

# 中国のインターネット管理下における政府権力の拡張と 国民の電子情報活動権益の保護

楊 鳳 春<sup>†</sup>

## Expansion of Government Power under China's Internet Control and Protection of Citizen's e-Information Activities

Yang Fengchun

インターネット管理は中国政府が高度に重視している領域である。本文は中国政府のインターネット管理の基本制度に基づき、インターネット管理下における政府権力と国民の個人のインターネット権益の状況を考察した。そして中国政府が行った一連の法制度整備により、政府のインターネット管理の能力は最大限に拡大した代わりに国民個人の電子情報活動の権益が縮小されたことが分かった。これら制度の整備は、一般的な社会管理の意義をもつだけでなく、中国政府の情報通信技術の応用に対する選択にも重大な影響を与えている。本文では、政府のインターネット権力が大幅に増大する一方、国民個人の電子情報活動の権益への十分な保障が相対的に難しくなる状況下、中国政府の情報化政策は技術発展と社会全般の発展とのバランスを考慮し、技術の硬直化が社会進歩に与える不利な影響を防止することが必要であると考えられる。

キーワード：情報化、インターネット管理、管理、中国政府、中国政治

### 1. インターネット管理の概念

インターネット管理は技術、企業管理、社会管理、政府管理と政府統治など様々な多重な意味を含む用語と概念である。本来の意味で、インターネット管理はインターネットの設備、体系、構造の管理と最適化であり、インターネット運営者が各種のインターネット情報通信技術と設備が構成したインターネット技術、設備、体系の運営の信頼性と安全性の管理である。技術領域の応用のほか、インターネット管理の概念は非技術領域にも暗喩として広く使われている。1952年、イギリスの人類学者アルフレッド・ラドクリフ＝ブラウンが最初に「社会ネットワーク」という概念を使った。1957年、E. B. スピリウスの「家庭と社会ネットワーク」が社会ネットワーク分析研究の典型的な例となった<sup>1</sup>。企業管理の領域では、企業ネットワーク管理の内部ネットワークの形式、インターネット・エコノミーの条件の下の企業管理と組織間ネットワークが如何に組織の政策決定に影響するかが研究の主な領域となった<sup>2</sup>。ジョーズなど(1997)の研究はインターネット管理の理論を取引のコストの研究から社会ネットワーク領域の研究に拡大した<sup>3</sup>。また、ほかの学者たちは「ネットワーク管理」の概念を多企業間の関係管理の研究に導いた<sup>4</sup>。「ネットワーク」、「インターネット管理」を様々な社会主体間

<sup>†</sup> 北京大学電子政府研究院

<sup>1</sup> 阳志平, 时勤:《社会网络分析在社会心理学中的应用》,《社会心理研究》2002年第3期。

<sup>2</sup> 李维安, 周建:《网络治理:内涵,结构,机制与价值创造》,《天津社会科学》2005年第9期。

<sup>3</sup> 余志伟, 张保胜:《网络治理的理论基础研究综述》,《统计与决策》2010年第23期。

<sup>4</sup> 任志安:《网络治理理论及其新进展:一个演化的观点》,《中大管理研究》2008年第3卷(2)。

の相互協調のメカニズムの認識と管理の中に応用したのはインターネット社会が勃興した後のことである。マニユエル・カステルがインターネット社会に対する研究により、インターネット社会の管理が人の注目を集めるような話題になってきた<sup>5</sup>。インターネット社会は、多元的かつ分散型、主体に平等な写像性をもつ仮想社会である。その中で、如何に相互関係の調和を実現するかは重要な問題となり、様々なインターネット社会の管理理論が生まれた。ある学者は、一般的なインターネット社会の意義の上の管理とニュー・パブリック・マネジメント運動には一定の理論の淵源が存在すると考える。例えば、ジョン・ピエールやゲイ・ピーターズはそれを階層体制、市場、社群と共存する一種の管理構造あるいはプロセス（政策ネットワーク）とする。スティーブン・ゴードン・スミスとウィリアム・D・イーグルスはインターネット管理をある特定の政府の類型と考える。ウォルト・クックはインターネット管理を特殊な管理モードの一つとして見る<sup>6</sup>。

インターネット社会においては、ネット化が進化すること共に、ユーザー（ネット市民）が新しい形の「国民」の一種となると、インターネット管理は概念と理論の問題だけでなく、サイバー・スペース、インターネット空間の政治と行政管理の問題は各国政府が注目する重要な現実の政治問題となった。一部の国はネット市民の電子情報に関する行為、インターネット空間での社会ネットワーク、コミュニケーション、言論表現のコントロールと管理を非常に重視し、インターネット管理は政府にとって注目度の高い仕事となった<sup>7</sup>。いくつかの異なる理念に基づいたインターネット管理の原則、方法、技術、ツールが現実の政治統治と社会管理に広く応用された。インターネットは国が権力をふるう新しい空間となった。その意味では、ネットワーク管理は事実上、国家の管理意志と行為がサイバー・スペース、インターネットでの投射の延長線上にあり、本質的には国家の政治と行政管理である<sup>8</sup>。

## 2. 中国政府のインターネット管理に対する理解と手段

2015年12月16日、習近平が第二回世界インターネット大会の開幕式の演説<sup>9</sup>の中で「中国政府はインターネットの利点を十分に利用することを望んでいる。インターネットの発展の成果により13億以上の中国人民に恩恵を与える」と話した。同時に「中国は法律でインターネット空間の管理を展開する」と指摘した。習近平の理解で、インターネット空間の管理はまず「各国が自由にインターネット発展の道、インターネット管理のモード、インターネットの公共政策を選択することと平等に国際インターネット空間の管理に参加する権利を尊敬する」、「他国の国家安全に危害を加えるインターネット活動に参加せず、放任またはサポートしない」、「一つの国家が安全で他の国家が不安全、

<sup>5</sup> 曼纽尔·卡斯特著、夏铸九、王志弘等译：《网络社会的崛起》，社会科学文献出版社（北京），2003年版。

<sup>6</sup> 张康之、程倩：《网络治理理论及其实践》，《新视野》，2010年第6期。

<sup>7</sup> 方兴东、陈帅、徐济涵：《全球网络治理热点、重点和趋势概览与总结—2016年全球网络治理三大会议综述》，《网络空间研究》，2016年第8期。

<sup>8</sup> 如中国政府在第三次世界互联网大会发表的官方会议报告中，开始采用“national sovereignty in cyberspace”取代了中国以往一直主张的“cyberspace sovereignty”用语。“cyberspace sovereignty”用语普遍被认为有过于强烈的国家主义，主权人权冲突的意味。参见方兴东、陈帅、徐济涵：《全球网络治理热点、重点和趋势概览与总结—2016年全球网络治理三大会议综述》，《网络空间研究》，2016年第8期。

<sup>9</sup> 习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话，2015年12月16日，新华网，[http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/16/c\\_1117481089.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/16/c_1117481089.htm)

一部の国家が安全でほかの国家が不安全」のような現象が起こらないということである。次に、インターネット空間の自由を提唱すると同時に、「インターネットの良好な秩序を構築する」ことが重要である。習近平は「インターネット空間は現実の社会と同じように、自由も提唱すべき、かつ秩序を保つべき」、「ユーザーの思想の交流、意欲を表現する権利を尊重すべき、かつ法律により良好なインターネットの秩序を構築すべき」と考えている。また「インターネット空間は“治外法権 (lawless)”ではない。インターネット空間は仮想的だが、インターネット空間を運用する主体は現実である」、「法律によってインターネットの管理・運営・使用を支持し、インターネットを法律の軌道上で健全に運用させる」と指摘した。つまり、各国の既存の法律規範に基づいて、インターネット空間とネット市民の電子情報に関する行為を管理することが重要なのである。インターネットが急速に発展する中国において、習近平の演説はインターネット管理の指針となっている。習近平の演説には、中国共産党の「インターネット管理の中国的な経験」という指摘がある<sup>10</sup>。このような経験は、政府のインターネット管理政策に反映された。中国政府は一貫してインターネットの主権を主張しており、「インターネット管理は、政府による主導を提唱する」、また「主権国が主導する国連システムにおけるネットワーク管理システムを構築し、政府が主導する」という主張である<sup>11</sup>。

実際には、中国政府はインターネット空間の管理に未曾有の努力をしてきた。関連する法令等が数多く制定された一方、中国国家開発基金、中国ネットワークコミュニケーション文化研究協会、中国インターネット情報センター、中国インターネット金融業界団体など業界団体を利用し、産業管理をしている。中央の上層部には、中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議のリーダーシップとマネジメントシステムを改善する決定に基づき、2014年2月に、習近平をリーダーとして、インターネット・セキュリティと情報化の中央指導グループが設立された。その後、ネット強国戦略やビッグデータ戦略などが“第13次5カ年計画”の重要な部分となっていた。中国政府のネット管理に対する重視と利用は、第18回全国人民代表大会以来の治国方針の重要な部分となっている。

### 3. インターネット管理における政府の権力

全体的に見ると、インターネットの世界大会で、中国政府は中国の最高指導者の習近平が宣言したように、インターネットとネット社会の状況、ビジョンと目標に関する理解が多岐にわたる。しかし、根本的に見ると、ネット管理について、中国政府は独自の理解を持っている。それは中国政府のネット管理の基本的な特徴である。すなわち政府、共産党がネットワーク制御と管理を重視することである<sup>12</sup>。

1997年に公安省が策定し実施した「コンピュータ情報ネット国際ネットワークのセキュリティ管

<sup>10</sup> 陈家喜 张基宏：《中国共产党与互联网治理的中国经验》，光明日报，2016年01月25日。

<sup>11</sup> 引自方兴东在“信息社会世界峰会论坛 (WSIS Forum)”上的发言，《走出多方主义和多边主义的二元对立：如何客观理解中国网络治理—汕头大学在信息社会世界峰会论坛 (WSIS Forum) 举办工作坊综述》，《网络空间研究》，2017年第7期。

<sup>12</sup> 相比较而言，中国政府对网络治理的理解和如何实现理想的网络治理与国际社会存在着明显的差异。联合教科文组织 195 个成员国 2015 年制定了“互联网普遍性” (Internet Universality) 框架即“权利-开放-可及-多方”原则 (R-O-A-M 原则)，其中权利 (R) 是指互联网必须立足于人权；开放 (O) 是指互联网必须具有开放性；可及 (A) 是指应人人可获得；多方 (M) 即互联网的可持续发展，有公共利益的应用发展只能得益于多方参与，共治。《走出多方主义和多边主义的二元对立：如何客观理解中国网络治理—汕头大学在信息社会世界峰会论坛 (WSIS Forum) 举办工作坊综述》，《网络空间研究》，2017年第7期。

理のための措置<sup>13</sup>は、サイバーセキュリティに関する最も早い法律文書である。インターネット安全保障の枠組みの下、この措置は、サイバースペースに国家の政治安全保障の重要性を示した。このアプローチの主な目的は、公安部門がネットワークの活動と内容の監督を通じ、国の政治的安全と、社会的政治的安定を守ることである。「すべての部門または個人が作成、複製、および普及するためにインターネットを使用することができない」という内容に、以下のコンテンツが含まれる：「憲法、法律と行政法規の抵抗、破壊を煽ること」；「国家権力の破壊、社会主義制度の転覆を煽ること」；「国家統一を破壊させること」；「民族の憎悪、差別を煽ること、民族の団結を損なうこと」；「事実を歪み、デマを飛ばす、社会秩序を乱すこと」；「国家機関の信用を損なうこと」；「その他、憲法、法律および行政規定に違反すること」（第5条）。これらのコンテンツは、社会的および政治的不安定性を引き起こす可能性があるすべてのネット情報活動のあらゆる形式と内容を包括している。厳格なコンテンツ管理のほか、インターネット・ユーザーの行動に対する管理もしている。第十条の規定では：「ネットワーク・プロシージャのアクセス・ユニットのユーザーは、届出書を記入する必要がある。届出書は公安省が制作する」；「コンピュータ情報ネットワークと国際インターネットを利用する法人、アクセス事業体、インターネット事業体および他の組織」は「情報の発表を依頼する部門と個人を登録し、提供した情報の内容」を審査する」；「コンピュータ情報ネットワーク電子掲示システムのユーザーの登録と情報管理の制度を確立する」；法律違反を発見する場合には「元の記録を保つ、24時間以内に地元の公安機関に報告する」；そして、直ちに「サーバーを閉鎖する」。この規定の確立により、ネットワークサービスの提供者はユーザーを審査する義務があるだけでなく、更に重要なのは、公安部門に報告と証拠の提供を義務づけた。それによってネットサービス提供者とユーザーの間のサービスに関する約束は破られることとなる。例えばプロバイダーは第三者にユーザー情報を提供または流出してはいけない規定である。

2000年、全国人民代表大会常務委員会は「インターネット・セキュリティを守るための全国人民代表大会常務委員会決定<sup>14</sup>」を採択した。この文書はインターネットを通じて、社会政治に危害を与えることを防ぐ、インターネット・セキュリティの重要な一部となる。規定は：「デマを飛ばし、インターネットを利用して誹謗や他の有害情報を発表し、広め、国家政権転覆を煽り、社会主義制度を覆し、あるいは国家分裂を煽る、国家統一を破ること」「犯罪となること」は、刑事責任を追及する（第2条に）。それだけでなく、その決定は、公共機関の責任転嫁の体質と、インターネットサービスプロバイダの自己審査体制の設立を通じ、国民個人の電子情報活動や情報コンテンツの公共機関管制の範囲と政府統制の管制内容の拡大を招いた。第七条では、「インターネット業務に従事した部門は法に則って活動を展開し、インターネット上の違法な犯罪行為と有害な情報を発見した場合は、措置を講じ、有害な情報の伝達を止め、直ちに当該機関に報告する。いかなる部門と個人がインターネットを利用する時にも、法律と規則を守り、さまざまな違法犯罪行為や有害情報を遮断する」とし、明確にインターネットサービスプロバイダが同時にインターネット内容の審査者かつ報告者になるという

<sup>13</sup> 《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》（1997年12月11日国务院批准 1997年12月16日公安部令第33号发布 根据2011年1月8日《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》修订），[http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content\\_1860856.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1860856.htm)

<sup>14</sup> 《全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定》，（2000年12月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过），[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-03/05/content\\_5131101.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-03/05/content_5131101.htm)

責務を与えることとなった。

2012年12月、第十一届全国人民代表大会常務委員会第三十回会議において「全国人民代表大会常務委員会がネット情報の保護を強化することに関する決定<sup>15</sup>」が通った。この決定では、ネットサービスの提供者がユーザーのため、ネット接続のサービス、固定電話、携帯電話などの手続、または、情報発表のサービスを提供する際、ユーザーと契約あるいはサービスを確認する時、ユーザーに真実の情報を提供させる。そして、ネットサービスの提供者が国民の個人情報の内容を審査し、政府機構に告発する義務がある。ネットサービスの提供者は法律に禁止された情報を発見したとき、違法な情報を削除し、それに関する記録を保存し、関連部門に報告すべきである。これらの規定によって、政府は国民の個人電子情報活動を監視でき、ネットサービスの提供者もより多い義務がつけられた上、政府は国民の電子情報活動を管制し、コントロールする範囲が拡大した。国民の電子情報活動と政府の衝突が起きるとき、国民個人が劣勢な位置になるわけである。国民個人がその決定にめぐまれた権利を執行できない。

2012年、人大常務委員会において「ネット情報保護を強化する決定」が通った。この決定の第5条では、ネットサービスの提供者はユーザーが公表した情報を管理すべきで、法律で禁止された情報を発見したとき、情報を削除し、それに関する記録を保存し、関連部門に報告すべきとする。この決定の重要な内容の一つは「責任外化」（責任転嫁）の方式を通じ、ネットと国民個人の電子情報活動を管制するものである。いわゆる「責任外化」は、もともと、政府管理部門が国民個人あるいは、ほかの社会主体に対する管理の責任を該当する社会組織、機構などに委譲することである。「責任外化」の方式を通じ、中国政府が当該の社会機構に法律上の義務を強制的につけ、普通のネットサービスの提供者が政府部門のかわりに監視と審査の責任を持つ責任者となった。現在、「責任外化」のネット管理方法は中国政府がネット管理を実施する確固とした主要手段の一つになった。この決定により、政府部門の情報を管理する権力は無限に近づいた（国民の個人情報を手に入れる権力である）。第九条では、組織や個人が違法な手段で他人の情報を窃盗し、販売するなどの犯罪行為に対し、関連部門に告発また告訴する権利があり、告発を受けた関連部門は法律によって処理すべきとされる。権利が侵害された国民は法律に従い、訴訟を起こすことができる。しかし、事実上、ほかの社会主体が国民の個人情報の安全に害を起こす可能性がある以外、国民の個人情報を請求する主体は政府となる可能性が大きい。政府がネットサービス提供者に国民個人の電子情報を要求する時、法律上の根拠が必ず存在するが（前述のような決定など）、それらの決定は明白ではなく、実際に行使する際には、大きな随意性と不確定性を伴う。つまり、ネットサービスの協議が完全に法律に則っている場合でも、政府は曖昧な規定を自己都合に合わせ、協議者双方は義務以外の責任を要求させられる。また、政府部門は国民個人が完全に知らない場合でも、ネットサービス提供者から国民の個人情報を手に入れることができる。それは国民個人の権利を侵害し、または、双方の協議を破壊し、さらに複雑な局面をもたらす。

実社会の統治方法に基づいて、インターネット空間の支配を考えるのが、中国のインターネット管理の主要な手段とされる。前述の「決定」では、ネットワークサービスの提供者は、ネットワーク使

<sup>15</sup> 《全国人民代表大会常務委員会关于加强网络信息保护的決定》（2012年12月28日第十一届全国人民代表大会常務委員会第三十次会议通过），[http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/28/c\\_114195221.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/28/c_114195221.htm)

用者が「真実の身分証明」を提示する場合に限り、使用者にサービスを提供する（第6条）<sup>16</sup>。実名制の規定は、インターネットの「履歴」と国民の個人情報を結び付けることを通じ、国民の個人情報と本人の具体的な電子情報活動を一体化させ、インターネットの世界のいかなる具体的な電子情報活動をも、政府が厳密に監視できる（ビッグデータやIoTなどの技術手段で、この監視が行き届いたものとなる）。一方、このような規定は、さまざまな理由で合法的に個人情報を提示できない国民には情報と通信サービスを提供できないようにしている。実際に一部の国民の情報通信技術を使用する権利を強制的に剥奪した。

2015年に通った「国家安全法」<sup>17</sup>はネット安全領域での最高の法律である。この法律の立法目的は、国家安全を維持し、人民民主専制の政権と中国特特色社会主義制度を保護し、国民の根本利益を保護し、改革開放と社会主義現代化建設の順調な進行を保証する（第1条）；中国共産党がリーダーとしての位置を堅持する（第15条）。そのため、国家はネットに対する管理を強化し、ネット攻撃、ネット侵入、違法情報を漏らすなどのネット犯罪行為を処罰する。国家のネット区間主権、安全、発展の利益を守る（第25条）。違法の情報を伝播することが国家安全を害する行為として定義された。「国家安全法」で強調された違法情報の具体的な内容は明確にされていないが、次の箇条に宗教事務、暴力テロ活動、社会矛盾、突発事件、または、各領域で国家安全を害する行為を定義した。それらの有害行為は必ず情報の発信とかかわるため、「有害な情報を流す」という定義が本来の明確な概念に欠けるにもかかわらず、事実上あらゆる実務活動に及ぶ共通の要素となった。各領域において、いわゆる情報そのものが国家安全を脅かす性質を持つようになった。それゆえ、ネット情報が国家安全を脅かす性質があるため、国家のネット情報管理の権限が拡大され、「国家安全法」によって統制される。

2016年11月7日全国人民代表大会常務委員会で通った「サイバーセキュリティ法」により“サイバーセキュリティ”が詳細に規定された。「サイバーセキュリティ法」<sup>18</sup>の規定で：「いかなる組織と個人……はインターネットを利用して国家安全、名誉と利益を危害すること、国家政権を転覆扇動すること、社会主義制度を転覆すること、国家統一を破壊すること、国家分裂主義を宣揚すること、テロ、極端主義を宣揚すること、民族憎悪・民族差別を宣揚すること、暴力、猥褻な情報を伝播すること、虚偽の情報の伝播により経済秩序と社会秩序を乱すこと、他人名誉やプライバシー・知的財産権と他の合法的権益を侵害するなどの活動を厳禁。」（第12条）。立法の目的を実現するために「サイバーセキュリティ法」はネット実名制度を確立した。この規定は一方でユーザーがインターネット利用の権利を得るためには身分情報を提供することが規定され、一方ネット経営者やサービス提供者は、ユーザーが真実の身分情報を提供した後にサービスを提供することを要求できる。インターネット運営者とサービス提供者がユーザーを実名制審査するもので、招待の前提条件として国の義務を履行しなければならない、規定された情報を提供できないネットユーザーにサービスを提供しない（第24条）。また、「サイバーセキュリティ法」の規定により「ネット運営者は公安機関、国家安全機関

<sup>16</sup> 《全国人民代表大会常務委員会关于加强网络信息保护的決定》（2012年12月28日第十一届全国人民代表大会常務委員会第三十次会议通过），[http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/28/c\\_114195221.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/28/c_114195221.htm)

<sup>17</sup> 《中华人民共和国国家安全法》（2015年7月1日第十二届全国人民代表大会常務委員会第十五次会议通过），[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-07/07/content\\_1941161.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-07/07/content_1941161.htm)

<sup>18</sup> 《中华人民共和国网络安全法》（2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常務委員会第二十四次会议通过），[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-11/07/content\\_2001605.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-11/07/content_2001605.htm)

など法に基づく国家安全と犯罪の偵察活動に技術サポートや支援を提供する義務がある」(第28条) この規定は、経営者の国に対する義務感を高めた。しかし、経営者の国への責任を拡大したために、一定の程度、経営者とユーザー間の権利義務関係に影響をきたした：刑事犯罪の容疑者に関する情報を、インターネット運営者は国家機関に協力や技術サポートを提供するのは理解できるが、国家安全にとって、現在の「国家安全」の範囲は広すぎ、経営者がユーザーの権利を確保できない状況で、強制的に国家機関に「協力」を提供することにより、実際の運営者とユーザー間の約束は守られない。また、この法の第47条の規定により、「ネット運営者はユーザーが発信した情報の管理を強化しなければならない。一旦法律、行政法規に禁止された情報の伝達を発見した場合、この情報を速やかに除去などの措置をし、情報拡散を防止し、記録を保存してから関係主管部門に報告する」。これは経営者に監視の地位を与えるだけでなく、「法に基づいた」ユーザーとの契約を超え、サービスの中止などの権力も与えた。実際ユーザーと比較すると経営者の立場に優位性が認められ、ユーザーの権益の実現に一定程度の影響を与えるものとなる。

「責任外化」の方式を通じ、国家によるインターネットのコントロールの他、「サイバーセキュリティ法」の規定により、国が直接、サービス提供者がユーザーに提供したサービスを停止させる権力を持った。第48条の規定では：“いかなる個人や組織が送った電子情報、提供のソフトウェアにも法律、行政法規に違反する情報が禁止される。” サービス提供者はそのユーザーが前項規定の行為を違反した場合、“サービス提供を停止し、除去など処置を取り、関連する記録を保存し、主管部門に報告する”(第49条)。“国家ネット信用部門及び関連部門”は“一旦法律、行政法規により禁止された情報を、発見した場合”、“ネット運営者はその伝送の除去など処置を要求し、それに関する記録を保存し、また中華人民共和国の国境以外からの前述の情報源を発見した時、関連機関に通知しなければならない。またはその他必要な措置で伝播を遮断する技術的措置をしなければならない”(第50条)。それら“転送の停止や除去など処置に関連する記録の保存”に失敗(第68条)、或は“相関部門が法律による監察あるいは検査の拒否”“公安機関、国家安全機関に技術の提供と協力を拒否”のインターネット運営者(第69条)には、相応の処罰を与える。これらの法規は国家部門の中止権、ユーザーサービスの中止の権力とユーザーの情報使用権を遮断する権力を確立した。

#### 4. インターネット管理下の国民権益

##### 4.1. 国民個人の情報権益

###### ・我が国の憲法と法律における国民のプライバシーとプライバシー権利に対する規定

わが国の憲法は、プライバシーやプライバシー権利に関する規定はなく、プライバシーに関連する法律も規定も相対的に弱い。

わが国の憲法においては、「プライバシー」に直接言及した憲法第38, 39, 40条の規定に基づき、国民の人権、人格の尊厳、住宅・通信の自由および通信の秘密の侵害を受けないと規定している。しかし国民のプライバシーの問題について、法律では明確に規定されていない。「中華人民共和国刑法」は第253条に限り規定した：国家機関の部門あるいは個人や金融、通信、交通、教育、医療部門が不法に個人情報販売、提供または公開することを禁止する。2003年の「消費者権益保護法」第50条の規定により消費者の個人情報保護され：“経営者は……個人情報保護法に規定された消費者の権

利を侵害した場合、侵害を中止し、名誉を回復、影響を解消、損害賠償をする”<sup>19</sup>。“国民個人情報”は関連する法律の保護を受けているが、これらの規定ではプライバシー権利の問題が規定されていない。2005年新しく改訂された「婦人権益保障法」では、プライバシー権利は、名誉権・肖像権と対等な人格権法律として、法的保護を受ける。しかし、この規定は具体的に説明されていない。2009年に通った「権利侵害責任法」から、プライバシー権利は初めて国民の民事権益の一つとして承認された。当法の第2条では、“民事権益を侵害した場合、権利侵害責任を引き受けなければならない。本法に称された民事権益とは、プライバシーの権利など、人身・財産権益”である<sup>20</sup>。他の独立的な民事権益の地位と比べ、いくつかの法律の文献の中で、“プライバシー権”の多くは“名誉権”の一部として法律の保護を受けている。例えば、1988年最高院が発表した「『中華人民共和國民法通則』を執行する問題に対する意見」<sup>21</sup>、1993年最高人民法院が發布した「名誉権事件の審理についての問題の解答」、2001年最高人民法院が發布した「民事権利侵害精神的損害賠償責任を確定する問題の解釈について」<sup>22</sup>などの書類の中で、そのように掲載された。

このように、まず、憲法、法律いずれも、プライバシー権の地位に関する理解と規定が比較的不完全である。次に、プライバシーまたはより広義的な個人情報の法的保護を個人間または個人と非政府機関との間に制限されることは、中国の関連法律の重要な特徴である。近年から国民のプライバシーの概念は法律で徐々に認められ、規制されているが、市民の個人情報が私的権利によって侵害された場合に限っては、市民のプライバシーと情報セキュリティに対する公的部門の義務が免除され、市民の個人情報保護と情報セキュリティの保護は有効に達成することはできない。

#### ・法令による個人情報保護に関する規定

2016年以前、わが国の法律では「個人情報」が明確に定義されていなかった。2016年11月7日に全国人民代表大会常務委において「サイバーセキュリティ法」が可決されたのをきっかけに、「個人情報」が明確に定義された。当法第76条では、“個人情報とは、電子的または他の形式で記録され、単独で、または他の情報と組み合わせ、自然人の身元を識別できる情報であり、自然人の名前、生年月日、身分証明書番号、個人の生体情報、住所、電話番号などあるいは他の情報を含む。”これは、初めて法律で一般的な意味の個人情報の概念が確立されたものである。その前に、工業情報化部などの省庁は、関連部門において、それぞれの責任分野に関わる個人情報管理の内容の規制を規定した。工業情報化部が2013年に策定・実施した「電子通信及びインターネット利用者の個人情報の保護に関する規定」<sup>23</sup>の第4条には、“利用者の個人情報とは、通信事業者及びインターネット情報サービス提供者がサービスを提供する際に収集したユーザーの名前、生年月日、身分証明書番号、住所、電話

<sup>19</sup> 《中华人民共和国消费者权益保护法》(2013-10-25 颁布), [http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=433990](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=433990)

<sup>20</sup> 《中华人民共和国侵权责任法》(2009年12月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过), [http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content\\_1497435.htm](http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content_1497435.htm)

<sup>21</sup> 《最高人民法院印发《关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通则〉若干问题的意见(试行)》的通知》(最高人民法院, 法[办]发[1988]6号, 颁布日期: 1988年04月02日, 施行日期: 1988年04月02日), <http://law.npc.gov.cn/FLFG/flfgByID.action?flfgID=2129&zlsxid=06>

<sup>22</sup> 最高人民法院关于确定民事侵权精神损害赔偿若干问题的解释(2001年2月26日最高人民法院审判委员会第1161次会议通过 法释[2001]7号)

<sup>23</sup> 《电信和互联网用户个人信息保护规定》(2013年6月28日中华人民共和国工业和信息化部第2次部务会议审议通过), [http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content\\_2473881.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2473881.htm)



番号、アカウント、パスワードなど、単独または他の情報と組み合わせて使用されることにより、ユーザーの情報、ユーザーの使用時間や使用場所などの情報が識別できる情報である。”個人情報の保護において、第9条には、“電子通信事業者及びインターネット情報サービス提供者は、サービス提供以外の目的で情報を利用してはならない”と規定している。しかし、法律及び行政規定により別の規定があれば“その規定に従う”；関連するインターネット情報サービスの提供者が、“ユーザから収集し、使用する個人情報は、厳密に秘密にされ、漏洩されてはならない。他人に売却したり、違法に提供してはならない”（第10条）。工業情報化部は、海外特に欧州連合（EU）の個人情報保護制度<sup>24</sup>に関する枠組みに従い、同年中に「情報セキュリティ技術の公共および商業サービス個人情報保護に関するガイドライン」を策定し、サービスプロセスにおける個人情報の使用と取り扱いの原則として、“個人同意、明確な目的、必要十分に誠実なパフォーマンス、品質保証、安全性保証、明確な責任”と制定された。ただし、このガイドラインは、公的機関以外の、事業・商業団体の提供するサービスのみに適用される。ネットユーザーとサービス提供者の間の権利・利益の争いにおいて、消費者と事業部門、商業部門との間にはかなりの紛争が存在するが、現時点で中国は実際に国民を侵害する能力と可能性を持つのは公的権力部門だけである。このガイドラインでは、公的権限を行使する機関や部門を除外しているため、現実の紛争を解決する価値と意義は大幅に減少されている。

工業情報化部の関連規定に加え、2013年に、国家保健計画委員会、国家薬品监督管理局は、医療記録の保管、貸出、コピー、アーカイブと保存の側面から、個人の医療記録や健康に関する情報の保護を強化するため「医療機関のカルテの管理規程」を発行した。

2014年に、国家工商行政管理総局は、「ネット取引の管理方法」で“ネット商品の経営者、サービス提供者”が消費者あるいは経営者の情報を収集、使用する行為についてセキュリティの要求をした（第18条）；国家郵政局は、郵送サービスに関連するユーザーの個人情報安全の管理問題について、「郵送サービスに係る個人情報セキュリティの管理規定」を発行した；国民健康計画委員会は、人口の健康情報の管理を標準化するために提案した「人口健康情報管理方法」を発表し、人口の健康情報の共有を促進した。中国銀行業監督管理委員会は金融ITアウトソーシングリスクマネジメントの管理を強化するために発表した「銀行金融機関ITアウトソーシングリスク規制ガイドライン」にも、相関領域に係る個人情報セキュリティの管理の問題に言及した。

つまり、現在のところ、中国の個人情報セキュリティ管理の制度の規定は相当に初歩的段階である。

## 4.2. インターネット管理下の国民公人の法的責任

### ・国民の個人電子情報活動の法的責任に関する規定

中国の法律は、国民の個人的な電子情報活動を厳しく制限している。個人の電子情報活動の民事的責任に加え、個々の国民は、国家安全保障に関する刑法の適用を厳格に受けている。個人の電子情報活動から生まれた結果の中には、国家の政治的安全を脅かす「インターネット」動向がある。個人の権利侵害による責任を罰されることよりも、国の政治的安全の責任を侵害したとして個人の市民が受ける処罰の方が重大である。

<sup>24</sup> 《信息安全技术公共及商用服务信息系统个人信息保护指南》，<http://www.safehoo.com/Manage/System/Common/201407/358258.shtml>，及 <http://china.findlaw.cn/jingjifa/wangluofalv/wlysq/20131014/1067798.html>

「国家政権転覆の罪」と「国家政権転覆を扇動する罪」の名の下に、国民個人の政治的責任に関する法的措置が行われる。「刑法」の第105条が規定する：“国家政権転覆の罪”とは“国家政権と社会主義体制の転覆を組織し、計画し、実施する”という犯罪である。“国家政権転覆を扇動する罪”とは“デマを流し、中傷または他の手段で国家政権と社会主義体制を打倒する”犯罪である。最高刑は無期懲役や懲役10年以上である。この法規は、“デマを流し、中傷または他の手段で国家政権と社会主義体制を打倒する”に関する概念と範囲が広すぎるため、市民のネット上の言論の表現は非常に不確定の立場に置かれている。「刑法修正案（九）」<sup>25</sup>はさらに、コントロールの範囲を拡大し、電子情報への個々の市民の活動をコントロールする政府の能力を強化した。その修正案により、インターネット情報サービスの提供者は“法律および行政規定で規定されている情報インターネット安全管理の義務を履行しない、監督部門が是正措置を講じ、是正を拒否する”場合、“大量の違法な情報の流布”を引き起こした場合（第286条の1），“他人が情報インターネットを利用した犯罪をすることを知りながら、犯罪のためにインターネットアクセス、サーバーホスティング、ネットワークストレージ、通信伝送などの技術サポートを提供し、または広告宣伝、支払、決済の支援を提供した”場合、罪が深刻であれば刑法により処罰される（第287条の2）。この条例ではこのような犯罪の具体的な意味が明確に定義されていないため、条例の管理の範囲と内容は実際の応用ではすべて網羅的に適用されるかもしれない。この法令の影響で、ネットサービス提供者は免罪される可能性を持ち、国民個人の電子情報活動は、その免罪が導いた契約違反、審査の乱用などにかかり影響される。一方、当修正案は国民個人の電子情報活動の内容に対して極めて厳しい制限をした。従って、国民の電子情報活動は刑法に違反するリスクが高くなる。例えば、修正案の規定で：“偽りの危険な情報、流行、災害、犯罪情報などをインターネットまたその他のメディアに広め、あるいは偽の情報と知った上で、わざとインターネットまたはその他のメディアに伝播させ、社会の秩序を乱す”ものには、3年以下の懲役、禁錮又は管制が科せられる。深刻な結果を引き起こしたものには、懲役3年以上7年以下の懲役（第291条2項）。司法職員、訴訟代理人、訴訟代理人またはその他の訴訟担当者は、合法的に公開できない案件や開示すべきではない情報を開示し、情報の漏えいまたはその他の深刻な結果を招いた；国の秘密を開示した；“公開的に報道した”ものは、3年以下の有期懲役、刑事拘留または公的監視、あるいは3年以上7年以下の有期懲役が科せられる（第308条1項）。

#### ・国民個人の電子情報活動における民事権利侵害責任に関する法律および規制の規定

国民の個人的な電子情報活動の権利侵害責任の追究は、国民個人の電子情報活動権益の重要な一部である。全体的に見て、法律においては国民個人の電子情報活動が招いた政治的結果に対する罰より、国民個人の電子情報活動が招いた民事権利侵害の追究に対する規定の方が不完備である。

2010年7月から実施された「権利侵害責任法」<sup>26</sup>は、新時代、ネット上の権利侵害が頻発している現状に基づき、インターネットの権利侵害の救済と責任や負担について未曾有の規定をし、国民個人の電子情報活動の中でのプライバシーの安全の根拠となった。第36条の規定により“ネットユー

<sup>25</sup> 中华人民共和国刑法修正案（九）（2015年8月29日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过），[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-08/31/content\\_1945587.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-08/31/content_1945587.htm)

<sup>26</sup> 《中华人民共和国侵权责任法》（2009年12月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过），[http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content\\_1497435.htm](http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content_1497435.htm)

ザー、ネットのサービス提供者がインターネットを利用して他人の民事権利を侵害する場合、権利侵害責任を負わなければならない。ネットユーザーがインターネットを利用し、権利侵害の行為を行った場合、被害者はネットサービスの提供者に通知、削除やシールドなどの必要な措置を命じる権利がある。サービス提供者が通知を受けたにも関わらず、必要な措置が遅れた場合、被害の拡大の部分には当ユーザーと連帯責任を負う。ネットサービス提供者はネットユーザーが当サービスを利用して他人の民事権益を侵害することを知りながら、必要な措置をとらなかった場合、当ユーザーと連帯責任を負う。”この条項にインターネット権利侵害の場合、被害者が侵害した者に対する権利、ネットサービス提供者が被害者に対する賠償責任を確定した。しかし、過去のいくつかの案件から見ると、現在中国では個人情報の安全、ネットの権益の保護についてはサービス提供者の十分な使用権を黙認（南京朱焯案）、その不適当な「公開」をしなければ免責されることができる<sup>27</sup>。さらに、自発的に公権力部門の国民の個人情報保護の要求責任を免除した<sup>28</sup>。例えば、2012年に施行された「中華人民共和国国家賠償法」<sup>29</sup>の規定により、国家機関と国家機関の職員が“国民、法人あるいは他の組織の合法的な権益”を損害した場合、賠償責任を負わなければならない。当法に採用された“合法的権益”の意味が広く、その法律の真の価値は、国民の「合法的権益」を損なう行為がすべて国から補償されるわけではないということである。当法に挙げられた賠償の申請ができる具体的な例、行政機関またはその職員の不適切な行為による国民の電子情報活動、プライバシーおよび情報セキュリティが受けた損失は、国家の補償の範囲に含まれていない（この法律の第1条および第2条は、主にオフラインの行政行為についてのこと）。国民個人と国家の行政機関およびその職員の間起きる国民の個人プライバシーと情報セキュリティに関する拮抗の中で、法律はサイバー・スペースに言及せず、国民の個人ネット空間の権益についても明確な承諾をしていない。したがって、消費者に対する保護は極めて不十分である。公的機関が実施あるいは関与しているネット権利侵害の案件が多い現状で、公的機関が権力を明確に定義していない限り、インターネット上の監督権と統制権を恣意的に使用することができる。その場合、個人のインターネットの権利の保護は確実に不十分となる。したがって、この条例で規定されている権利侵害の責任の追究はあくまでも形だけである。

待遇の差別化以外、市民の個人情報保護には未だいくつかの空白と盲点がある。2014年、最高人民法院裁判委員会が採択した「情報ネットで個人の人身権益を侵害する民事の審理における法律の適用に関する最高人民法院の規定」<sup>30</sup>は、主に“情報ネットを利用し氏名権、名称権、名誉権、肖像権、プライバシー権など人身権益に関する紛争事件”（第一条）の場合に適用され、規定：“自然遺伝子情

<sup>27</sup> 即朱焯诉北京百度网讯科技公司个性化推荐行为侵犯隐私权案。2014年，江苏省南京市中级人民法院作出终审判决，判决百度公司不构成侵权行为。《cookie技术与隐私权纠纷第一案—法院为何判百度不侵权？》，中国知识产权律师网，2015-06-24，<http://www.chinaiprlaw.cn/index.php?id=2024>

<sup>28</sup> “国家机关行使职权公开个人信息的，不适用本条规定”（《侵权责任法》第十二条）。

<sup>29</sup> 《中华人民共和国国家赔偿法》（1994年5月12日第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过1994年5月12日中华人民共和国主席令第23号公布 根据2010年4月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过2010年4月29日中华人民共和国主席令第29号公布 自2010年12月1日起施行的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》第一次修正 根据2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过2012年10月26日中华人民共和国主席令第68号公布 自2013年1月1日起施行的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》第二次修正），[http://www.spp.gov.cn/sscx/201404/t20140424\\_71280.shtml](http://www.spp.gov.cn/sscx/201404/t20140424_71280.shtml)

<sup>30</sup> 《最高人民法院关于审理利用信息网络侵害人身权益民事纠纷案件适用法律若干问题的规定》（2014年6月23日由最高人民法院审判委员会第1621次会议通过）（法释〔2014〕11号），<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-6777.html>

報、カルテ資料、健康診断書、犯罪の記録、家庭の住所、民間活動などの個人情報やその他の個人情報”、がインターネットサービス提供者にネットで公開され、“他人に損害を起し、被害者から権益侵害責任を負わせる”場合、人民法院が支持する(第12条)。これらの規定では、インターネットサービス提供者が公開してはならない個人情報の境界を設置し、関連する訴訟に明確な指導を提供した。しかし一方で、全体の法的制度に根本的な不完全が存在するため、この規定に含まれた一部の運用上の定まりに実効性が乏しく、同時にこの規定自身に多くの曖昧な構造上の欠陥が生じかねない。例えば、“インターネットサービス提供者がユーザーから侵害を訴えられた時、提供者はこの他者の情報を発信することによる侵害行為を即時に停止する責任を持つ”と定め、それに“通知者の知らせによりインターネットサービス提供者に間違えられてコンテンツを削除、ブロック、あるいはリンクを解除されることなどに遭った当ユーザーが通知者に権益侵害の責任を請求すること”や“当ユーザーがサービス提供者に復帰の対策を請求する場合”、裁判所もこれを支持すべきである(第8条)と規定し、他には“恣意に特定のコンテンツを改ざん、削除、ブロック、あるいはリンクを解除することによって他者がネット情報を取得することを阻害するような侵害者に、元コンテンツを発信したユーザーやサイバーサービス提供者が不法行為責任を請求することに人民法院は支持すべきである(第14条)”；“雇用、組織、示唆、あるいは他人に代わる情報の発信や転載によって個人の権益を侵害された者が加害者に連帯責任を請求する場合、人民法院はこれを支持すべきである(第15条)”と定めている。これらの規定は国民個人の電子情報権益を守ることに極めて重要な価値と役割を持つが、コンテンツの削除、ブロックやリンクの解除を強要できる行動が中国にまだ大量に存在することを考え、他の法律や制度に多大な曖昧性、恣意性があるという条件の下で、公的機関が持つ電子情報における特権とそれと個人の電子情報活動との間に生じる不平等などの問題をまず解決しないと、この規定は司法の執行において実用性を発揮しにくい。このほか、第12条は主に第三者がサービス提供者の情報の“公開”によって生じた結果の責任の遂行のみに関連し、第一に：仮にサービス提供者が情報を“公開”しても、結果が生じなければ、訴求に十分な理由にならないこと、第二に：法律が「公開する」ということに縛られ、情報を所有する関連者に使用権の有無、あるいは異なった使用結果が発生し、それに関する責任や義務が生じたかを問わないという意味になる。よって、個人情報の所有者の電子情報関連の法律における中心的な役割と権利が削除され、所有者の権利は実際のところ付属的なものとなる。サービス提供者が情報を「公開」するか否かが前提となり、その次に第三者が使用し、結果が生じたかが問われるという状況になる。明らかに、これは個人情報の保護の基幹や中核に触れないわけではなく、よって政府による国民個人サイバー・スペースの権益保障も論外になる。これも非常に明らかな盲点と空白である。

## 5. 国家の電子情報利益と国民個人の電子情報行為の権益とのアンバランス及びそれに必要な対策

中国の電子情報管理の理念、原則、そして制度を整合すれば、以下のようなことがわかる：中国における個人の電子情報権益の役割と仕組がまだに明白でない状態の下で、国家による電子情報の規制と国民個人の電子情報権益の絶えまない収縮が並行し、公的機関が曖昧にサイバー・スペースにおける国民の個人情報権益を承認し個人のプライバシーと情報安全の保障を承諾しながらも、関連する法規を積極的に完備させず、法律に従う厳密な行政を実行していないということである。関連する法

規の間に存在する不釣り合いが国民情報権益保護の法律を形骸化し、権力と勢力地位に頼り、基本法を無視して恣意に法的境界を越えることもまた公的機関による国民個人情報権益への侵害も主な手段である。ある程度まで、現在中国国民の電子情報活動の権益が既に相当狭い範囲にまで限定されたといえる。中国政府が国民個人のサイバー・スペースにおける活動の自由度を制限することによって、この規制は既に一つの手段や戦略になり、主には実名制、責任外化、関連する主体による自己審査方式などによって実現化する。

中国のサイバー・スペースにおける立法と執行の現状に対する調査からは、政府の電子情報管理と国民の個人情報権益実現との間に存在する矛盾と対立がはっきり見取れる。電子情報管理の実現は個人情報権益のある程度の縮小や犠牲を前提としている。個人の電子情報活動権益が制限され、もしくは縮小された状況下、中国のサイバー・スペースにおける多様性に影響が生じる。よって、国民の個人情報権益実現の十分な保障に基づく電子情報管理の理念を求めることが中国の電子情報管理の基本コンセプトになるべきであり、すなわち中国の電子情報管理が「国家主義」への考慮を満たすと同時に、言論の自由・通信の自由など憲法に基づく国民個人電情報活動の権利の実現を最低限考慮し実現する必要がある。これを行うには国家の政治、イデオロギー、伝統の維持への考慮以外に、公的機関が自ら、職責と利益によってサイバー・スペースの場で握る権力を能動的に縮小させるべきであり、もう一方では、国民の個人情報権益の役割と確保に関する基本的な法の精神を積極的に確立する下でそれ（基本的な法の精神）が実行されることを確保すべきである。基本的な法の精神を満たさない法規（例えば実名制の規定）に対しては、速やかに廃止すべきである。要するに、公的機関によるサイバー・スペースの管理は国民の個人情報権益を忠実に認め、そして保護するという土台に立つべきであり、これのみが真の電子情報管理の実現につながる。

今のところ、公的機関による自らの調整と立法の完備がなお明確に期待できない状況下、情報通信技術の社会、政府や政治の領域における応用に、もっと理性的な態度で接し、特に公開情報に基づく不当取得と使用による国民の個人情報権益へ大規模な侵害が発生する可能性を防止すべきである。と同時に、大規模なテクノロジー応用が社会の進歩に確実につながるか明確に予測できない状況の下では、公共財政の節約という考えを踏まえて、ビッグデータやスマートシティといった先端情報通信技術の盲目的な建設と使用を慎む必要がある。個人の電子情報権益の基本的な実現ができない状況下では、特にビッグデータ、スマートシティや電子情報管理技術の応用といった強大な機能を持ついくつかの新技术が技術複雑化の動向に適応していたとしても、国民の権益、国家統治の合理化や政府と社会とのバランスに必ずしもポジティブかつ積極的な役割を果たしえない。技術の進歩が必ずしも社会の進歩をもたらさない状況下では、政府によるインターネットやスマートシティの大規模な投入は、社会資産の無駄遣いだけでなく、社会発展の阻害要因を持つメカニズムとなる可能性も有する。よって、根本的な国民の個人情報権益の役割と確保がいまだに不十分で保護されていないという前提では、インターネット開発においても、スマートシティやガバナンス技術においても、慎重に接しなければならない。