

特集

中国で進む AI ガバナンス体系の構築

「発展」と「安全」の両立及び日本企業への示唆

みずほ銀行 中国営業推進部

ヴァイスプレジデント 中国弁護士 王博

【本稿要旨】

- 中国の AI ガバナンスは、多層的な制度体系が形成され、AI の「発展」と「安全」の両立を追求している。
- 政策目的により、「育てる」、「整える」、「守る」、「管理する」という 4 つの機能に整理できる。
- 日本企業は、中国の AI ガバナンスを、市場とリスクを示す地図として捉えることが重要。

はじめに

2026 年 9 月 24 日の米中首脳会談では、両国が人工知能（AI）に関するリスクと便益について意見交換をする「中米人工知能対話」を設置するとともに、人工知能関連インシデントに関するコミュニケーション・チャンネルを設けることで合意したと報じられている^{※1}。

この合意は、AI ガバナンスが、研究開発やサービス提供に関する国内規制にとどまらず、国際競争、国家安全保障、インシデント対応、国際的な意思疎通にも関係する課題となっていることを示している。

AI は今や、各国の国際競争力を左右する戦略的産業分野となっている。一方で、AI の急速な発展に伴うデータ、個人情報、サイバーセキュリティ、社会秩序、国家安全保障などへの影響も重要な政策課題となっている。中国は、国際的な AI 競争の中心の一つであると同時に、国内においても AI の「発展」と「安全」の両立を図る制度整備を進めている。

以下では、中国の AI ガバナンスを、AI の研究開発・産業化を促進する政策、AI の安全・倫理・権利保護に関するルール、国家安全保障上の管理措置を含む広義の制度体系として捉え、その特徴を整理した上で、日本企業への示唆を考察する。

1. 「発展」と「安全」の両立を図る中国の AI ガバナンス

中国の AI ガバナンスは、現時点では、AI 全般を一つの法律で包括的に規律する単一の「人工知能法」は制定されておらず^{※2}、制度全体としては多層的な構造となっている。法

※1 中国外交部「中美達成八点成果共识」https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202609/t20260926_12031616.shtml

※2 「人工智能法」は、23 年度の國務院年度立法計画で「人工智能法草案」が全国人民代表大会常務委員会へ

律や行政規則が直接的な義務を定める一方、政策文書は政府が重視する政策課題や産業の方向性を示し、標準やガバナンス枠組みは技術・安全面の共通ルールを形成している。こうした複数の制度を組み合わせることにより、中国は、AI の研究開発や産業利用を促進する「発展」と、社会実装に伴うリスクや国家安全保障上の懸念に対応する「安全」を同時に追求している。

図表 1 中国 AI ガバナンスの多層的構造

制度層	代表例	主な役割	実務上の意味
国家戦略・産業政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 「次世代人工知能発展計画」(2017 年) ● 「「AI+」行動の徹底の実施に関する意見」(2025 年) 	AI 技術・AI 産業の育成、社会実装の促進	産業発展の方向性、市場目標・行政方針の明示
標準・倫理規範・安全フレームワーク	<ul style="list-style-type: none"> ● 「人工知能産業総合標準化体系構築ガイドライン」(2024 年) ● 「次世代人工知能倫理規範」(2021 年) ● 「AI 安全ガバナンスフレームワーク 3.0」(2026 年) 	技術・品質の共通ルール、AI 利用に関する倫理原則の形成	強制性国家標準以外、原則として直接的な法的義務を課さないが、安全評価、認証、政府調達などの要件となり得る
基礎法制(既存法)	<ul style="list-style-type: none"> ● 「サイバーセキュリティ法」 ● 「データ安全法」 ● 「個人情報保護法」 ● 「輸出管理法」 	AI に関連するデータ、ネットワーク、個人情報、技術などに関する基本的ルールの提供	対象者に直接に法的義務を課す
個別規制	<ul style="list-style-type: none"> ● 「インターネット情報サービスアルゴリズムレコメンド管理規定」(2022 年) ● 「生成 AI サービス管理暫定弁法」(2023 年) ● 「人工知能生成・合成コンテンツ識別表示弁法」(2025 年) ● 「人工知能擬人化インタラクションサービス管理暫定弁法」(2026 年) 	顕在化した具体的 AI リスクの管理	サービス提供者などの対象事業者に直接に法的義務を課す

(資料) 筆者作成

上図は制度の形式に着目した整理であるが、以下では、制度の法的分類ではなく、果たす政策目的に着目し、AI 産業や社会実装を促進する「育てる」、目指す発展の方向性を共有する「整える」、国家安全を保護する「守る」、社会実装に伴う具体的なリスクを抑制する「管理する」の 4 つの機能に整理する。この整理を通じ、中国が AI の「発展」を促進しながら、どのように「安全」を確保しようとしているのかを明らかにする。

2. 「育てる・整える・守る・管理する」中国の制度設計

(1) 「育てる」—AI を産業高度化の基盤に

中国の AI 振興政策の起点となったのが、2017 年の「次世代人工知能発展計画」である。

の審議提出に向けた予備項目として掲げられた。一方、26 年度の国務院年度立法計画は、人工知能ガバナンスを整備し、人工知能の健全な発展に向けた総合的立法を加速する方針を示しているが、2026 年 9 月 30 日現在、公開情報上、国家レベルの「人工知能法」草案は公表されていない。

同計画は AI を国際競争の新たな焦点、経済発展の新たなエンジンと位置づけ、2030 年までに AI 理論・技術・応用で世界をリードすることを目標に掲げた。

もっとも、同計画は産業政策であると同時に、AI に関する法律・法規、倫理規範、標準、安全管理体制などの整備にも言及しており、AI ガバナンスの方向性を示す政策文書としての側面も持つ。

その後、政策の重点は AI そのものの技術開発から、経済・社会への幅広い実装へと広がっている。2025 年の「「AI+」行動の徹底の実施に関する意見」は、AI を科学技術、産業、消費、民生、ガバナンス、国際協力の各分野に幅広く活用する方針を示している。また、法令・法規による保障の強化、AI の安全管理能力の向上、リスク管理体制の整備なども掲げており、産業への AI 導入を促進する政策であると同時に、安全な社会実装を支えるガバナンス政策としての機能も有している。

その後、政策の重点は AI そのものの技術開発から、経済・社会への幅広い実装へと広がっている。2025 年の「「AI+」行動の徹底の実施に関する意見」は、AI を科学技術、産業、消費、民生、ガバナンス、国際協力の各分野に幅広く活用する方針を示している。また、法令・法規による保障の強化、AI の安全管理能力の向上、リスク管理体制の整備なども掲げており、産業への AI 導入を促進する政策であると同時に、安全な社会実装を支えるガバナンス政策としての機能も有している。

(2)「整える」—標準化と安全・倫理指針で AI 発展の方向性をそろえる

AI の社会実装を広げるためには、技術や産業を「育てる」とともに、その発展の方向性をそろえることも必要となる。中国では、標準化によって技術・品質などの共通基準を形成するとともに、安全・倫理に関する指針を通じて、技術の進展に対応した AI ガバナンスの枠組みを構築しようとしている。

標準化の面では、2024 年に工業情報化部など 4 部門が「人工智能産業総合標準化体系構築ガイドライン（2024 年版）」を公表した。同ガイドラインは、算力、アルゴリズム、データなどの基礎分野から、大規模モデル、スマート製品・サービス、産業応用、安全・ガバナンスまでを対象に、AI 産業全体の標準体系を構築する方針を示している。

安全・倫理指針の面では、中国では「次世代人工智能倫理規範」（2021 年）などを通じて AI の研究開発・利用に関する倫理原則を示すとともに、2024 年に「人工智能安全治理框架」（「AI 安全ガバナンスフレームワーク」）の 1.0 版を公表し、AI の技術発展や応用拡大に伴うリスクを分類し、行動指針と対応措置を提示した。当該フレームワークは継続的に更新されており、2024 年の 1.0、2025 年の 2.0 を経て、2026 年 9 月には最新版となる 3.0 が公表された。

(3)「守る」—重要技術を国家安全保障の観点から保護

AI 技術の発展に伴い、国家安全保障の観点から、先端技術をいかに保護するかが重要になっている。中国は、「データ安全法」や「輸出管理法」などの既存法の下、「禁止輸出・輸出制限技術目録」により、重要技術の国外移転を規制している。また、「両用品目輸出管理条例」の下では、民生用途と軍事用途の双方に利用可能な貨物、技術、サービスなど

を規制する制度が整備されている。

これらは AI そのものを一律に対象とする輸出管理制度ではないが、AI を支える先端半導体製造技術や計算・情報処理に関連する技術などについても、性能や用途によって輸出管理との関係を確認する必要がある。中国の AI ガバナンスには、技術の「発展」を促すだけでなく、重要技術を国家安全保障の観点から保護する側面も組み込まれている。

(4) 「管理する」—AI の社会実装に伴う個別リスクを管理

中国では、現時点で、AI 全体を一律に規制する基本法が制定されていないため、既存のサイバーセキュリティ、データ、個人情報等の法制に加え、技術の発展と社会実装に伴って新たなリスクが顕在化した分野ごとに、個別ルールを整備していく方式が採られている。

2022 年施行のアルゴリズムレコメンド管理規定は、個人向け推薦などを含むアルゴリズムサービスについて、安全管理や利用者保護などを規定した。

2023 年施行の生成 AI サービス管理暫定弁法は、一般利用者向けの生成 AI について、生成されたコンテンツ、個人情報、知的財産などに関する提供者の責任を定めた。

2025 年施行の人工智能生成・合成コンテンツ識別表示弁法は、AI によって生成・合成された文章、画像、音声、動画などについて、利用者が認識できる「明示的表示」とデータに組み込む「不可視表示」を導入し、AI による生成・合成コンテンツの識別及び追跡可能性を高めることを目指している。

さらに 2026 年施行の人工智能擬人化インタラクショナルサービス管理暫定弁法は、人間の人格的特徴やコミュニケーション方法を模倣し、継続的な感情的なやり取りを行う AI サービスについて、過度な依存、未成年者保護、個人情報、安全などに関するルールを設けた。

以上を踏まえると、中国の AI ガバナンスは、産業政策、行政規則、標準、安全・倫理ガバナンス、国家安全保障政策及び関連法規を組み合わせた多層的な制度体系として形成されている。AI の研究開発や産業への導入を促進する「発展」の機能と、社会実装に伴うリスク、個人の権利・利益、国家安全保障上のリスクを管理する「安全」の機能を併せ持つ点に特徴がある。次章では、この特徴を米国、EU、日本と比較する。

3. 米国・EU・日本との比較

米国・EU・日本はいずれも AI の発展とリスク管理を追求している。違いは、各国・地域がどの政策目的に重心を置き、どのような手段で企業や社会を管理しているかにある。

図表 2 中国・米国・EU・日本の AI ガバナンス比較

比較軸	政策目的の重心	規制アプローチ	制度上留意点
中国	産業発展と国家安全保障・リスク管理の両立	AI に関する基本法がなく、倫理規範などのソフトロー、標準、既存法及び個別の行政規則などにより対応。	政策・標準・指針も実務上の影響を持ち得る
米国	第 2 次トランプ政権：技術的優位、国際競争力、国家安全保障	AI に関する基本法がなく、大統領令、「America's AI Action Plan」、NIST の AI RMF、輸出管理規制、州法、企業自主規制が併存。	州ごとの AI 規制、輸出・投資・調達規制等を要確認

	一部の州：規制強化 ^{※3}		
EU	基本的人権、安全、信頼性	包括規制である EU AI Act を中心としてリスクベースアプローチ。リスクに応じて段階的に規律。 ^{※4}	制裁金等の罰則があり、域外適用が可能
日本	AI の研究開発・イノベーションを推進しつつ、リスクに対応 ^{※5}	「人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する法律」(AI 基本法)、人工知能基本計画、「AI 事業者ガイドライン」、既存法の組合せで対応	AI 基本法は推進法的性格だが、既存法の適用を免除しない

(資料) 筆者作成

以上の比較から、AI ガバナンスについて「世界共通の一つの対応策」を設定することは難しいと考えられる。日本企業は、AI に関するグローバル共通の基本基準を設定した上で、各国・地域の制度に応じた追加対応を行うことが、実務上の基本的な方向性であると考えられる。以下では、この考え方を踏まえ、日本企業への具体的な示唆を検討する。

4. 日本企業への示唆

(1) 各国・地域の制度差を踏まえたグローバル対応

各国・地域の AI ガバナンスの理念や具体的な制度設計は異なる。その違いがグローバルで事業を展開する企業にも影響を及ぼす可能性がある。

日本企業としては、AI 倫理や安全性などについてグローバル共通の基本基準を設定した上で、各国・地域の制度に応じて追加対応を行い、「グローバル共通基盤＋ローカル対応」という二層型の AI ガバナンスを構築することが現実的な選択肢の一つと考えられる。

(2) AI 産業に広がる事業機会を捉える

中国 AI 産業の発展は、AI モデルだけでなく、半導体・電子部品、センサー、ロボット、工作機械、データセンター、電力、車載機器、医療などにも新たな需要をもたらす可能性がある。

日本企業にとっては、基盤モデルそのもので競争するだけでなく、自社が強みを持つ設備・部材・技術を AI と組み合わせることも有力な選択肢となる。「AI の普及によって、どの既存産業に新たな需要が生まれるのか」という視点で市場を捉えることが重要である。

(3) 事業類型に応じて「法令・標準・政策」を一体的に確認する

中国で AI 関連事業を展開する際には、AI に関する個別規制だけでなく、データ安全、個人情報、知的財産などの既存法制との関係も確認する必要がある。さらに、AI 関連標準が認証、安全評価、政府調達などに参照される場合には、事実上の市場参入条件として作用する可能性もある。

※3 JEITRO 「パッチワーク化が進む米国の AI 規制」

<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2026/0102/859d70e177ed4dc4.html>

※4 総務省「EU の AI 規制法案の概要」 https://www.soumu.go.jp/mAIIn_content/000826707.pdf

※5 経産省 HP AI ガバナンス https://www.meti.go.jp/policy/it_policy/ai-governance/index.html

このため、AI 製品・サービスの中国市場への投入や現地での AI 利用を検討する際には、事業類型に応じて、①適用される AI・データ関連法令、②データの保存・越境移転、③必要な届出・安全評価など、④関連する国家・業界標準、⑤政府・主要顧客の調達・取引要件について、それぞれ該当性を確認することが望ましい。

図表 3 事業類型による確認事項

事業形態	主な確認事項	事前対応の例
中国国内で AI サービスを提供	生成 AI、アルゴリズム、コンテンツ表示、個人情報	アルゴリズム届出、安全評価、識別表示、個人情報の越境移転の要否を確認
中国企業に AI 部材・機器を供給	輸出管理、最終用途、技術移転	品目、性能、取引相手、最終用途の確認
中国国内で AI を社内利用	従業員情報、顧客データ、営業秘密	入力データ、ログ、保存場所の整理
中国向け製品に AI 機能を搭載	製品安全、表示、責任分担	AI 機能の法的位置づけを整理
中国企業と AI の共同研究	知財、データ、技術移転	権利帰属、技術・データの移転範囲明確化

(資料) 筆者作成

(4)経済安全保障を事業設計に織り込む

中国 AI 企業との共同研究、AI 関連設備・部材の供給、投資、米国技術を含む製品の中国展開などでは、米中双方の輸出管理、投資規制、制裁などとの関係が問題となり得る。

このため、投資・提携の検討段階から、半導体、モデル、クラウドなどの由来、技術移転の有無、取引相手、最終用途などを確認するとともに、必要に応じて代替技術や代替サプライヤーを確保するなど、経済安全保障上のリスクを事業設計の段階から織り込むことも重要である。

結語

中国の AI ガバナンスは、産業政策、基礎法制、行政規制、標準、安全・倫理ガバナンス、国家安全保障政策及び関連法規を組み合わせた多層的な制度として形成されている。その根底には、AI の「発展」と「安全」を両立させるという政策理念がある。

日本企業にとっては、中国の AI ガバナンスを、AI 関連需要が拡大する分野と、データ、技術移転、輸出管理、個人情報等のリスクが集中する領域を把握するための手がかりとして捉えることが重要である。

Writer's Profile



みずほ銀行 中国営業推進部
ヴァイスプレジデント 中国弁護士 王博

慶応義塾大学法学部卒。中国の弁護士事務所にて外資投資支援業務に従事。08 年にみずほ銀行へ入行。日本企業の中国進出アドバイザー、在日中資系企業営業推進などを経て、現在、法務の専門性と日中双方のビジネスの知見を活かし中国関連ビジネス情報の発信業務を担当。

✉ : bo.wang@mizuho-bk.co.jp