

# 事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成 23 年 4 月 15 日

担当部・課：産業開発・公共政策部

財政・金融課

<p><b>1. 案件名</b> カンボジア王国租税総局能力強化プロジェクト</p>
<p><b>2. 協力概要</b></p> <p>(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述</p> <p>本プロジェクトは、「国税局人材育成プロジェクト（フェーズ 1 及び 2）」（2004 年～2010 年）の成果を継承し、国税局から格上げされた租税総局（General Department of Taxation : GDT）に対し協力を行うことで申告納税方式を促進し GDT の徴税体制を強化することを目的とする。具体的には 1) 税務調査にかかる組織的な能力の強化、及び 2) 納税者サービスの強化を通じて右のプロジェクト目標達成を図るものとする。</p> <p>(2) 協力期間：2011 年 9 月～2014 年 8 月（3 年間）（予定）</p> <p>(3) 協力総額（日本側）：約 2 億 5,900 万円（暫定）</p> <p>(4) 協力相手先機関：</p> <p>経済財務省租税総局（General Department of Taxation, Ministry of Economy and Finance）</p> <p>(5) 国内協力機関：国税庁</p> <p>(6) 裨益対象者及び規模、等 （直接裨益者） GDT 本部職員（約 300 名）及び地方支署職員（約 1,000 名、プノンペン 7 支署：約 270 名）</p>
<p><b>3. 協力の必要性・位置付け</b></p> <p>(1) 現状及び問題点</p> <p>カンボジア王国（以下、「カンボジア」と記す）では、経済成長等を背景に近年税収が増加してきたが、他 ASEAN 諸国と比較すると、申告納税制度に基づく税務行政が不十分なうえ、納税者の納税意識の低さもあいまって国税の税収割合は低い（対 GDP に占める歳入の割合:カンボジア 10%以下、タイ 16%、ベトナム 14%）。また、世界貿易機関（World Trade Organization : WTO）への加盟や、経済統合の進展にあわせ、関税収入の低下が見込まれる中、商業省が管理している企業情報の効果的な共有を通じた納税者ベースの拡大、税務調査の強化、啓発やクレーム対応等の納税者サービスの改善等税収増加のための行政強化が必要な状況にある。2008 年秋には国税局が GDT に昇格し権限が拡大される一方、7 カ所のプノンペン税務署の設置等を通じて申告納税方式が拡大することに伴い、必ずしも税務調査手法や簿記・会計にかかる知識が十分でない税務署調査官の能力向上等の課題も新たに生じている。</p> <p>GDT は、2004 年より実施している JICA 協力案件（国税局（GDT の前進）人材育成プロジェクトフェーズ 1、2）を通じ、セミナーの実施等により税務調査、納税者サービス、簿記会計等に関する知識の向上を中心とする職員の能力開発に取り組んできた。結果、職員</p>

レベルでは、一般的な技術的知識を向上させることにつながった。しかし、歳入強化を達成するための実務能力の向上や業務遂行上の行動変革には、現場レベルでの実践的な訓練やオン・ザ・ジョブ・トレーニング（On the Job Training : OJT）、日常のアドバイスを通じた組織能力の強化が不可欠であることが前フェーズの教訓として指摘されている。また、GDT は拡大された権限に見合う機能を果たすべく、新しい業種を中心とした税務調査や納税者サービス、これらを支える内部事務、人事管理を組織的に強化することが求められている。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

カンボジア政府国家政策上の位置づけとして、以下のような政策と合致している。

- ・「四辺形戦略」（2004年、フェーズ2は2008年に策定）にて「グッドガバナンス」を開発の中核かつ前提条件と位置づけ、法・司法改革や行政改革など各種改革を進めるとともに戦略実行の環境の1つにマクロ経済・財政の安定を掲げている。
- ・「国家戦略開発計画」（NSDP）（2006年～2010年、後に2013年まで延長）は上述の四辺形戦略及び長期目標であるカンボジア・ミレニアム開発目標（CMDGs）を達成するための具体的戦略として位置づけられるが、この中で良好なマクロ経済・財政環境の確保のための重要な手段として確実な徴税を通じた歳入強化を重視している。
- ・カンボジア政府は、公共財政管理の強化を目的とした「公共財政管理改革プログラム（Public Finance Management Reform Program : PFMRP）」で財政の自立発展性や予算配分の見直し、公共支出管理システム等各種改革を現在実施している。<sup>1</sup>本プロジェクトを通じた税務行政の改善は、歳入強化につながる取り組みとして、主要重点項目のひとつである財政の自立発展性に貢献するものであり、プログラムの促進に不可欠な取り組みとなっている。

(3) わが国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け

- ・対カンボジア国別援助計画における重点4分野のうち、「持続的経済成長と安定した社会の実現（諸改革支援を含む）」に貢献しうる協力であるため、本プロジェクトはわが国援助方針と合致している。
- ・また JICA は、「グッドガバナンスの強化」支援を重点分野に掲げており、その中で第1に「法・司法改革」、第2に「公共財政改革」に資する協力を行うとともに特に国税・関税行政官の能力強化や組織運営能力強化による歳入行政改善に貢献するとしている。
- ・さらに、WB、EU、英国国際開発省（Department for International Development (UK) : DfID）等との協調により「貧困削減成長オペレーション（PRGO）」を通じて実施されている一般財政支援では、公共財政管理を含む4分野<sup>2</sup>において改革のためのアクションプラン策定・実施を行っており、税務行政の改善や税収の増加が政策アクションまたはその達成指標として掲げられている。

<sup>1</sup> PFMRP のステージ1は2004年に、ステージ2は2008年にそれぞれ始動した。

<sup>2</sup> PRGO 支援では、①民間セクター開発、②公共財政管理、③公務員制度改革、④土地・天然資源管理の4分野において改革のための政策アクションプランの策定・実施を行っている。

#### 4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

##### (1) 協力の目標（アウトカム）

###### 1) 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

###### 【プロジェクト目標】

申告納税制度促進を通じてカンボジア租税総局における徴税体制が強化される。

（指標・目標値）

1. 納税登録企業のうち正しく申告をする納税者の割合が増加する（%）<sup>3</sup>。
2. 期日内に納税額すべてを納める納税者の割合が増加する（%）。

###### 2) 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

###### 【上位目標】

申告納税制度に基づく税収が増加する。

（指標・目標値）

1. 2017年までにGDT所管の税収額が増加する。
2. 2017年までにGDT所管税収の対GDP比が増加する（%）。

##### (2) 成果（アウトプット）と活動

###### 【アウトプット1】

税務調査にかかる組織的な能力が強化される。

（指標）

- 1-1 タスクフォース協議が定期的開催される。
- 1-2 改善された内部規定の数（情報管理手法に関する規定を含む）が増加する。
- 1-3 税務調査の件数が○○%増加する。
- 1-4 業種に応じて系統的に行われる税務調査の件数が増加する。
- 1-5 研修を受けた調査官の知識が向上する。

（活動）

- 1-1 税務調査にかかるタスクフォースを組織する。
- 1-2 税務調査実務にかかる課題を整理する。
- 1-3 税務調査・徴収をより効果的に実施するための情報収集・管理の手法を検討し、企業の情報や納税に関するより包括的な記録の改善を行う。
- 1-4 それぞれの方式による税務調査にかかる既存のマニュアル等をレビューしたうえで、ガイドライン・マニュアルを改善、新規作成する。
- 1-5 税務調査にかかる既存の研修教材等をレビューしたうえで、新規採用・現職職員に対する研修計画を策定する。
- 1-6 GDT内関係部署からの研修講師の配置を含む研修実施体制を構築する。
- 1-7 税務調査にかかる研修・OJTを実施する。

<sup>3</sup> それぞれの評価指標の目標値は、プロジェクト開始後の課題の整理を行う過程でベースライン調査を実施して設定する。

1-8 税務調査にかかる研修・OJT で得られた経験・教訓を活動 1-4 のガイドライン等に反映する。

1-9 新しい課題に関して実務上のアドバイスやセミナーを必要に応じて実施する。

### 【アウトプット 2】

納税者サービスが強化される。

(指標)

2-1 申告納税制度による納税者の割合が増加する (○○%)

2-2 納税者からのクレームのうち、適切かつ期限内に対応される件数の割合が増加する (○○%)

(活動)

2-1.納税者サービスにかかるタスクフォースを組織する。

2-2 GDT で承認した行動計画のレビューを行い、プロジェクトで実施すべき活動を特定する。

2-3 納税者サービス改善に向けたセミナーや OJT を実施する。

2-4 web やリーフレット等の作成・更新により、納税者に対する啓発活動を強化する。

2-5 民間セクターとの対話を通じて、納税者からのクレームを分析し、実務に反映させる。

### (3) 投入 (インプット)

#### 1) 日本側

長期専門家 (チーフアドバイザー/税務行政、業務調整/人材育成計画)

短期専門家 (現地での研修や OJT を支援するため、必要に応じ主に税務調査、納税者サービス分野で派遣)

本邦研修 (現地での研修や OJT を支援するため、必要に応じ主に税務調査、納税者サービス分野で実施)

機材供与 (税務調査、納税者サービス改善のために必要な機材の供与を要すれば限定的に行う)

在外事業強化費 (現地におけるセミナー・研修開催、ガイドライン等作成に必要な経費)

#### 2) カンボジア側

カウンターパート配置

カウンターパート及びセミナー・ワークショップ参加者の内国旅費

日本人 (または現地) 専門家の執務室、設備、機材 (必要に応じて)

### (4) 外部要因 (満たされるべき外部条件)

#### 1) 上位目標達成のための外部条件

- ・ カンボジアの経済状況が著しく悪化しない。
- ・ 減税などの税制度の著しい変更が行われない。

2) プロジェクト目標のための外部条件

- ・ プロジェクトの研修を受けた GDT 職員が大幅に離職しない。

3) アウトプット達成までの外部条件

- ・ 商業省（MOC）に登録された企業の情報が適切に GDT に報告される。
- ・ タスクフォースメンバーの変更が頻繁に起こらず、継続的にプロジェクト活動に従事する。

4) 前提条件

- ・ カンボジア政府の税務行政改革に関する政策が著しく変更されない。

## 5. 評価 5 項目による評価結果

### (1) 妥当性

本プロジェクトは、本事前評価表「3. 協力の必要性・位置づけ」で述べたように、以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- ・ 「公共財政管理改革プログラム（PFMRP）」、「四辺形戦略」、「国家戦略開発計画」等において、カンボジア政府の財政の自立発展性や歳入強化の重要性が表明されており、税務行政の改善はそのための重要な手段の1つに位置づけられている。
- ・ また、わが国の対カンボジア支援においてもグッドガバナンス強化の一環として「公共財政改革」に資する協力は重点分野の1つとして位置づけられている。
- ・ GDT は、申告納税制度にもとづく適切な徴税を推進するために税務行政のノウハウ強化や組織強化が必要となっているが、本プロジェクトを通じた実践的な指導により、その強化が図られる。

### (2) 有効性

本プロジェクトは以下の理由から有効性が見込める。

- ・ 申告納税制度に基づく徴税を強化するためには、納税者の納税にかかる意識を高めることと、納税が正しいかどうかを適切に管理したうえで必要に応じて企業に対して納税を要求する税務調査の2つの側面を同時に強化していく必要がある。本プロジェクトにより、税務調査にかかる実践的なノウハウ及び組織能力の強化と納税者サービスの強化を2つの成果として取り組むことで、プロジェクト目標「申告納税制度促進を通じてカンボジア租税総局における徴税体制が強化される」が図られることとなる。
- ・ 税務調査に関しては、一般的な技術的知識の向上に資する活動を実施する傍ら、新しい業種への助言や内部事務管理（情報収集・管理手法の改善を含む）に関しても必要に応じて活動を実施する計画となっており、基礎的知識の伝達だけでなくそれらを実務に応用する際の課題に対しても適宜対応できる構造になっている。

### (3) 効率性

本プロジェクトは以下の理由から効率性にも配慮したアプローチをとっている。

- ・ GDT に対する 2 つの先行案件の成果を基盤とし、これらの経験や教訓を活かした計画となっている。特に、先行案件により伝えられた知識を実務上にも定着できるべく、短期専門家のみならず長期専門家の投入によりこれらに資する実務的なアドバイスを提供できる見込みである。
- ・ プロジェクトの 2 つのコンポーネント（税務調査及び納税者サービス）ごとに主要部署の関係者からなるタスクフォースの設立がプロジェクト開始初期の活動として計画されており、右タスクフォースのメンバーを通じて各重点部署からの協力を得、プロジェクト活動を効果的かつ効率的に実施できる体制を意図している。
- ・ 具体的な投入のタイミングや種類、量等の詳細計画については追って日本人専門家の着任とともに先方と協議のうえ決定することで合意しており、プロジェクト開始後適時に投入がなされることが期待されるが、この観点からの効率性を現時点で判断することは時期尚早である。

#### (4) インパクト

本プロジェクトのインパクトは以下のように予測できる。

- ・ 本プロジェクトのインパクトの 1 つである上位目標は「申告納税制度に基づく税収が増加する」と設定されており、プロジェクト目標である「申告納税制度促進を通じてカンボジア租税総局における徴税体制が強化される」により、実際に税務行政の能力が向上することで徴税能力及び納税者の納税意欲が高まることが想定され、上位目標の達成が見込まれる。
- ・ 他方、上位目標の達成には 1) カンボジアの経済状況が著しく悪化しないこと、及び 2) 減税などの税制度の著しい変更が行われないことが必要な外部条件であることから、これらがプロジェクト終了後 3～5 年後までに満たされるかは今後注視していく必要がある。

#### (5) 自立発展性

以下のとおり、本プロジェクトによる効果は、カウンターパート及びカンボジア政府によりプロジェクト終了後も継続されるものと見込まれる。

- ・ 政策面：政策・制度面においては、前述の「公共財政管理改革プログラム（PFMRP）（2005 - 2015）」の中で税務行政の改善が重要課題の 1 つに掲げられている他、2013 年まで延長された「国家戦略開発計画（NSDP）」でも徴税を通じた歳入強化の重要性が挙げられている。このため、カンボジア側の税務行政強化に対する積極的な姿勢は今後も続くものと考えられる。
- ・ 組織・財政面：同国の税務行政を司る GDT は 2008 年に総局に格上げされ、中央レベルの 7 部署に加え支署（プノンペン市及び地方の 23 州）の機能や役割も強化された。本プロジェクトの活動は、GDT が実施する本来業務（税務調査及び納税者サービス）を基盤とし長期専門家による実務レベルの助言や OJT を行うものであり、プロジェクト終了後も各タスクフォースのメンバーを中心に各配属先にてプロジェクトの効果を継承した活動を継続していく見込みはあるものと判断される。

- ・ 技術面：本プロジェクトで伝えられる技術の多くは、日常の実務レベルでの助言等を通じて伝えられるものであり、これらの技術の組織内への着実な定着を図ることで技術面での自立発展性に配慮したアプローチをとっている。なお、税務調査に関しては、その活動の一環として「(登録や企業情報、申告情報に係る) 情報収集・管理手法の改善」も計画に含まれており(活動1-3)、これらの改善案がGDT及び支署の職員により受け入れられ、実務にて活用されていくことで本プロジェクトの技術面での自立発展性をさらに高めることができるであろう。

#### 6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

- ・ 特段の記載事項なし

#### 7. 過去の類似案件からの教訓の活用

「カンボジア国国税局人材育成プロジェクト(フェーズ2)においては、本件と同様、カンボジアの税務行政改善のための能力向上を実施してきた。しかしながら、セミナーは多数実施したものの、長期専門家の不在によりその後のフォローアップや実務面でのOJTによる指導が十分に行えず、結果的に個人の能力強化に限定されることとなった。そのため、当該プロジェクトの教訓として、組織の能力強化を達成するために、個人の能力強化を組織的な強化に昇華させるためのアプローチ、すなわち技術移転の成果の共有や日常業務への適用、体系的な人材育成制度の構築など、制度構築や環境整備を支援する具体的な活動や投入を組み込んだプロジェクトデザインが必要であることが指摘されている。本件では本邦協力機関の支援を得つつ、より長期に投入が可能な体制を確立するとともに、組織の能力強化達成につながる枠組みを意識した内容とした。

#### 8. 今後の評価計画

2011年6月頃 討議議事録(Record of Discussion: R/D) 署名

2014年3月頃 終了時評価