

## 事業事前評価表

産業開発・公共政策部  
行財政・金融課

### 1. 案件名

国名：モンゴル国

案件名：国税庁徴税機能強化及国際課税取組支援プロジェクト

Project for Enhancing Tax Collection Operation and International  
Tax Issues of Mongolian Tax Administration

### 2. 事業の背景と必要性

#### (1) 当該国における税務行政の現状と課題

1990年に社会主義体制から市場経済に移行したモンゴル国(以下、モンゴル)は、1993年に一般税法を成立させるなど、近代的な徴税システムを導入してきた。モンゴル国税庁(GDT:General Department of Taxation)は徴税制度の基盤を整備し、税収を上げることを主な目的として掲げてきた。2011年現在、税収は歳入の82-84%を占め、同所得水準の国(対GDP比率36-38%)に比較して高い税収比率を確保している。その一方、モンゴルの法人所得税は課税ベースが非常に狭く、多くの企業が法人所得税の納税を免除されている。モンゴル企業約7万3千社のうち実際に納税しているのは約半数と言われ、大企業320社が法人所得税全体の85.5%を納付している。法人所得税には多額の徴税コストがかかっているが、一般に納税コンプライアンスが低く、滞納残高および徴税コストの増加が課題となっている。GDTによると現在の滞納額は2000億モンゴル・トゥグルグ(税収の10%程度)とも認識されており、滞納防止や滞納処理のための徴収能力の向上や催告制度等の改善が求められている。

また、近年モンゴルでは、銅や石炭等の鉱山開発が活発に進められており、多くの多国籍企業・外資企業が進出している。しかし、モンゴル税法では国際課税にかかる制度が未整備で、税法解釈や国際課税に関する運用が脆弱であり、これら国際企業の過度の租税回避行為への対策が不十分である。制度整備や税法解釈等を十分に行うために国際課税に関する知見を有する人材が必要であるが、人材不足が顕在化しており、国際課税分野の人材育成、実務基盤の整備が課題となっている。

#### (2) 当該国における税務行政の政策と本事業の位置づけ

モンゴル経済は、1990年代には市場経済体制への移行による混乱で、極度の物不足となり、深刻な危機に陥った時期もあった。しかし、我が国を始め、各国からの経

济協力や IMF など国際機関の指導・助言の下、危機を克服し、大胆な自由化・構造改革が推進されている。

中長期的な政策として、モンゴル政府は 2012 年 9 月に「政府行動計画 2012～2016」を策定した。本計画の第一項、「自由市場に立脚した自立的かつ競争力のある経済を築くため予算、歳入および金融の支えのある政策実施(以下略)」にある通り、税務は国家財政の根本を支える重要な業務であると捉えられている。また、モンゴル側は、税制並びに税務行政にかかる二つの改革である、Mid-term National Taxation Development Plan(2012-15)と The Second Stage of Tax-Reform (2012-16)を実施している。これらの改革では、モンゴル政府が、効率的・効果的かつ透明性の高い徴税業務の確立や、国税庁の徴税機能の強化を通じて、持続的・健全な財政に不可欠な中長期的な税収を確保することが目指されている。本案件はこれら改革の方向性に合致したものである。

### (3) 税務行政に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

我が国政府により、平成 24 年 5 月に改訂された「対モンゴル国 国別援助方針」においては、「鉱物資源の持続可能な開発とガバナンスの強化」の重点分野が設定されており、「鉱物資源関連の歳入増加を長期的経済発展につなげるため、行政能力や透明性の向上による財政管理・金融機能の強化、高度な知識・技術を有する人材育成、関連法・制度整備やその運用能力の向上等のガバナンス体制の確立・定着に向けた支援を実施する。」としている。

JICA はモンゴルの市場経済体制移行を支援する協力の一環として、1998 年より徴税制度構築や納税者情報システム構築など、モンゴル国税庁の機能強化に向けた枠組み作りを支援してきた。

2006 年からはそれまでの協力の集大成として、先に実施された開発調査で策定された「短期行動計画」に基づいた①人材育成体系の構築、研修システムの実施支援、ならびに②公平かつ公正な徴税業務の実現にかかる技術移転、③納税者サービスの向上に向けた知的支援の 3 つのコンポーネントから構成される技術協力プロジェクト「税務行政強化プロジェクト」を 2008 年まで実施した。同プロジェクトの事後評価によると、申告事積の改善、税務調査による追加徴税の効率性の改善が達成され、滞納処分についても徐々に改善効果が発現してきている。しかし、徴収分野に関しては対応すべき課題が残されており、また同プロジェクトでは国際課税分野には取り組んでいなかった。

### (4) 他の援助機関の対応

USAID: 納税者サービスセンターにおける顧客サービス向上支援(2013 年 2 月～2013 年 5 月)

IMF:大型納税者税務行政強化(2009年12月~2014年2月)、租税条約の是正に向けた調査等

世界銀行:税制改革支援、租税データベース構築支援(2010年3月~2013年12月)

### 3. 事業概要

#### (1) 事業目的(協力プログラムにおける位置づけを含む)

本事業は、モンゴル国ウランバートル(国税庁)において、国際課税分野の知識・技能習得、実務基盤の整備及び、徴収手続きの改善を行うことにより、モンゴル国税庁の国際課税と徴税に関する能力強化を図り、もってモンゴルにおける税務行政の適正かつ公正な執行に寄与するものである。

#### (2) プロジェクトサイト/対象地域名

本プロジェクトは、モンゴル国ウランバートル(国税庁)及び 21 県、ウランバートル市・区(税務署)を対象としたものである。

#### (3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)

##### 【国際課税】

モンゴル国税庁(GDT)傘下のMTA(Mongolian Tax Administration)<sup>1</sup>の税務職員(30~40名程度)、研修センターで国際課税の教育を担当する研修講師(1~2名程度)

##### 【徴収業務】

設置予定の催告コールセンター職員

#### (4) 事業スケジュール(協力期間)

2013年11月~2016年10月(計36ヶ月)

#### (5) 総事業費(日本側)

2億5000万円(概算額)

<sup>1</sup> MTA は国税庁(GDT)及び、首都や県、地区の税務局や税務署、ソムの税務部及び税務調査官から構成される。(The National Tax Administration shall be comprised of the General department of taxation, tax departments and offices of the capital city, aimags and districts; and tax units in soums, and state tax inspectors.)

(6) 相手国側実施機関

モンゴル国税庁 (General Department of Taxation)

(7) 投入 (インプット)

1) 日本側

(i) 専門家

・短期専門家 (総括、国際課税、徴収業務など、3年間で50MM程度)

(ii) 本邦研修

- 国際課税 (参加者最大20名×最長2週間×3回/プロジェクト実施期間)

- 徴収 (参加者最大10名×約1週間×1回/プロジェクト実施期間)

(iii) 機材

- 供与機材

催告センターの日常業務に必要な機材

- 専門家のその他の携行機材

2) モンゴル側

(i) カウンターパート機関職員

- プロジェクト・ディレクター: 国税庁長官

- プロジェクト・マネージャー: 税務行政・協力局局長

- カウンターパート: (以後 C/P と称す)

(税務行政・協力局 2名、リスク管理局 1名、納税者サービス局 1名、徴税管理・指導局 1名、国家予算歳入管理局 1名、研修センター 1名)

(ii) 施設および設備

- プロジェクト用執務室

- セミナー/ワークショップ用教室

- その他妥当な施設および設備

(iii) ローカルコスト負担

- 供与機材のメンテナンス費用

- 研修センターが実施する研修のコスト

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

該当せず

2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減

該当せず

3)その他  
該当せず

(9)関連する援助活動

1)我が国の援助活動  
なし

2)他ドナー等の援助活動

世界銀行(WB)が GDT において、個人・法人の所得税、付加価値税を対象としたデータベース構築プロジェクトを実施中である。また IMF は、2009 年 12 月から 2014 年 2 月にかけて大型納税者税務行政強化、租税条約の是正に向けた調査等を実施している。こうしたプロジェクトや調査は本プロジェクト内容とも関連するため、本プロジェクトの進捗に応じて、他ドナー(世界銀行、IMF、USAID、ADB 等)との情報共有を行う。

#### 4. 協力の枠組み

(1)協力概要

1) 上位目標: モンゴルにおける税務行政が適正かつ公正に執行される。

指標 1: 国際課税に関する規則とガイドラインが施行される。

指標 2: プロジェクトの結果、国際課税に関する法改正のための提案とその改正案が示される。

指標 3: 税務行政全般への満足度が向上する。

2) プロジェクト目標: MTA の国際課税と徴税に関する能力が強化される。

指標 1: 必要な資格要件(2 年以上の業務経験かつ、モンゴル国内で実施される国際課税に関する研修の試験の合格者)を満たした職員が、特定された国際課税と徴税に関する能力を必要とする部署に配属される。

指標 2-1: 情報交換(EOI: Exchange of Information)ユニットが設立され運用が開始される。

指標 2-2: 諸省庁と情報交換を行うための合意文書が作成され、その基で、EOI に必要な基礎的な情報が収集される。

指標 2-3: EOI ユニットに問い合わせを送付した国のリストおよびその件数。

指標 3: 通常の税務調査において発覚した国際課税に関する事案例の件数。

指標 4-1: 催告センターで対応した滞納整理の件数。

指標 4-2: 各地域の税務署における徴税効率が向上する。

### 3) 成果及び活動

成果 1: 国際課税に関する基礎的な知識及び技能が習得される。

指標 1-1: モンゴルの国際課税に関連する法令、規則及びルールに対するレビューの報告書の作成。

指標 1-2: 租税条約運用上の手順・手続きを明確化した報告書の作成。

指標 1-3: C/P 機関の国際課税に関する能力習得ニーズ分析をした報告書の作成。

指標 1-4: 資格要件を満たした職員 20 名が、日本で実施する国際課税に関する入門レベルのトレーニングを修了する。

指標 1-5: 国際課税に関する研修を、最低 40 名の資格要件を満たす研修受講者が受講する。

活動 1-1: 国際課税に関するモンゴルの法令・規則・ルールに関する情報収集を行う。

活動 1-2: 締結済みの租税条約に関する評価(日本・国際規準等との比較等)を行い、国内法の規定の改善・運用等に関する提言・助言を行う。

活動 1-3: 国際課税に関する C/P 機関の知識・経験を分析し、その習得ニーズをベース・ラインとして把握する。

活動 1-4: 本邦研修において国際課税に関する概論を紹介する。

活動 1-5: モンゴルにおいて国際課税に関する実務での実践が可能な基礎的研修を実施する。

成果 2: 国際課税の実務を実施するための基盤が整備される。

指標 2-1: 現在の情報管理の状況に関する分析レポートが作成される。

指標 2-2: 「OECD Model Tax Convention on Income and on Capital(邦訳: OECD 所得と財産に対するモデル租税条約)」のモンゴル語翻訳。

指標 2-3: 国際課税に関する人材育成計画が承認される。

指標 2-4: 既存の国際課税に関する研修カリキュラムのレビューと修正が完了する。

指標 2-5: 国際課税に関する教材と教科書が作成される。

指標 2-6: 最低でも X 名の研修センターの講師候補者が、国際課税に関する講師養成訓練を受ける。

指標 2-7: 国際課税に関する調査に関するフォローアップトレーニングが行われる。

活動 2-1: MTA の納税者と EOI に関する活動に関連した情報管理の現状に関する分析を行い、その報告書を作成する。

活動 2-2: 日本の EOI に関する基礎的な知識を教える。

活動 2-3: 研修用テキストとして使用する「OECD Model Tax Convention on

Income and on Capital」をモンゴル語に翻訳する。

活動 2-4: 1-4 並びに 1-5 の結果に基づき GDT における人材育成計画を立案する。

活動 2-5: 国際課税に関する既存の研修カリキュラムと教材を、プロジェクトが提供した日本の教材とも比較しながらレビューする。

活動 2-6: 研修センターが実施する一般の税務署職員向け研修に使用するために、既存の教材を修正する。

活動 2-7: 国際税務に関するトレーナートレーニングを実施する。

活動 2-8: 日本での研修から帰国した職員の配属先における国際課税に関する業務の従事状況をモニターし、ピアレビュー実施のための準備をする。

活動 2-9: ピアレビューにおいて中級レベルの調査官の国際課税分野に関する業務のフォローアップを行う。

活動 2-10: GDT のニーズに基づき日本国税庁 (NTA) による中級レベルの国際課税に関するトレーニングを実施する。

成果 3: MTA の徴収手続きが改善される。

指標 3-1: 現在行われている徴税に関する方法やその他の制度に関する調査の結果が JCC で共有される。

指標 3-2: 必要とされる滞納整理手法が明らかにされ、内容が整理される。

指標 3-3: 設立予定の催告センターに関する基本的原則、規則、実務要領がレポートにまとめられる。

指標 3-4: 催告センターが設立される。

活動 3-1: モンゴルにおける徴収部門の滞納整理業務 (含滞納処分、滞納整理) の現状の課題を分析し、その結果を日本での研修において発表する。

活動 3-2: 日本において広く行われている滞納処理の方法を紹介する。

活動 3-3: 滞納整理の方法 (秘匿資産の調査、分割払い、納付期限を過ぎた納税者への電話による催告、インターネットを利用した公売など) モンゴルにおいて効果的な滞納整理のオプションについて議論をし、必要な助言を行う。

活動 3-4: GDT に対し、滞納者を対象とする催告センターの設立に必要な基本的な考え方、ルールや業務手順を助言する。

活動 3-5: 催告センターの日常の運営と改善に関する助言をする。

#### 4) プロジェクト実施上の留意点

##### (i) プロジェクト目標・上位目標達成に向けた流れ

協力概要に示すように、本プロジェクトは 3 つの成果で構成されている。成果 1 と成果 2 は国際課税に関する能力強化、成果 3 は徴税に関する能力強化と、2 つの課題

に対処するプロジェクト・デザインである。成果 1 と 2 は相互に関連しており、

成果 1 では、国際課税に関するモンゴル国内の現状把握と、将来実務者となりえる職員の基礎研修を、

成果 2 では、成果 1 で調べたモンゴル国内の現状把握に基づく実務者育成研修、将来的国際課税の実務を担当し他国とも交渉できる人材の育成並びに研修講師の育成を行う(活動 2-7~2-10)。また、EOI ユニットなど実施体制も構築する。

これら成果 1, 2 により国際課税の体制構築強化をはかる。

また成果 3 では制度改訂、催告センターの開設により、徴収手続きの改善を行う。

これら成果 1~3 を通じて、プロジェクト目標にある能力強化が達成される。能力が強化され、能力のある人材・実施体制による税務行政が実施されるとともに、これら経験を踏まえて、成果 2 で育成されたコア人材が国際課税の法制度改訂に貢献することで、上位目標の達成に繋がる見込みである。

#### (ii) 国際課税分野の人材育成方法

人材育成については、対象者をコア職員とそれ以外の全税務署職員に分け、役職に応じた知識と実務能力の育成を図ることとする。

コア職員については、将来的に国際課税の実務を担当し他国とも交渉する可能性があるため、国際的スタンダードの知識の取得と業務について知見を蓄積することを目的に、国税庁職員から選抜された職員を中心に、①本邦研修への参加(20名)、②日本の税務大学校のカリキュラムを基に作成するモンゴル国内の基礎コースの履修(40名)、さらに②の試験の成績を勘案して選抜された職員(20名)を対象にした、本邦研修並びに高度な研修を実施することとする。

一般の税務署職員については、既存のトレーニングセンターを活用し人材育成を行う。将来的には通常の税務調査で国際課税について企業へ質疑応答が出来る職員の育成を目的とする。

#### (iii) NTA とのスケジュール調整の重要性

2014 年の本邦研修の日程はすでに決定済である。また、2015 年以降の本邦研修の実施時期と研修内容は、2015 年 6 月末までに大まかな要望を伝えることが必須である。その他、2015 年以降の NTA からの派遣は、日程ならびに内容ともに MTA の要望や、C/P の動向、意向等をよくモニターし、その結果を NTA と調整の上、派遣要請をする。

#### (iv) ピアレビュー実施の趣旨とその重要性

2016年6月頃を目途に研修受講者の習得度や応用力を最終的に評価する機会として、ピアレビュー(Peer Review & Training)を実施する<sup>2</sup>。本邦研修終了後それぞれを一旦元の職場(一部は新しい職場)に戻し、業務に従事させる。通常の業務に従事する期間は、概ね一年程度となる予定である。それぞれの職場における日常の業務において、国際課税に関連する経験を収集することが期待される(実際の業務では、「国際課税」に特化した業務はほとんどないと思われる。通常の調査や査察等の現場で国際課税に関する業務に触れることが期待される。)研修受講者は、約一年の業務の中で、経験した国際課税に関連する事例・質問、課題等に対して問題意識を持って業務に当たる。その経験を集約し、「ケース・スタディとして取りまとめ」その結果をピアレビューの場に持ち込む。参加者同士は、それぞれの職場での経験を他の参加した研修受講者と共有する。そこで発表あるいは、共有される事例を用いて事例研究を行う。

また、NTA から参加する専門家も、日本や海外での新しい事例等を紹介する。派遣専門家のファシリテーションによって、提示された様々な事例の研究を行う。これによって、新しい学びの機会を作る。中核的な20名による同僚同士で学び合う、研究する風土をMTAに作ることを目的である。これにより、MTAに学習する組織を形成する基礎を作ることを目指す。

### 5. 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

#### (1) 事業実施のための前提

- 必要な語学(英語をはじめとする外国語)および税務・会計に通じた C/P が適切に配置される

#### (2) 成果達成のための外部条件

- 成果 1. 本件実施のためモンゴル国税庁に割り当てられる予算に大きな変化がない。
- 成果 2. 組織や人員に関して大きな変化がない。
- 成果 3. 税金滞納者が滞納分を支払う意思がある。
- 成果 3. モンゴル経済が安定的に成長する。

<sup>2</sup> この会合の基本となる考え方は、Kolb の Experiential Learning Cycle<sup>2</sup> モデルを援用している。Kolb, David. *Experiential Learning, Experience as the Source of Learning and Development*. 1984 Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey

### (3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- 関連法令、規則整備に対する取組みに大きな変化がない。
- 納税者が現在の徴税政策・慣行に従う。

### (4) 上位目標達成のための外部条件

- 国際取引に関する課税政策に大きな変更がない。

## 6. 評価結果

本事業は、モンゴルの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は大きい。

## 7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

### (1) 当該プロジェクトの教訓

モンゴル「税務行政強化プロジェクト」(協力期間:2006年1月から2008年7月)の事後評価教訓では、シャトル型短期専門家派遣においては、有能な現地コーディネーターを確保する、現地コーディネーターを効率的に活用しながらカウンターパートとの共同作業方法を工夫する等の要素を含めることで、高いレベルでの成果達成と持続性を高めることができることが指摘された。

また、カンボジア国「国税局人材育成プロジェクト(フェーズ2)」(協力期間:2007年6月～2010年6月)の終了時評価では、教訓として、組織の能力強化を達成するために、技術移転の成果の共有や日常業務への適用、体系的な人材育成体制の確立など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。

### (2) 本事業への教訓の反映

上記の教訓並びに過去の経験をもとに、本プロジェクトでは以下の諸点に留意する。

本プロジェクトでは、税務行政の中でもとりわけ専門性の高い国際課税分野を扱っており、C/Pとの正確なコミュニケーションが重要である。日本人専門家は短い派遣期間の中で、C/Pの意見や自発性を尊重し、業務を遂行することが求められている。このような専門性の高い分野であることを考慮し、有能な現地コーディネーターを確保することで、C/Pとのコミュニケーションの質を高め、効率的に業務を遂行できるように留意する。

国際課税分野では体系的な人材育成への取り組みが必要である。カンボジア案件の教訓から、体系的な取り組みのために、コア職員と、それ以外の全税務署職員という2つのカテゴリーの人材を育成し、育成した研修講師から継続的に実務者が育成さ

れる仕組みを作り、組織としての能力強化を図る。

催告センターの運営は過去のサービスセンター支援等で得られた様々なノウハウ（納税者視点のサービス、有益な情報の提供など）を生かし、催告にかかる正確な状況を反映し、正確な納税手続き、法令根拠等を正確に説明・提供できるよう務める。また、取り扱う情報の性質から情報の秘匿・個人情報の保護などにも配慮し、日常業務への反映に取り組むこととする。

## 8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1)のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始 4 ヶ月以内	受注者による現状把握および分析調査(レビュー・レポート)
事業中間時点	中間レビュー
事業終了 6 ヶ月前	終了時評価
事業終了 3 年後	事後評価

以 上