

**政策研究大学院大学 Public Finance Program
外部評価報告書**

はじめに

本報告書は、政策研究大学院大学（GRIPS）の教育プログラム Public Finance Program の教育活動とその成果の評価結果をとりまとめたものである。政策研究大学院大学では、これまでも各教育プログラムについて外部の研究者・専門家への委嘱による外部評価を実施しており、すでに Public Policy Program や文化政策プログラムなどが評価対象になってきた。

（外部評価委員会）

今回は Public Finance Program を対象とし、政策研究大学院大学学長の委嘱による組織された外部評価委員会が第 3 者の立場から同プログラムの評価を行った。同委員会のメンバーは次の通りである：

吉野直行 慶応義塾大学経済学部 教授
井堀利宏 東京大学大学院経済学研究科 教授

外部評価委員会は 3 回にわたって会合を開き、学長、プログラム・ディレクター等から大学全般、各プログラムの活動状況について関係資料をもとに説明を受け、質疑応答などを行った。

委員会の開催状況は次の通りである：

第 1 回会合 平成 24 年 1 月 12 日
第 2 回会合 平成 24 年 3 月 27 日
第 3 回会合 平成 24 年 7 月 24 日

（評価の視点）

GRIPS は、主に国内外の現職公務員等の社会人を対象に、公共政策に関わる優秀な人材の養成を目的に教育を行っている。「Public Finance Program」は、その中でも留学生向けにすべての課程を英語で提供する修士プログラムとして設立時に発足したプログラムであり、GRIPS の中核をなすものである。

今回の評価では、当該プログラムが当初の目的をどう実現しているのか、とくに派遣元の要請、ならびに日本全体の要請にどのように応えているのか、教育活動の実態、その効果などの観点から確認・評価することとした。

（評価の結果）

評価委員会としての評価結果は、1 節以下にまとめてある。当該プログラムの教育活動のこれまでの成果を評価するだけでなく、今後さらに検討すべき点などについても提言を行った。ただし、先行する他のプログラムの外部評価でも示されたとおり、プログラムの改善をプログラムの範囲内のみで試みることには限界がある。したがって、評価結果については、プログラムの担当者だけでなく学内の関係部門

を通して組織的・継続的に検討されることを願う。本報告書の内容が今後の教育の一層の改善・充実に役立てば幸いである。

1. 総合評価

Public Finance プログラムは、租税分野の職務経験者（主に世界銀行（以下 WB とする）奨学生）を対象とした Tax コースと、税関行政の職務経験者（主に国際税関機構（以下 WCO とする）奨学生）を対象とした Customs コースからなる。租税・税関政策への知的支援の観点から、将来それらの分野で責任を負うこととなる若手行政官を主たる対象として、経済学を中心に、法学、政治学などに関する専門的教育を行うと共に、国税庁税務大学校（NTC）や財務省税関研修所（CTI）、関税局との連携による実践的教育（practicum）が実施されてきた。アカデミック・プログラムだけでなく、充実した実践的プログラムも併せて提供されている点が本プログラムの特徴である。この両輪を提供することで、理論の実務レベルへの応用・発展を促すという目的に即したカリキュラムが提供されている。

アカデミック・プログラムにおいては、入学直後の秋学期にミクロ経済学、マクロ経済学や数理統計的手法を集中的に履修し、基礎を固めた上で応用的科目を履修し、修士論文（ポリシーペーパー）の執筆に取り掛かるというカリキュラム編成となっており、1年という短期間に、経済学を体系的かつ効率的に学び、論文執筆にまで結びつける体制となっている点が評価できる。また、一定の成績要件を満たした学業優秀な学生には、修士課程在籍中に博士課程で提供される上級科目も履修できるようにし、効率的に博士号を取得できる制度が作られたことは、現役行政官という対象学生層の特性を考慮した措置として評価できよう。実践的プログラムでは、実務研修を通して外部の実施機関との意見交換を行う頻度が高く、これも現役行政官には有用な教育手法であると考えられる。

本プログラムは Tax コース、Customs コース共に、GRIPS の他プログラムに先駆けて、WB、WCO という 2 つの国際機関への競争入札を経験し、それら奨学金拠出元による定期的なレビューが実施されているため、外部からの意見や評価を受ける機会が多い。外部機関の意見を受けとめながらカリキュラム編成やアドミッション・広報の方針が立てられており、その要請に応えるべくアカデミック・ライティングセンター（AWC）の活用、日本語の学習機会の増加、フィールドトリップの実施、専門図書の充実などの改善が重ねられてきた。外部機関による評価を重視し、挙げられた課題に真摯に向き合ってきた努力は評価できる。奨学金拠出元との交渉を経て改善された代表例として、Customs コースにおいてプログラム期間が 1 カ月延長され、その間に経済数学や統計の基礎、ならびに日本語の授業や、実務研修前の導入講義等が実施されるようになったことが挙げられる。これは、経済学関連科目に有用な数学的・統計的素地の習得、および日本での生活への適応のしやすさにとって有益であり、さらに在校生と新入生とが重なって在学する期間ができたことは、現役の税関行政官にとって国際的ネットワークをつくる貴重な機会となるものである。

しかしながら、いくつかの点において課題も見受けられる。以下、そうした個別の課題に関して、検討すべき点等についての提言を行う。

2. 個別評価

（1）当該プログラムの教育の評価について。また、日本全体からみでの効果について

過去にプログラムに参加して帰国した学生が、プログラムで学んだことを活かせる仕事に就いている

か、また影響力のある地位についているかは、プログラムの教育の評価として大変重要な指標である。

当該プログラムの場合、前者については、90.3%の卒業生が今なお税務・税関行政にかかわっている（customsコースでは、96.4%、taxコースでは 80.3%¹⁾。これを政府機関全体に広げると、その数値は95%にまで達する（customsコースでは 99.1%、taxコースでは 89.4%）。経年的にみると（図 1）、民間やNGOあるいは大学での勤務（在籍も含む）もとくに 90 年代の卒業生には多くみられるが、卒業後 10 年以内に限定すると、政府行政に関わる比率は 99%に達しており、ほとんどの卒業生が当該プログラムで学んだことを活かす仕事に従事し続けていることが分かる。

影響力のある地位についているかどうかをみる指標として、director や assistant-director など日本の課長レベルに類似した職位にある者について国別および卒業年数別にみたものが、それぞれ図 2 および図 3 である。当然のことながら卒業してからの年数の長い者の方が昇進している比率が高く、国別にみると、とくにブータン、インド、モルジブ、パキスタン、スリランカで高い傾向がみられる。

次に、日本全体にとっての効果をみてみよう。当該プログラムは、単に援助のためというより、日本全体に今後どういう形でプラスの影響を及ぼすかの視点も踏まえながら運営されるべきである。この観点から、人的ネットワークの構築、いわゆる「日本通」の幹部人材を育成することは、政府間の外交的交渉はもとより、民間企業レベルでのビジネス交渉を容易にし、諸外国と日本との協力関係の構築や交流を促進させる効果をもつ。当該プログラムは、90 年代の卒業生を中心に組織の幹部層に昇進した者も少なくなく、彼（彼女）らが日本での経験を貴重な礎としつつ、リーダーシップを発揮していると想像される。GRIPS は同窓会組織の運営に力を入れており、教授陣も定期的に各国を訪れて同窓会との交流を図っている。この同窓会のネットワークは、当該プログラムの重要な成果であると同時に日本にとっても貴重な資産になるといえよう。

とりわけ税関行政の世界では、現在もおさまざまな事項における国際標準化が必要とされており、そこに日本のスタンダードが適応されることは、日本企業の優位性を高めることにつながる。諸外国の現役行政官にとっても、日本の徴税制度や財政投融资など日本の財政の仕組みの中に学ぶべきものは多く、当該プログラムのようなかたちで、日本の税務行政、税関行政を教育する意義は大きいと思われる。

ただし、厳しい財政制約のなかでの留学生教育であるだけに、我が国にとってより効果的な大学院教育は何かを常に検討することが必要である。たとえば米国では、自国の税務行政や税関行政の在り方を学生の出身国に導入させることを通して、米国の関連産業（税理士等）への需要を喚起する効果を明確に意識している。こうした民間セクターへのフィードバック効果を伴った日本経済全体への貢献についても、プログラムの目的のひとつと位置づけ、具体的な手法の検討を始めることが望ましい。

（2）研修生の国別分布について

日本政府の ODA は近隣であるアジア・太平洋の国々がその主たる対象地域となっており、当該プログラムの卒業生の分布をみても（図 4）、やはりそうした国々からの出身者が多い。ただし、近年の全学的傾向として、アフリカや南アメリカからの留学生も増えており、当該プログラムも例外ではない（出身地域別卒業生の推移を示した図 1 を参照）。アフリカはヨーロッパの影響が地理的にも最も強く、南アメリカは米国の影響力が強い地域である。日本にとって地理的にも経済的にも関係が深いのはアジアであり、日本のビジネスや政策が影響力を与える可能性が高い。現状においては、よりアジアを強く念頭に置いた留学生教育を実施することが望ましいと考える。

しかし、応募者数はアフリカが突出して多いことをみても、アフリカにおいては、日本を含めた諸外国での奨学金獲得の機会が少ないと想像される。それだけにアフリカ出身者は高い競争率を通過した者だけが入学しており、GRIPS 教授陣の話ではアフリカ出身の学生は将来有望で、優秀な学生がかなり多いとうかがっている。それだけ将来的にも幹部に昇進する可能性が高い学生であるともいえる。こうした状況を鑑みれば、中長期的には、アフリカの留学生の積極的な受け入れも意義があることと言えよう。日本にとって、今後の成長ポテンシャルや資源の賦存状況からみてアフリカの重要性は近年とみに増している。政府機関や企業においても、アフリカを重視する傾向が出始めている。したがって、短期的にはアジアを重視するとはいえ、中長期的にはアフリカにおける「日本通」育成のための投資は大きな成果をもたらすと考えられ、GRIPS の留学生比率もその先駆的な取り組みとして評価し得るのではないか。

(3) 過去に研修に参加し、帰国した学生からの評価について

当該プログラムでは、毎年 WCO 本部から年度末にレビューを受け、それ以外にも在学生に対してプログラムに関するアンケートを独自に実施している。前述のように外部機関の評価を重視し、その意見を反映しながらプログラムを改善してきたことは評価できることであり、この努力は今後とも続けられるべきである。それに加えて今後は、卒業生に対してもプログラムに関するアンケートを実施することも検討してはどうか。帰国して現場の業務に復帰すると、また在校時とは異なる意見やアイデアが浮かぶ可能性があるだろう。

(4) 入学時の選考について

現行の選考は書類審査が中心であり、インタビューは提出された書類に不明確な点がある、あるいは選考基準を満たすかどうか必ずしも明らかではない志願者についてのみ行われている。卒業生の GRIPS での成績データや、卒業生・在学生ネットワークを用いて出身大学や職務経歴を客観的に評価していることは有効な手段ではあるが、候補者を選ぶ上で、フェーストゥフェースで得られる情報は重要であると考えられる。SKYPE など安価な方法で面接試験が実施できる国々では、それを活用することや、それと同時に、GRIPS は相当数の卒業生ネットワークを保有しているのであるから、それをフルに活用し、卒業生に志願者の面接を依頼するといった方法も検討してはどうか。

(5) 応募者数の年による変動について

2000 年以降、Tax コースでは平均 11 倍、Customs コースでも平均 3.8 倍の応募倍率を確保してきた実績は十分評価に値する。とくに Customs コースでは、応募者数の低迷を受けて、WCO 及び関税局や税関研修所と協力・連携し、実務研修カリキュラムの充実並びに応募方法や広報活動の工夫などを行ったことにより、応募者数が増加し、2006 年度以降は約 5 倍の倍率を確保できている。しかし年による変動がみられるのは事実であり、将来的にも様々な国の将来有望な公務員に応募してもらうためには、WB や税務大学校、WCO や関税局等とも協力して、国別に重点を置いた広報活動を行うといったことも検討してはどうか。

(6) 修士論文の指導体制について

本プログラムでは、理論的教育と実務研修での教育とが両輪となっていることが大きな特徴であり、

この両輪がうまく連携されて修士論文につながってゆくのが理想的である。たとえば、実務研修を通して明らかになった自国の租税・税関行政上の課題を実証的あるいは理論的に検証するといった修士論文である。しかし実際にこれまで書かれた論文は、実務的な側面のみで理論的分析がなされていない、あるいは理論的な側面のみで実務的な内容が考慮されていないものが多い印象を受ける。学生の能力に応じてきめ細かい指導を行い、できるだけそうした方向に学生を導く努力を望みたい。1年間というプログラム期間の中で、最大限の論文作成期間（3学期）を設定しているとはいえ、基礎科目の学習、そして応用科目の学習と実務研修、さらに論文作成ということを考えれば、1年半程度は必要と思われる。プログラム期間延長の可能性についても検討されるべきであろう。

また、修士論文の指導体制について、現在は個別指導のみになっているが、別途、複数の教員が出席する場において、合同で論文を発表させる場を設けるべきではないかと思われる。このプロセスを経ることにより、論文の質の向上および標準化が期待される。

（7）バックグラウンドの異なる研修生への対応について

これは当該プログラムに限ったことではないが、さまざまなレベルの高等教育機関をもつ国々からの社会人を対象としていることから、学生の中には、経済理論など理論的教育をすでに受けている者とそうでないもの、数学力のある者とそうでない者等があり、学生における資質の違いが大変大きい。当該プログラムでは、入学直後の秋学期前期に Microeconomics1 や Macroeconomics1、Introduction to Applied Econometrics を提供し、それらを必ず履修させることを通して、入学以前にどのような教育を受けていた者に対しても、一定水準のミクロ・マクロおよび経済統計の基礎を学習させる態勢を提供しており、評価できる。また、Customs コースの学生については、学期開始より1カ月早く渡日させ、その間に経済数学・統計学の補習を提供している。こうした学習機会が Tax コースの学生についても提供されることを望むと同時に、各人のバックグラウンドに配慮したきめ細かな履修指導が行われるよう、より一層の配慮を望みたい。

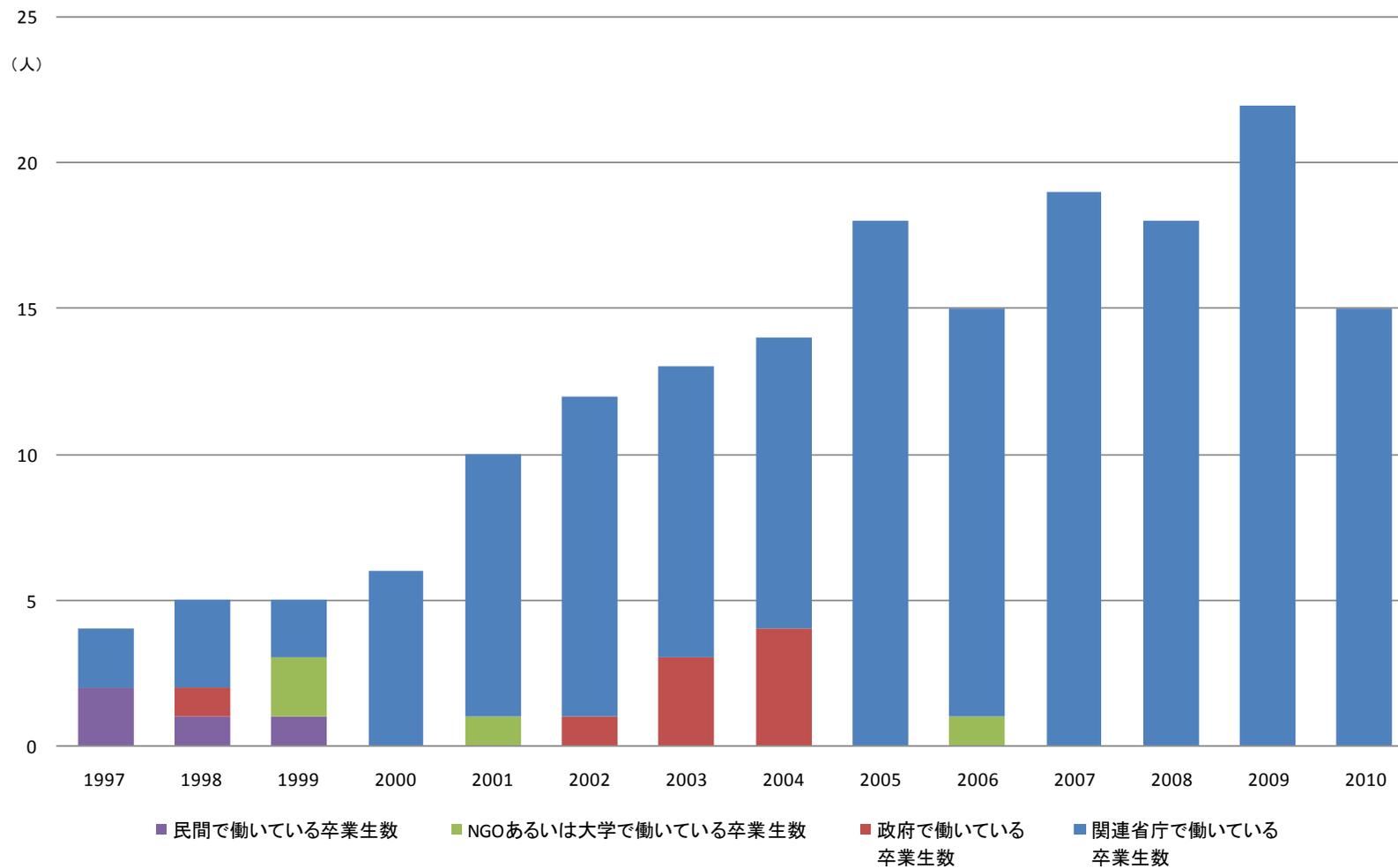
（8）教授陣と教育について

本来は、教授陣の研究成果が教育に反映されることと、他方で、各科目とくに基礎的な科目については、留学生のニーズに合ったアプローチ・教授法で提供されることの両方が実現することが望ましい。とくに GRIPS は多くの学生が学部を卒業してから10年余りたつ社会人学生であることから、現実の例を挙げながら説明する等、教え方に工夫が必要であるし、そうした観点から教員の人員配置を調整すべきである。当該プログラムに限らず、大学全体での調整を望みたい。

また、当該プログラムのような受託事業からの収入は、GRIPS では重要な位置を占めており、非競争的な運営交付金が増える中で、今後益々その比重は高まると考えられる。GRIPS 全体として、受託事業等、競争的資金から得られる間接費等の純便益に相応のインセンティブが、担当関係者に対して与えられるような人事管理体制について検討されるべきであろう。

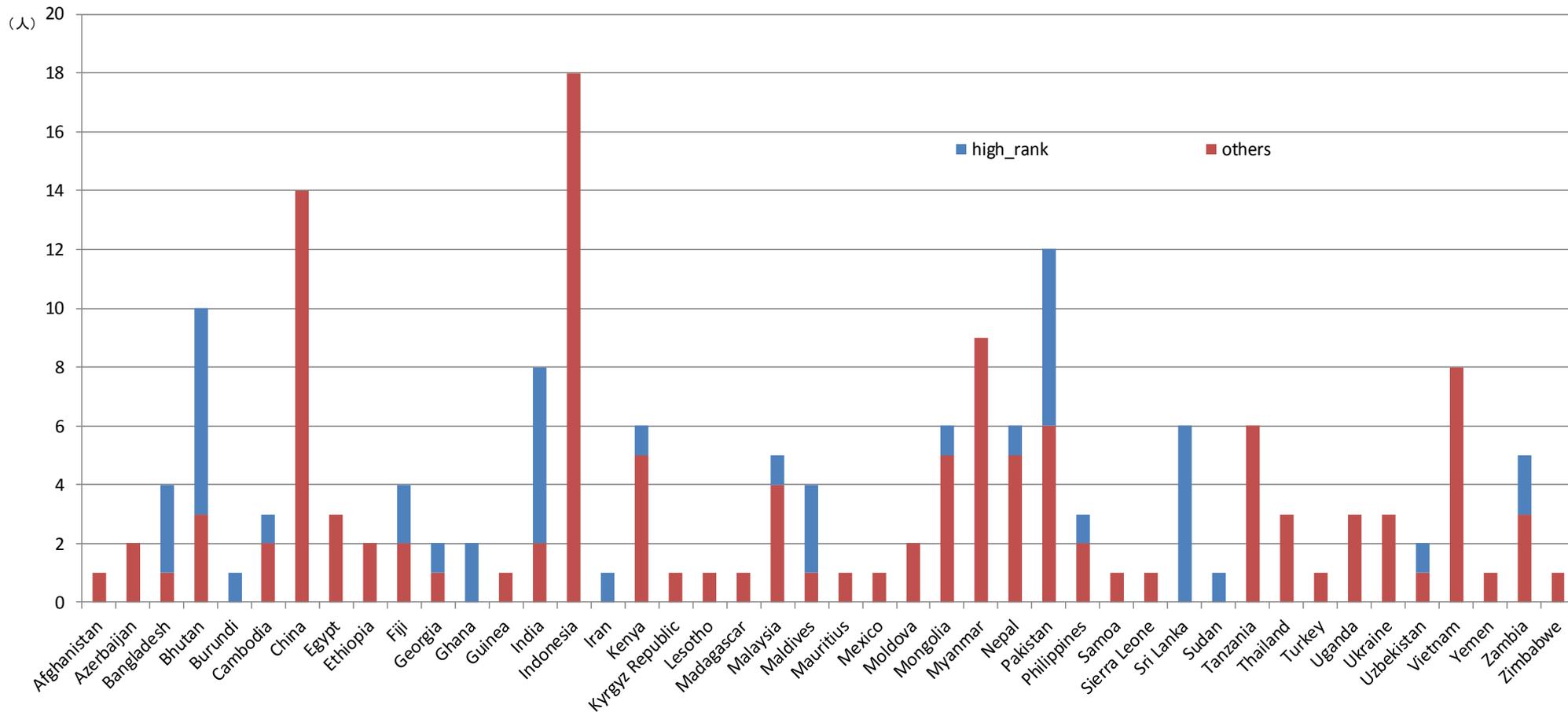
以上

図 1 現時点における卒業生の勤務先分類（入学年度別）



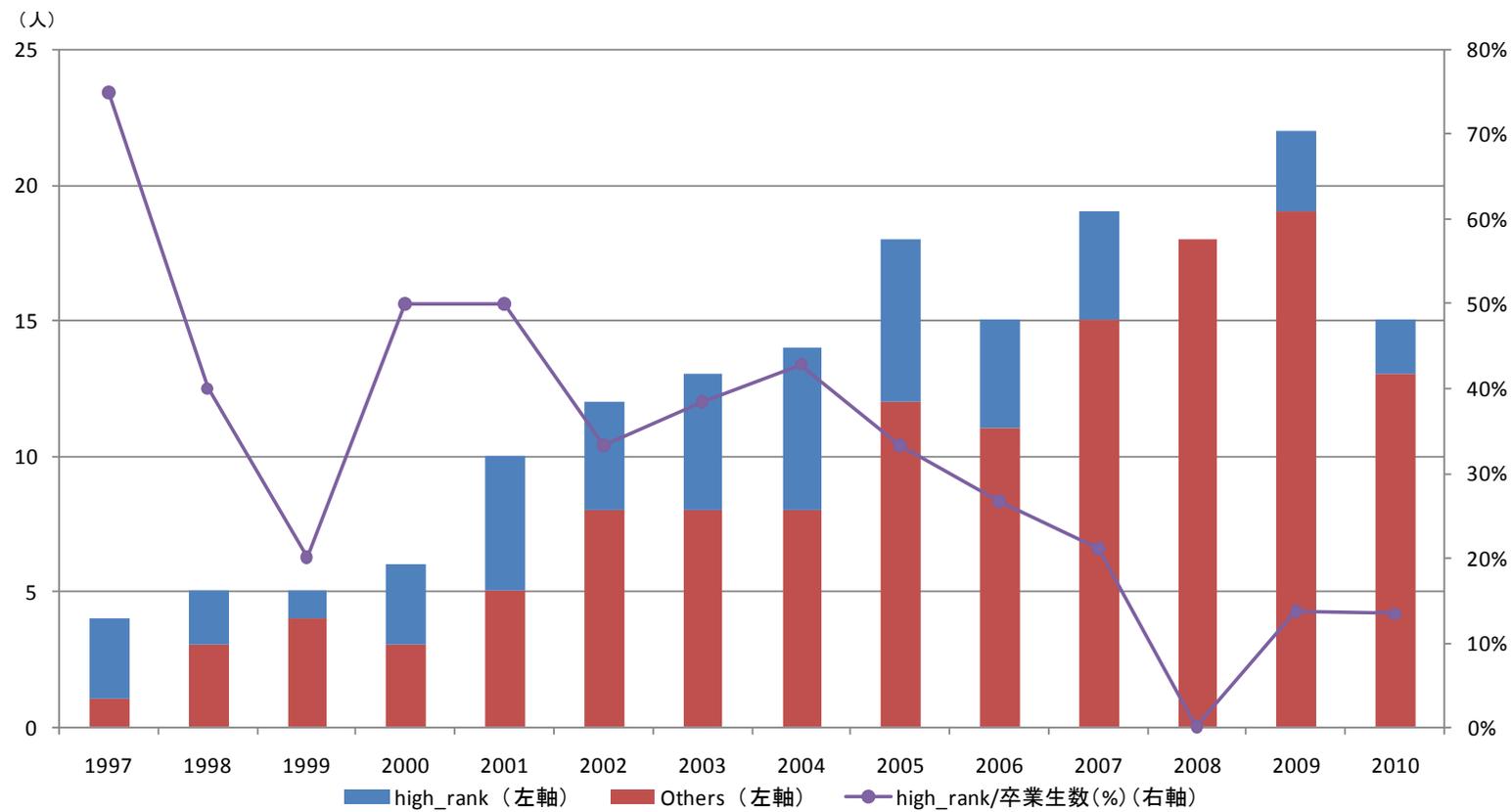
注：消息不明の 1 名を除く 1997 年度以降の卒業生全員について集計。「現職」は、78%が 2010 年以降の状況に基づいている。「関連省庁」とは、財務省、歳入省庁、税務署、関税局等を指す。「NGO あるいは大学で勤務」には、大学に在学中を含む。

図 2 現時点での職位が high rank である卒業生 とそれ以外の卒業生の数 (出身国別)



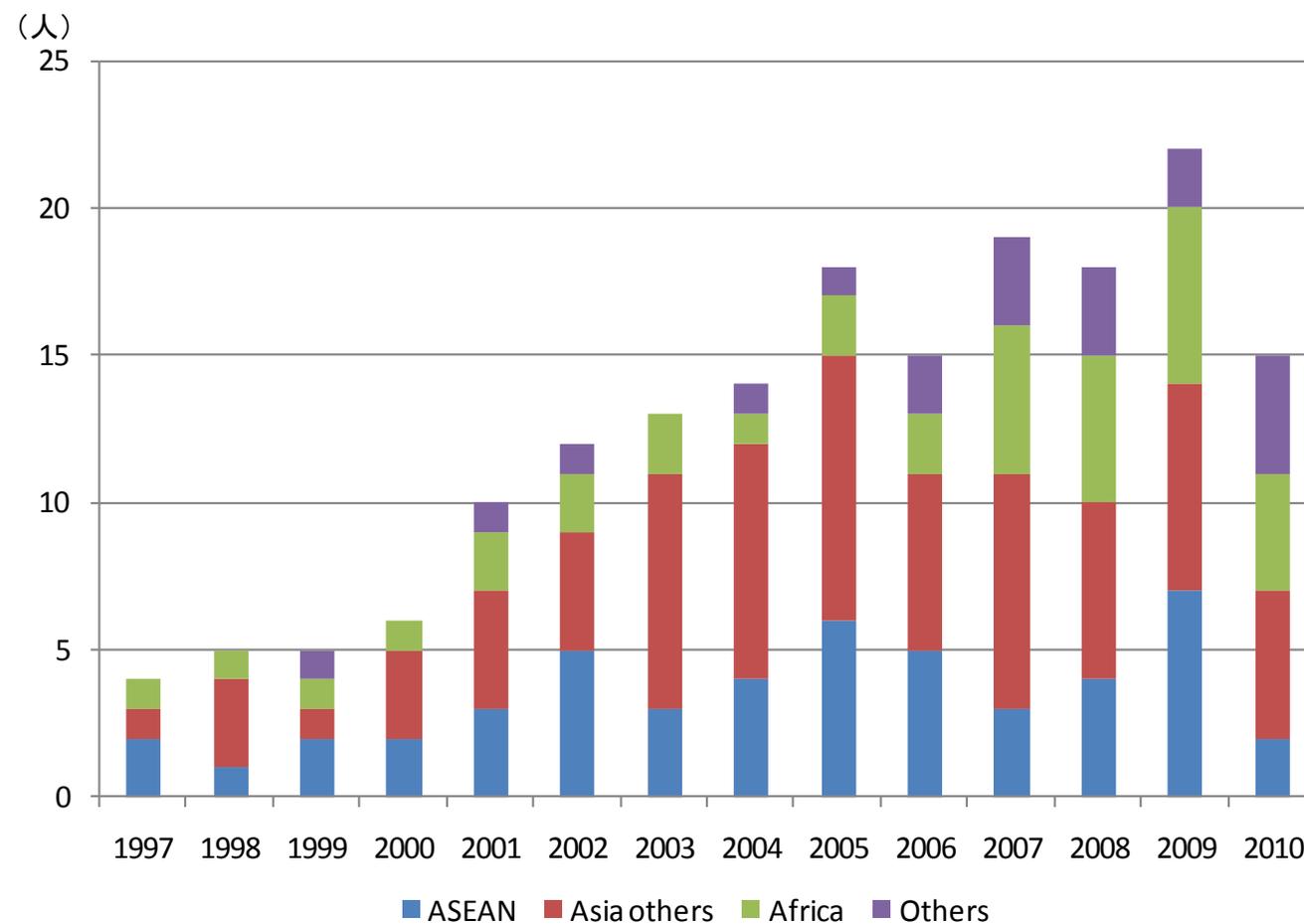
注：「high-rank」とは職位に director, assistant director, deputy director, additional director, commissioner, assistant commissioner, deputy commissioner, joint commissioner, additional commissioner, chief commissioner のいずれかが含まれるものとした。

図 3 現時点での職位が high rank である卒業生の数ならびに各年度の卒業生数に占める割合の推移（入学年度別）



注：データについての詳細は図 3 の注を参照のこと。

図 4 卒業生の出身地域の推移（入学年度別）



注：消息不明の 1 名を除く 1997 年度以降の卒業生全員 176 名について集計。「現職」は、78%が 2010 年以降の状況に基づいている（以下の図表についても同様）。ASEAN とはカンボジア、インドネシア、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、タイ、ベトナムを、「Asia Others」とはアフガニスタン、バングラディシュ、ブータン、中国、インド、モルジブ、モンゴル、ネパール、パキスタン、スリランカ、ウズベキスタンを指す。