

中国の最新デジタル戦略と法

2022年11月21日

桃尾・松尾・難波法律事務所

パートナー弁護士・北京大学法学博士 松尾剛行¹

(Email: mmn@mmn-law.gr.jp)

中国律師

胡悦

(Email: hu.yue@mmn-law.gr.jp)

1. はじめに

筆者らは2022年11月15日に弘文堂から『中国のデジタル戦略と法』²（以下「本書」という。）を刊行した。本書は、中国情報法に関する体系的な書籍として、特に、デジタルの進展、国家安全、個人情報保護、ネットワーク安全法と対中ビジネス、情報分野における競争法、データローカライゼーション、暗号資産、監視社会等の視点から、中国デジタル戦略を紹介している。特に、中国デジタル戦略の「光」と「影」という観点から、その優れた部分と、プライバシーの問題等の論争を呼ぶ部分の双方を紹介することを主眼としている。

書籍という性質上、2022年夏の脱稿時点の最新の情報をまとめているが、その後の約半年で、例えば、いわゆる第20回党大会等の大きなイベントが発生している。そこで、以下、本書脱稿以降の中国情報法とデジタル戦略について、本書で既に記載した内容も必要に応じて紹介しながら紹介していきたい。

2. 中国最新のデジタル戦略

(1) デジタル経済

中国のデジタル経済の発展状況について、本書第1章「中国デジタル化の進展と法整備の課題」では、いわゆるBAT(Baidu, Alibaba, Tencent)等の中国の巨大IT企業がプラットフォーム構築期を経て、既にエコシステムを確立し、アフターコロナに向けた発展を遂げている旨を説明した。このような発展に伴う、重要な中国政府の戦略として、インターネット+から智能+、中国製造2025から中国標準2035、そして、民間プラットフォーマーと政府の役割分担等についても触れられている。

ここで、2022年1月12日に国務院は『第14次五カ年計画』デジタル経済発展計画³を発表し、2025年までにデジタル経済が全面的な拡大期に入り、デジタル経済の中核産業の付加価値がGDPに占める割合が10%に達するという目標を明らかにした。加えて、IPv6アクティブユーザー数、ギガビットブロードバンドユーザー数、インダストリアル・インターネット・プラットフォーム・アプリケーション普及率など8項目の「第14次五カ年計画」デジタル経済発展の主要指標も示された。

2022年7月に国家インターネット情報弁公室が発表した「デジタル中国発展報告(2021年)」

¹ 第一東京弁護士会。NY州弁護士。

² <https://www.koubundou.co.jp/book/b612911.html>

³ 「第14次五カ年計画デジタル経済発展計画の通知」(http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/12/content_5667817.htm)。

⁴及び国務院新聞弁公室が同年 11 月 7 日に発表した「手を携えてサイバー空間運命共同体を構築する」白書⁵によると、2017 年から 2021 年までの間に、中国のデジタル経済規模が 27.2 兆元から 45.5 兆元へと増大し、国内総生産に占める割合は 39.8%に達し、年間平均複合成長率は 13.6%に達し、経済成長の主要な動力の一つとなっているとのことである。

そして、2022 年 10 月 16 日から 22 日までに開催された中国共産党の第 20 回党大会においては、デジタル経済の発展が強調されている。例えば、中国は様々な観点で「強国」となることを目指しているところ、製造強国・品質強国・宇宙開発強国・交通強国・インターネット強国・「デジタル中国」の建設を加速させるとされた。これらの「強国戦略」と「デジタル中国」戦略は、2022 年 4 月に公布した第 14 次五カ年計画要綱⁶の延長線にあり、改めて強調されたものと理解される。

今後のデジタル情報化の発展政策について、国家インターネット情報弁公室が 2022 年 11 月 7 日の「手を携えてサイバー空間運命共同体を構築する」白書の記者会見において、次世代情報インフラ整備、デジタル経済と実体経済の融合発展を推進し、国際競争力を持つデジタル産業クラスターを構築し、デジタル政府、デジタル社会、デジタル農村の建設を加速し、デジタル・グリーン化協同モデルチェンジ発展行動、全国民のデジタル素養と技能向上行動を踏み込んで実施し、新たな原動力で新たな発展を推進すると説明した⁷。これらの内容は、2021 年 12 月 27 日に公布された「第 14 次五カ年計画」国家情報化計画でも言及されたものである。「第 14 次五カ年計画」国家情報化計画公布の後、デジタル政府について、2022 年 9 月 13 日付け全国一体化政務ビッグデータ体系構築指南、2022 年 6 月 6 日付けデジタル政府構築強化に関する国務院の指導意見、デジタル農村について、2022 年 1 月 26 日付けデジタル農村開発行動計画（2022—2025 年）、2022 年 4 月 20 日付 2022 年デジタル農村発展事業の要点等、下位規定が公布し、実施された。今後、「第 14 次五カ年計画」国家情報化計画に基づき、更なる措置が実施されると見込まれる。

2022 年 7 月に「デジタル経済発展部門間連席会議制度の設立同意に関する国務院弁公庁の書簡」⁸が公表された。同書簡によると、国家発展改革委員会が中心となるデジタル経済発展部門間連席会議制度が構築される。これまで中国ではデジタル戦略につき中央インターネット情報弁公室、工業・情報化部、公安部、市場監督管理総局等の様々な役所がそれぞれ管轄していたものの、各部門が連携することが必要と考えられ、いわゆる「司令塔」としてデジタル経済発展部門間連席会議制度が構築されることになった。日本でもデジタル庁が設立されているところ、日中の同時期における同様の動きとして興味深い。

デジタル経済の発展に伴い、中国江蘇省、河北省、河南省、広東省、浙江省等の地方では、デジタル経済促進条例が公布され、デジタル産業化、工業デジタル化、デジタルインフラの構築等の内容が含まれている。また、インターネット協会、デジタル経済産業協会、デジタル経済協会等の関連協会が各地において設立された。これらの協会の役割は、人材の養成、戦略の

⁴ 中国網信網「国家インターネット情報弁公室が『デジタル中国発展報告書（2021 年）』を発表」（http://www.cac.gov.cn/2022-08/02/c_1661066515613920.htm?spm=C73544894212.P59511941341.0.0）。

⁵ 光明網「手を携えてサイバー空間運命共同体を構築する」（<https://m.gmw.cn/baijia/2022-11/07/36143102.html>）。

⁶ 中華人民共和国国民経済・社会発展の第 14 次五カ年計画及び 2035 年までの長期目標綱要（http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm）。

⁷ 上海証券報「インターネットプラットフォーム企業の規範整備は、すでに完了しているのだろうか。権威の応答が来た！」（<https://cj.sina.com.cn/articles/view/1905628462/v7195952e01901g0c3>）。

⁸ 「デジタル経済発展部門間連席会議制度の設立同意に関する国務院弁公庁の書簡」（http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/25/content_5702717.htm）。

コンサルティング、プロジェクト融合、産業最適化等とされている。

また、対外開放について、2022年11月5日に開かれた第5回虹橋国際経済フォーラムのサブフォーラム「デジタル経済開放とガバナンス」で、中国商務部は、中国がハイレベルの対外開放を推進し、デジタル貿易のトップダウン設計を適切に行い、自由貿易試験区引き上げ戦略を実施し、外商投資参入ネガティブリストを合理的に縮小し、全国でクロスボーダーサービス・貿易ネガティブリストの実施を推進し、中国のデジタル経済開放水準の向上を模索すると示した⁹。中国は、今、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）とデジタル経済パートナーシップ協定（DEPA）の加入を積極的に推進した。2021年9月16日にはCPTPPにつき、2022年11月1日にはデジタル経済パートナーシップ協定（DEPA）につき、中国が正式に加盟申請手続きを提出した¹⁰。さらに、中国は、デジタル分野の国際標準の策定に積極的に関与するという方針を打ち出し¹¹、WTOの電子商取引交渉に積極的に参加し、多国間デジタル経済ガバナンス体制を維持・整備し、各方面が普遍的に受け入れるルールの達成を推進する¹²。

さらに、中国共産党の第20回党大会では、5回にわたって、「科学技術の自立自強」を強調された。2020年10月に開催された中国共産党第19期中央委員会第5回全体会議で初めて「科学技術の自立自強を国家発展の戦略的支えとする」という表現が使用された。「科学技術の自立自強」は、米中貿易戦争、米国の技術封鎖等を背景に提起されたものである。現在、中国の科学技術産業は、対外依存性が強すぎることから、中国政府は科学技術産業の中でより多くの自立自強を実現することを望んでいる。この科学技術には情報技術が含まれており、米国のスタンダードな情報技術をそのまま受け入れる段階から、中国独自の情報技術の発展や国際標準化等の段階への移行のに向けた意欲を示唆するところである。

(2) 「東数西算」

2022年2月、中国国家発展改革委員会、国家インターネット情報弁公室、工業情報化部、国家エネルギー局は共同で文書を通達し、北京・天津・河北、長江デルタ地域、粵港澳大湾区、成都・重慶、内蒙古、貴州、甘肅、寧夏の8ヶ所で国家計算力中枢ノードの建設を開始することに同意し、10ヶ所の国家データセンタークラスターを計画することを発表し、「東数西算」プロジェクトが正式にスタートした。「東数西算」とは、データセンター、クラウドコンピューティング、ビッグデータが一体化した新型計算力ネットワーク体系の構築を通じて、東部の計算力の需要を西部に秩序正しく導き、データセンターの建設配置を最適化し、東西の協同連動を促進するものである。「東数西算」プロジェクトの影響で、東部の各主要都市はデータセンターの新設、拡張を制限する政策を打ち出している。例えば、北京はすでに明確にデータセンターの新設と拡張を制限しており、上海は中環内エリアにデータセンターを新設することを禁止し、広州市と深セン市では中型以下の規模のデータセンターのみが建設を許可される¹³。

中国では東といわれる沿海部が発展し、西と言われる内陸部の発展が相対的に遅れている。「東数西算」プロジェクトは国家級計算力資源を地域横断的に調達し、西側の発展を促す戦略

⁹ 第一財經「商務部：デジタル貿易のトップダウン設計を行い、デジタル経済の開放水準の向上を模索」
(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1748658124681476928&wfr=spider&for=pc>)。

¹⁰ 経貿研究「中国が『デジタル経済パートナーシップ協定』DEPAへの加盟申請を正式に提出」
(<https://research.hktdc.com/sc/article/ODk1MTI1NTE3>)。

¹¹ 中国「第14次五カ年計画」市場監督管理現代化計画。

¹² 上観「世界のデジタル経済の最良の生態は、依然として中国にある」
(<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/546979.html>)。

¹³ 数字観察局「『東数西算』が『東成西就』をどのように実現するのか。」
(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1735124838977998847&wfr=spider&for=pc>)。

プロジェクトである。ただし、それを実行する上ではデータ安全リスクの問題の解決や技術的なブレークスルーが必要とされる¹⁴。

(3) データの取引ルール

データの取引ルールについて、2022年1月6日付け「要素市場化配置総合改革試行全体方案の印刷・公布に関する国務院弁公庁の通知」¹⁵（以下、「通知」という）では、「元のデータはドメイン外に出ず、データは利用可能で目に見えない」という取引パラダイムを模索し、個人のプライバシー保護とデータの安全確保を前提に、データを段階的に分類し、段階的に秩序正しく一部分野のデータ流通・応用を推進するという原則が提出された。

通知はリーディングカンパニーと業界組織の役割を發揮し、人工知能（AI）、ブロックチェーン、コネクテッドカー、モノのインターネット（IoT）などの分野におけるデータ収集・標準化を推進することを打ち出した。要するに、先進的分野におけるデータが標準化された形で個別企業を超えて業界内で、そして中国国内で収集・利活用され、それによる中国の優位性を高めることを模索しているものと理解される。より人工知能（AI）社会実験を深く推進し、ブロックチェーンの革新的応用の試行を展開する。金融、衛生・健康、電力、物流などの重点分野で、データを中核とする製品とサービスの革新を模索し、統一的な技術基準と開放的な革新態の構築を支援し、商業データの流通、地域を跨ぐデータの相互接続、政府・企業データの融合・応用を促進する。

加えて、データ安全保護について、通知はネットワーク安全等級保護の強化の要求を打ち出し、データ等級別・分類別安全保護制度の改善を推進し、技術的手段を活用してデータ安全リスク防止・抑制体系を構築するよう求めた。個人情報授権利用制度の整備、データ安全利用承諾制度、ビッグデータ分析と取引禁止リストの制定、データのクロスボーダー流動管理制御方式等を模索し、重要データの出国安全管理制度を完備することを模索する。

(4) デジタル関係の立法

本書では大量の立法に言及している¹⁶。特に2021年の個人情報保護法及びデータ安全法は重要な立法であり、その内容について、著者らが共著した本書第3章「個人情報の保護と国家のデータ利用」特に75頁以下で論じている。

第20回党大会報告においては、個人情報保護の強化、重点分野、新興分野、涉外分野の立法の強化、国内の法治と涉外の法治の統一的な推進、良法による発展の促進、善治の保障等が論じられた。実際には、全人代常務委員会2022年度立法活動計画でも、重点分野、新興分野、涉外分野の立法の強化が打ち出された。

この点について、司法部の党チームメンバーである左力副部長は次のように説明した。司法部は重点分野、新興分野、涉外分野の立法を着実に強化し、国家安全、科学技術革新、公衆衛生、生物安全、生態文明、リスク防止、涉外法治などの重要分野の立法を積極的に推進し、政府の共同行為を規範化する立法を強化し、新時代の改革・発展の要求に適應しない法律・法規制度を遅滞なく改正又は廃止し、良法によって発展を促進し、善治を保障することに力を入れ

¹⁴ 新浪财经「中国工程院の王堅院士：『東数』が『西算』を実現、技術的なブレークスルーが必要」
(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1748360602192053736&wfr=spider&for=pc>)。

¹⁵ 「要素市場化配置総合改革試行全体方案の印刷・公布に関する国務院弁公庁の通知」
(http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/06/content_5666681.htm)。

¹⁶ 石本茂彦=松尾剛行=森脇章（編）『中国のデジタル戦略と法』補遺
(https://www.koubundou.co.jp/files/35919_1.pdf)。

るとのことである¹⁷。

そのため、個人情報保護の関連法規がさらに整備される可能性があり、また国家安全、科学技術革新、リスク防止などの重要分野の立法を推進する際に、情報政策の関連内容に関わる可能性がある。具体的に考えられる立法としては金融安定法、エネルギー法、食糧安全保障法、科学技術普及法、サイバー犯罪防止法に加え、ビジネス環境の最適化による公平な競争の促進、社会保障などに関する立法があり得る。

(5) インターネットプラットフォーム及び独禁法

独禁法はますます情報分野における存在感を増している。特に、強大な力を持つことがあるプラットフォームに対する統制として、独禁法の利用が論じられ、実際に、処罰事例等も出ている。ここで、著者のうちの松尾が共著した本書第5章「情報分野における競争法の動向——プラットフォーム関係を中心に——」では、中国独禁法 2022 年改正までの独禁法関係の動向、すなわち法令等の改正動向及び問題となった具体的な事例について、プラットフォームを中心に論じたものである。

2022 年 6 月 8 日、中国国家市場監督管理総局が発表した「中国独占禁止法執行年度報告書 (2021)」によると、2021 年に監督管理部門が摘発した独禁法案件は 175 件で、前年同期比 61.5% 増、罰金没収額は 235.92 億元である。同報告書では「現在、プラットフォーム経済分野の『二者択一』行為は基本的に停止し、市場競争秩序は明らかに好転し、プラットフォーム内の事業者、特に中小経営者はより広い発展の余地を得て、発展の活力をさらに強めている」とされた。

2021 年末に開かれた中央経済工作会では、資本に対する「信号機」を設置し、法に基づき資本に対する効果的な監督管理を強化し、資本の野蛮な成長を防止することを明確にした¹⁸。ここでいう「信号機」というのは、資本市場における無秩序なビジネス活動を許すのではなく、一定限度を超えた活動を取り締まるにあたって、独禁法が主に禁止（赤信号）のツールとして用いられることの比喩である。また、「独占禁止と不正競争防止の強化」が第 20 回党大会に再び盛り込まれた。

2022 年 10 月 15 日には、第 20 回党大会の孫業礼報道官は人民大会堂で記者会見を行った。資本の無秩序な拡張を制限することについては、「社会主義市場経済の発展における資本の積極的な役割を十分に肯定すると同時に、資本の特性と行動法則を正しく認識し、把握し、資本の無秩序な拡張を防止し、資本のために『信号機』をしっかりと設置することを提起した」と述べた¹⁹。

インターネットプラットフォーム企業の規範と整頓の面では、国家インターネット情報弁公室は、「手を携えてサイバー空間運命共同体を構築する」白書の記者会見では、インターネットプラットフォーム企業の健康、規範、持続的な発展を奨励と支持し、インターネットプラットフォーム企業の行為に対して法に従って日常的な監督管理を展開し、もしインターネット上に

¹⁷ 南方都市报「20 大報告は 23 回にわたって法治に言及しているが、司法行政は今後どのように力を入れるのだろうか。」

(http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwgkztzl/xxxcgcxjpfzsj/fzsjxmtgz/mtgzqt/202210/t20221020_465724.html)。

¹⁸ 上観「中央経済工作会議は資本のために『信号機』を設置することを提起したが、どのようなシグナルを発したのだろうか。」(<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/440917.html>)。

¹⁹ 新浪財經「資本の無秩序な拡大を制限すると外資と民間企業の信頼感に打撃を与える？孫業礼：安心し、中国は常に投資熱の高い土地」

(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1746800259034042084&wfr=spider&for=pc>)。

際立った混乱が現れた場合には、「清朗」（ネット浄化）特別管理行動を展開すると表明した²⁰。そこで、今後、独禁法分野の引き続きの法執行やプラットフォーム企業への特別管理行動が実施されると予測される。

(6) デジタル人民元

本書第7章「デジタル人民元の背景と展望」では、デジタル人民元について詳細に説明している。民間主導でデジタル経済、特に決済システムの構築が進む中、法定通貨であるデジタル人民元の導入により、発行元破綻のリスクがない等の利用者のメリットと、取引に伴う情報やデータの把握といった政府側のメリットの双方を実現しようとしている。

ここで、中国人民銀行（中央銀行）の易綱総裁は2022年10月31日に「2022年香港フィンテックウィーク」において、「デジタル人民元の匿名性と透明性は、ブラックかホワイトかではない。この中間には慎重に比較検討する必要がある細かい点が多い。特に、プライバシー保護と違法活動の取り締まりとの間で正確なバランスを取らなければならない」と述べた²¹。要するに、デジタル人民元を広く導入することで、中国人民の全ての取引が政府に筒抜けになるのではないか、という懸念がある中、いかに社会のデジタル人民元に対する理解を求めるかという観点から、十分に匿名性に配慮している旨を明確化した、という趣旨である。

具体的には、デジタル人民元を設計する際には、「二層的な運用」と「制御可能な匿名」の方式により、個人のプライバシーを保護しつつ金融の安全性を維持するとされる。具体的には、デジタル人民元の運営システムにおいて、中国人民銀行は第一層として、機関をまたぐ取引のみを処理し、個人の取引情報は処理しない中心的な管理を実施する。その際には、取引データはすべて暗号化して保存し、個人の機密情報を匿名化する。指定運営機関は第二層として、「最小・必要」の原則に基づき個人情報を収集し、大衆向けにデジタル人民元両替・流通サービスを提供するとされる。

中国人民銀行は現在、香港金融管理局や他の通貨当局とデジタル人民元について提携を行っている。中国人民銀行は、デジタル人民元システムと香港現地のFaster Payment System (FPS) 決済システムとの相互接続を模索しており、関連する技術的テストを開始した²²。今後のデジタル人民元利用範囲の拡大動向、とりわけ、利用率の変化と中国以外における利用可能な国の数の変化等が注目される。

3. おわりに

デジタル戦略は、ネットワークインフラの構築、データの流通、新技術の利活用、ネットワーク安全や個人情報の保護、消費者の権益等に関する政府の規制等、様々な要素と関連している。そして、実務の変化に応じて、様々な法令が改正され、規制が変更されていく。引き続き、中国デジタル戦略、規制方法及び関連法令の改正等に注視すべきである。筆者らもNews Letterを含むがこれに限られない方法で最新情報を提供し続ける予定である。

以上

²⁰ 銀柿財経「国新弁発表会 実りのある話が多数！インターネットプラットフォームの規範化と整備、デジタル産業のグリーンモデル転換などに関連する」

(<http://news.10jqka.com.cn/20221107/c642746295.shtml>)。

²¹ WEMONEY 研究室「人民銀行がデジタル人民元の最新動向に公開対応！易綱：デジタル人民元の匿名性と透明性は黒か白かではない」(<https://www.nbd.com.cn/articles/2022-11-03/2536077.html>)。

²² 北京商報「中央銀行：デジタル人民元システムと香港現地のFPS クイック決済システムの相互接続を模索」(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1746474597320237021&wfr=spider&for=pc>)。