

# TPP協定におけるマレーシアのブミプトラ政策 ～ブミプトラ企業の競争力改善となるか～

小野沢 純 Jun Onozawa

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員

## 要約

- TPP (環太平洋経済連携協定) からの米国離脱というトランプ新政権の方針に対し、マレーシアは2017年1月末の時点で、二国間交渉とRCEP (東アジア包括的経済連携) の早期締結の必要性を表明した。
- TPP 協定は、マレーシア政府に現行のブミプトラ優遇政策を継続する権利を認めた。
- しかし、自動車輸入に関連するブミプトラ政策 (物品税還付制度と自動車輸入許可制) について、米国政府は異議を申立て、撤廃することをマレーシア政府は確約した。
- 政府調達と国有企業の調達について、限定的だがTPP 加盟の外国企業に開放し、ブミプトラ企業がこれと競争することになる。
- TPP 交渉を通じて、ブミプトラ政策に安住するマレーシアに警鐘を鳴らした。
- TPP が二国間交渉にとって代わっても、ブミプトラ企業が国際競争に晒されながら成長していくビジネス環境を新たに確保する必要がある。

はじめに

から離脱する」と2017年1月20日に発表したのを受けて、1月25日、トランプ米大統領が「米国はTPP マレーシアのムスタパ貿易産業相は、

①TPP 加盟予定国（米国、カナダ、メキシコ）を含む諸国と 2 国間 FTA 交渉を行う、②ASEAN の経済統合を強化して RCEP の早期締結を推進する、というマレーシアの可能性を表明した（*The Edge Markets*, 25/1/2017）。加盟予定 12 カ国のうち一番早く TPP 案の国会承認を 1 年前（2016 年 1 月 26・27 日）に完了していたマレーシアだが、現実主義的な対応も素早い。

2010 年からの長い TPP 交渉を振り返ると、マレーシア政府が最も配慮したのは、国策であるブミプトラ政策（マレー人およびその他の先住民に対する優遇政策：Bumiputera policy/Bumiputera preferences）をいかに守り通すかであった。もともと、「高度の自由化を掲げる TPP に加盟したら、ブミプトラ政策が損なわれるので、マレーシアは加盟すべきでない」という TPP に反対する根強い声があった<sup>(1)</sup>。だが、結論から言えば、「TPP 協定では懸念されたブミプトラ政策は各国との交渉を通じておおむね承認を得ることができた」、とムスタバ貿易産業相は TPP 協定案の国会審議で言明した（*New Straits*

*Times* 27/1/2016）。

しかし、膨大な分量の TPP 協定（TPP 全文と Annex 付属書、Side Letters 補足文書など）および国会説明用に貿易産業省が作成した解説資料 3 点（MITI）、マレーシア政府が委託した TPP 評価レポート（ISIS, PWC）をよく見ると、マレーシアのブミプトラ政策が全面的に肯定されたわけではなく、一定の条件のもとでマレーシア側が譲歩した部分がある。これらは TPP が実現するしないにかかわらず、マレーシアが国際競争力を維持する上で守らざるを得ないと判断したからだろう。

そこで本稿では、TPP 協定交渉の中でブミプトラ政策がどのような形で認められ、何を譲歩せざるを得なかったのかを、①投資・サービスの自由化、②自動車輸入、③政府調達、④国有企業、の四つの分野に限定して検証する。国際競争力の観点からブミプトラ政策を再考する材料としたい。

## 1. 投資・サービス分野ではブミプトラ政策を堅持

TPP 協定で注目すべきは、投資・サービス分野でマレーシア政府に現行のブミプトラ優遇策を継続する権利を認めたことだ (Annex II - MYS-4、MITI Q&A : 12)。

国内市場にブミプトラの参入を支援する目的で、マレーシア政府はブミプトラに対して新規および追加のライセンスまたは許可を供与できる。ただし、外資の参入も認められている分野では、既存のライセンス・許可保有者の権利と今後のライセンス・許可申請者の権利を侵さないことが条件になる。これによって、TPP の下でも新たなブミプトラ優遇策が導入され得ることになる。

TPP の下で具体的に容認されたブミプトラ優遇策は次のとおり ;

- ・ハイパーマーケットやスーパーストア、コンビニ、百貨店の株式資本の少なくとも 30% はブミプトラが保有する (Annex I -Malaysia-23)。
- ・ハイパーマーケットやスーパーストア、コンビニ、百貨店は、各店

舗において TPP 発効後 3 年以内に棚スペースに展示される在庫品単位の 30% をブミプトラ企業および中小企業用に割り当てる (ibid)。

- ・ハイパーマーケットやスーパーストア、コンビニ、百貨店の流通業における外資企業は以下のブミプトラ育成を実施すること ; (a) ブミプトラの取締役を任命する、(b) 管理職を含むすべての職階の従業員はマレーシアの人口構成比を反映した雇用比率を守る、(c) 流通分野にブミプトラの参加を支援するために、人材育成計画を用意する、(d) 全従業員の少なくとも 1% を身体障害者から採用する (ibid)。
- ・ブミプトラ株式信託 (ASB) などの信託投資を推進するマレーシア政府の役割を TPP は容認する (ISIS : 71)。
- ・物流のうち、海運ではマレーシア船籍は最低 30% のブミプトラ資本出資率。
- ・一般保税倉庫の場合、最低 30% のブミプトラ資本出資比率。

ブミプトラ政策ではないが、投資の自由化すなわ外資規制の緩和が

TPP 交渉の中で確定したものがあ  
る；

- ・小売業（コンビニ）への外資出資  
禁止を止め、出資上限 30%までに  
緩和する
- ・外国銀行の支店数の上限拡大（現  
行の 8 支店から 16 支店へ）
- ・外国銀行の店舗外の新規 ATM 設  
置制限の原則を撤廃
- ・国営再保険事業者からの再保険購  
入義務の緩和（購入割合一律 30%  
から 25%へ引き下げる）
- ・信用格付け会社への現行の外資出  
資比率規制（上限 49%）を撤廃。
- ・1,800cc 未満の自動車組立は外資出  
資比率上限が 49%、それ以外は外  
資規制なし（Annex I -Malaysia-3）
- ・パテック織物および衣服の製造  
は外資出資比率上限が 30%まで  
（ibid）。
- ・TPP の下でもイスラムの「ハラール」<sup>(2)</sup> 条件を適用できる。これに  
よって、マレーシアは TPP 加盟国  
からの食品などの輸入品について  
ハラール証明証の提示を要求でき  
る。また海外進出先でハラール検  
査を実施できる（MITI Q&A : 29）

以上から、投資・サービス分野で  
の TPP 交渉においては、プミプトラ  
政策の維持に固執したマレーシア政  
府の意向におおむね沿って米国政府  
を含む加盟各国が“自由化を見送る”  
というかなり柔軟な対応をしたこと  
がうかがえる。しかしそんな中で、  
マレーシアがプミプトラ政策の一環  
として 1980 年代から推進してきた  
自動車（国民車）政策については、  
米国政府が厳しい注文を付けたこと  
を見逃せない。

## 2. TPP とマレーシアの自動車政策

マレーシアではこれまでの  
FTA/EPA の下で自動車の輸入がかな  
り自由化されている。マレーシアの  
ASEAN からの自動車輸入税は、  
ASEAN 自由貿易協定（AFTA）の下  
で 2010 年からすでに撤廃され、日本  
からの輸入も日本・マレーシア経済  
連携協定により 2015 年から無税と  
なっている。しかしながら、マレー  
シアはミプトラ政策の一環として国  
民車保護の観点から輸入税撤廃を相  
殺する形で高率の物品税（excise  
duty : 乗用車で 75～105%）を導入し

ている。TPP では発効後 12 年目に、完成車 (CBU) の輸入税は撤廃される。しかし、マレーシア政府は TPP においてもブミプトラ政策に基づく現行の自動車物品税を維持できると考えていた (ISIS,130)。

ところが、米国政府はマレーシアのこの自動車物品税と完成車輸入に関して厳しい態度で臨み、米国政府はマレーシア政府との個別交渉の結果、TPP の補足文書を通じて、マレーシア政府からの合意を取り付ける作戦に成功し、マレーシア側が米国の要請に屈服することになった (Side Letter-US)。「マレーシア・米国間の自動車」(Automotive : Malaysia-US) というタイトルの補足文書は、マレーシアのムスタパ貿易産業相とフロマン米国通商代表との間での交換文書形式になり、2016 年 2 月 4 日 TPP 署名式に際して、この補足文書にムスタパとフロマンの両者が署名した<sup>(3)</sup>。両国政府が合意した補足文書は 7 条から成り、その内容は以下のように衝撃的である。;

[第 2 条]「物品税に関して、もしも新たな税体系を導入するような場

合は、透明性があり、WTO および TPP に準拠したものとし、マレーシアは自動車の新たな物品税体系に関するルール案を最終決定前に第三者に提示して、コメントを求める機会を与える。これにマレーシアは同意する」

[第 3 条]「2021 年 1 月 1 日からマレーシアは、a) 輸出実績、b) 現地調達比率、c) 現地付加価値、に基づいて自動車物品税の税額控除をしない。これにマレーシアは同意する」

自動車物品税にかかわる現行のブミプトラ企業への恩典措置 (現地調達比率 30%以上あれば、物品税が還付され、また部品の現地調達比率に応じて物品税が減免される) を認めたくない米国は、2021 年 (すなわち TPP 発効予定の 2018 年から 3 年後) に、ブミプトラ政策の下での自動車物品税の還付制度を撤廃せよ、という米国の要請にマレーシア政府が屈服したことになる。

もしそれが実現したならば、米国車にとどまらず、日本車や欧州車も黙ってはいるまい。それはマレーシ

アの自動車政策の大転換を意味するだけでなく、国民車プロトン/プロドゥアの部品製造に従事するブミプトラ企業への支援を止めること、すなわち自動車産業のブミプトラ政策を返上することを意味することになる。マレーシア政府は本気でそう考えていたのだろうか。

[第4条]「TPP 発効後にマレーシアは、米国からの新車に対して、①輸入ライセンス制を適用してはならない、②輸入数量制限を課してはならない、③新規または追加の課徴金を課してはならない」

これは自動車輸入許可証 (AP) に基づき輸入完成車の数量制限が行われている現行の仕組みを認めないことになる。AP はブミプトラ輸入業者を守る悪しきブミプトラ優遇政策の典型例とされ、長いこと批判されてきたが、ナジブ政権は廃止の決断にまだ踏み切れないでいる。だが、TPP が導入されれば、米国政府との約束でマレーシアの自動車政策に大きな影響をもたらすことは必至だ。

なお、カナダ政府とも自動車につ

いて補足文書を交換しているが、物品税還付に関する取り決めはないが、カナダからの新車輸入については、米国との合意と全く同じ文言の条文が交わされている (Side Letter-Canada)。

この自動車政策に関する米国政府とのこのように重要な補足文書については2016年1月の国会承認にあたってなぜか議論もされていない。トランプ新政権が TPP から離脱することになれば、自動車の物品税還付制度の廃止と自動車 AP の撤廃を当分は免れることになるので、最もほっとするのはナジブ政権かもしれない。

しかし、ブミプトラ政策による国民車保護政策は国際競争力の観点からもはや守り切るのは難しいことを、貿易産業省事務次官レベッカ女史 (Rebecca Fatimah Sta Maria) を筆頭とする TPP 交渉の実務官僚グループが痛感していたに違いない。TPP を“外圧”と受けとめて TPP 発効後に自動車政策の見直しに向かうことをテクノクラートが観念していたのだろうか。

なお、補足文書の [第7条] では、

「自動車分野で両国に利益にもたらず観点から、米国はマレーシアに対して技術協力とキャパシティ・ビルディング活動を促進する用意がある」、と米国政府はマレーシアにおける自動車産業の発展に協力する姿勢を表明した。

これは日本・マレーシア経済連携協定が妥結したとき、自動車輸入税撤廃に対処して、マレーシアの自動車産業強化のために日本が官民合同で自動車人材育成を中心とした「日本・マレーシア自動車産業協力事業」(MAJAICO)を5年間(2006～2011年)実施した経験<sup>(4)</sup>を米国政府が参考にしていたのかもしれない。

### 3. 政府調達とプミプトラ政策

マレーシアはWTOの政府調達協定GPAに参加していない国であり、2015年に発効した日本との経済連携協定にも政府調達は対象になっていない。政府調達が自由化されないのは、政府調達にはプミプトラ企業を優先するプミプトラ政策が昔からあるからに他ならない。ところが、TPP協定15章によってマレーシア

もTPP加盟国企業に政府調達を初めて開放することになったので、これは画期的なことである(通商日報29/1/2016)。画期的とはいえ、その政府調達の自由化の度合いはきわめて限定的と言わざるを得ない。

まず、TPPの政府調達の対象となるのは連邦政府機関が中心となり、地方(州)政府機関は対象外である。分野面では、重要な治安上の案件や農村開発および貧困撲滅計画の案件、PPP(官民連携)契約、浚渫工事および傾斜対策工事などもTPP政府調達の対象外である。

さらに、TPP加盟国企業にも開放される政府調達の基準額は表1のように移行期間(物品7年、サービス9年、建設20年)を経て、段階的に低下するが、最終基準額が建設のように1,400万SDR(特別引出権=RM7,000万、1SDR=5RM換算レート)と先進国の基準額450万～500万SDRと比較して高い。マレーシア企業の競争力強化のために時間稼ぎしているかのようにもみえる。

いずれにせよ、これまでプミプトラ企業を優先してきた政府調達分野に日本企業を含むTPP加盟国の外国

企業が参入する機会が、限定的とはいえ、開放された意味は大きい。TPPが実現すれば、準備期間があるにせよ、ブミプトラ企業は国際競争力に直面しながら成長する環境が用意されることになっていた。

このような TPP 対象の政府調達においてもブミプトラ政策がしっかりと堅持されている。すなわち、第一に、基準額を超えた政府調達は TPP 加盟国企業にも開放されるが、建設工事請負総額の 30% までをブミプトラ

業者に割り当てるというブミプトラ優遇策が認められた (Annex 15-A-Malaysia-17)。

第二に、政府調達においてブミプトラ業者 (サプライヤーおよび製造業者) に対して入札において価格競争上の優遇 (price preference) を与える現行制度が TPP にも採用することが認められた (ibid)。表 2・表 3 が示すように、調達額 (入札額) の規模に応じて 10% 以下の幅で価格優遇がブミプトラ業者に与えられるのだ。

(表 1) 連邦政府機関の調達基準額 (移行段階別)

単位: 万 SDR, ( ) はリンギット換算

分野	初期基準額	中間期の基準額			最終基準額	移行期間
物品	(1~4年) 150万 (750万)	(5~7年) 80万 (400万)			(8年目以降) 13万 (65万)	7年
サービス	(1~4年) 200万 (1,000万)	(5~7年) 100万 (500万)	(8~9年) 50万 (250万)		(10年目以降) 13万 (65万)	9年
建設	(1~5年) 6,300万 (3.15億)	(6~10年) 5,000万 (2.5億)	(11~15年) 4,000万 (2億)	(16~20年) 3,000万 (1.5億)	(21年目以降) 1,400万 (7,000万)	20年

(出所) TPP, *Annex 15-A-Malaysia -1.2*, MITI, "Taklimat Perjanjian Perkongsian Trans-Pasifik (TPPA) Bersama Ahli Parlimen, Bab 15: Perolehan



(表2) ブミプトラ企業 (サプライヤー) に対する価格優遇

調達額 (RM リンギット)	ブミプトラ企業 カテゴリー1 (国内および TPP 加盟国原産の財貨サ ービスを提供する)	ブミプトラ企業 カテゴリー2 (TPP 非加 盟国原産の財貨サービ スを提供する)
RM 50 万～150 万まで	7%	3.5%
RM 150 万を超える～500 万	5%	2.5%
RM 500 万～1,000 万	3%	1.5%
RM 1,000 万～1,500 万	2.5%	1.25%
RM 1,500 万を超える	0	0

(出所) 表1に同じ

(表3) ブミプトラ製造業者に対する価格優遇

調達額 (RM リンギット)	ブミプトラ企業 カテゴリー3 (製造業者)
RM 1,000 万まで	10%
RM 1,000 万を超える～1 億	5%
RM 1 億を超える	3%

(出所) 表1に同じ

政府調達でも以上のようなブミプトラ優遇策が存続することになったので、TPP 反対勢力は後退した。ただ、移行期間が過ぎると、ブミプトラ企業はTPP加盟企業とも競合する度合いがさらに強まることになる。そのため、TPP の下で政府調達が限定的に自由化されることは、将来の競合に備えてブミプトラ企業がより効率的でより付加価値の高い活動へ導く環境ができてきた、とむしろ前向きに受け止めるべきだろう、と国

際戦略研究所のTPP評価報告書は主張している (ISIS : 68-69)。

#### 4. 国有企業とブミプトラ政策

TPP 協定の17章で、WTOにも規定のなかった国有企業にかかわる規制 (国有企業とTPP加盟国企業に無差別の待遇を与えること、国有企業への非商業的援助の禁止など) が導入された。しかし、ブミプトラ政策の下で約200以上の政府系企業

(GLC) を抱えるマレーシアの場合には、規制のかなりの部分が除外されている。ブミプトラ育成に従事する事業体や州政府企業も適用除外される。

例えば、政府系企業の総元締めでもある 1993 年設立の政府系投資ファンドのカザナ・ナショナル社 (Khazanah Nasional Bhd) は、国有企業に規定された TPP のほとんどの義務が免除される。また、ブミプトラ育成にかかわる企業 ; MARA (マレー人殖産公社)、TERAJU (総理府のブミプトラ課題推進局)、EKUINAS (資本金取引公社) なども適用が除外される (Annex-IV-Malaysia-1)。よって、TPP が導入されてもこれらの事業体はブミプトラ企業に優先的に割り当てる現行のシステムを維持できることになる。

最も重要なポイントは、国有企業の財貨サービスの年間調達額の最大 40%までを、(a) ブミプトラ企業、(b) サバ州・サラワク州所在の企業、(c) 中小企業、の三者に割り当てて発注する優遇措置が TPP でも認められたことだ (AnnexIV-Malaysia-1&2)。

三者間の配分について TPP はとくに規定していない。年間調達額 5 億 SDR (25 億 RM) 以上の国有企業は TPP 発効後最初の 5 年間につき、また 6 年目以降は年間調達額 2 億 SDR (10 億 RM) 以上の国有企業が、年間調達額の最大 40% をブミプトラ企業とサバ・サラワクの企業、中小企業に割り当てて発注することになる。6 年目からほとんどの GLC が購入額 10 億 RM 以上のレベルにあたるので、ブミプトラ 40% 枠にしばられることになる。逆に残り 60% の調達をめぐってマレーシアの企業 (ブミプトラ企業も含めて) は TPP 加盟の外国企業と競争することになる (ISIS : 171)。

ただし、深刻な経済危機から脱却するような事態になったときは、建設業の役割が重要となるので、TPP 発効後 25 年以内ならば、国有企業の義務が免除される (ISIS : 70)。

国有企業最大手の国営石油会社ペトロナスのケースをみると、年間予算の最大限 40% をブミプトラ企業へ請負わせる方針を継続する。ただし、石油・ガスのアップストリーム

活動に関連する 12 分野の部品とサービスの調達活動は自由化される。すなわち、TPP 外資企業が自由に参入できることになり、これは予想していなかった自由化と評価できる。

しかし、12 分野以外のアップストリームでの調達については、TPP 発効の初年度の調達額は全体の 70% をプミプトラ企業とサバ・サラワクの企業、中小企業などマレーシア国内のサプライヤーに割り当てねばならない（つまり、プミプトラ優遇策を行う）。この比率は年々減少し、6 年目から割り当て率は調達額全体の 40% に縮小する（60% が自由化されることになる）（Annex IV-Malaysia-4&5）。ペトロナスも非商業的援助を享受できる。

TPP 協定の国有企業に関する規律は、米国企業が対等な競争条件で参入できることを確保するのがそもそもの狙いとみられるが、国有企業の比重が大き過ぎるベトナム経済と同様に、プミプトラ政策にコミットし過ぎていたマレーシアの政府系企業（GLC）の存在意義を米国政府も当面は認めざるを得なくなったに違いない。

しかしながら、限定的とはいえ、中長期的には政府系企業の分野においてもプミプトラ企業が国際競争力を前提にしたビジネス環境の中で成長する機会が用意されたといえる。

## むすび

TPP 協定はマレーシア側の主たる要請であるプミプトラ政策の維持をおおむね容認するかたちで収まった。

しかしながら、政府調達や国有企業の分野では、これまでのプミプトラ企業占有態勢に限定的とはいえメスが入った。プミプトラ企業が TPP 加盟の外国企業と競争せざるを得ない局面を迎える予定になっていた。

さらに、プミプトラ政策の一環でもある自動車物品税の還付制度と自動車輸入許可証（AP）の撤廃を米国政府に確約させられたように、マレーシアは TPP 交渉の過程で貿易・投資のグローバル化の動きの中でもはやプミプトラ政策に安住しているわけにいかない現実を痛感したはずだ。

今後、TPP に代わって、二国間 FTA になったとしても、政府調達や国有企業の分野のみならず投資・サービ

スの分野で、むしろブミプトラ企業が国際競争力に晒されながら成長していくビジネス環境を新たに確保することがますます必要になってきた。国民車政策の下で育ったブミプトラ自動車部品企業の中には、金型のイングレス社が今やタイ、インドネシア、インドへ工場進出しているように、国際競争の舞台にブミプトラ企業が登壇する時代になったのだ。

ただ、2009年から政権の座についたナジブ首相にはブミプトラ政策を見直す政治がない。ブミプトラ政策を本来の目的のためよりもむしろ政権維持のために政治的に利用しようとする側面をどうしても否定できないからだ。とくに政府系投資ファンド1MDBの汚職疑惑を抱えて総選挙をねらうナジブ政権はブミプトラ政策の政治的利用に走ることは間違いない。

TPP交渉の経験からブミプトラ政策のあり方をマレーシアの人びとがあらためて再考することになったに違いない。

注：

- (1) マレーシアでの TPP 反対は、ブミプ

トラ政策を守る立場からの反対論者が圧倒的に多かった。ただ、TPP 反対論者の中には、TPP は米国大企業の利益のためにあり、マレーシアは加盟してもメリットがない、という経済学者ジョモヤスティグリッツの主張に賛同する者も少なくない。→ Jomo Kwame Sundaram, “Discuss TPPA in public’s interest”, *Malaysian Insider*, 25 January, 2016. Joseph Stiglitz and Adam Hersh, “Don’t let TPP jeopardise Malaysia’s future,” 2 October 2015, *Malaysian Insider*

- (2) イスラムの戒律に合致した食品、医薬品、化粧品など
- (3) TTP の補足文書は、TPP Malaysia Side Letters; *Automotive :Malaysia-US*. 補足文書に両代表の 2016 年 2 月 4 日付け署名がある資料は、米国商務省サイトを参照；<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-US-MY-Letter-Exchange-on-Auto-Imports.pdf>、熊谷聡「TPP とマレーシア—交渉の経緯とその影響」、アジア研 TPP 分析レポート No.2、2016 年 3 月
- (4) 小野沢純「マレーシア自動車産業の自由化と日本による自動車産業協力」、『国際貿易と投資』、2008 年冬号

参考資料

*The Edge Markets, New Straits Times*

ISIS; Institute of Strategic and International Studies (ISIS)

“ National Interest Analysis of Malaysia’s Participation in the Trans-Pacific Partnership ” , 5 November 2015

MITI; Ministry of International Trade and Industry,

“ Sesi Taklimat TPPA bersama Ahli Parlimen pada 12 Januari 2016 ” , 14/1/2016

“ TPPA Jawapan Kepada Kebimbangan, Salah Faham dan Tuduhan ” , 2016

“ Q & A TPP 2015 ” , 5 November 2015

PWC; PWC Advisory Service Sdn Bhd

“ Potential Economic Impact of TPPA on the Malaysian Economy and Selected Key Economic Sectors, Final Report ” ,

December 2015

TPP;

“ Text of the Trans-Pacific Partnership ” , 5 November 2015

“ Text of the Trans-Pacific Partnership - Annexes, 5 November 2015

“ Trans-Pacific Partnership - Malaysia Side Letters, ” 5 November 2015

Side Letter-US : Side Letter (Automotive : Malaysia-US)

Side Letter-Canada : Side Letter (Automotive : Malaysia-Canada)

ジェトロ『通商弘報』(2016) ; 「マレーシアと TPP (1)」 2016 年 1 月 25 日、(2) 1 月 26 日、(3) 1 月 27 日、(4) 1 月 28 日、(5) 1 月 29 日、(6) 2 月 1 日、(7) 2 月 2 日、(8) 2 月 3 日