

「個人情報保護法」に基づく
行政処罰の状況
(DiDi Global の行政処罰事例を
中心に)

～中国の安全保障貿易管理に関する制度情報
専門家による政策解説～

2022年9月

日本貿易振興機構（ジェトロ）

上海事務所

海外調査部

【免責条項】

本レポートは、西村あさひ法律事務所に委託し、作成したものです。
本レポートで提供している情報は、ご利用される方のご判断・責任においてご使用下さい。ジェトロでは、できるだけ正確な情報の提供を心掛けておりますが、本レポートで提供した内容に関連して、ご利用される方が不利益等を被る事態が生じたとしても、ジェトロおよび執筆者は一切の責任を負いかねますので、ご了承下さい。

中国では、2021年11月1日に「個人情報保護法」が施行されました¹。多くの在中國進出日系企業は、同法が規定する義務を遵守するべく、対応を開始または対応に向けた検討を始めています。たとえば、取引先および従業員などから個人情報の取り扱いに際する同意や、個別の同意²の取得、関連する社内規程やプライバシーポリシーの策定といった対応が挙げられます。

一方、「個人情報保護法」の規定を遵守しなかった場合には、どのような処罰が課されるのか、あるいは同法施行後に実際にどのような処罰事例が生じているのかについても、日系企業の関心事項の一つとなっているものと思われます。

2021年11月の「個人情報保護法」の施行から同年末までの間には、同法に基づく処罰事例は見られませんでした。2017年に先行して施行されていた「サイバーセキュリティ法」の個人情報に関する規制や、「消費者権益保護法」などで個別に定められていた個人情報保護に関する各規定を根拠として、個人情報を無断で収集する行為などに対して行政処罰がなされていました。

しかし、2022年以降は、「個人情報保護法」を根拠とする処罰事例も複数確認されるようになりました。こうした中、2022年7月21日には、中国の配車アプリ最大手である「滴滴出行科技」（以下、「滴滴出行」）の実質的な支配者と考えられている DiDi Global（中国語表記：「滴滴全球」、登記：ケイマン諸島）に対する行政処罰（以下、「本行政処罰」）の決定が国家インターネット情報弁公室より公告されました。

「本行政処罰」には多くの論点が含まれていますが、本稿では以下の3点に絞って検討します。

1. 法令違反とされた行為
2. 法人への処罰金額（中国国内の売上を根拠として算出されていると推察される点）
3. 処罰の対象（外国法人である点、個人情報を直接取り扱った法人ではない点）

なお、この DiDi Global について補足しますと、同社のニューヨーク証券市場への上場（2021年6月30日）を受け、国家インターネット情報弁公室は同年7月2日に「滴滴出行」アプリに対し「サイバーセキュリティ審査」を実施しました。その結果、同弁公室は、同アプリは違法に個人情報を収集・使用しており、重大な問題があるとして、アプリストアに対して同アプリを削除するよう通知し、ユーザーの新規登録なども凍結しました（[2021年7月9日付ビジネス短信参照](#)）。その後、2022年5月に DiDi Global はニューヨーク証券市場における上場廃止を決定しています。当該事案の経緯と、「本行政処罰」の関連についてもさまざまな議論がなされていますが、本稿ではその詳細については触れません。また、

¹ 「個人情報保護法」の詳細については、[「個人情報保護法の概要」](#) および [「個人情報保護法の実務上のポイント」](#) を参照。

² 「個人情報保護法」では、「機微な個人情報」の取り扱いや、個人情報の域外移転などに際する要件の一つとして「個別の同意」の取得を規定しています。なお、2021年11月に公表された「ネットワークデータセキュリティ管理条例（意見募集稿）」73条(8)では、「個別の同意」について「データ取扱者が具体的なデータ取扱活動を展開する際に、各項目の個人情報について個人の同意を取得すること指し、複数の個人情報、多種類の取扱活動に対して1度に取得する同意を含まない」と定義しています。

「ネットワーク安全審査弁法」の手續きの論点も、本稿では割愛させていただきます。

1. 法令違反とされた行為

(1) 処罰の内容

「本行政処罰」において、国家インターネット情報弁公室は、DiDi Global には「サイバーセキュリティ法」「データセキュリティ法」「個人情報保護法」に違反する行為があったとして、これら 3 つの法律および「行政処罰法」などに基づく行政処罰決定を公告。同社に対して 80 億 2,600 万円の課徴金、同社の董事長ら 2 名に対してそれぞれ 100 万円の課徴金を課しました。

(2) 指摘された行為

国家インターネット情報弁公室は、「本行政処罰」の決定を公告した 2022 年 7 月 21 日に開いた記者会見（以下、「本記者会見」）において、処罰の背景、内容などを説明しており、その中では、DiDi Global には主に次の 8 つの違反行為があったと指摘しています。

- (ア) ユーザーの携帯電話のアルバムに保存されているスクリーンショット情報 1,196 万 3,900 件を違法に収集した。
- (イ) ユーザーの携帯電話のコピー情報を保存するメモリーのクリップボード上の情報およびアプリ一覧情報 83 億 2,300 万件を過度に収集した。
- (ウ) 乗客の顔情報 1 億 700 万件、年齢層情報 5,350 万 9,200 件、職業情報 1,633 万 5,600 件、親族関係情報 138 万 2,900 件および家・会社等の目的地情報 1 億 5,300 万件を過度に収集した。
- (エ) 乗客が運転手のサービスに対し評価コメントをするとき、アプリがバックグラウンドオペレーション状態にあるときおよび携帯電話が走行行程記録設備にアクセスしているときの正確な位置情報（経緯度）1 億 6,700 万件を過度に収集した。
- (オ) 運転手の学歴情報 14 万 2,900 件、文字情報として保存されている運転手の身分証明書番号情報 5,780 万 2,600 件を過度に収集した。
- (カ) 乗客に明確に告知せず、乗客の外出計画を分析した情報 539 億 7,600 万件、通常の所在地の情報 15 億 3,800 万件および出張・旅行のための外出情報 3 億 400 万件を収集した。
- (キ) 乗客が相乗りサービスを利用するにあたり、業務と関連性のない電話のアクセス権限を頻繁に要求した。
- (ク) ユーザー設備情報等の 19 項目の個人情報の取り扱いに関する目的を正確、明確に説明していなかった。

(3) 分析

(a) 違法な収集

「本記者会見」で指摘された行為のうち、(ア) では、携帯電話のアルバムに保存されたスクリーンショットの収集が違法とされています。

「個人情報保護法」は、「他人の個人情報の違法な収集」を禁じており（同法 10 条）、当該行為はこの法律条項への違反と判断されたと思われます¹。しかし、「本記者会見」の内容からは、具体的にどのような点が違法とされたかは不明です。

(b) 過度の収集

(イ)～(オ)では、「過度の収集」が問題とされました。「個人情報保護法」では、「個人情報を収集する場合には、取り扱いの目的を実現するための最小範囲に限定されなければならない、過度に個人情報を収集してはならない」（同法 6 条 2 項）としており、取り扱いの目的に照らして収集の方法と範囲が過度であると判断されたと思われます。

(c) 頻繁な権限要求

(キ)では、サービスの利用において、ユーザーが承諾するまで何度もアクセス権限を要求する仕組みになっているという点が問題視されました。この点が放置されたままだと、ユーザーは当該サービスの利用を諦めるか、煩雑な権限要求を全て拒否しながらサービスの利用を続けるかの選択を迫られることとなります。

この点については「個人情報保護法」に直接の禁止規定はありませんが「法律規定に違反して個人情報をアプリが収集する行為の認定方法」（2019 年 11 月 28 日公布、同日施行）および「アプリ利用によるユーザー権益に対する侵害に向けた特別整理整頓行動のさらなる展開に関する通知」（2020 年 7 月 22 日公布、同日施行）において禁止されている行為であり、これらが処罰の根拠とされたと解されます。

日系企業においても、中国の個人向けにサービスを提供している場合には、アクセス権限を「頻繁」に要求していないか、回数および範囲について再度確認することが推奨されます。

「頻繁」の基準については、国家標準「情報セキュリティ技術 モバイルネットワーク アプリ個人情報収集基本要求」（2022 年 4 月 15 日公布、同年 11 月 1 日施行）における「頻繁とは形式的には、(1) 授権を拒否してから 48 時間以内に再度 1 回以上提示する、(2) アプリを起動するたびに、または無関係の機能を使用した場合に、再度授権を要求または提示する場合を含む」との規定が参考として参照できます。

(d) 目的の正確かつ明確な説明の不実施

(カ)については、「個人情報保護法」が求める告知義務の違反（同法 17 条）が指摘されています。「滴滴出行」アプリを起動すると、起動した時間帯や出発地に応じて予想目的地が自動的にアシスト表示されます。おそらく「滴滴出行」は、そうした機能に使用する目的で、「乗客の外出計画を分析した」と認められ、かつ、当該行為についてプライバシーポリシーにおいて告知していないことから、「個人情報の取り扱いの目的および取り扱い方法ならびに取り扱う個人情報の種類」を告知していない違法な行為と判断されたものと思われます。

¹ スクリーンショットは、必ずしも個人情報に該当するわけではないため、スクリーンショットの違法収集は、「データセキュリティ法」32 条が禁じる「データの不法取得」も含めて法令違反と判断した可能性もあります。

(ク)においては、「処理の目的を正確、明確に説明しなかった」ことが指摘されました。「個人情報保護法」が求める「取り扱いの目的、方法および範囲を明示」する義務(同法7条)、処理の目的を含めて「顕著な方法および明瞭かつ理解しやすい言語により、ありのままに、正確かつ完全に」告知する義務(同法17条)に違反したものとされます。

2. 法人への処罰金額(中国国内の売り上げを基に算出されたか否か)

「サイバーセキュリティ法」の個人情報の取扱違反に関する規定では、法人(ネットワーク運営者またはネットワーク製品・サービス提供者)に課される課徴金は、違法所得の相当額以上10倍以下、違法所得がない場合は100万元以下とされています(同法64条)。また、「データセキュリティ法」におけるデータセキュリティ保護義務違反のうち、最も高額な課徴金が規定されている国家核心データに関する違反行為²であっても200万元以上1,000万元以下とされています(同法45条2項)。

しかし、今回のDiDi Globalへの課徴金80億2,600万元は、これらの規定の上限額を遙かに超えています。一方、「個人情報保護法」では、情状が重大である場合の課徴金として、法人については「5,000万元以下または前年度の売上(中国語は「営業額」)の100分の5以下」を課することができる旨を定めています(同法66条)。したがって、「本行政処罰」は、「個人情報保護法」の当該規定のうち上記下線部に基づいて行われた可能性が高いと思われれます。

この「前年度の売上の100分の5以下」の「売上」について、同法の公布時には、中国国内の売上を指すのか、あるいは全世界における売上を指すのかは明示されていないことから、議論を呼びました。この点に関して、「本行政処罰」のケースをみると、DiDi Globalの2021年度の中国国内の売上は1,605億2,100万元、全世界合計では1,738億2,700万元。前者の「100分の5」は80億2,605万元と、「本行政処罰」による課徴金80億2,600万元にほぼ相当します。すなわち、「本行政処罰」では、中国国内の売上額が課徴金の算出対象とされ、当該売上について「個人情報保護法」が定める課徴金の上限となる「前年度売上の100分の5」が課された可能性が高いとも思われれます。

「本行政処罰」のケースのみをもって、「個人情報保護法」66条の「前年度の売上」が中国国内の売上を意味すると断言することはできません。しかし、同社のように海外での売上もある中で、国内の売上が課徴金の計算の基準とされたという点は、将来の類似の案件における扱いを推測する上で重要な判断材料になりうることから、注目すべき点であると言えます。

3. 処罰の対象

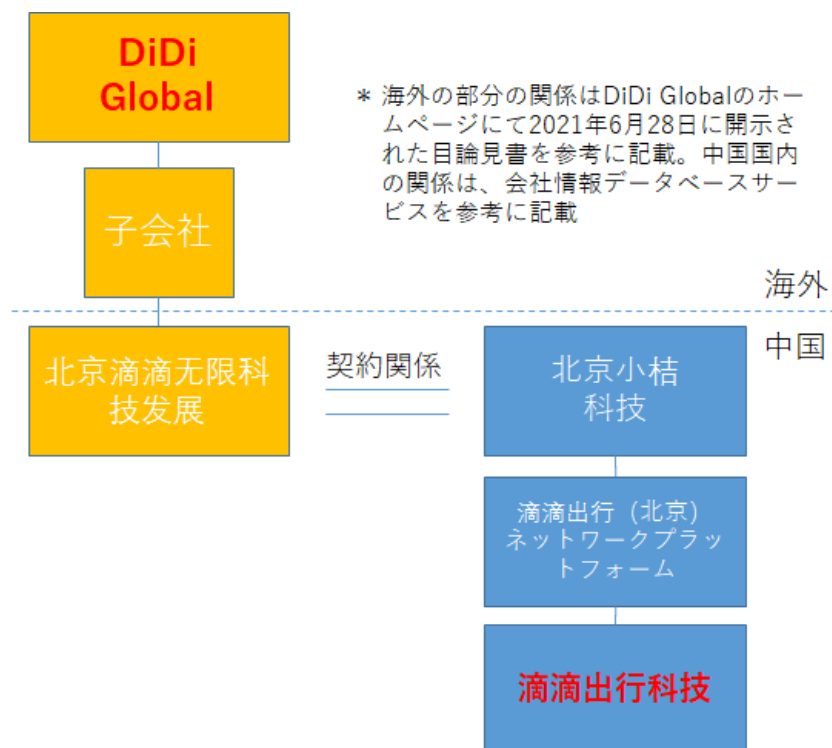
(1) DiDi Globalと「滴滴出行」との関係

DiDi Globalはケイマン諸島の法律に基づいて設立された外国法人であり、当該法人の孫会社にあたる中国法人の北京滴滴無限科学発展と契約を結んでいる北京小桔科技の孫会社

² 「データセキュリティ法」は、「国家安全、国民経済の命脈、重要な国民生活、重大な公共利益などに関わるデータは、国家核心データに属し、これに対してさらに厳格な管理制度を執行する」と規定しています。なお、「本行政処罰」で問題とされているデータにおいて、国家核心データに関連しうると明確に判断されるデータは不見当であり、当該規定の適用の可能性は高くないと思われれます。

が「滴滴出行」であるという複雑な関係にあります（これは、中国のインターネット事業者が海外で上場する場合によく採用される、いわゆる「VIE スキーム」と呼ばれるグループ会社関係と解されます）。

【参考図】



(2) 「個人情報取扱者」と判断される範囲

「本行政処罰」では、個人情報を取り扱い、配車サービスを直接提供する「滴滴出行」ではなく、多数の法人（中間持株会社）および契約関係を介して同社を実質的に支配する DiDi Global が個人情報取扱者として処罰の対象とされた点が注目されます。

「個人情報保護法」では、「個人情報取扱者」について「個人情報の取扱活動において、取り扱う目的および方法を自主的に決定する組織または個人をいう」と定義しています（同法 73 条(1)）。

したが、い、「本行政処罰」では、実際に個人情報を取り扱う事業会社との間に、資本関係および契約関係などにより複数の法人を挟む場合であっても、DiDi Global がこの「取り扱う目的および方法を自主的に決定する」ことができると判断されたと考えられます。「個人情報保護法」に基づく行政処罰の対象となる「個人情報取扱者」の射程を検討する上で、重要な事例といえます。

(3) 外国法人を行政処罰できるか

「個人情報保護法」では、同法の域外適用が及ぶ場合について、「中国国外において国内の自然人の個人情報を取り扱う活動」と規定しています（同法 3 条 2 項）。「本行政処罰」の対象となった DiDi Global は外国法人であることから、本条項に基づき域外適用がなさ

れたのかという点も問題になり得ます。しかし、本条項が適用されたのであれば、行政処罰としておそらく初の事例であるところ、上述の国家インターネット情報弁公室による「本行政処罰」の記者会見では、何も言及されませんでした。

この点に関し、「本行政処罰」の根拠法の一つとして挙げられている「行政処罰法」では、「外国人、無国籍者、外国組織が中国の領域内で違法行為を行った場合には、行政処罰を行えるものとし、本法律を適用する。ただし、他の法律が別の定めをおく場合を除く」と規定しています（同法 84 条）。

したが、い、「本行政処罰」は「行政処罰法」の当該条項に基づいて、処罰がなされた可能性が高いと思われます。すなわち、DiDi Global が資本関係および契約を介して影響力を及ぼしうる関係会社「滴滴出行」を通じて「中国の領域内」において違法行為を行ったと判断されたと考えられます。

ただし、このような考え方が正しいと明確に判断できるだけの材料に欠けるため、さらなる行政処罰事例および裁判例の蓄積が待たれます。

4. まとめ

「本行政処罰」は、昨今、行政処罰の根拠とされ始めた「個人情報保護法」に基づいて、非常に高額な課徴金が課されたことなどから、多くの人々の耳目を集める行政処罰事例となりました。

「個人情報保護法」の運用という観点からは、違法または過度な個人情報の収集、過度なアクセス権限の要求、目的の正確かつ明確な説明の不実施といった点が、違法な個人情報の取り扱いとして示された点で、今後どのような行為が処罰の対象となり得るかを推察する重要な先例といえます。

また、「個人情報保護法」が定める課徴金の算定にあたって、中国国内の売上が対象とされたと推察されるため、同法に基づく課徴金の基準が中国国内の売上であるとの見方をある程度補強する事例ともなります。

さらに、外国法人に対して直接に行政処罰が課された事例であることから、日本企業を含む外国法人が、中国国内の関連会社等を通じて個人情報を取り扱う業務などを行っている場合には、注意が必要であると解されます。すなわち、中国国内の個人情報を直接には取り扱っておらず、かつ、取り扱いを行う中国法人と直接の資本関係を有していない外国法人であっても、「個人情報の取り扱う目的および方法を自主的に決定する」実体がある場合には、「個人情報取扱者」と判断され（「個人情報保護法」）、また「中国の領域内」において違法行為を行ったとして（「行政処罰法」）、行政処罰の対象になる可能性があると言えます。

以上

西村あさひ法律事務所
野村 高志
東城 聡

レポートをご覧いただいた後、アンケート(所要時間:約 1 分)にご協力ください。

<https://www.jetro.go.jp/form5/pub/ora2/20220031>



本レポートに関するお問い合わせ先：
日本貿易振興機構（ジェトロ）
海外調査部 中国北アジア課
〒107-6006 東京都港区赤坂 1-12-32
TEL : 03-3582-5181
E-mail : ORG@jetro.go.jp