳大學法學院，東吳大學城中校區，頁 2-3（2022 年 11 月 22 日）。

嗣於 2006 年以及 2015 年亦曾大阪高等裁判所平成 16（ネ）1089 號及最判平成 20 年 3 月 6 日最高裁判所第一小法廷做成之住基網判決（以下就日本各級「裁判所」作成之判決均譯為「法院」，惟引註處仍保留原文之裁判所俾益原始文獻查詢），衍生國家戶籍管理資料庫之設置是否違反資訊隱私權保障之爭議。我國與日本之實務發展可窺見比較法上各國現行之規範個資蒐集、處理及利用之個資保護法規似不足以因應大型資料庫之建置與數位資料流通之伴生風險，並落實個人對個資享有一定的決定及控制權限，殊值探究。

我國憲法法庭於 111 年 8 月 12 日做成憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決（以下簡稱憲判字第 13 號判決），其判決主文略摘整如下，第一、個人資料保護法第 6 條第 1 項但書，尚與法律明確性原則與比例原則無違，不牴觸憲法第 22 條保障人民資訊隱私之意旨²。惟憲法法庭亦明示現行個人資料保護法併同其他相關聯法規，欠缺個人資料保護之獨立監督機制，對個人資訊隱私權之保障不足，而有違憲之虞，相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內、制定或修正相關法律，健全相關法制之整備以落實憲法第 22 條對人民資訊隱私權之保障³。

復次，涉及全民健康保險法第 79、80 條之相關法律一節，就個人健康保險資料得由衛生福利部中央健康保險署以資料庫儲存、處理、對外傳輸及對外提供利用之主體、目的、要件、範圍和方式，乃至相關組織上及程序上之監督防護機制等重要事項，均欠缺明確規定，於此範圍內不符合憲法第 23 條法律保留原則之要求，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私之意旨⁴。承此，憲法法庭宣示，衛生福利部中央健保署就個人健康保險資料之提供公務機關或學術研究機構

² 111 年判憲字第 13 號【健保資料庫案】判決主文第 1 段。

³ 同前註，判決主文第 2-4 段。

⁴ 同前註，判決主文第 3 段。

於原始蒐集目的外利用、由相關法制整體觀察，欠缺當事人得請求停止利用之相關規定；於此範圍內，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨，相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內制定或修正相關法律，明定請求停止及例外不許停止之主體、事由、程序、效果等事項，逾期末制定或修正相關法律者，當事人得請求停止目的外使用行為⁵。憲判字第 13 號判決可謂就巨量資料蒐用與資料庫建置為隱私保障與個資保護規範體系帶來，涉及複雜之資訊隱私、資料利用、公共利益等多面向的衝突，開啟重新審視舊時代之個人資料保護法制的新扉頁⁶。

揆諸實際，我國與日本之司法訴訟之核心，乃係訴求「資訊隱私權」意義內涵，應如何透過憲法之保障意涵推導出具體明確的射程範疇及保護途徑，並落實為下位法規範之具體保障，誠為巨量數據驅動的國家數位發展與資料庫建置趨勢的重大課題。換言之，法規修訂與更新之步伐倘若無法因應資料運用和各種增值服務推陳出新的資訊社會，則恐生對資訊落差之當事人以及個人之資料的決定及控制權限產生不可小覷的威脅。值得注意者，日本的住民基本台帳網路系統，與台灣的健保資料庫案件，前者涉及的乃係串連「一般個資」的資料庫建置之爭議。而 111 年憲判字第 13 號則涉及「特種個資」之封閉系統，個人資料保護法將 6 種需要受到特別保護的個人資料定義為「特種個資」，原則上不得蒐集、處理或利用，分別為：（一）病歷；（二）醫療；（三）基因；（四）性生活；（五）健康檢查；（六）犯罪前科。日本個人資料保護法對於個人資料之界定，採取個人資料全體之廣泛定義，亦即不論是否為有關隱私之資料，個人之購買履歷、移動履歷，抑或已匿名化的資料仍劃歸為法規涵攝適用之

⁵ 同前註，判決主文第 4 段。

⁶ 吳全峰，簡析憲判字第十三號對資料治理之影響與挑戰——從合法性基礎與去識別化概念談起，當代法律，11 期，頁 21-22（2022）。

規範標的⁷。申言之，固然日本的住民基本台帳網路系統及衛生福利部中央健康保險署以資料庫各涉及不同類型與態樣個資，惟鑑於兩國個資法制之立法目的均為保障個人對涉己資料之控制自主權，避免被他人濫行蒐集、利用或目的外利用導致之權益受損情事，此即構成比較法檢視的基礎之一；其二乃係此兩項個案研究，均涉及公部門本於法定職權以資料庫形式儲存人民個資之典型事例，對於兩國之政府資料庫的研究檢視有助於吾人釐清公部門資訊利用規則、受侵害之個資當事人人數與公共利益如何衡平審酌、乃至公部門在其職權範疇下跨部門對於侵害個資之單位或個人之執法情況等，均屬於資料科學對個資保護之挑戰此等各國法制均必須嚴肅面對之課題⁸。

為釐清上開問題意識，本文以日本法作為比較法之個案研究標的，首先以日本個人資料保護法制架構為始，闡述日本關於「資訊隱私權」的概念緣起與建構歷程，續以日本最高法院 2008 年的住基法制度案判例，以及 2015 年起輾轉於大阪地方法院、仙台地方法院以團體訴訟提起之 My Number 訴訟案為主軸，考察比較大型資料庫訴訟於日本司法實務之發展脈絡及立論基礎，最後再闡述我國憲判字第 13 號，從比較判決的觀點試圖闡明兩國資料庫代表性訴訟據以建立之司法審查框架步驟、基準與行政訴訟權能之建構等疑義。

⁷ 范姜真嫩，日本個人編號法對我國之借鏡——以個人資料保護監督機制之建立為主，東吳法律學報，26 卷 2 期，頁 5（2014）。

⁸ 翁逸泓，資訊委員的時代角色——以 GDPR 及英國 2018 年資料保護法為中心，月旦法學雜誌，286 期，頁 36（2019）。

貳、日本個人資料保護法制——規範與學說

一、日本個人資料保護法制之規範框架

日本個人資料保護法制當前之架構，明顯受其過往發展歷程影響。觀察其個人資料保護之構築，自 1970 年代伊始，因行政管理廳欲導入國民總編號制度（国民総背番号制）的企圖，引發了日本人民對資訊與通訊技術應用時代對隱私造成影響的不安感⁹。隨著電腦於公務上使用的普及，個人資料保護的法制上亦陸續展開修正及制定¹⁰，1973 年 6 月德島市制定了「電子計算組織營運審議會條例」，1975 年 3 月東京都國立市制定「電子計算組織營運條例（電子計算組織の管理運営に関する条例）」¹¹。至 1989 年 10 月 1 日，行政機關電算機個人情報保護法正式通過並部分施行，1990 年 10 月 1 日開始全面施行¹²。其後，國會認為個人資料保護不限於公部門，亦屬私部門的共通課題，故以附帶決議的方式要求政府檢討私部門的個人資料保護對策¹³。1999 年，住民基本台帳法部分修正時所引發的媒體們對於住民基本台帳網路導入當否的議論，促成了應確立私部門個人資料保護法制的輿論，惟輿論開始時雖認為應制定包括性的個人資料保護法制，但在過程中變更為基本法僅以抽象原則為主，實際上各領域應分別規定的主張¹⁴。最終，2003 年確立的日本整體個人資料保護法制架構，採取了此種區分領域的模式。

⁹ 宇賀克也，個人情報保護法の逐条解説，6 版，頁 1（2018 年）。

¹⁰ 宇賀克也（註 9），頁 2。

¹¹ 宇賀克也（註 9），頁 2。

¹² 宇賀克也（註 9），頁 8。

¹³ 園部逸夫，個人情報保護法の解説，第二次改訂版，頁 17（2018 年）。

¹⁴ 園部逸夫（註 13），頁 30。

現今日本個人資料保護法制，將個資法定位為「基本法」¹⁵，除個人情報保護法第一章至第三章為國家整體政策方向的統合規定外，其餘依官民身分不同，地方與中央不同，分別依個人情報保護法第四章至第七章、行政機關個人情報保護法、獨立行政法人等個人情報保護法、各地方的個人情報保護條例，適用不同之規範（下圖參照）。



圖 1 日本個人資料保護法制框架簡圖

圖片來源：作者自繪

此種區分領域的規範設計，除體現於各種事務的適用範圍差異，另一重要的影響則決定了監督與救濟途徑的差異。

首先於公開義務上，私部門就保有之個人資料，並無常時公示之義務，僅須於當事人請求時儘速提供即可；公部門（包含行政機關及獨立行政法人）就特定關於個人資料之事項，有記載於個人情報檔案簿（個人情報ファイル簿）並公示之義務¹⁶。其次，就監督密度

¹⁵ 范姜真嫩，他律與自律共構之個人資料保護法制——以日本有關民間法制為主，東吳法律學報，21 卷 1 期，頁 167（2009）。

¹⁶ 個人情報檔案簿之樣式及應記載事項，可參考總務省範本：<https://www.e-gov.go.jp/help/kojinfile/example.html>（最後瀏覽日：2023 年 3 月 7 日）。

差異性而言，公部門之個資保護規範總體而言較私部門更為嚴格¹⁷。方法上，就私部門部分，得透過個資當事人以向個資蒐集處理者或個人情報保護委員會提出苦情（抱怨、申訴）或逕對個資蒐集處理者提起民事訴訟，另一方面亦得經由個人情報保護委員會受理個資當事人苦情，以諮詢建議、斡旋（和解）、行政指導、改善命令（行政處分）等方式，來解決個資糾紛¹⁸。公務部門執行面向上，主管機關總務省之設置目的係以確保各行政機關法律解釋適用之一致性與合法性，行政機關彼此間有經常性提供給其他利用機關情形、告知當事人、提供當事人閱覽或利用停止等法定義務履行有疑義時，得由總務大臣擔任整合各機關意見之橫向統合平台，確保行政機關的內部自我監督。¹⁹

更根本的差異是，公私部門個人資料定義範圍並不相同。私部門個人資料，依個人情報保護法 2 條 1 項 1 款²⁰，須個資蒐集處理者以其通常業務之一般方法，能容易對照（而識別）者方屬之；相對地，公部門個人資料依行政機關個人情報保護法 2 條 2 項 1 款、獨立行政法人個人情報保護法 2 條 2 項 1 款²¹，僅須能對照（而識別）者即屬之，排除「容易」此一法定要件要件，故在此情況下公部門個人資料包含之範圍較私部門廣。

¹⁷ 此為日本為落實監督個資法之適當實施，並賦予國民因行政機關違法、不當處理個資致令自身權益遭受侵害之際所提供之專責申訴資料審查機關，組織定位為第三人獨立監督及諮詢機關。參閱范姜真燾（註 15），頁 168-169。

¹⁸ 范姜真燾（註 15），頁 171-175。

¹⁹ 范姜真燾（註 15），頁 175-176。

²⁰ 「本法所稱個人情報，係指關於生存個人之情報，並符合下列各款之一者：一、依該情報所包含之姓名、出生年月日或其他記載……而能識別特定個人者（包含與其他情報**得以容易對照**，進而能識別特定個人者）。」

²¹ 「本法所稱個人情報，係指關於生存個人之情報，並符合下列各款之一者：一、依該情報所包含之姓名、出生年月日或其他記載……而能識別特定個人者（包含與其他情報**得以對照**，進而能識別特定個人者）。」

二、網路時代的個人資料保護——日本國憲法下隱私權之證成

二戰後的日本國憲法中並無隱私權的明文規定，1960年代東京地方法院的「宴後（宴のあと）」一案²²，乃係隱私權概念於日本法實務上誕生的濫觴。法院於該案中，本於近代法理與日本國憲法上人性尊嚴與個人尊重的規定（日本國憲法第13條），將隱私（プライバシー）權定義為「不被濫行公開私生活的自由」，並以成文法上禁止窺視住居（輕犯罪法1條1項23款）、限制觀望鄰地（民法235條1項）、妨害書信秘密罪（刑法133條）作為具體之例。且引發本件訴訟爭端之三島由紀夫執筆之原著小說雖與事實有所出入，但法院認為，隱私權重點既在私生活的平穩不受侵犯，則當虛構事實已足以使外人誤信為真，使本人成為外人好奇心之標的，並需承受各種臆測揣摩，而有害於本人精神上平穩時，亦屬於對隱私權的侵害。此種基於私領域平穩不受侵害的隱私權觀點，持續影響到後續法院關於隱私權的判決。

學理上一般將日本國憲法第13條所保障之資訊隱私權之規範意涵的演進遞嬗區分為三個分水嶺，茲分述如下：

（一）第一階段——私生活匿密權

如前述，自1961年之「宴後」事件伊始，本件判決中正式肯認「私生活不被恣意加以公開之法律保障與權利」，同時對大眾媒體蓬勃發展下現代社會「個人尊嚴保持與追求幸福生活的實現不可或缺」之法益加以承認，在此隱私權概念於日本司法實務界發展的初期，

²² 東京地方裁判所昭和36年（ワ）第1882号（昭和39年9月28日判決）。「宴後」為名作家三島由紀夫（本名：平岡公威）所著，以日本前外務大臣有田八郎，以及料亭女老闆畔上輝井作為人物原型的寫實小說。

作為私生活匿密權的隱私權，在日本社會迅速地被廣泛認同與承認。值得注意者，此時期的「隱私權」仍是古典意義下「個人私生活」不被濫行或惡意公開揭露的「主觀防禦權」²³。

（二）第二階段—自我資訊控制權

隱私權的典範於 1970 年代從原初的「尊重、愛、友情、信賴等對於人類最具有基本目的與關係」作為樞紐的古典理論，轉換為高度資訊化社會下，資料庫儲存式的社會性視野²⁴。憲法學者佐藤幸治的代表作「隱私權之公法面向的憲法理論考察」中承繼美國法學者 Alan Westin 主張之「自我資訊控制權」的理論遺產²⁵，也進一步奠定了日本通說。依循上開學說之體系脈絡思考，「個人作為道德自律的存在，本身本於對於良善判斷目的的追求，與他人溝通交流，對於自身存在有關的一切資訊有進選擇公開與否的權利」²⁶。

學理進一步將個人資訊之性質加以區辨進而異其保護程度之寬嚴。高度資訊化社會下之資訊蒐用及分析行為，相關資訊的保存、檢索、連結和分析在費用上及技術上的便捷，姓名、住所、出生年月日等屬於單純的個人資料，在上述的概念涵攝下難以被視為對於人際關係形塑過程中具有直接影響的資料類型，是否能與人才招聘電子系統、網路信用申請自動決定系統等大型資料庫中所收用之資料等同視之，視為屬於對個資主體有深遠且永久衝擊之資訊，蒐用上述個資之行為，是否當然落入個人資訊控制權所保障之射程範圍中，尚非無疑²⁷。

²³ 山本龍彥，プライバシーの権利を考える，頁 4（2017 年）。

²⁴ 山本龍彥（註 23），頁 4-5。

²⁵ ALAN WESTIN, PRIVACY AND FREEDOM 7 (1967).

²⁶ 佐藤幸治，憲法，3 版，頁 453-454（1995 年）。

²⁷ 山本龍彥（註 23），頁 6-7。

(三) 第三階段——「資料庫系統」控制權

1990年代起，日本法制之隱私權理論迎來第二次的轉型，亦即論證基礎自未經當事人同意之私領域事務的公開與利用，以及嗣後衍生的個別具體不法行為，漸次轉變為對資訊系統與儲存資料庫的結構框架開啟反思。

山本龍彥氏指出，這個轉變的關鍵可歸納為兩個原因，第一，資訊連結整合的可能性、檢索可能性與分析可能性飛躍性提高，對於汪洋般浩繁且多樣分殊化的資料庫系統和資料庫的具體運作實態，數位社會中的公民僅僅作為一權利行使之脆弱個體，實難有撼動之力量，形成個人權利主張上的無力化與脆弱化²⁸。職是，數位社會的隱私問題，與其說是個別公民的法律主張，毋寧可謂是社會全體、系統性的病灶。表面上從政府資料再利用的實務現況而言，可能無法或難以推導論證出任何實害，惟倘若將此事實放諸於長期連續性的發展進程中，則具有「逐步遞進地奪取社會公民的話語權，使全體社會陷入免疫力低下的狀況，最終對涵蓋言論與結社自由在內受到憲法保障的諸種表現自由活動形成萎縮效果。是對民主主義的重大戕害」²⁹。

其次山本氏指出，盡力而為檔案傳輸是網際網路長久發展以來自主形成的原則，在這個基礎上，締造了十餘年來巨大的社會變革，網路內容與應用服務推陳出新。新興的網路內容與應用服務為大幅限縮用戶「認知界線」上的選項而輕易掌握顧客的購買傾向，舉例而言，Google 藉由參考競爭對手的盈利模式，以最大化廣告收入為切入點。其深入挖掘使用者的附隨行為數據，將其最大程度地應用

²⁸ 山本龍彥（註 23），頁 8。

²⁹ DANIEL J. SOLOVE, UNDERSTANDING PRIVACY 178 (2008).

於機器學習模型的訓練，³⁰最大化地用以訓練機器學習，透過這種方式，Google 能夠更準確地預測使用者未來可能的消費需求，使其廣告投放更具針對性。這種精準度不僅能提高廣告點擊率，更能有效地提升廣告連結被點擊的機會進而擴增企業主之商業利益。³¹

基於前述兩個原因，資料庫監控成為數位時代下不可迴避卻又令人戒慎恐懼的數位治理難題。山本氏對此特別強調「資訊系統與資料庫儼然成為數位社會聞之色變卻又不可迴避，具有雙重兩義性的要素色彩」。因此，隱私權理論的研究取向，應從古典的個人一身專屬性權利侵害論，漸次轉變為承認系統建構的不可逆性，並在此認知基礎上，其構造與譜系應如何設計方可有效迴避系統性的侵害與被濫用的風險³²。

三、日本政府資料庫網路查詢系統之發展經緯

住民基本台帳網路系統係為整合散落於各市町村的住民票而導入，係透過電子化基本台帳網路系統以提升住民服務和行政事務的效率化，於 1999 年 8 月通過制定「住民基本台帳法之部分修正法

³⁰ 此乃係哈佛商學院教授 Zuboff 提倡的利益循環模式。「行為剩餘」(Behavioral Surplus) 係 Zuboff 提出之概念，帶動「監控資本主義」的關鍵要素，指涉對於使用者行為數據之使用，超出原先為提升服務品質之用途，因而所創造的價值。在此邏輯下，當「行為剩餘」越多，蒐集行為數據之業者的收入就越多，蓋擁有越多行為剩餘(監控資產)之業者，訓練更為精準的人工智慧以預測使用者的消費行為，使得使用者點擊廣告的次數更多，藉此獲取越多的廣告收入(監控收入)，最終轉為監控資本。而將部分監控資本再度投入研發更多蒐集使用者行為數據的方式，就能創造更多行為剩餘，藉由此種循環，業者將累積更多的資本。這整套靠著獲取行為剩餘以創造資本的系統，亦即 Zuboff 指稱之「監控資本主義」之資本循環框架。See generally Zuboff Shoshana, *Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization*, 30 J. INF. TECHNOL. 75, 75 (2015).

³¹ Zuboff, *supra* note 30, at 75.

³² 山本龍彥(註 23)，頁 9。

律」(以下簡稱住基法)予以法制化後,行政機關間可以透過住民基本台帳網路系統調閱申請人民個資或做為穿插網路身分核實、人別確認等功能³³。但住基法修正制定之三個月前的 1999 年 5 月,彼時發生京都之宇治市的住民基本台帳之資料約 21 萬筆外洩之事故意外,引起社會強烈的抨擊輿論,此事件亦間接促成了嗣後「個人情報保護法」制定之轉捩契機³⁴。

2009 年,日本民主黨上台執政後,於 2011 年制定了名為「社會保障、稅之編號制度基本方針」的政策。同時,在 2011 年 6 月,他們進一步公布了「社會保障、稅編號大綱案」,以建立國民基本四項資料(即姓名、性別、出生年月日、住所)的總編號制度。這項制度的主要目標是將年金、保險、醫療照護、勞工保險和災難救助等領域整合,使原本的「個人編號法」制度能夠正確地掌握個人戶籍資料,並使審核國民年金等行政流程更加便捷³⁵。固然「個人編號法」帶來了前述諸多優勢,若干顧慮亦相伴而生。其中一個主要疑慮乃係行政機關等可能會濫用個人編號,將分別保管在各機關的特定個人資料透過電腦比對和組合,形成集中一元化管理的狀態。如果這些個人資料一旦被洩漏或竊取,可能造成大量個人資料一併外流,導致無法估計的損失。此外,行政機關過度集中管理人民的個人資料,容易在國民未察覺的情況下,任意濫用這些資料用於特定目的。可能對個人資料的自主權造成極大威脅,例如被濫用為監視人民或打擊政治對手的工具。尤有甚者,亦唯恐進一層傷害民主政治運作的根基。因此,學界、律師界以及其他社會大眾對於「個人編號法」的立法存有許多疑慮,並呼籲政府應該謹慎處理這項法律的執行,確保

³³ 広田恭子,個人番号制度の法的課題(上),大阪経大論集,71 卷 3 号,頁 69-73(2020 年)。

³⁴ 広田恭子(註 33),頁 70-71。

³⁵ 范姜真燾(註 7),頁 16。

個人資料的保密和隱私得到充分保障，同時避免濫用個人資料對社會和民主帶來潛在的威脅³⁶。

參、國民總編號資料網絡制度相關判決分析

一、住民基本台帳網路系統之事實經緯與判決摘要

(一) 事實與主張

住民基本台帳網路系統（住民基本台帳ネットワークシステム，以下簡稱住基網）³⁷，為平成 11 年住民基本台帳法（住基法）修正後，由地方公共團體資料系統機構（地方公共団体情報システム機構）所設置營運，使用專用線路³⁸，以交換住民基本台帳上姓名、住所、出生年月日、性別（通稱住基四情報）等本人確認資料之全國性網路系統。住基網的使用，有助於行政機關大幅提升本人確認相關行政事務的效率，達到行政成本的減輕；民眾亦因行政程序的效率化，而可節省申請辦理相關行政事務（例如結婚登記）時的勞力、時間、費用³⁹。

然而，原告民眾等人認為，透過住基法強制發行亂數產生不重複之終身不變的住民票編號（住民票コード），並透過住基網交換傳輸，大幅提高造成個人資料外洩，以及被目的外不當串聯比對利用

³⁶ 同前註。

³⁷ 官方介紹請參考日本總務省網頁，https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/daiyo/juuki01.html（最後瀏覽日：2022 年 8 月 16 日）。

³⁸ 日本總務省住基ネットの個人情報保護・セキュリティ確保のための措置，https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/daiyo/04_security.html（最後瀏覽日：2022 年 8 月 16 日）。

³⁹ 參閱最高裁平 20・3・6 民集 62 卷 3 号。

的風險，侵害原告等人的個人資料控制權（個人情報コントロール権），故要求被告行政機關刪除原告等人的住民票編號。本案二審大阪高等法院認同原告主張⁴⁰，命行政機關刪除相關編號，行政機關不服並上訴至最高法院。

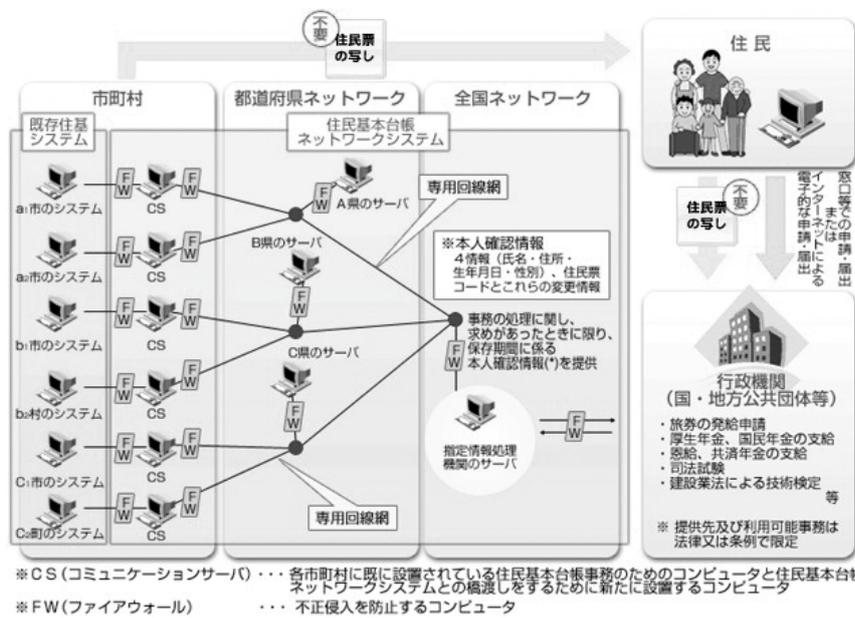


圖 2 住民基本台帳網路系統於地方與中央之串聯系統圖示⁴¹

資料來源：日本總務省官方網頁

(二) 法院見解

最高法院認為，本案依所載事實以觀，公部門所持有資訊並加以分析利用及整體資料循環流通來看，並不存在具體危險性可認原

⁴⁰ 大阪高等裁判所平成 16 (ネ) 1089 号判決 (平成 18 年 11 月 30 日判決)。

⁴¹ 日本總務省，「住基ネット」って何? https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichigyousei/c-gyousei/daityo/juuki01.html (最後瀏覽日：2022 年 11 月 20 日)。

告等人受（日本）憲法 13 條所保障之權利，因住基網及住民票編號之存在而有受侵害之虞，最高裁因而廢棄二審判決，改判原告民眾敗訴⁴²。

最高裁認為，衡諸憲法 13 條之保障意涵旨在確保「國民私生活上的自由，即使面對公權力之行使，亦應受保護之規定。作為個人私生活上的自由之一，任何人都應被認為保有不讓關於個人的資料被濫行向第三人公開或公示的自由（最高裁昭和 40 年（あ）第 1187 号同 44 年 12 月 24 日大法院判決・刑集 23 卷 12 号 1625 頁參照）」⁴³。基於此邏輯，最高法院指出，檢視於住基網上交換之住基四情報，可發現其「本即為社會生活上之一定範圍內，個人預定對他人公開的個人識別資料，……難謂關於個人內在的高私隱性（秘匿性）資料」，且該等資料早已存在市町村等行政機關內多年，並用於各種行政事務。至於住民票編號，在依法限定的本人確認利用目的範圍內，其私隱程度與其他本人確認資料並無不同。則當整套系統已藉由使用專用線路等技術上措施，以及禁止本人確認以外之目的外利用（將住基資料與其他政府機關內資料串聯比對即屬目的外利用的態樣之一）⁴⁴、洩密行為的刑事或懲戒處分⁴⁵、監察機關的設立等法制上措施保護後⁴⁶，難認尚有非依法令而逸脫本人確認目的向第三人開示之具體危險存在。既不存在具體危險，即非屬「濫行」向第三人公開，

⁴² 參閱最高裁平 20・3・6，最高裁判所第一小法院判決，https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/933/035933_hanrei.pdf（最後瀏覽日：2022 年 11 月 1 日）。

⁴³ 同前註。

⁴⁴ 舊住基法 30 條之 34（即現行條文 30 條之 29）。本條並被最高裁用以否定原告所主張，行政機關得依行政機關個人情報保護法（行政機關の保有する個人情報の保護に関する法律）上之例外規定，為本人確認外之目的外利用行為。蓋就住基資料而言，住基法為特別規定，應優先適用。

⁴⁵ 參閱最高裁平 20・3・6 民集 62 卷 3 号，頁 665。https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/933/035933_hanrei.pdf（最後瀏覽日：2022 年 11 月 1 日）。

⁴⁶ 同前註。頁 10-13。

縱本人並無同意，仍難謂侵害前揭憲法 13 條保障之基本權利⁴⁷。最高法院進一步闡述，原告等所主張之「關於自我隱私資料的自我決定權利」，依前所述亦屬無理由。

前揭判決所謂「具體危險」應如何闡釋一節，學說指出本判決採取資訊網路系統為一個整體，特別意識到大型資料庫之脆弱性從而承認其可能因為目的外用途而可能洩漏於不特定第三人之具體侵害風險，亦即即便現階段的時點，尚未因目的外使用而導致資料洩漏或濫用之實害產生，仍可能被視為個人資料之自主控制權有侵害之虞，而難逃違憲與否之檢驗⁴⁸。

日本憲法學者穴戶常壽對此判決中所揭示之「具體危險說」則評價為最高法院已明確意識資訊系統和大型資料庫侵害個資的違憲審查上有其兩面性，一方面體現於必須嚴格固守隱私在日本憲法學上的古典意涵，一方面又須兼具彈性、行政效能及公部門決策等競合法益之大型資料庫訴訟在電腦科學與網路傳輸技術高度發展的資料社會中，應不僅限於「不被濫行公開私生活的自由」，而應包含「對關於自我資料的蒐集、保存、利用及提供，資料主體所得行使之基於同意的控制與自我決定的權利。可見最高法院在解釋論上的用心良苦。」⁴⁹

⁴⁷ 同前註。頁 10-13。

⁴⁸ 山本龍彥（註 23），頁 11-15。

⁴⁹ 參閱太田洋、石川智也、河合優子，プライバシーと個人情報—近時の個人情報保護法制の動向を踏まえつつ—，＝個人情報保護法制大全，西村あさひ法律事務所編，商事法務，頁 19（2020 年）。

二、My Number 制度之事實經緯與判決摘要⁵⁰

(一) 事實與主張

My Number (マイナンバー、個人番号，以下稱個人編號)，係配發予所有持有日本住民票之人(包含外國人)的 12 碼編號，原則上一人一號終身不變，用以在社會福利、租稅及防災三方面的行政事務處理時識別本人⁵¹。導入個人編號作為上述識別本人之用的目的，依個人編號法(行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律)第 1 條，係為提升管理及利用資料之效率，促進行政程序的效率化與行政給付的公正性，並能減輕申請利用相關行政事務之民眾的負擔。透過依個人編號法所設置之專供以個人編號作為資料內容一部分的「特定個人資料(特定個人情報)」⁵²交換用的「資料提供網路系統(情報提供ネットワークシステム)」⁵³，行政機關可大幅降低資料傳輸成本，進而達成上開法定目的。

原告民眾等人認為⁵⁴，憲法 13 條所保障之隱私權，在電腦科學與網路傳輸技術高度發展的資料社會中，應不僅限於「不被濫行公開私生活的自由」，而應包含「對關於自我資料的蒐集、保存、利用及提供，資料主體所得行使之基於同意的控制與自我決定的權利」。特別是對於藉個人編號此一「總鑰匙」而得更為容易地串聯(データ

⁵⁰ 參閱最高裁平 20・3・6 民集 62 卷 3 号，頁 665。https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/933/035933_hanrei.pdf (最後瀏覽日：2022 年 11 月 1 日)。

⁵¹ 內閣府，https://www.cao.go.jp/bangouseido/seido/index.html (最後瀏覽日：2022 年 8 月 18 日)。

⁵² 個人編號法 2 條 8 項。

⁵³ 個人編號法 2 條 14 項。

⁵⁴ 各案主張雖略有出入，惟主要論點基本上相同，故本文不擬區分各案主張，而為一統合論述歸納整理。

マッチング)個人散落各處的資料斷片,以形成巨量資料(big data),進而剖繪個人人格圖像一事,更因受到憲法 13 條的限制。此外,因強制發行具有上述「總鑰匙」特性之個人編號,實際上等同強迫個人將其資料上傳至前揭利於完成人格剖繪的資料提供網路系統流通,屬於強烈介入個人自主人格形塑之干預行為,故須以最嚴格之標準進行違憲審查。在此情況下,僅以行政效率之促進或行政給付之公正性為由,難認合憲。是故,原告等人請求法院禁止行政機關蒐集、保存、利用及提供原告等人之個人編號,刪除其已保存之相關個人編號,並支付原告每人 11 萬日圓及以年利率百分之五計算利息之損害賠償⁵⁵。

(二) 法院見解⁵⁶

法院認為,憲法 13 條所保障隱私權之內涵,依過往之判例⁵⁷,係「不被濫行公開私生活的自由」。法院指出,原告等人所主張之個人資料控制權,鑒於「隱私(プライバシー)」一詞本身的多重解釋可能性,加上何種私隱程度的資料在客觀或主觀上值得保護?在各種場合的資料蒐集利用,究竟會分別對本人造成何種程度的不利益,而應分別在何種範圍內承認資料自主控制權利?在如此多模糊地帶存在時,將憲法 13 條解為保護個人資料自主控制,恐不可行。

誠然,縱使否定上述個人資料自主控制權,然所謂不被「濫行」

⁵⁵ マイナンバー(個人番号)利用差止等請求事件,東京地方裁判所令和 2 年 2 月 25 日。https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/292/089292_hanrei.pdf (最後瀏覽日:2023 年 7 月 22 日)。

⁵⁶ 因各地一審法院主要見解基本上亦相同,故本文此處為統合論述。詳細參閱大阪地判令和 3 年 2 月 4 日裁判所ウェブサイト(平成 27 年(ウ)11996 号、平成 28 年(ウ)2023 号、2895 号);仙台高判令和 3 年 5 月 27 日裁判所ウェブサイト(令和 2 年(ウ)272 号)。

⁵⁷ 即前述平成 20 年的住基網判決。

公開，意義上仍應包含蒐集、保存、處理及利用個人資料過程中，整體系統結構安全性的確保，畢竟若資料自始處於不安全環境下，無異於已任意對不特定人公開。然而，法院考量到：一、藉個人編號及情報提供網路系統所交換利用的個人資料，多為各行政機關已保有多年的資料，並未對當事人加諸新生負擔或造成新的權利限制；二、禁止目的外利用規範的存在；三、設有組織隸屬為內閣府外局的個人情報保護委員會作為監察機關；四、資料接觸權限區分等人員管理要求；五、針對洩密行為的行政罰與刑罰規定；六、資料提供等紀錄公示系統等法制上安全防護措施，配合分散管理、獨立線路、存取限制、加密通訊等技術上安全防護措施後，難認處理利用個人編號的整體系統尚有結構上的脆弱性，而有造成本人資料外洩的具體危險。綜上，鑒於個人編號制度屬於節省有限國家預算並減輕民眾辦理行政手續時負擔，既具備公益性又無明顯侵害人民危險，應屬合憲，原告等人主張為無理由。

（三）小結

承襲前述，日本最高法院 2008 年的住基法判決，相對於 2005 年我國大法官做出的司法院釋字第 603 號解釋（以下簡稱「釋字第 603 號解釋」）中已承認個人資料自我決定與自我控制的權利，日本最高裁似乎顯得略為保守，並未直接明示承認原告人民所主張的「個人資料控制權（個人情報コントロール権）」，其對隱私權的論理基礎仍停留在 1960 年代，而以「不被濫行公開」為法益保障的核心。

該案同一見解，持續沿用至 2019 年至 2020 年 6 月的各地方法院關於國民編號的一審判決。鑑於公部門資料串連及公部門資料再利用的蓬勃發展，公私領域的區分界線似有模糊化之趨勢，巨量資料及其加值運用技術的普及早已深入個人日常生活領域，為個資保護法制帶來廣泛而深刻的影響，個人資料可謂係無時無刻被蒐集利

用。此時，毋寧認為個人資料的流通方為常態，則傳統以「預設不公開」為基礎的隱私權論述，似有重新檢討的必要。

其次，就資訊技術的角度來看，事實上這世界不存在安全無虞的系統，特別是混入了「人類」此一風險要素的系統。禁止規範的存在，不過能壓抑行為動機的產生，並不能實際阻止行為的發生，換言之，整套系統的安全性有相當部分是要建立在系統操作者此一「他者」的「善意」之上（這邊尚且不討論資訊技術本身被破解可能的問題），則是否能逕認無被濫行公開的具體危險，不無疑問。故本文認為，應有必要深入思考以「關於個人資料利用態樣的自主決定」的隱私權型態，以因應現行社會，個人資訊被大量流通利用的現實情況。

肆、國民總編碼制度相關判決評述與法益權衡

一、資料庫問題之鈍痛（dull pain）效應

奠基於前述最高法院 2008 年的住基法制度案判例與於日本各地地方法院遍地開花的 My Number 判決要旨，日本法學家山本龍彥則以「鈍痛」比喻資料庫社會衍生之隱私侵害的心理感受，他指出：「傳統的隱私侵害帶來『激痛』（acute pain）感，資料庫所衍生的新形態隱私議題則是帶來一種『鈍痛』（dull pain）之心理感受。⁵⁸就前者而言，自 1890 年 Warren 和 Brandies 兩位學者共同撰寫的經典論文『The Right to Privacy』作為隱私侵害的典型事例以觀——涵蓋在色情書刊上揭露裸照在內——伴隨而來的是一種私生活祕密被強行公開，明顯為受害者帶來羞恥感與屈辱感等激烈的精神性損害與痛

⁵⁸ 山本龍彥（註 23），頁 48。

苦。…實際上可以被視為『激痛』。」⁵⁹

相對而言，近年由於高度資訊技術的發展，電腦與網路的發明與應用，對於傳統隱私權產生的規範性衝擊趨於嚴峻。山本氏沿用前述「鈍痛」的比喻，主張在高度網絡化的資料庫の場合中，個人資訊在何種程度、何種範圍內被予以儲存，又是如何在網路上被傳輸交換，如何與其他資料庫進行整合，凡此種種程序上的實際現況，均無從得知。⁶⁰也正是源自於這種宛如汪洋般「不確定性」的行為特徵質素的影響下，並不會立即產生古典隱私權侵害衍生的激痛，資料加成運用潛藏的實質性不安，是以「鈍痛」的形式為網路使用者的行動帶來隱微的影響⁶¹。

二、住基網判決中「構造審查論」之建構

揆諸實際，細究住基網判決中的判決意旨，乃係日本違憲審查制度首次意識到資料庫問題並以此為前提導入相應審查方法的司法個案，本判決提出幾項關鍵性，稱為「構造論」(structural turn)⁶²的審查模式與標準⁶³，茲分述如下：首先，住基網所據以實施的資訊管理・利用行為落入「基於相關法令依據…並於正當行政目的範圍內為之」的範疇（依法為之的目的限制）；第二，實施手段上，並不存在「因為系統性缺陷兒可能遭到來自外部之不正當提取的具體危險。」(系統強度)；第三，目的外使用的場合或者個人識別性資訊所涉及之秘密的洩漏時，也將伴隨有懲戒處分或者刑罰禁止規定之制裁（罰則之課予）。第四，「住基法於都道府縣的地方法規層次，設有

⁵⁹ 山本龍彥（註 23），頁 48。

⁶⁰ 山本龍彥（註 23），頁 48-49。

⁶¹ 山本龍彥（註 23），頁 49。

⁶² 構造論之補充說明。

⁶³ 山本龍彥，プライバシーの権利，ジュリスト，1412 号，頁 80-82（2010）。

個人識別資訊保護委員會的組織，據以確保個人識別資訊的適切使用與管理」(第三人。監視機關之設置)。第五，從現行法的角度觀之，就涉及個人識別資訊的提供的行政事務，並不存在一元且專責的機關與行政主體。(專責管理機關的付之闕如)。因此，法院進而裁示「住基網一案中因系統技術與法制度上的不完備，從而尚難謂個人識別性資訊的公開並未依法為之，或者已溢脫正當行政目的而洩漏予第三人，已具備具體危險性。」⁶⁴，法院作出「本案並未侵害日本國民受憲法第 13 條所保障，個人資料不得恣意為第三人獲取、近用或任意公開之自由。」⁶⁵

儘管本案最終仍以合憲告終，惟其首次運用「構造審查論」⁶⁶(以下簡稱構造論)之途徑方法，仍為就資料庫合法性問題的違憲審查首開先河，具有理論引導上的先驅意義，也顯示出日本司法權試圖為處理資料庫衍生的隱私侵害問題予以正面回應的積極傾向⁶⁷。

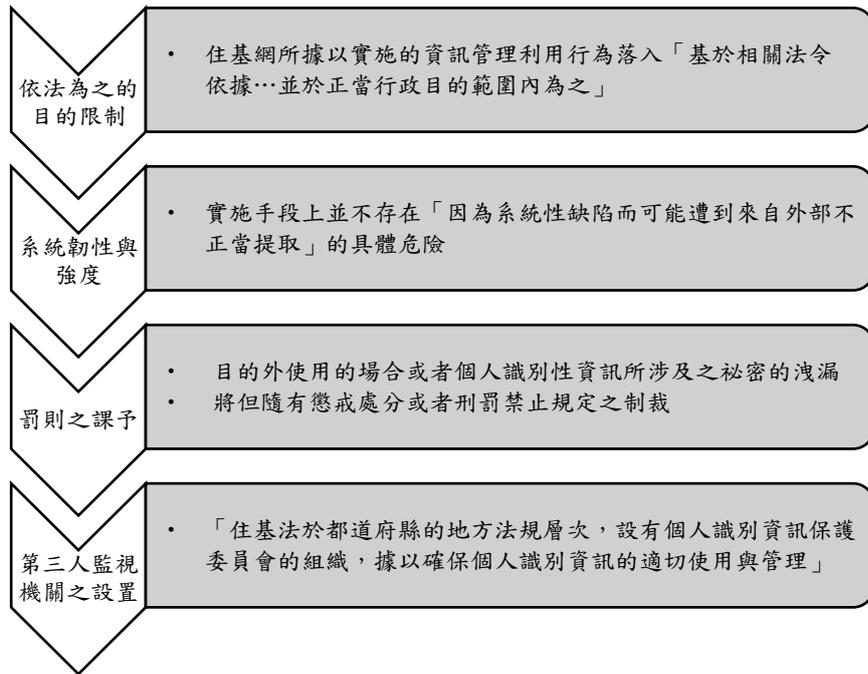
⁶⁴ 山本龍彥(註 23)，頁 55-56。

⁶⁵ 山本龍彥(註 23)，頁 55-56。

⁶⁶ 值得注意者，將住基網判決乙案中日本最高法院所採取之審查方針定名為「構造審查論」者係日本資訊法學者山本龍彥，氏強調在形塑原告旨揭之「個人資料之控制權」的權利內涵時，若僅著眼於文義解釋之爭將會大幅將人民之此項權益置於危險之境，故應從國家保護義務的廣義視角出發檢證國家資料庫或編碼制度網絡中，立於「監視老大哥」立場的行政機關有無在基本權之客觀規範上完備充實客觀的保護措施，其次中央及地方各級個資專責保護組織是否已然善盡客觀保護義務藉以確保儲存於公部門之資料未被濫用或法定目的外利用之虞。故從上述意旨以觀，日本最高法院於住基網判決中分別逐次以「職權法定目的」、「系統安全韌性」、「公務機關之罰則」以及「第三人專責個資保護委員會」等實體適法性兼及程序正當性，具體而微地建構出一套日本獨樹一幟之資料庫訴訟審查流程。曾我部真裕、山本龍彥，【誌上対談】自己情報コントロール権をめぐる，情報法制研究，7 号，頁 131-132 (2020 年)。

⁶⁷ 山本龍彥(註 23)，頁 55。

表 1 最高法院住基網判決中判斷資料庫建置
合憲性之「構造論」審查基準



資料來源：作者自行繪製

學者山本龍彥評述此判決的指標性如下：

透過此「構造論」審查基準模式之確立，向來個人資訊保護法制僅屬於法律位階之問題，抬升至一部憲法位階的法律爭點。再者，透過此一審查流程，也得以彰顯出資料庫議題在落實資訊隱私上脆弱性，在此前提上，即便隱私並未真正因洩露而受有實害，僅在疊加拼湊組合與再利用的過程中——亦即尚未達致「實害階段」抑或「具體的惡害」尚未發生的階段的「鈍痛」階段，仍然存在權利被侵害的「可能性」。⁶⁸

⁶⁸ 山本龍彥（註 23），頁 55。

（三）對構造審查模式的學說質疑

上述住基法判決的構造審查，日本學者松本和彥從司法權能力適格的角度提出質疑，松本氏指出行政權優先性的重要性：「社會系統整體的整備與改革，需仰賴政策決定者從宏觀視野做出鑑衡，對於資料庫整體系統性和技術性瑕疵的審查，非法院之司法審查機構所能逾越之。」以上這段引文⁶⁹，呈現出日本憲法學界重視古典政府權力理論以權力平衡為核心的法理思想。然而，山本龍彥教授接續提出反論，他採取的詮釋策略有二：一方面山本氏指出，構造審查模式的肯認，固然涉及對國家行為違憲性與否的審斷，實質上而言必也須對系統構造整體的健全性等進行實體審酌，住基網一案的判決提出一套常模式的判斷標準，對個案的組織法依據投以極高的重視。同時更能透過法釋義學的論理，證成主觀公權利的存在，對於後續進行司法救濟和行政訴訟，大有裨益。

伍、國民總編碼訴訟與我國 111 年憲判字第 13 號之比較考察

本文於比較日本與我國對大型資料庫訴訟之應對及演進趨勢，姑且不論日本各級法院對於政府資料庫建置之見解仍游離於合憲與違憲的爭議中，上開案件及其後續判決對於我國法亦有若干啟發，或可提供若干指引，以為發展與健全化我國相關司法爭訟之參考：

⁶⁹ 松本和彥，三階段審查論の行方，法律時報，1034 号，頁 40（2011 年）。

一、組織法及程序理性的典範移轉

揆諸司法院釋字 603 號解釋的指紋收錄乙案中，大法官當時即已明確意識到伴隨著大型資料庫於各個公益或行政目的面向上的廣泛使用，勢必會對個人隱私與自主之憲法基本權造成影響，故而權衡兩極法益之必要性。解釋理由書中略以：「國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨。」⁷⁰

日本最高法院於住基網乙案做成的合憲判決中亦明確指出：「住基法於都道府縣的地方法規層次，設有個人識別資訊保護委員會的組織，據以確保個人識別資訊的適切使用與管理⁷¹。」

復觀我國憲判字第 13 號判決則明揭：基於個人健保資料所涉資訊隱私權之重要性，國家蒐集個人健保資料，構成對個人資訊隱私權之限制，即應有法律保留原則之適用；另就國家將強制蒐集之個人健保資料進一步儲存、處理，建立成資料庫，甚至對外傳輸，作原始蒐集目的外之利用而言，因已完全脫離個別資訊主體控制範圍，是如何確保該業已逸脫個人控制範圍之個人健保資料，不受濫用或不當洩漏，而導致資訊隱私權之侵害繼續擴大，國家亦有義務以法律積極建置適當之組織與程序性防護機制，以符法律保留原則之意旨，至於監督機制如何設置，例如設置一個統籌性之獨立監管機制，或於各相關法律設置依各該專業領域設計之獨立監督機制，屬立法

⁷⁰ 司法院釋字第 603 號解釋理由書。

⁷¹ 最高裁平 20·3·6 民集 62 卷 3 号。

形成自由。故我國憲法法院就個人資料保護獨立監督機制之設置仍採取相當幅度的從寬從優之態度⁷²。

本文考察臺日兩國近年之資料庫訴訟之發展實態，發現從兩國均從風險預防的觀點為基礎座標，創設以科技知識為基礎之安全治理模式的趨勢明顯，仰賴組織性及程序性管制手段此一揭櫫「程序理性」的第三方監理機制的設置必要性與迫切性，自不待言。至於該等監管機關本身之組織設置，學者有認應使其能盡量地獨立、並力求其具有專業性從而得以對應資料治理整體架構有相當程度的掌握⁷³。至於就此資料專責監理機關的職掌權限的劃定，有論者認為應僅限於事實上個資保護之獨立專責機關，亦有比較法例上存在同時肩負個資保護業務，以及政府資訊公開及其他環境資訊等資訊監管義務者⁷⁴。

為達此機關設置之宗旨，在人事、財務與組織上均享有相當程度之自主功能之個人資料保護的獨立監督機制似乎為兩國資料治理法制發展上的共通點。誠如學者指出目前分散式的監理架構，實則反映我國長期以來監督機關採取「分散式執法」的失敗經驗，故設置單一機關之形式較有助於迅速累積執法經驗，整合不同領域個人資料保護事務範疇的共通性之餘，確保權限行使的自主性，希冀有助於建立高度專業、裁量一貫性且穩定的資料法制⁷⁵。故而完整擘劃各種資料蒐用所涉及之個資保護領域之法制度的整備，分別從組織及程序上的重要事項明確予以規範，應是兩國均可策進發展之共通方向。

⁷² 111 年度憲判字第 13 號判決。

⁷³ 翁逸泓，資料治理法制：歐盟模式之啟發，東海大學法學研究，64 期，頁 97-98 (2022)。

⁷⁴ 翁逸泓 (註 73)，頁 98。

⁷⁵ 劉定基，建立信任、創造雙贏——評憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決，當代法律，11 期，頁 36 (2022)。

二、串聯（データマッピング）資料形成人格剖繪之再商榷

隨著科技的飛騰發展，對於個人資訊的蒐集、儲存以及多種利用態樣、乃至於生成模式業已進入一個無可估量的階段。一旦個人資料被收集並進行數位化處理，幾乎可以永久保存。當這些資料與其他非個人識別屬性的資訊結合後，進入複合性資料庫，可能產生更強大的能力來追蹤、識別特定當事人，並深入解讀其人格特質，形構所謂的「人格剖繪」（Profiling）效果。⁷⁶。就此疑義，My Number 案的原告主張日本國憲法第 13 條所保障之資訊隱私權，應不僅限於「不被濫行公開私生活的自由」，而應包含「對關於自我資料的蒐集、保存、利用及提供，資料主體所得行使其基於同意的控制與自我決定的權利」。特別是對於藉個人編號此一「總鑰匙」而得更為容易地串聯個人散落各處的資料斷片，以形成巨量資料（big data），進而剖繪個人人格圖像一事，更因受到憲法第 13 條的限制。此外，因強制發行具有上述「總鑰匙」特性之個人編號，實際上等同強迫個人將其資料上傳至前揭利於完成人格剖繪的資料提供網路系統流通，屬於強烈介入個人自主人格形塑之干預行為，故須以最嚴格之標準進行違憲審查。

可謂是對人格剖繪所帶來擴大侵犯個人資料自主決定權與事後控制權有清醒的認知，亦構成日本司法實務處理大型資料庫違憲訟爭時應提高審查密度與強度的法理論據。

前所述及之 My Number 案原告主張，於我國憲判字第 13 號中

⁷⁶ 根據《歐盟資料保護基本規則》第 4 條第 4 款：「Profiling 係指以任何形式對個人資料做自動化處理，該處理涉及運用個人資料來評估一位自然人的特定人格面向，尤其是分析或預測這位自然人的工作表現、經濟狀況、健康、個人偏好、興趣、可靠性、行為、位置或移動」。

以人格剖繪的概念定位違憲審查基準的論述兩者間有極高的論理相似性。揆諸憲判字第 13 號中略以：「查系爭規定一所規範之個人健保資料，此等個資承載大量個人資訊，可能描繪個人生活區域、行動軌跡，亦可能描繪個人曾經歷之職業環境、社會生活事件、家庭與經濟環境、個人決策模式等極私密敏感事項，進而模擬建構其人格圖像之重要個資，具有私密敏感與潛在延伸影響資料當事人之社會、經濟生活之特質。此等個人健保資料如受侵害，其所致生危害結果之嚴重性，尤甚於指紋。本庭爰認就系爭規定一是否合於比例原則，應採嚴格標準予以審查。」顯見兩國之違憲審查均已清楚認識到資料庫建置所衍生目的外使用之個資侵害所生結果之嚴重性。申言之，此違憲審查密度的定調，不惟日本司法實務如此，放諸我國憲判字第 13 號判決亦然。此從嚴審查標準之設定，一則是與指紋捺按的前案的侵害嚴重性對比而來；二則是基於大型資料庫的不可預測之未來風險預防，以及先天運作上或後續統計利用之不透明性和第三人傳輸之脆弱性之考量，更細緻地嚴密剪裁巨型資料庫之建置性質、所生風險和涵蓋對象的特性，在手段與目的上應具備高度緊密性之解釋論闡述方針，應值肯定。

三、主觀公權利之訴訟權能之推導證成

學理上饒富爭議的是，在日本實務上各方利害關係人爭辯不休之本案是否具備主張妨害排除請求權之訴訟要件要求之「具體危險」一節，在我國憲判字第 13 號判決的論述中，似付之闕如。至有關如何判斷「具體危險」標準，住基法乙案中上訴審見解認為本案應同時適用行政機關個人資料保護法與住基法，上訴審法院認為涵蓋行政機關、地方自治團體、其它處理行政事務者，利用具有識別特定個人功能之個人編號，因為係合乎法規所為之職權行使，故屬合法，但適

用行政機關個人資料保護法的結果卻會導致住基法第 30 條之 34 所定「目的用途外利用」之條款形同具文而失其規範之實際效果，也會因此導致住民票上原有之 11 位數碼（亦即換亂數產生不重複之終身不變的住民票編號）產生串聯資料形成人格剖繪的風險大為增加，從而導致具體危險⁷⁷。相對於此最高法院以上訴法院有解釋法令之違誤為由否定前述見解，理由在於根據現行法，資料串聯若是涉及目的外利用該等機關之所屬公務員則會面臨懲戒處分，因此若保有屬於秘密之個人資料之職員在無正當理由的情況下將提供予其他行政機關亦非法之所許；再者日本現行事務上並未存在住基法所涉行政事務領域之統籌管理之管理機關⁷⁸，故原告及上訴審肯認之具體化危險在現行實務運作上純屬事實上不可能存在的一種想像性的假設情境，職此並無所述具體危險之情事⁷⁸。

申言之，日本住基網判決乙案雖以合憲宣告告終，惟值得注意者為上訴法院與最高法院均選擇直面行政機關所掌有之個人資訊與根據類似戶籍謄本之住民票所轉換而來之亂數編碼，是否可能因資料串聯之堆疊累積而形成侵害個人資料自決權之具體危險性一節，予以頗為詳細且周延的交鋒辯證。如同前述，隱私權在日本法下的古典意涵涉及兩個面向的不同呈現：對個人日常生活的密匿性、以及不受恣意公開揭露個人資訊之自由。在「鈍痛」系為前提框架推導下，認定構成權利侵害的時點，可從實際因資訊洩露公開導致的具體實害，往前推移回溯至在資料庫此一透明不公開的黑箱過程中，因資料庫先天的不透明性與脆弱性，推導出隱私利益可能在資料處理過程中有受侵害之「具體危險」，並以此為「排除妨害請求訴訟」或者「不作為訴訟」之訴訟權能之要素之一，進而從中推導出「主觀

⁷⁷ 広田恭子，個人番号制度の法的課題（下），大阪経大論集，71 卷 5 号，頁 192-193（2021 年）。

⁷⁸ 広田恭子，（註 77），頁 193。

公權利」在釋義學上得以彈性操作的迴旋間隙⁷⁹。相對於因法規範是否賦予當事人足夠之訴訟實施權在日本資料庫訴訟上掀起的激辯，在我國幾乎未曾見，但這是否意味著這個問題意識在我國不具備論理上的價值？不無商榷之餘地。

誠如蔡宗珍大法官於其一部不同、一部協同意見書中述及，（我國現行）權利保護架構基本上屬於對立之兩造當事人結構下之事後追究、救濟模式。此類權利保護模式下，主張權利之當事人須自行辨識、確認權利遭受侵害之事實，並承擔權利主張成本，即便個資法明定團體訴訟途徑亦然；就請求有效權利保護而言，門檻極高。於公務機關取用個資之情形，個資當事人欲主張權利尤為困難，蓋個資當事人認識並獲取公務機關違法事證之難度更高；且於進入司法救濟程序前，取用個資之公務機關有「選手兼裁判」之便，進入事後救濟性質之司法救濟程序後，取用個資之公務機關更往往有「木已成舟」之現實處境及公益目的護持⁸⁰。

蔡宗珍大法官此處所指之個資法團體訴訟當指我國個人資料保護法第 28 條所定之「公務機關違法之損害賠償」以及同法第 29 條所定之「非公務機關違法之損害賠償」，配合同法第 32 條所定提起團體訴訟之要件，可謂已為資訊主體在自覺權利受侵害欲提起行政救濟時一條可資適用參採的保護規範。有疑者在於，誠如 111 年度憲判字第 13 號判決所承認當事人具有「事後退出權」，「且不因其曾表示同意或因符合搜用要件，當事人即喪失請求刪除、停止利用或限制利用之權利」之論述文脈觀之，此似乃所謂「事後退出權」之行使。就此一權利內涵之闡述，揆諸資訊隱私權保障之本旨乃「當事人原則上就其個資，於受利用之前，有同意利用與否之事前控制權，以

⁷⁹ 山本龍彥（註 23），頁 56。

⁸⁰ 憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決之蔡宗珍大法官提出，林俊益大法官加入、張瓊文大法官加入之部分協同部分不同意見書。

及受利用中、後之事後控制權。除當事人就獲其同意或符合特定要件而允許未獲當事人同意而經蒐集、處理及利用之個資，仍具事後控制權外，事後控制權之內涵並應包括請求刪除、停止利用或限制利用個資之權利⁸¹。」退出權及屬於對於個人資料事後控制之一種權利，得要求蒐集運用個人資料的一方停止蒐集、並停止繼續利用其個人資料。對於個人隱私權的保障並非絕對，在基於公益下或司法需要下亦須限縮⁸²。除此之外，有論者認為退出權乃係作為資訊自主權不可或缺的一環，於基本權類型化的學理上，應被歸屬於「防禦權」，不待修法即可行使⁸³。若站在肯認此解釋方向的立場上，該等防禦權如何透過既有之行政訴訟途徑予以主張即成問題。更具體而言，公務機關取用個資建構公共資料庫之情形下，資料主體若欲主張事後退出權，可透過「一般給付訴訟」中的「消極不作為訴訟」或者「預防性不作為訴訟」途徑為之，然則當前我國學說就資料主體擬主張「事後退出權」之際據以行使之行政訴訟型態、起訴合法要件及訴訟權能之認定等相關議論似付之闕如。準此，要求行政機關停止對當事人系爭個人資料蒐用之資料退出權，其法律性質應屬於一「既有侵害權利事實之妨害排除」，故日本相關訴訟中對於「妨害排除請

⁸¹ 憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決理由第 32 段。

⁸² 有些在針對特定的個資運用方式或運用要件，如區分研究目的商業目的等設定相對應的事後控制權限，有些傾向不細分給予較大的事後控制權限。但在違法運用或目的消失等違背法令或合法性消失等狀況外及行銷、商業目的使用個資的限制規範大致相同。在退出權行使對於學術研究的影響值得關注，其中英國 NHS 雖然希望透過退出政策增加公眾對於健康資料信任感。惟在健康資料退出施行的情況下，因無法獲得完整資料集作為統計資料，可能造成研究取樣上的偏差。此外，地理區域分布可能會影響退出比率，並造成相當大之差異。在個人隱私權與公共利益下之權衡成為難題，或應向公眾清楚說明其資料使用目的等。何之行，英國生醫健康資料之整合應用與資料治理規範，月旦法學雜誌，331 期，頁 23 (2022)。王德瀛，個人資料事後控制權的四種模式初探，當代法律，6 期，頁 46-55 (2022)。

⁸³ 劉靜怡，違憲之後——111 年憲判字第 13 號判決簡評，當代法律，11 期，頁 9-10 (2022)。

求權」或者「不作為訴訟」之訴訟權能之要素之闡述與學理辯證，進而從中推導出「主觀公權利」在釋義學的彈性解釋論，法解釋論上應有併同參照的空間。

陸、結語

近年於智慧政府的蓬勃發展，使得各國之資料治理法制不得不進入下一波技術革新與法律監管。公部門資料庫在日本與臺灣兩國衍生的訴訟爭議，實際上也標誌著資料為驅動之科技應用在公部門之資料治理共享等公部門決策扮演不可或缺的樞紐，在各國法律規範與論述中萌生諸多新興議題的同時，也持續不斷地考驗與挑戰各國既有之個人資料保護之傳統法律秩序框架。

本文以日本法下的巨量資料庫訴訟為鑑，考察比較大型政府資料庫訴訟於日本司法實務之發展脈絡及立論基礎，進而參照臺灣 111 年度憲判字第 13 號，試圖從比較判決的觀點，評釋兩國資料庫代表性訴訟對於未來資料治理可能產生之指引功能與趨勢影響。本文的結論是我國與日本近年均面臨戶籍資料庫抑或全民健康保險資料庫之類的大規模資料庫個資蒐用的法規範、以及技術上與組織上因應配套措施不足之制度性弊端，不僅引發以個資分享再利用為主要功能的資料治理法制的結構性變革，更在如何設置個資保護之獨立監督機制等組織及程序理性的議題上迎來根本性、通盤考量現行個人資料保護法與相關資料蒐用法制的轉捩點。

本文觀察日本法國民總編碼制度相關訴訟後，提出三項法律評價臚列如下：

- 第一、除固有的法律保留原則與比例原則的違憲審查架構之外，日本與我國似不約而同的認同一個在人事、財務與

組織上均享有相當程度之自主功能之個人資料保護的獨立監督機制已是勢在必行。為達此機關設置之宗旨，在人事、財務與組織上均享有相當程度之自主功能之個人資料保護的獨立監督機制似乎為兩國資料治理法制發展上的共通點。誠如學者指出目前分散式的監理架構，實則反映我國長期以來監督機關採取「分散式執法」的失敗經驗，故設置單一機關之形式較有助於迅速累積執法經驗，整合不同領域個人資料保護事務範疇的共通性，厥為未來法制興革之主要方向。

第二、兩國司法權均已清楚認識到資料庫建置所衍生目的外使用之個資侵害所生結果之嚴重性。申言之，此違憲審查密度的定調，不惟日本司法實務如此，放諸我國憲判字第 13 號判決亦同樣採取嚴格審查標準。

第三、大型資料庫伴生的諸般後續再利用、傳輸、統計分析行為須各自設法有法規依據可循乃屬當然之理，惟在司法救濟有效性的層面上，既然憲判字第 13 號業已明確肯認「當事人退出權」亦屬於憲法保障個人資料自主控制權之一環，則允許當事人循既有司法救濟程序主張主管機關停止利用其個資乃當然之理。又核諸「當事人退出權」之法律性質應屬於一「既有侵害權利事實之妨害排除」，故日本相關訴訟中對於「妨害排除請求權」之行政救濟起訴要件之闡釋和學理見解當值我國借鑑酌參。

參考文獻

- 王德瀛（2022）。個人資料事後控制權的四種模式初探。當代法律，6，46-55。
- 何之行（2022）。英國生醫健康資料之整合應用與資料治理規範。月旦法學雜誌，331，9-23。
- 吳全峰（2022）。簡析憲判字第十三號對資料治理之影響與挑戰——從合法性基礎與去識別化概念談起。當代法律，11，21-22。
- 范姜真嫻（2014）。日本個人編號法對我國之借鏡——以個人資料保護監督機制之建立為主。東吳法律學報，26(2)，1-38。
- 范姜真嫻（2009）。他律與自律共構之個人資料保護法制——以日本有關民間法制為主。東吳法律學報，21(1)，163-200。
- 翁逸泓（2022）。資料治理法制：歐盟模式之啟發。東海大學法學研究，64，55-116。
- 翁逸泓（2019）。資訊委員的時代角色——以 GDPR 及英國 2018 年資料保護法為中心。月旦法學雜誌，286，32-50。
- 張陳弘（2022 年 11 月 22 日）。111 年判憲字第 13 號【健保資料庫案】判決評釋。在第六回憲法研究會〔研討會演講〕，東吳大學法學院公法研究中心，台北市，台灣。
- 劉定基（2022）。建立信任、創造雙贏——評憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決，當代法律，11，32-36。
- 劉靜怡（2022）。違憲之後——111 年憲判字第 13 號判決簡評。當代法律，11，6-11。
- 宇賀克也（2018 年）。個人情報保護法の逐条解説，第 6 版，有斐閣。
- 宇賀克也（2019 年）。個人情報保護法制，有斐閣。

園部逸夫（2018 年）。個人情報保護法の解説，第二次改訂版，ぎょうせい。

佐藤幸治（1995 年）。憲法[第三版]，青林書院，頁 453-454。

山本龍彦（2010 年）。プライバシーの権利，ジュリスト，1412 号，頁 80-82。

山本龍彦（2017 年）。プライバシーの権利を考える，信山社。

松本和彦（2011 年）。三階段審査論の行方，法律時報 1034 号。

広田恭子（2020 年）。個人番号制度の法的課題（上），大阪経大論集，71 卷 3 号。

広田恭子（2020 年）。個人番号制度の法的課題（下），大阪経大論集，71 卷 5 号。

太田洋、石川智也、河合優子（2020 年）。個人情報保護法制大全，商事法務。

曾我部真裕、山本龍彦（2020 年）。【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，頁 128-140。

Westin, A. 1967. *Privacy and Freedom*. New York: Atheneum.

Solove, D. J. 2008. *Understanding Privacy*. Harvard University Press.

Zuboff, S. 2015. Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization. *Journal of Information Technology* 30:75.

Zuboff, S. 2019. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Public Affairs.