

行政院所屬各機關因公出國報告書

(出國類別：考察)

考察日本個人資料保護獨立機關制度與實務運作 出國報告

出國人員服務機關/構	職 稱	姓 名
個人資料保護委員會籌備處	組 長	楊正名
個人資料保護委員會籌備處	組 長	林裕嘉
個人資料保護委員會籌備處	科 長	鄭慧雯
財團法人資訊工業策進會	研究員	陳姿文
東海大學	教 授	范姜真媿

考察國家：日本

出國期間：民國 113 年 8 月 26 日至 113 年 8 月 30 日

報告日期：民國 113 年 10 月

摘 要

本次考察主要造訪日本個人情報保護委員會及與其協力執法、商議法案之相關代表性機關或組織，以了解該國關於個人情報保護法（個資法）之獨立監督體制及配套措施如何落實之相關經驗，作為我國推動成立個人資料保護委員會之參酌。同時透過此次參訪，增強個人資料保護委員會籌備處與日本相關機關及單位交流互動，並建立後續互相合作之基礎。

本次拜會單位，於個資法之執法及監督議題，主要為日本個人情報保護委員會（Personal Information Protection Commission, PPC），於個人資料數位化議題，主要為統籌執掌國家數位化推動之數位廳（デジタル庁；Digital Agency）。另就協助日本落實個人資料保護政策及機制議題，主要拜會協助落實日本個人資料保護與資訊安全相關運作與推廣之日本情報經濟社會推進協會（Japan Institute for Promotion of Digital Economy and Community, JIPDEC）、對個人資料保護進行法制研究及建議政策之情報法制研究所（Japan Institute of Law and Information Systems, JILIS）及協助提升民間企業等隱私保護意識之法人 Privacy by Design Lab（PDL）；協助培養隱私專家人才之機構日本DPO協會（Japan DPO Association）則另以書面回覆。

此次參訪期望汲取日方個資法從原分散監管逐步實現一元監管體系之相關落實經驗，作為評估我國採分階段建置獨立機關組織、執掌與監督機制建構之借鏡。受訪單位理解我國現階段正為建立個人資料保護獨立專責機關遭遇之困難，提供實務上可操作之參考作法。由於會談時間較緊湊，會議上僅針對重點問題進行現場詢問及意見交換，以協助我方後續進一步了解其相關制度之運作情形。本次考察順利達成參訪交流之目的，並了解日方個人資料保護政策制度之規劃、實務操作與配套機制之設計，有助於往後我國相關法制與組織規劃、建置，參訪過程與日方之深入互動，建立互信基礎，並為往後個資保護獨立機關之國際合作奠定基礎。

目 錄

壹、考察緣起、目的與行程	4
貳、會談情形	7
一、一般財団法人日本情報經濟社会推進協會（JIPDEC）	7
二、社団法人 Privacy by Design Lab（PDL）	14
三、數位廳（デジタル庁）	18
四、個人情報保護委員會（PPC）	24
五、一般財団法人情報法制研究所（JILIS）	30
六、日本 DPO 協會【書面回覆】	35
參、參訪心得與建議	39

壹、考察緣起、目的與行程

一、緣起

我國個人資料保護法（下稱個資法），自電腦處理個人資料保護法時代，即採取公務機關與非公務機關監督模式分流之作法，非公務機關部分現階段並仍處於為目的事業主管機關分管之狀態。依據憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決意旨，應於判決宣示之日起 3 年內建立個人資料保護之獨立監督機制，以增強個人資料蒐集、利用之合法性與可信度。而針對個人資料保護之施行設置獨立機關，為目前多數國家與國際組織建置個資法制之必要措施。

以歐盟為例，其於 2016 年 4 月通過一般個人資料保護規則（General Data Protection Regulation, GDPR），並於 2018 年 5 月 25 日全面實施。GDPR 第 51 條要求各成員國必須建立一個或多個獨立機關，以監督 GDPR 相關之實踐情形。各獨立機關並依據 GDPR 第 57 條規定，應進行適切之認知建構、法制與行政措施評估建議，執法落實、申訴協助、監督機關之合作、資訊分享、認證標準建構推動等各項為達成 GDPR 法制目標必要事宜。獨立專責機關之型態亦各有不同，有採取獨任制者，亦有採取委員會制者。

以我國而言，基於現行個人資料保護法第 1-1 條第 1 項之規定，本法之主管機關為個人資料保護委員會，建置方向應係採取委員會制之方式。而鄰近日本、韓國之個資保護獨立機關亦係採取委員會制，再觀其法制背景曾採分散監管歷史（如日本）、另亞太經濟合作會議（APEC）及全球 CBPR 論壇（Global CBPR Forum）之參與，及取得歐盟 GDPR 適足性之經驗，日、韓之獨立機關架構、權責安排、實務運作與相關法制發展等，確實值得深入研析，而作為我國獨立監督機關之建置與相關法令規劃之參考，爰計畫此次考察。

二、目的

本次考察適逢日本修法完成個人資料保護法體系之整合，將原「個人資料保護法」(個情法)、「行政機關個人資料保護法」(行情法)、「獨立行政機關個人資料保護法」(獨情法)三法合為一體，並整合「地方自治團體個人資料保護條例」所構成之分散式監管體系，分階段逐步完成以個人情報保護委員會為獨立監管機關之一元化監管體系。

日本在一元化整合前，與我國現況類似，即國內法對於「個資定義」有所不同，且地方政府之監管標準亦不一致，由於需整合法令，牽涉之行政規則、行政指導又繁雜，需較長時間協調解決，故日本分階段完成立法整合，歷時3年方得將中央及地方之主管機關及個資法令標準統一。此次拜訪正值我國積極籌設個人資料保護委員會之際，日本相關整合實務經驗可作為我國統合建立獨立監管機關及配套機制落實之借鏡。並透過個人資料保護委員會籌備處(下稱籌備處)與日本相關機關、組織雙向交流之機會，建立聯繫管道，為未來國際合作與推廣交流個資保護議題建立基礎。

三、行程

本次考察規劃之拜會單位，於個資法之執行及監督，主要為日本個人情報保護委員會(Personal Information Protection Commission, PPC)，而個人資料數位化事務，主要為統籌執掌國家數位化之數位廳(デジタル庁; Digital Agency)。另就民間組織協助日本落實個人資料保護政策及機制者，主要拜會協助落實日本個人資料保護與資訊安全維護與推廣之日本情報經濟社會推進協會(Japan Institute for Promotion of Digital Economy and Community, JIPDEC)、協助個人資料保護法制研究及政策建議之情報法制研究所(Japan Institute of Law and Information Systems, JILIS)、協助提升民間企業等隱私保護意識之法人Privacy by Design Lab (PDL)，以及協助培養隱私專家人才之機構日本DPO協會(Japan DPO Association)。其中日本DPO協

會因其所在地點及業務時程與其他單位較難配合，故採以書面回覆我方議題詢問，提供我方關於人才培育及 DPO（Data Protection Officer；資料保護官）認證等實務經驗。

個人資料保護委員會籌備處考察行程表

日期	時間	拜會單位	人員
8/26 (一)	--	啟程 *團務會議	楊正名組長 林裕嘉組長 鄭慧雯科長 陳姿文研究員
8/27 (二)	上午	日本情報經濟社会推進協會 Japan Institute for Promotion of Digital Economy and Community, JIPDEC	
	下午	*團務會議	
8/28 (三)	上午	台北駐日經濟文化代表處	
	下午	Privacy by Design Lab, PDL	
8/29 (四)	上午	數位廳（デジタル庁） Digital Agency *團務會議	楊正名組長 林裕嘉組長 鄭慧雯科長 陳姿文研究員 范姜真嫩教授
	下午	個人情報保護委員會 Personal Information Protection Commission, PPC	
8/30 (五)	上午	情報法制研究所 Japan Institute of Law and Information Systems, JILIS	
	--	返程	

註：數位廳及個人情報保護委員會安排於日本台灣交流協會會談。

貳、會談情形

一、一般財團法人日本情報經濟社會推進協會（JIPDEC）

（一）單位背景說明



一般財團法人日本情報經濟社會推進協會（下稱 JIPDEC）¹成立於 1976 年 12 月 20 日，成立至今約 57 年，2024 年度預算約 24.31 億日圓（約 5.3 億新台幣），截至 2024 年 4 月 1 日，員工人數達 84 人。

JIPDEC 性質上屬日本一般財團法人，致力於個人資料保護與資訊安全相關認證系統之運作與推廣，其業務包括隱私/個資保護、安全、數據信任及資訊科技趨勢分析四個面向。

針對隱私權保護部分，JIPDEC 推行隱私標記系統「P-Mark」，其基於日本工業標準「JISQ15001:2017 個人資訊保護管理系統與要求之審查標準」，是一種評估企業處理個人資訊及其操作適當性的系統，並允許在符合標準時於商業活動中使用該隱私標記。對於企業來說，該系統不僅是其遵守個人資料保護法之證明，還可以讓企業向業務合作夥伴及消費者清楚地表明他們正自律性建立和運作更高層級的個人資訊管理系統。除此之外，JIPDEC 亦為日本第一個獲得 APEC 認證的問責機構（Accountability Agent, AA；CBPR 體系認證機構）的組織，並同時為日本個人資料保護法所規定的「經過認證的個人資訊保護機構」，負責處理消費者與企業間有關個資的申訴、應對處理洩漏等事件，並制定相關個資保護指引供企業參考。故此次訪談著重於了解 JIPDEC 如何與政府機關配合，共同推動日本個資保護認證標準及機制，並了解在實務操作過程中可借鑒之經驗。

本次會議開始前先與該組織之專務理事和田修一

¹ 官網：<https://www.jipdec.or.jp/>。

(Shuichi WADA) 先生會面致意並合影留念，實際受訪代表有 JIPDEC 常務理事坂下哲也 (Tetsuya SAKASHITA) 先生、隱私標記推進中心副主任鈴木健紀 (Takenori SUZUKI) 先生及該中心首席研究員山田拓 (Hiromu YAMADA) 先生。

(二) 會談重點摘要

本次 JIPDEC 之考察，於 8 月 27 日在其會議室進行，訪談時間約 1.5 小時左右。會議進程主要以我方事前已提供之討論議題為範圍說明交流。

1. P-Mark 認證執行經驗

(1) P-mark 認證授予機制係以 JISQ15001 基準審核企業是否符合標準，通過後授予認證，於 1998 年設立。1990 年代隨資訊大量處理而有隱私保護概念，為因應網路時代發展，日本需要在個人資料保護進行一些機制上之設計，故於昭和 63 年 (西元 1988 年) 12 月第 95 號法律制定「關於行政機關持有的電腦處理個人資料保護法」中規定，可由民間儘早採取有效之個人資料保護措施，因此在通商產業省 (現經濟產業省) 之指導下，由日本資訊處理開發協會 (現一般財團法人日本情報經濟社會推進協會) 成立隱私標章系統，於 1988 年 4 月 1 日起運行²。P-Mark 之推行實則比個資法更早。初期是以經濟合作發展組織 (OECD) 的隱私原則概念創設，主要目標係希望先提升消費者對個資保護之意識，進而要求企業重視提升個人資料保護。



圖-1 P-Mark 認證標章

² PrivacyMark 背景資訊，https://privacymark.jp/system/about/outline_and_purpose.html，最後瀏覽日：2024.10.16。

- (2) P-Mark 認證機制的依據源於日本個資法第 47 條至第 55 條有關民間團體推動個人資訊之保護³，該節條文規範了個資保護認定團體的組織與運作、企業在個人資料保護方面的自律管理、認證團體的監督、報告義務及申訴處理等相關規定，為 P-Mark 認證的合法性提供了法律基礎，確保參與該認證的機構能遵守個資法的標準及相關程序。此外，由於 P-Mark 首次發證後，每 2 年須進行一次嚴格審查方得維持標記資格，以此獲得公眾信賴。
- (3) 推行方面，2003 年因個資法草案提出討論，企業認證需求漸有增加趨勢，2005 年法案通過，因綁定政府採購法，政府採購招標條件要求企業須具備 P-Mark 標記才可投標⁴，故申請量在此階段大幅攀升。
- (4) P-Mark 在實務上持續協助主管機關於各領域導入個資保護機制，故其成效不僅因其本身標準之運作，亦搭配法令持續調整策略。另在對民眾端，高中課本亦有刊登 P-Mark 之介紹，以此提升社會大眾對於個資保護之認知。
- (5) P-Mark 屬於民間認證，而 CBPR 則係由 APEC 授予以經濟體為單位之當責機構對企業進行驗證，故迄今取得 CBPR 驗證企業僅 4 家，較 P-Mark 認證 17,000 家少很多。就日本而言，因 P-Mark 標準較 CBPR 更為嚴格，故企業只要能通過 P-Mark 認證，就較容易符合 CBPR 標準，因此企業對 P-Mark 認證意願較高。
- (6) 經費預算上，JIPDEC 自負盈虧，未接受政府補助或資金挹注。2024 年度預算 24.31 億日圓（約新台幣 5.3 億），

³ 現行《日本個人情報保護法》（個人情報の保護に関する法律）全文，詳見 PPC 官網 <https://www.ppc.go.jp/personalinfo/legal/>、<https://laws.e-gov.go.jp/law/415AC0000000057/>，最後瀏覽日：2024.10.19。

⁴ P-Mark 認證雖非法律強制要求，但常被地方政府及公共機構用作政府採購與招標的條件之一。企業若無此認證，可能無法參與投標，主要是為確保供應商具備高水準的個人資料保護能力，符合個資法的精神。

員工 84 人 (2024.4.1)。

2. P-Mark 認定評估機構之選擇、認證實施流程、審查員資格

(1) 認定評估機構

- A. JIPDEC 指定並監督符合資格之評估機構，並與其簽訂契約。受指定評估機構之職責為審查企業是否符合標準而得取得隱私標記，審查後交由評估機構設立之第三方委員會審議是否通過認證，並向 JIPDEC 提出評估報告。
- B. 日本目前經 JIPDEC 認定之評估機構總計有 19 個⁵，屬非營利組織。

(2) 認證實施流程⁶

- A. JIPDEC 係 P-mark 認證之監督及授予機關，職責係指定或監督評估機構及訓練評審員。認證分為評估機構評估階段及 P-Mark 授予階段。
- B. 評估機構之審查模式採書面及實地審查。先進行書面文件審查，再進入企業現場評估，如審查過程中認為企業有所缺失，得要求其改善，改善後再進行實地審查。改善並無次數限制，但有時間限制，第一次給予 3 個月、第二次 1 個月，整體審查期為 1 年。若無法改善者則建議其撤回評估申請，待內部控管完備時再提出。若判定符合標準，再提交給審查委員會審議，如獲得通過，應與授予機關簽訂認證契約，並向公眾宣告已通過審查。
- C. 實務上確有發生過撤銷認證之情形，案件係 10 年前一

⁵ 關於評估機構資訊，參見：<https://privacymark.jp/system/institution/agency/index.html>、https://privacymark.jp/system/institution/agency/member_list.html，最後瀏覽日：2024.10.28。

⁶ P-Mark 實施流程，<https://privacymark.jp/p-application/new/preparation.html>，最後瀏覽日：2024.10.28。

家幼兒教育補習班不慎將兒童個資外洩，因事件影響嚴重，故決議立即撤銷其認證。雖是立即撤銷，但仍有經過幾次 JIPDEC 認證審查委員會之審查程序才執行。撤銷 1 年後才能再進行申請，申請後須再經 1 年審查期。

D. 認證審查委員會與前述之第三方委員會不同。前者為評估機構就 P-Mark 認定之委員會，後者則為 JIPDEC 的審查委員會，由於其為運作政策之認定，故常會聘請專家、律師、企業代表等，透過不同領域專家審查制度以提升公信力。

(3) 審查員資格

審查員分為助理審查員、審查員、首席審查員三級。對企業之書面審查及實地審查由兩人組成，主任審查員及審查員各 1 名，每 2 年審查 1 次；審查員隨經驗與知識累積，獲得評審機構認可後可晉升為首席審查員⁷。

3. 外洩事件通報及消費端外洩申訴之處理

(1) 外洩事件通報⁸

A. JIPDEC 與其認定之評估機構所簽訂契約中規定，若發生外洩事件，企業需同時通報給審核該案之評估機構及 JIPDEC，JIPDEC 應審查並提供改善建議，若發現不符需求則可停止 P-Mark 之使用。

B. 2020 年個資法修法通過後，下列 4 種情形⁹必須通報 JIPDEC 再向日本個人情報保護委員會（PPC）通報，

⁷ PrivacyMark 審查員培訓，<https://privacymark.jp/system/institution/judge/j-training/index.html>，最後瀏覽日：2024.10.28。

⁸ PrivacyMark 系統事故通報資訊，<https://privacymark.jp/p-application/incident/>，最後瀏覽日：2024.10.28。

⁹ 所列 4 種通報情形之規範，詳見《日本個人情報保護法》施行規則（個人情報の保護に関する法律施行規則）第 7 條，PPC 官網 <https://www.ppc.go.jp/personalinfo/legal/>、<https://laws.e-gov.go.jp/law/428M60020000003>，最後瀏覽日：2024.10.19。

JIPDEC 會每年整理外洩事件報告並公告，以提醒經營者。

- ◆ 特種個資外洩
- ◆ 外洩可能造成財產損失
- ◆ 可能因詐欺目的等造成之外洩
- ◆ 外洩超過 1,000 筆資料

(2) 消費端外洩申訴處理

- A. 申訴管道上，有 P-Mark 推廣中心的申訴諮詢小組（對企業）以及認定個人資料保護團體行政辦公室（對消費者）來協助企業及個人來處理。JIPDEC 收到比較多是有關企業的申訴，會轉給企業協調與消費者之間的爭議。
- B. 匿名加工處理的部分，消費者同意利用處理資料是比較常被詢問的資訊，會召開專家諮詢會議，再傳達給有疑問的企業及個人。這樣的諮詢處理量大時每年 30 幾件，少則大概 5 件。
- C. JIPDEC 僅受理 P-Mark 及 CBPR 有關申訴，故若公司企業未持有此兩種認證，則直接向 PPC 申訴。在 JIPDEC 官網上有公開受理案件數量，以關鍵字搜索顯示之申訴案件量每年大概有 5,000 件，但實際與 P-Mark、CBPR 有關之案件量，大概 300-400 件，有逐年減少趨勢，2023 年僅約 200 多件。
- D. 目前僅有 4 人專職處理相關申訴案件，以電話及 email 處理。最多的案件類型係消費者已不使用某公司服務，卻一直接受到該公司之 email。

4. 與政府部門及國際組織之合作

- A. JIPDEC 與 PPC、經產省、總務省等政府部門有相當並共同推動個資保護之經驗，作為日本最大之認證機構，

雖有與政府部門合作，但未與之簽約。

B. 國際上主要合作對象為 Global CBPR，同時 JIPDEC 也是 OECD 的委員會成員，定期參與相關之交流會議。對於能將 P-Mark 推行至 17,000 家獲證，歐盟也很驚訝其成效，曾與之分享過推行經驗。JIPDEC 也曾與台灣資訊工業策進會（資策會）進行經驗交流。

5. 國際標準之推行與利用

隱私影響評估標準(PIA)係以 ISO/IEC 29134 為基準，JIPDEC 有參與標準建置。透過數位信任評價中心(DTAC)，為中央或地方政府及企業提供電子簽章、驗證及數位資訊利用研究的建議。另設有數位情報利用研究部(Udi)，為中央或地方政府和企業提供資料利用的建議。



圖-2 JIPDEC 考察合照

二、社團法人 Privacy by Design Lab (PDL)

(一) 單位背景說明



Privacy by Design Lab (PDL)¹⁰為一般社團法人，旨在建立以保護隱私為導向的公司結構，並與多方利害關係人、公共事務、政府、公司和民間組織以及國際監管機構合作，增強基本的隱私保護文化。

其工作事項包含透過建立國內外個資隱私專家採訪專欄 Privacy Talk，匯集各方意見；舉辦各項隱私風險研習會議，緊隨國際保護趨勢，與合作夥伴探討如何解決日本特有問題，並已連續兩年舉辦 Privacy by Design Conference；推出隱私相關報告、書籍，以淺顯易懂的方式協助各方提升隱私保護意識。

本次 PDL 拜訪，受訪代表有代表理事栗原宏平 (Kohei KURIHARA) 先生及理事藤崎千尋 (Chihiro FUJISAKI) 女士。

(二) 會談重點摘要

本次考察，PDL 就籌備處事前提供之問題，預先準備相關背景說明，並於過程中針對說明內容互為提問與交流，會談重點分述如下：

1. PDL 運作概況及路徑圖

A. PDL 成立於 2020 年，主要由栗原先生及藤崎女士兩人負責，工作包括進行專案研究，舉辦隱私研討會、workshop 訓練，和研究團體共同舉辦活動，並透過線上訪談隱私權、個資有關專家，記錄每個國家隱私保護活動趨勢。

B. 消費者夾在科技專家、法律學者兩巨大塔中，難以為

¹⁰ 官網：<https://privacybydesign.jp/>。

自己發聲，PDL 希望站在官方與法律學者之中，以友善親近的方式推動消費者對隱私始於設計的意識和權利。

C. 2022 年曾拜訪英國資訊委員辦公室 (Information Commissioner's Office, ICO)，2024 年 1 月舉辦隱私始於設計大會，也有邀請 PPC 及國外其他團體參加，如聯合國，2025 年 2 月將參與在臺灣舉辦的 RightsCon¹¹ 活動，皆與人權相關。

D. PDL 每年赴歐洲拜訪，目的在透過各種活動提升公眾對隱私的素養，並與各地專家交換意見。2024 年已訪義大利羅馬、法國巴黎、比利時布魯塞爾，與當地的隱私專家交流，並獲歐方邀請舉辦明年 2025 CPDP¹² 活動，後續將密切與歐洲聯繫，藉由籌備會議與各地交流，開展國際連結。

2. Privacy Talk 如何挑選主題及邀請對象，有何特別之訪談案例？

A. 對於選擇主題及專家並無特定的基準，PDL 的策略係透過不同領域及對象去豐富內容。主要由栗原先生自己去尋找，或透過活動認識的專家推薦，有時也有利用社群網路服務 (SNS) 自己詢問 PDL 是否可以來介紹，方式非常多。

B. 栗原先生個人對羅馬尼亞的專家訪談印象比較深刻，他從共產主義國家轉到自由社會，對個資隱私保護的觀點如何看待？在共產國家，原個資隱私由國家掌控，他有種政府暗地裡隱藏了一些事情的感覺，現轉到自由社會，面對個資保護議題可以自主決定，這令人感

¹¹ RightsCon 25 Taipei 會議資訊，<https://www.rightscon.org/>，最後瀏覽日：2024.10.29。

¹² CPDP 2025 會議資訊，<https://www.cpdpcferences.org/call-for-panels>，最後瀏覽日：2024.10.29。

到驚訝，原來每個國家對於基本人權的想像差異如此之大。

3. 與國際組織互動之經驗

- A. 政府與民間可以做的事情不一樣，某些政府無法進行、不方便出面的事，透過民間團體推動反而比較方便，這是 PDL 可以協助之處。在歐盟訪問時，其提及希望在亞洲設立更多據點，故除日本之外，韓國個人資料保護委員會（PIPC）的主委亦表示盼與歐洲積極建立聯繫，希望可由韓國來作為拓展亞洲的據點。
- B. 亞洲跟歐美最不一樣的地方是，除了個人之外，亞洲更重視家族。PDL 與國際交流時也傳達歐美國家需要尊重亞洲的文化、規則。東西方所注重的觀點其實不同，可以把這樣理念推向世界，盼國際企業進入日本市場時，歐美國家也應考量亞洲地區的文化。

4. 對日本個資保護官方之看法與建議或期許

- A. 栗原先生認為 PPC 仍有許多地方需改善。首先能夠以更長遠的眼光來設計組織和體制，並與民間團體建立更好的關係，PPC 因為常換委員，人換了政策方向就跟著改變，易讓民間組織無所適從，在民間交流的部分也不是很完整，希望他們能夠更開放一點與民間做更多連接與交流。
- B. 藤崎女士認為官方雖然分執行與諮詢兩個部分，但若只是一般人的諮詢，必須要透過個資保護認定相關團體才能申請。希望官方可與大眾接軌，可再多舉辦與兒童教育有關的活動或一些平易近人的研討會等，若能較平易近人，普通人更能接受。日本政府單位都會給人不易親近的權威感。

5. 現下熱門之國際議題討論及日本政府因應政策

- A. 國際關注議題目前集中在 AI 個資層面，由於 AI 需要大量個人資料進行訓練學習，像是對於社群媒體公開於網路上之資料要公開到何種程度才不會受侵犯，以及為何會有所關注的資訊自動顯示於自身網路頁面等，都造成了社會大眾一些不安。PPC 於 2023 年有針對跨境資料的部分發表一部個人信息保護法指南¹³，但日本尚未有類似歐盟之監管法令。
- B. 日本制定法令時間很長，為因應 AI 技術快速發展，現行方向選擇以軟法，即以指引之方式規制。日本國民對 AI 感興趣者也非常多，目前大多數的人對於這個技術陌生而產生恐懼，日本大部分國民的聲音是希望有一個指引告訴大家可以放心使用 AI。



圖-3 PDL 考察合照

¹³ 個人信息保護法指南（向海外第三方提供），

https://www.ppc.go.jp/personalinfo/legal/guidelines_offshore/，最後瀏覽日：2024.10.19。

三、數位廳（デジタル庁）

（一）單位背景說明

日本數位廳(Digital Agency)¹⁴於 2021 年 9 月 1 日成立，隸屬於內閣，職掌為推動國家與地方政府行政之資訊化及數位化轉型，並制定實現數位社會之優先計畫。組織結構有策略組織研究、數位社會通用功能、國民服務、部會管理服務 4 個分組。

政策領域工作包括開發與傳播數位社會所需之通用功能、從公眾角度設計數位化之線上一站式服務、國家資訊系統發展與管理，以及其他包括保護數位人力資源、共享經濟推動、確保採購透明性化之技術開發等政府推動數位政府所需之協助。目前主要推動服務有整合國家資訊系統、建立地方公共資訊系統標準化、推行 MY Number 制度以協助國民網路單一行政窗口及資料活用等相關措施。

本次訪談數位廳已預先就籌備處所提供問題，製作簡報說明，受訪方式由其依據簡報順序進行說明，過程中有待釐清說明之問題再予發問請益。依據議題討論方向，受訪代表共派出 4 個業務單位成員，由策略組織組個人情報保護參事官森寬敬（Hiroataka MORI）先生代表受訪及數位社會通用功能組、國民服務組等主管同仁共 9 人參與¹⁵，分別於現場回答不同面向之問題，會談時並由日本台灣交流協會貿易經濟部副部長植田賢（Satoru UETA）先生作陪。

¹⁴ 官網：<https://www.digital.go.jp/>。

¹⁵ 數位廳參與人員包括：策略組織組個人情報保護參事官森寬敬（Hiroataka MORI）先生、參事官補佐吉野敦（Atsushi YOSHINO）先生，數位社會通用功能組 ID 認證參事官補佐吉越文（Fumi YOSHIKOSHI）女士，國民服務組個人編號卡/OSS 團隊主責參事官補佐河野友佑（Yusuke KONO）先生，國際策略參事官補佐齋藤信（Makoto SAITO）先生、企劃官高木齊胤（Munetsugu TAKAGI）先生、係員鈴木優理子（Yuriko SUZUKI）女士，以及資料策略/企業交易係員大坂優太（Yuta OSAKA）先生、工學博士和泉憲明（Noriaki IZUMI）先生。

(二) 會談重點摘要

1. 數位轉型下如何處理衍生個資保護及政策評估之過程，以及與個資保護之機關合作

- (1) 數位廳對於個資保護處理或解釋上仍以個資法為基準，遇有歧義時會詢問 PPC 解釋，或者委託顧問律師與其做確認。與 PPC 之接觸主要以內部處理釐清較多，只有在涉及 MY Number 的隱私權政策部分才對外公布於網站首頁。
- (2) 隱私影響評估 (PIA) 主要由 PPC 主責，數位廳係對其執行業務之重點計畫及政策做定期解釋，僅在 MY Number 的處理上去確認是否有符合個資法，故如有法律適用歧義時，才會與 PPC 諮詢確認，由於分管業務不同，故執行上並無分工上之問題。
- (3) 針對個資匿名化處理問題，數位廳主要負責技術部分，至於在技術上運用是否可以達到匿名化之程度的認定屬 PPC 所管轄的範圍。
- (4) MY Number 法的解釋及主管機關為數位廳，該法並賦予 PPC 獨立監督行政機關執行的權限¹⁶，由於 MY Number 法已確定各部門之管轄範圍，故目前尚未發生過數位廳與 PPC 權責或解釋重疊的情況。

2. MY Number 運作基本狀況、外洩事件處理機制以及組織成員架構

- (1) 首先敘明 MY Number 與 MY Number Card 兩者並不相同。日本於 2010 年之國家戰略室中設置「社會保障、稅編號制度檢討會」，著手在社會保障、稅務領域及災難救助等行政領域導入確認本人身分的標號制度之立法作

¹⁶ MY Number 法(行政手續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 6 章，<https://laws.e-gov.go.jp/law/425AC0000000027>，最後瀏覽日：2024.10.22。

業，並於 2011 年公布社會保障、稅編號大綱案，確定建立個人基本 4 項資訊(姓名、性別、出生年月日及住所)之編號制度，運用於年金、醫療、照護保險、社會福利、勞工保險、稅籍及災難救助等領域，依上開大綱之基本框架，於 2013 年 5 月完成立法，並於 2016 年 4 月實行¹⁷。由於 MY Number 屬於特別個資的範疇¹⁸，依據 MY Number 法第 6 章規定，MY Number 特殊個資洩漏事故屬於應通報 PPC 之情形。故與 PPC 的關係在於，若數位廳處理之資料不慎洩漏時其會先處理調查，但必須向 PPC 進行通報。關於該業務，目前內部組織成員由 10 位組成，其中包含外聘的律師等其他專業人士。

- (2) 數位廳有專門成立 MY Number Card 部門，負責管理 MY Number Card 及系統開發業務，成員約 40 人。至 2024 年止，MY Number Card 已有 10,255 萬件申請，並發出 10,084 萬張，持有數量為 9,308 萬件（包括曾取得，但遺失後未再申請者），故約 7 成日本人已有 MY Number Card。在業務執行上，部門設有 365 天、24 小時無休的客服熱線，若遺失或偷竊，可馬上撥打專線電話停卡或至警局報失，與金融信用卡的處理類似。
- (3) 關於卡片有否偽造之風險，因裡面有晶片加密的加工，並有與警政相關機關串連，數位廳認為 MY Number Card 目前應有一定安全度，尚不至於有偽造的情況。
- (4) 針對多卡合一的安全性，健保及醫療敏感等相關資料目前由厚生勞動省管轄，而數位廳主管 MY Number，為確保資料安全以 IC 晶片與加密技術進行設計，即若有洩漏狀況主要也是洩漏卡上不規則之暗號，且該暗號上附著加密密碼，若密碼輸入錯誤則會鎖卡，以此設計來確

¹⁷ 參考范姜真嫩教授「國民身份證利用之探討——日本個人資料編號法之借鏡」，P5 頁。

¹⁸ MY Number 法第 5 章，<https://laws.e-gov.go.jp/law/425AC0000000027>，最後瀏覽日：2024.10.22。

保資料安全。

3. 外洩事件各機關間之分工與合作

- (1) 根據日本個資法第 26 條、第 68 條及施行規則第 7 條、第 43 條規定，並非每件外洩事件皆需通報，只有在公務機關洩漏數量達 100 件以上、非公務機構洩漏達 1,000 件以上時需進行通報，若調查過程中外洩數量持續增高且達到要件時，亦需進行通報。
- (2) MY Number 洩漏事件及 MY Number Card 遺失，通報或處理係由警察廳負責，故數位廳無法掌握案件之統計數據。

4. 跨境合作策略及國內業務機關合作

- (1) 跨境資料流通利用過程中，較易產生個資保護、智慧財產權及資通安全等問題，故可信任的資料自由流動（DFFT）之理念於 2019 年由安倍晉三首相提出，並於同年 G20 峰會通過，明確 DFFT 之意義與角色。
- (2) 為落實發展，日本與國際締結了相關合作協議，例如 G7 高峰會議中日本作為主辦國提出 DFFT 概念，利用 OECD 現有之委員會推動與協調 DFFT 多邊政策規劃與協調，設置 IAP 夥伴聯繫制度（Institutional Arrangement for Partnership），並新設事務局調解事務性之概念及做個資保護推廣。事務局下設 3 個工作小組，成員包含了專家學者，主要目的是借由專家學者的專長加上對於隱私權保護的理念去實現相關計畫。根據專案性質，分為個資保護及非個資保護部分，政府及利害關係人代表亦參加各工作小組，目前初始計畫包含資料傳輸政策法規透明度（與東協合作）、國際匯款以及隱私增強技術，其中政策法規透明度計畫，PPC 亦參與其中。
- (3) IAP 的未來發展：在 2024 年 5 月召開之 OECD 的部長

級理事會議，日本就資料治理、安全以及隱私權保護的機制達成合議。連結國際發展，IAP 也與國內的機關合作，希望將國際的發展也落實於國內，故在涉外的推動上，數位廳有與 PPC 一起合作。

- (4) 對於跨境傳輸資料中就國家安全、AI 隱私政策等議題，主要現在以美國與歐盟正在討論及於 G7 提出想法為依據，日本目前尚在討論，尚無具體決議。IAP 將成立隱私增強技術小組，目前雖尚未有具體成果，但隱私權保護技術上已在逐漸推廣。其不僅於隱私層面，亦有國家安全層面，以技術保護為推行基礎，政府機關也將於近期推動資料治理安全之討論，重點將放在資料保護。

5. 資料治理法配套機制

- (1) 關於資料流通利用，2023 年 10 月制定一個官民合作之計畫。效仿歐盟構築一個資料利用空間，日本於 2024 年 5 月修訂資料處理促進法¹⁹，成立一個獨立法人協助數位資料利用。
- (2) 資料空間主要與企業經營或營業秘密之安全流通利用相關，非屬個資保護議題。所謂資料空間，係數位廳以技術確保資料安全及保護隱私下，建構資料共同空間供大家來使用，故經處理過後，只要涉及個人資料是不可出現於此資料庫上。數位廳主責資料安全利用相關之技術問題，即資料可以安全的流通利用是數位廳重視的。至於前一陣子日本的 Uber 同意將日本客戶資料傳輸到美國總公司，則係為企業與企業之間的約定。

¹⁹ 《資料處理促進法》(情報処理の促進に関する法律)，
<https://laws.e-gov.go.jp/law/345AC0000000090>，最後瀏覽日：2024.10.23。

6. 公益數據處理部門

由於各省廳各自保管自己持有的個資，故日本尚未有公益數據共享空間的概念。只有厚生勞動省的次世代醫療基本法才有第三方團體認證之設定。



圖-4 數位廳考察合照

四、個人情報保護委員會 (PPC)

(一) 單位背景說明



日本於 1960 年最先於大阪利用電腦處理資料，而地方及國家層級則分別於 1975、1988 年開始利用電腦進行資料儲存。在此背景下，隨著數位化資料處理及儲存快速發展，關於個人資料保護之需求與日俱增，故日本於 2003 年頒布個人情報保護法(個資法)，2015 年修法設置日本個人情報保護委員會 (Personal Information Protection Commission, PPC)²⁰，2016 年 1 月正式成立。

作為個資法之主管機關，PPC 之任務係於考量個人資料有用性的同時，亦能確保妥善處理個人資料，以保護個人權利。其主要職權範圍包括：制定與推進個人資料保護基本政策、監督個人資料處理並提供必要指導建議、收受報告、現場檢查等、個資保護團體認證、特定個資保護評價及諮詢、申訴調解等相關事務，同時參與國際合作及推廣個資保護正確資訊。

本次考察 PPC 主要由國際事務組代表受訪，出席者包括秘書處國際事務企劃官石井純一 (Junichi ISHII) 先生、參事官補佐江崎香野子 (Kanoko ESAKI) 女士及主查原明日香 (Asuka HARA) 女士，日本台灣交流協會貿易經濟部副部長植田賢 (Satoru UETA) 作陪。

(二) 會談重點摘要

本次考察基於事前提供 PPC 之提問項目較多，故現場 PPC 先針對會議前我方已提供之重點問題進行簡報說明，若有疑問再由考察團隊詢問。交流重點摘述如下：

²⁰ 官網：<https://www.ppc.go.jp/>。

1. PPC 職責沿革

- (1) 最初於 2003 年制定之個人情報保護法架構中，將監督主管機關分為私部門由各領域之主管機關監管、而公領域之部分則由總務大臣及各地方政府進行監管。
- (2) 2015 年修訂個資法，將原由各領域主管機關監管之事務監管權限，移交給 PPC。
- (3) 2020 年曾進行大規模修法，並於 2021 年確立 PPC 為監管個資法施行之獨立機關，從原分散式監管方式走向一元化體系。

2. 委員會成員之組成架構

- (1) 法令賦予 PPC 高度獨立監管職權，監管範圍及於公私部門，只要涉及個資保護，PPC 皆可獨立行使其權力，PPC 角色定位之法源依據主要來自個人情報保護法（個資法）及個人編號法（亦稱 My Number 法），My Number 法係為個資保護之特別法，由於部分業務如納稅、年金、健康保險等均涉及個資，故另定較嚴格的規範。
- (2) PPC 已成立 10 年，在組織架構分為委員會與秘書處兩大部分。依據個資法第 134 條，委員會由 1 名主任委員及 8 名委員共 9 人組成，主要負責政策方向之決策。而事務主要執行，則依個資法第 141 條，由秘書處下設事務局進行，包含國際事務辦公室、個人資料保護政策室、監督辦公室、諮詢辦公室及安全管理辦公室 5 個事務部門。因組織職責範圍較廣，故資源分配上會將影響到組織存續、國際影響力等重要事項排在優先順位，並配合日本修法之時機調整，法制一元化之後，人員從 100 人增加至 221 人。
- (3) 國際事務辦公室主責國際事務，負責推廣 DFFT 以及國際議題之決策及協商，由 20 個人左右組成，在今日參

訪，國際事務辦公室主要針對 DFFT 業務以及其他國際業務做出回應。

- (4) 關於人力配置上，除 PPC 事務人員外，還額外包含資訊、技術、法律等各專業領域專家。以國際事務而言，幾乎是向別的部門尋求人員協助或引入外部資源，法律的部分還有與外部律師事務所合作，現有派 10 名律師來 PPC 協助。薪資政策上，於公務機關協助時有領公家薪水（不用繳稅），待其回到公司後由公司補給差額（須繳稅），原則以 3 年期限，也可能直接每個月由公司補足差額。這樣的模式因可得知官方內部資訊，故各領域還是會有專家願意加入，以此來吸引人才。

3. 委託權限之運作及各事業大臣間之協調分工

- (1) 原 PPC 規劃一次性收回監管權限，但實務操作後發現，各個主管部門對其轄下領域之事務最為了解，故而委託其監管最有效率。依據 2020 年個資法第 150 條第 1 項修正，將第 26 條第 1 項洩漏報告、第 146 條第 1 項報告及進入檢查以及第 162 條送達之民間訴訟准用事宜之權限擴大委託給事業大臣，被委託權限者應向委員會報告處理結果，並依據該法第 150 條第 3 項規定針對一般委託權限下放，事業大臣得將其全部或部分權限委託給內閣府所設置之地方分局、其他政令所規定之部局或機關首長。另依個資法第 150 條第 4 項至第 9 項之規定，針對特殊領域（如金融、證券交易），因其執行業務性質具有特殊性，故將權限下放給特定首長或組織。
- (2) 委託事務範圍可參考 PPC 官方網站之相關整理。委託方式上是由各事業主管機關向 PPC 提出希望被授權之領域範圍，PPC 確認後授予委託該事業主管機關該領域之洩漏事件調查權限。雖將部分處理事務之權限委託，PPC 仍然擔任監督的角色，委託期限 1 年，並檢討他們所提出的報告是否符合規定，若在期限屆滿前成效不佳，會

警告該受委託機關，若仍未做改善則後續將不再授予委託權限。實務上也有主管機關不願被委任的情況，如醫療相關主管機關厚生勞動省，但透過多次溝通協調，仍委託該機關協助。

- (3) 由於 PPC 人數尚未到達可設置地方辦事機關的能量，故事務人員集中於東京，但有一個專門小組定期到各地方巡迴協助。以現況而言，由 PPC 一元化監管，以事業主管機關於地方之分支機構協助執行委託事項，並未直接委託地方政府。個資法第 170 條所規定的委託機關可以再委任地方政府執行，仍屬於各事業主管機關的權限，且其範圍僅在外洩調查的權限，故 PPC 僅監管各事業主管機關。

4. 外洩事件實地調查

- (1) 在申訴的管道上有電話（周一至周五上班時間）及網頁兩種方式，依照申訴的內容，PPC 會區分由哪個部門主責。雖是屬於執行部門，仍然是監督的角色。如申訴是有關外洩的情況，則會分給主管外洩之事務官，如何協調必須要看實際案例。有時候並不用 PPC 做到實質的處理，可能會先跟企業溝通協調改善。
- (2) 根據個資法第 146 條規定，當發生洩漏事故時，不論來源管道為何，皆會請企業先做報告，PPC 則會依據該事件所影響人數規模、嚴重程度判斷是否進行實地調查。但因有可能引起新聞關注導致社會影響過大，故實務上盡量先以溝通為主，較少有實地調查的案件。
- (3) 監管工作流程圖中列有關於外洩事件報告、現場實地調查報告之監督等具體處理方式。外洩事件來源有多種，依個資法第 147 條、第 148 條規定，PPC 的處理從緩和的給予指導至較強程度的進行勸告，至更嚴重的情形發布緊急命令 3 個層次進行處理。日本主要以引導企業遵

循個資保護原則，不以處罰為手段，反而是從協助企業進行改善之角度出發，故實務上，幾乎在指導階段即已解決問題，很少發生勸告，緊急命令幾乎未發生過。若真的發生緊急事件可能會先報警，並由警察進行第一時間處理或偵查。

5. 日常監督機關對象挑選、實地調查排除原則

- (1) 近期實地調查有被挑選之機關為與 MY Number 案件相關之主管機關數位廳，PPC 調查後發現其於個資保護處理上很草率，故發揮了日常監督的職權。
- (2) 日常監督部分 PPC 主要係依據法令授權在其職掌範圍進行監督，若法令明文規定排除個資法適用者，PPC 則將之排除在監管範圍外。國家安全之議題因不屬於個資保護之範疇，若警察、國防部等個人資料涉及機密，PPC 不會再做監管。

6. 國際觀測之方式、人力與預算

- (1) 國際事務方面而言，PPC 有 3 個方向的工作：跨境資料流通資訊蒐集及監管、參加各種國際會議、整理國際的資料流通議題。預算雖然很多，但大多數都是出差費用，對國外法令及文件的翻譯費用亦計算在預算範圍內，召開國際會議也會花費非常多的預算，例如舉辦亞太隱私機關（Asia Pacific Privacy Authorities, APPA）的大型會議（預算 2 億），但相對的可節省出國出差之經費。
- (2) 與韓國 PIPC 委託韓國網路振興院（Korea Internet & Security Agency, KISA）進行研究不同，日本 PPC 原則上不會委託其他機構做研究。大部分研究議題來自蒐集國際新聞資訊、參與國際會議所帶回之議題、以及國內於新興科技開發時所遇到之個資保護問題，針對前述議題研析國際上的處理方式，以此得知國際發展趨勢。

7. 國際合作之選擇與雙邊協議政策討論

選擇與哪些國家簽署合作協議，目前並沒有實際的政策，僅希望可構築一個可以安全使用跨境資料的環境。日本希望能多方面廣泛地使用跨境資料，故並無國家及組織優先順序之挑選。日本目前尚未有既定之標準，盼能與大家一起合作。

8. 對 AI 隱私個資保護政策上之因應

AI 的範圍太廣，PPC 僅能就個資保護方面提出一些建議，如僅有對 Open AI 發布注意事項²¹，尚未有發布相關指引原則供各方遵循之規劃。



圖-5 PPC 考察合照

²¹ 有關使用生成式AI服務之注意事項(生成AIサービスの利用に関する注意喚起等について)，
https://www.ppc.go.jp/news/careful_information/230602_AI_utilize_alert/，最後瀏覽日：2024.10.23。

五、一般財団法人情報法制研究所（JILIS）

（一）單位背景說明



情報法制研究所（Japan Institute of Law and Information Systems, JILIS）²²為一般財團法人，旨在進行資料法制的研究與政策建議，以學術界為中心，與產學界、公私部門合作，進行各種議題討論學術活動等，並著眼於日本的未來，提供合理的政策建議。

針對個人資料保護研究課題，JILIS 主要工作小組包括企業資料庫利用研究、網路廣告研究、安全技術運用研究、人臉辨識技術應用研究以及公眾意見回覆等小組，研究包含提交有關個資法之民眾意見、設立去識別化審查工作小組、資訊公開請求文獻研究等調查與分析及對個資法之修正提出建議。

本次考察 JILIS 受訪代表包括首任 PPC 主任委員堀部正男（Masao HORIBE）顧問、理事長鈴木正朝（Masatomo SUZUKI）教授、副理事長高木浩光（Hiromitsu TAKAGI）先生、事務局次長加藤尚德（Naonori KATO）先生、理事律師板倉陽一郎（Yoichiro ITAKURA）先生、首席研究員山本一郎（Ichiro YAMAMOTO）先生。

（二）會談重點摘要

本次考察，JILIS 特別邀請到首任 PPC 主任委員堀部先生給與訪談團隊在個資保護之理論及實踐上提供充足之建議，並分享韓國通過歐盟 GDPR 適足性認定曾尋求其建議之經驗。故本次參訪流程，先由堀部先生開場，介紹日本個資保護歷史及推動實務經驗，並由相關業務推動經驗之受訪代表回答訪團預擬之問題，現場有疑問再由考察團隊詢問。交流重點摘述如下：

²² 官網：<https://www.jilis.org/index.html>。

1. 日本個人資料保護法歷史沿革

2014 年前 PPC 名稱為「特定個人情報保護委員會」，後日本為取得歐盟 GDPR 適足性認定，於 2015 年修法時立法成立 PPC，並將名稱正式改為「個人情報保護委員會」。PPC 委員任期為 5 年，堀部先生為首位主任委員，任職期間為 2014-2019 年。2019 年日本通過歐盟 GDPR 適足性認定。

2. 歐盟的適足性會失去部分的自主性，且 2 年會檢討一次，依日本通過之經驗認為爭取之必要性為何，以及就跨境資料處理上如何滿足適足性？

- (1) 堀部先生曾為協助韓國取得歐盟 GDPR 適足性認定而提供意見及談判資訊。歐盟對亞洲地區之適足性取得其實有些政治因素考量，對於日韓審查較美國相比，並未那麼嚴格。歐盟是從人權出發，美國則是從經濟角度，故對立的兩個實體利益上有些衝突。
- (2) 日本透過 GDPR 來改善國內個資法令層面的不足，認為仍是有必要，對於國內自己的企業也是在跨境傳輸上提供了方便。在自律上，日本的企業團體甚至已將 GDPR 的規則定在其自身的合約或規章內，例如醫療產業，導入 GDPR 最為適合，就算在歐盟以外之國家，也有可能須達到歐盟之標準。而企業本身通過標準契約條款 (Standard Contractual Clauses, SCCs) 的認證才能進入歐盟市場，例如 Yahoo 因未通過 SCC 認證而無法於歐盟經營。
- (3) 日本對歐盟及美國信賴度較高，國際上很多規則觀點都有雷同，且對於 DFFT 都非常感興趣，認為跨境流通傳輸是有必要。通過 GDPR 適足性的認證，在參加國際會議時有明顯感覺，是一種提升國際地位的宣傳。中國雖有類似認證，但未必能被歐盟承認，因為其未有所謂的

獨立監管機關，具體可看歐盟資料保護委員會(European Data Protection Board, EDPB) 及歐盟資料保護監督機關(European Data Protection Supervisor, EDPS) 審查文件之標準。

3. JILIS 如何與政府溝通及影響政策及修法

- (1) 實務上 JILIS 主要以個別諮詢的方式與政府溝通，以及舉辦相關議題之研討會，PPC 在修法前後也會與相關議題專家做一些意見交換，提供法律知識以影響修法。因為其組織屬性為公益法人，主要還是利用自己的人脈與政府機關建立溝通及關係，但政府部門能接受到怎樣程度的意見則不太一定。大都是以個人的名義，或用 JILIS 聯名的方式提出意見。
- (2) 以高木先生的經驗，其主要常與數位廳事業大臣溝通，並擔任 MY Number 的修法委員。但在制定法令過程中，會有很多政治因素產生的反對聲音，因為其本身是電腦背景且研究很多國外的文獻，故可提出一些比較專業的意見。
- (3) 日本公務機關官員大概 2 年會換一次單位，在政策推行上有無法延續之問題。某個領域之專業養成需要比較長時間，若能不需很常調換部門會對政策推行更有幫助。
- (4) 關於醫療機構資料的二次利用，台灣因憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決認為醫療資料欠缺保護要求立法，已於 2024 年 3 月提出草案。但台灣針對醫療資料的二次利用只要求去識別化後即可利用，故僅要求到假名化，但日本至少要求到匿名加工的程度。

4. JILIS 對 PPC 分階段逐步實現整合如何操作之實務看法為何？如何安排 PPC 與各事業主管大臣的關係？針對未有目的事業主管機關的行業如何進行個資保護的監管？

- (1) 在 PPC 未成立前，以各事業主管大臣/部會監督較適合，如借貸信用等金融方面由金融廳、行動電話則是總務省的職責。PPC 成立後，由於人手不足，仍由各事業主管大臣來監督較為合適，執行調查任務如金融廳早就已有執行流程。但事務大臣無法一開始就實際執行調查，必須要由 PPC 授權委託。
- (2) 因為集中之後才發現 PPC 於專業領域並不熟，實務操作上仍需請教各事業大臣，故起初的調查還是委託各事業大臣。具體操作是否遇到抗拒，因沒有公開發表無法知曉，但公開資料都是 PPC 與其他部會共同聯名發布。權限下放到地方政府後是否確實執行，也難以得知。PPC 成立之前是由內閣府做協調，但 PPC 成立之後，因其非屬內閣府，沒有協調機制，表面上無法看出事業大臣有無拒絕委託。
- (3) 在 2003 年，並非所有的事務皆有主務大臣可監管，像是新聞、媒體、出版等實則無主務大臣，就只能交由內閣總理，長期下來不是一個好的模式。PPC 成立後，雖是一元化管理，但例如出版業仍然沒有主務大臣與 PPC 做溝通，這個可能在未來會被討論要另外立法。
- (4) 金融跟通訊本身就是已有檢查制度的專門行業。目前 PPC 制定統一基準後大家皆有遵守，調查部分可以交給各事業主管機關，但最終判斷監管的權力仍是 PPC。
- (5) 日本個資法對政府規定僅限行政機關，若國會或法院發生外洩事件，因裡面的工作者仍為公務員，原本即負有保密義務，基於三權分立、權力分立的觀念，個資法即便沒有管轄權也沒關係，尚不至發生無人監管之情形，未來修法或可考量是否再規範的更縝密。

5. 關於 AI 個資保護

- (1) 外界目前認為日本法律沒有對 AI 隱私保護有相關規範，

並非完全正確。早在 1970 年代，日本即已制定電腦資料保護法，規範中已強調沒有差別、不得洩漏個資，這樣的解釋已涵蓋了 AI 技術，規定上甚至比現行歐盟對於 AI 的規範更嚴格。

- (2) 起初日本立法的初衷是要保護電腦資料，AI 個人資料的保護可以靠法律解釋來涵蓋，目前只有對 Open AI 發布注意事項規範，且為提醒作用，並無實際法令效力。
- (3) 針對歐盟人工智慧法案 (Artificial Intelligence Act, AI Act) 與 GDPR，應該先關注這兩個法令重疊的部分，分析哪些議題受到關注。



圖-6 JILIS 考察合照

六、日本 DPO 協會【書面回覆】



(一) 單位背景說明

日本 DPO 協會 (Japan DPO Association)²³ 為一般社團法人 (下稱 DPO 協會)，旨在培養隱私保護的專家，積極交流有關隱私和 DPO 的知識，從而確保日本企業的隱私與資料保護，並建立隱私保護資格體系，推行包含 J-CDPP、J-CDPS、J-CDPO 等從業者認證。

(二) 回覆重點摘要

DPO 協會由於時間上無法配合此次實體參訪行程，故針對籌備處希望交流之議題，提供書面回覆如下：

1. 關於 DPO 協會認證資料保護官 (J-CDPO) 需要通過三階段考試 (Privacy White、Privacy Gold、Privacy Black)，具體的方法、內容以及通過率之相關經驗

(1) 日本 DPO 協會以培養隱私保護專家為目標建立了認證體系，並於 2022 年 12 月 8 日起認證資料保護從業者 (私部門) 考試。自 2023 年 6 月 5 日起，針對行政機關等公部門中涉及個人資訊處理的人員進行考試。

(2) Privacy White 認證之測試範圍包含隱私保護之基礎知識、日本個資法的基礎知識 (私部門)、個資法的合規措施、MY Number 法的基礎知識、歐盟 GDPR 和中華人民共和國的個人訊息保護法 (Personal Information Protection Law, PIPL)。測試形式上，透過電腦測驗 (CBT) 進行，包括多項選擇題，旨在評估考生是否具備相關領域的準確知識。該制度建立不到 2 年，目前考生人數不多，2024 年的目標是 3,000 人，其所有涉及隱私保護人員的基礎考試，通過率約為 80%。

²³ 官網：<https://dpo.or.jp/>。

(3) Privacy Gold 認證預計於 2025 年 3 月前推出，該認證係為針對個資保護專家的職位，目前協會網站所公布之測試目標領域及資格制度為暫定計畫，具體細節和具體內容將於確定後公布。

2. 認證對職場應用有什麼效果？如果沒有法律規定，日本 DPO 協會對 DPO 除了認證之外，還有其他管理機制或權限嗎？

每家公司自己決定關於認證之重要性，DPO 協會沒有具體對市場反應做調查，但已有收到很多公司詢問 Privacy Gold 認證，並且希望儘早推出。協會旨在培養隱私保護專家，但無意對從事隱私保護的人員進行監管。

3. 關於與 JIPDEC 之合作推出認證考試率多少？與 Privacy White 認證考試有何區別？進入工作時是否有單位要求取得相關資格證照？

(1) DPO 協會與 JIPDEC 合作推行個人資訊保護能力測試，以「PrivacyMark 系統」為中心，該系統是根據日本工業標準「JISQ15001:個人資料保護管理系統要求」所制定。主要考試內容涵蓋日本個資保護法律及相關制度。由於該考試係與 JIPDEC 合作，對外說明需與之協調，故無法透露具體考生人數。

(2) Privacy White 認證（以及即將推出的 Privacy Gold 和 Privacy Black 認證）旨在培養國際水平的隱私保護專業人士，考試範圍之關注重點包括歐盟法律在內的外國法律。

(3) 實務上由各企業單位自行決定是否需要該認證，DPO 協會尚未有具體資訊可提供參考。

4. DPO 之發展現況，以及在未有法令強制要求下，實務上 DPO 是否能達到個資保護之效果？公私部門內部 DPO 是

否主要是聘請外部專家？若為永久職位一般是專責還是兼任，平均薪資為何？

(1) DPO 協會為培養能夠履行 DPO 職責、以人才培育為主要目的之組織，並非 DPO 之代表組織，故無法就所提問題有準確回覆。誠然，日本個資法目前沒有關於 DPO 或 CPO (Chief Privacy Officer；個資長) 的明文規定，但根據 PPC 制定的指導方針在「完善組織架構」即有例如「指定個人資料處理負責人並明確職責」。根據隱私標記制度，截至 2024 年 6 月，約 17,600 家公司已被授予隱私標記，要求設置個人資料保護管理員。

(2) 根據個人資料保護委員會的數據，88.6%的大公司已經指定專人負責處理個人資料。針對公部門，PPC 制定之行政處理指引，要求設立個資保護負責人。除此之外，PPC 每 3 年一次進行個資法中期審查，就處理負責人提出超出當前狀況之措施之必要性。日本個資保護意識不斷增強，無論是公私部門負責個資保護之人員皆可有效履行其職責，但薪資水平等細節，DPO 協會並不清楚。

5. 在沒有法律明文規定之情形下如何推廣並提高各行各業納入 DPO 機制之積極性？歐盟對於日本未來立法納入 DPO 是否有影響以及對未來該機制之規劃

(1) 在機制起步階段，開發相關教育系統、支援並完善測試系統。除測試與教育外，DPO 協會努力透過研討會和講座資訊提供個資保護相關資訊，提高民眾對個資隱私之認知。

(2) 此外為回應 PPC 近期之政策安排，DPO 協會提出使企業自願任命 DPO 之激勵措施，例如放寬洩密情形下之報告要求及提供 DPO 提名建議等。

(3) 歐盟 GDPR 作為個資保護領域重要之全球標準，對於個資法修法產生一定影響，除歐盟外，美國聯邦法令有關

CPO 之條款亦要求公司需任命負責個資保護之人員，故設立 DPO 可能成為全球之趨勢。

6. DPO 之條件通常要求於個資隱私保護或處理個資管理系統方面有經驗者，實務上若 DPO 之意見及因應方式不同，協會是否有意見交換機制，與司法部門是否有相關協調機制？

- (1) DPO 協會的活動之一係會員之間直接互動，會員可透過交換意見而間接得出結論，但協會無整合或統一 DPO 之意見的機制。
- (2) 目前亦無建立與司法機關溝通、交換意見之專門機制，但 DPO 協會會舉辦由司法機關擔任發言人之研討會活動。

7. 日本 DPO 協會是否與政府機構(PPC 等)及國際隱私組織(GPA、APPA 等)保持交流與合作關係？

DPO 協會之代表董事(前 PPC 主任委員)和董事會成員積極參與國際隱私組織相關會議，與國際隱私組織有建立並維持交流合作關係，與 PPC 之互動主要在由協會主辦之講座或研討會之場合，解釋考試制度及邀請來自 PPC 之演講者。

參、參訪心得與建議

本次參訪整體行程規劃官方及民間機構兩大主軸，然由於受訪時間有限，故重點規劃了解日本官方對於個人資料保護獨立機關（PPC）之組織運作、部門架構、法制建構及執法層面之實務操作及特殊機制設計，以及其負責數位政策之數位廳如何利用技術協助個人資料保護。

就民間部分，重點訪問協助推行個人資料保護較為成功之認證機構及推廣組織 JIPDEC 以及法制研究組織 JILIS，了解其如何增加民眾對於個人資料保護之認知並推動國際標準之經驗，並就政策上如何協助、配合或影響官方決策交換了意見。另還訪問了協助民間企業等提升隱私保護意識之法人 Privacy by Design Lab（PDL），分享建立國內外個資隱私專家採訪專欄 Privacy Talk 以提升公眾相關議題認知度之執行經驗。

此次拜訪就整體而言雖時間短暫，但對於重點議題基本上已得到日方之回覆，對我國後續規劃獨立機關及配套措施具有實務上參考價值，此行參訪心得重點及建議分述如下：

一、有效利用機制設計以確保個資保護獨立機關之執法量能

本次拜訪日本個人情報保護委員會（PPC），實際了解日本個資法令及制度之發展沿革，日本為因應 GDPR 及取得歐盟適足性認定，對個資保護進行大規模修法，成立獨立監管機關。然因日本原採分散式監管機制，若隨立法立即收回各機關權限，無論資源或人力上皆無法負荷，故日本於 PPC 確認為獨立監管機關後歷時 3 年的時間，才逐步將監督權限收回。

訪談過程中了解到，日本原先預定監督權限均由 PPC 自身施行，然實際執行上發現，對於各領域別之調查，仍需要依賴該產業之相關人員協助，而各領域原監管機關亦認為部分業務由其調查較為適宜，再加上人力有限之情況下，日本立法採取委任機關之機制模式，並設計相關監管機制予以搭配，以利完成監管之目的。

然而，與訪談前我們所預想之狀況不同，日本非由 PPC 挑選業別下放權限，而是各主管事業機關認為哪些應由其行使調查權限而向 PPC 提出授權，通常委託期限為 1 年，而 PPC 則負責監管之角色，若有機關怠於行使其權限者，PPC 將提出檢討並限期改善，若未改善者則後續不再授予其權限。此機制雖與我國國情相差甚遠，但與各主管機關就調查權限共同合作、個資會進行監管之模式，可供我國在未來設計相關機制時參考。

二、個資保護專業人才來源、養成策略借鑒

關於獨立機關之人力配置上，由於政府資源有限，每年僅根據業務需求量增加少數人員配額，但面對繁複而龐雜之個資保護業務，除 PPC 事務人員外，還額外聘請包含資訊、技術、法律等各專業領域專家協助相關事務。在吸引人才之機制設計上，由於非公務機關尤其是大企業對 PPC 在執行業務之具體流程會想實際了解及參考其運作模式，故而直接讓這些專家參與業務流程，不僅協助 PPC 完成個資保護事務，同時也可提供 PPC 關於產業界個資監管實務上之處理意見，以及在其期限屆滿後，可將 PPC 之政策及流程再帶回業界領域，增加推廣個資保護之效益，以此機制設計使個資保護公私領域進入正向循環。我國亦可能面臨事務人員不足之狀況，或可參考日本聘請專家之相關策略，建置專業人才互通機制。

三、參與國際事務提升個資保護的國際話語權

由於數位時代的來臨，跨境資料流通利用過程中，較易產生個資保護、智慧財產權及資通安全等問題，不僅在制度上及技術上皆需要制定相應的法令配套及國際標準規範。日本期望作為亞洲個資保護的龍頭，不論是 PPC 或數位廳，皆積極參與各大國際會議，討論並制定國際相關標準。此外，除參與國際性會議爭取日本在個資保護之主導權，亦積極舉辦相關國際會議，增加日本在國際舞台之曝光度，例如日本作為 G7 高峰會主辦國提出 DFFT 之概念，利用 OECD 現有委員會機制推動和協調多邊政策之規劃與協調。近期日本所關注之焦點在於資料

安全及跨境傳輸上，而依據這些舉辦或參與之國際會議結論，日本再進行國內法制調修。

參與國際事務雖需花費較多預算，但可在參與過程中掌握國際趨勢、分享本國經驗及增加自身在國際間之影響力，並改善國內法令不足，日本認為這樣的參與是非常有意義的，尤其在面對新興技術尚在討論標準時參與，可將自身建議納入標準之中去影響國際標準制定。

四、透過民間認證及法人組織宣傳，協助提升公眾個資保護認知

此次參訪，除訪問個資保護獨立機關 PPC 及數位廳外，亦訪問了不少民間團體。其中 JIPDEC 為日本最大之個人資料保護認證機構，其從 1976 年起成立並致力推行日本國內之隱私標記系統「P-Mark」，推行時間更早於 PPC 成立，可謂是日本推動個人資料保護自律機制之推手，在協助國內企業導入個人資料保護機制之建構，並在過程中加深企業間對於個人資料保護之認知，故在 PPC 成立前，日本國內對於個人資料保護議題就不陌生。而 2005 年法案通過後，政府又以「P-Mark」綁定政府採購招標的資格條件，使之推行倍速成長，在 PPC 成立之後該認證之數量更是穩定成長。故民間自律認證機制，其成效不僅因本身標準運作，也需搭配法令機制，從公私層面共同提升企業在個人資料保護之意識。JIPDEC 不僅於國內推行上有重要角色，其在參與國際事務上亦代表日本爭取到相當之關注，為日本第一個獲得 APEC 認證之問責機構。

在提升民眾認證層面，除企業端外，JIPDEC 亦對民眾端進行推廣，高中課本亦有刊登 P-Mark 之介紹，以此提升社會大眾對於個資保護之認知。另外，此次參訪，還訪問了專門推廣隱私導向公司結構之社團法人 PDL，其透過建立個資隱私專家採訪專欄 Privacy Talk，匯集各方意見，舉辦各項隱私風險研習會議，緊跟國際保護趨勢，與合作夥伴探討如何解決日本特有問題。

由訪談中可得知，日本民眾對公務部門感到有距離感，有相關問題不知應如何詢問主管機關，而不管是 JIPDEC 還是 PDL，作為民間個人資料保護之推手，在協助公務機關推行政策之宣傳較公務機關本身更具效果，故官方應思考如何與這些民間既有認證機構與組織合作，共同推動政府政策業務，從自律之角度先讓企業遵循一定之個資保護規範，以實質降低個資風險並提升公眾認知，相關具體做法可供我國在未來推動個資保護管理機制設計參考。