

国際協力事業団

モンゴル国国税庁

モンゴル国市場経済化支援調査
(徴税機能強化支援フェーズⅡ:納税者情報管理制度整備)

最終報告書 (要約)

2003年3月

社団法人 金融財政事情研究会

社 調 一
J R
03-57

国際協力事業団

モンゴル国国税庁

モンゴル国市場経済化支援調査

(徴税機能強化支援フェーズⅡ:納税者情報管理制度整備)

最終報告書 (要約)

2003年3月

社団法人 金融財政事情研究会

プロジェクトの通貨換算率

適用年月：2003年3月

1,120 Tg / USD 1.00

117.30 円 / USD 1.00

序文

日本国政府は、モンゴル国政府の要請に基づき、同国の市場経済化支援の一環として徴税機能強化（納税者情報管理制度整備）にかかる開発調査を行うことを決定し、国際協力事業団がこの調査を実施いたしました。

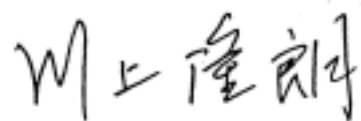
当事業団は、2001年12月から2003年2月までの間、7回にわたり、社団法人金融財政事情研究会の小柳友志郎氏を団長とした調査団を現地に派遣しました。また、2001年11月から2003年3月の間に、一橋大学大学院国際企業戦略研究科の浅沼信爾教授を委員長とする作業監理委員会を設置し、本件調査に関し専門的かつ技術的な見地から検討・審議が行われました。

調査団は、モンゴル国政府関係者と協議を行うとともに、計画対象地域における現地調査及び徴税担当官向けのセミナーを実施し、帰国後の国内作業を経て、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、適切かつ公平な税制の確立とモンゴル国の税収安定化に寄与するとともに、両国の友好・親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係者各位に対し、心より感謝を申し上げます。

2003年3月



国際協力事業団
総裁 川上隆朗

伝達状

国際協力事業団
総裁 川上隆朗 殿

今般、モンゴル国市場経済化支援調査（徴税機能強化支援フェーズⅡ；納税者情報管理制度整備）が終了いたしましたのでここに最終報告書を提出いたします。この報告書は、貴事業団との契約に基づき、弊会が、平成13年11月から平成15年2月までにわたって実施した調査の結果をとりまとめたものであります。

今回の調査に際しましては、モンゴル国政府及び国税庁等関係機関と十分な協議を行い、モンゴル国の徴税機能強化にあたって最も適した納税者情報管理制度の策定・整備に努めるとともに、徴税担当官向けセミナーの実施、マニュアルの作成、具体的な技術指導などを実施して、調査成果の定着に務めました。

調査団は、モンゴル国における徴税機能強化が、今後のモンゴル国の発展に不可欠であることから、モンゴル国政府が最優先事項として取り組むことを推奨いたします。

本調査の実施に関し、貴事業団、外務省、国税庁、その他関係者には多大なご理解並びにご協力を賜り、御礼申し上げます。また、調査団のモンゴル国滞在中に、モンゴル国政府及び国税庁等関係機関から受けたご厚意に対し、心から御礼申しあげるとともに、JICA モンゴル事務所、在モンゴル国日本大使館に対しても貴重なご指導とご協力を頂いたことに深く感謝申しあげます。

平成15年3月

社団法人 金融財政事情研究会
モンゴル国市場経済化支援調査
（徴税機能強化支援フェーズⅡ：納税者情報管理制度整備）
団長 小柳 友志郎

目 次

エグゼクティブサマリー

第1章 税務検査に有効な第三者情報の収集と活用

- 1.1 税務検査における資料情報の意義.....1-1
- 1.2 税務検査に有効な第三者情報の種類と収集方法.....1-1
- 1.3 第三者情報の収集方法の捕捉と活用方法.....1-6

第2章 納税者番号による納税者管理の現状と問題点

- 2.1 納税者管理の重要.....2-1
- 2.2 モンゴル国における納税者管理の現状.....2-1
- 2.3 納税者番号の検証.....2-1
- 2.4 納税者の登録と納税者番号.....2-4
- 2.5 無申告者の把握に関する問題点と対応策.....2-6

第3章 第三者情報データベースシステム

- 3.1 納税者資料情報の電子化の意義と第三者情報データベースの概要.....3-1
- 3.2 第三者情報データベースの機能と構成.....3-8
- 3.3 第三者情報データベースの運用及び操作.....3-13
- 3.4 納税者情報提供システムの概要.....3-21
- 3.5 モンゴル国における納税者資料情報の電子化の今後の課題.....3-21

第4章 税関制度

- 4.1 税関の業務内容.....4-1
- 4.2 国境通関の実態.....4-12
- 4.3 税関の改革.....4-24
- 4.4 今後考慮すべき問題.....4-33

第5章 モンゴル国における税務職員教育

- 5.1 国税庁における税務教育の歴史的背景、発展および現状.....5-1
- 5.2 税務官向けの段階的教育の方向、その評価.....5-3
- 5.3 納税者向けの教育・サービス.....5-8
- 5.4 税務職員教育に関するプロジェクト案.....5-9

List of Table

第1章

図表 1-1	税務検査に有効な第三者情報の種類と収集担当者等 (PC 処理情報)	1-3
図表 1-2	税務検査に有効な第三者情報の種類と収集担当者等 (ペーパー情報)	1-4

第3章

図表 3-1	第三者情報データベースのイメージ	3-3
図表 3-2	第三者情報データベースに格納される情報内容	3-9
図表 3-3	本データベースの機能構成	3-11
図表 3-4	本システムにおけるネットワーク構成	3-12
図表 3-5	データ入力段階におけるマッチングフロー	3-14
図表 3-6	本システムのメニュー概要	3-15
図表 3-7	税関情報の画面表示イメージ	3-17
図表 3-8	画面プリントアウトにおける表示イメージ	3-18
図表 3-9	税関庁からのデータインポート画面	3-19

第4章

図表 4-1	国税収入に対する税関収入の推移	4-1
図表 4-2	税関収入明細と国税比率	4-1
図表 4-3	空港税関の輸入 (2001 年)	4-2
図表 4-4	輸入国の貿易量に占める割合と変遷	4-4
図表 4-5	現在の輸入通関フロー (モンゴル鉄道の場合)	4-6
図表 4-6	モンゴルの主要国際貨物ルート	4-13
図表 4-7	ルート/貨物別輸送モード	4-13
図表 4-8	中国 モンゴルの国境通過イメージ	4-14
図表 4-9	ゼミューウツドの鉄道、自動車別通関金額	4-15
図表 4-10	通関業者のサービスによるメリット・デメリット	4-27
図表 4-11	リスクマネジメント導入による効果	4-30

第5章

図表 5-1	2001-2004 年間の税務期間研修計画	5-3
図表 5-2	租税法、国際会計基準のカリキュラム	5-5
図表 5-3	徴収戦略のカリキュラム	5-7
図表 5-4	税務検査のカリキュラム	5-8

エグゼクティブサマリー

1. 調査の背景と目的

モンゴル政府は日本政府に対し、社会主義国経済から市場経済への移行を推進させていく中で、開発戦略、公共投資計画および具体的な経済改革プログラムの策定を支援し、モンゴル経済政策立案者の育成を目的とした開発調査の実施を要請した。この開発調査はモンゴル国市場経済化調査として **1998年9月**から **2000年3月**まで実施された。

徴税機能強化支援調査フェーズⅠはこの中の主要な部門の一つとして実施された。その目的は歳入における徴収能力向上のための提言と、モンゴル国税庁の現場レベルでの徴税官に向けた技術移転を行うことであった。モンゴル国政府は徴税機能強化部門の成果を高く評価し、この分野での継続的な協力を日本政府に要請した。これを受けて **2000年7月**より **2001年7月**まで徴税機能強化フェーズⅡが実施された。フェーズⅡの調査過程で納税者情報管理制度の構築が徴税率の向上には不可欠であることが明らかになり、モンゴル国政府は再度調査の延長を日本政府に申し入れ、両政府が調査の延長を合意するに至った。

モンゴル国税庁の事務行政機能・執行の強化を実現することにより、財政赤字の減少、ひいては同国に財政基盤の整備を図ることが本調査の目的である。特に本調査においては納税者情報管理の整備を支援する。具体的には、税関等他の行政機関と国税庁の間で納税者に関する情報の交換システムを作り、そのデータを国税庁内のデータベースに入れる。また、税務検査官の収集した情報を同じようにデータベースに蓄積する。それらデータを国税庁として共有し、活用するシステムを構築し、検査効率を上げ、結果として歳入増に結びつけることが目的である。

以下のセクターごとに担当を分け本調査は実施された。

納税者情報セクター

国税庁その他の行政機関において納税者に関する情報の所在を明らかにし、どの情報が納税者情報として、税務検査に役立つか特定し、納税者情報に関するデータベースに入れる情報を検討する。データベースに入れる情報が確定した後、様式、体制等についても助言し、それら情報の検査における活用法を提示する。

情報システム

モンゴル国税庁内の納税者情報に関するデータベースの構築を支援する。

税関セクター

納税者情報データベースの構築において最も重要な情報交換先と見られる税関に

ついて実態を把握し、税関制度についての改善策を提示する。

税務職員教育セクター

税務職員教育についてレビューすると同時に、構築した納税者情報を活用した検査手法をマニュアル化する。

2. 税務検査に有効な第三者情報の収集と活用

国税庁では、先に当調査団が提示した「第三者情報の収集と活用に関する手引(案)」に基づき、2002年9月12日付国税庁長官指令No.171「納税者に係る第三者情報の収集及び税務検査における活用規則」を制定した。当規則によれば、税務検査に有効な第三者情報として、①他行政機関による情報、②個人及び法人納税者による情報、③税務署の内部資料からの情報、④新聞等印刷物、ラジオ・テレビ等の報道手段による情報の四つに区分して、それぞれの情報の種類、情報源、収集方法、収集担当者及び収集時期を示している。

また、第三者情報データベースの構築に伴い、PC処理により情報の収集・活用を行うものとして、「通関情報」、「アルコール配分・販売情報」、「法人の源泉徴収明細申告書 TT11(2)・(3)」、「第三者による情報ペーパー」等を掲げている。「通関情報」、「アルコール配分・販売情報」、「第三者による情報ペーパー」については国税庁の情報処理・オートメーション局において一括入力を行い、定期的に各税務機関に情報を配分して、税務検査等に活用する体制を整えた。残りの情報については今後入力体制が整い次第、順次PC処理化を図る予定である。なお、その他の情報については、ペーパーにより収集・活用を図ることとしている。

よって、当レポートでは、上記に掲げた各種情報の主なものについて、実際に税務検査に活用する場合の着眼点及び留意事項を示して、検査官等の参考に供することとした。なお、情報管理の手続等の詳細については、上記の手引(案)で示した。

3. 納税者番号による納税者管理の現状と問題点

適正公平な課税の実現のためには、個人及び法人ともに納税者の管理が十分に行われていることが前提になる。納税者の管理体制が十分であるとは、全税務機関が管轄すべき納税者を網羅的かつ確実に把握していることである。すなわち、全税務機関を通じて、納税者の把握に重複、漏れのないことである。

現在、国税庁では、2002年1月から近代的な情報システムの導入に伴い、個人納税者及び法人納税者ともに、各税務機関の納税者申告情報データベースにそれぞれの納税者番号が登録されると同時に、国税庁の納税者申告情報データベースにも同じ番号が登録され、全税務機関の全納税者を統一的、一元的に管理する体制が整えられ

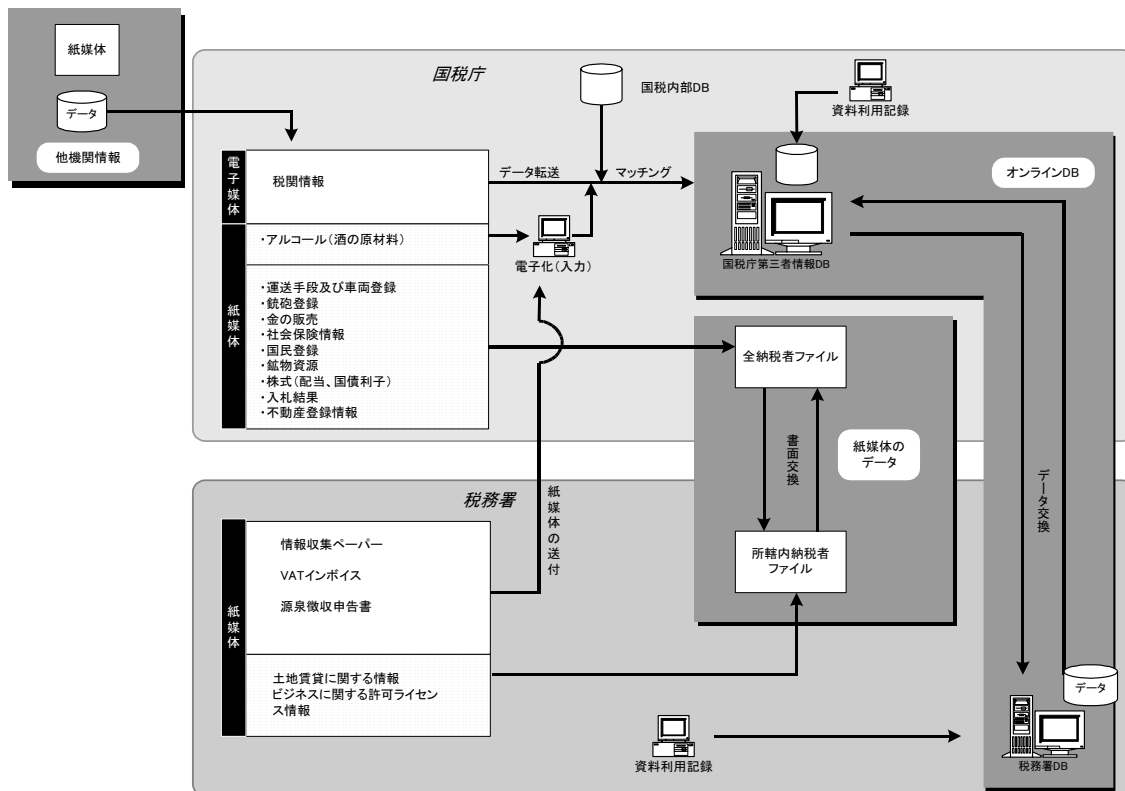
た。当然のことながら、個人及び法人の納税者番号は重複しない方法が採用されている。個人については、国民登録局において出生と同時に付与される10桁の個人レジスター番号が納税者番号として使用される（その合理性については、レポート本文参照）。また、法人については、国家登録所において法人設立の許可を得る際に、あらかじめ国税庁が用意した7桁の国家レジスター番号が付与され、これが法人の納税者番号とされる。

納税者管理に関連し、納税者の住所地の異動等に伴う無申告者の把握に関しては、各税務機関の職員自らが絶えず管轄区域内の各地を実際に見て回り、新規開業者の把握に努めると同時に他の税務機関の管轄地に異動した納税者については、旧所在地の現地へ赴き、近隣住民からの聴き取りを実施してその行方を追跡する必要がある。さらに、各税務機関において、納税者教育に関する施策（例えば、税申告に関する研修会、個別の申告相談・指導等）を実施するとともに、常時、チラシ、看板、マスコミ等を利用して適正な納税申告を呼びかける広報活動を行うことも重要といえる。

4. 第三者情報データベースシステム

(1) 納税者資料情報の電子化の意義と第三者情報データベースの概要

本プロジェクトにおけるシステムの概要を図表1に示す。



図表 1 第三者情報データベースのイメージ

本プロジェクトにおいて納税者情報資料の電子化を支援することで、徴税強化が期待されるが、具体的な意義として、

- ・ 税務資料の突合による納税者申告の適正性の確認
- ・ 検査情報全体の充実による検査業務の効率化
- ・ 税務資料全般の充実による税務政策の立案

が挙げられる。

このような観点から本プロジェクトでは、第三者が提供する納税者情報資料のデータベース化を行った。この第三者情報データベースの特徴は、①第三者が作成した納税者情報のデータベース化、②クライアントサーバ型のシステムの構築、③WAN を利用した隔地間での情報共有、④情報利用状況の把握とセキュリティ対応などがある。

(2) 第三者情報データベースの機能と構成

第三者情報データベースにおいては、①納税者番号をキーと利用することによる納税者情報との突合、格納したデータを一定の条件で抽出し、②必要に応じて加工するデータ検索機能、③内部での報告資料を作成するためのデータレポート機能のほか、④データ交換機能、⑤データ利用管理機能、⑥セキュリティ機能などが含まれる。

格納される情報内容は、関税申告情報、第三者情報収集ペーパー、アルコール関連情報で、データ収集条件が整った段階で VAT インボイス及び源泉徴収情報も格納される。

第三者情報データベースの構成は、PC を使ったクライアントサーバ型のシステムで、OS には MS-Windows 2000 Server を、DBMS に Oracle9 を利用したものとなっている。

(3) 第三者情報データベースの運用

第三者情報データベースでは、データの管理及び利用者データの管理は国税庁情報処理・オートメーション局で行われる。データの格納については、税関庁からはデータが WAN を通じて転送され、その他の情報は紙媒体のデータを手入力により電子化される。格納されたデータは、適宜メンテナンスされる。データマッチングは情報格納と納税者情報の管轄管理の際に行われ、各情報と納税者基本情報とを納税者番号で突合して行われる。

格納データは、オペレータを通じて国税庁及び各税務署において利用される。各データは7年間格納された後、削除される。またデータの利用状況は自動的に記録される。

セキュリティに関しては、データベース内に情報利用管理機能を備えるほか、OS の利用履歴記録のチェックなどによって行われる。またバックアップは定期的に大容量メディアを使って行われる。これ以外にも停電対策や入退出管理なども行われる。

(4) 納税者情報提供システムの概要

本プロジェクトでは、国税庁が管理する納税者基本情報を、税関庁へ提供するためのシステムの開発を行った。国税庁側で納税者基本情報を格納したデータファイルを定期的に作成し、税関庁とのデータ交換用フォルダーに保存し、これを税関庁がWANを通じてコピーすることにより、利用に供することが可能となっている。

(5) モンゴル国における納税者情報資料の電子化の今後の課題

第三者情報データベースにおける課題として、各情報内容間を横断的に検索することができる、いわゆる「串刺し検索」への対応、格納する情報内容の拡張、データ格納方法の効率化などが挙げられる。

納税者情報提供システムにおける課題としては、税関において転送された納税者基本情報を活用するためのシステム開発や修正などが求められる。

将来的な納税者情報資料データベースに関する課題としては、現在の納税者申告情報データベースと第三者情報データベースを統合的に利用できる環境の整備が求められる。

5. 税関制度

モンゴルの国家財政に対する税関の意義は大きい。税関は輸出入貨物に対して関税、付加価値税、また物品税を課しているが、2001年には国税における税関収入の割合は40%を越えるに至っている。1999年の推計ではVAT収入においても税関徴収分VATはVAT全体の54%であり、国内より多くのVAT収入を税関が担っている。このことは国内分のVAT徴収がうまくないことを物語る。過去10年税関機能が国税全体に占める割合は急激に増加している。それだけ、税関における徴税機能が重視されることになるため、税関のもうひとつの役割である「迅速な通関」を妨げている可能性が強い。

税関業務の本来の業務は、

- a. 迅速な輸出入通関を行い。
- b. 適正な関税徴収を行う。

という相反する両者の要請をみたすことにある。特に徴税機能の弱いモンゴルの場合、b.の側面にきわめて多くの力が注がれているのが実情である。

税関収入が国税の40%を占める自体は他の諸国をみても異常であり、税収穫のた

めに通関の迅速性が損なわれる状況が続けば、外国企業を新産業はモンゴルに誘致できない（現在すでに、鉱物開発でこのような事例がみられている）。通関プロセスをみると世界的スタンダードに比較して、殊更に特異な点は見当たらずきわめて順当な施策がとられようとしている。しかし、運用面では

c.書類審査時点での過重な単価検証。

d.貨物検査を必須としている。

という点で本来の施策と異なりきわめて利便性が低く、コストの高いオペレーションがなされている。「すべての申告に誤謬がある」ものという前提で審査をしている（モンゴルの税関（あるいは官庁全体に）に **Compliance** の考え方が希薄である）ことから、全量貨物検査を必須とし、多大な時間と社会的コストを要している。

これを解決するためには優良申告者にはそれだけの利便性（例えば迅速な通関）を提供する「インセンティブの導入」が必要である。現在、先進国では法令遵守の観点から、「良い申告者に対してはそれだけ簡易化された手続きを提供する」ことは、妥当なこととみなされつつある。このような施策をとることで税関、利用者双方にもメリットがあると考えられる。すなわち

- ・税関にとっては業務負担の軽減——特に貨物検査の人的要素が少なくなる。
- ・輸入者は、迅速な通関が約束される。

という効果である。

現在税関は、昨年よりコンピュータ申告システムの構築が開始され、その効果が目に見えるものになってきており、リスクマネジメントシステムを導入する背景やコンセプトも十分に理解できる土壌ができあがりつつある。

現状のシステムでは

- ・申告されたデータに対して自動的にレンジ（最低・最高価格）の幅を設けてその範囲で自動的に判断する構造にはなっていない。
- ・同様に、申告者のレコードにより優良申告者を判断する仕組みもない。

という段階にあり、前述の目的のためには申告者実績や品目、その他の申告内容のリスクを把握するためのリスクマネジメント機能が今後、通関システムにとりこまれる必要がある。

さらに、コンピュータ通関の進展は、次のような効果も期待できる。

- ・ 人為的判断が関与する余地も少なくなる（汚職の減少への期待）。

申告が自動的に審査され、申告者と税関担当者がフェースツーフェースになる機会が減れば、不正の起こる可能性は当然減少する。現状では貨物検査の場面では、申告者と税関職員が1対1にならざるをえない。また、貨物が眼前にあることもあり、不正の発生する可能性は高いといわざるをえない。貨物検査義務がなくなれば、税関の不正の起こる可能性は低くなることが期待できる。

- ・ 事後調査の充実（国税からのデータの活用）。

モンゴルの事後検査機能による修正申告は1%未満に過ぎない。この機能が充実することができれば、関税の捕捉率は高まるし、輸入通関の迅速性も高まることになる（モンゴルでは事後調査が難しいため、輸入時に100%関税を徴収する必要がある。そのために、厳格な手続きが必要であり、時間と手間を要している。もし、事後調査機能が高まれば、輸入時の負担を減少させることが可能である）。

そのためには、輸入者の所在確認ができることが必要である。今次の国税庁との情報リンクによって、輸入者の住所、連絡先の情報が入手できることになる。今回国税側では個人輸入者に対して、優良納税者に限り輸入を許可しようとする方策を検討しているので、許可の有効期限を設ける、あるいは定期的に連絡策をチェックするといった方法で、できるだけリアルタイムの連絡先が税関側に提供できることが望まれる。

6. 税務職員教育

(1) プロジェクト案概要

現状分析と問題点の把握を基に税務職員教育に関するプロジェクト案を策定した。プロジェクトの内容は ①国税庁における人材の育成 ②税務会計水準の向上の二つの柱からなる。

このプロジェクトの長期的目的としては、市場経済化への移行及び発展を支援することがあげられる。体系的な研修システムの確立と運営に関する技術移転により、多様化する経済取引に対する税務職員の対応能力が向上し、併せて徴税能力向上による税収増を図ることが可能となる。そして、将来的には自助努力により、研修プログラムの開発をできるようにする。

そこで、新規に採用された職員に対しては、公務員としての自覚の涵養、税務職員として必要な知識、技能等の基礎的事項の習得等を目的とする「初級コース」、初級コースを経験した職員のうち、内部試験・勤務状況等を勘案して選抜試験を実施し、中堅幹部要員としての自覚及び能力を身につけさせる「中級コース」、さらに、中級