臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第1211號
114年10月2日辯論終結

原　　告　陳致宇
被　　告　桃園市政府教育局

代　表　人　劉仲成
訴訟代理人　呂丹琪律師

上列當事人間提供行政資訊事件，原告不服桃園市政府中華民國113年10月18日府法訴字第1130206508號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項

按行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」本件原告原起訴請求被告提供104年10月20日錄音檔，嗣表示依行政訴訟法第7條、國家賠償法規定合併請求損害賠償，追加訴請被告給付新臺幣(下同)972萬6280元部分，被告雖不同意原告訴之追加（見本院卷㈡第23至24頁），惟本院考量訴訟經濟、訴訟資料利用、共通爭點等節，認原告此部分訴之追加為適當，應予准許。至原告所為追加顏秀貞為原告部分，另以裁定駁回。

貳、實體事項

一、事實概要：原告以民國113年6月21日申請書（見本院卷㈠第49頁），向被告請求提供104年10月20日桃園市桃園區西門國民小學(下稱西門國小)處理家長陳情案件協調會（下稱系爭協調會）之錄音檔（下稱系爭錄音檔），經被告認原告申

請提供之資料符合檔案法第18條第6款、政府資訊公開法第18條第1項第1款及第6款規定應限制公開，以113年7月12日桃教學字第1130063742號函覆（下稱原處分，見本院卷㈠第47至48頁）不予提供，原告不服，提起訴願遭桃園市政府113年10月18日府法訴字第1130206508號訴願決定駁回(見本院卷㈠第31至38頁)，提起本件行政訴訟。

二、原告主張：西門國民小學於104年3月及同年11月召開校園霸凌防治事件處理小組會議時，未依規定以書面通知原告出席，且第一次霸凌會議未附與會人員簽到表，疑似僅有文字打字紀錄，並無實際召開會議。104年10月20日系爭協調會會議紀錄中，未載明後續應召開第二次霸凌防治委員會事項，亦無記載原告母親顏秀貞於會議當日曾拒絕召開第二次霸凌防治委員會，足見學校對於整起校園霸凌事件之處理流程及事證記錄不完整，顯有重大瑕疵，被告未盡調查義務，逕以保密或保存期限為由拒絕提供錄音檔，侵害人民之訴訟防禦權與資訊取得權。依國民教育法第31條第1項規定，有關學籍之資料應永久保存，然學生輔導法施行細則僅規定保存十年，形成法律位階不符之矛盾，學校及被告應本於保障學生權益與人民最佳利益之原則，將學籍及輔導事件相關紀錄永久保存，非以十年保存期限為限，以免日後無從查證行政機關是否妥適處理校園霸凌及學生自殺事件。系爭錄音檔為釐清被告及學校當時對原告之輔導處理流程有無怠於作為之重要證據，應依政府資訊公開法及檔案法提供予原告，以資釐清真相及保障申訴權益。被告以「依法有保密義務」為由拒絕，顯有違反比例原則與程序正當原則，原處分應予撤銷等語，並聲明：㈠訴願決定及原處分均撤銷。㈡被告就原告113年6月21日申請提供104年10月20日錄音檔事件，應作成准許之行政處分。㈢被告應給付原告9,726,280元(見本院卷㈡第23頁)。

三、被告則以：104年10月20日召開系爭協調會，由西門國小錄音後，將電子檔移交被告留存，作為行政處理及備查之用，

保存期限依被告「機關檔案保存年限及銷毀辦法」為十年，該錄音資料已歸檔，屬檔案法第2條第2款所稱，依照管理程序歸檔管理之文字或非文字資料之檔案，應依該法規定辦理閱覽或提供之申請。原告申請提供系爭錄音檔，內容涉及原告、原告母親顏秀貞，以及教育局、西門國小與桃園市赤子心過動症協會等出席人員之談話聲紋與陳述，屬足以辨識個人身分之資料，依個人資料保護法第2條第1款規定，為個人資料之範圍。該等內容涉及學生輔導及家長陳情之具體過程，包括學生情緒、輔導經過及人際互動等細節，依校園霸凌防制準則第39條第8款及第40條第2項規定，學校及相關處理人員對當事人、檢舉人、證人或協助調查人之姓名及可辨識身分資料，均負有保密義務；另依學生輔導法第17條規定，輔導人員對於業務所知悉或持有之秘密亦不得洩漏。系爭錄音檔內容依法屬應保密事項，原告申請書中自述用途為「歸檔」，並非基於調查必要或公共利益之考量，亦未符合個人資料保護法第16條但書所列例外情形之一，如為維護國家安全、避免生命自由危險或經當事人同意等，被告不得將系爭錄音檔作為特定目的外之利用或提供。依據檔案法第18條第6款規定：依法令或契約有保密義務者，各機關得拒絕前條之申請。而政府資訊公開法第18條第1項第1款、第6款明定，涉及個人隱私且依法規有保密必要者，得限制公開。被告拒絕提供，自無違誤等語，並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠檔案法第18條第6款規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：…六、依法令或契約有保密之義務者。」政府資訊公開法第18條第1項第1款、第6款規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。…六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事

人同意者，不在此限。」復參照檔案法第1條第2項：「本法未規定者，適用其他法令規定。」可知人民申請公開或提供之資訊，如屬機關依管理程序歸檔之資料，應優先適用檔案法之規定，惟檔案法未規定者，得援用性質相同之政府資訊公開法第18條各款規定據以審查，兩者並行適用。是以，人民申請公開之資訊，如具檔案性質者，政府機關除得適用檔案法第18條規定外，亦得適用性質相同之政府資訊公開法第18條第1項各款規定據以拒絕提供。

㈡校園霸凌防制準則第39條第8款規定：「處理小組進行調查時，應依下列規定辦理：…八、學校及處理小組就當事人、檢舉人、證人或協助調查人之姓名及其他足以辨識身分之資料，應予保密。但基於調查之必要或公共利益之考量者，不在此限。」同準則第40條第2項明定：「前條第八款規定之保密義務，適用於學校參與調和、調查及處理校園霸凌事件之所有人員。」其立法目的在於確保學校及教育主管機關於處理校園霸凌事件時，得建立一個安全、誠信且專業之討論空間。倘會議內容、參與者身分或發言細節可被任意公開，將使與會之處理小組成員、教師、輔導人員及相關專業代表因顧慮個人言論或隱私而有所保留，難以暢所欲言，為使各該成員能於會議過程中充分表達觀點，貢獻其教育、心理輔導及社會工作等專業知識與經驗，藉由翔實的討論與辯論，作成最符合學生利益及教育目的之決議，故準則特別明定「當事人、檢舉人、證人或協助調查人之姓名及其他足以辨識身分之資料，應予保密」，此項保密義務不僅為保障學生及相關人員之隱私權益，亦係確保處理小組決策過程能夠真實運作的重要基礎，教育主管機關及學校對於學生輔導及校園霸凌事件相關資料，依法均負有保密義務。另依學生輔導法第17條第1項規定：「學生輔導工作相關人員，對於因業務而知悉或持有他人之秘密，負保密義務，不得洩漏。但法律另有規定或為避免緊急危難之處置，不在此限。」由上可

知，教育主管機關及學校對於學生輔導及校園霸凌事件相關資料，依法均負有保密義務。

㈢個人資料保護法（下稱個資法）第1條規定：「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定本法。」第2條第1款、第9款規定：「本法用詞，定義如下：一、個人資料，指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。…九、當事人：指個人資料之本人。」第5條規定：「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」第10條規定：「公務機關或非公務機關應依當事人之請求，就其蒐集之個人資料，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。但有下列情形之一者，不在此限：一、妨害國家安全、外交及軍事機密、整體經濟利益或其他國家重大利益。二、妨害公務機關執行法定職務。三、妨害該蒐集機關或第三人之重大利益。」第15條規定：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。二、經當事人同意。三、對當事人權益無侵害。」第16條規定：「公務機關對個人資料之利用，除第六條第一項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益所必要。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、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。六、有利於當事人權益。七、經當事人同意。」

㈣查原告於113年6月21日向被告提出「桃園市政府教育局提供政府資訊申請書」，請求提供104年10月20日系爭協調會錄音檔，有申請書在卷可稽（見本院卷㈠第49頁），系爭檔案係西門小學於會議當日錄製後交由被告留存，業經歸檔管理，檔號為104/050307/1，有被告106年3月8日桃教學字第1060015503號函在卷可稽（見本院卷㈠第130、295、402頁），依檔案法第2條第2款所定「檔案」之定義，屬機關依法管理之檔案性質資料，應優先適用檔案法相關規定處理。又系爭協調會為處理原告母親陳情案件而召開，當日原告並未參加(見本院卷㈡第25頁)，而與會人員包括原告母親顏秀貞、被告教育局承辦人員、西門國民小學校方代表及桃園市赤子心過動症協會代表等，有被告104年10月20日桃教學字第1040080854號開會通知單、系爭協調會程序表、注意事項、簽到表及會議紀錄在卷可稽（見本院卷㈠第53至65頁），由會議紀錄內容觀之，系爭協調會錄音除涉及原告是否遭受霸凌及輔導處置之情形外，並含與會人員之姓名、談話內容、聲音特徵及情感表達等足以識別個人身分之資料，屬個資法第2條第1款所稱「個人資料」。是以，被告依檔案法第18條第6款，以及政府資訊公開法第18條第1項第1款、第6款之規定為由，不予提供系爭錄音檔，核屬有據。

㈤依個資法第10條規定，雖公務機關或非公務機關應依當事人請求，就其蒐集之個人資料，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本，但若有妨害國家安全、公務機關職務執行或第三人重大利益者，不在此限。同法第15條及第16條規定，公務機關蒐集、處理或利用個人資料，原則上應於執行法定職務之必要範圍內，並與蒐集之特定目的相符，僅於符合第16條但書所列7款例外情形，如維護國家安全、避免危險、為公共利益或經當事人同意等時，始得為特定目的外之利用。個資法之立法目的在於保障個人隱私與人格權，其規範對象係個人

資料之蒐集、處理與利用，而非作為一般資訊公開請求之依據，與檔案法及政府資訊公開法之制度功能並不相同。公務機關如欲利用所掌握之個資，須同時具備執行法定職務必要與與蒐集目的相符二要件，未符者即不得為之；如屬特定目的外之利用，仍須符合第16條但書所列例外情形，否則即屬違法，惟無論係特定目的範圍內或特定目的外之利用，均應遵循個資法第5條規定，不得逾越特定目的之必要範圍（最高行政法院103年度判字第53號判決理由參照）。

㈥原告主張依個資法第3條第1款行使查詢、閱覽權，要求被告提供104年10月20日系爭錄音檔等語；惟系爭錄音檔內容主要為學校、家長及協會代表等人就陳情事件進行之討論聲音記錄，錄音主要目的在於確保協調會會議紀錄之正確性，而系爭協調會當日並無原告本人出席或發言之情形，錄音內容並未記載原告之聲音或言論，此據原告自承在卷，有本院114年10月2日言詞辯論筆錄在卷可按（見本院卷㈡第24至25頁），顯非原告個人資料；反之，錄音中所載之各與會人員之發言內容、聲音特徵、情緒表達等，均屬他人可識別之個人資料，依法應受保護。系爭錄音檔既非原告個人資料，且內容涉及他人隱私與聲音資料，依法應受保護，原告之申請，即難認有據。

㈦行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」其立法意旨在於提起行政訴訟之際，利用同一訴訟程序合併請求損害賠償，以達訴訟經濟利益，蓋因此等請求與其所合併提起之行政訴訟間，有一定的前提或因果關係，基於訴訟資料之共通，避免二裁判之衝突及訴訟手續重複之勞費，故為此規範。是以當事人依行政訴訟法第7條規定併為請求時，須所據以合併之行政訴訟已經行政法院實體審究且為勝訴判決，其合併之請求始有獲得實體勝訴判決可言。查原告起訴後，於本院收文日期114年1月8日及同年7月16日分別具狀，並於114年10月2日言詞辯論期日表示，依行政訴訟法第7條及國

家賠償法規定合併請求損害賠償，追加訴請被告給付9,726,280元等語(見本院卷㈠第215至216、279至281、509頁、卷㈡第23至24頁)。本件原告以被告對其申請提供錄音檔予以否准，於法有違，訴請撤銷並請求被告應作成准許之行政處分部分，為無理由，應予駁回，已如前述。其依行政訴訟法第7條規定，合併請求國家賠償，請求被告賠償972萬6280元，即非有據，失所依附，應併予駁回。

五、綜上所述，原告主張均不可採。原處分於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告猶執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘主張及攻擊防禦方法，以及原告聲請調查被告所有與原告相關之輔導、陳情及會議檔案，並查明西門國小輔導老師林育如是否具有心理師執照及相關專業資格，以檢驗輔導處置之合法性與專業性等語（見本院卷㈠第447、507頁、卷㈡第25頁），核與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁，附此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　13　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　林季緯

法　官　鄧德倩

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　13　　日

書記官　黃品蓉