

2024年9月4日  
No.2024-012

# 中国の製造業強化策は成功するか

## ～「新しい質の生産力」の評価～

調査部 主任研究員 佐野 淳也

理事 忝村 秀樹

### 《要 点》

- ◆ 中国政府は2023年後半から、製造業強化策として「新しい質の生産力」を強調するようになった。これは、2015年に打ち出された「中国製造2025」の後継策と位置付けられる。
- ◆ 「新しい質の生産力」で特に重視されているのは、①新しい重要産業・製品での技術革新を加速させること、②基幹技術の内製化を目指すこと、の2点である。
- ◆ こうした動きが出てきた背景には、中国の製造業が抱える三つの課題、すなわち、①過剰生産体質からの脱却、②経済安全保障面での環境変化への対応、③グリーン市場での競争優位の強化、に取り組む必要性に迫られたことがある。
- ◆ 「新しい質の生産力」の方向性は正しいものの、実現には次の三つの問題点を抱えている。
  - ①改革の主導権は企業ではなく、中国共産党・政府が握る
  - ②人材確保の目途が立っていない
  - ③過剰生産問題が広がるリスクがある
- ◆ 以上を踏まえると、グリーン市場での競争力強化はある程度成功するとしても、中国政府が目指すような多くの重要産業・製品でイノベーションが創出される展開は考えにくい。

**日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。**

**本件に関するご照会は、調査部・佐野淳也宛にお願いいたします。**

**Tel : 080-4084-9826  
Mail : sano.junya@jri.co.jp**

**[「経済・政策情報メールマガジン」](#)、[「X（旧 Twitter）」](#)、[「YouTube」](#)でも情報を発信しています。**

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。

## 1. はじめに

「新しい質の生産力<sup>1</sup>」とは、習近平総書記が2023年後半から主張するようになった製造業強化策である。「新しい質の生産力」は当初、農業やサービス業など、様々な産業の発展を地方の指導者や企業に指示する際のキーワードの一つにすぎなかった。その後、同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）を経て、「新しい質の生産力」の意味するところは変質し、経済・産業政策としての重要性を増していくこととなった。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のカギとして、「新しい質の生産力」の強化が第3次習近平政権で今後進める経済構造改革の中心に位置付けられた。

なぜ、ここにきて習近平政権は「新しい質の生産力」と銘打って製造業強化策を強調するようになったのか。本レポートでは、これまでの経緯と「新しい質の生産力」の特徴を整理したうえで、今後予想される同政策の行方を分析した。

## 2. 製造業強化策の経緯

「新しい質の生産力」を評価する前に、これまで習近平政権が打ち出してきた製造業強化策を時系列で整理しておこう。

習近平政権における製造業強化策の源流となったのは、胡錦濤前政権の2010年に出された「戦略的新興産業の育成と発展の加速に関する国务院の決定」<sup>2</sup>である。同決定では、次世代情報技術や省エネ・環境保護といった七つの関連製造業種を戦略的新興産業に設定し、その振興方針・目標が示された。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。

さらに、中国政府は2015年、「中国製造2025」<sup>3</sup>を公表した。中国製造2025は、次世代情報技術や工作機械・ロボットといった10業種を重点分野に選び、これらを牽引役として製造業の振興を図り、建国100周年の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・金融支援も明記されたことで世界の注目を集めた。戦略的新興産業に関する決定に比べ、より詳細な製造業強化策といえる。

ところが、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るようになったことがある。もともと、中国製造2025を棚上げするような形で表面的な対米協調路線をとるのは裏腹に、習近平政権は実態的に製造業の強化に向けた取り組みを続けてきた。

そして、3期目の指導部人事が完了した2023年、習近平政権は新たな製造業強化策として、「新しい質の生産力」を大々的に提唱したのである。

これら政策の変遷を振り返ってみると、今回の「新しい質の生産力」は中国製造2025の延長線上

<sup>1</sup> 中国語では「新質生産力」と表記。

<sup>2</sup> 「国务院關於加快培育和發展戰略性新興產業的決定（国發〔2010〕32号）」中国政府網（[https://www.gov.cn/zwggk/2010-10/18/content\\_1724848.htm](https://www.gov.cn/zwggk/2010-10/18/content_1724848.htm)）。

<sup>3</sup> 「国务院關於印發《中国製造2025》的通知（国發〔2015〕28号）」中国政府網（[https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content\\_9784.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm)）。

にあると考えられる。すなわち、中国製造 2025 を放棄したうえで、全く新しい製造業強化策を打ち出したのではなく、あくまで中国製造 2025 の修正版という位置付けである。内外の政治・経済環境の変化を踏まえ、あからさまな数値目標は掲げず、具体策の見直しも行われたものの、本質的には中国製造 2025 の後継策である。

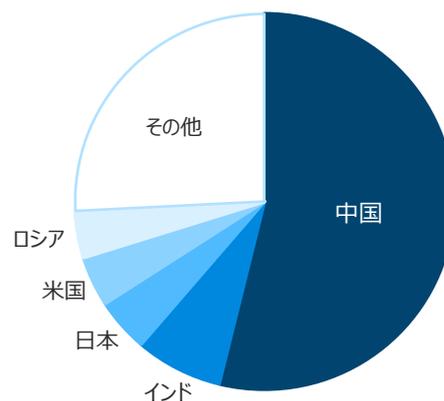
### 3. 新しい質の生産力の特徴

「新しい質の生産力」の特徴を一言で表すと、量から質へ生産力の転換を進めて高度化することである。やや抽象的な目標であるが、習近平総書記の発言<sup>4</sup>や「新しい質の生産力」に関する解説<sup>5</sup>、三中全会における経済構造改革プラン<sup>6</sup>などを分析すると、具体的には以下の2点を重視しているとみられる。

1点目は、新しい重要産業・製品での技術革新を加速させることである。技術革新を通じて従来型産業の高度化を促す政策は講じるものの、軸足は新たな経済成長エンジンとして期待するAIや量子技術などの戦略的産業である。様々な政策を通じて、戦略的産業の製品を製造するための設備でもハイテク化、高効率化、高品質化を促そうとしている。また、グリーン産業を新しい重要産業と位置付けている。習近平総書記自身が脱炭素・カーボンニュートラルを国際公約として掲げており、環境対策を産業発展の制約要因としてではなく、チャンスとして位置付け直している。

2点目は、内製化を目指す「自立自強」の早期実現である。中国は多くの品目で生産量が世界一となったものの、半導体を製造するための各種製造装置は大半を輸入に頼るなど、製品製造に不可欠な技術（基幹技術）を外国企業に依存している状況はなお解消されていない。こうした基幹技術を国内で育成・発展させることで、生産に必要な高度な部品等の国内調達を可能にし、サプライチェーンの強靱化を図ることを目指している。

(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

### 4. 背景：中国の製造業が直面している課題

こうした政策課題が掲げられるようになった背景として、中国の製造業セクターが三つの課題に直面していることを指摘できる。

第1に、過剰生産体質からの脱却である。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)。この結果、

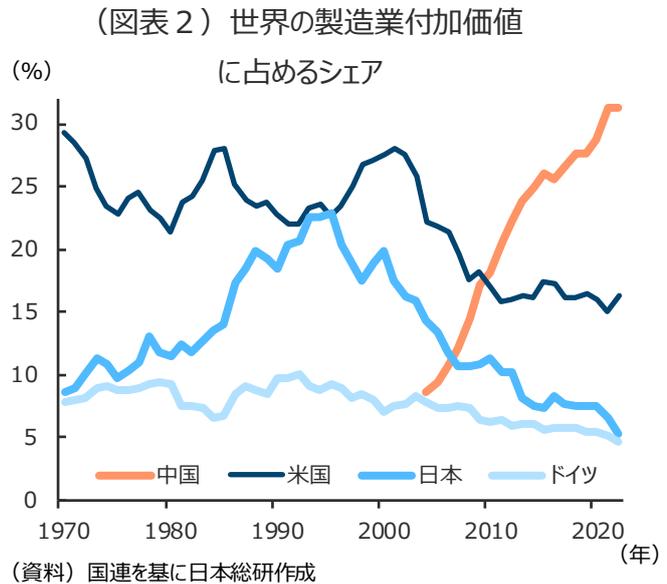
<sup>4</sup> 「发展新質生産力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点」求是網 ([http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2024-05/31/c\\_1130154174.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2024-05/31/c_1130154174.htm))。

<sup>5</sup> 「【專家觀點】加快形成新質生産力：是什末、為什末、作什末？」国家發展改革委員会サイト ([https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202402/t20240206\\_1363980.html](https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202402/t20240206_1363980.html))。

<sup>6</sup> 「中共中央關於進一步全面深化改革 推進中国式現代化的決定」中国政府網 ([https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm))。

生産された鉄鋼製品を国内需要では吸収し切れず、安値で輸出に回しているため、世界各国からダンピング輸出と非難されている<sup>7</sup>。

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ることはマクロ統計からみて明らかである。中国の製造業が生み出す付加価値額は、WTOに加盟した2001年から急増し始め、それに連動する形で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持っていない。中国経済は、生産能力拡大を抑制しつつ、より付加価値の高い製品の生産にシフトさせることが必要になっている。



第2に、経済安全保障の環境変化で、先端製品の調達に困難になるリスクが増大したことである。とりわけ米国では、中国製造2025が打ち出された2015年前後からオバマ政権の対中姿勢が強硬化し始め、2017年に発足したトランプ政権で対中規制措置が次々に導入され、2021年に交代したバイデン政権でも対中規制路線が継続・強化されている。

なかでも、米国が対中規制の最重要対象として位置付けているのが、半導体をはじめとする先端製品である。半導体は、電気電子製品に限らず、自動車、生産用機械、航空・衛星、軍事関連製品など、ほぼ全ての分野で不可欠な部品となっている。そうしたなかで、米国が最先端半導体の製造装置に関して、日欧を巻き込みながら対中輸出規制を講じ、中国に最先端半導体を製造させない姿勢を強めていることに、中国政府は大きな危機感を抱くようになった。これは「韜光養晦<sup>8</sup>」路線を放棄して「強国」路線を明確化させた当然の帰結ともいえるが、中国企業としては早急に西側企業への依存度を引き下げる必要性に迫られている。

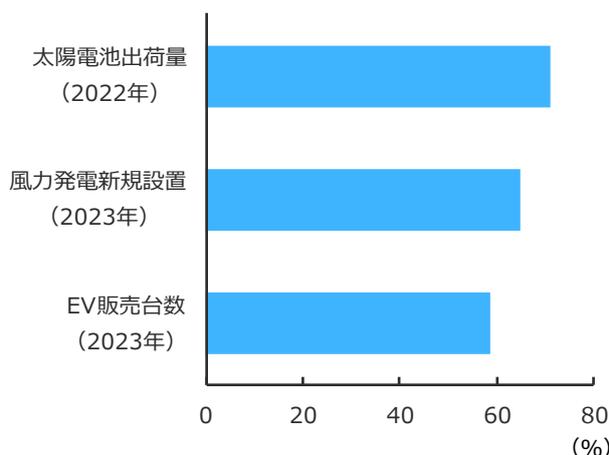
第3に、グリーン市場での競争優位を一段と強化することである。すでに中国は、世界のグリーン市場において圧倒的なシェアを得ている。例えば、太陽光発電、風力発電、電気自動車(EV)などでは、6~7割のシェアを持っているとされる(図表3)。今後も世界的に環境対応投資が増加していくと予想されるため、中国としては現在確保している優位性をさらに強化し、膨大なグリーン関連需要を取りに行きたいところである。これまでは、どちらかというとも低価格を武器にグリーン市場で優位性を勝ち取ってきたが、今後は技術的優位性も狙っていくことになろう。

<sup>7</sup> 例えば、『変調中国からあふれる鉄鋼 市況の波乱、貿易摩擦再燃も』日本経済新聞 2023年12月7日 (<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCD1821E0Y3A111C2000000/>)。

<sup>8</sup> 鄧小平氏が提唱した「才能を隠して、力を蓄える」という対外政策方針。

グリーン戦略は一帯一路構想を推進するうえでも重要になってくる。1期目の習近平政権で始まった一帯一路は、全方位戦略ともいえる量的拡大策を採った結果、多くの不採算案件を抱え込むことになった。この反省を踏まえ、2期目に入ると、量から質への転換が検討されるようになった。その手段として重視されたのがグリーン分野で、従来のハコモノ投資に比べてコストがかからない支援に注力することで、新興国の支持をつなぎとめるという手法に変わってきた。中国が新興国で今後伸びてくるグリーン需要を確保するためにも、自国企業がグリーン関連製品の競争力を強化することが不可欠といえる。

(図表3) グリーン製品に占める中国のシェア



(資料) SPV Market Research, GWEC, IEA

## 5. 三つの問題点

以上のように、現在中国の製造業が直面する諸課題を考えれば、習近平政権が打ち出した「新しい質の生産力」は正鵠を射た目標と評価できる。中国政府の狙い通りに製造業セクターの改革が進めば、中国の製造業は西側諸国との対立が続くなかでも、世界市場で高い競争力を得ることになる。もっとも、以下に掲げる三つの問題が「新しい質の生産力」の実現を阻む可能性がある。

第1に、改革の主導権を企業ではなく、中国共産党・政府が握ることである。一般的に、資本主義国で産業政策を打ち出す場合、政府は制度面・財政面のインセンティブやペナルティを通じて、企業自らが行動を変えるように誘導していく。しかし「新しい質の生産力」構想の場合、党・政府の指導の下で企業が技術革新を進めるという計画経済の色合いが濃い。党・政府が企業活動に深く関与するなかで、果たして西側企業を凌駕するような技術革新が起こせるのだろうか。その可能性よりもむしろ、中国企業のイノベーションの芽を摘み取ってしまうことにならないか。

ハンガリー出身の経済学者コルナイ・ヤーノシュによれば、1917～2010年の100年近くの間、世界で生み出された革命的イノベーション111件のうち、社会主義国で生まれたものは1件だけという(1932年に旧ソ連が開発した合成ゴム)<sup>9</sup>。同氏はイノベーションを誘発する要因として、①創意性、②報酬、③競争、④広範囲の実験、⑤金融面の柔軟性、を挙げているが、いずれも中国共産党・政府の関与によって阻害される可能性がある。

第2に、人材が確保できるかどうかである。製造業を強化するためには、当然それを担う人材が必要である。ところが、中国の製造業は、深刻な人材不足に直面している。足元の労働市場をみても、多くの大卒者が志望している就職先は給与水準の高いホワイトカラーであり、製造業の人気は一部企業を除けば総じて低い。

<sup>9</sup> コルナイ・ヤーノシュ [2023]. 『資本主義の本質について イノベーションと余剰経済』講談社学術文庫。日本発のイノベーションとしては、クォーツ式腕時計 (1969年)、ウォークマン (1979年)、CD (1982年)、携帯ビデオゲーム機 (1989年)、DVD (1996年)、ハイブリッド車 (1997年) の六つがリストアップされている。中国発のイノベーションはゼロ。

もちろん、中国政府も人材不足については問題意識を持っており、様々な対策を講じようとしている。例えば、本年1月に実施された第20期中央政治局第11回集団学習において、習近平総書記は、人材育成モデルの最適化、大学の学科設置などを通じて、「新しい質の生産力」を発展させるための人材を育成することを表明した。しかし、人気の低い製造業に優秀な人材を割り当てるのは、他国に比べて強いコントロール能力を持つ中国共産党・政府といえども至難の業である。たとえ誘導できたとしても、育成には相当の時間がかかるだろう。

第3に、企業が量の拡大に向かってしまうリスクである。今後、中国政府は「新しい質の生産力」を実現するため、企業に対して様々な支援・補助を講じていくと予想される。これは、中国企業にとってはビジネスを拡大させるまたとないチャンスとなる。政府の補助金を狙って、あるいは政府のお墨付きを受けて、様々な企業がいわゆる「最先端分野」に参入してくると予想される。

実際、EVでは、強力な政府支援を背景に、異業種も含めて雨後のタケノコのような新規参入ラッシュとなった。そして、多くの企業が国内市場シェア拡大を優先し、販売価格の値下げ攻勢をかけるという状況に陥っている。

## 6. おわりに

以上みてきたように、中国政府が進める「新しい質の生産力」構想は、その実現に向けて様々な問題を抱えているため、狙い通りの結果が得られない可能性が高い。

もちろん、全てが失敗に終わるわけではない。すでに高い優位性を持つグリーン関連製品に関しては、政府による支援を受けて競争力が一段と強化され、世界市場でのプレゼンスをさらに強固なものにするシナリオは十分考えられる。

しかし、多くの重要産業・製品において、政府主導でイノベーションを創出していくというシナリオの実現性は疑わしい。とりわけ、日米蘭メーカーに製造装置をほぼ独占されている半導体分野に関しては、短期で最先端レベルに到達するのは困難である。イノベーションが十分に創出されなればかりか、現在の過剰生産問題を一段と深刻化させる可能性もある。

今回の「新しい質の生産力」という政策は、過剰生産や経済安全保障を巡る困難に直面した製造業を支援するため、トップダウンで拙速に下された印象が拭えない。個別策も今のところ抽象的で、目標達成までのプロセスは見えてこない。そもそも、企業活動のダイナミズムを無視して、党・政府主導でイノベーションを実現していくという発想に大きな問題がある。「新しい質の生産力」構想は、中国の製造業セクターに新たな混乱の種をまくことになりかねない。

以 上