

# 中国における個人情報保護の 監督体制に関する一考察

袁 上 荀

- 一 はじめに
- 二 個人情報保護の職責履行部門における組織・機能・権限
  - (一) 組織
  - (二) 機能・権限
  - (三) 小 括
- 三 データ保護監督機関の不存在による問題
  - (一) 職責履行部門に対する独立した監督の欠如
  - (二) 個人情報保護業務の後回し
  - (三) 職責履行部門ごとの運用の相違
  - (四) 監督の空白地帯・重複
  - (五) 小 括
- 四 データ保護監督機関の構築をめぐる学説の動向
  - (一) 二つの専門家建議稿
  - (二) 個人情報保護法成立後の学説
  - (三) 小 括
- 五 むすびにかえて

## 一 はじめに

データ保護監督機関の設置は、重要なトピックである。「世界的な動向を見ると、個人情報保護に関する専門立法の台頭に伴い、独立個人情報保護専門機関を設置するモデルが次第に注目を集めるようになってきている」<sup>1)</sup>。

特にデータ保護監督機関を重要視してきたのは、EUである。EUでは、

---

1) 龍衛球主編『中華人民共和國個人情報保護法釈義』（中国法制出版社、2021年版）272頁〔鄧輝執筆箇所〕。

データ保護監督機関の設置が憲法上の要求として明記されている (EU基本権憲章8条3項)。また、法律レベルでも、データ保護監督機関に関する法整備が早い時期から進められてきた。すでに1995年のEUデータ保護指令が、EUレベルおよび加盟国レベルの双方に対して、専門かつ独立した監督機関を設立し、執行と監督を行うことを求めていた<sup>2)</sup>。その後に制定されたGDPRも、データ保護監督機関に関する章を設けている (第6章)<sup>3)</sup>。

一方、東アジア地域においても、相次いでデータ保護監督機関が設置されてきた。

最初にデータ保護監督機関を設置したのは韓国である。韓国では、公共機関個人情報法および情報通信網法によって、公的部門については公共機関個人情報保護審議委員会、民間部門については個人情報紛争調停委員会が設置された<sup>4)</sup>。その後、2011年に個人情報保護法が制定され、「個人情報保護に関する主要事項を審議議決する機関として、大統領の所轄の下に個人情報保護委員会を設置され」た<sup>5)</sup>。2020年2月4日には、個人情報保護法が改正され、個人情報保護委員会の所属が大統領所属から国務総理所属に変更されるとともに、行政安全部と放送通信委員会の個人情報関連事務が個人情報保護委員会に移管された<sup>6)</sup>。

日本では、データ保護監督機関の設置がやや遅れた。2005年に個人情報保護法が施行された当初、各省庁の大臣がそれぞれの所管分野において監督権限を有する主務大臣制が採用されていた。しかし、この主務大臣制

---

2) 江必新=李占国主編『中華人民共和国個人情報保護法 条文解説と法律適用』(中国法制出版社、2021年)201頁〔李竺娉執筆箇所〕。

3) 江必新=李占国主編・前掲注2)201頁〔李竺娉執筆箇所〕。

4) 消費者庁「諸外国等における個人情報保護制度の監督機関に関する検討委員会・報告書」(2011年)13頁を参照。

5) 藤原夏人「【韓国】「短信」個人情報保護法の制定」外国の立法248-2号(2011年)30頁。

6) 弁護士法人賢誠総合法律事務所「韓国個人情報保護法の改正」を参照 ([https://kensei-law.jp/korea\\_business/wisdom/%e5%80%8b%e4%ba%ba%e6%83%85%e5%a0%b1%e4%bf%9d%e8%ad%b7%e6%b3%95%e3%81%ae%e6%94%b9%e6%ad%a3/](https://kensei-law.jp/korea_business/wisdom/%e5%80%8b%e4%ba%ba%e6%83%85%e5%a0%b1%e4%bf%9d%e8%ad%b7%e6%b3%95%e3%81%ae%e6%94%b9%e6%ad%a3/)) (最終閲覧日:2025年2月13日)。以下、本稿で引用したウェブサイトの最終閲覧日も同様。

には、「1つの事業者に対して複数の主務大臣による重疊的かつ非効率な監督がおこわれ得る」<sup>7)</sup> リスクや、「主務大臣が明確に決まっていなかった新たな事業分野では迅速な監督を行い難い」<sup>8)</sup> といった問題が指摘されていた。これらの課題を受け、データ保護の一元的な監督機関の設置が必要と認識されるようになった。2016年の個人情報保護法改正により個人情報保護委員会が設置され<sup>9)</sup>、その後の2021年の改正により、個人情報保護委員会は官民を問わず個人情報の取扱い全般を監督する機関としての役割を担うこととなった<sup>10)</sup>。

直近では、台湾において動きがある。かつての個人情報保護法（個人資料保護法）では、独立した監督が存在せず、各業種の主務官庁および地方自治体が監督業務を担っていた。しかし、2022年8月12日に憲法法廷が違憲判決を下し<sup>11)</sup>、3年以内に独立監督機関を法律で設置するよう命令を下したため<sup>12)</sup>、2023年5月31日に個人情報保護法が改正され、個人情報保護委員会（個人資料保護委員会）が設置された<sup>13)</sup>。改正後の個人情報保護法1-1条1項は、「本法の主管機関は個人情報保護委員会とする」と定める。また、「個人情報保護委員会の設立日から、本法に定める中央目的事業主管機関、直轄市・県（市）政府、および第53条・第55条に規定される機関の権限と責任に関する事項は、当該委員会の管轄に属する」と定める同

---

7) 岡田淳＝北山昇＝小川智史＝松本亮孝著『個人情報保護法』（商事法務、2024年）40頁。

8) 岡田淳＝北山昇＝小川智史＝松本亮孝著・前掲注7）40頁。

9) 個人情報保護委員会資料「個人情報保護委員会について」を参照（<https://www.ppc.go.jp/aboutus/commission/>）。

10) 個人情報保護委員会資料「令和3年改正個人情報保護法について（官民を通じた個人情報保護制度の見直し）」を参照（<https://www.ppc.go.jp/personalinfo/minaoshi/>）。

11) 憲法法廷2022年憲判字第13号判決。

12) 呉曉青「近時の台湾個人情報保護法の改正及び関連ガイドライン」Taiwan Legal Update 12号（2023年）4頁を参照。

13) 川合正倫＝長谷川良和＝鹿はせる＝今野由紀子＝艾蘇「個人情報保護・プライバシー 2023年の振り返りと2024年の展望 ～アジア編～」個人情報保護・データプライバシーニュースレター42号（2024年）3頁を参照。

条2項により、官庁および地方自治体による監督業務が個人情報保護委員会に移行された。

このように、東アジアではデータ保護監督機関が次々に設置されてきたが、一方中国では依然としてデータ保護監督機関が存在せず、既存の特定行政機関が個人情報保護を監督する体制が採用されている。中国では、後述するように、国家インターネット情報部門（以下、「国家網信弁」という）による「統括・協調」の下、関連行政部門が共同で個人情報保護業務を担当する体制が採用されている。しかし、このような体制には問題も指摘されており、データ保護監督機関を設置すべきとの声も強い。

本稿では、データ保護監督機関なき中国の監督体制を概観するとともに、その課題および解決について考察する。結論を先に述べると、中国には専門のデータ保護監督機関がないため（二）、さまざまな問題のリスクが指摘されている（三）。それゆえ、学説は専門のデータ保護監督機関の設置を求めている（四）。

## 二 個人情報保護の職責履行部門における組織・機能・権限

中国には、専門のデータ保護監督機関が存在しない。ここでは、まず個人情報保護法（以下、「個情法」という）の規定を確認し、現行の個人情報保護の職責履行部門における組織（一）と、機能・権限（二）を把握する。

### （一）組織

まずは、個情法60条が定める個人情報保護の職責履行部門の概要を分析する（1）。その上で、各個人情報保護の職責履行部門の組織について、それぞれ詳しく検討する（2～4）。

#### 1 個情法60条

2021年11月1日に施行された個情法は、60条において、「1 国家網信弁は、個人情報保護業務および関連監督管理業務の統括と協調に責任を

負う。国務院の関連部門は、本法および関連する法律・行政法規の規定に基づき、各自の職責の範囲内において個人情報保護および監督管理業務の責任を負う。2 県レベル以上の地方人民政府の関連部門の個人情報保護および監督管理の職責は、国家の関連規定により確定する。前2項に規定する部門は、個人情報保護の職責履行部門と総称する<sup>14)</sup>と定めている。つまり、個人情報保護の職責履行部門には、①国家網信弁、②国務院の関連部門および③県レベル以上の地方人民政府の関連部門が含まれる。

具体的には、本条に基づく監督体制は、横断的な統合と垂直的な管理体制という二つの側面を持つ。

まず、横断的な統合の側面として、本条は「中央国家機関レベルにおける横断的な職責分担を規定し、部門、業界、分野をまたぐ統合的な調整および共同管理の監督体制を構築している」<sup>15)</sup>。権小鳳と劉高峰は、この体制を統括的監督の下での協力的監督「1+Xモデル」<sup>16)</sup>と表現している。このモデルにおいて、「1」は国家網信弁を指し、個人情報保護業務および関連監督管理業務の「統括・協調」を担う中心的な役割を果たす。一方、「+X」は国務院の関連部門および県レベル以上の地方政府の関連部門を指す。これらは法律や行政規則に基づき、それぞれの職務範囲内で個人情報保護業務と監督管理業務を行うという<sup>17)</sup>。

次に、垂直的な管理体制の側面として、本条は「管理階層における縦割りの職責分担を規定し、国家、省（自治区・直轄市）、地級市、県の四層構造による個人情報保護の管理体制を構築している」<sup>18)</sup>（以下「四層管理体制」という）。この体制では、「中央—地方」の垂直管理体制が形成され、行政

14) 翻訳するにあたっては、孫彦『中国個人情報保護法制の実務』（中央経済社、2022年）235頁以下、個人情報保護委員会「中華人民共和国個人情報保護法 仮日本語訳」（[https://www.ppc.go.jp/files/pdf/china\\_pipl\\_provisional-ja.pdf](https://www.ppc.go.jp/files/pdf/china_pipl_provisional-ja.pdf)）を参考にした。以下のそのほかの個情法の規定についても同様。

15) 江必新＝李占国主編・前掲注2）202頁〔李竺娉執筆箇所〕。

16) 権小鳳＝劉高峰「数字化発展中的個人情報保護監管策略思考」産業与政策6期（2021年）77頁。

17) 権小鳳＝劉高峰・前掲注16）77頁。

18) 江必新＝李占国主編・前掲注2）202頁〔李竺娉執筆箇所〕。

部門の上下関係を通じて、中央から地方に至るまでの一貫した管理・監督が可能となる。

## 2 国家網信弁

「1」としての国家網信弁は、個人情報保護業務および関連監督管理業務の「統括・協調」の地位を有する行政部門である。ここでは、国家網信弁の沿革 ((1))、構成 ((2)) および人事 ((3)) に関して、紹介する。

### (1) 沿革

国家網信弁<sup>19)</sup>は、2011年5月に国務院<sup>20)</sup>によって設立された。国家網信弁は、同じく国務院に属する工業情報化部および公安部とともに、「中国のインターネット管理体制を担う“三本柱”」とされた<sup>21)</sup>。つまり、「国家網信弁はコンテンツ管理を担当し、工業情報化部はインターネット産業の管理を、公安部はインターネット上の違法犯罪行為の防止と取締りをそれぞれ担う」<sup>22)</sup>こととされたのである。

しかし、国家網信弁の設置は、国務院弁公庁が国務院の同意を得て発した2011年5月4日の通知に基づいており、法律によって設置され、権限を与えられていたわけではなかった。また、通知で与えられた権限も、明確とは言い難かった<sup>23)</sup>。

そこで、2014年に、「中央ネットワーク安全・情報化指導小組」<sup>24)</sup>(以下、「指導小組」という)が設立されると同時に、国家網信弁は国務院によって再編成された。この段階で、国家網信弁に全国のインターネット情報内容

---

19) 国家網信弁ホームページ (<https://www.cac.gov.cn/>)

20) 国務院、すなわち中央人民政府は、最高国家権力機関の執行機関であり、最高国家行政機関でもある(憲法85条)。

21) 江必新=李占国主編・前掲注2)202頁[李竺娉執筆箇所]。

22) 江必新=李占国主編・前掲注2)202頁[李竺娉執筆箇所]。

23) 土屋大洋「中国のサイバーセキュリティをめぐる霧」US-China Relations Report Vol. 1を参照 (<https://www.jiia.or.jp/column/column-241.html#footnote>)。

24) 邦語での紹介として、湯野基生「中国の国家安全とデータ安全」調査資料(2021-3)151頁。

の管理業務を担当する権限と、「監督管理および法執行に関する権限」<sup>25)</sup>が与えられた。

その後、2018年3月、国家網信弁は指導小組と統合されると同時に、中国共産党中央の直属機関となった。つまり、一方では、中国共産党中央が「党と国家の機構改革深化方案」<sup>26)</sup>を公表し、指導小組を「中国共産党中央ネットワーク安全情報化委員会弁公室」(以下、「中央網信弁」という)に改組した。他方では、国務院が「国務院機構設置の通知」<sup>27)</sup>を公布し、国家網信弁と中央網信弁を統合した(「一つの機構、二つの看板」<sup>28)</sup>)。これにより、国家網信弁は「組織機構の分類上、国務院から共産党中央の下部組織に移された」<sup>29)</sup>。

まとめると、国家網信弁は当初国務院の一部門であったが、その後中央網信弁と統合され、中国共産党中央の直属機関となった。このような国家網信弁の強化・地位向上は、個人情報保護の監督という観点からも重大な意義を持つ。吳錦焜は、このような流れを通じて、「国家網信弁の統括調整における地位が実質的に強化され、個人情報保護の監督業務の推進において、より有利な体制が整えられた」<sup>30)</sup>と指摘している。

---

25) 国発〔2014〕33号「国務院關於授權国家互聯網情報弁公室負責互聯網情報内容管理工作的通知」を参照 ([https://www.cac.gov.cn/2014-08/28/c\\_1112264158.htm](https://www.cac.gov.cn/2014-08/28/c_1112264158.htm))。

26) 中共中央印発「党と国家の機構改革深化方案」を参照 ([https://www.gov.cn/zhengce/202203/content\\_3635301.htm#1](https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635301.htm#1))。

27) 国発〔2018〕6号「国務院機構設置の通知」を参照 ([https://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/24/content\\_5277121.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/24/content_5277121.htm))。

28) 国家網信弁と中央網信弁の統合により、二つの網信弁の公式サイトも統合された。翻訳するにあたっては張翠萍＝陳致遠＝李源＝志賀正帥＝林婧「中国最新法令・政策動向速報(2022年10月号)」脚注11を参考にした ([https://www.nishimura.com/sites/default/files/images/newsletter\\_221014\\_cn.pdf](https://www.nishimura.com/sites/default/files/images/newsletter_221014_cn.pdf))。

29) 孫彦・前掲注14) 24頁。

30) 吳錦焜「我国個人情報保護行政監督的現狀分析」([https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MzAxNDQxNjEYyOQ==&mid=2649813827&idx=4&sn=0a4847bf878042837c73549d068a5190&chksm=8397f32db4e07a3b92d6c4b8592041fdea50ab87602b8edc76627f2267e335b7217af4e2705&scene=27](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAxNDQxNjEYyOQ==&mid=2649813827&idx=4&sn=0a4847bf878042837c73549d068a5190&chksm=8397f32db4e07a3b92d6c4b8592041fdea50ab87602b8edc76627f2267e335b7217af4e2705&scene=27))

## (2) 構成

前述した四層管理体制に基づき、網信弁も「中央網信弁（国家網信弁）—省（自治区・直轄市）網信弁—地級市網信弁—県網信弁」という四層構造を有している。国家網信弁の公式サイト内の「地方網信」<sup>31)</sup> ページや、各省レベルのインターネット情報部門の公式サイト<sup>32)</sup>、関連する新聞記事<sup>33)</sup>から判断すれば、県レベルまで網信弁が設置されていることが確認できる<sup>34)</sup>。しかし、個情法60条が明確に個人情報保護の職責履行部門として定めるのは、国家網信弁だけである。

なお、「国家網信弁の内部機構に関する公開情報は、主任および副主任などの主要な指導者に関する情報のみが示されており、具体的な組織構成を把握することはできない」<sup>35)</sup>。この点について、張濤は、国家網信弁の「組織構造の高度な閉鎖性が、制度的かつ組織的な市民参加を阻害する要因となっている」<sup>36)</sup>と批判している。

## (3) 人事

国家網信弁の指導層は、主任1名と複数の副主任で構成されている<sup>37)</sup>。

---

31) 国家インターネット情報弁公室ホームページに設置されている「地方網信」ページを参照 ([https://www.cac.gov.cn/wxzw/dfwx/A093710index\\_1.htm](https://www.cac.gov.cn/wxzw/dfwx/A093710index_1.htm))。

32) 湖南省網信弁ホームページ (<https://www.hn12377.cn/default/gzdt/list-gzdt.html>)

33) 「桃江县網信弁依法約談違規自媒体負責人」の記事によると、湖南省に所属する桃江县は、網信弁を設置している (<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1676276892899245661&wfr=spider&for=pc>)。

34) 国家網信弁を含めると、全国の省レベル以上の網信弁は合計で33か所にのぼる。具体的には、香港、マカオの二つの特別行政区および台湾を除くと、22の省、5の自治区、4の直轄市、さらに新疆生産建設兵団を合わせた計32か所に省レベルの網信弁が設置されていると考えられる。

35) 張濤「個人情報保護中独立監管機構的組織法構造」河北法学7期（2022年）99頁。

36) 張濤・前掲注35) 99頁。

37) 現時点における国家網信弁は、主任1名と副主任4名で構成されている。なお、2011年に国家網信弁が設立された当初は、主任1名と副主任3名という構成であった。すなわち、主任は常に1名と定められている一方で、副主任の人数については特に規定がない。

前述のとおり、国家網信弁と中央網信弁は一つの組織に統合されたため、主任および副主任は国家網信弁の指導者であると同時に、中央網信弁の管理・指揮権も担う立場にある<sup>38)</sup>。

担当者の選任については、統合前は両機関がそれぞれ独自に行っていたが<sup>39)</sup>、統合後は主に国務院が任免を行っている<sup>40)</sup>と推測される。

なお、国家網信弁の主任および副主任の職務に就任するために、特別な資格要件は設けられていない<sup>41)</sup>。

### 3 国務院の関連部門

個情法は「+X」の一部として国務院の関連部門の職責を明示したものの、「関連部門」や「関連する法律・行政法規の規定」の範囲については明確に定めていない。通説は、職責履行部門として、工業情報化部、公安部、国家市場監督管理総局、および「交通、金融、自然資源、衛生健康、教育、科学との分野を所管する国務院の管理部門」を挙げている<sup>42)</sup>。

ここでは、国務院の関連部門である工業情報化部 ((1))、公安部 ((2))、国家市場監督管理総局 ((3))、その他の部門 ((4)) が管轄する業界分野や

---

38) 現時点では、国家網信弁の主任および副主任は、それぞれ中央網信弁の副主任を兼任している。国家網信弁「弁領導」紹介ページを参照 ([https://www.cac.gov.cn/wxzw/bgs/bld/A09370101index\\_1.htm](https://www.cac.gov.cn/wxzw/bgs/bld/A09370101index_1.htm))。

39) 2018年7月31日、中央網信弁は幹部大会を開き、莊栄文を中央網信弁主任に任命した(中央網信弁「中央網信弁召開幹部大会」記事を参照) ([https://www.cac.gov.cn/2018-08/01/c\\_1123204392.htm](https://www.cac.gov.cn/2018-08/01/c_1123204392.htm))。同年8月21日には、国務院も莊栄文を国家網信弁主任に任命することを公表した(新華網「国務院任免国家工作人員」記事を参照) ([http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/21/c\\_1123302352.htm?baike](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/21/c_1123302352.htm?baike))。

40) 両機関統合された後、国務院は国家網信弁副主任の任免を実施した。2021年には楊小偉を国家網信弁副主任から免職し、2022年には曹淑敏を、2023年には王崧をそれぞれ国家網信弁副主任に任命した。しかし、中央網信弁の人事任免に関する情報は検索で情報は得られず、国家網信弁の公式ホームページに掲載されている情報のみが確認できる。

41) 現時点において、国家網信弁の主任は工学博士であり、副主任4名のうち2名は工学分野の出身、残り2名は法学分野の出身である。なお、特別な資格についての記述はない。

42) 程嘯『個人情報保護法理解与適用』(中国法制出版社、2023年)462頁。

関連する法規範の内容について紹介する。

### (1) 工業情報化部

工業情報化部は、國務院に属する電気通信主管部門である<sup>43)</sup>。工業情報化部の主な職責には、「インターネット業界の管理、情報通信の管理、ネットワークおよび情報セキュリティの管理」などが含まれる<sup>44)</sup>。

工業情報化部は、インターネット業界および電気通信業界の主管部門として、早い段階から個人情報保護の問題に着目してきた。2013年には「電信およびインターネットユーザー個人情報保護規定」<sup>45)</sup>を制定し、同規定の22条および23条において、電気通信事業者やインターネット情報サービス提供者による利用者情報の収集行為に関する規制および行政処罰措置を明確に規定している<sup>46)</sup>。

また、個人情報保護の実務においても、工業情報化部は積極的な役割を果たしている。これまでに単独で、または他の部門と共同で、個人情報保護に関する監督・執行活動を多数実施してきた。例えば、2019年1月、工業情報化部は中央網信弁、公安部、国家市場監督管理総局と共同で「アプリによる個人情報の違法違反収集・使用の専門取締に関する公告」<sup>47)</sup>を

---

43) 中華人民共和国工業情報化部ホームページ (<https://www.miit.gov.cn/>)

44) 中央編弁発〔2015〕17号「中央編弁關於工業情報化部有關職責和機構調整的通知」を参照 ([https://wap.miit.gov.cn/gyhxxhb/jgz/art/2020/art\\_4a8ec0f5dc754b30be418107d0de6c1b.html](https://wap.miit.gov.cn/gyhxxhb/jgz/art/2020/art_4a8ec0f5dc754b30be418107d0de6c1b.html))。

45) 翻訳するにあたっては「中国個人情報保護法Q & A (第1回)」(<https://oneasia.legal/7656>)を参考にした。

46) 電信およびインターネットユーザー個人情報保護規定22条:「電気通信事業者やインターネット情報サービス提供者が本規定の第8条および第12条に違反した場合、電気通信管理機関は職権に基づき、期限を定めた是正命令を出し、警告を与えることができる。また、併せて1万元以下の過料を科すことができる。」

電信およびインターネットユーザー個人情報保護規定23条:「電気通信事業者やインターネット情報サービス提供者が本規定の第9条から第11条、第13条から第16条、第17条第2項に違反した場合、電気通信管理機関は職権に基づき、期限を定めた是正命令を出し、警告を与えることができる。また、併せて1万元以上3万元以下の過料を科し、社会に公表することができる。犯罪が成立する場合は、法律に基づき刑事責任を追及する。」

47) 翻訳するにあたっては「中国個人情報保護法Q & A (第2回)」(<https://>

発表した。また、2021年には、単独で「アプリによるユーザーの権益侵害に対する特別取締り」<sup>48)</sup>を実施している。

## (2) 公安部

公安部は、全国の公安業務における最高指導機関かつ指揮機関である<sup>49)</sup>。公安部は主に、ネットワークセキュリティの観点からアプローチし、インターネット上の違法犯罪活動の防止および取締りを担当している<sup>50)</sup>。

また、個人情報には明示されていないが、「サイバーセキュリティ法」<sup>51)</sup>、「データセキュリティ法」<sup>52)</sup>、「居民身分証法」<sup>53)</sup>などの法律により、公安

---

oneasia.legal/7767#\_ftn2)を参考にした。

48) 「工業情報化部によるアプリ関于开展縦深推進App侵害ユーザー権益專項整治行動的 通知」を参照 ([http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/02/content\\_5531975.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/02/content_5531975.htm))。翻訳するにあたっては環球法律事務所「中国データ関連法制度が成熟に向かう2022年—規制動向のまとめ及び今後の動向の予測」26頁を参考にした ([https://businessandlaw.jp/content/wp-content/uploads/ChinaDataCompliance2022\\_GLO.pdf](https://businessandlaw.jp/content/wp-content/uploads/ChinaDataCompliance2022_GLO.pdf))。

49) 中華人民共和国公安部ホームページ (<https://www.mps.gov.cn/>)。

50) 王新銳＝羅為「安理観法|風険為因、合規有解——四部門『関于开展App違法規定收集ユーザー個人情報專項治理的公告』解説(一)」([https://mp.weixin.qq.com/s/bf17xqQ5m5o\\_Ze9oTzxejA](https://mp.weixin.qq.com/s/bf17xqQ5m5o_Ze9oTzxejA))。

51) サイバーセキュリティ法12条:「公安部は、ネットワークセキュリティ業務の組織および調整を担い、地方各レベル公安機関がネットワークセキュリティに関する監督管理の職責を果たすよう指導および監督を行う。」

サイバーセキュリティ法59条:「公安機関は、ネットワーク運営者が規定に従った措置を講じず、個人情報の漏洩を招いた場合、是正を命じ、過料を科す権限を有する。」

サイバーセキュリティ法64条:「公安機関は、ネットワークセキュリティを害する行為に対し、法に基づき捜査を行い、必要に応じた捜査手段を講じることができる。」

52) データセキュリティ法45条:「公安機関は、国家の安全や社会秩序に関連するデータの違法行為を取締り、その情状が重大な場合、刑事責任を追及することができる。」

データセキュリティ法50条:データセキュリティの保障義務において、公安機関は緊急措置を講じてデータ違法行為を阻止し、かつ関連部門に法に基づき報告する権限を有する。」

53) 居民身分証法14条:「公安機関は、居民身分証の作成、交付および管理業務

部には個人情報保護に関する監督、執行の権限が付与されている。

### (3) 国家市場監督管理総局

国家市場監督管理総局は、市場の監督管理および法執行を担う部門である<sup>54)</sup>。個人情報の違法収集および違法利用行為は、消費者権益の侵害や市場管理の問題に関わることが多いため、「市場監督部門は、もっとも早い段階で個人情報を消費者の一つの個人的権利として位置付け、これを保護する立場をとった」<sup>55)</sup>。そのため、「消費者権益保護法第56条<sup>56)</sup>に基づき、消費者の同意なしに個人情報を収集したり、ダイレクトメールを送信したりする行為に対して処罰を行い」<sup>57)</sup>、また「営業許可証の取消<sup>58)</sup>という行政処罰を科する権限も市場監督部門に付与されている」<sup>59)</sup>。

国家市場監督管理総局による個人情報保護監督業務は、主に消費者保護および市場秩序の維持という側面で機能している。「電子商取引法」<sup>60)</sup>、

---

を担い、個人情報の安全を保障する責任を負う。」

居民身分証法22条：「公安機関は、居民身分証の偽造、改ざん、盗用に関する違法行為を法に基づき捜査し、取り締まる職責を有する。」

54) 国家市場監督管理総局ホームページ (<https://www.samr.gov.cn/>)。

55) 龍衛球主編・前掲注1) 267頁〔劉歆執筆箇所〕。

56) 消費者権益保護法56条：「消費者が個人情報保護を受ける権利を侵害した事業者は、違法所得の没収、違法所得の1倍以上10倍以下（違法所得がない場合は50万元以下）の制裁金、情状が重い場合は事業停止、営業許可証の取消という行政責任を負う。」（翻訳するにあたっては、村上幸隆「消費者権益保護法の改正」日中経協ジャーナル1月号（2014年）31頁を参考にした。）

57) 龍衛球主編・前掲注1) 267-268頁〔劉歆執筆箇所〕。

58) 個情法66条において、営業停止という行政処罰を科する権限を有する行政部門は「関係主管部門」として明示されていないが、通説としては、市場監督管理局がその権限を有しているとされている。

59) 龍衛球主編・前掲注1) 268頁〔劉歆執筆箇所〕。

60) 電子商取引法17条：「電子商取引経営者は、商品またはサービス情報を全面的、切実、確実、適時に開示し、消費者の知る権利と選択権を保障しなければならない。電子商取引経営者は取引の虚構、ユーザー評価の捏造等の方式によって虚偽または誤解を招く商業宣伝をして、消費者を欺瞞し、誤解させてはならない。」

「消費者權益保護法」<sup>61)</sup>、「消費者權益侵害行為処罰弁法」<sup>62)</sup>などの法律および関連規定に基づき、市場監督管理部門は、個人情報の違法処理に対する監督および取締りを行う権限を有する。2019年3月、国家市場監督管理総局は単独で「消費者の個人情報侵害に対する特別取締り」<sup>63)</sup>を実施しており、個人情報保護の分野においても重要な監督機関としての役割を果たしている。

#### (4) 他の部門

個情法60条に基づき、國務院の関連部門のうち「交通、金融、自然資源、衛生健康、教育、科学といった分野における國務院の管理部門」も、個人情報保護の職責履行部門として位置づけられている。

例えば、國務院所管の交通運輸部に所属する郵政管理局は、郵政法に基づき、郵政サービスや郵便サービスに関する個人情報の保護を担当している<sup>64)</sup>。同法35条<sup>65)</sup>の規定に基づき、郵政管理局は、「郵政企業や速達企業

---

61) 消費者權益保護法14条：「消費者は、個人情報法に基づき保護される権利を有する。市場監督管理部門は、企業によるこれらの権利侵害行為を監督する責任を担う。」

消費者權益保護法50条：「消費者の個人情報保護に違反する行為に対し、市場監督管理部門は是正を命じ、違法所得を没収し、状況に応じて過料その他の措置を講じることができる。」

62) 消費者權益侵害行為処罰弁法6条：「事業者が消費者の同意を得ずに個人情報を収集、または目的外利用を行った場合、市場監督管理部門は警告や過料などの処分を下す権限を有する。」

消費者權益侵害行為処罰弁法13条：「消費者の個人情報に関する違法行為について、市場監督管理部門は状況に応じて業務停止命令などの処分を下す権限を有する。」

63) 「市場監督管理総局弁公庁關於开展“守護消費”および打擊侵害消費者個人情報違法行為專項執法行動的告知」を参照 ([http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-12/09/content\\_5459690.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-12/09/content_5459690.htm))。

64) 江必新=郭鋒主編『中華人民共和國個人情報保護法 条文理解与適用』(人民法院出版社、2021年)538頁〔景光強執筆箇所〕。

65) 郵政法35条：「いかなる団体および個人も、他人の郵便物を無断で開封、隠匿、破棄してはならない。法律に別段の定めがある場合を除き、郵政企業およびその従業員は、郵便サービスを利用するユーザーの情報をいかなる団体または個人にも漏洩してはならない。」

が利用者の郵政・郵便サービスに関する個人情報などを違法に提供する行為に対し、行政処罰を科する権限を有する」<sup>66)</sup>。

また、金融情報の監督管理を担う中国人民銀行<sup>67)</sup>、個人の医療情報を監督する国家衛生健康委員会<sup>68)</sup>、個人の教育情報を監督する教育部<sup>69)</sup>など、國務院に属する各分野の主管部門は、それぞれ法律・法規および部門規則によって付与された権限の範囲内で、個人情報に関する行政監督責任を負っている<sup>70)</sup>。

#### 4 県レベル以上の地方人民政府の関連部門

「+X」の一部を構成する県レベル以上の地方人民政府の関連部門も、個人情報保護の職責履行部門に該当する。しかし、國務院の関連部門と同様に、個情法では県レベル以上の地方人民政府の関連部門に関する具体的

---

郵政法76条：「郵政企業や速達企業が、ユーザーによる郵便または速達サービスの利用に関する情報を違法に提供し、犯罪に該当しない場合、郵政管理部門は是正命令を出し、違法所得を没収し、1万元以上5万元以下の過料を科すことができる。また、郵政企業に対しては、直接責任を負う管理者およびその他の責任者に対して処分を行う。速達企業の場合、郵政管理部門は営業停止命令や速達業務の営業許可証の取り消しを命じることもできる。郵政企業および速達企業の従業員が前項に該当する違法行為を行い、犯罪に該当しない場合、郵政管理部門は是正命令を出し、違法所得を没収し、5千元以上1万元以下の過料を科すことができる。」

66) 江必新＝郭鋒主編・前掲注64) 538頁〔景光強執筆箇所〕。

67) 中国人民銀行は「銀行」という名称を有するが、通常の商業銀行ではなく、國務院の構成部門の一つとして、金融政策の策定や他の銀行の管理を担う行政機関である。

68) 国家衛生健康委員会の職責は、国家の衛生健康政策の策定と実施、医療衛生制度改革の推進、公衆衛生の管理強化、並びに国民の健康の保障にある。

69) 教育部の職責は、国家の教育政策の策定と実施、教育体制改革の推進、並びに全国の教育活動の統括を担うことである。

70) 例えば、金融情報の保護と関わる「中国人民銀行金融消費者權益保護實施弁法」(翻訳するにあたっては「諸外国における金融制度の概要に関する調査(各国比較表)」(<https://www.fsa.go.jp/common/about/research/20230529/02.pdf>)を参考にした)や、医療情報保護と関わる「醫師法」、教育情報保護と関わる「民法典」など。

な規定は明示されていない。

中国の行政体系においては、國務院と地方人民政府の部門設定には「中央—地方」の対応関係が存在する。「一般に、國務院の関連部門が特定の行政管理責任を負う場合、県レベル以上の地方人民政府における対応部門も同様の行政管理責任を負う」<sup>71)</sup>。この対応関係を踏まえれば、國務院の関連部門が個人情報および関連する法律・行政法規に従い、各自の職責範囲内で個人情報の保護および監督管理を行うのと同様に、「県レベル以上の地方人民政府の対応部門も、それぞれの職責範囲内で個人情報の保護および監督管理を担うべきである」<sup>72)</sup>と考えられる。

## (二) 機能・権限

個人情報法は、専門のデータ保護監督機関を設置せず、既存の各行政部門に個人情報保護の職責を付与した。具体的には、各職責履行部門の所掌事務（1）および個人情報保護義務の履行に必要な権限を明確化し（2）、個人情報処理者に対する監督管理の枠組みを構築した。

### 1 所掌事務

まずは、個人情報保護の職責履行部門の所掌事務を紹介する。個人情報法は、個人情報保護の職責履行部門における共通機能（(1)）を規定しつつ、国家網信弁の「統括・協調」機能を特に強調している（(2)）。

#### (1) 共通機能（個人情報法61条）

個人情報法61条は、すべての個人情報保護の職責履行部門に対して次の五つの共通機能を付与している。①広報教育<sup>73)</sup>・個人情報処理者に対する指

71) 江必新=郭鋒主編・前掲注64) 539頁〔景光強執筆箇所〕。

72) 江必新=郭鋒主編・前掲注64) 539頁〔景光強執筆箇所〕。

73) 例えば、国家網信弁は個人情報保護に関する教育活動の一環として、毎年9月7日には「個人情報保護日」を設けた。この日は、ネットワークセキュリティに関する知識の普及や、ネットワークセキュリティ意識喚起などを目的としたイベントが開催され、市民に対し、国家の関連法規の遵守を促すとともに、安全で健全なネットワーク環境の整備が推進されている。（「保護個人情報安全 营造人人安心的ネット環境」記事を参照）(<https://www.cac.gov.cn/2024->

導・監督機能、②苦情の申立および通報の受理・処理機能<sup>74)</sup>、③アプリケーション等における個人情報保護の状況に対する評価・結果公表機能<sup>75)</sup>、④違法な個人情報処理活動に対する調査・処理機能<sup>76)</sup>、および⑤法律または行政法規の規定するその他の機能である。

## (2) 国家網信弁の「統括・協調」機能 (個情法62条)

国家網信弁は2011年の設立当初、インターネット情報に関する基本方針の実施、インターネット情報伝播の法制度の構築の推進、関連部門によるインターネット情報内容管理の強化を指導・調整・督促することを主な職務として担っており<sup>77)</sup>、「主としてマクロ的な政策指導に偏重している」<sup>78)</sup>とされる。2014年の再編後、監督管理および法執行に関する権限が追加されたものの、「その中核的な職務は依然として国家のネットワーク安全および情報化の法治建設を推進することであり、個人情報保護は“ネットワーク安全および情報化の法治建設”の一部に過ぎない」<sup>79)</sup>と指摘されている。

---

09/08/c\_1727490957407652.htm)。

74) 例えば、国家網信弁の公式サイトには、苦情の受付窓口 (<https://www.12377.cn/allreportcenter/tertel/allreportcenter/tertel.html>) が設置されており、いつでも苦情や通報を受理することができる。

75) 例えば、国家網信弁は、フードデリバリーアプリ、オンラインショッピングアプリ、ブラウザアプリなど、市民に広く利用されているアプリにおける個人情報の収集状況をテストし、その結果を国家網信弁のウェブサイト公表している (<https://search.cac.gov.cn/cms/cmsadmin/infopub/gjjs.jsp?huopro=App%E4%B8%AA%E4%BA%BA%E4%BF%A1%E6%81%AF%E6%94%B6%E9%9B%86%E6%83%85%E5%86%B5%E6%B5%8B%E8%AF%95%E6%8A%A5%E5%91%8A&pubtype=S&pubpath=portal&templateid=1563339473064626&startDate=&endDate=&searchfield=&sort=0&webappcode=A09&searchdir=A09>)。

76) 具体的にどのような措置を講じることができるのかについては、権限の部分で論じる。

77) 中央政府記事「国家互聯網信息弁公室設立」([https://www.gov.cn/rsrm/2011-05/04/content\\_1857301.htm](https://www.gov.cn/rsrm/2011-05/04/content_1857301.htm))、「国家インターネット情報弁公室が設立」([https://spc.jst.go.jp/news/110501/topic\\_3\\_03.html](https://spc.jst.go.jp/news/110501/topic_3_03.html))を参照。

78) 張濤・前掲注35) 101頁。

79) 張濤・前掲注35) 101頁。

2021年に制定された個情法は、国家網信弁に「統括・協調」機能を付与した。個情法60条1項によれば、国家網信弁は個人情報保護業務および関連監督管理業務の「統括・協調」を担う部門である。また、個情法62条<sup>80)</sup>においては、「統括・協調」の具体的な内容が定められている。同条からすれば、「統括・協調」の特別な機能は、主に個人情報保護に関連する規則や基準の制定（弁法の制定<sup>81)</sup>など）、個人情報保護体制の構築・推進、個人苦情申立てメカニズムの整備といった側面に表れている。

## 2 権限

次に、個人情報保護の職責履行部門の権限を紹介する。個人情報保護の職責履行部門は、一般措置を実施する権限（(1)）、面談やコンプライアンス監査を要求する権限（(2)）、違法処理に行政処罰を科する権限を有する（(3)）。

### (1) 一般措置（個情法63条）

個人情報保護の職責履行部門は、個人情報保護に関する職責を履行するにあたり、次の四つの措置を講じることができる（個情法63条1項）。すなわち、①関係当事者に対し質問し、個人情報処理活動に関する状況を調査

---

80) 個情法62条：「国家網信弁は、関連部門を統括・協調させ、本法に基づき以下の個人情報保護に関する職務を推進する：①個人情報保護の具体的な規則および基準を制定すること、②小規模な個人情報処理者が敏感個人情報、顔識別および人工知能等の新しい技術または新しいアプリケーションを収集することにつき、専門的な個人情報保護規則および基準を制定すること、③安全で便利な電磁的身分認証技術の研究開発および推進応用を支援し、インターネットにおける公的個人認証役務の構築を推進すること、④個人情報に関する社会的保護システムの構築を推進し、関係機構が個人情報保護評価および認証役務を展開することを支援すること、⑤個人情報保護に関する苦情の申立ておよび通報に対する職務の体制を完備すること」。

81) 国家網信弁は、「個人情報域外移転標準契約弁法」（2023年）、「個人情報保護コンプライアンス監査管理弁法（意見募集稿）」（2023年）、「生成人工知能サービス管理暫定弁法」（2023年）、「網信部門行政執法程序規定」（2023年）、「児童個人情報保護規則」（2019年）など、多数の弁法や規則を制定し、個人情報保護に関する職責を遂行している。

すること<sup>82)</sup>、②当事者および個人情報処理活動が関係する契約、記録および帳簿およびその他の関係資料を閲覧および複製すること<sup>83)</sup>、③実地調査を実施し、違法と疑われる個人情報処理活動について調査を行うこと<sup>84)</sup>、④個人情報処理行為と関係する設備および物品を調査、封鎖または差押えを行うこと<sup>85)</sup>、である。

## (2) 面談・コンプライアンス監査 (個情法64条)

個人情報保護の職責履行部門は、面談およびコンプライアンス監査の権限を有する (個情法64条1項)。

「面談」とは、「行政監督管理権を有する行政主体が、監督対象となる行政相手方に問題が発生した際、違法行為の発生を防ぐため、事前に指定した時間と場所で行政相手方とコミュニケーションを取り、警告や指導を行う非強制的な行政行為である」<sup>86)</sup>。

「コンプライアンス監査」とは、「個人情報保護の職責履行部門が個人情報処理者に対し、専門機構による監査を受けるよう求めるものである」<sup>87)</sup>。

82) 個人情報保護に関する職務を遂行する際、質問の対象には、個人情報保護責任者、関連する従業員、あるいは被害を受けた個人が含まれる (江必新=郭鋒主編・前掲注64) 569頁 [李予霞執筆箇所]。

83) 個人情報処理活動において、閲覧および複製が必要な主な資料として、合法性の証明に関する資料 (例えば、情報主体の同意に基づく個人情報処理の場合は、情報主体に対する事前通知や同意取得を示す証拠資料) や、内部管理制度および実務規程 (個情法51条1項)、コンプライアンス監査記録 (個情法54条) および個人情報保護影響評価記録 (個情法55条) なども、調査対象となる可能性がある。

84) 具体的には、「実地調査において、帳簿の閲覧、データ収集、管理制度の確認などを通じ、個人情報の処理方法や暗号化・匿名化といった安全技術措置、処理手順を包括的に調査し、違法な処理行為が存在するかどうかを判断することである。(張新宝主編『中華人民共和國個人情報保護法 釈義』(人民出版社、2021年) 478頁。)

85) 封鎖および差押えの期間については特段の規定がないため、行政強制法25条1項に基づき、通常の期限は30日を超えず、延長する場合も60日上限とする。

86) 徐永涛「我国行政約談的理論基礎及法治化」東岳論叢12期 (2014年) 168-173頁。

87) 周漢華=周輝主編『個人情報保護法条文精解与適用指引』(法律出版社、

その主な対象は、「個人情報保護の職責履行部門が発見した個人情報処理活動におけるリスクや個人情報セキュリティ事件である」<sup>88)</sup>。しかし、現時点では、「面談が所定の権限および手続に従って実施されるべきことを明確にしているものの、具体的な権限や手続については明示されていない」<sup>89)</sup> ため、「今後の立法や主管部門の規定において、さらなる明確化が求められる」とされる<sup>90)</sup>。

### (3) 民間主体に科する行政処罰（個情法66条）

個情法66条<sup>91)</sup>は、個情法に違反した個人情報処理行為や、本法が規定する個人情報保護義務を履行しなかった場合に、個人情報保護の職責履行部門が行政処罰を科することができる」と規定している。

本条は、行政処罰の対象を明確には規定していないが、その対象は個人情報処理者であると解される。「個人情報処理者」とは、「個人情報の処理活動において、処理目的および処理方法を自ら決定する組織または個人」

---

2022年) 368頁〔孫南翔執筆箇所〕。

88) 周漢華＝周輝主編・前掲注87) 369頁〔孫南翔執筆箇所〕。

89) 張平主編『中華人民共和國個人情報保護法 理解適用与案例解説』（中国法制出版社、2021年）247頁。

90) 張平主編・前掲注89) 247頁。

91) 個情法66条：「本法の規定に違反して個人情報を処理し、個人情報の処理にあたって本法の規定する個人情報保護義務を履行しない場合、個人情報保護の職責履行部門は是正を命じ、警告し、違法所得を没収し、違法に個人情報を取り扱うアプリケーションに対してサービス提供の一時停止または終了を命じる。是正しない場合、加えて100万人民元以下の過料を科す。直接責任を負う管理履行部門責任者およびその他の直接責任を負う者に対し1万人民元以上10万人民元以下の過料を科す。前項に定める違法行為が存在し、状況が重い場合、省レベル以上の個人情報保護の職責履行部門は是正を命じ、違法所得を没収し、かつ5000万人民元以下または前年度の売上の5%以下の過料を科し、かつ関連する業務を一時停止し、または業務を停止し矯正させ、関連する業務許可または営業許可を取消すよう関係主管部門に通報することができる。直接責任を負う管理責任者履行部門およびその他の直接責任を負う者に対し10万人民元以上100万人民元以下の過料を科し、かつ一定期間内に関連する企業の取締役、監査役および上級管理職並びに個人情報保護責任者となることの禁止を決定することができる。」

である（個情法73条1項）。したがって、理論上は、民間主体か行政部門を問わず、個人情報の収集・処理・利用を行うすべての主体が「個人情報処理者」に該当する<sup>92)</sup>。しかし、個情法68条<sup>93)</sup>には、国家機関が個人情報を違法に処理した場合に適用される特別な規定が設けられており、「国家機関が個人情報を違法に処理する場合は、個人情報保護法68条に基づいて処理されるべき」<sup>94)</sup>と明示されている。この規定により、66条に基づく行政処罰の対象は国家機関を除く民間主体に限定されると解釈するのが適当であろう。

### (三) 小 括

まとめると、中国では、専門のデータ保護監督機関が設けられておらず、既存の行政部門が個人情報保護の職責履行部門として、個人情報保護の監督を担っている。具体的には、「1+Xモデル」が採用されている。「1」は国家網信弁を指し、「+X」には、工業情報化部、公安部、国家市場監督管理総局、郵政管理局、中国人民銀行、国家衛生健康委員会、教育部などが含まれる。また、地方レベルでは、國務院の関連部門に対応する部門が個人情報保護の職責を担う。

これらの職責履行部門には、広報・指導、苦情申立、アプリ等の評価・結果公表、違法処理活動の調査・対処、法定のその他の機能が付与されている（個情法61条）。また、国家網信弁は「統括・協調」機能を有し、規則・基準の制定や苦情申立てメカニズムの整備などを担う（個情法62条）。

さらに、個人情報保護義務の履行のため、職責履行部門は、個人情報処理者に対して、質問や資料閲覧・複製、実地調査、封鎖・差押えの権限を

---

92) 孫彦・前掲注14) 8頁を参照。

93) 個情法68条：「国家機関が本法の規定する個人情報保護義務を履行しない場合、当該国家機関の上級機関または個人情報保護の職責履行部門が是正を命じる。直接責任を負う管理責任者及びその他の直接責任を負う者に、法に基づき処分を下す。個人情報保護の職責履行部門の職員が、職務を軽んじ、職権を濫用し、または情実にとらわれて不正行為をし、それが犯罪に該当しない場合、法に基づき処分を下す。」

94) 彭鋢「論個人情報保護行政処罰制度」行政法学研究4期（2022年）42頁。

有するほか（個情法63条）、面談やコンプライアンス監査を要求することもできる（個情法64条）。また、民間主体による違法な個人情報処理に対して、行政処罰を科すこともできる（個情法66条）。

### 三 データ保護監督機関の不存在による問題

このように、個人情報保護の職責履行部門にはさまざまな任務や権限が与えられているものの、これらは専門のデータ保護監督機関ではない。この点、学説では、データ保護監督機関が存在しないことで、さまざまな懸念・リスクが生じうると指摘されている（一～四）。

#### （一） 職責履行部門に対する独立した監督の欠如

まず、個人情報保護の職責履行部門に対する独立した監督が存在しない。前述のように、個人情報保護の職責履行部門の多くは、自らも重要な個人情報処理者である。個人情報保護の職責履行部門は、「その社会管理職務に基づき、市民の個人情報を容易に収集し、膨大な情報データベースを構築することができる」<sup>95)</sup>。例えば、公安機関は市民の多くの個人情報を収集・管理している一方で、その執行行為自体が個人情報の侵害リスクを伴う可能性がある<sup>96)</sup>。実際、過去には警察官が市民の個人情報を転売し、不正利益を得た事件が発生した<sup>97)</sup>。また、「天網工程」<sup>98)</sup>の普及により、

95) 崔夢雪「個人情報保護の行政法制度考察」上海法学研究 19 卷（2020 年）37 頁。

96) 譚俊「大数技術在警察執法中的應用及挑戰」行政法學研究 6 期（2018 年）128 頁。

97) 「侵犯公民個人情報犯罪訴訟典型案例 1 韓某等侵犯公民個人情報案」を参照（[https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/201705/t20170516\\_190645\\_1.shtml](https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/201705/t20170516_190645_1.shtml)）。

98) 「天網工程」とは、「繁華街など都市中心部の交通、人の流れをビデオカメラで監視し、その映像を記録する」プロジェクトである。「カメラは交通の要衝、治安上重要なスポット、公共施設、ホテル、学校、病院などを中心に設置され、コントロール・センターを経て公安機関の各部署に情報として配信された」。「ビデオカメラによる監視は、自動車、自転車、歩行者に分類されて管理され、自動車と自転車についてはその車種などが、歩行者については着衣、性別、年齢などが識別、記録された」。「2011 年から天網工程は公安部単独のプロジェクト」。

「顔認識や指紋認識、車両識別などの技術が捜査活動に広汎に用いられるようになった」<sup>99)</sup> ことで、市民の個人情報権益が侵害される懸念が深まっている。

このように、「監督者と被監督者が一体化している」<sup>100)</sup> という現状を、張濤は「独立性や中立性の要請に明らかに反している」<sup>101)</sup> と非難する。また、倪朝は、「監督者が……部門のイメージや外部からの責任追及を懸念し、自らの問題を隠蔽する可能性もある」<sup>102)</sup> と指摘する。

## (二) 個人情報保護業務の後回し

次に、個人情報保護の監督が後回しにされる恐れがある。つまり、「多くの監督機構は複数の職務を担っており、その核心的な職務は必ずしも個人情報保護ではない」<sup>103)</sup>。そのため、職責履行部門が「限られた資源の中で、行政機関は国家や社会の重大なセキュリティ問題に重点的に対応する傾向があり、比較的重要度が低いと見なされる個人情報保護の監督は後回しにされる可能性がある」<sup>104)</sup> と、蔣都都と楊解君は指摘する。

実際、国家網信弁も、その「職能は……ネットワークセキュリティおよび情報化建設の業務に偏っている」<sup>105)</sup> ため、「実際の監督業務を各関連部門に依存せざるを得ない」<sup>106)</sup> とか、「各種のキャンペーン的な取締りに過

---

トから、公安部中心に情報産業部等の関連部局も参加する国家的規模のプロジェクトとして展開されることになった。「2017年末の時点で、駅、バス停、商業・娯楽施設等の公共の場所に設置された顔認証用ビデオカメラの数は、全国で1.7億台に達したという」。(石本茂彦＝松尾剛行＝森脇章編『中国のデジタル戦略と法』(弘文堂、2022年) 264-265頁〔田中信用執筆箇所〕。)

99) 張濤・前掲注35) 99頁。

100) 張濤・前掲注35) 99頁。

101) 張濤・前掲注35) 99頁。

102) 倪朝「論個人情報保護機構的組織優化」河北法学10期(2023年)192頁。

103) 張濤・前掲注35) 100頁。

104) 蔣都都＝楊解君「大数据時代的情報公益訴訟探討——以公眾的個人情報保護為聚焦」廣西社会科学5期(2019年)110頁。

105) 高秦偉「論個人情報保護の專責機關」法学評論6期(2021年)114頁。

106) 楊帆＝劉業「個人情報保護的“公私並行”路徑：我國法律實踐及歐美啓示」

度に依存」<sup>107)</sup> しかねないなどと指摘されている。

### (三) 職責履行部門ごとの運用の相違

孫彦は、「複数の当局による法執行の構造」の「デメリット」として、「各当局の執行基準が異なる可能性があること」を挙げている<sup>108)</sup>。

これは、個人情報保護に関する法令が散在している中国では、特に深刻な問題となる。崔夢雪によれば、現時点で、個人情報保護を明確に規定している行政法律は約20本に上り<sup>109)</sup>、部門規章<sup>110)</sup>は50本以上<sup>111)</sup>、さらに地方性法規<sup>112)</sup>は400本にも及ぶという<sup>113)</sup>。

なお、上述の通り、国家網信弁には「統括・協調」機能が付与されているが、国家網信弁は他の職責履行部門に対して「指導的地位を有するわけではなく、各主管部門は平等な立場」<sup>114)</sup>にある。したがって、「各機関が統一的な調整メカニズムを欠く」<sup>115)</sup>状況が生じていることに変わりはない。

### (四) 監督の空白地帯・重複

前述のとおり、個情法は「1 + X」の監督体制を規定しているが、この「+ X」に該当する職責履行部門が何かは明らかでない。そのため、ある

---

国際経済法学刊2期(2021年)65頁。

107) 張濤・前掲注35) 100頁。

108) 孫彦・前掲注14) 23頁。

109) 崔夢雪・前掲注95) 34頁。

110) 部門規章とは、「國務院各部門が法律および國務院の行政法規、決定、命令に基づき、当該部門の権限内で規定の手續に従って制定する、規定、弁法、規則等の規範性文書の総称である」。(白出博之「中国立法法の改正について(4・完)」ICD NEWS 77号(2018年)106頁。)

111) 崔夢雪・前掲注95) 35頁。

112) 地方性法規とは、「省・自治区・直轄市および設区市・自治州の人民政府が、法律・行政法規・地方性法規に基づくとともに、法定手續に従って制定する、管轄地域の行政管理業務に普遍的に適用される規定・弁法・規則等の規範性文書の総称である」。(白出博之・前掲注110) 111頁。)

113) 崔夢雪・前掲注95) 35頁。

114) 張平主編・前掲注89) 235頁。

115) 張濤・前掲注35) 100頁。

行政部門が職責履行部門であるかどうかの判断は困難である<sup>116)</sup>。呉紅強の言葉を借りれば、個情法60条「第1項で明示されている国家網信弁を除き、他の部門については本条の規定のみを根拠として、個人情報保護の職責履行部門であると直接認定することは困難である」<sup>117)</sup>といえよう。

これにより、一方では、「複数の当局より重複して調査・処罰される可能性がある」<sup>118)</sup>。彭錚によれば、具体的には以下の二つのケースが生じるとされる。一つは、①「同一の個人情報保護法違反行為について、網信弁が処罰を行うことも、特定の行政主管部門が処罰を行うこともできる」<sup>119)</sup>ケースである。もう一つは、②「同一の行為が個人情報保護法に違反すると同時に、他の行政管理分野の規範にも違反する場合」であり、このようなケースでは、「網信弁と行政主管部門の双方が処罰を行うことができる」<sup>120)</sup>という。

他方では、逆に、「主管当局の無い空白地帯が存在してしまう」<sup>121)</sup>可能性もある。鄧輝は、次のように指摘する。「立法上、監督機関に関する統一的な規定が欠如しているため、中国における個人情報保護の実務に深刻な影響が及んでいる。例えば、一部の分野の立法には監督主体に関する規定がまったく存在しない。また、監督主体、監督措置、および法的責任に関する規定が欠如しているため、実質的に監督責任を果たすべき機関が存在しないと同様の状況にある。さらに、法律の規定がある場合でも、具体的な監督機関を特定することが困難なケースも見られる。例えば、消費者およびネット上の個人情報保護の分野において、「関連行政部門」（『消費者權益保護法』第32条）や「関連機関」（『サイバーセキュリティ法』第8条第1項）が具体的にどの行政部門または機関を指すのかについて、立法上明

---

116) 鄧輝「我国個人情報保護行政監管的立法選択」交大法学2期（2020年）144頁。

117) 周漢華＝周輝主編・前掲注87) 350頁〔呉紅強執筆箇所〕。

118) 孫彦・前掲注14) 23頁。

119) 彭錚・前掲注94) 39頁。

120) 彭錚・前掲注94) 39頁。

121) 孫彦・前掲注14) 23頁。

確な説明がなされていない。そのため、監督義務を負うべき機関が責任を押し付け合い、職責を回避する可能性がある」<sup>122)</sup>。

## (五) 小 括

まとめると、専門のデータ保護監督機関が存在しないことで、さまざまなリスク・問題が生じると指摘されている。それらは、職責履行部門に対する独立した監督の欠如、個人情報保護業務の後回し、職責履行部門ごとの運用の相違、監督の空白地帯・重複に整理できる。

## 四 データ保護監督機関の構築をめぐる学説の動向

このように、中国には専門のデータ保護監督機関がないため、さまざまな問題が生じている。そのため、学説は専門のデータ保護監督機関の設置を欲している。ここでは、個人情報保護法成立前の専門家建議稿の議論(一)と、個人情報保護法成立後の直近の学説の議論を紹介する(二)<sup>123)</sup>。

### (一) 二つの専門家建議稿

個人情報法がまだ立法段階にあった頃、専門家による建議稿が3件提出された<sup>124)</sup>。その中で、個人情報の保護のために専門のデータ保護監督機関の設置を提言しているのは、周漢華が提案した「中華人民共和国個人情報保護法(専門家建議稿)及立法研究報告」(以下、「周案」という)と(1)、張新宝と葛鑫が提案した「個人情報保護法(専門家建議稿)及立法理由書」(以下、「張=葛案」という)である(2)。

#### 1 周案(2006年)

周案は、國務院情報弁公室の委託を受けて、中国社会科学院法学研究所

---

122) 鄧輝・前掲注116) 144頁。

123) 中国の個人情報保護法は2021年8月に成立し、同年11月に正式に施行された。

124) 高秦偉・前掲注105) 115頁。

の周漢華が作成した<sup>125)</sup>。

周案は、57条〔復議案件決定メカニズムと情報委員会〕において、「情報委員会」の構築を主張している。57条は、「条件が整った地域において、政府情報資源主管部門は、本部門以外の専門家を取り入れ、独立した情報委員会を編成し、行政復議の申立の受理、行政復議の決定、その他の行政管理権限を行使する」<sup>126)</sup>と定めている。

周案によれば、情報委員会の設置には主に以下の意義がある。

まず、「中立交つ独立した情報委員会」<sup>127)</sup>の設置により、「制度の有効性を保証し、また国際社会の一般的要求にも適合する」<sup>128)</sup>という効果が期待されるという。

次に、「もし専門家建議稿で想定されている独立した情報委員会が設立されれば、政府の意思決定の公開性、民主性および科学性が実質的に向上し、権力濫用が抑制される可能性が高まる」<sup>129)</sup>という。

## 2 張＝葛案 (2019年)

張＝葛案は、国家社会科学資金の重大項目として<sup>130)</sup>、張新宝教授が主導した「インターネットセキュリティー主要問題立法研究」という研究の

---

125) 周案については、葛虹「中国における個人情報保護に関する立法の動向(-)」  
広島法学33巻1号(2009年)49頁以下を参照。

126) 周漢華『中華人民共和国個人情報保護法(専門家建議稿)及立法研究報告』  
(法律出版社、2006年版)20頁。

127) 周漢華・前掲注126)65頁。

128) 周漢華・前掲注126)65頁。

129) 周漢華・前掲注126)60頁。

130) 国家社会科学資金とは、「中央政府の国家予算によって支えられている」  
研究資金である。「国家社会科学基金の下に、重大項目(プロジェクト)、年度  
項目、青年項目、後期資金項目、中華學術外訳項目、西部項目、特別委託項目  
等の基金が設立されている」。(三菱総合研究所「諸外国の人文科学・社会科学に  
おける自然科学との連携方策及び評価方法等の振興施策に関する調査」(平成  
29年3月)55頁)([https://www.mext.go.jp/a\\_menu/kagaku/kihon/\\_icsFiles/afieldfile/2019/06/04/1404334\\_03.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/kagaku/kihon/_icsFiles/afieldfile/2019/06/04/1404334_03.pdf))。

最終成果である<sup>131)</sup>。

周案と異なり、張＝葛案は個情法施行により近い時期に提案されたものである。高秦偉は、張＝葛案について、「デジタル時代において、各主管部門の業務がいずれも個人情報保護に関与していることを観察し、そのため、統括・協調職能の設計を強調した」<sup>132)</sup>と評価している。

まず、張＝葛案は、国家網信弁の指導的地位を明示している。張＝葛案4条「監督管理体制」1項において、「国家網信部門は、個人情報保護業務および関連する監督管理業務の統括・調整・指導を担当する」と規定している。その理由として、「国家網信部門を個人情報保護監督業務の主管機関とし、その統括・調整・指導・監督を担う統一的な権威機関と位置づけることで、一定程度まで他国の個人情報保護専門機関に対応し得る」<sup>133)</sup>。また、「主要な監督機関を明確にすることで、執行力の分散、責任の押し付け合い、非効率性といった弊害を回避できる」<sup>134)</sup>という。

さらに、張＝葛案は、国家網信弁内部における個人情報保護委員会の設置を主張している。つまり、「実務面においては、国家網信部門内に個人情報保護委員会を設置し、國務院の各主管部門を参加させることで、国家レベルにおける個人情報保護業務の最高次元の議事・協調機関を形成することも可能である」<sup>135)</sup>という。

## (二) 個人情報保護法成立後の学説

個情法が施行された後、その課題などが浮き彫りになる中で、再びデータ保護監督機関の設置を求める学説が提起されるようになった。その中でも、張濤（1）と倪朝（2）の主張は、特に検討に値する。

---

131) 張新宝＝葛鑫『個人情報保護法（専門家建議稿）及立法理由書』（中国人民大学出版社、2021年）1頁。

132) 高秦偉・前掲注105) 115頁。

133) 張新宝＝葛鑫・前掲注131) 10頁。

134) 張新宝＝葛鑫・前掲注131) 10頁。

135) 張新宝＝葛鑫・前掲注131) 10頁。

## 1 張濤の主張 (2022年)

張濤は、一元的データ監督機関の設置を重視している。「個人情報保護法は、“個人情報保護の職責履行部門”に対してその職責、権限、監督措置等を規定しているにもかかわらず、我が国の個人情報保護監督の執行における“九龍治水”の状況を変えるに至っていない」という現状を非難し<sup>136)</sup>、この状況では「ビックデータ時代における個人情報保護が直面する新たな挑戦に適応し難い」<sup>137)</sup>と指摘する。

また、国家個人情報保護委員会の組織モデルの設計について、張濤は「日本の経験を参考にすることができる」<sup>138)</sup>と述べ、その理由として、「日本の組織モデルは、規制理論における独立監督機関の基本原則を十分に吸収している一方で、その“行政性”<sup>139)</sup>を完全には放棄しておらず、我が国の状況に比較的適している」<sup>140)</sup>ことを挙げている。

その上で、張濤は国家個人情報保護委員会の具体的な制度設計——法的地位、組織構造、基本的職務、問責メカニズムの各側面——に言及している。

まず、法的地位に関しては、「個人情報保護法において、国家個人情報保護委員会が個人情報保護の監督管理業務を統一的に担当することを明確に規定すべきである」<sup>141)</sup>という。

次に、組織構造に関しては、「国家個人情報保護委員会の責任者および職員の任用要件を明確に定めるべきである」<sup>142)</sup>とする。

さらに、基本的職務に関しては、「現行の個人情報保護法第61条および第62条の規定を統合し、国家個人情報保護委員会の基本的職務を統一的に規定すべきである」<sup>143)</sup>と提案し、問責メカニズムについては、「人民検

---

136) 張濤・前掲注35) 118頁。

137) 張濤・前掲注35) 118頁。

138) 張濤・前掲注35) 113頁。

139) しかし、この「行政性」について、張濤は詳しく説明を述べていない。

140) 張濤・前掲注35) 113頁。

141) 張濤・前掲注35) 113頁。

142) 張濤・前掲注35) 114頁。

143) 張濤・前掲注35) 115頁。

察院を通じて検察提案や公益訴訟などの手段を活用し、検察監督を強化することができる<sup>144)</sup>と述べている。

## 2 倪朝の主張（2023年）

倪朝は、国家機関における個人情報の処理を規制する監督機関の設置に焦点を当てる。そのため、「国家機関における個人情報処理を監督する独立機関の構築<sup>145)</sup>」を提案する。具体的には、国家機関内部の監督機関と国家機関外部の監督機関を設置することを主張している<sup>146)</sup>。

### (1) 国家機関内部における監督機関

まず、各国家機関の内部において、倪朝は、「独立する機関<sup>147)</sup>」を設置し、内部リソースを活用して個人情報に関するリスクをみなもとから排除することが求められる<sup>148)</sup>とする。そして、そのような機関の組織構造については、「各機関内の組織、職責、および権限を適度に精細化し、専門的な個人情報保護監督力を形成すべきである<sup>149)</sup>」としている。

また、各国家機関内部の監督機関においては、「まず法制担当機関が当該部門内の情報処理に対する監督を担い、次第に内部に個人情報保護の監督職責を専任して担う機関を設置すべきである<sup>150)</sup>」とする。これにより、「監督機関と具体的な執行機関との効果的な分離を実現する<sup>151)</sup>」ことが可能になるという。

---

144) 張濤・前掲注35) 118頁。

145) 倪朝・前掲注102) 200頁。

146) 倪朝・前掲注102) 199頁。

147) 行政部門内部の独立した機関について、倪朝はアメリカの政府説明責任局の例を挙げている。「アメリカの政府説明責任局（GAO）の報告によれば、各政府機関には専任の上級プライバシー責任者を配置する必要があり、行政機関の運営全体に浸透することで、具体的な実施機関がプライバシー保護要件を確実に遵守できるよう指導する役割を果たすべきであるとされている」（倪朝・前掲注102) 199頁）。

148) 倪朝・前掲注102) 199頁。

149) 倪朝・前掲注102) 199頁。

150) 倪朝・前掲注102) 199頁。

151) 倪朝・前掲注102) 199頁。

加えて、「監督を担う専任職員の職階の明確化と独立した編制を確立」することによって<sup>152)</sup>、「行政執行機関内部における自己点検・自己監督の仕組みを構築」すべきであるという<sup>153)</sup>。

## (2) 国家機関外部における監督機関

また、各国家機関外部の監督機関においては、倪朝は「公権力機関が取り扱う個人情報保護のため、専任の独立機関を設置することが求められる」<sup>154)</sup>と主張している。

外部の監督機関の独立性について、倪朝は組織構造の側面と監督権限の側面から、以下のように論じている。

まず、外部の監督機関の組織構造について、倪朝は、その組織体系上、「独立監督機関は政府の直接的な構成部門とすべきであり、“人、財、物”のすべてにおいて独立性を維持し、他の執行機関からの干渉を受けないことが求められる」<sup>155)</sup>とする。

次に、外部の監督機関の監督権限について、倪朝は、「個人情報保護の職責履行部門を含むすべての国家機関が日常的に行う個人情報の処理（職務遂行過程を含む）に対して及ぶとともに、個人情報保護の職責履行部門が職務を怠ったり、違反したりした結果、市民の個人情報権益が侵害される行為についても監督の対象とすべきである」<sup>156)</sup>と述べている。

## (三) 小 括

まとめると、中国の学説は、独立したデータ保護監督機関の設置を求めている。この学説の議論は、二つの時期に分けることができる。

一つは、個人情報法が施行される前の専門家建議稿の議論である。これには、独立性の向上と専門性の強化を求め、独立したデータ保護監督機関、すなわち「情報委員会」の構築を主張する周案と、国家網信弁の指導的地位を

---

152) 倪朝・前掲注102) 199頁。

153) 倪朝・前掲注102) 200頁。

154) 倪朝・前掲注102) 199頁。

155) 倪朝・前掲注102) 200頁。

156) 倪朝・前掲注102) 200頁。

明示し、国家網信弁内で個人情報保護委員会を設置することを提案する張＝葛案がある。

もう一つは、個情法が施行された後の議論である。張濤は、日本の経験を参考にし、統一かつ独立した国家個人情報保護委員会の設置を主張した。また、より具体的な制度設計——国家個人情報保護委員会の法的地位、組織構造、基本的職務、問責メカニズムの各側面——についても検討を行っている。一方、倪朝は、国家機関における個人情報の処理を規制する監督機関の設置に着目し、国家機関内部の監督機関と国家機関外部の監督機関を設置することを主張している。また、倪朝は組織構造や監督権限などの側面から、内部・外部の監督機関について論じている。

## 五 むすびにかえて

本稿では、データ保護監督機関なき中国の監督体制を概観するとともに、その課題および解決について考察した。結論として、中国には専門のデータ保護監督機関がないため、さまざまな問題のリスクが指摘されている。それゆえ、実務および学説から、専門のデータ保護監督機関の設置が望まれている。

中国で指摘されている独立監督機関の不在による懸念やリスクは、日本ではすでに現実のものとなってきた。2011年に発生したソニー・コンピュータエンタテインメント（当時）へのサイバー攻撃による約7700万件の個人情報漏洩事件では、金融庁、総務省、経済産業省の3省庁がそれぞれ所管官庁として調査にあたった<sup>157)</sup>。一方で、2014年にベネッセコーポレーションの委託社員が約2895万件の個人データを名簿業者に売却した事件では、内閣総理大臣が経済産業大臣を主務大臣に指定するまでに2ヶ月以上を要した<sup>158)</sup>。このような日本の経験を、中国は対岸の火事ではなく、他山の石として捉えるべきであろう。

157) 宇賀克也『新・個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣、2021年）736頁。

158) 宇賀克也・前掲注157) 736頁。

なお、本稿で示したように、中国には専門のデータ保護監督機関が設置されていないが、他方で公益訴訟・検察建議による統制が重要な役割を果たしている<sup>159)</sup>。もっとも、両者がどのような関係にあるかどうかについては、データ保護監督機関の機能についても掘り下げた検討が必要となる。これらについては、筆者の残された課題としたい。

---

159) 袁上荀「中国における個人情報保護公益訴訟に関する一考察：大規模な情報漏洩等に対する救済手段として」法学政治学論究 143号 (2024年) 135-169頁。

**袁 上荀 (エン ショウシュン)**

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程  
最終学歴 中南大学法学院修士課程法学理論専攻  
所属学会 憲法理論研究会  
専攻領域 憲法・中国法  
主要著作 「中国における個人情報保護公益訴訟に関する一考察：大規模な情報漏洩等に対する救済手段として」  
『法学政治学論究』143号（2024年）