

## 日本金融隱私權保障規範之發展 ——兼論我國面臨之問題與對策

李智仁

### 壹、前言

隱私權的保障，近年來逐漸為人所重視，惟隱私權之問題在金融法規領域中則較少被論及。然而，金融隱私權（Right to Financial Privacy）之重要性不言而喻，蓋個人之金融資料檔案，或與金融機構之交易紀錄或信用紀錄，倘未能妥善管理及運用，其後果實不堪設想。隨著電腦科技日益發達，網際網路日漸普及，個人金融隱私資料被蒐集與利用之範圍漸廣，速度也漸快，相應之保護措施與法制是否能夠追及被蒐集與利用之速度，誠值關切。而架構金融隱私權保障機制與法制所面臨之難題，在於制度設計上之角力狀態。此狀態存在於「尊重個人隱私」與「各金融業間營運自由與營運成本之考量」，以及「賦予個人隱私更多保障」與「賦予法律更充分之執行力」<sup>1</sup>二個面向中。如何在二個面向中謀取平衡，乃建構保障金融隱私權機制與法制工程的核心所在。

盱衡我國現行法制，對於個人資料之保護，主要係以電腦處理個人資料保護法為中心，而其他各業間對於個人資料之保護，則散見於不同的法律或行政命令中。論保障之面向不夠寬廣，論保障之內容亦難謂周延。因此，如何強化金融隱私權保障法制之效能，以確保人民交易安全，避免滋生財產損失，無疑是未來隱私權保障課題中的一大挑戰。觀諸美國金融隱私權法制，由 1945 年所公佈之「麥卡倫·弗格森法」(McCarran-Ferguson Act of 1945)發端，之後陸續訂定「公平信用報告法」(The Fair Credit Reporting Act of 1970)、「金融隱私權法」(The Right to Financial Privacy Act of 1978)，以至於「金融服務現代化法」(Gramm-Leach-Bliley Act of 1999)等，均就個人金融隱私設有保障規範，值得卓參。惟本文選擇日本金融隱私權相關法制加以探究，主要係鑒於彼邦與我國之經濟文化環境相仿，且隱私權意識萌發時點較為接近，其法制發展歷程與經驗，應有值得我國參考之處。

本文以下之討論，首先將從一般隱私權之保障法制出發，蓋其有重要之發展

---

<sup>1</sup> See Matthew N. Kleimen, The Right to Financial Privacy versus Computerized Law Enforcement: A New Fight in An Old Battle, 86 Nw. U. L. Rev. 1176(1992).

沿革可供觀察，希冀透過相關法制佈局的探究，能對該國之隱私權保障歷程有所認識；其次，將進而探討日本金融隱私權之發軔與開展狀況，透過司法實務的案例介紹，進而分析行政機關配合隱私權法制之發展所採取之應對措施，並檢視金融業界之因應狀況。更次，將反思我國金融隱私權法制之發展現況，以及未來在「電腦處理個人資料保護法」修正草案通過後，所可能產生之影響與因應對策。最後，總結本文論點，並嘗試為我國金融隱私權相關規範之改革提供建言。

## 貳、日本隱私權保障法制之探析

大體言之，日本關於隱私權保護（其用語為「個人情報保護」，本文以下援用之）法制之建立，係分為三大階段，亦即「1970年代至1980年代」、「1990年代」以及「2000年代以降」三個時期。以下將分別依此三大進程加以介紹，並分析現行個人情報保護法之相關重點。

### 一、個人情報保護之概念

基本上，個人情報保護可說是以下二種保障面向之總稱，一為將關於個人之資訊提供第三人收集、利用或保有之情形，該第三人應妥適地管理及運用該項資訊，其次乃保障個人得就自己有關之資訊享有公開或訂正等請求權之保障。日文中關於個人資訊保障之用語為「個人情報保護」，相較於一般關於「隱私」(privacy)之保障，似乎二者並非同義，蓋後者之範圍要來得寬廣許多，然此乃因立法沿革所致。大致上說來，該國實務及學界之觀點均認，無論個人情報保護之立法目的或所謂個人情報之定義為何，均以個人情報保護為核心精神，對於個人情報之保護即等同對於個人隱私權權利之保護，此點並無疑義<sup>2</sup>。而實際上，將個人情報保護以及隱私權保障二者意義加以混用之立法例亦非鮮見，例如美國於1974年制定之「隱私權法」、加拿大於1982年所訂定之「隱私權法」、1988年澳大利亞所訂定之「隱私權法」等均屬之，雖然法律之名稱為「隱私權法」，但法律實際所保護之對象為個人情報。

關於個人情報保護之概念生成，係具有階段性的。最初關於個人隱私權之保障，見諸於美國侵權行為法(Torts)中，但其侵害之範圍限定於人格權，而不及於財產權。隨著判例累積以及憲法解釋，憲法上關於個人情報保護之觀念，已經不侷限於憲法上所謂的隱私權或侵權行為法上之人格權等概念，由其所表彰之財產價值也在保護之列<sup>3</sup>。嗣後，隨著電腦科技之發達，個人的情報可能被大量地

---

<sup>2</sup> 參閱三宅 弘=小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003年9月，第3頁。

<sup>3</sup> 此即所謂「個人公開權」(Right of Publicity)之概念，相關論述請參閱李智仁，人格權經濟利益之保障——個人公開權(Right of Publicity)之探討，法令月刊第55卷第11期，2004年11月，

蓄積或使用，相對地其被洩漏之危險性亦大幅提昇，人們開始意識到基此所可能產生之危險。也因此，隱私權不再只是消極地被解釋成「不受打擾之權利」(right to be let alone)<sup>4</sup>，乃更積極地被認知為「得以掌控關於自己情報之權利」(Individual's right to control the circulation of information)，或稱「自我情報控制權」，其內涵為「能夠決定個人、團體或其他組織於何時、以何種方式與何種程度傳達關於自己的情報之權利」<sup>5</sup>。而日本最早提倡上開理念者，為佐藤幸治教授<sup>6</sup>。類此學說亦被社會大眾所接受，在高度情報化之社會發展趨勢下，保障個人情報之共識逐漸凝聚，進而日本保障個人情報之相關法制亦隨之開展。

## 二、日本個人情報保護法制之沿革

日本關於隱私權及個人情報之保護概念，在審判實務上其實並非全無體現，例如昭和 44 年之「京都府學連事件」<sup>7</sup>、昭和 56 年之「前科照會事件」<sup>8</sup>、平成 2 年之「信用情報中心事件」<sup>9</sup>、同年之「東急百貨店事件」<sup>10</sup>、平成 9 年之「全國銀行協會連合會事件」<sup>11</sup>……等，均屬代表性案例。而法制上如何落實該等保護概念，進而具體規範，其發展沿革實具有高度探究價值，以下分述之。

### (一) 對於個人情報保護制度之關切形成時期 - - 1970 年代至 1980 年代

日本對於個人情報保護制度之關切，深受外國相關制度之影響。綜觀世界先進國家，自 1960 年代後半伊始，逐漸朝向高度資訊化社會發展，在追求行政事務更具效率化的同時，藉由電腦來達成保存與管理個人資料之方式日見盛行，促使個人情報保護之意識逐漸抬頭。而如何將個人情報保護事宜加以制度化之構想，亦隨之形成<sup>12</sup>。在 1973 年全世界第一部以國家規格訂立關於個人資料保護

---

第 28-41 頁。

<sup>4</sup> 關於隱私權之概念首見於 1890 年，由 Samuel D. Warren 與 Louis D. Brandies 二位學者所提出之論文。See Warren & Brandies, The Right to Privacy, 4 Harv. L. Rev. 193 (1890) .

<sup>5</sup> 可參閱 Alan F. Westin, PRIVACY AND FREEDOM (1967) 專書之說明。

<sup>6</sup> 佐藤幸治，プライバシーの權利（その公法的側面）の憲法論的考察，法學論叢 86 卷 5 號，1999 年 5 月，第 12 頁。

<sup>7</sup> 最大判 1969 年 12 月 24 日刑集 23 卷 12 號第 1625 頁。

<sup>8</sup> 最三小判 1981 年 4 月 14 日民集 35 卷 3 號第 620 頁。

<sup>9</sup> 大阪地判 1990 年 5 月 21 日判例時報 1359 號第 88 頁。

<sup>10</sup> 東京地判 1990 年 8 月 29 日判例時報 1382 號第 92 頁。

<sup>11</sup> 東京地判 1997 年 8 月 28 日金融法務事情 1526 號第 61 頁。

<sup>12</sup> 參閱堀部政男，個人情報保護論の現在と將來，ジュリスト 1144 號，1998 年 11 月，第 28 頁以下。

之法規於瑞典問世後，美國、德國、法國等國亦相繼制定相關法規。

之後，1980年由經濟合作暨發展組織（OECD）所揭示之八大原則（即關於資料收集限制、資訊內容、目的明確化、利用限制、安全保護、資料公開、自己參加以及責任認定等八大原則），亦更深化了此課題之重要性。不論是外國的立法經驗，抑或 OECD 所揭櫫之原則，均成為日本對於個人情報保護立法之重要指標。在政府相關政策之形成及個人情報保護法之立法過程，前開經驗與原則，其參考價值亦均甚高<sup>13</sup>。在 1970 年代至 1980 年代這段時期，日本亦感受到保護個人資訊之重要，也開始嘗試透過法律對其加以保障。

## 1. 日本最初之個人情報保護條例

日本關於個人情報保護之關切，其濫觴可謂 1970 年日本政府所企圖建立行政事務處理用途之統一個人碼制度。該制度透過統一個人碼之設立，彷彿讓國民貼上管理標籤。基於保護隱私權之理念，強烈反對該制之運動蜂湧群起。嗣後，在 1970 年代後半，大至國家層級，小至地方公共團體（特別是市鎮鄉村），均逐漸構思如何將個人情報之保護加以制度化。而第一部含有個人情報保護與公開訂正請求權保障之個人情報保護條例，由福岡縣春日市於 1984 年 7 月 7 日正式制定完成並予公佈施行，成為保障個人情報立法之里程碑<sup>14</sup>。

## 2. 舊行政機關個人情報保護法

### （1）立法經緯<sup>15</sup>

上述由福岡縣春日市訂定之首部個人情報保護條例，屬於地方公共團體層級之立法，相對於此，日本首部以國家層級定位所為之立法則是「（舊）行政機關個人情報保護法」。以行政管理廳（即現在的總務省）為中心，自 1974 年起開始針對各國關於個人情報保護內容進行研究。並於 1981 年 1 月於行政管理廳設置「隱私保護研究會」，並於翌年 7 月發表「個人資料之處理暨隱私保護對策」。此後，更陸續設置「資訊及隱私保護專門部會」（1984 年）及「關於行政機關個人情報保護事宜研究會」（1985 年）等，籌畫對於個人情報保護之因應對策。1988 年 4 月「行政機關個人情報保護法」草案正式於國會提出，並於同年 12 月 26 日通過。由上述經緯中我們可以發現，日本對於個人情報保護之立法化工作，不

<sup>13</sup> 參閱三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003 年 9 月，第 56 頁。

<sup>14</sup> 參閱三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003 年 9 月，第 58 頁。

<sup>15</sup> 參閱石村善治，現代マスコミ法入門，法律文化社，1998 年 3 月，第 165 頁以下。

僅民間部門透過自治規則加以參與，在國家層級中之行政機關也將保障個人資訊之工作，視為行政改革之重要目標加以推行。

## (2) 立法目的

「(舊)行政機關個人情報保護法」之全名為「關於保護行政機關所持有個人情報之法律」，乃基於社會顯著資訊化之發展背景，藉由電腦處理個人資訊之範圍擴大，而有鑑於從傳統人工作業方式轉換為電腦處理方式過程所帶給人民之不安感，遂有創設此法以保障人民個人資訊之倡議。其立法目的見諸該法第一條，乃「鑑於行政機關透過電子計算機或電腦處理個人情報之發展，而對於行政機關所持有透過前揭方式取得之個人情報之相關基本事項加以規定，以謀求行政事務之適切圓滑推行與個人權利利益之保護。」<sup>16</sup>

## (3) 問題所在

舊行政機關個人情報保護法施行後，遭到許多批判，其中主要之問題點諸如：為何必須保護隱私權之目的性規定付之闕如？只限於電子計算機或電腦所處理之個人情報是否合宜？對於限制蒐集思想或信念等情報之規定並不存在？個人情報紀錄簿之作成及閱覽設有廣泛之例外規定？訂正請求權未予規範？……等<sup>17</sup>。

## (二) 個人情報保護制度之具體化試行 - - 1990 年代

### 1. 地方公共團體相關條例之制定情形

繼 1984 年之春日市個人情報保護條例制定後，各地方公共團體（特別是市鎮鄉村）制定個人情報保護條例之情形乃徐徐推進。啟動其加速立法之關鍵，為前述之「(舊)行政機關個人情報保護法」。依舊法第 26 條之規定可知，地方公共團體若有採取電子計算機（電腦）處理個人情報之情形，基於本法之規定，應制定得以確保適當處理個人情報之措施，且必須盡所能地予以實踐。基於上開規定，地方公共團體必須推動個人情報保護之必要措施。再者，通曉得以要求自治省（即現在的總務省）之地方公共團體促進個人情報保護條例之制定，以及情報公開條例與個人情報保護條例就情報開示一點實為表裡一致的認知，制定保護個人情報條例之地方公共團體數量於 1990 年代急速增加。於 1988 年（舊）行政機

<sup>16</sup> 參閱小高章，個人情報保護法の運用狀況と課題，ジュリスト増刊『情報公開・個人情報保護』，第 188 頁以下。

<sup>17</sup> 參閱清水英夫，個人情報保護法の批判的検討，青山法學論集 31 卷，1989 年 1・2・3 月合併號，第 59 頁以下。

關個人情報保護法制定之際，制定保護個人情報相關條例之地方團體共有 434 個，至 2002 年 4 月為止更增加為 2196 個團體，即可明顯發現其躍增之情形<sup>18</sup>。在制定相關條例時，地方公共團體其實也在摸索中學習，其不斷地依據 OECD 八原則為指標<sup>19</sup>，多方考量隱私權及前揭「自我情報控制權」等相關衍生問題，從中發掘建置保障個人情報法制之素材，實可謂用心良苦<sup>20</sup>。盱衡各地方公共團體關於個人情報保護條例之規定，其中包括二大規範重點，一為實施機關之個人情報保護措施，二為關於公開居民個人情報所涉及之相關權利規範。前者著眼於實施機關及其職員從事收集、管理或利用個人情報之責任義務、收集之限制（如目的、方法、資料種類與收集原則等限制）、適切管理方針、外部委託之限制……等規範重點；後者則係關於情報公佈內容（如公佈項目或營運狀況）、公開等請求權（如請求公開、訂正、刪除或中止之權利）、不予公開事由（如基於法令之規定、診斷之結果、搜查或訴訟之需要等）及不公開之救濟方式等<sup>21</sup>。

## 2. 民間部門之指標性規範

在行政機關及地方公共團體等所謂公法人就個人情報保護制度加以法制化的同時，民間部門對於個人情報保護工作，則係依循重要之指導方針，透過制定自治規則之方式達成保障目的。最初所作成的民間部門指導方針，為 1987 年由財團法人金融情報系統中心（Financial Information System Center, FISC）提出之「辦理關於金融機構保護個人資訊事務指南」。翌年，財團法人日本情報處理協會（JIPDEC）則制定「關於民間部門保護個人情報指導方針」。嗣後，於 1989

<sup>18</sup> 參閱三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003 年 9 月，第 63 頁。

<sup>19</sup> 不容否認地，OECD 八原則對於日本個人情報保護法制化之工程有相當大之前導作用，然歐盟（EU）於 1995 年通過之「歐洲議會暨理事會關於個人資訊處理中個人之保護及該資訊之自由性流通指令（95/46/EC）」對於日本保護個人情報理念具體化工作之影響，亦不可謂不大。1992 年 2 月歐盟條約簽訂，該條約於隔年 11 月 1 日生效，歐盟正式開始運作。依該條約之內容，主要是為了讓歐盟領域內之人員、物品、資本或服務得以自由移動為主要目的，也因此，基於前開流通也會產生，在該領域內個人情報應如何有效流通且受保護之課題。不過，為了達成確保個人情報有效流通且受保護之目的，各國均紛紛提出因應對策，而歐盟的加盟國間關於個人情報保護之本國法律亦有加以調和之必要。另外，歐洲委員會（European Commission）鑑於 1980 年之 OECD 八原則及 1981 年之歐洲評議會條約，已無法完全對應之後所產生個人情報需要保障情形，加盟國遂興制定符合保護水平之法律之念。在此種背景下，一項關於調整國內法並確保個人情報自由流通目的之指令草案被提出，於 5 年後通過，成為前揭歐盟指令。

<sup>20</sup> 參閱野村武司，自治体個人情報保護條例の動態と「基本法制」，ジュリスト 1190 號，2000 年 12 月，第 88 頁。

<sup>21</sup> 參閱三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003 年 9 月，第 65 頁圖表。

年 4 月時，原通產省於機械情報產業局長之座談會中發表「情報化對策委員會個人情報保護部會」之報告，亦制定「對於民間部門以電子計算機處理個人情報之保護指標」。其後，更進一步檢討與國際間個人情報保護潮流之實施成效，公佈「對於民間部門以電子計算機處理個人情報之相關保護指標」（平成 9 年 3 月 4 日通商產業省告示第 98 號）<sup>22</sup>。

### 3. 「隱私標章」制度與 JISQ15001

自平成 9（1997）年公佈「對於民間部門以電子計算機處理個人情報之相關保護指標」以來，關於民間部門個人情報保護係以指導方針擔任中心角色。但指導方針制定後，民間部門仍頻頻發生洩漏個人情報情事，遂有提議認為應將指導方針制度予以補足。在探求個人情報能有適切之保護措施業者間，賦予一種所謂的「標章」（mark）制度，「隱私標章」（privacy mark）制度亦自此應運而生<sup>23</sup>。該制度之目的主要有二即：提供消費者於從事交易之際，能有辨識何者為重視妥善個人保護措施之事業經營者之方法（即該「標章」），並且在辨識過程中也會無形地提昇消費者保護自我個人情報之意識，此其一；提醒業者在致力追求個人情報自由流通時，同時也應實際地落實個人情報保護措施，此其二。舉例來說，當某人透過網際網路從事線上交易時，為完成付款手續，必須鍵入信用卡之卡號與相關帳號。但是購買者實在無法知悉，網站之經營業者對於個人情報之保護觀念究竟為何，在無法判斷的景況下輕易地將個人資訊流出，具有相當程度之風險。此際，經過「隱私標章」認證之業者，將是使用信用卡付帳之消費者於選擇時之重要指標。也因此，被授與隱私標章認證之業者，常會將該標章使用於其店面、契約約款、信封、宣傳單、說明書、名片以及其他諸如網頁等處，以表彰其足資信賴<sup>24</sup>。在使用網際網路從事電子商務交易之市場規模持續擴張的情形下，該制度不啻提供了一份保障性之指標。而另一項同具有指標性意味的民間自治規則，乃日本工業規則（JIS）之「關於個人情報保護實踐遵守計畫之要求事項」（JISQ15001）。與隱私標章一樣，該制度也是於原通產省機械情報產業局長「防衛隱私問題檢討委員會」座談會之檢討報告中開展。目的亦在充實並補強民間業

<sup>22</sup> 參閱岡村久道＝新保史生，電子ネットワークと個人情報保護－オンラインプライバシー法入門，經濟產業調查會，2002 年 3 月，第 227 頁。

<sup>23</sup> 參閱岡村久道＝新保史生，電子ネットワークと個人情報保護－オンラインプライバシー法入門，經濟產業調查會，2002 年 3 月，第 228 頁。關於「隱私標記」（プライバシーマーク）之介紹，可參閱關本貢，プライバシーマーク制度について，JIPDEC ジャーナル No.101，1999 年，第 34 頁以下；白瀉敏朗，プライバシーマーク取得の手順，中經出版，2004 年 7 月。專書部份可參北國弘章，漏えい事件、Q&A に學ぶ個人情報保護と対策，日經 BP，2003 年 6 月，第 261 頁以下。

<sup>24</sup> 參閱岡村久道＝新保史生，電子ネットワークと個人情報保護－オンラインプライバシー法入門，經濟產業調查會，2002 年 3 月，第 229 頁。

者之自治規則，落實個人情報保護之管理體制與倫理。所謂 JIS 乃日本工業規格（Japanese Industrial Standards）之簡稱，Q 則是日本工業規格中用以標示規格內容之分類記號，至於數字「15001」乃管理系統中之大分類（1）與中分類（5）號碼及規格碼（001）。而 JISQ15001，則是關於礦工業品電子計算機使用方法之管理系統的國家統一工業標準。而上開「關於個人情報保護實踐遵守計畫之要求事項」則是實施 JISQ15001 時關於個人情報保護之實踐遵守計畫（コンプライアンス・プログラム）要項。JISQ15001 雖屬國家規格之制度，但透過以保護個人情報為目的之實踐遵守計畫之訂定，對於業者而言，提供了明確的要求事項，能夠協助事業經營者促進該等事項之落實<sup>25</sup>。該要求事項給予全體業者一項基準，指示個人情報保護方針如何決定、個人情報保護計畫如何策劃、如何實施及利用個人情報及其相關責任、監察事項與重新評估之作業應如何進行……等。基此，在反覆實施前開作業下，個人情報之管理系統亦將持續地獲得結構性之改善<sup>26</sup>。

### （三）個人情報保護法之制定 - - 2000 年以降

綜觀日本個人情報保護法制由 1970 年代至 1990 年代之發展，可以發現該國人民對於隱私權保障，以及尊重個人資訊之理念逐漸浮現，不論是行政機關抑或民間團體，都為了謀求保護個人情報而持續地努力著。透過組織之成立，進行各種決策與商議，藉由法律或自治規則具體彰顯。此番過程的確耗時費力，但其所建置之制度，將是可長可久的。2000 年以降，改革的工程仍在繼續當中，以下分述之：

#### 1. 居民基本總帳法之修正

日本有上億的人口總數，行政機關要如何掌握個人情報，人民要如何基於身份或戶籍關係行使權利（如選舉）或從事公證，都與個人情報處理機制息息相關。隨著人口不斷遞增，人民基於居住關係而產生之情報數量，相較於其他種類的資料顯得更多，且累積速度驚人。也因此，藉由網路之連結架構出便利的搜尋體系，乃勢在必行。關於居民基本資料（總帳）之資料，要如何透過電子網路加以使用，並且在使用過程中如何滿足其應受保障之需求，實為各界所關心的重大問題。

相關制度其實在 1967 年便曾經設立，其成立之背景乃舊居民登錄法的時代。彼時，居民因為住所變更之相關資料，由市鎮鄉村之行政人員以記錄之方式

---

<sup>25</sup> 參閱岡村久道＝新保史生，電子ネットワークと個人情報保護－オンラインプライバシー法入門，經濟產業調查會，2002 年 3 月，頁 234；田島正廣，個人情報保護法と金融機關，經濟法令研究會，2005 年 7 月，第 301 頁。

<sup>26</sup> 三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法――逐條分析と展望，青林書院，2003 年 9 月，第 76 頁。

嘗試予以保存，但卻發現許多資料常出現重複而凌亂的現象。為促使各行政單位在事務之處理上得以更加合理化、效率化，並獲致紀錄之正確性，關於居民申報及總帳的相關記錄有再行檢討之必要，也漸漸規劃出現今所見之居民基本總帳制度<sup>27</sup>。但承前述，隨著電子商務市場之開拓與國際觀點之影響（如歐盟指令），個人情報之保護工作在人民的意識中佔有重要考量。雖然居民基本總帳法於1999年曾進行部分修訂，但因涉及人民個人身份情報統一管理之問題，彷彿產生國家藉此監視社會大眾之陰霾，再加上個人情報不當外流事件頻傳，更提高了人民對於己身隱私可能被侵害的恐懼感。職是之故，1999年6月起，朝野各黨就此尋找對應之策，最後在修正案增加附則，聲明該法施行時，政府應加速提供全面性得以保障個人情報之相關措施，以落實保護個人情報之理念。嗣後，該修正案獲日本國會通過，並於同年8月18日公布。而這份法律修正案之重大意義，乃在於融入未來將制定個人情報保護法之前瞻視野<sup>28</sup>。

## 2.個人情報保護法之制定<sup>29</sup>

在這股貫徹個人情報保護的熱潮下，日本內閣「高度情報通信社會推進總部」<sup>30</sup>於2000年1月27日設置「個人情報保護檢討部會」，針對所有保護系統之應有狀態與現行功能加以檢討改進。此部會更於2000年11月19日發表「我國個人情報保護系統之應有方向」，此報告中已揭示了個人情報保護法之基本方向。在接受檢討部會的報告後，推進總部於2001年2月設置「個人情報保護法制化專門委員會」，具體地開始檢討個人情報保護法制化之成果。同年6月，專門委員會依據由各業界及行政機關所聽取之意見，作出「關於個人情報保護基本法制大綱案」之報告後，並取得輿論之支持，同年11月再次匯整「關於個人情報保護基本法制大綱案」。其後，內閣官房內政審議室個人情報保護負責室，即承襲該大綱之架構，作成「關於個人情報保護法案」。該案於2001年3月27日於國會第151次會議時提出，歷經第152至154次會議之審議，受到強烈質疑。或有質疑法案之草擬過程不夠透明化，或有批判對於民間團體之限制過嚴而公家機關反而過於寬鬆之不衡平現象。最後，於2002年12月13日所召開的第155次會議中，該案仍未審議通過而遭到廢案的命運。然自民黨、公明黨以及保守黨等三黨修正原法案遭受批判之處，於2003年3月7日國會第156次會議時再次提出新修正案。另外，民主黨、日本共產黨、自由黨以及社會民主黨等在野四黨，也

<sup>27</sup> 參閱松永邦男，住民基本台帳制度と住民基本台帳番號について，ジュリスト1069號，1995年6月，第41頁。

<sup>28</sup> 參閱三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法――逐條分析と展望，青林書院，2003年9月，第81頁。

<sup>29</sup> 參閱三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法――逐條分析と展望，青林書院，2003年9月，第82-83頁；岡村久道，個人情報保護法の知識，日本經濟新聞社，2005年2月，第49-53頁。

<sup>30</sup> 於1994年8月2日成立，即現今之「IT戰略總部」。

自行提出個人情報保護法案。此次法案之審議過程十分流暢，眾議院及參議院分別於同年 5 月 6 日及 5 月 23 日進行表決，一致通過，至此「個人情報保護法」可謂正式誕生。該法於 5 月 30 日公布（平成 15 年 5 月 30 日法律第 57 號），除第四章至第六章及附則第 2 條至第 6 條於二年內施行外，其餘條文於公布當日即刻施行。

### 3. 行政部門個人情報保護法之制定

揆諸上開個人情報保護法第 2 條第 3 項，係針對所謂「個人情報收集事業者」所為之定義性規定，惟依該項但書之規定，國家機關、地方公共團體以及獨立行政法人並無該規定之適用。但依通說之見解，就公家機關所保有之個人情報，個人情報保護法之基本原則亦適用之。然因上開排除規定，在適用上仍有不足，而無法單憑個人情報保護法便得以涵蓋規範。另觀同法第 4 條至第 6 條之規定，該法亦課以上開機關應依照該法旨趣，配合地域特性、機關性質或業務內容，制定妥善保障個人情報之政策與法制的義務。

因此，關於國家機關個人情報保護，總務省「行政機關個人情報保護法制研究會」於 2001 年 4 月 6 日設立，針對行政機關與獨立行政法人等行政部門關於個人情報保護之現有法制開始檢討。同年 7 月 27 日，前開研究會發表中間報告，廣徵民意輿論見地。依據所得意見，於 10 月 26 日發表最終報告，內閣亦基此作成法律案。2002 年 3 月 15 日，內閣於國會第 154 次會議中提出與保護行政機關所保有個人資料相關之四項法案。但是，該四項法案與個人情報保護法草案一樣，經過實質審議後仍未獲得共識，於第 155 次會議中亦同樣遭受廢案。之後，政府配合自民黨、公明黨以及保守黨等三黨提出修正大綱，將追加公務員罰則規定後之四項法案，與個人情報保護法一同於 2003 年 3 月 7 日國會第 156 次會議再行提出。同時，在野四黨亦同時提出備有嚴格罰則之法案。其後，內閣所提出之四項法案，與前揭個人情報保護法經歷相同之審議過程，於 5 月 23 日通過「關於保護行政機關所保有個人情報之法律」（一般簡稱「行政機關個人情報保護法」）、「關於保護獨立行政法人等所保有個人情報之法律」（一般簡稱「獨立行政機關等個人情報保護法」）、「情報公開暨個人情報保護審查會設置法」及「關於保護行政機關所保有個人情報法律施行法之相關維持法」（一般簡稱「整備法」）等四法，並於 5 月 30 日施行<sup>31</sup>。

基於保護地方公共團體所持有之個人情報，地方公共團體負有制定確保個人情報能夠適切收集之措施及將其付諸實施之義務（個人情報保護法第 5 條參照）。職是故，日本之地方公共團體參考個人情報保護法及行政機關個人情報保

---

<sup>31</sup> 參閱三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003 年 9 月，第 84-85 頁。

護法等相關規定，進而制定切合該團體適用之個人情報保護條例或規則，俾資適用。此外，迄今尚未制定個人情報保護條例或規則之團體，亦孜孜矻矻地著手進行法制化之工作<sup>32</sup>。統合前面所述，以日本之發展為中心，將個人情報保護法制沿革製表如【表一】：

【表一】個人情報保護歷史年表

1970	世界最初之個人資料保護法於德國制定通過（以州法型態） <sup>33</sup>
1973	以國家層級制定之個人資料保護法，最早於瑞典制定
1974	美國隱私權法制定
1977	德意志聯邦資料法制定
1978	法國資料法制定
1980.9.17	採納 EC 關於個人情報保護條約
1980.9.23	OECD 理事會八原則
1984	英國資訊保護法制定
1984.7.7	日本最初個人情報保護條例於春日市制定
1988.12.26	（舊）行政機關個人情報保護法制定
1989	通產省個人情報保護指導方針作成
1994.8.2	內閣決議設置「高度情報通信社會推進總部」
1995.10.24	採納歐盟（EU）個人情報保護指令（1998.10.24 生效）
1997.3.4	通產省制定「對於民間部門以電子計算機處理個人情報之保護指標」
1998.4	日本情報處理開發協會「隱私標記」制度開辦
1999.3.20	JISQ15001 規格發佈
1999.5.14	情報公開法制定
1999.6.15	修正之居民基本總帳法經眾議院通過
1999.8.18	修正之居民基本總帳法通過
2000.1.27	推進總部設置個人情報保護檢討部會
2000.6.2	專門委員會發表「關於個人情報保護基本法制大綱案」
2000.10.11	專門委員會發表「關於個人情報保護基本法制大綱」，嗣後由內閣官房內政審議室個人情報負責室作成法案
2001.3.27	內閣於國會提出個人情報保護法
2001.4.1	情報公開法施行
2001.4.6	行政機關個人情報保護法制研究會成立

<sup>32</sup> 參閱三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003 年 9 月，第 85 頁。

<sup>33</sup> 相關說明詳請參閱平松 健，ドイツ個人信用情報保護法について，ジュリスト 1144 號，1998 年 11 月，第 73-79 頁。

2001.12.5	獨立行政法人情報公開法制定
2002.3.15	內閣於國會提出行政機關個人情報保護法案等四項法案
2002.12.13	與個人情報保護相關之五項法案，審議未完遭廢案
2003.3.7	內閣於國會再次提出個人情報保護相關五項法案
2003.5.6	眾議院決議通過
2003.5.23	參議院決議通過
2003.5.30	個人情報保護相關法案公布

資料來源：三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003 年 9 月，第 55 頁。為配合本文之說明已作部分酌減。

### 三、日本個人情報保護法之體系架構

日本的個人情報保護法於平成 15（2003）年 5 月 30 日制定公布，全法分為六章，除附則 7 條條文外，共計 59 條條文。第一章為總則性規定，主要規範內容為該法之目的、相關定義以及基本理念；第二章為國家及地方公共團體之責任義務；第三章則就保護個人情報相關政策加以規範，並明定國家與地方公共團體之協力義務；第四章則係蒐集個人情報業者之義務規範；第五章為雜項規定；最後，罰則部分則於第六章規定之。統覽日本關於個人情報保護之相關規範，有幾點值得探究。首先，乃個人情報保護之立法方式，其次則是所謂個人情報保護法與其他同樣保障個人情報法律間之適用關係，最末則是從事蒐集個人情報者之義務規範。

#### （一）立法方式概述

以保護個人情報為目的之立法方式，大致上有三種考量：將國家及地方公共團體等公法機關及以民間企業為主之民間機構，透過一部法律統合加以規範之「統合（omnibus）立法方式」，此其一；將公法部門與民間機構分別以不同之法律加以規範之「分離立法方式」，此其二；以及就特定範圍設置保護措施之「個別範圍立法方式」，此其三。美國法制採取的是「個別範圍立法方式」，而歐盟（EU）指令則用「統合立法方式」。至於哪一種是最佳的個人情報保護立法方式，自然不能一概而論，應依實際需要而為決定。

日本個人情報保護法大體上係採取第一種立法方式，即統合立法方式，但針對某些內容則酌採第二種規範模式即分離方式。例如該法第四章關於各情報蒐集業者義務之規定，僅適用於民間機構，乃將行政機關與民間機構加以區隔規範。而對於行政機關所為相當於前開規範之規定，如果是國家機關，則見諸於行政機關或獨立行政法人等個人情報保護法之規定；如果是地方機關，則係由地方公共團體之自治條例加以規範。至於第三種之「個別範圍立法方式」，在個人情報保

護法中亦能覓得。按個人情報保護法縱使就個人情報蒐集業者之義務作有詳細規定，但並無排除個別法適用之目的。對於有特別區分加以保障之必要者如通信、信用及醫療等範圍，均以個別法制定之，此即為個別範圍立法方式之表徵。綜言之，日本個人情報保護法係以統合（omnibus）立法方式為基本立法架構（此亦為法制化檢討工程一開始即認定之目標），並輔以分離立法與個別範圍立法方式，形成現今之規範狀況<sup>34</sup>。

依法條之架構，一般將該法區別為「基本法」與「一般法」二部分。所謂基本法部分包括第一章總則（第 1 條至第 3 條）、第二章關於國家及地方團體之責任義務（第 4 條至第 6 條）及第三章關於個人情報保護之措施等規範（第 7 條至第 14 條），此部分於公布日（2003 年 5 月 30 日）即日施行。一般法部分則涵蓋第四章關於個人情報蒐集業者之義務規範（第 15 條至第 49 條）、第五章雜項規定（第 50 條至第 55 條）與第六章罰則（第 56 條至第 59 條），此部分訂於 2005 年 4 月 1 日施行。

而通說均認基本法部分係採取統合立法方式，惟一般法部分區分公家機關與民間機構為不同之法制適用，與歐盟的完整統合立法方式有所差異，而若觀察一般法中的部分規定亦將民間機構列為適用對象，又難謂與美國所採個別範圍立法方式相牟。故此，便有學者認為，此種發展結果實係令日本個人情報保護法制採取了有別於其他國家或組織的獨特立法模式<sup>35</sup>。

## （二）個人情報保護法與其他相關法制之關係

承前所述，日本之個人情報保護法係以統合立法方式為主軸，就個人情報保護之目的、定義、基本理念、國家與地方公共團體之責任義務及其相關應有保護措施加以規範的一部法典，相對於行政機關及獨立行政法人個人情報保護法而言，乃具有基本法的性質。

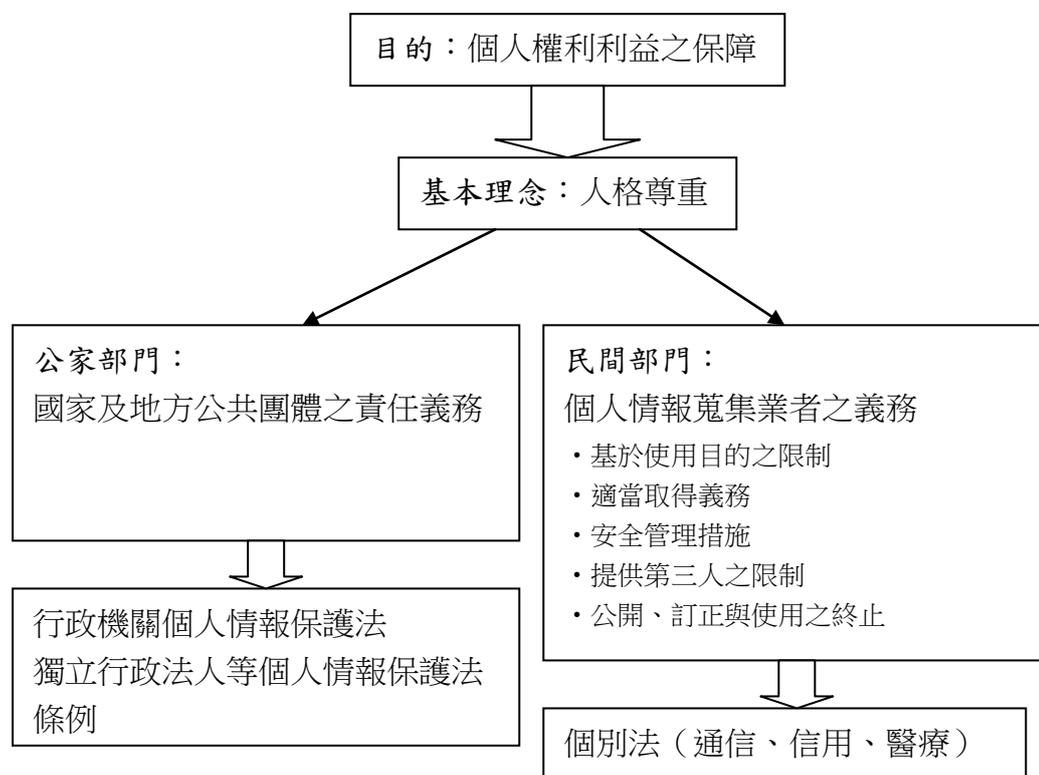
而個人情報保護法第四章關於個人情報蒐集業者之相關規定，對於國家機關、地方公共團體及獨立行政法人等雖不適用（第 2 條第 3 項），但仍有行政機關個人情報保護法與獨立行政法人等個人情報保護法或條例可資適用，至於其他事項，凡特別法所未規定者，仍應回歸個人情報保護法之精神而為解釋與適用。其構造關係如【圖一】所示。

---

<sup>34</sup> 參閱三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003 年 9 月，第 85-86 頁。另可併參（座談會）個人情報保護基本法制大綱をめぐって，ジュリスト 1190 號，2000 年 12 月，第 5 頁以下。

<sup>35</sup> 參閱岡村久道，個人情報保護法の知識，日本經濟新聞社，2005 年 2 月，第 37-38 頁。

除了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或相關自治條例外，與個人情報保護法制有關者尚有情報公開法制。二者處於協力關係，目的均為保障行政情報之公開，不同點則在於情報公開法制係就不特定多數人民之個人情報，賦予得請求以適當管理（收集、保有、利用及提供）方式加以保護之權利，而個人情報保護法制規範之對象則是情報所有人本身。



【圖一】個人情報保護法制之基本構造

資料來源：三宅 弘＝小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003年9月，第91頁。

### （三）個人情報保護法之重點分析<sup>36</sup>

依日本個人情報保護法之法條佈局，大致上可以區分為三大區塊。第一章總則至第三章關於個人情報相關措施可歸類為該法之基本理念與方針；第四章為關於個人情報蒐集業者之義務規範；第五章雜項規定及第六章罰則亦則可歸為一類。以下謹依上開區分說明之：

#### 1.關於個人情報保護之基本理念與方針

<sup>36</sup> 關於日本個人情報保護法之逐條釋義說明，專書可參閱宇賀克也，個人情報保護法の逐条解説，有斐閣，2004年7月。

個人情報保護法之立法緣由，乃鑒於高度情報通信社會之形成，個人情報被使用之範圍亦隨之擴大，為了能夠適宜地蒐集個人情報，關於保護個人情報之基本理念與政府作成保護措施之基本方針，實有必要加以規定。對於國家、地方公共團體之責任義務，亦有明確化之必要，蒐集個人情報業者之責任亦同（第 1 條參看）。而「個人情報」係被定義為與生存之個人有關之情報，其情形包含姓名、出生年月日以及其他足資辨識出該特定個人之資料（第 2 條第 1 項參看）。

而貫穿整部法律之基本理念乃對於個人人格之尊重（第 3 條），也基於此項理念，在試圖蒐集或引用個人情報時，務求慎重與合法。此外，本法責令政府應制定保護個人情報之基本方針，以促進推動保障之整體性。所謂基本方針應包含之方向及按層級區別所應制定之事項，本法也作了原則性規定（第 7 條）。再者，本法對國家及地方公共團體，就其所採取關於保護個人情報之措施，課以相互協力與支援之義務（第 14 條）。同時，遇有國家、地方公共團體或個人情報蒐集業者與情報所有人發生爭執情事時，本法亦要求國家、地方公共團體及個人情報蒐集業者應儘速處理（第 9 條、第 13 條及第 31 條）。

## 2.個人情報蒐集者之義務規範

關於個人情報蒐集業者之規定，乃本法之重心所在，謹區分為五項義務加以說明：（1）基於使用目的之限制：個人情報蒐集業者從事蒐集個人情報事務時，必須受到使用目的之限制。並且，若有變更使用目的之情形，以可認與變更前之使用目的有合理關聯性之範圍內為限（第 15 條）。倘若前揭業者為達成特殊使用目的而必須跨越必要範圍時，必須事先徵得當事人之同意，方可對其蒐集個人情報。但下列情形不在此限：一、法令有明文規定者；二、因保護生命、身體或財產之必要，徵得當事人同意顯有困難者；三、為改善公共衛生或促進兒童健全成長之目的有特殊必要，徵得當事人同意顯有困難者；四、受國家或地方公共團體委託，執行法令所規定之事務者，對其有協助之必要情形，徵得本人同意將形成該項事務之障礙者（第 16 條參看）；（2）適當取得之義務：個人情報蒐集業者，不得以虛偽或其他不法手段取得個人情報，為本法第 17 條所揭櫫之適當取得情報義務；（3）正確性確保之義務：所謂正確性確保義務，不僅是蒐集時必須確保個人情報之正確性，更應力求常保情報內容之正確。本法第 19 條規定亦規定，個人情報蒐集業者於達成利用目的之必要範圍內，應努力確保個人資料之正確與新穎，即明此旨；（4）安全性確保之義務：關於確保個人情報之安全，本法透過三個條文加以規範，分別是第 20 條之安全管理措施、第 21 條之從業者監督規範，以及第 22 條之受託者監督規範。所謂安全管理措施之規定，係指個人情報蒐集業者基於避免個人資料遺漏、滅失或毀損之目的，應建置安全管理之必要措施。而從業者監督之規定，依第 21 條之規定，個人情報蒐集業者於從事蒐集個人資料之際，對於該個人資料之安全管理，應為必要且適宜之監督。此項規定主要係

鑑於以往實務上所發生個人資料外洩事件，經追查後發現多透過公司內部網路連線，將不應對外公開於外之個人資料加以洩漏所致，最具代表性者為 NTT 職員外洩個人情報之一系列案例<sup>37</sup>。為防免斯類情事發生，遂有前開規定之設。至於委託者監督，係指倘若個人情報蒐集者將其業務之全部或一部委託予他人時，就委託內容之個人資料的安全管理，委託人對受託人應負必要且適切的監督義務。於 1998 年 3 月發生的 TOYOTA 汽車請求商品目錄者名單外流事件、2000 年 3 月發生的大塚製藥事件等，都是因為委外作業疏於監督，而產生個人資料外流的重大違法事例<sup>38</sup>；(5) 透明性確保之義務：為確保個人情報取得之透明性，本法設有相關規定，如使用目的之告知、持有個人資料相關事項之公告、情報公開與訂正義務以及終止使用等規定。本法第 18 條規定，個人情報蒐集業者於蒐集個人情報時，除已事先公告使用目的之情形外，應儘速通知當事人資料之使用目的並且公告之。相關告知事項於當事人間，得以契約書或其他書面（包含電子或磁氣或其他藉由知覺得以明瞭之方式）作成記錄。但有下列情事者，不在此限：一、告知本人使用目的並予公告將危及其自身或第三人之生命、身體、財產或其他權利或利益者；二、告知本人使用目的並予公告將危及個人情報蒐集業者之權利或正當利益者；三、告知本人使用目的並予公告，將妨礙國家機關或地方公共團體依法執行職務或妨害其必要之協力事務者。其次，本法亦對欲保有個人資料之個人情報蒐集業者，課以告知當事人與保有資料事項之相關義務（第 24 條）。再者，除了會損及本人或第三人之生命、身體、財產或其他權利利益，或將對於個人情報蒐集業者合法業務施行有所妨礙，或有其他違反法令情事者外，原則上提供個人情報之當事人本人，得向個人情報蒐集業者請求公開其全部或一部之資料內容，此及本法所規定之「公開義務」（第 25 條）。而提供資料之當事人，依法亦有權向蒐集個人情報業者請求訂正、追加或刪除資料之權利，對於違法取得之個人情報，當事人亦有權要求終止使用，此即所謂訂正及終止使用之權利（第 26 條及第 27 條參看）。

#### 四、小結

上文分別就日本個人情報保護之發展，區分不同階段加以說明，可以發現其循序漸進之進程，以及最後加以法制化之成果。除了受到國際潮流中 OECD 原則及歐盟指令之影響外，國內頻頻發生之個人資訊外洩事件，也都促成日本人民對於個人隱私及個人資訊安全之重視，此亦為催生個人情報保護相關法制之重要動力。而保護個人情報的論點，因著前述原則與指令更加活化，並逐漸依據不同

---

<sup>37</sup>參閱岡村久道＝新保史生，電子ネットワークと個人情報保護－オンラインプライバシー法入門，經濟産業調査會，2002 年 3 月，第 200 頁。關於 NTT 事件一案始末，可參閱東京地方法院裁判 1998 年 1 月 21 日判例時報 1646 號第 102 頁。

<sup>38</sup>參閱岡村久道＝新保史生，電子ネットワークと個人情報保護－オンラインプライバシー法入門，經濟産業調査會，2002 年 3 月，第 201 頁。

領域需求（例如電子通信業與勞動業之需求即有所不同）而更加精緻化（個別化），當然在立法過程中亦不乏有對立化的景況，然在擠身國際社會之需求下，個人情報保護亦邁向普及化，而成為必然的保護課題<sup>39</sup>。金融領域中的個人情報當然也是個人情報的一種類別，也在個人情報保護法制之列。放眼現代社會中，個人生活中所不可欠缺的交易行為，幾乎鮮未涉及金融及信用相關資訊。對於企業而言，若能對個人金融及信用等情報合法妥善地加以收集利用，亦得活絡經濟成長，也便於消費者從事消費行為。相對之下，在促進收集與利用個人情報的同時，如何強化各該情報之保障，仍屬不可忽視的重點。

### 叁、日本金融隱私權保障之發軔與開展

近年來日本金融廳配合個人情報保護法之制定與施行，分別於平成 16（2004）年 12 月 6 日及次年 1 月 6 日發布「金融領域個人情報保護方針」與「金融領域個人情報保護方針之安全管理措施實務指南」，用以規範金融領域中之個人情報保護事宜，金融業界也紛紛提出自律規範，令金融隱私權之保障能夠益發落實。然而，在法制建構之前，非無侵害金融隱私權之情事存在，因此法院實務所累積的見解，也為金融隱私權之發展留下軌跡，以下將擇重要案型加以說明，並窺究彼邦如何透過多管齊下之方式，達到保障金融隱私權之目的。

#### 一、金融隱私保護網概觀

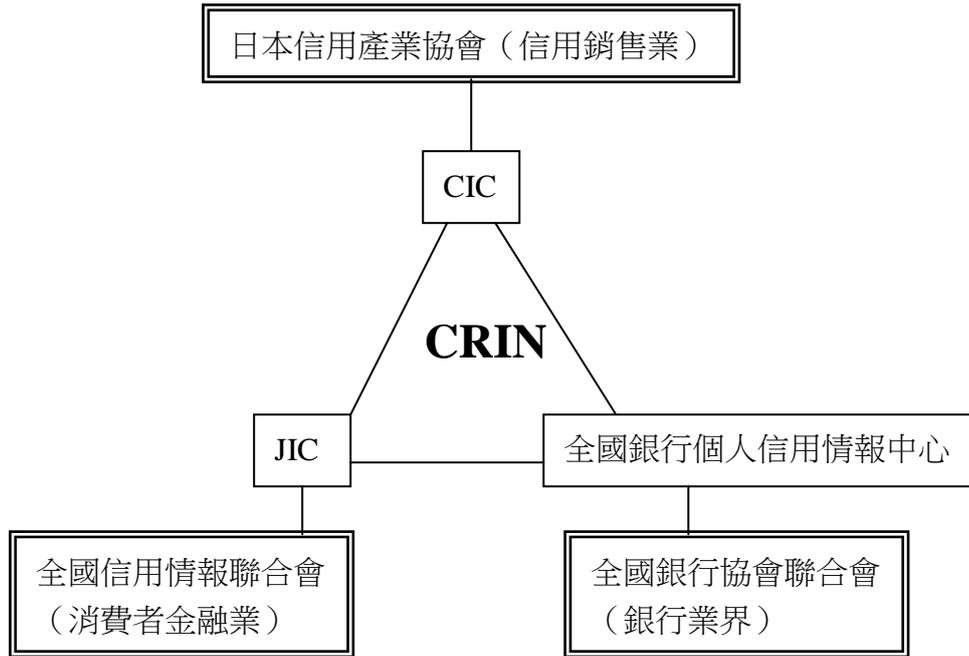
日本關於金融信用領域制度之保障現況，主要係透過 CRIN（Credit Information Network）機制來維護個人金融信用情報之安全。該機制係由「全國銀行個人信用情報中心」、「日本情報中心」（Japan Information Center, JIC）及「信用情報中心」（Credit Information Center, CIC）所架構。其中，「信用情報中心」（CIC）乃首創專責蒐集、儲存、管理與提供個人信用資訊之機構。其會員以信用銷售業務為主，成立於昭和 44 年，為股份有限公司性質<sup>40</sup>。而「日本情報中心」（JIC）與「全國銀行個人信用情報中心」則分別係針對消費者金融業界及銀行業界，進行蒐集、利用與提供個人情報之機構。在昭和 62（1987）年，在大藏省及通商產業省之指導下，前揭三機構合作成立個人信用情報網路，亦即 CRIN，目的乃在交換並提供三個業界所保有之個人信用情報予各加盟會員，更重要的乃在防止超貸以及多重債務之情形出現<sup>41</sup>，其架構如【圖二】所示：

---

<sup>39</sup> 參閱堀部 政男，個人情報保護論の現在と將來，ジュリスト 1144 號，1998 年 11 月，第 28 頁。

<sup>40</sup> 參閱平松 健，個人信用情報機關の運用狀況—シー・アイ・シー，ジュリスト 1144 號，1998 年 11 月，第 48 頁。

<sup>41</sup> 參閱由井 敬，個人信用情報機關の運用狀況—CRIN，ジュリスト 1144 號，1998 年 11 月，



【圖二】CRIN 系統架構圖

資料來源：由井 敬，個人信用情報機關の運用狀況——CRIN，ジュリスト 1144 號，1998 年 11 月，第 56 頁。

在 CRIN 之架構下，許多保護個人信用情報之規則亦應運而生，例如「情報交流蒐集要領」及「情報交流實施細則」等。其中亦揭發了許多重要原則，例如「書面同意」之要求、禁止原訂目的外之使用、保密義務、授信判斷自主性<sup>42</sup>以及資訊揭露等重要指標，成為日後個人信用情報機構營運之方針。此外，此三機構亦於平成 11 年（1999 年）3 月協議簽訂「信用情報機關保護個人情報之指導方針」，用以作為機關彼此間自我約束之規範基準。

## 二、個人情報保護法立法前之重要金融隱私權案型

於個人情報保護法例法通過前，涉及金融隱私權之案例，在日本實務上並非罕見，基本上可將其區分為三種案型<sup>43</sup>。以下謹援引重要案例說明之：

### （一）請求公佈個人情報案型

第 54 頁；山下友信，金融・信用分野における個人情報保護，ジュリスト 1190 號，2000 年 12 月，第 62-63 頁；中文文獻可參財團法人金融聯合徵信中心編輯委員會編印，日本個人信用資料機構及資訊保護，財團法人金融聯合徵信中心，2001 年 5 月，第 3 頁。

<sup>42</sup> 亦即透過 CRIN 所獲得之資料，並不能作為利用信用或貸款準駁之唯一依據，尚須參考其他資料方可。換言之，各該會員機構授信之判斷，並不受該資料之拘束。

<sup>43</sup> 參閱田島正廣，個人情報保護法と金融機關，經濟法令研究會，2005 年 7 月，第 11-12 頁。

本案型之代表為「東京都民銀行案」，案例事實為：東京都民銀行（以下簡稱「Y」）與被繼承人 A 訂有存款往來契約，A 並透過遺囑要將全部財產遺贈予繼承人中之 B。在此情況下，其他繼承人 X 除向 B 提出侵害其應繼分之主張外，同時也對於 Y 在 B 之申請下，逕行將 A 的帳戶號碼、存款交易分行、存款種類以及資金往來關係開示予 B 一事，提出侵害其隱私權之損害賠償請求<sup>44</sup>。

東京地方法院認為，銀行基於存款往來契約之契約上附隨義務，對於存款人負有揭露自身交易資料之義務。此際，因存款人已身故，繼承人依法亦得請求銀行履行該項義務。同時法院也認為，各個繼承人對於被繼承人之交易資料均有請求銀行揭露之權利。因此，銀行經繼承人 B 之申請所為之資訊揭露，並未違法。

## （二）金融信用情報登錄所生爭議案型

### 1. 全國銀行協會聯合會情報登錄事件

由全國銀行協會聯合會設立之全國銀行個人信用情報中心，將信用卡持卡人 X 之延遲繳款紀錄，登錄於該中心之資料庫中。X 質疑 Y 為該項登錄之有效性及合法性，並主張其名譽因該登錄受損且隱私權亦遭侵害，故提出損害賠償之請求<sup>45</sup>。東京地方法院認為，該中心之設置目的，在於利用其所蒐集及登錄之個人信用情報，迅速處理授信事務，防止超貸並同時避免多重債務發生。其將個人金融信用情報公開之對象，亦以會員為限，並非漫無範圍，且必限於授信交易之必要情形方得請求揭露，似難謂有無端侵害持卡人之名譽或隱私權可言。再者，法院亦認為，登錄制度具有公共性與公益性，係屬一合理之制度。故此，東京地方法院判決 X 敗訴，上訴審亦維持原判見解<sup>46</sup>。

### 2. さくら銀行情報提供事件<sup>47</sup>

X 為購買 A 公司所發行之高爾夫會員證，向さくら銀行（以下稱「Y」）借款，並締結借貸契約。其後，A 公司之高爾夫球場興建工程因故中止，進而宣告破產，X 遂中止其對銀行之定期償款。雖然 X 之連帶保證人代 X 向 Y 清償剩餘款項，然 Y 仍將該代位清償之事實通知全國銀行個人信用情報中心。該中心亦將該情事加以登錄，提供其他金融機構知悉。X 遂主張 Y 將該事實提供予全國銀行個人信用情報中心一事，誠屬違法，故對其提起請求損害賠償之訴。X 所主

<sup>44</sup> 東京地判 2003 年 8 月 29 日金融法務事情 1697 號第 52 頁。

<sup>45</sup> 東京地判 1997 年 8 月 28 日金融法務事情 1526 號第 61 頁。

<sup>46</sup> 東京高判 1998 年 2 月 26 日金融法務事情 1526 號第 59 頁。

<sup>47</sup> 東京地判 1997 年 9 月 9 日金融法務事情 1516 號第 54 頁。

張之理由有二，即：(1) 借款契約中所約定將個人信用情報提供全國銀行個人信用情報中心登錄之約款，係屬對於 X 不利益之事項，Y 對此並未善盡說明義務，因此 X 應不受該約款之拘束；(2) Y 將代位清償一事提供予全國銀行個人信用情報中心登錄時，應履行督促措施<sup>48</sup>，本案中 Y 之提供行為未符合相關要件，應屬違法。對於(1)之主張，東京地方法院認為約款內容於契約上規定十分明確，且依一般通念均知悉該種契約均負有此種約款，因此該主張並無理由；對於(2)，法院則認為該要領之規定僅屬全國銀行個人信用情報中心之內部規定，與當事人 X 無涉，X 無由執此主張該登錄違法或無效。因此，法院判決 X 敗訴。

### (三) 提供不正確之金融信用情報案型

#### 1. 信用情報中心誤報事件<sup>49</sup>

本案事實為：全國銀行個人信用情報中心（以下稱「Y」）將與 X（公司經營者）同名同姓且讀音相同之人的破產情事，誤認為係 X 已破產，並將該情報登錄，導致 X 向銀行融資屢遭拒絕。X 遂起訴請求 Y 應於全國性報刊登載道歉廣告，並同時支付損害賠償 1100 萬日圓。大阪地方法院認為個人的名譽及信用與個人信用情報關係甚深，對於營利性事業之經營者尤然。發布不正確的個人信用情報，無異形成個人經濟活動之致命傷，亦悖離 Y 正確蒐集並利用個人情報之宗旨，更輕忽其所背負之重責大任。但衡酌 Y 經 X 通報後即刪除誤報之情報，並將錯誤情事通知融資對象，將損害程度降低，大阪地方法院判決 X 勝訴，但將賠償金額減至 200 萬日圓。

#### 2. シャープファイナンス信用情報誤報事件<sup>50</sup>

顧客 X 為購物之故，與シャープファイナンス（以下稱「Y1」）締結借款契約，並約定分期還款。X 亦如期繳交頭款，然因 Y1 的職員作業上之疏失未予記載，而形成 X 給付遲延之紀錄。此項紀錄亦經 Y1 提供予信用情報公司（以下稱「Y2」）登錄，導致 X 於購買其他商品，欲與他公司締結借款契約時，因上開誤報情報而被拒絕。基此，X 對 Y1 起訴請求債務不履行及侵權行為之損害賠償，其理由為「正確地蒐集情報，令情報之蒐集所生過失減至最小，類此維持管理之

<sup>48</sup> 依日本全國銀行協會聯合會及全國銀行個人信用情報中心所作成之「全國銀行個人情報中心規則暨事務處理要領」中規定，會員銀行欲將代位清償之情報提供予個人信用情報中心者，原則上必須符合下列三要件：一、自所定清償日至代位清償日之期間應達二個月以上；二、在前項期間中，應提出二次以上之督促狀；三、督促狀中應載明於最後一次提出督促時，將由信用中心登錄之字樣。必須符合前三項要件，否則難認其為代位清償之登錄。

<sup>49</sup> 大阪地判 1990 年 5 月 21 日判例時報 1359 號第 88 頁。

<sup>50</sup> 大阪地判 1990 年 7 月 23 日判例時報 1362 號第 97 頁。

事務乃契約上之義務，也是基於誠信所生之義務，但 Y1 顯然違反之」；其對 Y2 亦起訴請求基於侵權行為所生之損害賠償，理由為「於登錄不利於消費者之情報時，發布通知乃誠信上與法理上之義務，惟 Y2 亦違反之」。對於 Y1 及 Y2，X 分別請求 550 萬日圓之損害賠償。

大阪地方法院對此表達見解，首先就 Y1 部分，認為 Y1 應負債務不履行責任。其理由在於，Y1 係基於契約所約定之程序蒐集信用情報，並將該情報忠實地提供給信用情報公司 Y2，似無違法可言。然必須注意者，當 Y1 提供個人信用情報予 Y2 之際，似應考量是否可能損及 X 之信用，而應擔負起保護之義務。本案中 Y1 顯然違反此項義務，應負擔債務不履行之責任，法院遂判決 X 勝訴並判給損害賠償請求數額之一部即 11 萬日圓。其次，就 Y2 之責任部分，法院認為 X 之主張無理由。其認為：在不利消費者情報之登錄情形，信用情報中心並無必須通知該消費者之義務，亦無足夠證據顯示有承認此種義務存在之可能，因此尚難苛責信用情報機關負此責任。

#### (四) 小結

由上開判決之介紹可知，縱使於個人情報保護法制尚未全然成形之時期，法院仍必須面對層出不窮侵害個人金融隱私權的案件，並尋求解決途徑。也透過這些裁判的累積及推行，讓政府及人民逐漸意識到金融隱私權保障之必要性與保障難度所在。同時吾人也不難發現，於個人情報保護法或其他行政命令出現前，法院用以判決之法律依據多為債務不履行或侵權行為之規定，但要全面涵蓋侵害個人金融隱私之案件，仍力有未逮。因此，個人情報保護法的問世，不僅讓法院於日後判決時有據可循，也讓人民之金融隱私權因有法律規範而更形鞏固。

### 三、行政機關之重要規範分析

為落實個人情報保護法及相關法律施行細則之規範目的，並使個人金融情報蒐集業者有所遵循，日本金融廳亟思衡量金融個人情報之性質與利用方法，規劃出讓金融業者得以遵行之規範<sup>51</sup>。基於此項構想，金融廳依據法律之授權，分別於平成 16（2004）年 12 月 6 日及次年 1 月 6 日發布「金融領域個人情報保護方針」<sup>52</sup>與「金融領域個人情報保護方針之安全管理措施實務指南」<sup>53</sup>。該二項方

<sup>51</sup> 參閱山下友信，金融・信用分野における個人情報保護，ジュリスト 1190 號，2000 年 12 月，第 59 頁。

<sup>52</sup> 「金融分野における個人情報保護に関するガイドライン」（平成 16 年 12 月 6 日金融廳告示第 67 號），available at <http://www.fsa.go.jp/common/law/kj-hogo/01.pdf> (visited on 2005/9/23)。

<sup>53</sup> 「金融分野における個人情報保護に関するガイドラインの安全管理措置についての實務指針」（平成 17 年 1 月 6 日金融廳告示第 1 號），available at

針中就個人金融情報之蒐集與使用方式有明確之規範，舉凡使用目的、情報所有人之同意形式、使用目的之限制、取得之正當性、安全管理措施……等，均有明文規定。

## (一) 相關規範之重要內涵

「金融領域個人情報保護方針」(以下稱「保護方針」)共計 23 條，其內容均與個人情報保護法相呼應。而「金融領域個人情報保護方針之安全管理措施實務指南」(以下稱「實務指南」)則係保護方針第 10 條之配套規定，規範內容亦十分詳盡。舉其重點說明如下：

### 1.關於使用目的之規範

保護方針第 3 條對於金融領域之個人情報蒐集業者，設有特定使用目的之規範。詳言之，不僅使用個人情報之目的必須植基於法令所限定之範圍，且須明示該旨外，於授信而取得個人情報之情形，於契約書上使用目的之同意條款必須與其他條款明確分別記載。此外，若將個人情報提供予個人信用情報機關之情形，也必須明示使用目的，且徵得情報所有人之同意(第 3 條參看)。再者，除有特殊情形(如法令明文規定、有保護他人生命身體或財產之必要而不及徵得本人之同意……等)外，使用個人情報之目的不得逾越個人情報保護法第 15 條所規範之範疇(第 5 條參看)。並且，為了配合個人情報保護法第 18 條之相關規定，保護方針第 8 條也再次督責個人情報蒐集業者，於取得個人情報之際，應儘速將使用目的通知情報所有人或公告之。於金融領域之蒐集業者，通知之方式以書面為原則，公告之方式則得於金融商品買賣事業、網頁或於事務所窗口以書面或其他適宜之方式為之。

### 2.關於同意之形式

為了呼應個人情報保護法第 16 條及第 23 條之規定，保護方針第 4 條針對金融領域個人情報蒐集業者如何取得情報所有人之同意，設有規定。依其規定，取得同意之方式原則上應以書面為之(包括電子或磁氣方式作成者)，倘若該同意之書面係蒐集業者事先準備者，則必須將蒐集個人情報相關條款與其他條款透過文字的大小或用語之不同明確地加以區別，讓情報所有人能夠一目了然。同時，亦要求該事先作成之同意書面，必須設有讓情報所有人得以再行確認的確認欄位，且應明確表現出所有人之意思方可。

### 3.關於資料內容正確性之確保

---

<http://www.fsa.go.jp/common/law/kj-hogo/04.pdf> (visited on 2005/9/23).

保護方針第9條規定，金融領域個人情報蒐集業為了落實個人情報保護法第19條之規定，於達成使用目的之必要範圍內，應努力保持個人資料於最新穎之狀態。

#### 4.關於安全管理措施

保護方針第10條之規定中，勾勒出安全管理個人情報措施之框架，並將安全措施分類為「組織性的安全管理措施」、「人（從業人員）的安全管理措施」與「技術上的管理措施」。以此為綱另於實務指南中作更詳盡之規定，將蒐集情報過程中所必須注意的細節與判斷標準，鉅細靡遺地納入規範，讓業者有準據可循。

金融領域中之個人情報保護團體以及個人情報蒐集業者，為實踐前揭金融廳指導方針，也陸續針對如何保障個人情報得以正確蒐集採取對應措施，甚而修訂相關之內部規則或自律規範，以資配合。除此之外，為能進一步保障顧客之個人情報，各金融業之相關法令亦有配合修訂之必要。執此，金融廳更在個人情報保護法全面施行前，於平成16（2004）年12月20日公佈各金融業法為防止顧客資料外洩所應為之法制措施，督促各金融業特別留心顧客個人情報之保障，並儘速於各業法之施行規則明文加以規範。於該項指示公佈後，銀行法施行規則針對前開指示之重點，予以修正（第13條之6之5至7）<sup>54</sup>。相同內容之類似規定，亦見諸信用金庫法施行規則第15條之5之5至7、長期信用銀行法施行規則第12條之4之5至7、信託業法施行規則第40條第6項至第8項、農林中央金庫法施行規則第25條之4至6、勞動金庫法施行規則第11條之5之4至6等修訂後之規範中<sup>55</sup>。

---

<sup>54</sup> 銀行法施行細則第13條の6の5：「銀行は、その取り扱う個人である顧客に関する情報の安全管理、従業者の監督及び当該情報の取扱いを委託する場合にはその委託先の監督について、当該情報の漏えい、滅失又はき損の防止を図るために必要かつ適切な措置を講じなければならない。」；第13條の6の6：「銀行は、信用情報に関する機関（資金需要者の借入金返済能力に関する情報の収集及び銀行に対する当該情報の提供を行うものをいう。）から提供を受けた情報であつて個人である資金需要者の借入金返済能力に関するものを、資金需要者の返済能力の調査以外の目的のために利用しないことを確保するための措置を講じなければならない。」；第13條の6の7：「銀行は、その取り扱う個人である顧客に関する人種、信条、門地、本籍地、保健医療又は犯罪経歴についての情報その他の特別の非公開情報（その業務上知り得た公表されていない情報をいう。）を、適切な業務の運営の確保その他必要と認められる目的以外の目的のために利用しないことを確保するための措置を講じなければならない。」（平成17年3月25日内閣府令第23號發布） Available at <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxselect.cgi> (visited on 2005/8/23).

<sup>55</sup> 參閱田島正廣，個人情報保護法と金融機關，經濟法令研究會，2005年7月，第72-74頁。

## (二) 規範之特色所在

綜觀前開規範，可發現其環環相扣之特點。「金融領域個人情報保護方針」之內容，並無抵觸個人情報保護法之處，反而形成極佳的補充規範。對於該方針而言，「金融領域個人情報保護方針之安全管理措施實務指南」也就安全管理措施此規範事項作了縝密的補充。當然，此類所謂「基準」、「方針」、「指南」等雖應歸類於行政指導之屬，然行政指導乃日本最常態化的行政手段，於現行行政決策之運作上仍具有舉足輕重之地位。況且，透過相對人提供協力之任意性措施，往往可使為達成行政目的之摩擦減至最小，並可收促使法令之執行得以圓滑化施行的功效<sup>56</sup>。為便於觀察，謹將保護方針與個人情報保護法之對應，列表如【表二】：

【表二】金融領域個人情報保護方針與個人情報保護法之規範對應表

金融領域個人情報保護方針條號及規範內容	對應之個人情報保護法條號	其他關聯之法令或行政指導
第 1 條 (目的)	第 1 條	
第 2 條 (定義等)	第 2 條	施行細則第 1-4 條
第 3 條 (使用目的之特定)	第 15 條	
第 4 條 (同意之形式)	第 16、23 條	
第 5 條 (使用目的之限制)	第 16 條	
第 6 條 (敏感性資料之蒐集)	無	
第 7 條 (適當取得之規範)	第 17 條	
第 8 條 (取得個人情報時使用目的之通知)	第 18 條	
第 9 條 (資訊內容正確性之確保)	第 19 條	
第 10 條 (安全管理措施)	第 20 條	個人情報保護基本方針 (平成 16 年 4 月 2 日閣議決定)；金融領域個人情報保護方針之安全管理措施實務指南為配套規範
第 11 條 (從業者之監督)	第 21 條	個人情報保護基本方針
第 12 條 (委託方之監督)	第 22 條	個人情報保護基本方針
第 13 條 (提供情報予第三)	第 23 條	

<sup>56</sup> 詳可參閱成田賴明，行政指導の機能と功罪，ジュリスト 741 號，1981 年 6 月，第 39-44 頁。

人時之限制)		
第 14 條(關於保有個人資訊事項之公告)	第 24 條	施行細則第 5 條
第 15 條(個人情報之公開)	第 25 條	
第 16 條(個人情報內容有誤時之訂正)	第 26 條	施行細則第 6 條
第 17 條(停止使用個人情報之事項)	第 27 條	
第 18 條(判斷依據歧異時之理由說明)	第 28 條	
第 19 條(請求公開情報之手續)	第 29 條	施行細則第 7、8 條
第 20 條(手續費)	第 30 條	
第 21 條(申訴之處理)	第 31 條	
第 22 條(個人情報外洩時之處理)	無	個人情報保護基本方針
第 23 條(個人情報保護宣言之制定)	第 18、24 條	個人情報保護基本方針

資料來源：本研究自行整理自「金融分野における個人情報保護に関するガイドライン」(平成 16 年 12 月 6 日金融廳告示第 67 號)，available at <http://www.fsa.go.jp/common/law/kj-hogo/01.pdf>

#### 四、金融機構之因應對策

##### ——以個人情報保護法制定前後界分

於個人情報保護法制定前，金融業界其實已經開始關注金融隱私權之保護。為實踐適當且正確管理個人信用情報之理念，並保障情報所有人自身之自我情報控制權，同時維持國內外對於金融業務之信賴，順應國際潮流所制定的指導方針早已於 1987 年問世。承前所述，財團法人金融情報系統中心(Financial Information System Center, FISC)於 1987 年 3 月間即提出「辦理關於金融機構保護個人資訊事務指南」(可簡稱「FISC 指南」)。翌年，財團法人日本情報處理協會(JIPDEC)則制定「關於民間部門保護個人情報指導方針」。嗣後，於 1989 年 4 月時，原通產省於機械情報產業局長之座談會中發表「情報化對策委員會個人情報保護部會」之報告，亦制定「對於民間部門以電子計算機處理個人情報之保護指標」。其後，更進一步檢討與國際間個人情報保護潮流之實施成效，公佈「對於民間部門以電子計算機處理個人情報之相關保護指標」(平成 9 年 3 月 4 日通商產業省

告示第 98 號)<sup>57</sup>。

1991 年 3 月間 FISC 指南第一次修訂，其後仍陸續修訂，目的在強化對於個人情報之保護。而該指南之制定與修訂，對於金融相關業界均產生莫大影響。受其影響者，如社團法人生命保險協會於平成 11（1999）年 6 月間即制定「生命保險業個人資料處理指南」。難能可貴之處在於，生命保險業所蒐集之個人情報多屬醫療情報等較為敏感且重要的個人情報，能夠按該業種之特性落實 FISC 指南之精神，對於個人情報之保護可謂跨出進步的一步，也為金融業界樹立良好的典範。其後，於平成 12（2000）年 3 月時，社團法人日本損害保險協會亦跟進，修訂「損害保險業個人資料處理指南」以貫徹保障目的。在機制之協調上，前述 CRIN 機制也不斷召開協調會議，並發布相關之實施要領與細則。

在個人情報保護法制定後，所出現之普遍現象，乃各金融業界紛紛制定或修訂其自律規範。以全國銀行協會為例，為謀求會員銀行能夠恪遵保障個人情報之相關法令，該協會即於平成 16（2004）年 12 月修訂其自律規範。此外，於次年 2 月亦發布「個人資料安全管理措施相關指南」，該指南之規範係為落實金融廳所發布「金融領域個人情報保護方針之安全管理措施實務指南」，其中更將安全管理措施之必要項目或例示項目加以具體化，俾利遵循。更有甚者，該協會復於平成 17（2005）年 4 月成立「全國銀行個人情報保護協議會」，其宗旨乃在促進各項個人情報保護措施之推展與落實，並制定可供會員銀行遵守之規範<sup>58</sup>。另觀其他金融業界團體，均提出類似之自律規範，如社團法人全國信用金庫協會（2005 年 3 月）、社團法人信託協會（2005 年 4 月）、社團法人生命保險協會（2005 年 4 月）、日本證券業協會（2005 年 2 月）、社團法人全國貸金業協會聯合會（2005 年 2 月）……等。

## 肆、我國金融隱私權法制發展中金融機構所面臨之問題與對策

### 一、金融機構現行適用法令

承前所述，我國金融隱私權之規範散見不同法令，包括電腦處理個人資料保護法第三章及相關罰則、金融控股公司法第 42 及 43 條、金融控股公司及其子公司自律規範、金融控股公司之子公司進行共同行銷時之相關規範、銀行法第 48 條第 2 項、票券金融管理法第 25 條、信託業法施行細則第 14 條第 1 項、證券商管理規則第 34 條、台灣證券交易所股份有限公司證券商聯合徵信系統作業辦

---

<sup>57</sup> 參閱岡村久道＝新保史生，電子ネットワークと個人情報保護－オンラインプライバシー法入門，經濟產業調查會，2002 年 3 月，第 227 頁。

<sup>58</sup> 參閱田島正廣，個人情報保護法と金融機關，經濟法令研究會，2005 年 7 月，第 80 頁。

法、期貨交易法第 19 條、期貨商管理規則第 31 條、期貨交易所管理規則第 34 條、證券投資信託暨顧問法第 7 條……等。而綜觀各該規範，似以電腦處理個人資料保護法較為充足，其他則多流於原則揭示之形式，難謂有具體之規範，是否能夠充分保障金融隱私權，不無可議。

揆諸電腦處理個人資料保護法之立法沿革，乃政府為規範電腦處理個人資料，避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，參酌「經濟合作暨發展組織」(OECD)所揭示之保護個人資料八大原則，研擬「電腦處理個人資料保護法」草案，於 1995 年 8 月 11 日經立法院通過，公佈施行迄今。惟鑑於電腦科技日新月異，利用電腦蒐集、處理、利用個人資料之情形日益普遍，再加上各類型商務行銷廣泛大量蒐集個人資料，對個人隱私權之保護，造成莫大威脅；而該法適用主體有行業別之限制，僅適用於徵信業等八類行業，一般行業及個人均不受規範，保護之客體又僅限於經電腦處理之個人資料，不包括非經電腦處理之個人資料，對於保護個人資料隱私權益規範不足。為使該法規範內容得以因應急速變遷之社會環境，法務部爰整理國內學界及實務界之修法意見，並參酌各國個人資料保護之立法例，擬具該法修正草案，共 55 條，並將名稱修正為「個人資料保護法」<sup>59</sup>，該草案已於今(2005)年 2 月經行政院院會決議通過。該草案未來將送付立法院，倘三讀通過並經總統公佈施行，對於金融機構將產生何種影響，值得思考。

## 二、電腦處理個人資料保護法草案立法通過後對金融機構可能產生之影響

### (一) 金融機構業種界定問題

受電腦處理個人資料保護法規範效力所及之金融機構，其種類為何，為優先確認之問題。按金融機構在經濟社會中，主要功能在提供金融仲介服務，調劑各經濟部門資金供需，活絡工商發展並促進投資建設，為經濟社會運作之樞紐。而我國金融機構可大別為銀行金融機構與非銀行金融機構<sup>60</sup>。銀行金融機構，非僅指銀行法所稱「銀行」<sup>61</sup>，而係泛指向不特定大眾，以存款或信託資金為名義吸

---

<sup>59</sup> 參閱「電腦處理個人資料保護法修正草案總說明」，第 1 頁。關於電腦處理個人資料保護法沿革之詳細論述，請參李震山，「電腦處理個人資料保護法」之回顧與前瞻，國立中正大學法學集刊第 14 期，2004 年 1 月，第 35-82 頁。

<sup>60</sup> 參閱王嘉麗-郭瑜芳，我國對問題金融機構之認定暨本次銀行法新增對問題金融機構危機處理規定概述，存款保險資訊季刊第 14 卷第 2 期，2000 年 12 月，第 109 頁。

<sup>61</sup> 關於銀行法之規範對象，究應依銀行法第 2 條與第 139 條第 1 項之規定，採取形式認定主義，

收資金者，均屬銀行金融機構，因此銀行、信託投資公司、信用合作社與農漁會信用部均屬之。而非銀行金融機構，則是非以存款為營業項目之其他金融機構，例如保險公司、票券金融公司、證券公司等<sup>62</sup>。故泛稱金融機構，係指上開所稱之各行業。惟查原電腦處理個人資料保護法係於 1995 年 8 月 11 日制定公佈施行迄今，然近年來金融生態產生改變，許多行業類別已非傳統分類所得涵括，因此如何界定電腦處理個人資料保護法規範所及之金融機構業種，將成疑問。

首先思及者，乃近年來如雨後春筍般成立之金融控股公司，是否可納入金融機構之規範中？又金融控股公司法中關於個人資料保護之相關規定可否視為電腦處理個人資料保護法之例外規定，不無可議。揆諸金融控股公司法於 2001 年公佈施行，其目的是為使我國金融業、證券業、保險業等，得以結合而發揮營運綜效，並進而增強其國際競爭力。為達營運綜效（synergy），金融控股公司無不積極建立其資料庫<sup>63</sup>，進而可能產生金融控股公司及其子公司流用客戶資料的問題。而金融控股公司法第 42 條規定：「金融控股公司及其子公司對於客戶個人資料、往來交易資料及其他相關資料，除其他法律或主管機關另有規定者外，應保守秘密。主管機關得令金融控股公司及其子公司就前項應保守秘密之資料訂定相關之書面保密措施，並以公告、網際網路或主管機關指定之方式，揭露保密措施之重要事項。」此條規定為金融控股公司及其子公司對於個人資料之「保密義務」。依照該條之規定，主管機關財政部乃發布台財融（一）字第 0911000120 號函，表示金融控股公司及其子公司對於保密措施之重要事項應揭露於網站，且揭

---

或有兼採實質認定主義之可行性，可參閱賴英照，銀行的定義及銀行法的適用，中興法學第 45 期，1999 年 9 月，第 1-25 頁。

<sup>62</sup> 參閱王嘉麗-郭瑜芳，我國對問題金融機構之認定暨本次銀行法新增對問題金融機構危機處理規定概述，存款保險資訊季刊第 14 卷第 2 期，2000 年 12 月，第 109 頁。

<sup>63</sup> 關於金融控股公司建立客戶資料庫之建置，請參閱行政院金融監督管理委員會 93 年 09 月 13 日金管銀（一）字第 0938011562 號函所發布之「金融控股公司建置資料庫有關保密義務相關規範」謂：「金融控股公司因依法令規定彙整報送集團營運資料予主管機關及管理被投資事業之需要，要求子公司將其業務資料及客戶資料等提供金融控股公司建置資料庫，應依下述規定辦理：一、金融控股公司就子公司提供之業務資料及客戶資料等應保守秘密。對於客戶個人資料、往來交易資料及其他相關資料之運用，應依金融控股公司法第 42 條規定，訂定相關之書面保密措施，並將保密措施之重要事項以公告、網際網路等方式揭露。二、金融控股公司應與子公司簽訂保密協定。三、金融控股公司應與授權得運用資料庫之員工，簽訂保密協定切結書。四、金融控股公司應確保資料傳輸之安全性，並對於資料庫之運用、維護、系統使用人員權限設定及產出表報之管理等事宜，訂定妥適之書面管理政策。五、金融控股公司運用資料庫之分析結果或產出表報，如涉及客戶個人資料、往來交易資料及其他相關資料，應僅限於金融控股公司及原提供資料之子公司使用，且不得揭露予其他子公司或第三人，亦不得損害客戶相關權益。六、前述事項應列入金融控股公司內部控制與內部稽核項目。七、上開資料庫之使用倘涉及共同業務推廣行為及資訊交互運用等情形，應依金融控股公司法第 43 條、第 48 條規定及相關函令辦理」。

露於網站之保密措施必須有永久留存之揭示處所，如有更新應以明顯文字標示。

雖然為保障顧客隱私權益，有保守顧客資料之必要，但金融控股公司及其子公司若欲提供顧客全方位之金融服務，勢必產生流用顧客資料之情事。因此，金融控股公司法設有保密義務之除外規定，規定金融控股公司與其子公司及各子公司間業務或交易行為、共同業務推廣行為、資訊交互運用或共用營業設備或營業場所之方式，不得有損害其客戶權益之行為（第 43 條參看）。依此規定，金融控股公司及其子公司於不損害客戶權益之前提下，得以運用客戶之個人資料，亦即放寬所謂「資訊防火牆」之限制。為求客戶權益之保障，在進行業務或交易行為、共同業務推廣行為、資訊交互運用或共用營業設備或營業場所之方式時，應由各相關同業公會共同訂定自律規範，報經主管機關核定後實施。且自律規範，不得有限制競爭或不公平競爭之情事。而若有違反第 43 條之情事，則依同法第 63 條<sup>64</sup>之規定，得處新臺幣 50 萬元以上 250 萬元以下之罰鍰。

嗣後，中華民國銀行商業同業公會全國聯合會依據金融控股公司法第 43 條之規定，訂定「金融控股公司及其子公司自律規範」，並經財政部核定<sup>65</sup>後施行，目的在用以規範金融控股公司與其子公司及各子公司間進行業務或交易行為、共同業務推廣行為、資訊交互運用或共用營業設備或場所之方式，並確保客戶權益。該規範第 2 條第 1 款將「共同行銷」定義為：「同一金融控股公司之各子公司間，為共同業務推廣行為、共同使用客戶資料、共用營業設備、場所及人員或提供跨業之綜合性金融商品或服務。」其中所謂「客戶資料」，包括客戶之基本資料、帳務資料、信用資料、投資資料、保險資料。而在揭露、轉介或交互運用客戶資料時，除非經客戶簽訂契約或書面明示同意外，不得還有客戶基本資料以外之帳務、信用、投資或保險資料。換言之，原則上資料的流用，限於客戶之「姓名、出生年月日、身份證統一編號、電話及地址」等基本資料。另依該規範第 7 條之規定，金融控股公司與其子公司及各子公司間相互揭露客戶資料，或揭露客戶資料予其他第三人時，應訂定「保密協定」，並維護客戶資料之機密性或限制其用途。又該規範第 8 條規定，金融控股公司及其子公司，除法律另有訂定外，應向客戶揭露保密措施。惟論者亦有質疑，依照該自律規範第 6 條之規定，金融控股公司及其子公司與「其他第三人」進行共同行銷時，可以交互運用客戶之資料。因此非屬於金融控股公司體系之其他第三人，亦可能藉此取得客戶之資料，似乎已逸脫金融控股公司法第 43 條之規範意旨，該規定之當否容有討論空間<sup>66</sup>。

---

<sup>64</sup> 金融控股公司法第 63 條：「違反本法或依本法所定命令中之強制或禁止規定或應為一定行為而不為者，除本法另有處以罰鍰規定而應從其規定外，處新臺幣 50 萬元以上 250 萬元以下罰鍰。」

<sup>65</sup> 財政部 2001 年 10 月 31 日台財融(一)字第 0900007524 號函參看。

<sup>66</sup> 參閱陳美如=梁懷信，「金融控股公司」下有關個人資訊隱私權保護之探討，月旦法學雜誌第 91 期，2002 年 12 月，第 275 頁。

此外，若將電腦處理個人資料保護法與金融控股公司法兩相比較，可發現有個人資料之範圍、蒐集、處理或利用當事人資料之方式等數點不同。惟二法關於個人資料之保護規定或有所不同，其適用上將產生「金融控股公司法中關於個人資料保護之相關規定可否視為電腦處理個人資料保護法之例外規定？」之疑義。本文以為，鑒於金融控股公司同屬提供金融仲介服務之機構，營業內容更涵括存款與非存款項目，與傳統之金融機構具有高度共通性，應肯定其為電腦處理個人資料保護法效力所及之金融機構。至於金融控股公司法中之相關規定，得否視為電腦處理個人資料保護法之例外規定，本文則持保留看法。

按金融控股公司及其子公司將客戶資料於其間流用，以進行共同行銷，並非原本蒐集客戶資料之目的，原則上應不得為之。職是故，其仍必須符合電腦處理個人資料保護法第 18 條之規定，亦即非公務機關於特定目的外利用當事人資料時，須有（1）為增進公共利益者；（2）為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之急迫危險者；（3）為防止他人權益之重大危害而有必要者；（4）經當事人書面同意者等情形之一者，方可為之。惟觀乎上述（1）至（3）項顯與金融控股公司從事共同行銷行為之目的有所不符，因此金融控股公司及其子公司進行共同行銷時，唯有取得客戶之「書面同意」，方得合法利用其資料。另參照「金融控股公司及其子公司自律規範」第 5 條第 1 項之規定可知，金融控股公司與其子公司及各子公司間進行共同行銷，於揭露、轉介或交互運用客戶資料時，須「經客戶簽訂契約或書面同意」。然須注意及之者，乃同條第 3 項規定：「除法令另有規定、經客戶簽訂契約或書面『明示同意』者外，揭露、轉介或交互運用之客戶資料不得含有客戶『基本資料』以外之帳務、信用、投資或保險資料。」似乎指對於「基本資料」僅須客戶之「默示同意」，其他帳務、信用、投資或保險資料，則需「明示同意」，但若採如此之解釋，對於個人隱私權之保障似有不周<sup>67</sup>。

最後須述及者，乃電腦處理個人資料保護法與金融控股公司法之相關規定，於適用上發生競合時應如何解決，可能有不同看法。第一種見解認為，此二者均是規範個人資料之流用，而金融控股公司法之相關規定係針對「金融整合服務下之個人資料流用」所為之規範，依特別法優於普通法之精神，即便金融控股公司法之相關規定較電腦處理個人資料保護法為寬鬆，仍應優先適用金融控股公司法之相關規定。另一種見解則認為，電腦處理個人資料保護法係針對「個人資料保護」所制訂之專門法，任何針對隱私事項加以規範者，皆不可低於該法律之最低要求，否則其規範目的將被架空，況且金融控股公司法第 43 條之規定，並未具體授權金控公司或其子公司得在何種情形下，排斥電腦處理個人資料保護法之規定，因此金融控股公司法之相關規定所設之保障標準不可低於電腦處理個人資料

---

<sup>67</sup> 相關討論可參閱陳美如=梁懷信，「金融控股公司」下有關個人資訊隱私權保護之探討，月旦法學雜誌第 91 期，2002 年 12 月，第 275 頁；李婉萍=鄭苑瓊，金融服務百貨化與消費者個人資料之保護—法律與經濟分析之觀點，法令月刊第 14 卷第 10 期，2003 年 10 月，第 1104 頁。

保護法之要求<sup>68</sup>。本文認為後者之見解為可採，蓋其較符合保障個人隱私之有效性要求。

另外關於金融機構業種之界定，尚有融資公司與投信投顧業是否亦為金融機構之意義所包涵之疑問。本文以為，融資公司之業務性質，亦具有前開所舉金融機構之共通性，倘涉及個人資料之使用，仍有保障之必要<sup>69</sup>。至於投信投顧業者所使用之個人資料，是否有保護之必要，則可思考。按投信投顧業者所擁有之客戶資料，多為該客戶所自願提供，需要保障之程度似非強烈，因此縱令未來電腦處理個人資料保護法修正草案通過，是否必須將投信投顧業亦一併解釋為該法之規範對象，仍值保留。

## (二) 告知義務問題

電腦處理個人資料保護法草案第 53 條規定：「本法修正施行前非由當事人提

---

<sup>68</sup> 參閱李婉萍=鄭苑瓊，金融服務百貨化與消費者個人資料之保護—法律與經濟分析之觀點，法令月刊第 14 卷第 10 期，2003 年 10 月，第 1105-1106 頁。

<sup>69</sup> 對於融資公司能否加入財團法人金融聯合徵信中心，成為其會員，共享金融資訊，為目前實務所關切之重要問題。本文傾向肯定，理由有二：一、依擬議中之「融資公司法草案」第 17 條之規定：「融資公司得加入經營銀行間徵信資料處理交換之服務事業，並透過該服務事業與銀行交換徵信資料（第一項）。融資公司自前項服務事業取得之徵信資料，僅得供第 12 條第 1 項業務需要使用，除法律另有規定外，應保守秘密（第二項）。」考其立法意旨謂，為加強銀行與融資公司間之徵信資料交流提高銀行及融資公司整體融資或授信交易徵信資料之完整性，爰規定融資公司得加入財團法人金融聯合徵信中心（依銀行法第 47 條之 3 第 2 項規定，經許可經營銀行間徵信資料處理交換之服務業，目前僅有聯徵中心）。本文以為，融資公司法雖不具有強行法之性質，然已賦予融資公司得申請加入會員之法源依據。再者，衡諸日本法制經驗，其經由同業公會推動其會員共同組成同業間信用情報機構，以共同協助降低其會員機構信用交易風險之會員制模式。如日本銀行業所設立之「全國銀行個人情報中心」、貸金業（即融資公司）依據貸金業法第 30 條所設立之 JIC（Japan Information Center）、分期付款業依據分期付款買賣法第 38 條所設立之 CIC（Credit Information Center）等，亦允許融資公司利用信用資訊。公司得加入金融聯合徵信中心，乃法有明據。為獲致信用資訊統一管理之成效，未來似應准許融資公司得加入金融聯合中心成為會員；二、鑒於財團法人金融聯合徵信中心係以建置全國性信用資料庫，增進金融專業徵信功能，提供經濟主體信用紀錄及營運財務資訊，確保信用安全，提昇國信用制度健全發展為宗旨。基於前揭宗旨，金融聯合徵信中心乃現今我國最重要的信用資訊中心，透過金融資訊之分享發揮高度服務功能。融資公司在性質上雖屬非銀行金融機構（non-banking），然一旦其於金融市場上進行金融相關活動，基於公平競爭之原則，仍應准許其成為聯合徵信中心之會員，一同分享金融資訊資源。同時，透過妥適之法制制約，賦予其所應恪遵之義務，相信亦可防杜資訊外流之弊端產生。因此，本文以為未來假設融資公司問世，似無排除加入金融聯合徵信中心成為會員之理。

供之個人資料，依第 9 條規定應於處理或利用前向當事人為告知者，應自本法修正施行之日起 1 年內完成告知，逾期未告知而處理或利用者，以違反第 9 條規定論處。」同草案第 9 條規定：「公務機關或非公務機關依第 15 條或第 19 條規定蒐集非由當事人提供之個人資料，應於處理或利用前，向當事人告知個人資料來源及前條第 1 項第 1 款至第 5 款所列事項（第 1 項）。有下列情形之一者，得免為前項之告知：一、有前條第 2 項所列各款情形之一；二、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料；三、學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究之目的而有必要，且資料經處理後或依其揭露方式無從識別特定當事人；四、不能向當事人或其法定代理人為告知；五、大眾傳播業者基於新聞報導之目的而蒐集個人資料（第 2 項）。第 1 項之告知，得於首次對當事人為利用時併同為之（第 3 項）。」依前引二草案法條可知，所增訂之第 53 條乃「補行告知程序」規定，但該條草案之文義及適用範圍並不明確，對於全體金融機構將產生法規溯及適用之恐慌，其可能面臨之難題為：（一）金融機構或聯徵中心向當事人直接蒐集資料時，依草案第 9 條規定應明確告知當事人該條所規定之法定事項，惟資料蒐集機關能否維持現行之制度，以公告方式符合本條規定「告知」之需要，而未必以書面通知方屬告知，關於此點並不明確。以目前金融機構向聯徵中心查詢資料之數量每日約五十萬筆計，如限定金融機構或聯徵中心對於本條草案規定之應告知事項均以書面為限，所需耗費之告知成本僅就郵費部分即可能達億元之譜。故草案實施後，金融機構與聯徵中心已依現行相關規定取得當事人同意並公告之案件，於新修正之電腦處理個人資料保護法草案公佈施行後，是否必須補行第 8 條或第 9 條之告知程序，告知方式是否仍以書面為限，假使未於第 53 條中明訂，似易滋生金融運作上之恐慌；（二）由於目前金融機構向聯徵中心報送之逾期放款、催收款及呆帳等資料，以及聯徵中心向關稅署、證基會等取得之記帳關稅保證人資訊、廠商進出口資料、董監事設質變動資料等，均非由聯徵中心向當事人直接蒐集，而係由金融機構或行政機關、票據交換所等提供，似屬草案第 9 條所指之間接蒐集範圍，如依第 9 條規定聯徵中心應於處理或利用前向當事人告知個人資料來源及第 8 條第 1 項第 1 款至第 5 款所列事項，及依第 53 條規定「本法施行前非由當事人提供之個人資料，依第 9 條規定應於處理或利用前向當事人為告知者，應自本法修正施行之日起 1 年內完成告知，逾期未告知而處理或利用者，以違反第 9 條規定論處。」基此，就聯徵中心方面觀察，其每日接受金融機構查詢或利用後，需告知之對象及數量將難以計數，所應支付之勞費亦殊難想像。綜合前述，電腦處理個人資料保護法草案實施後對於全體金融機構之影響評估，可謂會員機構等非公務機關經由聯徵中心蒐集或查詢當事人資料時，性質上如屬於經由第三人蒐集當事人資料，依草案第 9 條負有告知義務。日後如以契約或類似契約關係查詢而未經當事人書面同意，即屬未告知當事人之情形，應依第 9 條第 1 項之規定告知當事人資料來源及第 8 條第 1 項第 1 款至第 5 款所列事項，或依第 9 條第 3 項規定於首次對當事人利用時告知之，金融機構有無窒礙難行之虞，如按法條內容強制施行，成本將難以計數。建議將修正理由中所稱「原本不

受本法規範從事個人資料蒐集、處理或利用者」納入增訂條文中，以釐清金融機構與聯徵中心等原本即適用電腦處理個人資料保護法之業別，不受該條規範效力所拘束。同時考量依修正後個人資料保護法第 8 條有關告知義務之相關規定，金融機構及信用保證如需重新換約，其成本顯然過高。復鑑於各種授信契約、支票存款往來約定書、信用卡約定條款或現金卡約定條款之存續期間相當長，具有繼續性契約之特性，為避免造成我國信用體系因個人資料保護法之修正而陷於紊亂，以維持金融市場之安定及秩序，建議於銀行法中制訂過渡條款，以降低全面重新換約之成本。

此外，或有質疑電腦處理個人資料保護法草案第 19 條第 5 款及第 20 條第 1 項第 5 款以「經當事人書面同意」分別構成非公務機關對個人資料之蒐集或處理之合法要件（第 19 條）及非公務機關對個人資料得為特定目的外之利用要件（第 20 條），則是否仍有必要踐行告知義務？此問題觀同草案第 7 條之規定可獲解答。電腦處理個人資料保護法草案新增第 7 條規定，於第 1 項定義第 19 條第 5 款所稱之書面同意，係指「當事人經蒐集者告知本法所定應告知事項後，所為允許之書面意思表示」，並於第 2 項定義第 20 條第 1 項第 5 款所稱之書面同意，係指「當事人經蒐集者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，單獨所為之書面意思表示」。併參修正理由亦謂：「第 19 條第 5 款所定『經當事人書面同意』，係資料蒐集者合法蒐集、處理或利用個人資料要件之一。書面同意既對當事人之權益有重大影響，自應經明確告知應告知之事項，使當事人充分瞭解後審慎為之，爰增訂第 1 項。……修正條文第 20 條第 1 項第 5 款所定『經當事人書面同意』，係當事人同意資料蒐集者，將其個人資料作與蒐集目的不同之其他目的使用，因不符原先蒐集資料之特定目的，該書面同意自應特別審慎，除應特別明確告知該其他利用目的為何及其利用範圍外，同時亦應讓當事人明瞭，特定目的外利用之同意與否，對其權益是否會發生任何影響。另為避免該特定目的外利用個人資料之同意與其他事項作不當聯結，或被列入定型化契約之約定條款中被概括同意，而不利於當事人，特規定關於特定目的外利用其個人資料之書面同意，應獨立作書面意思表示，以保護當事人之權益，爰增訂第 2 項規定。」據此以觀，非謂僅取得當事人同意，即可免除對於當事人之告知義務，蓋此事涉當事人重大權益，因此草案第 7 條之定義性規定，足資釐清適用上之疑惑，殊值肯定。另附帶一提者，倘金融機構將轉出之帳號列印於轉入帳號客戶存摺，有無違反電腦處理個人資料保護法之相關規定？依 2002 年 1 月 11 日法務部法律決字第 0090046028 號函之解釋內容以觀，似未違反電腦處理個人資料保護法之相關規定。

基於制定金融政策、實施金融監理之需要及便於公務機關執行法定職務之目的，建立完整之全國性信用資料庫，維持金融安定，本文建議應明定金融機構及信用保證機構負有報送與授信業務有關資料予經營銀行間徵信資料處理及交換

之服務事業之法定義務。

### (三) 個人資料正確性之維護問題

現行電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項規定：「公務機關應維護個人資料之正確，並應依職權或當事人之請求適時更正或補充之。」本條規範資料蒐集機關與資料當事人之適時更正與補充請求權，立意甚佳，惟其對於非公務機關則漏未規範，似有保障未足之憾。電腦處理個人資料保護法草案第 11 條對此加以修正，除將非公務機關列入規範對象外，並認資料蒐集機關若發現資料正確性有誤，應主動予以更正或補充，因此亦將此項義務明定於該條第 1 項中（修正理由參看）。再者，現行條文僅規定蒐集機關應維護個人資料之正確，對於如何處理違法蒐集、處理或利用之個人資料，卻漏未規定，明顯屬於立法疏漏。電腦處理個人資料保護法草案第 11 條遂增訂第 4 項，明定對於違法蒐集、處理或利用之個人資料，應主動或依當事人之請求，刪除、停止蒐集、處理或利用該個人資料，以加強保護當事人之權益。此外，不正確之個人資料將對當事人權益有嚴重影響，而個人資料因未更正或補充致使不正確時，如係可歸責於該蒐集機關之事由，自應課以該蒐集機關於更正或補充個人資料後，通知曾提供利用該資料之對象，以使該不正確之資料能及時更新，避免當事人權益受損，故亦增訂同條第 5 項：「因可歸責於公務機關或非公務機關之事由，未為更正或補充之個人資料，應於更正或補充後，通知曾提供利用之對象。」

職是之故，金融機構乃電腦處理個人資料保護法第 3 條（修正草案第 2 條）所稱之「非公務機關」，容無疑問。未來在電腦處理個人資料保護法修正草案通過後，金融機構即應主動或依當事人之請求更正或補充所持有之個人資料，以維護個人資料之正確性。其正確性有爭議者，亦應主動或依當事人之請求停止處理或利用。另外，尤須注意者，個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，金融機構亦應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料。假使違反本法前開規定蒐集、處理或利用個人資料者，應主動或依當事人之請求，刪除、停止蒐集、處理或利用該個人資料。若因可歸責於金融機構之事由，未為更正或補充之個人資料，應於更正或補充後，通知曾提供利用之對象。此外，金融機構於受理當事人依第 11 條規定之請求，應於 30 日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾 30 日，並應將其原因以書面通知請求人（草案第 13 條第 2 項之新增規定）。另依草案第 25 條第 1 項之規定可知，金融機構有違反本法規定之情事者，中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府除依本法規定裁處罰鍰外，並得為禁止蒐集、處理或利用個人資料、命令刪除經處理之個人資料檔案、沒入或命銷毀違法蒐集之個人資料、公布金融機構之違法情形，及其名稱與負責人等措施，對於金融機構之影響，不可謂不大。草案第 29 條第 1 項之規定，金融機構若違反本法規定，侵害當事人權利者，將負損害賠償責任。但能

證明其無故意或過失者，不在此限<sup>70</sup>。另依同草案第 47 條第 2 款之規定，倘違反該草案第 11 條之規定，中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府得要求非公務機關限期改正，屆期未改正者，將按次處新台幣 2 萬元以上 20 萬元以下之罰鍰，金融機構為非公務機關，上開規定自有適用，亦須注意及之。

然須予區辨者，乃金融聯合徵信中心是否亦受草案第 11 條第 5 項之拘束？按金融聯合徵信中心係單純接受銀行及金融相關事業之申報，而為提供會員信用資訊查詢等相關服務之機構，本身對於信用資訊並無查證之可能。因此，縱使發生資料不正確之情事，尚難謂可歸責於該中心之事由，故金融聯合徵信中心並非受草案第 11 條第 5 項之效力所及。詳言之，至於金融聯合徵信中心所蒐集之個人資料，係來自於銀行或金融機構依規定格式所報送，理論上不會有因可歸責於金融聯合徵信中心未為更正或補充個人資料之情事發生。但如金融聯合徵信中心於接收銀行或金融機構所為更正或補充之個人資料後，未為更正或補充，並再提供給銀行或金融機構利用時，解釋上仍應依「電腦處理個人資料保護法修正草案」第 11 條第 5 項之規定，應於更正或補充後，通知曾提供利用之銀行或金融機構。

#### （四）中央目的事業主管機關之檢查權賦予

現行電腦處理個人資料保護法第 25 條規定：「目的事業主管機關，認有必要時，得派員攜帶證明文件，對於應受其許可或登記之非公務機關，就本法規定之相關事項命其提供有關資料或為其他必要之配合措施，並得進入檢查。經發現有違反本法規定之資料，得扣押之（第 1 項）。對於前項之命令、檢查或扣押，非公務機關不得規避、妨礙或拒絕（第 2 項）。」然電腦處理個人資料保護法修正草案中業已取消行業別之限制，亦即任何自然人、法人或團體均有本法之適用。基於落實保護個人資料隱私權益之立法意旨，同時為謀監理之成效，草案第 22 條第 1 項爰修正為「中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府發現非公務機關違反本法規定或認為有必要時，得派員攜帶執行職務證明文件，進入檢查，並得命相關人員為必要之說明、配合措施或提供資料。」並於同條第 2 項至第 4 項規定執行之方式，更於第 5 項規定「參與檢查之人員，因檢查而知悉他人資料者，負保密義務。」相較於修正前之規定，在規範上較為周全而嚴謹。金融機構於該草案通過後，乃效力影響所及之對象，自毋庸議。惟上揭條文第 1 項中謂各該主管機關於「認為有必要時」亦得行使檢查權，而所稱「必要時」乃一不確定法律概念，並賦予中央目的事業主管機關等裁量權限，未來在適用上可能產生監管機關與金融機構於認定程度上之差異。

---

<sup>70</sup> 關於電腦處理個人資料保護法修正草案第 29 條第 1 項將現行條文「致當事人權受損害」等文字修正為「侵害當事人權益者」，或有見解認為此乃將損害賠償責任由結果責任變更為危險責任，惟本研究以為其修正目的乃在令其與國家賠償法第 2 條第 2 項及民法第 184 條第 1 項規定用語一致，應非責任內涵之改變。

## (五) 行政責任問題

電腦處理個人資料保護法修正草案之罰則規定於第 40 條至第 49 條，第 40 條至第 45 條為刑事責任之規定，第 46 條至第 49 條則規範違反該法之行政責任。其中第 46 條至第 48 條於草案中增加「非公務機關」之用語，強調其係針對非公務機關違反該法規定時，所得科處之行政罰，為期明確，爰將其明定於條文中。就此諸條文之規定內容以觀，有幾點疑問值得提出。例如第 46 條係按次處罰之規定，惟違法次數究應如何計算？係以當事人之個數、資料之筆數抑或遭查獲之次數為計算標準？又新增之第 49 條規定：「非公務機關之代表人、管理人或其他有代表權人，因該非公務機關依前三條規定受罰鍰處罰時，除能證明已盡防止義務者外，應並受同一額度罰鍰之處罰。」其規範目的乃鑑於非公務機關之代表人、管理人或其他有代表權人，對於該機關本有指揮監督之責，故非公務機關受罰時，該非公務機關之代表人、管理人或其他有代表權人，對該違法之行為，應視為疏於職責，未盡防止之義務，而為指揮監督之疏失，除能證明其已盡防止義務外，應並受同一額度罰鍰之處罰<sup>71</sup>。但本條中應與非公務機關連坐處罰之有代表權人，其範圍應如何認定？未來該草案通過後，金融機構之董事長、董事、總經理、副總經理、經理、協理、襄理……等，是否均應因同一原因事實而必須連帶負責？不無可議。

## 三、金融機構之因應對策

### (一) 契約面：於當事人同意書中詳細告知法定事項

基於告知義務之要求，金融機構預慮草案施行後將產生告知之成本問題，已於前述。然未來草案倘依原先設計內容立法通過施行，金融機構就新蒐集處理利用之新資料，應遵循草案所規範之告知義務。建議全體金融機構應儘速統籌修改現行實務上廣泛使用之當事人概括同意書，按法定告知事項詳細告知，以符法制。惟不容諱言者，依據草案第 8 條第 1 項之規定，資料蒐集機關應向當事人告知之事項廣泛且內容詳盡，推估將來此案施行後，當事人不同意蒐集之情形亦可能增加<sup>72</sup>。

### (二) 法制面：宜增修各業間之自律規則並釐清法規適用上之疑惑

觀諸日本金融業界對於保障金融隱私權所採取之措施，多半透過自律規範之

<sup>71</sup> 「電腦處理個人資料保護法修正草案」第 49 條修正理由參看。

<sup>72</sup> 目前除信用卡資料因信用卡業務機構管理辦法之規定，課負信用卡業務機構之報送義務，而尚能彙整完整之資料外，授信餘額、逾催呆等資料可能將因為當事人不同意金融聯合徵信中心蒐集其資料而產生闕漏，因而聯徵中心提供金融監理機關之各類信用資訊亦可能不完整。

制定，以具體的規範內容，提供金融參與者較為縝密的保護。我國現行金融業所適用之法令中，亦不乏有保障金融隱私之規範，但多流於原則性之揭示，而欠缺較為具體之作法，如此一來不僅提供有心人士規避法令的機會，也徒增金融監理上之困擾。本文建議主管機關及各業界公會與交易所，宜就現有之行政命令與自律規範進行全面檢視，增訂或修訂保障金融隱私權之具體條文，例如使用目的之特定與限制、當事人同意之形式、通知當事人之方式、機關內部管理個人資料之安全技術、機關外部之監督模式、對於資料外洩時之救濟、金融機構誤報他人資料時之補救措施與其他相關罰則等規定，而非僅以「對於……，應保守秘密。」或「對於所知悉之……，不得洩漏。」等用語籠統涵括。涉及人民基本權利者（如蒐集、利用個人資料等行為），為遵守依法行政原則，應於相關金融法律（如銀行法）中予以明文規範或增訂授權規定。次則，未來電腦處理個人資料保護法修正草案通過並施行後，可能面臨上文中所提及之法規適用問題，例如金融機構業種之界定、草案第 53 條文義及適用範圍的溯及既往效力問題、不確定法律概念與定義性規定之闡明……等，建議金融機構未來於電腦處理個人資料保護法修正草案通過並施行後，應適時向中央目的事業主管機關反應所面臨之問題，進而敦促適時適度之修法，俾使法制更臻完備。

## 伍、結論與建議

日本隱私權保障法制之發展，可說是不斷地在摸索中學習。其法制之特點，在於立法方式上與美國及歐盟等代表性國家或組織有所不同，以及自律規範與法律的緊密結合。雖言未來相關法制所發揮之效能為何，仍有賴施行後之觀察，但藉由其發展軌跡之觀察，吾人仍可發現其制定規範之用心與配套機制架構之縝密，實有值得取法之處。相對於我國之個人情報保護法制，因為發展較晚，目前尚屬起步階段，未來仍有許多進步的空間。在增修法規之際，亦建議參考其法例，師法其值得學習之寶貴經驗，俾使我國法制更臻完備，對於個人資料提供更完善的保障。就金融隱私權之保障而論，其行政主管機關之配合措施與金融機構間自律規範之形成，均有借鏡之處。茲將本文之結論與建議，臚列如後，俾供卓參：

### 一、就機制面言：

日本透過 CRIN (Credit Information Network) 機制來保障個人金融信用資訊，已如前述。由「全國銀行個人信用情報中心」、「日本情報中心」(Japan Information Center, JIC) 及「信用情報中心」(Credit Information Center, CIC) 所架構而成之保護網，目的在交換並提供三個業界（即信用銷售業、銀行業界與消費者金融業界）所保有之個人信用情報予各加盟會員，並防止超貸與多重債務情形出現。此項機制有其可取之處，惟我國亦已建置全國性之信用資訊機構——亦即財團法人金融聯合徵信中心，從事信用資料之蒐集、儲

存、彙整、交換、維護與更新，俾充實金融信用資訊內涵，開放會員機構查詢運用，增進信用研判，加強授信管理，以確保債權，從而提昇經營效益<sup>73</sup>。該中心採取會員制，截至 2005 年 5 月止已有會員機構共計 412 家，其中包括本國銀行、外商銀行在台分行、信託投資公司、票券金融公司、證券金融公司、信用合作社、農、漁會信用部、保險公司及其他金融機構<sup>74</sup>等會員。而金融聯合徵信中心之主要業務在於提供會員電腦連線及離線之信用資訊查詢服務，並受理會員機構各項信用資料之補充、更正或刪除作業，及其他金融資訊相關服務。就服務效能上，已足夠肩負起我國金融信用資訊之蒐集、儲存、管理與提供等任務，並不亞於日本之機制。更有甚者，依世界銀行於 2004 年對全世界信用資訊機構之調查評比，在 68 個設有公共信用登記機構之國家中，我國金融聯合徵信中心於調查報告中之綜合評分名列第一。基此，除肯定我國信用資訊機構之運作成效外，同時也揭示金融政策上實有必要維持此一金融同業徵信資料交換利用之運作制度。

## 二、就法制面言：

### （一）規範應予精緻化

日本之金融業界，係以個人情報保護法為主軸，由金融廳及各業界自動提出自律規範作為制約依據，以貫徹保障金融隱私權之宗旨。雖言上文中所提及之「金融領域個人情報保護方針」與「金融領域個人情報保護方針之安全管理措施實務指南」係屬行政指導性質，然而其與法令間所產生良性的配合，實有助於整體金融隱私保障法制之落實。復以前開規範中鉅細靡遺地規範模式，不啻提供業者依循之重要行為準據，也讓情報所有人更明確瞭解蒐集者之義務與權責何在。惟日本之行政指導有其特殊性格，於我國似應透過法律、行政命令及自律規範加以規範為洽。本文亦建議金融監督管理委員會暨所屬各局、交易所，以至於各業界公會，可配合將來即將通過之電腦處理個人資料保護法修正案規範內容，就現已頒行或即將發布之行政命令與自律規範加以檢視，增修關於保障金融隱私權之細部程序規定（如個人資訊之安全管理措施），將原則性之規定加以具體化與精緻化，相信更能落實保障金融隱私權之意旨。至於蒐集或利用金融信用資訊之行為倘有侵及個人憲法上所保障之基本權利者，則應以法律加以規範，自不待言。

### （二）信用資訊管理法制應予強化

信用資訊業在西方國家已有近百年的發展歷史，各國也在建構信用管理

<sup>73</sup> 相關介紹，可點閱財團法人金融聯合徵信中心網站 <http://www.jcic.org.tw/revolution.htm>。

<sup>74</sup> 如中央存款保險公司、信用卡公司、聯合信用卡處理中心、中小企業信用保證基金……等。

體系中，逐步摸索出不同之信用發展思路與模式，日本也不例外。我國現行信用資訊機構固然健全，但相關法制之建構，似不無強化的空間。現行法制係以電腦處理個人資料保護法為規範之主要依據（本法的修正草案也已進入立法院一讀程序），本法乃法務部針對一般涉及個人資料的公務機關及非公務機關所為的規範，對於個人資料的蒐集、處理及利用訂有完備的機制，值得肯定。然瞻望未來，仍不應排除為信用資訊業此一性質特殊之機構類別，量身打造一專法或透過法律授權之方式以行政命令規範之可能性。在規範中應著眼於如何完整規範信用資訊業從設立至營運所可能面臨之信用資訊處理問題（例如設立及登記制度、從業人員之資格、機構之相關行為準則、資料蒐集與利用之原則、爭議資料處理程序、資料報送程序、當事人之救濟途徑……等），令從業者有法可循，也讓資料當事人有明確之依據得以主張權利<sup>75</sup>。

### （三）法制設計上之成本分配應予考量

最後，在法制之設計上，亦應考量成本之合理分配問題。蓋就金融機構之立場而言，自然認為金融隱私權之監理成本不應過度由其負擔；從客戶之立場而言，則認為監理機關應控管金融機構，避免其出現將保障客戶金融隱私權之成本轉嫁回客戶之行為<sup>76</sup>。從而，如何將保障金融隱私權之成本作合理分配，避免保障之理念徒託空言，也將考驗立法及行政機關的智慧。

甫於今（2005）年 9 月 28 日通過之司法院大法官會議第 603 號解釋中宣告：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照）。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」<sup>77</sup>乃繼釋字第 293、509、535、559 及 585 等號解釋後，明確以隱私權為核心所作出之解釋。在隱私權正式被宣告為憲法所保障之基本權利後，要如何在保障個人隱私與信用資訊公開間求取平衡，

<sup>75</sup> 可參看李智仁，「落實金融隱私權保障必須先有健全的信用資訊法制」，經濟日報 2005 年 11 月 13 日 C7 版。

<sup>76</sup> 同此見解可參閱施峰達，財務隱私權之再建構——以我國現行銀行業監理為中心，臺灣經濟金融月刊第 41 卷第 1 期，2005 年 1 月，第 65 頁。

<sup>77</sup> 資料來源：司法院網站 <http://www.judicial.gov.tw/>（visited on 2005/10/3）。

相信建構完備且值得信賴的金融隱私保障機制與法制，乃不二法門。「他山之石，可以為錯；他山之石，可以攻玉」（詩經·小雅·鶴鳴），觀諸日本歷來規範保障隱私權及金融隱私權之發展經驗，可以成為我國之前鑒，讓我國在持續建構相關機制與法制時，能有所參酌。也謹以拙文期許我國未來金融隱私權保障規範之建置，能夠更加周延全備，如此將是全民之福，也是我國金融賡續發展之道。

## 參考文獻

### 壹、書籍

#### 一、外文書籍

- 1.三宅 弘=小町谷育子，個人情報保護法——逐條分析と展望，青林書院，2003年9月。
- 2.石村善治，現代マスコミ法入門，法律文化社，1998年3月。
- 3.白瀉敏朗，プライバシーマーク取得の手順，中經出版，2004年7月。
- 4.北國弘章，漏えい事件、Q&A に学ぶ個人情報保護と対策，日經 BP，2003年6月。
- 5.田島正廣，個人情報保護法と金融機關，經濟法令研究會，2005年7月。
- 6.岡村久道=新保史生，電子ネットワークと個人情報保護—オンラインプライバシー法入門，經濟產業調查會，2002年3月。宇賀克也，個人情報保護法の逐條解説，有斐閣，2004年7月。
- 7.岡村久道，個人情報保護法の知識，日本經濟新聞社，2005年2月。

#### 二、中文書籍

- 1.財團法人金融聯合徵信中心編輯委員會編印，日本個人信用資料機構及資訊保護，財團法人金融聯合徵信中心，2001年5月。

### 貳、期刊

#### 一、外文期刊

1. Matthew N. Kleimen, The Right to Financial Privacy versus Computerized Law Enforcement: A New Fight in An Old Battle, 86 Nw. U. L. Rev. 1169-1228(1992).
- 2.小高章，個人情報保護法の運用狀況と課題，ジュリスト増刊『情報公開・個

- 人情報保護』，第 188 至 196 頁。
- 3.山下友信，金融・信用分野における個人情報保護，ジュリスト 1190 號，2000 年 12 月，第 59 至 63 頁。
  - 4.平松健，ドイツ個人情報保護法について，ジュリスト 1144 號，1998 年 11 月，第 73 至 79 頁。
  - 5.平松健，個人情報情報機關の運用狀況——シー・アイ・シー，ジュリスト 1144 號，1998 年 11 月，第 48 至 50 頁。
  - 6.由井敬，個人情報情報機關の運用狀況——CRIN，ジュリスト 1144 號，1998 年 11 月，第 54 至 56 頁。
  - 7.成田頼明，行政指導の機能と功罪，ジュリスト 741 號，1981 年 6 月，第 39-44 頁。
  - 8.佐藤幸治，プライバシーの權利（その公法的側面）の憲法論的考察，法學論叢 86 卷 5 號，1999 年 5 月，第 11 至 19 頁。
  - 9.松永邦男，住民基本台帳制度と住民基本台帳番號について，ジュリスト 1069 號，1995 年 6 月，第 41 至 49 頁。
  - 10.堀部政男，個人情報保護論の現在と將來，ジュリスト 1144 號，1998 年 11 月，第 28 至 38 頁。
  - 11.野村武司，自治体個人情報保護條例の動態と「基本法制」，ジュリスト 1190 號，2000 年 12 月，第 87 至 90 頁。
  - 12.清水英夫，個人情報保護法の批判的検討，青山法學論集 31 卷，1989 年 1・2・3 月合併號，第 59 至 73 頁。
  - 13.關本貢，プライバシーマーク制度について，JIPDEC ジャーナル No.101，1999 年，第 34 至 38 頁

## 二、中文期刊

- 1.王嘉麗=郭瑜芳，我國對問題金融機構之認定暨本次銀行法新增對問題金融機構危機處理規定概述，存款保險資訊季刊第 14 卷第 2 期，2000 年 12 月，第 109 至 123 頁。
- 2.李震山，「電腦處理個人資料保護法」之回顧與前瞻，國立中正大學法學集刊第 14 期，2004 年 1 月，第 35 至 82 頁。
- 3.李婉萍=鄭苑瓊，金融服務百貨化與消費者個人資料之保護——法律與經濟分析之觀點，法令月刊第 14 卷第 10 期，2003 年 10 月，第 60 至 76 頁。
- 4.李智仁，人格權經濟利益之保障——個人公開權（Right of Publicity）之探討，法令月刊第 55 卷第 11 期，2004 年 11 月，第 28 至 41 頁。
- 5.施峰達，財務隱私權之再建構——以我國現行銀行業監理為中心，臺灣經濟金融月刊第 41 卷第 1 期，2005 年 1 月，第 58 至 67 頁。

- 6.陳美如=梁懷信，「金融控股公司」下有關個人資訊隱私權保護之探討，月旦法學雜誌第 91 期，2002 年 12 月，第 271 至 279 頁。
- 7.賴英照，銀行的定義及銀行法的適用，中興法學第 45 期，1999 年 9 月，第 1 至 25 頁。

## 摘 要

隱私權 (Right to Privacy) 乃現代法治國家憲法所保障或重視之基本權利，人民亦日益關切隱私權保障之程度與範疇。個人資料之保護，為落實隱私權保障之重要方法，亦為近代市民社會所重視之課題。惟保障隱私權之理念，仍有賴相關法制之推展，先進國家也對此投注極大心力。無論是「經濟合作暨發展組織」(OECD)所通過之「個人資料隱私權保護及跨國流動準則」(Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)、歐盟所頒布之「個人資料處理及自由移動保護指令」(the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data)，乃至於世界主要國家如美國及日本等國之立法，均為重要之代表範例。為回應各界對強化隱私權保護之期待，我國「電腦處理個人資料保護法修正草案」已然提出，並於2005年2月經行政院院會決議通過，相較於現行「電腦處理個人資料保護法」，實有大幅度之修正，值得關切。

而近年來隨著金融整合趨勢之興起，保障個人金融資訊安全之期待日益增加，保障金融隱私權 (Right to Financial Privacy) 之共識亦逐漸形成。然盱衡我國現行法制，對於個人資料之保護，主要仍以電腦處理個人資料保護法為中心，其他各業間對於個人資料之保護，則散見於不同的法律、行政命令或行政規則中。不論保障之面向或內容，均有改善之空間。未來如何強化金融隱私權保障法制之效能，以確保人民交易安全，避免滋生財產損失，無疑是隱私權保障課題中的一大挑戰。本文旨在闡述日本近年來隱私權法制之發展歷程，並進一步探討彼邦對於金融隱私權之保障成果，希冀透過比較法研究之方式，觀其優劣所在，以供我國相關制度未來修正之參考。其次，本文亦將檢視未來「電腦處理個人資料保護法修正草案」於立法通過後，對於金融機構所可能產生之重要影響，並提出其所應採取之具體因應途徑。最後，將統合本文重點，提出結論與建議。

(作者為本所資深顧問)

# A Study on The Development of Financial Privacy Regulatory Structure in Japan

Chih-jen Lee\*

A great deal of effort has been made on right to privacy. What seems to be lacking, however, is right to financial privacy. Financial information has become such an important concern because an individual's banking transactions directly reflect that individual's lifestyle, personal interests, and political beliefs. Besides, the tremendous growth of banking services, particularly consumer credit, has launched financial privacy into the foreground of public. This Article is intended as an investigation on the development of financial privacy regulatory structure and it would focus attention on Japan. The main reason is that in order to better understand the current we must first explore the development of the right to financial privacy and its importance in contemporary society. The right to financial privacy has taken many forms in the history of Japanese jurisprudence, and its rate of change has increased dramatically in recent years. By analyzing and comparing experiences on Japan in its development of financial privacy regulatory structure, we would learn some lessons for reference.

Part I of this Article traces the development of the right to privacy in Japan. This part examines the right of privacy in its legal form and how to re-establish the importance of the right to privacy from the consequences of erosion. Part II will provide the trace of developing financial privacy protected system. We would also discuss the policy trend of protecting financial privacy in Japan. In Part III, we would come back to an overview of the actual situation today in Taiwan, discuss the insufficiencies in the regulatory structure. Finally, Part IV concludes and recommends that the future prospect for the regulatory structure in Taiwan, R.O.C.

Key words: Right to Privacy, Right to Financial Privacy, Individual's Right to Control

---

\* Student of doctorate program, Graduate school of Law, National Taipei University

the Circulation of Information, Privacy Mark, Financial Holding Company Law, JISQ15001, Credit Information Network (CRIN), Duty of Notice, Joint Credit Information Center (JCIC)