

個人資料目的外利用之檢討—以行政機關為對象

東海大學 范姜真嫩

目次

引言

壹、利用目的限制之意義與法規範方式

一、利用目的限制之意義

二、行政機關目的外利用個資之態樣

貳、日本對行政機關目的外利用個資之規範

一、行政機關個資法第 8 條第 1 項規定

1、原則

2、例外

二、地方自治團體個資保護條例之觀察

三、實務上案例

參、我國之規範

一、蒐集之限制

二、利用之限制

肆、大數據時代下活用「非識別加工資料」可能性之開創

一、非識別加工資料之定義

二、非識別加工資料之要件

三、非識別加工資料提供之流程

四、非識別加工基準之訂立

結語

引言

行政機關因掌握行政統治權，為達成行政上有效率管理及適當提供人民服務等行政任務，依法令或在其職權行使之過程中，往往蒐集、並保有眾多之人民個人資料（下稱個資），對人民而言，如此個資之提供，有依法令等為申請、申報等時而提供者，有非自發性，因行政調查、行政處分、法令違反等受公權力強制而提供者，其取得程序具有強烈之義務性、權力性，並非出於個人之任意或意願極低者。另一方面，自行政機關保有個資之內容觀之，包含有個人之資產狀況、戶籍、納稅資料，甚至犯罪、違法之紀錄等，許多為私密高之個人隱私¹，故而日本在有關個人資料保護法（下稱個資法）立法時，考量上述理由，訂立基本法性質之個資法²，先揭示政府應有之個資保護政策及施行方法、公務機關與民間有關個資蒐集、處理、利用之基本原則，而在此同時另定立行政機關保有個人資料保護法³（下稱行政機關保護法），將民間部門個人資料保護法與行政機關個人資料保護法，分別由不同法律規範之，並採不同之救濟、監督制度。且後者之規範較前者為嚴格，特別是在利用目的之規定上，行政機關保有個資，限於遂行法定所掌事務之必要時，且須儘可能特定利用目的，不得超越達成特定目的必要範圍利用個資⁴。

但另一方面，近年因資通訊技術及電腦科技之進步，依大數據之運算，得將蒐集所得數量龐大個資，作快速之分析、比較，其結果得用於產業創新、產品開發，流行疾病之預測、制定各種政府政策之參據等，因此，行政機關保有之各種個資檔案，除利用於原行政事務之營運上，如何開發其第二次利用之價值，已成為國家尋求振興經濟、提昇國際競爭力時，關注及努力之方向。

日本在此背景下於 2013 年 6 月 14 日內閣會議即作出：「世界最先端 IT 國家創造宣告」，迅速在內閣府之「IT 總合戰略本部」下設置「個人資料檢討會（パーソナルデータに関する検討会）」，自當年 9 月開始開會檢討得活用個資之有關個資法條文修正方針，經過十二次會議，至 2014 年 6 月將最終決議之檢討結果提交 IT 總合戰略本部，並經其決定後公告「個人資料之活用法制修正大綱（パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱）」。之後日本政府將前開大綱具體化為條文，納入為個資法修正內容，於 2015 年 3 月再經內閣會議議決通過個資法修正法律案，並向國會提出請求審議修正個資法，最後國會在同年 9 月議決

¹行政機關等保有するパーソナルデータに関する研究会，「中間的な整理」，頁 6，平成 26 年 11 月。総務省行政管理局，行政機関など個人情報制度の概要，頁 21，平成 26 年 1 月。

²平成 15 年法律第 57 号。

³平成 15 年法律第 58 号。

⁴行政機関個資法第 3 條之規定，又參閱前揭註 1，総務省行政管理局，行政機関など個人情報制度の概要，頁 21。另依據個資法第 15 條民間處理事業者，僅於處理個資時特定利用目的即可，且得與原特定目的有合理關連性範圍內，變更其利用目的。

通過法修正案，完成個資法之修正。行政機關保有個人資料保護法亦依同方針同步進行相關條文之修正，在 2016 年 3 月向國會提出修正草案⁵，並於同年 5 月審議通過完成修法⁶。修正之行政機關個資法，自其第一條之目的規定即揭示以：「有鑑於為行政機關擴大個資之利用，藉由本法規定有關行政機關處理個資之基本事項及非識別加工資料（限於構成行政機關非識別加工資料檔案者，此將於本文之後詳述。）之提供規定，一方面謀求行政之適當、圓滑營運，及適當且有效率活用個資，以有助於新產業之創出、實現有活力之經濟社會、豐富之國民生活，及其他個資有用性之考量，並同時保護個人之權利利益」，宣告將依本法修正加入之「非識別加工資料之提供」，以擴大個資之利用，而有助於產業創新、活化經濟及豐富國民生活；所謂「非識別加工資料」之提供，即為解除個資法「利用目的限制原則」，讓個資資料庫得為合法之二次利用，創造行政機關保有個資之新的利用價值。

本文先說明日本行政機關個資法有關目的外利用之規範、實務上案例，其次解析我國個資法之規定及問題所在，再介紹日本本次修法中特別新創之「非識別加工資料」之法制架構及作成方法，提供我國在思考利用大數據運算提高政府保有個資之有用性時參考方向。

壹、利用目的限制之意義與法規範方式

一、利用目的限制之意義：世界各國個資法立法時重要參考依據之 OECD 八大原則⁷，其中二大原則，一為：目的明確化原則（Purpose Specification），即蒐集個資須明確其目的，其利用應與蒐集目的一致；另一為：利用限制原則（Use Limitation principle），意指未得資料當事人之同意或法律另有規定者，所蒐集之個資不得為蒐集時所定目的外之利用，此二原則相互為用，將得蒐集之個資限制在特定目的範圍內，防止個資被濫行蒐集，增加其被洩露、遺失之風險。因資料具有一旦揭露即無法回復之特性，故而其保護機制側重於事前損害發生之預防，須在蒐集之初即特定目的，並藉由此特定目的劃定得蒐集及之後利用個資之範圍，避免當事人因個資被利用於未知之處，受到未預期之損害；事實上此亦為保障當事人之資料自主權，必須課予蒐集利用個資者之義務⁸。觀之我國個資法第一章

⁵ 該草案之正式名稱為：「行政機關等の保有する個人情報の適正かつ効果的な活用による新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するための関係法律の整備に関する法律案」，一般日本仍簡稱為行政機關保有個人情報保護法，本文隨之。

⁶ 平成 28 年法律第 51 號。此段修法過程，參閱宇賀克也，「個人情報保護法の逐条解説〔第 5 版〕」，頁 24-26，有斐閣，2016 年 11 月。小松由季，「行政機關等の保有する個人情報の利活用に向けた法整備」，頁 32-34，立法と調査，no.397，2016 年 8 月。

⁷ OECD（以前文章）

⁸ 有學者對此為「目的拘束原則」，係個資法之帝王條款。參閱李惠宗，「個人資料保護法上之帝王條款—目的拘束原則」，頁 49，法令月刊，第六十四卷第一期，2013 年。上拂耕生，「地方自治体における個人情報保護の実務上の課題」，頁 127，アドミニストレーション，第 16 卷 3・4 号，2010 年 3 月。

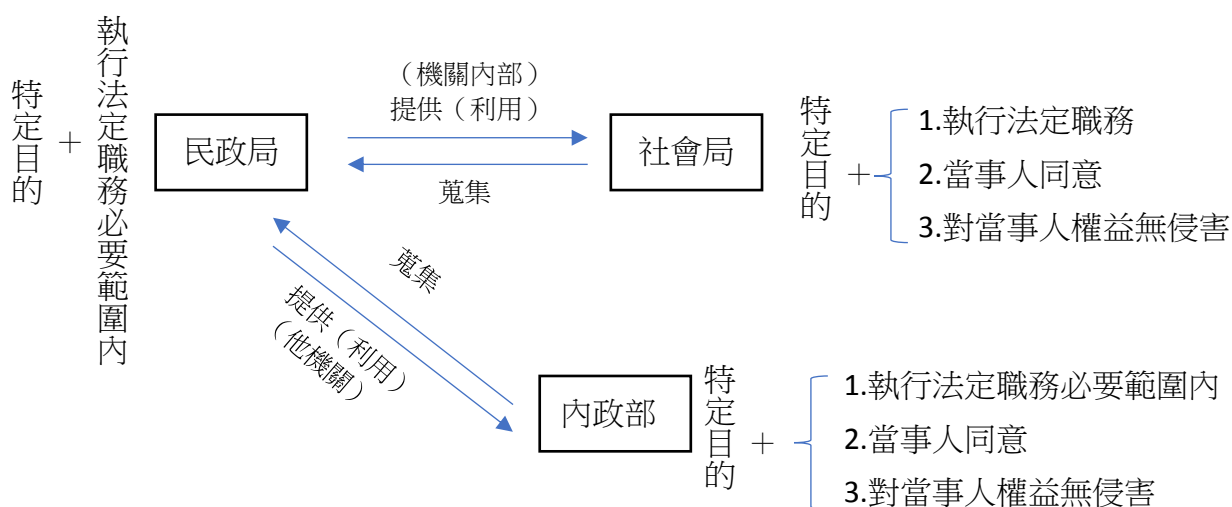
總則第 5 條明定：「個資之蒐集、處理或利用…，不得逾越目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯性。」，即明白揭示前述二原則為個資之蒐集、處理或利用之基本原則。而本此基本原則，同法對公務機關及非公務機關之蒐集、處理個資，於第 15 條、第 19 條第 1 項均明定「應有特定目的」定為要件；再於第 16 條規定公務機關對個資之利用「應於執行法定職務必要之範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符」；第 20 條第 1 項規定非公務機關對個資之利用「應於蒐集之特定目的所必要之範圍內為之」；均以蒐集之特定目的清楚界定合法利用個資之範圍。

二、行政機關「目的外利用個資」之態樣

如前所述不問公務機關或非公務機關蒐集、處理或利用個資，原則上均應受「目的拘束原則」，以保障當事人之資料自主權，行政機關自須基於此原則，在原蒐集之特定目的下，於執行法定職務必要範圍內進行該當個資之利用。

基本上，行政機關利用個資進行行政事務之處理，因各別機關或機關內各單位，原即有各自之法定職務，原應依各自特定目的以蒐集、在執行自己之法定職務時利用人民個資；故行政機關間將其保有之個資，提供同一機關內之其他單位，或是提供給其他行政機關利用，往往非為原蒐集該當個資之特定目的下之利用，性質上應屬目的外利用，日本為方便區分，將前者稱為「機關內目的外利用」，後者稱為「機關外之提供」（故以下亦依此用詞）；此一利用行為，自須符合個資規定之要件，始為合法。再自另一端觀之，機關內其他單位，或其他機關要求原個資保有機關提供之行為，其本質亦為蒐集人民個資，依上述目的拘束原則，自仍須有「特定目的」，於執行法定職務必要範圍內為之。因此對於行政機關內部或行政機關間提供、之利用個資基本規範應得如下圖示之：

附圖一



自上圖得知，原蒐集、處理行政機關之提供個資，及接受提供之其他機關內部單位或其他機關，雙方均須遵守個資法規定之要件，始得稱為合法。已相當程度約束行政機關共用、流用所蒐集保有個資之事情發生，此不僅為尊重當事人之資料自主權，更重要之目的在避免國家得全面性、一元化掌握所有人民全部個資，而形成監視國家，阻礙民主自由政治之正常運作。

但，如完全貫徹前述規範，禁絕行政機關任何特定目的外利用個資之可能，則因各機關須重複蒐集可能造成行政機關行政效率不彰，也因此增加人民之負擔。又因無法靈活運用個資，將導致個資之有用性大幅降低；故為提昇行政服務品質，及營運之效率，甚至為保護當事人權益或社會公共利益，確實在某些特別情況、條件下，應得例外允許行政機關將保有人民個資進行目的外之利用或提供其他行政機關；且我國個資法及日本行政機關個資法第 1 條均將「促進個資之合理利用」及「謀求行政之適當且圓滑之營運」，列為立法目的，已在「目的拘束原則」下，考量個資之有用性或行政機關有效率營運之必要性等特別情況時，保留有「目的外利用」之空間⁹。從而，我國個資法第 16 條但書，及日本行政機關個資法第 8 條第 2 項，均定有若干行政機關得為特定目的外利用保有個資之例外事由。但應注意的是，「目的外利用個資」本質上為目的拘束原則之例外，基於「例外」應從嚴之原則，相關規定要件應明確且作嚴格之解釋，以避免被過度浮濫之援用，而破壞個資法重要立法原則。本文以下將就日本之行政機關個資法及地方自治團體個資保護條例，有關行政機關保有個資之目的外利用規定、學者之解釋、及實務上案例做說明。

貳、日本對行政機關目的外利用個資之規範

有關行政機關蒐集利用個資之規範，前述之行政機關個資法，乃係中央立法規範中央政府機關；日本之縣市政府機關（即地方自治團體），則均有自己定立之個資保護條例，對保有個資之目的外利用亦明定其要件，大致上法、與條例二者規定之要件差異性不大，但仍有較特別之要件，且在認定合法之目的外利用之操作程序上，有些地方自治團體有較特別之制度。

⁹ 友岡史仁，個人情報保護に係る目的外利用等をめぐる課題，頁 2，季刊・情報公開・個人情報保護 Vol.40，2011 年。

一、行政機關個資法第 8 條第 1 項規定：

1.原則：基於目的拘束原則，行政機關原則上不得將保有個資為目的外之利用、或提供他人。此條適用之客體為行政機關保有之個資，並不限於為構成個資檔案之資料，即使為單筆散存之資料亦包含在內。而所謂「提供」，包含於一定期間、一次性，或繼續性之提供，或受請求即予提供者亦屬之¹⁰。且此目的外利用禁止原則保有個資行政機關本身亦不得違背。

2.例外：(1)基於法令之目的外利用：依同條第 1 項，得目的外利用之第 1 項事由為：基於法令之規定，因該當之其他法令基於其自身之立法目的，被認為有利用、提供保有個資之合理性；此不僅是基於法令有義務提供個資者，尚包含於法令中定有提供個資之根據規定¹¹。但應注意的是，行政機關並未因此被課予有基於其他法令為目的外利用、提供個資之義務，在實際上判斷該當個資之提供或利用是否妥當時，仍必須依各法令之宗旨作認定¹²。

(2)依行政機關裁量認定之目的外利用：本條第 2 項規定行政機關認定有該當於以下各款事由時，得將保有之個資利用於特定目的外，或提供他人。但依本項但書之規定，行使此項裁量權而為目的外利用者，於被認定有不當侵害當事人或第三人權利利益之虞時，仍不得為之。換言之，行政機關即使依下所述之四種事由，行使裁量權而為保有個資之目的外利用或提供時，亦不得違反此「本人、第三人利益保護」義務。

①當事人同意、或提供給當事人：既經當事人同意為目的外利用、提供，當事人對自己可能負擔之風險，應有所預見，故無須再予保護；但如前述本款之適用，須受本文但書限制不得有不當侵害本人權益之虞，如此立法是否合理¹³？並非無疑義。

②行政機關內部之目的外利用：行政機關於遂行法令所定職務之必要範圍內，在機關內部為目的外利用保有之個資，且該當個資之利用為相當理由者。適用本款時，首先應檢討何為「機關內部」？依據日本地方自治法第 158 條第 1 項前段：「地方自治團體之首長得設置必要之單位組織，讓其分擔屬於其應處理事務之權限」，故行政機關內部，應指特定行政機關內設置之單位，例如部、會下設之司、

¹⁰ 宇賀克也，前揭 6，頁 441。岡村久道，個人情報保護法，第 3 版，頁 434，商事法務，2017 年 6 月。

¹¹ 宇賀克也，前揭注 6，頁 442。具體法令有：國會法第 104 條、會計檢查院法第 26 條至 28 條。國家公務員法第 100 條第 4 項、民事訴訟法第 186 條、第 223 條第 1 項、第 226 條，刑事訴訟法第 197 條第 2 項及第 507 條，弁護士法第 23 條の 2 等。

¹² 參閱總務省官方網頁，行政機關・独立行政法人等における個人情報の保護，よくある質問とその回答，〈5 個人情報の適正な取扱い〉回答 Q5-7。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/question.html。最後造訪日 2017 年 10 月 13 日。

¹³ 岡村久道，前揭注 10，頁 436。

處、局等，依學者所舉之適例為：外務省（相當於我國外交部）其海外國人安全課為援救在國外被捲入犯罪事件之僑民，利用同省護照課所保有之個資。但應注意的是此處之目的外利用並非變更原蒐集時特定目的，而係僅為一次性、暫時性之特定目的外利用¹⁴。如防災局為作成災難發生時須支援避難者名簿，而由社會局將保有高齡者、身心障礙者等個資提供其利用時，即非該當於此之機關內部之目的外利用。且此時受該當個資提供之內部單位，仍必須是在遂行法定所掌事務之必要限度內進行受提供個資之利用。

其次，該當個資之目的外利用要有「相當之理由」，是否有「相當之理由」？其第一次之判斷應由該當行政機關進行之。此相當之理由，應指在社會通念上，自客觀來看，具有合理之理由，而不容許行政機關恣意作出判斷¹⁵；又因若無「相當理由」而為目的外利用時，當事人得依行政機關個資法第 36 條請求停止利用，此利用停止請求該當於日本行政程序法第 2 條第 3 項之申請¹⁶，因此適用行政程序法第 2 章規定，行政機關應盡可能具體訂出其審查基準，原則上應公告該審查基準¹⁷。

③提供給其他行政機關、行政法人等：此時接受該當個資之機關，必須在遂行法定事務或業務必要範圍內利用被提供之個資，且該當個資之利用為有相當之理由者。例如為防止恐怖分子入境外務省將簽證、護照資料提供給法務省（相當於我國法務部）之入國管理局。為預防對幼兒之性犯罪，法務省將性犯罪人出入獄之資料提供給警察廳¹⁸。

而此款中「相當之理由」，其判斷方法與前①相同。

④對行政機關以外之人，為統計之作成、或為學術研究之目的而提供個資；或是對本人以外之人提供，明顯係為本人之利益；或是關於其提供有特別之理由者：通常提供統計或學術研究之用者，是無特定個人識別性之個資，不至於對當事人之權益造成損害，且此種利用具有高度公益性，故得為特定目的外之提供。本款之其他事由，尚有「對第三人之提供，明顯為本人之利益」，例如因敘勳之選考，而將本人之業績提供給選考機關；或是災害、事故發生時，將罹難當事人訊息通知其家族等¹⁹。

而本款最後之「其它有特別之理由而提供保有之個資」，其要件為「特別知理由」，與前②、③之「相當理由」並不相同，因前②及③為規範行政機關內部

¹⁴ 宇賀克也，前接注 6，頁 445。

¹⁵ 參閱前揭注 12，總務省之 Q5-8。岡村久道，前揭注 10，頁 457。

¹⁶ 宇賀克也，行政手續三法の解説，頁 49，学陽書房，第一次改訂版。

¹⁷ 下井康史，行政機關個人情報保護法，第 2 章，日本評論社，2013 年。第 8 条利用及び提供の制限，右崎正博、多賀谷一照、田島泰彦、三宅弘編，「情報公開法・個人情報保護法・公文書管理法」，頁 290，日本評論社，2013 年 9 月。

¹⁸ 宇賀克也，個人情報保護の理論と実務，頁 245，有斐閣，2009 年。

¹⁹ 宇賀克也，前揭注 6，頁 437-438。

之利用，及提供給其行政機關，該當個資之流向及利用仍侷限在行政機關內，較易被掌握，而本款為對行政機關以外之人提供，其危險性較高，故須課以較嚴格之要件²⁰。具體而言須符合下述之條件，始得被認為有「特別理由」：甲、與對行政機關之提供者，具有同等程度之公益性；乙、受資料提供之一方，自己蒐集將有顯著之困難；或是有事務上緊急迫切性；丙、如未受該當個資之提供，受提供個資之一方，達成其事務之目的為有困難者²¹。例如，因為犯罪搜查、或恐怖攻擊事件之防止，對外國政府或國際機構提供保有之個資²²。

綜上所述之日本行政機關個資法第 8 條所定個資之利用及限制，以下列圖表示（參閱修改自日本總務省行政管理局，平成 26 年 1 月公布之資料 3「行政機關等個人情報保護制度の概要」，頁 10 之圖）。

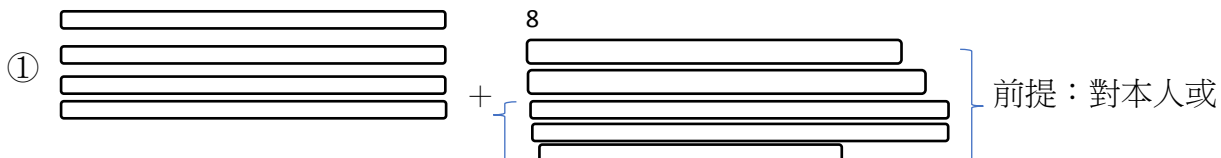
附圖二

²⁰ 前掲注 12，總務省之 Q5-8 解釋。皆川治廣，行政機關による個人情報の目的外利用・外部提供の制限と許容性に関する一考察，頁 42，CHUKYO LAWYER，Vol.10，2009 年。

²¹ 前掲注 12，總務省之 Q5-8。

²² 前掲注 17，頁 290。

1 其於法令規定（第 9 條第 1 項）



原則

禁止保有個人情報之目的外利用・提供（第 8 條第 1 項）

例外

1. 基於法令規定（第 8 條第 1 項）

（例）依刑事訴訟法第 197 條第 2 項之對搜查事項之照會

2. 行政機關基於裁量權判斷是否符合下列各項事由（第 8 條第 2 項）

① 本人之同意/提供給本人

② 行政機關內部之利用

遂行法定所掌事務必要限度內
+ 有相當之理由

③ 對其他行政機關之提供

受提供機關為遂行法定所掌事務或事
務必要限度內 + 有相當之理由

④ 對行政機關等以外之人提供

專為統計之作成或學術研究之目的

對本人以外之人提供，明顯對本人有益

特別的理由

前提：對本人或
第三人之權利、
利益未造成不當
損害之虞

綜觀上述之日本規定，有幾個特

色：

1. 其依目的外利用者、提供對象之不同，而分別定立寬嚴程度不同之要件；2. 除基於法令為目的外利用外，對是否目的外利用，行政機關均具有裁量權；3. 本人或第三人權益保護之優先。

或者係因行政機關涉及事務龐大、各領域蒐集、利用人民個資之類型、性質不同，須考量之「有用性」、「公益性」均不同，為讓行政機關能夠因事制宜，不得不在要件中設置「相當理由」、「特別理由」、「明顯的」等不確定法律概念，給行政機關裁量空間，然學者對如此立法方式亦提出行政機關可能恣意濫用之疑慮²³。值得一提的是，日本列舉之例外事由，卻未出現「公共利益」之用詞。

二、地方自治團體個資保護條例之觀察：日本各地方自治團體，在個資法揭示之大原則下，亦各以自治條例自訂立個資保護條例²⁴，而條例中亦均設置有禁止目的外利用之原則及得由行政機關裁量之例外事由；經綜合比較之結果，大致

²³ 友岡史仁，前揭注 9，頁 4-7。

²⁴ 於平成 19 年 4 月時，所有之都、道、府、縣、市、區、町、村，均已全部完成個資保護條例之訂立，參閱宇賀克也，獨立行政法人及び地方公共団体における個人情報保護の現状と課題，頁 3，季報情報公開・個人情報保護，Vol.32，2009 年。詳情可查總務省之網頁

上均已將前述行政機關個資法第 8 條規定之事由納入且差異不大²⁵；但項目較為詳細，例如：條例中均將「為保護個人之生命、身體或財產，認為緊急且不得已之時」，列為得為目的外利用個資之事由。此外，將為預防犯罪之目的，於達成該當目的之必要範圍內，亦規定得為目的外利用或提供之事由。特別的是大阪府及東京都之條例，則將為提供出版、報導等公開之目的而利用、提供保有個資，亦列為例外之事由。

最後值得參考的是，各條例中均建立下述機制，以防止行政機關濫用裁量權、不當擴大保有個資之目的外利用。

如前述，除法令有規定外，是否適用例外事由之規定，為目的外利用、或提供個資，其第一次判斷之權屬行政機關，而如行政機關濫用此項裁量權，將當事人個資為不當之目的外利用或提供時，依個資法之規定固得請求停止利用或提供，因此受有損害者，亦得請求損害賠償；然此僅能為防止濫用裁量權之事後制約機制。因資料有一旦被利用或提供即無法回復原狀之特性，故最佳之防止濫用裁量權為不當之目的外利用或提供保有個資，應是在行政機關作出最後判斷前，建立預防機制，因此日本之地方自治團體個資保護條例中，如大阪府、北海道、京都府、熊本縣，有關目的外利用之例外事由中，特別定有行政機關認為在「公益上」有必要、或有「其相當理由」時，而在聽取該當地方自治團體所設置之第三人監督機關「個人情報保護審查會²⁶」之意見後，得為目的外利用或提供之規定。為一種在「事前」能發揮抑制行政機關濫行以公共利益之名義，違法不當為目的外利用或提供保有個資之機制²⁷。亦即行政機關欲為目的外利用保有個資，或將之提供他人時，關於是否符合公共利益或有「相當理由」？未有十分之確信、或為避免自己判斷錯誤，得於決定前後向前述「情報保護審查會」提出諮詢，於聽取其意見後再為決定，如此可一定程度制約行政機關以「公共利益」之名，濫行將保有個資為目的外利用或提供之。

三、實務上案例：日本自行政機關個資法或個資保護條例施行後，有關目的外利用、提供之案例並不多見，本文僅就下列較具代表性之案例介紹之。

1. 東京都公立中學校教師事件²⁸：東京都教育委員會將其作成之有關某公立中學教師即原告「服務事故報告書」、「研修狀況報告書」等，提供給東京都議會議員三人，而被提起違法侵害其隱私權之損害賠償訴訟。東京高等法院以：東京

²⁵ 參閱上拂耕生，前揭注 8，頁 117。而作者亦查閱日本代表性之地方自治團體制定之個人情報保護條例：一都，東京都（第 10 條）；一道，北海道（第 8 條）；二府，京都府（第 5 條）及大阪府（第 8 條），有關限制目的外利用之規定。

²⁶ 此為日本為監督個資法適當施行，並處理國民因行政機關違法、不當處理個資，而提供申訴時之審查機關，定位為第三人獨立監督及諮詢機關。

²⁷ 友岡史仁，前揭注 9，頁 8。皆川治廣，前揭注 20，頁 43。

²⁸ 東京高院平成 19 年 2 月 14 日判決，判例タイムズ 1264 号，頁 158。

都將該當原告資料提供給都議員，已超越東京都議會對東京都教育行政之監督權限，因東京都議員與東京都非屬同一行政機關內，且該當資料將來被拿來在傳播媒體上對原告作人身攻擊之可能極高，故被告之提供個資行為無法被認定係為謀求社會一般公共利益上必要且正當者，屬於裁量權之濫用。

2.NHK 減免收視費事件²⁹：本件起因於東京都中野區因洪水約有八百多戶受災戶，NHK 為免除受災戶之收視費，而向東京都稅務事務所請求提供受災戶資料，而東京都稅務事務所認定本件個資之提供，為該當於：為保護住民之生命、健康或財產，且為緊急且不得已者之例外事由要件，故決定提供給 NHK；但之後審查委員會認本例外事由應是適用於實際災害發生時，為緊急避難出於不得已之提供。然本件該當資料提供已在災後，係為減免收視費而為者，故被認為不符合上開緊急且不得已例外事由之要件。

參、我國之規範

一、蒐集之限制：

同基於目的拘束原則，我國個資法（下稱本法）第 15 條對公務機關蒐集、處理一般性個資（不包含第 6 條敏感性個資）已明定「應有特定目的」，且符合所列之三項要件一者，始得為之；其一，為執行法定職務必要範圍內：此乃以該當行政機關依法令所定之職務，以界定其得蒐集、處理個資之範圍，且須在必要最少限度內。又依本法第 8 條第 2 項第 2 款，及第 9 條第 2 項第 1 款，該當行政機關為執行法定職務不問直接或間接自當事人蒐集，均無須告知當事人，此對當事人資料自主權之保護是否周全？容有疑慮；尤以因執行法定職務自其他機關或單位間接蒐集人民個資者，因無法告知當事人，將致使人民個資在當事人不知情之暗渠間傳送、蒐集。

此款之「執行法定職務」應如何界定範圍？依一般說明為：依該當行政機關之組織法及作用法所定之得管轄事項定之³⁰。按組織法一般而言為規範行政機關內部組織方式、事務運作方法、權限分配，為抽象性、概括性宣示之權限規定。而作用法則為行政機關對外具體行使職權之依據，因行政機關對外行使職權通常對人民之權利、利益造成干預，依法律保留原須有具體法令為授權依據並劃定職權行使範圍。行政機關僅不能僅依組織法內有關抽象權限之規定，在無作用法之依據下，對人民採取干預其權利、義務之措施³¹。從而行政機關執行法定職務蒐集人民個資，必須同時有行政組織法及作用法之依據，不得僅憑組織法概括之職權規定即逕行為之。

²⁹ NHK 為日本之公共電視台，每月向收視民眾收取費用。本件事件之經過，得參閱宇賀克也，前揭注 24，頁 10。

³⁰ 李惠宗，前揭注 8，頁 63-64。劉佑國、李世德，個人資料保護法釋義與實務，頁 75，基峰資訊，2012 年。

³¹ 李震山，行政組織法與行政作用法之區別及其實益，頁 17，月旦法學，No.85，2002 年 6 月。

其二、為當事人之同意：此處同意之前提要件，須行政機關在蒐集前，已依本法第 8 條第 1 項明確告知當事人其蒐集目的、資料之類別、利用之方法等法定事項。

其三，對當事人權益無侵害，此為最容易引起爭議之要件，首先「對當事人權益無侵害」為依何人之觀點來判斷？依當事人之立場、抑或立於蒐集之行政機關之立場？更甚者依社會一般人之立場？按行政機關並非當事人，如何能正確判斷該當個資之蒐集、處理對其權益有無侵害？即便一般人「為善」亦可選擇不欲為人所知，則本款之邏輯何在？且行政機關不限於為執行法定職務之必要，僅依自己主觀認對當事人權益無侵害，即可蒐集人民之個資，對當事人資料自主權之不尊重，實彰之甚明，其被濫用之可能性極高。

二、利用之限制

(一)、利用之要件：

行政機關對一般個資之利用，依本法第 16 條規定之要件為：1.應於執行法定職務必要範圍內為之，2.與蒐集之特定目的相符。基本上，因我國未如日本有機關內利用與機關內提供之區分，故不問機關內部之利用抑或提供給其他機關，除有同法第 16 條但書之事由外，均須符合此二要件，而不得將機關之內部利用，解為屬本法第 2 條第 4 款之「處理」，蓋本法第 2 條第 4 款規定處理之行為前提是「為建立或利用個人資料檔案，所為之資料之紀錄、儲存、輸出、或內部傳用」，如提供內部其他單位為利用，顯與上開定義不符絕非此處之處理。

(二)、目的外利用之事由：依第 16 條但書之規定，共有以下 6 項得為特定目的外利用之事由：1.法律有明文規定：例如性侵害犯罪防治法第 23 條第 5 項，假釋之特定性侵害犯罪加害人，於警察機關登記之身分、工作、就學等資料，得供特定人員查閱。又如依兒童及少年福利與權益保障法第 96 條，將違反同法第 48 條第 1 項規定之父母、監護人等姓名公布之行為。

2.為維護公共利益所必要：「國家安全」、「公共利益」為典型之不確定法律概念，為避免被濫用為目的外利用之藉口，在有無此事由之該當性判斷時，重點在「必要性」，亦即比例原則之適用，換言之，該當個資之目的外利用須為達成特定公共利益所必要之手段；且依該當個資之目的外利用所達成之公共利益，與因此造成之當事人損害（抑或不為目的外利用所保護之當事人利益）間，須進行比較衡量，於特定公共利益之重要性明顯應優先於當事人之權益受到保護時，始得為合法之目的外利用³²。

³²參看法務部 105 年 12 月 21 日法律字第 10503519090 號函釋中，對交通部高速公路局，欲利用○○電收公司設置為執行受託之高速公路通行費收取事務，設置之 e-tag 蒐集之車輛通行資料等，依郵寄方式通知與提醒危險駕駛人之一事，法務部即指出，該當郵件之寄送，「是否能達成公路局進行個案交通安全宣導之目的？亦即，蒐集 e-tag 或公路監理之車主個人資料與防止嚴重超速

3.為免除當事人之生命、身體或財產上之危險，例如當事人須緊急輸血或急難救助時，而將其個資告知醫生或支援協助之人。

4.為防止他人權益之重大危害，例如某公立學校向教育部通報不適任教師名單等。應注意此處必須是「重大危害」之防止，此又是一不確定之法律概念，是否重大？仍有賴行政機關之判斷。

5.公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。首先依本款為蒐集個資之目的外利用者，僅限於基於「公共利益」之目的，且用於「統計」或「學術研究」上，若非為公共利益，抑或非用於「統計」或「學術研究」者，仍無本條之適用，其範圍極為限定。其次，該當個資須為「無從識別特定個人之當事人者」，亦即須為「去特定個人識別性」之個資；因已無特定個人識別性，即不屬於本法第 2 條第 1 款保護之個資，且其利用亦不致造成當事人之損害，故得為目的外之利用。然本款之「去識別化」之要求，依條文字面上解釋，應包含兩種狀況，其一為保有資料之公務機關將該當資料「處理後」，亦即進行匿名等去識別化處理後，提供他人利用者；其二是蒐集保有資料之公務機關在「揭露」該當資料時，已經去識別化處理者，此處之揭露，乃指「蒐集者」之公務機關將該當已去識別化資料「公開」之行為；因非僅只有進行統計或研究之公務機關等在完成報告公布時，已作匿名化處理之一種目的外利用型態³³。

再進一步檢討本款之規定時，即面臨二個問題，首先所謂「去識別化」之進行方式及程度為何？又由何人去監督或檢驗各機關進行之去識別化程度，是否確實已達無從識別特定之當事人之安全水準？

一般而言，去識別化之方式，可以用匿名方式、替代以假名或符號方式，或是 K 匿名化（K-anonymity）³⁴等方法；因科技技術之進步，及網路搜尋資料功能之強大，無人可以得保證去識別化之資料，永遠不被回復原狀，故重點不在於採用何種方法，且因進行去識別化之蒐集者，仍保有進行非識別化加工時刪除之部分資料或轉換為符號之對照表、程式時得，隨時為組合比對以回復其識別性；或是接受去識別化資料之人，依自己之技術能力或再自網路上等蒐集其他相關資料，進行組合、比對後，亦得以識別出特定個人。故保障去識別化個資之安全，應是如何建立一法制有效禁止蒐集者、利用者，為回復個人識別性之行為。然本款僅定為提供時或揭露時「無從識別特定之當事人」，未考量蒐集者或受提供之

之目的，是否具有正當合理關聯及符合比例原則」，宜審慎考量。

³³參閱前揭注 30，劉佑國、李世德，個人資料保護法釋義與實務，頁 82。

³⁴指將包含複數個資之群組，將其中識別特定個人之因子或屬性予以加工後，保持該群組中具有同屬性之個人數之最小值 K (\geq)， K 值越大其匿名化程度越高，但其利用價值越低。參閱伊藤秀樹，匿名化技術の最新動向とその課題，國土情報研究所（NII）Today，頁 10-11，第 64 期，2014 年 5 月。

利用者回復該當個資特定個人識別性之可能亦未禁止，對當事人之保護顯有不足。

於上開問題未解決之前，如被保險對象之民眾以衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）違法利用健保醫療資料且向法院提起訴訟³⁵，將來仍有再發生之可能。更何況本案之最高法院判決中即已指明「本案去識別化作業模式，實不足到達完全切斷資料內容與特定主體間之連結線索之程度」；其理由為：「去識別化」之作業模式，由衛福部派員執行「加密作業」後，再建置資料庫，故衛福部亦有「還原」資料與主體間連結之能力，與由健保署「單方」掌握「還原」能力之「去識別化」標準不符³⁶。

6.有利於當事人權益：此一例外事由與前述蒐集要件之3.「對當事人權益無侵害」之問題相同，亦即不應由行政機關主觀認定，至少應是一般社會通念上認為係有利於當事人之目的外利用。

7.經當事人同意，依本法第7條第2項規定，此款之同意，須蒐集者已明確告知特定目的外之其他利用目的、範圍及同意與否對其權益之影響後，單獨所為之意思表示。因定特定目的外之利用，對當事人而言，形成負擔新的風險，必須讓當事人知悉且自己決定。

相較日本行政機關個資法對目的外利用之規範，我國個資法並未特別對行政機關內之目的外利用、行政機關間為保有個資之提供，有特別之要件規定，係以「特別目的」加上「執行法定必要範圍內」二要件形成之雙重門檻，但再細觀上所述第16條但書之例外事由，未以經當事人同意為原則，而僅為選項，而又將「維護國家安全」、「增進公共利益」抽象之不確定法律概念列為例外事由之要件，致使行政機關得例外為目的外利用個資之門戶大開，對當事人資料自主權之保障實有不足。對比日本雖對行政機關對目的外利用或提供是否有「相當之理由」及「特別之理由」賦予裁量權，但限制於「未對本人或第三人權利利益有不當侵害之虞」者前提下，仍是以保護當事人或其他人權益為優先，可以一定程度防止被濫用之可能性。

肆、大數據時代下活用「非識別加工資料」可能性之開創

如前所述日本為建設為IT大國，自2013年起有計劃逐步修正「個資法」及「行政機關個資法」，先整備讓政府、研究機關及民間事業能合法安全利用個資大數據之法制基盤，以助於產業創新、活化經濟，提高國家競爭力。因此導入「非

³⁵本件訴訟之事實概要係民眾訴請停止將其健保醫療資料提供給國家衛生研究院建置「全民健康保險研究資料庫」，及衛生福利部之「衛生福利資料科學中心」，將之去識別化後，再提供政府機關及學術研究機關予以增值利用，其中有許多值得再檢討之個資法上爭議，因非屬本文之議題，故不在此深入介紹。參見台北高等行政法院105年5月19日，103年度訴更一第120號判決，及最高行政法院106年1月25日，106年度判字第54號判決。

³⁶參閱前揭最高行政法院判決判決書八（二）本院之判斷之2（2）之理由。

識別加工資料之提供制度」，讓保有各類型，且數量龐大之人民個資檔案之行政機關，在保障當事人權益不受損害下，得不受目的拘束原則之限制，能靈活運用個人資料庫，創造其第二次之利用價值，自始即列為 2016 年修正完成行政機關個資法之重要目的及內容³⁷。本文以下即以日本本次修法新創設之行政機關「非識別加工資料之提供」法制作介紹及說明，或者對我國公務機關將所保有個資提供給其它研究機構或事業作研究或開創事業之目的外利用上，有參考之價值。

一、非識別加工資料之定義：受個資法所保護之「個資」，應具備三要件，1. 自然人之資料，2. 生存自然人之資料，3. 具有特定個人識別性³⁸。如將該當個資之特定個人識別性去除致使無法藉由其與其他人區別而連結至特定個人時，即不屬於個資法保護之對象，則其利用自無須受個資法目的限制原則之拘束，得為目的外利用或提供他人。

所謂「非識別加工資料」，乃將行政機關保有之特定個人資料（包含容易與其他資料組合、比對後而識別出特定個人者），依行政機關個資法第 2 條第 8 項第 1 款、第 2 款規定之措施，加工於其上，去除其特定個人識別因子，且至無法回復原狀之資料。因行政機關個資法第 2 條第 2 項之個資分為二種類型：

第 1 款「記述型個資」：指藉由包含於該當資料中姓名、生年月日及其他記述〔被記載或記載於文書、圖畫或電磁紀錄（使用電磁方式作成紀錄）或使用聲音、動作及其他方法所表示之一切事項〕而得以識別特定個人者（包含與其他資料容易為組合、比對，因而得識別特定個人者）。

第 2 款「個人識別符號」：為該當於以下各款之文字、編號、記號、其他符號，而依政令所指定者。一、特定個人之身體一部分特徵為供電子計算機使用所變換之文字、編號、記號、其他符號，而得識別該當特定個人者。二、對提供個人勞務或個人購入其販賣之商品分配或發給之卡片及其他書類上，記載或依電磁方式記載之文字、編號、記號、其他符號，其係依每個利用人或購買人或發給人為不重複之分配，記載或紀錄，而藉之得以識別特定之利用人或購買人或受發給人³⁹。

上述二類型個資其非識別化加工方法各異，本文於後四再詳述。

二、非識別加工資料之要件：並非所有行政機關保有之個資均得加工為非識別加工資料，仍須顧及行政機關原事務之營運之需要，及與政府資訊公開法之適用關係等。依行政機關個資法第 2 條第 9 項得為加工對象之個資須為：1. 構成個資檔案（包含人工文書檔案及電腦檔案）而得依目錄、索引查閱、檢索者；未納入

³⁷宇賀克也，前揭 6，頁 396。此觀本次修正後法之第一條目的規定，亦已明白揭示：「藉由有行政機關非識別加工資料提供之規定，謀求個資之適當且有效率之活用，以有助於創新產業。」。

³⁸岡村久道，前揭注 10，頁 407。

³⁹此款所指政令為日本情報保護委員會頒訂之施行規則。目前為止被指定者有個人編號（類似我國身分證字號）、護照號碼、戶籍登記編碼、基礎年金編號等

特定個資檔案中之散在資料，非為非識別加工之對象資料。因依行政機關個資法第 11 條第 1 項，行政機關應將保有個資檔案作成名簿並公開之，以方便人民查閱；再同法第 4 章之 2，行政機關所提供之非識別加工資料均為保有之個資檔案，且得請作成提供之非識別加工資料檔案，必須在檔案名簿上公開，以保有需求之事業提出計劃請求提供之；自經濟效用利用價值考量，自是以檔案為宜。故進行非識別化加工之個資，須以特定個資檔案為對象。

2.為加工去識別化對象之個資檔案尚須符合下列要件：(1)非屬於行政機關個資法第 11 條第 2 項規定不得公開者，如紀錄有關國家安全、外交上秘密等事項之個資檔案、有關犯罪搜查、違反租稅法事件之調查、或為維持公訴之提起所作成之個資檔案等⁴⁰。(2)如為曾依政府資訊公開法（下稱政資法）第 3 條，被請求公開紀錄該當個資檔案之個人資料，而行政機關決定公開該當公文書上個資之全部或一部時；或依政資法第 13 條第 1 項或第 2 項，給包含於該當資訊中第三人個資之當事人，提出意見書機會者。

因包含個資之政府資訊被請求公開時，如准許為部分公開尚且不可者，卻能在不損及個人權益下，將其加工為非識別性資料，殊難想像。反之若被認為得部分公開之個資，只要對其進行適當之非識別化加工，再依法課予禁止接受提供之事業回復原狀之義務，應得認為能保持該當個資之無特定個人識別性⁴¹。

3.在未妨礙行政事務之適當營運範圍內，得依個人情報保護委員會所定基準，將該當保有個資加工作成非識別加工資料。但如該當保有個資檔案之加工，須耗費大量經費、人力，或是為進行非識別化加工，而必須停止該當行政機關資訊系統之運作，行政事務無法正常進行。

三、非識別加工資料提供之流程

行政機關將保有個資檔案進行非識別化加工，對外提供給民間事業利用之作業流程，得分為以下四個階段逐步進行。

第一階段：選出得為非識別加工資料提案對象之個資檔案：該當行政機關先依前述二之要件，選出得為加工之個資檔案，並依法第 44 條之 3，將下列事項記載個資檔案名簿上：1.被選定為募集提案之個資檔案之意旨；2.接受提案之組織名稱及所在地；3.如該個資檔案有涉及第三人之權益，依政資法給予其提出意見之機會。

因行政機關保有個資檔案名簿須對人民公開，登記於名簿上是給予民間事業者知悉得提案申請供自己事業利用非識別加工資料之機會，擴大非識別加工資料之活用可能⁴²。

⁴⁰依同法第 10 條第 2 項，共列有 10 項不作成名簿公開之個資檔案。

⁴¹宇賀克也，前揭注 6，頁 425。

⁴²橫田明美，行政機關等からの個人情報提供制度，ビジネス法務，2016 年 11 月，頁 36。

第二階段：向民間事業等募集提案：依本法第 44 條之 4，行政機關應定期為募集提案之公告。而提案者須以書面記載情報保護委員會規則所定之事項：如為提案對象之個資檔案、作成之非識別加工資料之利用目的、方法及所供用之事業內容、供用期間、該當資料檔案安全管理之措施等，及檢附未有不符提案人資格事由之誓約書，及利用該當非識別加工資料將明確的有助於創新產業、活化經濟、豐富國民生活之書面說明。

第三階段：提案之審查：接受民間事業提案之行政機關，應依本法第 44 條之 7 進行下列審查。1. 為適格性審查：應先就提案之事業者是否有本法所定第 44 條之 7 所定消極資格之事情，例如為接受破產宣告而未回復公權者，曾受有期徒刑以上之刑之執行或因違反個資法等被處以刑罰，自其刑罰執行終了之日起算未超過二年者、曾締結非識別加工資料之利用契約，而被解約，自解約日起算，未超過二年者；提案人如為法人或其團體、其董、監事中有該當於上開之任一事由者。2. 繼之依法定基準審查：於上開資格審查後，行政機關應依本法第 44 條之 7 定立之基準進行審查：①被提案作成非識別加工資料之資料當事人人數須為一千人以上⁴³，且提案所希望之構成檔案當事人人數係在該當檔案當事人人數以下者；②被特定之加工方法符合法定基準；③加工資料檔案之利用有助於產業創新、活化社會經濟、豐富國民生活；④欲供用於事業之期間，未超過情報保護委員會規則所定期間；⑤關於檔案管理上採取妥善之安全管理措施。3. 第三人提出反對意見書之刪除：如已在公告之檔案名簿上載明利害關係之第三人得提出意見者，此時若該第三人對行政機關非識別加工資料之作成，提出反對意見書時，應將該第三人之個資，自該提案之個資檔案中刪除。此乃是考量即便將反對之第三人個資自檔案中刪除，應不致於影響到非識別加工資料之作成及利用，且為消弭人民之不安，落實確保人民對行政機關之信賴之立法政策⁴⁴。4. 審查結果之通知：經審查後，如認定不符合法定審查基準時，應附理由通知提案之事業等。如認定符合法定審查基準時，應通知該提案者得提出與該當行政機關締結有關利用非識別加工資料契約之申請，並於繳納依政令所定之費用後，與行政機關間完成契約之訂立。前開之「通知」在性質上為「要約」，而提案人表示願締結契約之意思，則為「承諾」，故提案人一旦承諾，契約即為成立，行政機關無拒絕訂立契約之裁量權⁴⁵。

第四階段：非識別加工資料之作成及提供：在契約締結後，依本法第 46 條之 10 規定，行政機關應依從情報保護委員會所定基準，將被提案之個資檔案進

⁴³依個人資料保護委員會所定之「行政機關非識別加工資料提供規範」第 5 條，此乃基於檔案活用效果上之觀點而定之標準。

⁴⁴宇賀克也，前揭注 6，頁 618。

⁴⁵宇賀克也，前揭注 6，頁 619。

行適當之加工作成無法識別特定個人，且無法回復原狀之非識別加工資料後，提供給締結契約之事業。但自技術及人力成本之觀點考量，行政機關將非識別化加工委託給第三人進行，恐為不可避免之事⁴⁶，因此本法第 44 條之 10 第 2 項規定，被委託進行非識別化加工之第三人，被課予與行政機關相同之應依法定基準適當加工之義務。

此外，該當行政機關於非識別加工資料作成後，依本法第 44 條之 11 應在原個資檔案之名簿上載明：1.個人情報保護委員會規則所定之非識別加工資料之內容概要，2.接受提案之組織名稱、所在地，3.得提案之期間。此係為透明化行政機關作成非識別加工資料一事，讓社會大眾知悉，得加以監督該當非識別加工資料被合法利用；原個資檔案當事人亦有機會得知作成非識別加工資料一事及其內容⁴⁷。

另一方面，此亦方便其他亦欲利用該當非識別加工資料以供自己事業用其他之非識別加工資料處理事業者，得向該行政機關提案。

另外，本法所稱之「行政機關非識別加工資料處理事業」，係指將行政機關非識別加工資料檔案，供自己事業上利用者；而依第 2 條第 11 項，其並不包括 1 國家機關、2.獨立行政法人、3.地方自治團體、4.地方獨立行政法人。因此行政機關本身，不得自己提案，再將自己保有之個資檔案加工成非識別性加工資料予以利用。

附圖：流程簡圖⁴⁸

⁴⁶橫田明美，前揭注 42，頁 37。岡村久道，前揭注 10，頁 491。

⁴⁷岡村久道，前揭注 10，頁 491。

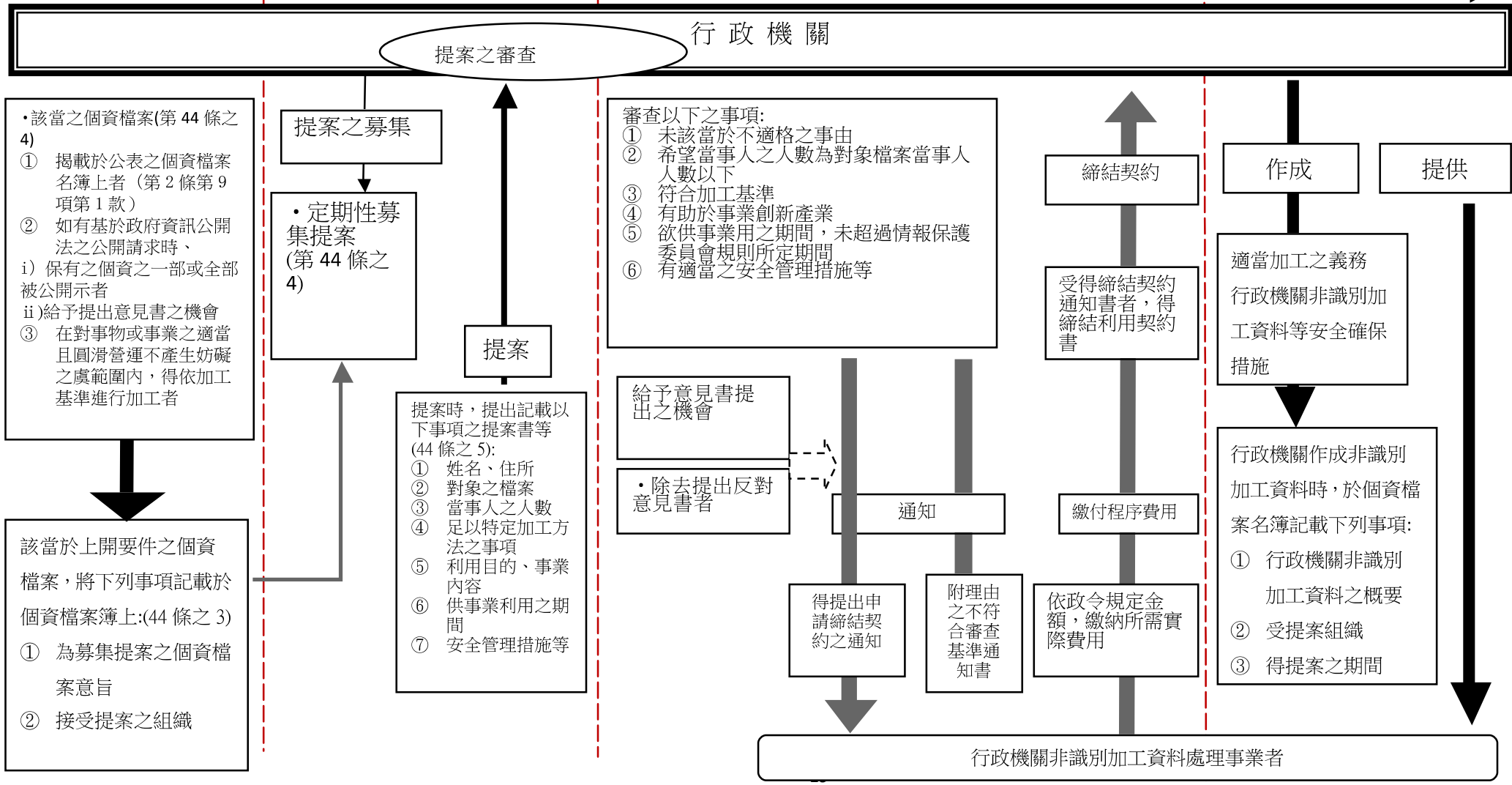
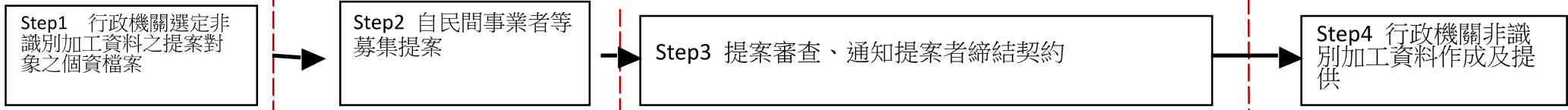
⁴⁸ 改繪自総務省行政機関，個人情報等改正法の概要資料 2-1，www.soumu.go.jp/main_content/000462275.pdf。

第一階段

第二階段

第三階段

第四階段



四、非識別加工基準之訂立

依行政機關個資法第 44 條之 10 規定，行政機關必須依個人情報保護委員會之規則訂立之基準，進行適當非識別化加工。因此個人情報保護委員會於發布之行政機關個人資料法之綱領中將第 11 條⁴⁹，即揭示以下基準：

1.刪除包含於個資中得識別特定個人之敘述之全部或一部（包含依不具有規則性方法得以復原該當記述之全部或一部，而替換為其他敘述）。例如：將包含姓名、住所、生年月日之個資，依下列方式予以加工，如刪除姓名、刪除住所，或將其替換為○○縣△△市。將生年月日，替換為年代。

2.刪除包含個資中個人識別符號之全部（含不具有規則性方法得以復原該當個人識別符號，而替換以其他之敘述或號碼）。

3.刪除原個資與加工後所得資料間連結之符號（包含以為具有規則性得復原該當符號之方法，替換為無法連結原該當個資與加工所得資料相當之符號）

4.刪除特殊記述等（包含替換以下依不具有規則性得復原該當特殊記述之方法等其他技術。），亦即將被認為關於極罕見事實之記述等或與其他人有明顯差異之記述等刪除或替換為其他記述，例如罕見疾病病例之刪除，又或者如將年齡 116 歲之資料替換為 90 歲以上。

5.除上述基準外，鑑於該當個資之記述等與該個資所被儲存之資料檔案中，其他構成他人個資記述間之差異，及該資料檔案之性質，採取適當之加工措施。例如包含在特定商店購買極限定之商品之購買履歷，有識別特定個人，或復原個資之虞時，應將該限定商品資料（品項、顏色）替換為一般商品之品項。

結語

一、雙重之門檻之限制

綜合本文前所述，公務機關間蒐集、處理或利用個資，不問日本或我國均於「目的明確原則」與「利用限制原則」下，在個資法設置雙重之門檻，亦即為保障個人之資料自主權，原則上須符合「特定目的」及「執行法定職務必要範圍內之利用」之要件，在某些場合對行政機關內部及行政機關間「共用」蒐集所得個資，造成困難，甚至有妨害行政效率之可能，且如此一來同樣不利於人民。因此兩國之個資法均設有目的外利用之例外規定。自比較法之觀點而言，日本區分了機關內、外之利用，對提供、及受提供機關均有明確之要件。且對提供給行政機關外之其他人，訂出較嚴之要件，自是較我國個資法第 15 條、第 16 條之規定明確容易適用，又其得為目的外利用、提供之範圍亦較我國為狹窄；即便賦予行政機關裁量權，仍有一定裁量基準，更限制須在「對本人或第三人權利、利益未造

⁴⁹個人情報保護委員會，行政機關の保有個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（行政機関非識別加工情報編），平成 29 年 3 月，頁 9-13。

成不當損害之虞」前提下。我國第 16 條之例外事由過多，且大量使用不確定法律概念，不僅造成適用法律者之困擾，其被濫用之可能更高。故而在行政機關運用前開第 16 條時，首先應注意「機關內」之限制，即僅限於同一機關組織內之各單位，不得擴張解釋有上下隸屬關係之行政機關，亦為機關內；或將同屬行政院下之各部會機關間提供人民個資，均解為機關內之傳送。

其次，不問機關內之利用或機關外之提供，「提供者」與「受提供者」，同時亦為「利用人」與「蒐集人」，均須依個資法第 15 條與第 16 條之要件檢視其合法性。

二、利益之比較衡量

第 16 條之目的外利用事由，在但書第 2 款及第 4 款之運用時，應進行利益比較衡量；亦即 1.手段之必要性：該當公共利益增進、或國家安全之維護，必須藉由保有個資之目的外利用始能達成，如有其他手段之選擇，即不得任意為之。於踐行上開判斷步驟後，始能將上開條款被濫用之可能性降至最低。2.該當個資之目的外利用，對當事人所造成之損害，須限於必要最小範圍；3.該當個資之目的外利用所達成之公共利益必須為優先於當事人權益應受保障者。

三、大數據時代下應有之考量

我國與日本相同，現正致力發展資通訊產業、生物科技、醫藥領域之研發創新等，多需依各種資料庫，以大數據之運算、分析，獲得正確、可用之結果。而保有最多種類及數量完整之資料庫者，即為行政機關，如能在健全之法制規範下，保障資料當事人權益不受不當侵害下，讓行政機關自身能運用大數據在政策之制定，提昇行政營運之效率、合理之資源分配及風險、災害之控管等上，對國家競爭力、人民生活水準之改善上，實有莫大助益。另一方面，民間之研究機構或事業團體，如得因此可合法取得研究素材，開發產品、市場，創新產業等之有用參據，對學術研究之進行、社會經濟發展均是重要資源。針對此一發展趨勢，日本已在本次修正之行政機關個資法中，導入去識別化資料提供事業利用之制度，將行政機關保有個資檔案，可供利用者公開，由民間事業提案，行政機關進行審查通過後，與提案者訂立利用契約，再將該當個資檔案依法令所定基準進行非識別化加工後，提供給締約之民間事業利用，無疑將開創政府機關保有個資檔案第二次之利用價值。反觀我國個資法第 16 條但書第 5 款，為提供統計或學術研究之目的外利用規定，不僅未充分保障個人權益，適用範圍過於窄化，亦引發健保對象之民眾與健保署及衛福部之訴訟。似可參考日本之立法方式，另立法明確規定去識別化之基準、程序及監督機制，創造官民雙贏之活用大數據局面。