

〈1〉 政府主導で進む中国の製造業強化策 — 「新質生産力」の特徴と今後の展開

日本総合研究所 調査部 主任研究員 佐野 淳也

はじめに

中国経済は、国内の不動産バブルの崩壊や消費の低迷、西側先進国によるハイテク分野の対中規制強化など、内外両面で課題が増えたうえ、それらの解決の難易度も増している。こうした状況下、課題解決の切り札として打ち出されたのが「新質生産力」である。「新質生産力」は当初、習近平総書記が黒龍江省を視察した際、地域振興の観点から、農業やサービス業など、製造業以外の産業発展とともに、同省の党・政府幹部に指示したキーワードの一つに過ぎなかった。その後、2023年末の中央経済工作会議や2024年3月の全人代（国会に相当）などを経て、「新質生産力」は製造業強化策としての具体的な内容を伴うようになった。そして、2024年7月の三中全会では、供給側主導で経済発展を続けるため、第3次習近平政権が今後進める経済構造改革の中心に、「新質生産力」の強化が位置付けられた。

なぜ、習近平政権は製造業の強化を政府主導で進めようとしているのか。このような問題意識に基づき、本稿では習近平政権の施策を中心に、中国の製造業強化策の経緯を振り返る（第1章）。さらに、「新質生産力」と銘打った背景、同政策の特徴や具体的な措置などを明らかにする（第2章、第3章）。その

うえで、想定される問題点を踏まえた製造業強化策の今後の展開について考察する（第4章）。「おわりに」では、当面の焦点になる政治日程を指摘して締めくくりたい。

1. 習近平政権下での製造業強化策の経緯

（1）リーマン・ショック後の成長戦略

習近平政権は、「新質生産力」を含め、これまでどのような製造業強化策を打ち出してきたのか。その経緯をたどると、直接の源流は第2次胡錦濤政権におけるハイテク分野中心の産業振興策であったと考えられる。

第2次胡錦濤政権下の2008年、リーマン・ショックが発生し、世界経済は大きく落ち込んだ。中国経済も世界的な金融危機に巻き込まれて景気悪化リスクに直面したため、国务院（中央政府）は4兆元の大規模景気対策を打ち出し、景気の回復を図った。この景気対策は、インフラ投資が大半を占めていたことから、需要拡大に即効性がある半面、政府債務の膨張などの弊害も多く、長期継続は困難であった。そこで、政府が供給面からの景気浮揚策として2009年1～2月に相次いで打ち出した政策パッケージが、「十大産業調整振興計画」である¹。

¹ 「十大規劃 十大亮点—聚焦十大産業調整振興規劃」2009年2月26日 中国政府網 (https://www.gov.cn/jrzg/2009-02/26/content_1244190.htm)。

「十大産業調整振興計画」は、自動車や鉄鋼といった 10 業種に対して税制・金融面から救済策を実施した後、企業の淘汰・再編をはじめとする構造改革を推進するとともに、生産技術の高度化などを支援することが主な内容であった。また、物流を除く九つの業種が製造業であったこと、電気自動車（EV）のように、中国企業が価格・性能面で今日強い競争力を持つ製品・部品が財政支援の対象に選ばれたことも、「十大産業調整振興計画」の注目すべき特徴といえる（野木森・佐野 [2024]）。

2010 年 10 月には「戦略的新興産業の育成と発展の加速に関する決定」を発表し、①省エネ・環境保護、②次世代情報技術、③バイオ、④ハイエンド設備製造（航空、鉄道、海洋資源開発関連）、⑤新エネルギー（太陽光、風力、原子力）、⑥新素材、そして⑦新エネルギー自動車、の 7 業種を戦略的新興産業と位置付けた²。技術革新を通じて、これらの産業を世界トップクラスの水準に押し上げ、中国経済の新しい成長エンジンとする方針が明記されている。技術革新を加速するために、産学連携の推進、研究開発分野での外資導入、企業や研究機関に対する政府の支援などが盛り込まれた。

選定業種は一部変更されたものの、戦略的新興産業の振興に優先的に取り組む産業政策は、2021 年から始まった第 14 次 5 カ年計画でも継承されている。

こうして、リーマン・ショック後の成長戦略として、ハイテク分野に軸足を置いた製造業強化策が本格的に始動したのである。

（2）中国製造 2025

胡錦濤政権の後を継ぎ、習近平政権が 2012 年に発足した。習近平政権は前政権のハイテク分野に軸足を置いた製造業強化策を加速させたが、同政権の代表的な製造業強化策に挙げられるのが 2015 年に発表した中国製造 2025 である³。

中国製造 2025 は、①次世代情報技術、②高度なデジタル制御の工作機械・ロボット、③航空・宇宙、

④海洋エンジニアリング（資源開発や深海探査）・ハイテク船舶、⑤先進的軌道交通設備（鉄道車両・制御システムなど）、⑥省エネ・新エネルギー自動車、⑦電力設備、⑧農業用機材（高性能トラクターなど）、⑨新素材（超電導材料、ナノ材料など）、⑩バイオ医薬・高性能医療機器、の計 10 業種を重点分野に選び、これらをけん引役として製造業全体の高度化を図る計画であった。技術革新の推進、コア技術・設備の対外依存度の低下も明確に打ち出した。

さらに、建国 100 周年である 2049 年までに世界トップレベルの製造強国になる、という戦略目標も設定された。特筆されるのは、量的な意味での製造大国は実現したとの判断から、次のステップとして、効率化など質の高さを含む製造強国を目指すとしたことである。これに付随して、具体的な数値目標や財政・金融支援も示されたことで世界の注目を集めた。

これらを勘案すると、2010 年の戦略的新興産業に関する決定に比べ、中国製造 2025 はより詳細かつ包括的な製造業強化策と位置付けられる。

（3）米中対立の激化による表面的な棚上げ

公表から 3 年経った 2018 年ごろから、習近平政権は中国製造 2025 という用語を使わなくなり、製造業強化策は影を潜めるようになった。この背景の一つに、米国が技術覇権を巡る中国との競争を優位に展開すべく、中国政府に対してメーカーへの補助金給付などの全面見直しを迫ったことがある。また、米国をはじめ、西側先進国が生産技術や技術革新面での軍民融合（民間部門が得た先端技術の軍事目的への転用などを指す）、最先端技術の軍民共用といった中国の取り組み方針を安全保障上の脅威として激しく批判したことも、共産党・政府が中国製造 2025 を表向き言及しなくなった大きな要因と考えられる。軍民融合を促す産業支援策を批判した例として、USTR（米国通商代表部）が 2018 年 3 月に出したレポートが挙げられる⁴。同レポートは、中国政府が軍

²「国務院關於加快培育和發展戰略性新興産業的決定（国発 [2010] 32 号）」中国政府網 (https://www.gov.cn/zwgc/2010-10/18/content_1724848.htm)。

³「国務院關於印發《中国製造 2025》的通知（国発 [2015] 28 号）」中国政府網 (https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm)。

⁴“Finding of the investigation into China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation Under Section 301 of the Trade Act of 1974” 22 March 2018, USTR ウェブサイト (<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>)。

民融合に特化した政府系投資基金（ファンド）を設立したことを例示し、中国の産業支援策はハイテクの軍事利用を見据えたものと指摘した。

もっとも、習近平政権は表面的には対米協調を重視し、中国製造 2025 に言及しなかったのとは裏腹に、水面下では製造業の強化に向けた支援策を続けてきた。研究開発支援策などが高性能品の実用化につながったこともあってか、中国製造 2025 は一定の成果を挙げたとの評価が一般的である。2024 年 4 月 30 日の『サウス・チャイナ・モーニング・ポスト』は、中国製造 2025 で 2025 年までに達成するとした 260 項目余りの目標のうち、2024 年 4 月時点で EV や再生可能エネルギーなど、86%超が目標を達成、残りの項目も 2025 年の期限までに概ね達成する見込みと報じた⁵。米国との全面対決を避けつつ製造業を強化したい中国政府の方針と、2025 年までの中間目標を概ね達成できた自信が組み合わさって、中国製造 2025 に代わる新たな製造業強化策を打ち出す動機が強まったといえよう。

2. 「新質生産力」が打ち出された背景とその特徴

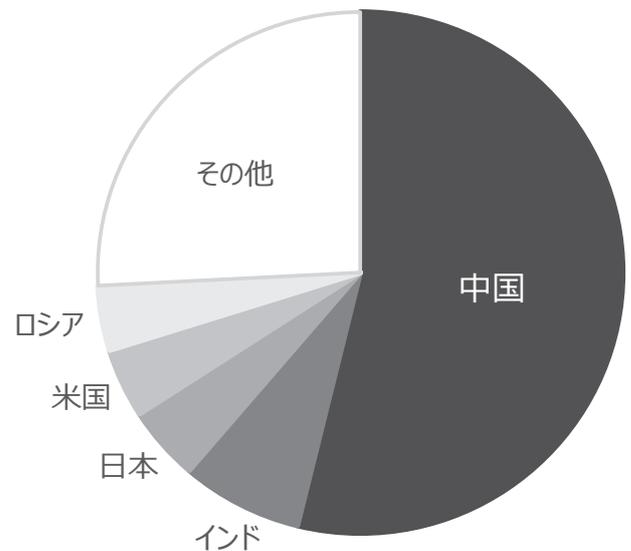
習近平政権が「新質生産力」を新たに打ち出した背景として何が考えられるのか。そして、「新質生産力」は製造業強化策として、どのような特徴を有しているのか。本章では、これらの点について整理する。

(1) 打ち出された背景

前述したように、「新質生産力」が掲げられた背景として、中国製造 2025 が一定の成果を挙げたこと、米中対立の激化で表立って推進できなくなったことが挙げられる。さらに、以下の 4 点も「新質生産力」が打ち出された要因と考えられる。

第 1 に、過剰生産問題の解消である。これまで中国は製造業が経済発展の一翼を担ってきたが、その結果として深刻な過剰生産能力を抱えることになってしまった。典型例は鉄鋼業である。世界の粗鋼生産量のうち、中国は過半を占めている(図表 1)。2010

(図表 1) 世界の粗鋼生産シェア (2023 年)



(資料) World Steel Association を基に日本総研作成

年代半ばにも、鉄鋼の過剰生産が問題になった。その際、中国政府は供給サイドの構造改革(中国語:供給側结构性改革)を実施し、企業の人員整理を回避しつつ、過剰設備の削減を進めるようになった。この政策転換により、過剰生産問題は解消に向かい、鉄鋼製品等の輸出増加ペースも緩和した。ところが、2020 年代に入ると、中国経済の減速、とりわけ不動産不況の影響を受け、生産された鉄鋼製品は国内需要では吸収し切れず、安値で輸出されたため、世界各国からデフレ輸出と非難された。そのため、過剰に生産された製品を低価格で輸出する手法は次第に困難となった。

マクロ統計データからみると、こうした過剰生産体質は、鉄鋼のような特定業種に限らず、製造業全般に及んでいたといえる。中国の製造業が生み出す付加価値額は、WTO に加盟した 2001 年から急増し、世界に占めるシェアも急上昇した(図表 2)。中国の GDP 規模は米国の 7 割程度にすぎないにもかかわらず、米国の 2 倍もの製品を生産するという姿は、どうみてもいびつである。製造業に強みを持つとされてきた日本やドイツですら、世界における GDP シェアに見合った程度の製造業シェアしか占

⁵ “Made in China 2025: China meets most targets in manufacturing plan, proving US tariffs and sanctions ineffective” South China Morning Post 30 April 2024 (<https://www.scmp.com/news/china/science/article/3260307/made-china-2025-china-meets-most-targets-manufacturing-plan-proving-us-tariffs-and-sanctions>).