

日本・フィリピン経済連携協定を通じた 看護師・介護福祉士受入れ交渉過程

——日本とフィリピンの政策決定における政治的力学——

細 野 ゆ り

はじめに

本論文では、米国の政治学者 P. A. サバティエ (P. A. Sabatier) の主唱連合枠組 (Advocacy Coalition Framework: ACF) を用いて日本・フィリピン経済連携協定 (Japan-Philippines Economic Partnership Agreement: JPEPA)¹⁾ における二国間交渉に関わったアクターの政策決定までの動きを、看護師・介護福祉士候補生受入れを中心に分析する。主唱連合枠組は、政策決定に関わる外生的変数と政策サブシステムの内部構造との因果関係から政策転換の全体構造をとらえようとするものであり、政策過程分析モデルのなかでも、政策決定のダイナミズムをとらえることのできる政策分析ツールとして有効であるといえよう。

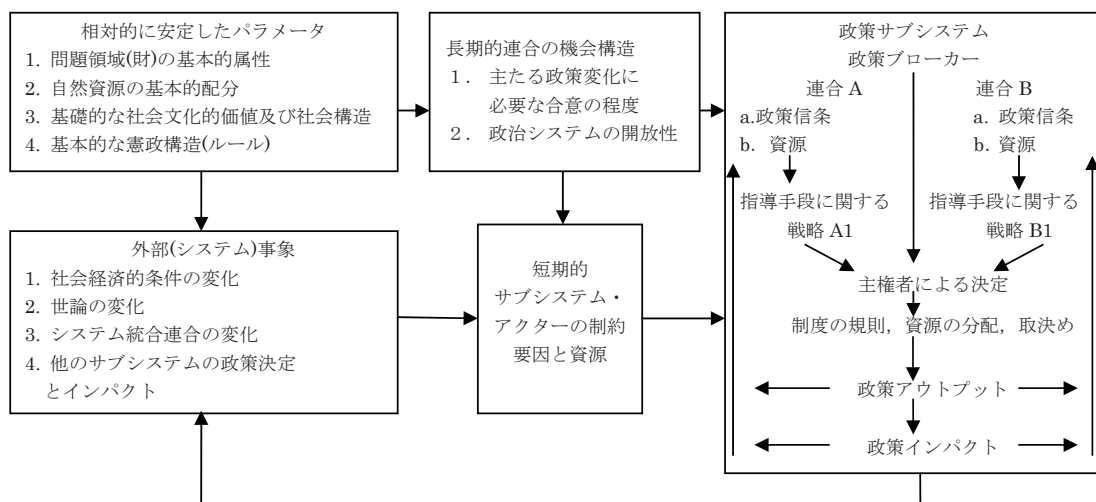
日本政府は、なぜ実現不可能とも思われる日本語による国家試験を日本における看護師・介護福祉士就労条件として課したのであるのか？ JPEPA の目的は、看護師・介護福祉士の受入れとは別にあったのであるのか？

外国人看護師・介護福祉士に対し労働市場の全面的な開放の用意ができていない日本政府は、国内の看護・介護労働市場の需給バランスを保つことを優先し、日本語による国家試験合格を就労の条件とし、候補生として受入れることを決定した。それは、JPEPA の円滑な締結により、鉄鋼業・農水産品の関税撤廃等の経済

的利益を追求するトレードオフであったといえよう。本来的には、看護師の受入れは保健分野における国際協調として、論じられるべきものである。しかしながら、現在の経済連携協定 (Economic Partnership Agreement: EPA) 枠組では保健改革の政策コミュニティが交渉に関わっておらず極めて経済的利益に傾いた形で交渉が行われたといえよう。

1. 分析枠組の検討

サバティエは、1980 年代、主唱連合枠組を発表した。彼は、社会経済政治的变化と政策コミュニティ内のアクターの相互作用を重視した H. ヘクロ (Hecló, Hugh) のモデルに注目し、その発展形として主唱連合枠組を産み出した (Sabatier 1988: 130)。この枠組は、「政策サブシステム」内における複数の「主唱連合グループ」が、相互作用によるお互いの「信条 (belief)²⁾ の共有と、「政策指向学習」を通じ、政策形成に至るプロセスを分析する理論である。同時に「政策サブシステム」内の信条を三層に区分し、相互作用により諸アクターの信条にどのような変化が生じるかを明らかにする。公共政策研究において、様々な政策過程理論が発展してきているが、政策過程の多様な側面に幅広く適用しうる理論は少ない (John 2003: 483)³⁾。そのなかでも、サバティエの理論は、政治学者による伝統的な政策過程理論が、特定の政体構造と変



出所：Sabatier 2007: 202.

図1 主唱連合枠組

動する社会経済的環境の中で、異なった価値・利害と資源を持ったグループ間で繰り広げられる権力闘争の産物として政策変化をとらえようとしてきたのに対して、それに知識および政策分析の役割を加えて統合するための分析枠組を提示したとして評価されている(宮川 2007: 250)。

小池治は、「この枠組みは、政策転換に関わる外生的変数と政策サブシステムの内部構造との因果関係から政策転換の全体構造をとらえようとするもので、国際比較研究の枠組としてもきわめて興味深いものである」と指摘している(小池 1995: 18)。現在、主唱連合枠組による先行研究の出版は、世界で100本を超える(Sabatier 2007: 207)。但し、比較政治学研究として二国間の政策過程の違いを分析したものはない。主唱連合枠組は、国内の政策サブシステムの政策決定に、外生的変数として交渉相手国の政策サブシステムが影響を及ぼす点を観察することができ、政治的力学の比較枠組として有効であると考えられる。

図1は、主唱連合枠組を示したものであり、

この枠組は、静態的な「相対的に安定したパラメータ」と動態的な「外部(システム)事象」との二種類の外生的変数により示される。前者は、(1)問題領域(ないし「財」)の基本的属性、(2)自然資源の基本的配分、(3)基礎的な社会的価値及び社会構造、(4)基本的憲政構造からなる。(1)問題領域(ないし「財」)の基本的属性は、「コモンズの悲劇」⁴⁾を起こさないため政府の介入が必要な領域か、市場原理で解決できる問題であるかという性質を示す。(2)自然資源の基本的配分は、現在の自然資源の配分が、将来の社会全体の富や経済・文化に関わる政治選択の実行可能性に影響を及ぼすことを表す。(3)基礎的な社会的価値及び社会構造は、人種差別・性別による役割分業等の社会的価値や、一定の所得・社会階層・大きな組織から多大な影響を受ける政治権力等を示す。(4)基本的な憲政構造は、静態的な政治体制・憲法・行政法を表す。この4つのパラメータは、サブシステムのアクターによる政策の選択を制限する。これら安定したパラメータを変化させるには少なくとも10年以上の歳月を有し、公共政策におけ

表1 政策エリート的信条システムの三層構造

	定義の特徴	信条の変化しやすさ
深いコア (Deep Core)	根本的な規範的・存在論的公理	範囲は全ての政策サブシステムに及び、宗教改宗に近いほど変化は困難である
政策コア (Near (Policy) Core)	サブシステム内のコア価値達成にむけた基本的な戦略に関する根本的な政策ポジション	範囲は政策サブシステム内に留まり、変化は困難であるが、深刻な不合理が実証されれば変化が起ころう。
二次的局面 (Secondary Aspects)	政策コアを実施するのに必要な道具的 (instrumental) な決定と情報検索	範囲は政策サブシステムの一部で、適度に変化しやすい、行政上・法制上の政策策定が主である。

出所: Sabatier 1999: 133 より作成。

る主な政策転換は、後者の「外部（システム）事象」の影響を受け、なされる。

「外部（システム）事象」は、(1) 社会経済的条件の変化、(2) 世論の変化、(3) システム統治連合の変化、(4) 他のサブシステムの政策決定とインパクトから成る。(1) 社会経済的条件の変化は、サブシステムの主唱連合が、これまで支持していた政策から政策転換を求めるような影響を及ぼす。(2) 世論の変化も又、政策転換に影響を及ぼす。政策形成は専門家を含めた政策エリートによりなされ、一般大衆は政策サブシステムには参加しないが、世論の力により、政策の戦略範囲が限られることもある。(3) システム統治連合の変化は、選挙により与党政治体制が入れ替わることにより、今までの政策方針が大きく変化することを意味する。(4) 他のサブシステムの政策決定とインパクトも同様に政策に影響を及ぼす。グローバル経済の基では、他国の政策サブシステムの政策決定が、分析対象国の政策決定に影響を及ぼす事があり、政策サブシステムが完全にその内部で独立した政策決定に及ぶのではないことを示している。「相対的に安定したパラメータ」と「外部（システム）事象」の変化は、サブシステム・アクターが直面している政策転換を検討する課題に関し、政策決定を行う際の、制約要因と資源となる。政策サブシステム・アクターはこれら制約要因と資源を基に、他のアクターとの相互作用による「政策指向学習」を通じて政策転換を行

う。

政策サブシステム内部には、特定の政策課題に関する基本的価値観・因果関係・問題への認識等の政策信条を共有する主に2つの対立する主唱連合グループが形成される。これらの主唱連合グループが対立や歩み寄りを通じて競合する戦略を「政策指向学習」により変化させていき、新たな政策決定を導くのである。そこで両者の対立を取りなす存在として政策ブローカーが存在する。政策ブローカーの主要な関心は、政策課題に対する政策論争を主唱連合グループの許容範囲にとどめ、合理的な問題解決の妥協地点を定めることにある。政策サブシステム内では、政策専門家による政策分析結果等による「政策志向学習」が行われ、主唱連合グループはこれを、「アドボカシー」として利用し信条を強化してゆく。

サバティエは、更に、表1にみられるように、「政策サブシステム」内の政策信条を深いコア・政策コア・二次的局面の三層に区分している。深いコアとは、規範的・存在論的な、自由や平等の概念、政策決定に参加すべきアクター、階層間の福祉の優先等を示し、容易にはその政策信条を変えることができず、全てのサブシステムを横断する。政策コアは、政治的価値の優先概念、政府と市場の相対的な権威の配分、市民・政治家・公務員・専門家等の役割等を示す。政策コアは、サブシステム内における基本的な政治的選択に関わり、これも容易には

変更できない。二次的的局面は、政策サブシステム内の一部で起き、特定のプログラムに関する詳細な規則や予算割当等といったもので、深いコアや政策コアに比べて変更の際にサブシステム内のアクターの合意やエビデンスに基づく政策変更を要さない。このため、二次的的局面は容易に変更可能である。

本研究においては、日本とフィリピン両国の政策サブシステム内の決定と信条の変化を分析してゆく。

2. JPEPA の通商交渉

分析の前提として、主に看護師・介護福祉士の受入れに関する JPEPA の通商交渉過程を明らかにする。日本は、2000年の「通商白書」にて、多国間主義重視の戦略から、多国間とそれを補うものとして二国間の取組を視野に入れる通商政策に政策転換をしている。サービス貿易に関する一般協定 (General Agreement on Trade in Services: GATS) 第5条1項第1文の規定により、自由貿易協定 (Free Trade Agreement: FTA)・EPA は、GATS 第2条の規定する最恵国待遇条項の例外と位置づけられている。このことから、FTA・EPA において締約国間で付与することを約束した待遇は、個別の交渉の結果として、当該締約国の間でのみ与えられるべきであるとされている。日本は、看護・介護労働に関わる途上国からの人材受入れ要請に関し、特に単純労働に近い介護分野に関しては、最恵国待遇による全世界からの受入れを実施する体制が整っておらず、EPA スキームを通じ、国別に段階的に受入れ検討をはじめた⁵⁾。

2002年1月、小泉純一郎首相 (当時) は、ASEAN10カ国にオーストラリアとニュージーランドを加えた、「東アジア・コミュニティ構想」を発表した。これは、東アジア地域にコミュニティを形成し、経済活動を規律するルールを浸透・普及させ、地域全体の底上げをし、世界の政治外交の舞台で一つの能動的な地域とし

て存在感を持つことを目的としていた。この「5つの構想」の1つが、「日本・ASEAN 包括的経済連携構想」であった⁶⁾。小泉首相は、日本にとって初めてのEPAとなるシンガポールとの協定に署名をし、「日本・ASEAN 包括的経済連携協定 (ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement: AJCEPA) 構想」の一環として、ASEAN内の用意のあるいずれの国とも、二国間の経済連携強化に取組む方針を示した。これに従い、日本とのEPAに名乗りを上げたのがタイとフィリピンであった⁷⁾。

一方、フィリピンのこれまでの通商政策の経験は、世界貿易機関 (World Trade Organization: WTO) の多国間協定とASEANを軸とする地域貿易協定枠組における実施交渉のみであり、JPEPAは、初めての包括的な二国間FTAであった。WTO交渉が行き詰まりをみせ、世界的に地域及び二国間FTAを締結する動きが加速するようになり、自国にプラスの経済効果をもたらす国との二国間経済協定を検討しはじめた。通商政策全般に係る省庁間調整を行う「関税および関連事項 (the Tariff and Related Matters: TRM) 委員会」に代わる新たなFTA交渉組織として2003年5月に政府内に、行政命令第213号により、「フィリピン調整委員会 (Philippine Coordinating Committee: PCC)」が設置された。

同月、グロリア・マカパガル・アロヨ大統領は、小泉首相の「AJCEPA構想」発表を受け、訪日の際、小泉首相に対し二国間の作業部会設立を提起した。2003年に2回に渡り、双方より政府関係者の他、農業関係者、学識関係者、商工会議所、看護協会関係者等が参加した「合同調整チーム (Joint Coordinating Team: JCT)」が会合を行った (藤崎 2005: 87)⁸⁾。これは、実質的な国際レベルの政策コミュニティといえよう。2003年12月に同チームが発表した報告書には、経済専門家によるJPEPAの経済効果予測分析報告が掲載されている⁹⁾。

この結果によれば、日本はフィリピンとのEPA締結により直接的な経済効果は得られないとされており、日本政府は、交渉開始以前から、JPEPAによるミクロ・レベルの経済的利益は求めていなかった事が伺える。

作業部会では、人の移動はJPEPAの最も重要な問題の一つであるとの理解が共有され、フィリピン側は、日本の高齢化による労働者需要の可能性に関し、保健医療分野の労働市場の開放に強い関心を表明した。これに対し日本側は、医療上の知識及び技術と共に、日本語によるコミュニケーション能力が不可欠であることを強調している。就労には、日本の国家資格取得が最低条件であり、国内労働市場への影響を十分考慮すべきとの見解を示した(外務省2003)。

2003年12月11日東京において日本・フィリピン首脳会談が行われ、両国首脳は2004年早期にEPA交渉を開始することに合意した(経済産業省2004)。正式交渉は、2004年2月から開始し、計5回の交渉会合を経て、2004年11月には両国首脳間で大筋合意に至った。ここで、看護師・介護福祉士に関わる二国間の正式交渉過程の経過を、政府資料・新聞報道及びインタビューに基づきまとめておきたい。

最優先事項として、日本側は自動車の関税撤廃を要求し、フィリピン側は、保健医療分野の人材送出しを求めた。看護師・介護福祉士の受入れ交渉は、両国の綱引きで難航したが、日本政府側は、何等かの形で受入れないと、JPEPA交渉はまとまらないと判断した。日本政府は、様々な項目の関税撤廃を5回の公式交渉で短期間に終えるEPA交渉スタイルを保つため、相手方の要求ののむべき点を汲み取り、戦略的に交渉を行った¹⁰⁾。

交渉の首席代表は、藤崎一郎外務審議官と貿易産業省トマス・アキノ次官である。看護師・介護福祉士の受入れ交渉に関しては、厚生労働省の皆川尚史審議官と、労働雇用省(Department of Labor and Employment:

DOLE)のダニエルP.クルズ次官が交渉に参加している。人の移動に関わる交渉が大きく進展したのは、第3回¹¹⁾のグループ会合であった。皆川審議官が先頭に立ち折衝した結果、フィリピン側が看護師・介護福祉士に絞ること、日本の現行体制を尊重すること等の方針を固めた(藤崎2005:89)¹²⁾。交渉当時、日本の国家資格を取得した外国人看護師の在留資格は4年以内であり、外国人介護福祉士には、在留資格はなかった。条件を厳しくすることは、EPAを通じた「門戸開放」を求めるアジア各国の期待に反することとなり、日本政府は、受入れ基準を慎重に考慮していた。受入れ要求に対し、「政府開発援助(Official Development Assistance: ODA)」を活用し、医療分野の技術協力の他、現地に日本語研修機関を設立することも検討していた¹³⁾。第4回会合¹⁴⁾において厚生労働省は、「安易な受入れは、国内の医療や介護の水準低下を招く」との立場をとりつつも、看護師・介護福祉士の一定条件の市場開放案を検討していた。各国の有資格者から日本語が堪能な人を選び、看護師に関しては日本の医療機関で研修を受けた後、日本の国家資格取得者に、4年以上の在留資格を付与する方針を検討していた。フィリピン側は日本語力以外のこの条件をほぼ受入れ、この後の交渉は、受入規模や、日本における研修費用負担等の条件闘争に移っていった¹⁵⁾。第5回会合¹⁶⁾においては、日本政府は、国家資格取得を条件に、受入人数を制限(年に看護師・介護福祉士各100人、計200人)した上で、特定活動ビザによる入国、就労を認めるという方針を打ち出した。フィリピン側は、「国家資格取得後は在留期間制限をなくす」という日本側の提案を受け、就労年数制限が事実上撤廃された事に理解を示した。しかし、看護師について日本側の提案を受入れる一方、介護福祉士については、日本人同様、資格無しでも従事できるようにすべきと指摘し、クォータ設定に強く反発した(町田2004:34)¹⁷⁾。フィリピン側の意向を受け日本政府は、フィリ

ピンは人の移動に関わる最初の交渉国であり、国家試験合格という高いハードルを考慮し、卒業と同時に国家資格の取得が可能な介護福祉士養成校のスキームも認めようという提案を行った。更に、日本語研修については、日本・フィリピンどちらで実施するか議論があり、円滑に開始するには、国内の既存施設で6ヵ月間実施するのが適切であると、経済産業省が手を挙げ、所管を引き受けた¹⁸⁾。

2004年11月29日ラオスの首都ビエンチャン開催のASEAN+3首脳会議にて、小泉首相とアロヨ大統領の首脳会談が設けられ、大筋合意の内容が確認された¹⁹⁾。「人の移動」に関する看護師・介護福祉士候補生受入れの合意内容は、来日後6ヵ月の日本語研修の後、看護師については3年以内、介護福祉士については4年以内就労・研修し、日本の国家試験を受験するというものである。看護師は、来日1年目より受験が可能である。介護福祉士の場合、日本における3年間の実務経験を要するため、国家試験受験の機会が限定されることもあり、受験コースと並んで養成コースを設定し、養成施設の課程を修了すれば日本国民同様に介護福祉士資格を取得できることとした²⁰⁾。看護師・介護福祉士の資格取得後は、新たな在留資格で3年間就労でき、この期間は更新可能となる(藤崎 2005: 91)。

クォータ設定に関する反発に関しては、厚生労働省国際課が適当な人数原案を作成し、関係者と調整の上、2年間で1,000人という数字を用意した。内訳は、看護師400人、介護福祉士600人である。協定の交渉段階からフィリピン側には、受入人数枠は日本政府が決め、通報する旨、伝えてあった。最終的には小泉首相の裁断を委ねる過程を経たが、その前段階で2006年8月に官僚レベルでフィリピン側に通報された²¹⁾。これらの経緯を経て、2006年9月9日、ヘルシンキにおけるASEMの会合にて日本・フィリピン首脳会談が行われ、JPEPAの署名に至った。日本の国会においては、12

月5日の外交防衛委員会において、メキシコとのEPAと一括して議題とされた。JPEPAにおける関税削減対象リストの中に、「有害廃棄物の国境を超える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約(Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal: バーゼル条約)」及びフィリピンの国内法でも禁止されている有害産業廃棄物が入れている点がとりあげられた。これに関して外務省石川薫経済局長より有害廃棄物の輸出入を促進する意図は全くなく、JPEPAは、日本、フィリピンそれぞれの国において有害廃棄物の規制を妨げるものではないとの趣旨を明確にしているとの答弁がされた。受入れ交渉に関しては、浅野勝人外務副大臣より、フィリピン側が看護師・介護福祉士の海外への送り出しに積極的であり、日本側がこれをどのような形でどのぐらいの規模で受け入れるかの決断に至った経緯に関する説明があった。「日本側からは、日本の国家資格の取得が条件であること、それから国内労働市場への影響を十分考慮することなどを先方によく説明をしまして、こうしたやり取りを含めた結果、今回の合意になっております。」との答弁がなされている。また、候補生が国家資格を取得した後の労働市場のなかでの雇用契約について差別的な取り扱い・賃金の問題が発生した際に関する措置に関して緒方靖夫議員より質問がなされた。これに対して政府参考人として招致された厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部長岡崎淳一氏は、労働基準法における国籍を理由とした差別の禁止規定に触れ、受入斡旋機関国際厚生事業団や労働基準関係法令を扱う労働基準監督署がその施行の責任を負い対応をしてゆく旨答弁をしている。これらの議論を経て、外交防衛委員会にて承認された翌日12月6日、参議院本会議にて、メキシコとのEPAと共に投票が行われ、賛成212、反対9(投票総数221)により承認された²²⁾。

フィリピン国内においては、JPEPA文書は、

2007年8月22日、アロヨ大統領により上院に送付された。上院における審議は遅れ、アロヨ大統領は2007年9月末、行政命令第198号により、関係省庁による作業部会を設置し、上院の説得に動き出した。2008年4月14日に、AJCEPAへのフィリピンを含む各国政府の署名が完了した。同日、アロヨ大統領は上院に対し、JPEPAの批准への早期の同意を求める声明を出した(遠藤2008b)。

JPEPAに関する批准がフィリピン国内で遅れたのには、いくつかの要因がある。第一に、フィリピン国内へ有害物質が持ち込まれる可能性が高まるとの懸念が、「環境保護団体」を中心に高まっていたことである。第二に、それまで海外で専門技能を活かすことができ、単純労働者とは一線を画していた看護師にとって、日本の受入れ要件は、プライドを傷つけるものであり、「日本人看護師の下で看護助手として働かされることには耐えられない」とフィリピン看護協会が主張した点である(小ヶ谷2007:40)²³⁾。第三に、投資分野等で相互に内国民待遇(自国民と同等の待遇)を与える条項に「違憲の可能性」があるとの指摘により審議が難航した点である。第四に、JPEPA交渉文書開示を求める申立が最高裁で棄却され、日本との交渉の過程が透明性(transparency)に欠けているとの批判が上がったことである^{24), 25)}。

2008年8月には両国が各々の憲法に基づき、JPEPAの措置を実施するとの内容の、新たな書簡が交換された²⁶⁾。10月8日、上院において、出席議員20人の内、批准に必要な3分の2以上にあたる最小人数の16人が賛成に回り、賛成多数でJPEPAが承認された²⁷⁾。11月11日、両国はJPEPAに関する公文書を交換し、12月11日の正式発効が決まった²⁸⁾。

3. 日本とフィリピンの「主唱連合枠組」

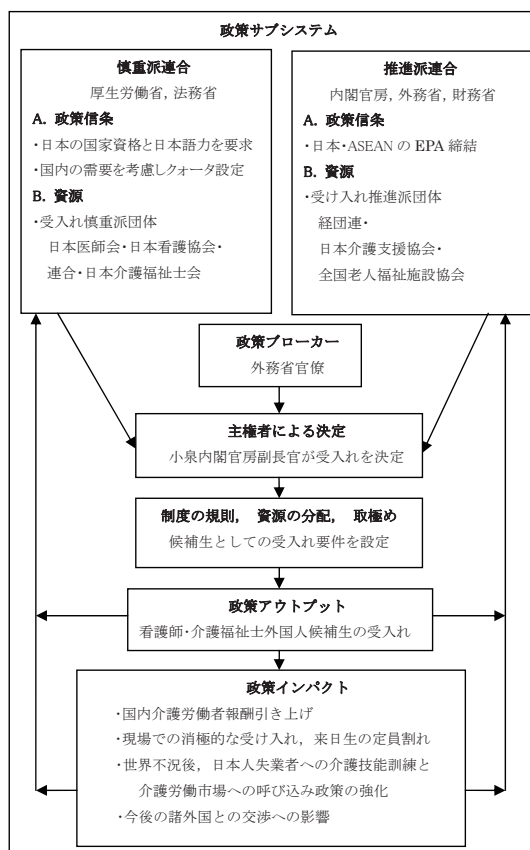
これまでの、二国間交渉の詳細とフィリピンの批准までの国内の流れを踏まえ、サバティエの「主唱連合枠組」に基づき、受入れに至るま

での政策転換の因果関係を考察し、両国が政策決定に至った経緯を分析していく。

まず、日本については、政策過程に関わった省庁・関連団体を含む政策サブシステム内の連合を分析する。フィリピンについては、交渉文書が非公開であることもあり、より透明性の高い議会における批准時の政策決定過程に関する分析に絞る。なぜならば、フィリピンの政策決定過程は、行政機関の能力が弱く、制度が尊重されず、政治力のある業界団体や企業家が直接行政機関の政策担当者や閣僚に働きかける特徴があるという(鈴木2007:113)。従って、政策決定過程の最終局面でそれまでの議論が政治的判断により覆されることもある(*Ibid.*:113)。このため、批准時の政治的対立はこのようなフィリピンの政治的力学の特徴をより顕著にあらわしているといえよう。

3-1 日本の政策決定過程

図2は日本の「主唱連合枠組」に基づく看護師・介護福祉士候補生の受入れ政策決定を図式化したものである。「積極派連合」は、小泉首相をトップとする内閣官房、外務省、経済産業省であった。受入れを推進する団体としては、日本経済団体連合会(経団連)・全国老人福祉施設協議会等があげられる。経団連は、一貫して人材不足の予測される看護・介護分野への外国人労働者受入れを推進する立場をとってきている。1999年の「アジア経済再生」ミッションの代表として経団連奥田碩会長(当時)が経済的打撃を受けたアジア各国を訪れ、フィリピンにおいては、ジョセフ・エストラダ大統領と面会し、保健人材送出しの要請を受け、報告書を作成している。経済的打撃を受けたアジア各国支援のため、日本の経済界を中心とし、1999年「アジア経済再生ミッション」報告書が作成された。この報告書は、途上国の経済支援を含め、少子高齢化とグローバルゼーションという視点から、看護・介護労働分野を含む外国人労働者受入れを積極的に推進することを示



出所: Sabatier 2007: 202 より作成。

図2 日本の政策サブシステム

峻し、これにより日本の経済・社会も発展するとしている(外務省1999)。この報告書を契機に政府内の文書で看護・介護分野における外国人の受入れを認容する論調が広まっている(井口2007: 24)。経団連は、2004年4月に発表した「外国人受入れ問題に関する提言」の中で、看護分野での受入れに関し、外国の看護師資格を有し、かつ既に在留資格を有する外国人に対して日本で看護師資格取得を条件に4年以内の研修として認められている就労制限を撤廃することを求めている。介護分野に関しては、新たに「技術」や「技能」の在留資格として就労を検討すべきと求めている。更にEPAで交渉

中のタイやフィリピンからの看護や介護等の分野の人材受入れの要望に対して、「日本人では供給不足となると予想される分野において、こうした国々の要望も踏まえつつ、送出国において必要な人材を奪うことなく、送出国・受入国の共存共栄が実現されるよう、透明かつ安定的な受入れのシステムを確立していく必要がある。」と前向きな提案をしている(日本経団連2004)。更に奥田氏は第5回公式会合後の11月3日経団連ミッションとして副会長と共にフィリピンを訪れ、アロヨ大統領等と面会している。ここで、JPEPAの早期妥結につき意見の一致を見たことは、交渉促進に資したという(藤崎2005: 90)。奥田会長は、2004年12月2日の外国人労働者の受入れ問題についての経団連シンポジウムで講演し、日本とフィリピンのEPAに関して、「合意には(看護師、介護士の)具体的な受入れ人数を盛り込まず、日本側に受入れをなるべく小規模にとどめたいとの意図が透けて見えることは、おおいに不満だ」と述べている。

経済産業省は、日本の自動車業界・産業界の利益を実現するため、受入れをしなければならないと認識しており、基本的に受入れを推進する開国(労働市場開放)派であった²⁹⁾。交渉時、日本語研修を経済産業省所管により実施し、フィリピンとの交渉締結に向け一肌脱ごうとの意識があり、又、これを契機に労働市場開放に取り組もうとする思惑があった。このため、フィリピンからの第一陣受入れに関する日本語研修は、経済産業省所管となり、国内的な予算配分の問題として、ODA 拠出の形をとった³⁰⁾。

受入機関となる団体の中で開国派であったのは、全国老人福祉施設協会(全施協)である。全施協は、2004年以降、JPEPAによる受入れ実現に全力を注いできた(全国老人福祉施設協会2008: 2)。

外務省は、慎重であったが、JPEPA合意を目的とした交渉をまとめる立場から開国派の立場をとった。交渉は、両国の要求をなるべく認

め合う事で成立するため、フィリピンが看護・介護人材送出しにこだわっている以上、何らかの形で要求を満たさない限り JPEPA 合意ができないとの意図があった³¹⁾。外務省は、フィリピンの交渉中の 2004 年 7 月には、マレーシア・タイ・韓国との FTA 締結にむけても政府間会合を集中的に開催し、交渉を加速させていた。集中的な会合の開催は、「最後は政治判断を仰ぐため、対立点を明確にしておく」目的であった³²⁾。外務省は、EPA 交渉の取り纏め役として、国内で開国派と鎖国派に分かれるなかで、両者の調整はしきれないが、抜け道を探し当て落とし込む形を取り、懸案事項を内閣官房に持っていき、なるべく好ましい方向に誘導する形で裁いてもらう形態をとった³³⁾。最終的な受入れは、各省の異なる立場を調整し、日本政府総体としての立場を決定する機能を有する内閣官房において、小泉首相及び内閣官房副長官（当時）の下での「政治的判断」として最終判断が行われたようである³⁴⁾。外務省官僚は、推進派・慎重派それぞれの仲をとりもったといえよう。

一方、「消極派連合」は、厚生労働省、法務省、日本看護協会、連合、日本介護福祉士会等であった（青木 2005: 253）。日本看護協会は、医療・看護の質を確保するため、看護師不足解消目的の外国人看護師導入に反対してきた。受入れ条件として、日本の看護師国家試験に合格し免許を取得すること、安全な看護ケアが実施できるだけの日本語能力を有すること、日本で就業する場合、日本人と同等以上の条件で雇用される事、看護師免許の相互認証は認めないこと、の 4 点をあげた。日本労働組合総合連合会（連合）は、看護師を含む法律上国家資格無しでは就労できない「業務独占資格」については、資格の国家間相互認証はしない考えを示した（日本労働組合連合会 2004）。日本介護福祉士会は、介護全般に関わる労働環境を含む条件整備が十分でないなかで、選択肢としての外国人介護労働力の導入は、最優先事項ではないと

主張している。更に、介護を必要とする利用者側の議論なしに外国人介護労働者の受入れを検討することに反対している（日本介護福祉士会 2005）。

厚生労働省は、2002 年より「経済社会の活性化のための高度人材の獲得」及び「労働力不足への対応」の 2 つを受入れ目的と想定した、労働市場テスト・クォータ・協定方式等を通じた外国人労働者の受入れを検討してきた。小泉政権のもとでの EPA を想定した有識者を交えた外国人雇用問題研究会では、今後少子高齢化により需要不足の予測される分野の「専門的・技術的労働者」に限定したポジティブ・リストの範囲拡大を議論していた（厚生労働省 2002）。しかし、JPEPA の交渉が現実化しつつあるなかで、国内の人材不足を理由とする受入れは断固として認めない立場をとっていった。交渉過程においては、フィリピン側の強い要求をのまなければ交渉全体がまともにならないため、合意による国益を考慮し、フィリピン側の関心事項の人材受入れに関して特別の枠組を設計するという外交的判断を行った。受入れに際して有力な資源となった団体はおそらく日本医師会であろう。日本医師会は、JPEPA について公表された全ての事実を厚生労働省から事前に説明を受けていた。資格の相互認証は認めず、日本語による国家試験に合格した人のみ就業可とする基本方針（青木 2005: 253）に加えて、受入れはステップバイステップで行い、受入れ組織の一本化、それ以外のルートやルールを認めないこと等を提起してきた（北海道医師会 2005: 11）。

看護師・介護福祉士の労働市場一部開放は、JPEPA の交渉アイテムであり、日本側とフィリピン側の要求事項が多数あり、それをテーブルに並べ、バランスさせるのが交渉である。公式交渉は、専門部会に分かれ、交渉アイテム毎に交渉が行われるため、看護師・介護福祉士候補生に関わる交渉は、他の交渉アイテムの交渉とは無関係に個別に行われているように見受け

表2 日本の相対的に安定したパラメータ

相対的に安定したパラメータ
1. 問題領域の基本的属性 国民の同質性
2. 天然資源の基本的分布 外国人看護師・介護福祉士就労制限
3. 基本的社会文化的価値と社会構造 企業福祉・家族福祉への依存
4. 基本的な憲法構造 (ルール) 憲法上の国民の定義は国籍保持者

出所：Sabatier: 2007, 202 より作成。

られる。しかし、現実には、公式全体交渉をまとめる首席交渉官（外務審議官）及び四省（外務省・財務省・経済産業省・農林水産省）共同審議官の調整が行われている。交渉全体から総合的に判断し、譲歩すべき点を調整し、最終的には、内閣官房へ判断を委ねる形をとり、看護師・介護福祉士候補生の受入れは、自由貿易化を目指す日本政府の政治的判断として、開国への道を辿った。看護師・介護福祉士受入れに関するミクロな政策決定の主導権は、入国管理を行う法務省ではなく、厚生労働省が握っていた³⁵⁾。しかしマクロ的には日本・ASEAN 経済連携の推進という日本政府総体の目的があり、外務省・経済産業省・経済界の思惑に引きずられる形で、厚生労働省は、妥協又は主旨の転換を強いられたといえ、政策志向学習は行われる余地はなかった。

主唱連合枠組における比較的安定したパラメータ（表2参照）は、長期に渡る政策への影響を及ぼすものであり、これらの要件は、日本が外国人労働者受入れに難色を示してきた要因となる。今回の受入れに関しても、これらのパラメータの制約を受けながら、日本政府は受入れ要件を設定していったのである。

「問題領域の基本的属性」として国民の同質性があげられる。国家の構成員であることを示し、基本的人権を保障するための重要な法的地位を決定づける国籍取得の条件は、養子縁組という手法を除いては基本的に血統主義を採用し

ており、国民の要件は、血統により受け継がれるという認識が、法制度に反映されている。日本国憲法は、第三章「国民の権利及び義務」において文言上、人権の主体を一般の国民に限定するかのような外観をとっている（芦部 2007: 85）。一般の国民以外の人権享有主体としての外国人の権利は、いかなる人権がどの程度保障されるのかを具体的に判断していかなければならないという問題が残されている³⁶⁾。外国人が国籍を有する一般国民と同等に人権が保障された状態で働くには、法制度上未だ多くの検討課題を抱えているといえよう。

日本の看護・介護労働分野は、離職率が高く、人材が定着しにくく、将来的に、人材不足が予測される。外国人看護師・介護福祉士有資格者に関しては、在留資格制限により、「天然資源」として労働力需要を補完する担い手と捉える状況ではない。長期的な政策転換には、クォータの設定されたEPAの枠組ではなく、法務省を交えた在留資格の再検討が求められる。

「基本的社会文化的価値と社会構造」は、歴史的な文化価値概念と近年の社会保障の変容により、新旧の価値観が交錯した形態である。戦後の経済発展と共に定着した大企業を中心とした扶養手当や配偶者控除等の企業福祉への依存は、家庭内での再生産労働に従事する主婦層を育ててきた。国民皆保険は、国家・社会による相互扶助及び受益者負担による医療や生活の支えあいを基本としてきた。国民国家の社会保障の充実度を測る指標として、西欧の福祉国家を、自由主義・保守主義・社会民主主義レジームの三類型に分類したイエスタ・エスピン・アンデルセン（Andersen, Gøsta Esping）によれば、日本の類型は、保守主義と自由主義の折衷型として示され、企業福祉と家族主義に根差したユニークな型の資本主義と論じられている（アンデルセン 2001: 135-137）。外国人介護労働者の流入は、古く東洋から引き継がれてきた儒教的精神に基づく日本の家族主義レジームを損なう可能性を秘めている。

日本の「基本的な憲法構造」は、三権分立の確立した議会制民主主義国家である。政策プロセス・政策決定は、政策エリート官僚が長年主導権を握ってきている。JPEPAの交渉においても、外務省官僚を中心とする交渉戦略が、短期間による締結を実現させたといえる。

外生的変数のもう一つのセットである「外部事象」(表3参照)は、1997年のアジア通貨危機が、社会経済的变化として、受入れに影響をもたらしている。更に、2000年に社会全体で高齢者を支える仕組みとして「介護保険制度」が導入され、介護の社会化がもたらされた。増え続ける需要に対し、小泉政権は「骨太の方針」に基づき2002年より年間220億円の社会保障費削減を掲げ、介護保険制度に関しても、介護労働人材の給与に間接的に跳ね返る介護保険報酬を引き下げていった。これにより、介護分野における労働力需給ミスマッチに拍車がかかり、人材不足を外国人労働者に求める動きを更に強めていった。

EPA交渉当時、積極的に外国人を労働者として受入れようとする「世論の変化」はなかった。内閣府による世論調査では、「外国人の単純労働者の就労は認めない現在の方針を続ける」と答えた者の割合は、2000年は21.2%であり、2004年においては、25.9%であった。この世論調査のうち、2000年の調査には、「社会の高齢化に伴い、介護サービス分野において労働力が一層必要となるという考え方があがるが、労働力の確保のための取組として介護労働分野への外国人の受入れについてどう考えるか」との問いがある。これに対し、「受入れを認めない」は17.0%、「どちらかといえば受入れを認めない」は31.3%であり、合計すると「受入れを認めない」とする割合は48.3%となる。一方、「受入れを認める」は10.9%、「どちらかといえば受入れを認める」は31.9%であり、合計すると「受入れを認める」とする割合は42.8%となる。受入れを認めない理由は、「介護には日本語でのコミュニケーション能力が必要である」

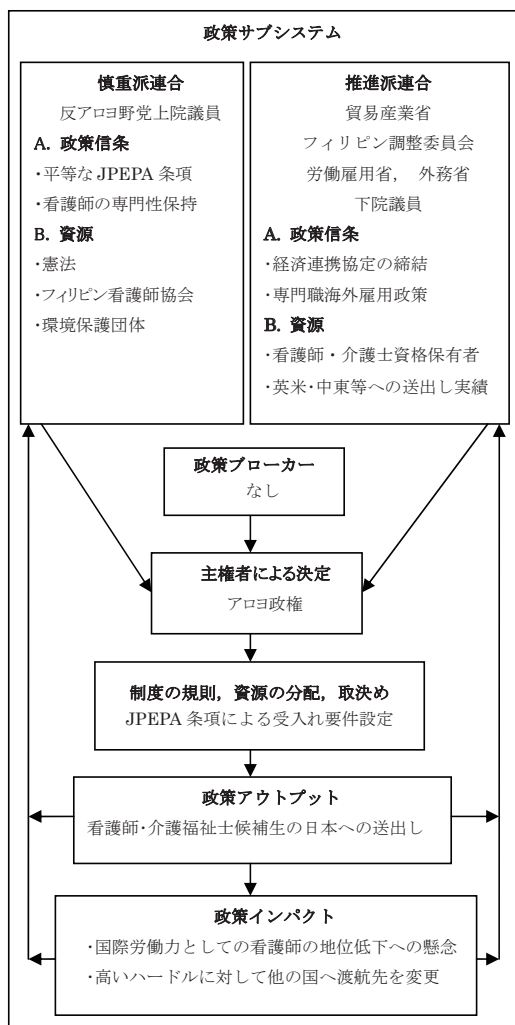
表3 日本の外部(システム)事象

外部(システム)事象	
1. 社会経済的条件の変化	
1997年	アジア経済危機
2000年	介護保険導入
2002年	介護報酬・診療報酬引下げ
2. 世論の変化	
2000年	世論調査 受入れ慎重半数
3. システム統合連合の変化	
2001-2006年	小泉政権(自民党)
4. 他のサブシステムの政策決定とインパクト	
	フィリピン国内の政策サブシステム

出所: Sabatier 2007: 202より作成。

を挙げた者の割合が69.5%と最も高く、以下、「介護サービスは日常生活全般に渡る事から、国内の各種制度や生活習慣を理解する必要がある」を挙げた者の割合が58.0%、「介護には専門的な知識及び技術が必要である」を挙げた者の割合が38.3%、「外国人を受入れれば、日本人の雇用機会を奪う事になる」を挙げた者の割合が18.3%となっている。このように調査時点では、介護労働分野への外国人受入れを積極的に行おうとする世論形成はなされていない(内閣府2000, 2004)。内閣府で実施されたこの調査結果は、受入れを検討する資源となったであろう。

1996年の橋本龍太郎内閣以降、2009年9月の民主党への政権交代までは、自民党主導の時代が続き、「システム統合連合」に主たる変化はなかった。但し、小泉政権における「小さな政府」実現を目指す「聖域なき構造改革」は、社会経済に様々な影響を及ぼした。2001年1月の1府12省庁への中央省庁の再編を契機に、政策決定の仕組みは、従来の「官僚主導」から「政治主導」へと転換された。「内閣機能の強化」のため、他の省庁よりも一段格上の組織として内閣府が設置され、内閣総理大臣が長となった(中村2001: 126-127)。2004年3月には内閣総理大臣主催で、外務省の協力を得て、内閣官房が庶務を行う「経済連携促進閣僚会議」が設置された。同年12月21日の会議では、今後の



出所：Sabatier 2007: 202 より作成。

図3 フィリピンの政策サブシステム

EPA 推進についての基本方針が策定され、交渉相手国・地域の決定に関する基準として「専門的・技術的労働者の受入れがより促進され、我が国経済社会の活性化や一層の国際化に資するか否か」との一文が加えられている。このような「政治家主導」のEPA 推進方針策定の仕組みにより、JACEPA 締結にむけ、外務省が内閣官房との協力で主導的な役割を担っていた

といえよう。

「他のサブシステムの政策決定」としては、積極的な専門職の送出し政策をとる貿易産業省を中心とするアロヨ政権の推進派による日本の労働市場開放への強い関心が「門戸開放」への影響を与えたといえよう。日本はODAによる医療分野の技術協力をも視野にいていた。しかし、「フィリピン調整委員会」のEPA 担当機関であった国家経済開発庁や保健省が二国間交渉の前面に立ち、日本からの保健医療支援を求める事はなかったようである。

3-2 フィリピンの政策決定過程

図3は、上院批准時のフィリピン側の主旨連合枠組を図式化したものである。「推進派連合」に位置づけられるのは、フィリピン労働雇用省、貿易産業省・外務省を中心とするアロヨ政権の批准推進派である。交渉の首席代表は、アロヨ大統領の貿易産業省次官補時代からの同僚で大統領の厚い信頼を得ている貿易産業省のトマス・アキノ次官であった。(藤崎 2005: 87)。アロヨ政権与党多数の下院においては、2008年8月14日アントニオ・キューエンコ (Cuenco, Antonio V.) 外交委員長がJPEPA の批准に必要な同意を上院に強く迫る下院決議案 (HR00735) を提出し、8月26日、下院経済問題委員会に付託され、批准が支持されている。推進派のファン・ポンセ・エンリレ (Ponce-Enrile, Juan) 上院議員は、前述のJPEPA 交渉文書の非開示の最高裁判所判決がでた際、この立場を支持し、諸外国との外交政策に取り組む中で、大統領は最高権限を有し、柔軟性 (flexibility)、自由度 (leeway) 及び国益と合致した自由裁量権 (discretion) を有すると、述べている。しかし、慎重派には大統領府と最高裁判所の動きに批判的な議員や世論があり、判決は、国内の貧困層を無視した政府の経済的利益追求交渉を導き、フィリピン国民が締結の過程の議論に参加できる余地が失われると懸念する声もあがっている³⁷⁾。

「慎重派連合」は、野党が大半を占める上院議員である。2007年5月に行われた中間選挙上院選は、改選12議席を巡り、野党が7議席を占め圧勝した。上院の勢力図(定数24議席)は、与党8議席に対し、野党13議席、無所属2議席、欠員1議席となり、野党が過半数を占める事となった。これによりJPEPA批准の際に、アロヨ大統領は慎重派の野党議員から3分の2以上の批准票を得るのに苦労することとなった。慎重派議員は、「フィリピン人看護師を日本人看護師の補助業務として扱わない」「フィリピン国内に有害物質を持ち込まない」「憲法で保障されているフィリピン人の権利を侵害しない」という政策信条のもとで、批准を拒む立場をとった。その資源となったのは、「フィリピン看護協会」・「環境保護団体」からの後押しである。しかし、これらの反対運動は、現実には批准拒否に至るまでの強力な資源とはならず、戦略的な「政策ブローカー」も存在しなかった。審議が遅れた背景については、日本の国会において、反アロヨ体制が強い上院が有害廃棄物ゼロ問題を政治利用し、内政問題をその延長で外交問題にしている形跡があるとの指摘がなされた³⁸⁾。

2009年1月27日に実施した与党のミリアム・ディフェンソー・サンチャゴ(Santiago, Miriam Defensor) 外交委員長スタッフへのインタビューによれば、サンチャゴ外交委員長は、当初条件付の批准を求めているが、最終的には、批准に回っており、基本的には推進派であった。看護師・介護福祉士の受入れ内容に関しては、既に日本で就労中のフィリピン人はJPEPAの協定で約束されているような保護を受けられていない点を指摘した。JPEPAによりフィリピン人の看護師という専門職の日本での認知度が高まり、法的に保護される労働者の対象となったことを評価しているという。受入れ基準はあるが、少なくともドアが開かれたことが有益であり、看護師にとっては将来的なメリットがあると考えているとの事であった³⁹⁾。

フィリピン国内の批准の段階では、「他のサブシステムの政策決定」つまり、他のASEAN諸国の日本とのEPA締結が批准への主たる要因となっており、サブシステム内での政策志向学習よりも、外的事象からの影響がみられる。最終的には野党多数の上院が、アロヨ政権の「政策信条」への合意をする形で妥協がなされた。

通商交渉の結果による両国の「政策アウトプット」は、看護師・介護福祉士候補生のフィリピンからの送出しと日本の受入れである。2009年5月からスタートした来日は、政策インパクトが既に明るみになりはじめている。フィリピン国内では、批准の前からTESDA資格養成校が雨後の筍の様に乱立し、日本での雇用機会への期待を高めた。看護師に関しては、日本語による国家試験合格までは、看護助手として働く現実、国際労働力としてのフィリピン人看護師の地位を低下させ、日本人との間に階層化が起きるとも指摘されている。又、高いハードルは、日本から英語の通じる中東地域等へと、目的地を移させる結果となり、来日者は受入れ定員枠を大きく下回った。日本国内では、介護労働者の雇用環境をまず整備すべきとの論調が高まり、2009年4月より介護報酬が引き上げられた。更に厚生労働省は、まず国内の失業者を介護労働に結びつけ需給のミスマッチを解消する政策に乗り出した。受入れ機関は、候補生の受入れは負担コスト程のメリットがないと判断し、国内の失業者の雇用に優先的に目をむける傾向が高まった。日本語による国家試験の合格は、候補生にとり、かなり高いハードルとなっている。2010年1月に実施された第99回看護師国家試験は、受験者全体の合格率は89.5%であった。その内、同じくEPAで来日しているインドネシア人候補生は受験者195名に対し合格者2名、フィリピン人候補生受験者は受験者59名に対し、合格者1名であった⁴⁰⁾。

フィリピンに関するサバティエの指摘する「相対的に安定したパラメータ」(表4参照)は、長期に渡り専門職海外雇用政策が推進さ

表4 フィリピンの相対的に安定したパラメータ

相対的に安定したパラメータ
1. 問題領域の基本的属性 地方行政職の看護師の薄給
2. 天然資源の基本的分布 看護師の海外流出 看護大学・介護養成校から大量の有資格者 国際的に高い教育水準と高識字率
3. 基本的社会文化的価値と社会構造 開発政策としての海外雇用政策 国際労働移動とカトリックの家族主義の依存
4. 基本的な憲法構造 (ルール) 1987年制定憲法、地方分権化

出所: Sabatier 2007: 202 より作成.

れている背景を示す。「問題領域の基本的属性」は、1991年からの保健医療サービスの地方分権化により、医療の地域格差と農村・山村地域の医療従事者の不足が顕在化している (Lieberman et al. 2005: 167)。先進国の医療不足と女性の社会進出とも絡み合い、グローバル経済の下で、国境を越えた国家間の医療・介護分野の相互依存状態となり、グローバルケア・ネットワークを形成している (Ballescás 2009: 128)。フィリピン大学のハイメ・ガルヴェスタン (Galvez-Tan, Jaime) 博士は、もはや「頭脳流出 (brain drain)」ではなく、看護師及び医師から転身した看護師の「頭脳出血 (brain hemorrhage)」であると指摘しており (Galvez-Tan 2005: 2)、政府の介入なくして、解決は難しい状況になっている⁴¹⁾。

「天然資源の基本分布」に関しては、最も豊富で国家経済を支える原動力となっている資源は、マルコス政権時代に開発政策として「海外雇用政策」が推進されている看護師である。又、介護士の資格認定制度である TESDA が整備され、介護労働者の海外雇用も増加している。戦後のアメリカ式教育を取り入れた英語による公教育と看護教育により、国際的に高い教育水準と高識字率を有する人材が特徴である。

社会人類学的には、「基本的社会文化価値と社会構造」は、個人を中心に父母双方の親族へ

同様に関係を持つ双系的親族関係を基盤とし、血縁意識が大変強く、親族集団は個人を庇護するための社会保障装置を備えた集団である。加えて、スペインの統治時代からの影響により約9割がキリスト教徒であるフィリピン人は、カトリックの儀礼的親族関係 (コンパドラスゴ (compadrazgo)⁴²⁾ を重んじる文化が根付いている (菊地 1989: 902)⁴³⁾。フィリピン固有の家族主義は、家族の教育や社会保障を支えるために女性の海外雇用を推進する基盤となっているといえよう。

「基本的な憲法構造」は、立憲共和制で、2001年に就任したアロヨ大統領を元首とする。批准の際、議会の関税設定権に対する侵害という憲法違反問題や投資分野等で相互に内国民待遇を与える条項が「違憲の可能性」があるとされ、1987年憲法に規定されている条文内容と整合性のある JPEPA 条項を制定するための交渉が求められた。

今回の受入れまでの政策決定に影響を及ぼしているのは、外生的変数のもう一つのセットである外部 (システム) 事象 (表5参照) である。日本の法務省によるフィリピンを含む「興行」VISA の資格審査厳格化という「社会経済的条件の変化」は⁴⁴⁾、フィリピン人エンターティナーの入国を厳しく制限することとなり、日本での就労機会は急激に下降した。フィリピン人海外労働者 (Overseas Filipino Workers: OFW) の増減は、常に、受入国の政策転換に左右される傾向がある。2008年のサブ・プライム・ローンの影響による世界同時不況下では、各国で解雇され帰国するケースが増加し、フィリピン政府は、国内の失業者に対する緊急セーフティネット対策を実施する事となった⁴⁵⁾。

「世論の変化」としては、海外家事労働者の「女性化」が進展する状況で、弱い立場ゆえに雇用主からの虐待等に直面する問題が注目を浴び、報道でも大きく取り上げられた。これにより、フィリピン政府は、海外就労者の「脱女性化 (defeminization)」を提言し、「移動労働者と

海外フィリピン人に関する95年法」を、制定した。国民は、海外で働く労働者の権利擁護への政府の取組に徐々に注目するようになってきている。

「システム統合連合の変化」として、前述の2007年の中間選挙の結果にみられるアロヨ大統領の求心力と支持力の低下があげられる。これにより、野党多数の上院における批准までの道のりが長くなった。「他のサブシステムの政策決定とインパクト」に関しては、交渉時に厚生労働省率いる政策サブシステムが用意した受入れ要件は、フィリピン政府側が「政策信条」の再調整を迫られる最大要因となっている。

3-3 両国の「信条 (belief)」システムの三層構造

ここでは、両国の政策サブシステム内の信条が、三層構造のどのレベルで変化したのかを考察してゆく。この分析により、通商交渉を通じた外国人の看護師・介護福祉士受入れに関わる両国の政策変化は、深いコアの政策転換ではなく、受入れ決定は、2次的要素の変化に過ぎなかったということがわかる。

表6は、政策エリートの信条システムの三層構造を、JPEPAによる看護師・介護福祉士候補生のフィリピンから日本への受入れに関わる信条システムとして示したものである。

表6に示されているように、日本政府は、基本的に外国人労働者に対する政策コアとして、途上国からの専門的・技術的労働者は受入れるが不熟練労働者は認めないという二分法をとっている。日本国民の労働需給バランスを最優先させ、国内における労働者の勤務条件整備を優先すべきであるとの立場をとっている。看護師・介護福祉士を外交交渉における特例としてEPAを通じた協定方式により受入れ、信条システムのレベルは「2次的要素」に過ぎなかった。

一方、フィリピン中期計画により、積極的な専門職の海外送出しを「政策コア」とするフィ

表5 フィリピンの外部（システム）事象

外部（システム）事象	
1. 社会経済的条件の変化	日本のエンターテインメント VISA 規制 労働者保護再重視の傾向 世界不況（サブプライムローンの影響）
2. 世論の変化	日本への渡航推進
3. システム統合連合の変化	アロヨ政権
4. 他のサブシステムの政策決定とインパクト	日本の政策サブシステム 諸外国の EPA 政策

出所：Sabatier 2007: 202 より作成。

リピンは、国内の医療従事者の適切配置を始めとする保健医療整備よりも外貨獲得による経済成長を重視することとなっている。二国間協定による個々の国毎の労働協定を定めることにより、労働者の権利を確保する努力は、信条システムにおける「2次的要素」の変化に過ぎなかった。JPEPAの交渉過程における駆け引きにより、受入れ基準は変化していったが、両国の「深いコア」や「政策コア」を揺るがすまでの「政策志向学習」は、両政府共に行われなかった。二国間協定による候補生としての看護師・介護福祉士の受入れは、日本が長期的に看護・介護労働分野へ労働市場を開放するか否かを、政策サブシステム内の連合間の「政策志向学習」を通じて実現する機会を先送りにしてしまったといえよう。

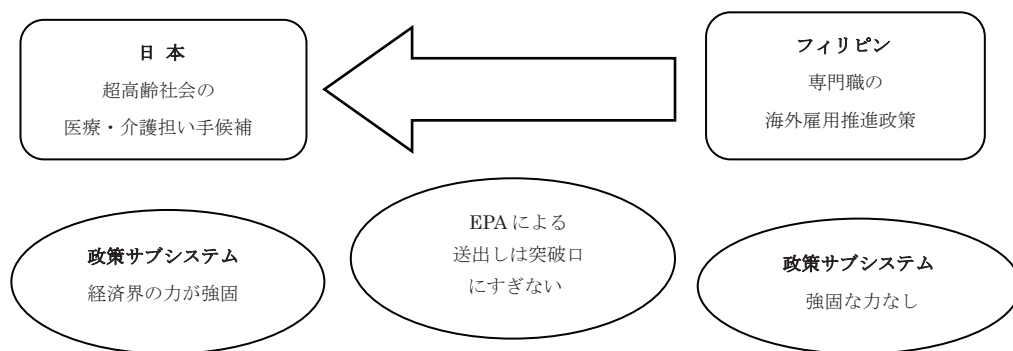
3-4 両国の政策サブシステムの比較考察

最後に、両国の政策サブシステムの決定内容を比較考察する。日本側は、EPA締結という日本とASEANとの包括的な経済連携締結による将来的な国益に向け、交渉締結の特例として、フィリピン側の求める候補生受入れを労働市場テスト的に国内の労働市場への影響を最小限に留めた形で実施した。国内で受入れの合理化、再定義づけが交渉過程で綿密に行われたため、協定締結後、批准はスムーズに行われた。

表6 両国の受入れ信条システム

深いコア (Deep Core)	政策コア (Near (Policy) Core)	2次要素 (Secondary Aspects)
日 本		
<ul style="list-style-type: none"> 憲法における国民は国籍保有者 日本国民の労働需給バランスを最優先 介護は家族が担うものという社会に根づいたインフォーマル・ルール 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者に関しては途上国からの専門的・技術的労働者は受入れるが不熟練労働者は認めない(二分法) 	<ul style="list-style-type: none"> 労働市場テストの導入 クォータ設定による受入れ 協定方式による受入れ
フィリピン		
<ul style="list-style-type: none"> グローバルケア・ネットワーク 外貨獲得による経済成長 	<ul style="list-style-type: none"> 専門職の海外雇用推進 移動労働者と海外フィリピン人に関する95年法に基づく人権擁護の法整備が確立した国への送出し 	<ul style="list-style-type: none"> 二国間協定による労働協定

出所：筆者作成。



出所：筆者作成。

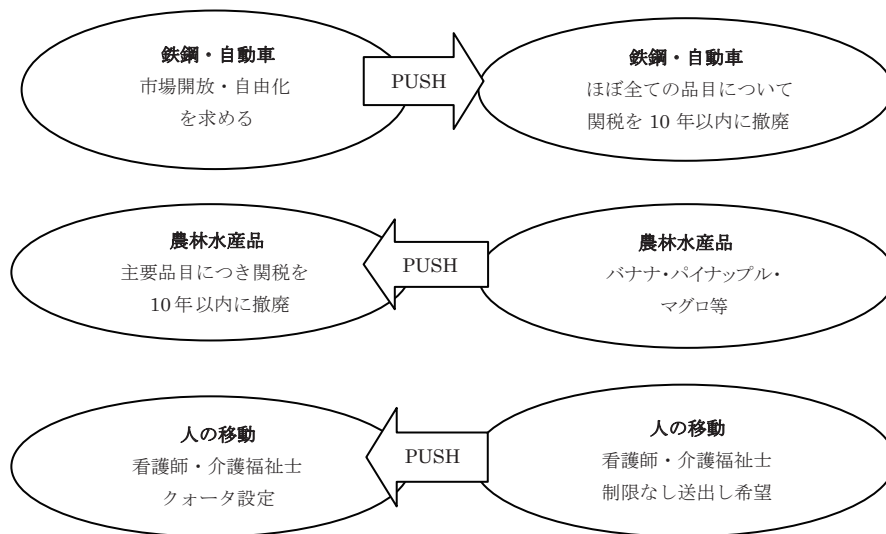
図4 日本とフィリピンの看護師・介護福祉士候補生受入れの概略図

フィリピン側は、初めてのEPA交渉であり、交渉にあたった官僚はフィリピンに有利な結果を導きだすことができず、批准までに長い道のりがかかるとなった。

受入れに関わる政策決定の政策サブシステムの力学は、端的に示せば図4の通りにあらわすことができる。対外債務返済のため海外雇用政策をとるフィリピンは、看護・介護労働力の受入国として日本を加えたいため、交渉過程の初期段階で積極的に受入れを求めた。国内の政策決定サブシステムではアロヨ大統領政権のJPEPAの最優先事項であった送出しが実現したが、結果として受入れ条件は期待するもの

ではなく、官僚もフィリピン看護協会も強固な力を発揮できなかった。日本にとってEPAによる看護・介護労働人材の受入れは、外国人労働者を受入れるための市場テストであると同時に、本来の目的であるEPA締結のツールであった。政治主導を掲げる小泉政権の下で、実質的にはEPA交渉を司る外務省官僚を軸とし、官僚主導型の政策プロセスが保たれた。経団連が推進派連合にいたことで、製造業を始めとする経済利益追求のアクターに有利な決定へと導かれていった。

次に、JPEPA交渉過程の全容の主要な論点をまとめると図5の通りとなる。他の産業セン



出所：筆者作成。

図5 JPEPA 交渉過程概略図

ターの交渉内容結果に関してはここでは詳細に触れないが、交渉の全体像を簡略化すると以下の整理ができる⁴⁶⁾。日本は鉄鋼・自動車の市場開放自由化を求め、それに対しフィリピンは、産業保護の観点から関税引き上げの意向を示した。最終合意点としては、鉱工業品のほぼすべての品目について、日本・フィリピンは、関税を10年以内に撤廃することとなった。フィリピンは、バナナ・パイナップルを含む農林水産品について、市場開放・自由化を求めた。日本・フィリピンは主要な部分について関税を10年以内に撤廃することとした。バナナ、パイナップル、鶏肉、マグロ・カツオについては品目に応じて日本が関税撤廃、引下げ、関税割当等を行うこととなった（藤崎 2005：91）。

一方、人の移動に関してフィリピンは、看護師・介護福祉士の制限枠なしの送出しを希望し、それに対し日本は制限枠を設けつつ、候補生としての受入れを決定した。通商交渉の結果、日本は、製造業の鉄鋼・自動車部品等の関税撤

廃を含むマイクロ・レヴェルの貿易上のメリットを獲得するため、フィリピンから強い要求のあった看護師・介護福祉士の受入れに応じた形となったのである。従って、受入れに関する政策策定は、政策そのものの合理性によりなされた訳ではなく、「人の移動」は、他の貿易交渉アイテムである「鉄鋼・自動車」、「農産物」のトレード・オフとして用いられたといえるだろう。加えて、日本政府のEPA締結の本来の目的は、JACEPAの締結及び東アジア・コミュニティというマクロ・レベルの経済・政治的メリットであった。

結びにかえて

サバティエの枠組を用い、両国の政策サブシステム内の「主唱連合グループ」による政策形成プロセスを示すと、次の通りとなる。日本国内の政策サブシステム内の連合は、小泉首相（当時）をリーダーとする内閣官房・外務省・経済産業省を中心とする推進派と、厚生労働省・法

務省を中心とする慎重派に分かれた。内閣官房は、JPEPAの迅速な締結により、AJCEPAを通じた東アジア・コミュニティの実現による経済統合を目指していた。目標達成を目指す外交交渉の取り纏め役である外務省及び製造業の利益実現を主眼とする経済産業省は、厚生労働省に労働市場の一部開放を求め、厚生労働省は、日本政府総体の貿易交渉に協力し、国益実現のため、受入れの決断を行った。

フィリピンでは、専門職の海外雇用政策を推進するアロヨ政権の政策信条により、日本との交渉が進められた。政策サブシステム内の「主唱連合グループ」は、批准時に、JPEPAの締結推進派である貿易産業省・フィリピン調整委員会・下院議員と、慎重派の反アロヨ野党上院議員に分かれた。JPEPAの条項は、日本側に有利な内容であると主張する野党議員に対し、アロヨ政権は、日本とEPAを結ぶ諸外国から遅れをとるべきでないとして説得にあたった。2008年10月上院出席議員20人の内、批准に必要な3分の2以上に当たる最小人数の16人が賛成に回り、批准が成立した。

上記で示した両国の政策決定プロセスは、次のようにその構造を分析できる。日本側は、フィリピン側の求める受入れを、国内の労働市場への影響を最小限に留める形での貿易交渉の特例とする合理化・再定義づけが官僚により交渉過程で綿密に行われ、協定締結後の批准はスムーズに行われた。但し、連合間で政策志向学習は行われず、受入れは、各省の思惑を調整した上での妥協であった。一方、フィリピン側の官僚は、初めてのEPA交渉において有利な結果を導き出すことができず、アロヨ政権は上院における政治的対立により、批准までに長い道のりを要した。国内での政策志向学習は行われず、日本と諸外国とのEPA締結という他の政策サブシステムの政策決定が外生的変数として影響し、批准へと進んだ。

これらの政策分析結果により、サバティエの主唱連合枠組は、二国間の政策サブシステムの

違いを示す上で、歴史的経緯、既存の制度枠組、官僚制の特徴、文化といった外生的要因が、両国の政策決定の内容の違いをもたらしたことを観察するうえで有効といえよう。但し、この枠組では、各連合内に位置するステークホルダー個人や各省官僚の合理的選択に基づく政策誘導を見極めるまでの詳細な分析には限界があるといえよう。また、通商交渉過程における両国の戦略的な交渉駆け引きの綱引きによる政策アウトプットへの影響や二国間の交渉をまとめるにあたっての政策ブローカーの存在を規定することができない。更に、主唱連合枠組を超え、連合内のアクターが単独で相手国の政策サブシステム内のアクターにインフォーマルな交渉を仕掛け、制度締結の流れを変えることがあっても、この枠組では説明が困難である。このため、二国間交渉における政策過程の国際比較研究としては、今後の理論修正が求められよう。

公共政策における政策過程論の目的のひとつは、政府が直面する危機を乗り越えるために、より良い政策決定を行うためにはどうすればよいかを、過去の政策過程を遡り、検証することである(草野 2009: 1-2)。公共政策の策定過程においては、問題は概念化され、解決にむけて政府へと持ち込まれる。政府機関はオルタナティブを策定し、解決策は実施された後、評価され、修正されてゆく(Sabatier 2007: 3)。

JPEPA交渉は、保健・医療人材の在り方を検討する国際的な政策コミュニティとは異なる枠組でなされたため、妥協的な決着としての受入れに至ったといえよう。看護師・介護福祉士の受入れは、国境を越えた保健・医療分野の質の向上・人材の確保といった本質的な議論を交え、本来的には、保健分野における国際協調として論じられるべきものであろう。2011年JPEPAは見直し交渉を迎える。今後の研究課題として、両国が保健医療人材交流においてウィン・ウィン・シチュエーションを築くために、JPEPAを超える新たな実行可能性の高い制度枠組モデルを提示することがあげられよう。

注

- 1) FTA (Free Trade Agreement) とは、特定の国や地域との間で、物品の輸出入の際にかかる関税やクォータ、サービス貿易に対する規制等を取り払い、物品やサービスの貿易を自由に行うことを目的とした協定である。日本が推進する EPA は、貿易自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルール作り、様々な分野での協力の要素等を含んでおり、幅広い分野における経済上の連携を推進する協定となっている。物品貿易にかかる関税を撤廃又は引き下げることで、両国間の貿易が活発化し、経済が刺激され、サービス貿易の自由化についても同様の効果が期待される(渡邊 2007: 20-21)。
- 2) 経済学者青木昌彦による「比較制度分析(Comparative Institutional Analysis)」においては、ゲーム理論からの乖離を試みるアプローチとして、ゲームのプレーヤーの主観的ゲーム・モデルを構成する顕著な共通要素、すなわち、ゲームが実際にプレーされる様式に関する「共有予想(shared belief)」として、制度を概念化する。これにより、技術変化や他の環境変化、政治的プログラム、制定法、企業家的実験、および文化的遺産等が制度変化のプロセスにおいて果たす役割を分析するアプローチである(青木 2001: 3)。サバティエによる belief とは、官僚エリートが政策を決定する上で形成する政策サブシステム内の共通の「信条(belief)」であり、青木のアプローチとは意味合いが異なる。宮川公男は、サバティエの belief system を、諸価値の優先順位づけ、重要な因果関係および環境の認知、政策手段の有効性についての認識などを包含するものであり、人々は少なくとも部分的には自らの「信念(belief)」を公共政策に反映させようとして政治に関与する、としている(宮川 2007: 246)。本論文においては、「belief」の訳を「信条(belief)」とする。
- 3) 政策プロセス研究の主なものに、イーストン(Easton, David)のシステム論、リンドブロム(Lindblom, Charles E.)のインクリメンタリズム、ステージモデル、キングダム(Kingdon, J.W.)の政策の窓モデル、アリソン(Allison, Graham T.)の合理的アクターモデル・断続平衡理論等があげられる(Birkland 2001: 194-229)。
- 4) コモンズの悲劇(The Tragedy of Commons)は、共有地において、多数者が同時に利用できる共有資源が乱獲され、資源の枯渇を招いてしまう事である。
- 5) GATS は、国際通商に関連する全てのサービスを対象とし、規制対象とするサービスを、4

つに分類している。このうち、第4モードの「人の移動によるサービス提供」は、サービス提供者がサービス消費者の所在する国に拠点を設置することなく、入国・滞在してサービスを提供する形態である。GATS 第2条「最恵国待遇(Most Favored Nation: MFN)」原則により、第4モードにつき一カ国と自由化約束を行うことは150か国のWTO全加盟国に対して自由化することを示唆する。一方、EPAは、自由化約束の対象は、締結相手国のみであり、自由化の内容を、経済反転水準や地理的接近性、文化的近似性などの相手国の特性に応じて、より柔軟に設定することができる。「人の移動」についてEPAが増えている最大の要因は、EPAの差別性という特徴から、GATSよりも高い自由化内容を含むからとの指摘もある。(菅原 2007: 11-12)。

- 6) 「5つの構想」とは、1) 教育・人材育成分野における協力、2) 2003年「日本・ASEAN交流年」、3) 日本・ASEAN包括的経済連携構想、4) 東アジア開発イニシアティブ、5) 国境を越える問題を含めた安全保障面での日本・ASEAN協力、の5点である。
- 7) 一般的なEPA交渉締結の流れについては(渡邊 2007: 26)を参照せよ。
- 8) JPEPAの作業部会は、2002年10月以来、4回はマニラで、1回は東京で開催された。2003年には、7月8・9日に開催されている(外務省 2003)。
- 9) フィリピン側は、独立した調査委員会を組織し、JPEPAの経済効果分析を行い、JPEPAが全体としてフィリピン経済及び貧困削減に対しプラスの効果を与えるが、その効果は分野ごとに異なると結論付けた。同分析は、JPEPAの利益を最大化するため二国間における相互承認、人の移動の促進並びに様々な協力プログラムを含む政策の調整の必要性を指摘した。日本側は、JPEPAのマクロ経済に与える効果の2件の分析報告を報告書に記載している。第一の分析結果は、長期的には日本のGDPを0.01-0.03%引き上げ、フィリピンのGDPを1.73-3.03%引き上げるとしている。第二の分析結果は、フィリピンのGDP成長率を年間0.04%加速化しプラスの影響を与えるが、日本の成長率については、極めて限られたものであると結論づけている。
- 10) 2009年10月30日(金)外務省における政府高官へのインタビューによる。
- 11) 2004年7月5日から7日までフィリピン・セブ島にて開催。
- 12) 第2回会合及び第3回会合には、厚生労働省大臣官房国際課審議官皆川尚史氏が参加している(経済産業省 2004)。

- 13) 日本経済新聞 2004年7月1日本紙朝刊1頁.
 14) 2004年9月6日から9月8日まで東京にて開催.
 15) 朝日新聞 2004年9月16日朝刊3面.
 16) 2004年10月25日から29日までマニラにて開催.
 17) 2006年12月5日の参議院外交防衛委員会において日本共産党緒方靖夫議員は、「フィリピン側は、人数のけたが違うと、そういう言葉で示されたように、大幅の受入れを望む、日本側はそれを抑えたという、そういう経過があったと思うんですね」と発言している.
 18) 前掲脚注10.
 19) 大筋合意の主な内容は、1) 鉱工業品の全ての品目に関し、両国は、関税を10年以内に撤廃、2) 農林水産品の主要な部分に関し、両国は、関税を10年以内に撤廃、3) サービス分野に関し、フィリピン側は、建設・運輸等の分野における新たな自由化と、相当数の分野に関し自由化レベルの現状確保、透明性確保のため既存の諸規制を書き出す作業を約束。日本側も数分野で新たな約束をし、WTOを大幅に上回る約束の改善を行う(藤崎 2005).
 20) 交渉時には、介護福祉士養成施設課程を修了すると介護福祉士国家資格が取得できたが、2007年に公布された社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律により、公布後5年の2012年より、国家試験に合格しなければ、介護福祉士資格を取得できない仕組みに変更となった。この法改正にあたり、フィリピンとの交渉結果との整合性をもたせるために、新たに「准介護福祉士」の資格が設けられ、国家試験に不合格であっても、准介護福祉士として日本国内に在留し続けることが可能になる仕組みを設けた。厚生労働省社会援護局木下福祉基盤課長は、2007年5月30日の社会保障審議会福祉部会にて、介護福祉士取得には国家試験合格を必須とする法律改正議論があり、フィリピンとの交渉結果との整合性を保つため、准介護福祉士資格制度を作らざるを得なかった経緯を説明している。この法改正には、「政府は、経済上の連携に関する日本国とフィリピン共和国との間の協定に関する日本国政府とフィリピン共和国政府の間の協議の状況を勘案し、この法律交付後5年を目途として、准介護福祉士の制度について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」との、附則が追加されている。この国内の法改正は、国際政治の観点からすると、外交交渉が、国内政治を優先し、国家間の条約締結の影響を受けて国内法を改正した、極めて特殊な例となった。
 21) 協定第9章「自然人の移動」第110条の3には、「いずれの締約国も、1に規定する自然人であつて入国及び一時的な滞在を許可するものの数について制限を課し、又は維持してはならない。ただし、この条の規定に基づく特定の約束の秩序ある実施のために、一方の締約国が他方の締約国の自然人の入国及び一時的な滞在を規制するいかなる権利についても、妨げるものではない。」と記されている。但し以降の、「特定の約束の秩序ある実施のため」という理由を援用することにより入国及び一時的な滞在を規制する権利の一つとして人数枠を設けることができ、「規制するいかなる権利」も日本が留保する事が認められていると、日本政府は解釈している。日本側からの2年間、1,000人という人数枠の通報は、協定上の日本の権利であり、「規制するいかなる権利」には受入れの停止も含まれていると、日本政府は理解している。(渡邊 2007: 291-292).
 22) 2006年12月5日参議院外交防衛委員会議事録による。
 23) 2007年7月上院での批准作業の際、「批准拒否を求める市民ネットワーク (Magkaisa-Junk-JPEPA Coalition)」が反対運動を展開した。彼らは、JPEPAを「不平等条約」とし、有害物の流入を含む関税削減は、結果的には国内の農業・製造業に影響を与え、「貿易の自由化」促進が、日本のいいなりに進められていると主張した。フィリピン看護師協会 (Philippine Nurses Association) もこの運動に参加し、看護師の「ダンピング」に激しく抵抗した(小ヶ谷 2007).
 24) Omanio, Glenn. "Decision time nears for Philippine EPA," January 22, 2008. The Japan Times. <http://search.japantimes.co.jp/print/nn/20081222f2html> Accessed on October, 2009.
 25) 2005年12月、下院に議席を有する左派政党アカバヤン (Akbayan) 市民行動党議員等が、フィリピン JPEPA 調整委員会委員長兼 JPEPA 交渉フィリピン代表であるアキノ貿易産業省次官等に対して交渉文書開示を求める申立てを最高裁判所に提出した。2008年7月16日、最高裁は、この申立てを棄却する判決を下した。同判決は、機密を維持することが求められる外交交渉に関する文書の非開示は行政府の権利である「行政特権」(executive privilege)にあたりと主張する政府の立場を支持し、申立人が挙げた事由は裁判所を納得させるものではないとした(遠藤 2008a).
 26) 2008年8月28日、日本とフィリピンは、① JPEPA は、その前文に言及されたとおり、両締約国政府が、憲法を含むそれぞれ自国の法令に従って措置を実施することの重要性を認識し、確認している。② JPEPA に定められたす

すべての規定はフィリピン共和国憲法及び日本国憲法に従って実施されなければならない、との内容の書簡を交換している。

- 27) 賛成に回ったのは、ミリアム・サンチャゴ (Santiago, Miriam), エドアルド・アンガラ (Angara, Eduardo), ラドルフ・ピアゾン (Biazon, Rodolfo), アラン・ピーター・カエタノ (Cayetano, Alan Peter), ジンゴイ・エストラーダ (Estrada, Jinggoy), フアン・ポンセ・エンリレ (Ponce-Enrile, Juan), グレゴリオ・ホナサン (Honasan, Gregorio), パンフィロ・ラクソン (Lacson, Panfilo), ローレン・レガルダ (Legarda, Loren), ラモン・レヴィラ (2世) (Revilla Jr, Ramon), マニユエル・ロハス (2世) (Roxas II, Manuel), フアン・ミゲル・ズビリ (Zubiri, Juan Mugiél), マニー・ヴィラー (2世) (Villar Jr., Manny), フランシス・パンギリナン (Pangilinan, Francis), リチャード・ゴードン (Gordon, Richard), リト・ラピド (Lapid, Lito) である。反対に回ったのは、アキリノ・ピメンテル (2世) (Pimentel Jr., Aquilino), ジャンビー・マドリガル (Madrigal, Jamby), フランシス・エスクデロ (Escudero, Francis), ベニグノ・アキノ (3世) (Aquino III, Benigno) であった。棄権者はいなかった。(Malaya News Online. "JPEPA ratified," October 10, 2008. <http://www.malaya.com.ph/oct10/news4.htm> Accessed on December 15, 2009.]
- 28) 朝日新聞 2008年11月12日朝刊政策総合面。
 29) 前掲脚注10。
 30) 前掲脚注10。
 31) 前掲脚注10。
 32) 2004年7月16日朝刊3面。
 33) 前掲脚注10。
 34) 前掲脚注10。
 35) 現に、受入れが決まった後の指針の作成に關しても、法務省は、看護・介護分野に明るい厚生労働省の方針に沿う形で、入管に関する行政指針を整えていっている。
 36) 1981年に社会保障関係法令の国籍要件は原則として撤廃され、財政事情等の支障がない限り、法律において外国人に社会権の保障を及ぼすことは、憲法上何ら問題はないとされている。但し、狭義の参政権(選挙権・被選挙権)は外国人には及ばないとされている(声部 2007: 90)。
 37) Mendez, Christina and Sy Marvin. "JPEPA close to ratification, July 18, 2008. Philstar.com. <http://www.philstar.com/Article.aspx?articleid=73566> Accessed on December 14, 2009.
 38) 2006年12月5日参議院外交防衛委員会における民主党榛葉賀津也議員の発言による。
 39) 2009年1月27日上院サンチャゴ外交委員長議員室におけるスタッフのアナ・マリエ・セヴィラ (Atty. Sevilla, Ana Marie) 氏とのインタビューによる。
 40) 2010年3月26日厚生労働省発表 第99回看護師国家試験合格状況。
 41) タン (Galvez-Tan, Jaime) 氏は、2009年1月14日横浜市開港記念会館にて開催された横浜国立大学主催・横浜 RCE ネットワーク協議会共催による国際シンポジウム「持続可能な開発のための教育」において、保健専門家の大規模な海外流出に対し、受入国とフィリピン国とのウィン・ウィン・シチュエーションを築くための倫理的で責任ある協定への交渉にむけたネットワークづくりの必要性を訴えている。
 42) 第二次世界大戦以前の日本には家長制度があり、家督は年長者の男子が継ぐという決まりがあったため、老親の世話は家督を継ぐ長男家族が行うというインフォーマル・ルールが存在した。しかし、男尊女卑としてこの制度は戦後改められることとなった。一方、カトリックによる儀礼親族関係は、宗教的なインフォーマル・ルールであるため、現代でもフィリピン人の間で受け継がれている。
 43) カトリック教では、新しく誕生したカトリック教徒の子は、教会で洗礼を受けねばならず、その洗礼式には立会人として、ゴッドファーザーとゴッドマザー(通常は知人や親戚)が必要である。これら立会人は、その子供の生涯にわたり、問題が生じた際に相談にのり、世話をする義務を負っている。このような宗教的擬似血縁集団は、地域的血縁集団を補完する福祉として機能している。フィリピン人は、病気・失業等の場合には、このような社会集団のなかで相互に助け合うことで窮状をしのぐ場合が多い(佐藤 1997: 878)。
 44) 2004年6月に米国務省により「人身売買要監視対象国」の指定を受け、法務省は厳格化に努めた。
 45) 2009年1月27日に Overseas Workers Welfare Administration: OWWA 事務所を訪問した際、庁官 (Administrator), カルメルタ・デムゾン (Dimzon, Carmelta S.) 氏は、海外就労から失業して帰国している人が大量に溢れ出している状態で、緊急事態への対策を立てるために、当日アロヨ大統領と会い、話し合う予定であるとの事であった。
 46) JPEPA における他セクターの交渉結果については、(経済産業省 2006, 鈴木 2007: 120) を参照のこと。

参考文献

- 青木重孝 (2005) 「医療関係職種について」『日医雑誌』133(2) 日本医師会: 250-254.
- 青木昌彦 (2001) 『比較制度分析に向けて』NTT出版: 1-2.
- 芦部信喜 (2007) 『憲法第四版』岩波書店: 89-92.
- アンデルセン G., エスピン/渡辺雅男, 渡辺景子訳 (2000) 『ポスト工業経済の社会的基礎—市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店: 135-137.
- 井口克郎 (2007) 「わが国における介護分野への外国人労働者受け入れ政策の背景と本質」『賃金と社会保障』1449 旬報社: 22-50.
- 井口泰 (2001) 『外国人労働者新時代』筑摩書房.
- 遠藤聡 (2008a) 「日比経済連携協定に関する文書申立ての棄却」『外国の立法』8月 236-2 国立国会図書館調査及び立法考査局: 37.
- (2008b) 「日比経済連携協定の批准」『外国の立法』11月 237-2 国立国会図書館調査及び立法考査局: 34.
- 小ヶ谷千穂 (2003) 「フィリピンの海外雇用政策」小井土彰宏編『移民政策の国際比較』明石書店: 314-356.
- (2007) 「日比 EPA (経済連携協定) と介護士・看護師受け入れ問題をめぐって—フィリピンから学ぶグローバル化の負の側面—」『福音と世界』11月号 新教出版社: 36-42.
- 菊地靖 (1989) 「政治行動様式からみたフィリピン人の国民統合意識の萌芽」『社会科学研究』34(3) 早稲田大学大隈記念社会科学研究会: 323-339.
- 草野厚 (2008) 「改めて政策過程論の有用性を説く」草野厚編『政策過程分析の最前線』慶応義塾大学出版会株式会社: 1-21.
- 経済産業省 (2004) 『我が国と各国・各地域との EPA・FTA の取組—JPEPA』
http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/epa/html2/2-torikumi3-philippines.html アクセス日 2010年8月28日.
- (2006) 『日比経済連携協定について』
<http://www.meti.go.jp/press/20060908008/gaiyou.pdf> アクセス日 2010年9月27日.
- 小池治 (1995) 「政策転換と官僚のビヘイビア」『茨城大学政経学会雑誌』64: 17-35.
- 厚生労働省 (2002) 『外国人雇用問題研究会報告書』
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/tp0711-1.html> アクセス日 2010年8月28日.
- 斉藤靖夫 (1983) 「外国人と平等」『公法研究』45 有斐閣: 86.
- 佐藤虎男 (1997) 「福祉国家の国際比較 [5] アジア—フィリピン」田中浩編『現代世界と福祉国家—国際比較研究』御茶の水書房: 853-878.
- 菅原純一 (2007) 「通商問題としての外国人労働者受け入れ問題」『みずほ政策インサイト みずほ総合研究所』: 1-17.
- 鈴木有理佳 (2007) 「フィリピン—自由化と産業育成のディレンマ—」東茂樹編『FTAの政治経済学』アジア経済研究所: 105-133.
- 全国老人福祉施設協議会 (2008) 『全老施設協ニュース 2008年5月19日』
<http://www.roushikyo.or.jp/jsweb/html/public/contents/data/00001/963/attached/1.pdf> アクセス日 2010年8月28日.
- 内閣府 (2000) 『外国人労働者問題に関する世論調査』
<http://www8.cao.go.jp/survey/h12/gaikoku/> アクセス日 2010年8月28日.
- (2004) 『外国人労働者問題に関する世論調査』
<http://www8.cao.go.jp/survey/h16/h16-foreignerworker/> アクセス日 2010年8月28日.
- 中村昭雄 (2001) 「政治家と官僚」中村章編『官僚制と日本の政治』北樹出版: 111-134.
- 日本医師会 (2005) 「准看護師養成制度は維持・存続させる」『日医ニュースオンライン 2005年2月5日』
<http://www.med.or.jp/nichinews/n170205e.html> アクセス日 2010年8月28日.
- 日本介護福祉士会 (2005) 『外国人労働者の受入れを巡る考え方について』
http://www.jaccw.or.jp/news_imp/gaikokuzin_ukeire.pdf アクセス日 2010年8月28日.
- 日本看護協会 (2006) 『フィリピン人看護師の受入れに関する日本看護協会の見解』
<http://www.nurse.or.jp/home/opinion/newsrelease/2006pdf/20060912.pdf> アクセス日 2010年8月28日.
- 日本経済団体連合会 (2004) 『外国人受け入れ問題に関する提言』
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/honbun.html> アクセス日 2010年8月28日.
- 日本労働組合連合会 (2004) 『連合の外国人労働者問題に関する当面の考え方』
<http://www.jtuc-rengo.or.jp/roudou/gaikokujin/kangaekata.html> アクセス日 2010年8月28日.
- 藤崎一郎 (2005) 「日比 EPA 大筋合意までの道のり—交渉の最前線から—」『外交フォーラム』4月 都市出版株式会社: 86-91.
- 北海道医師会 (2005) 「第112回日本医師会定例代議員会報告」『北海道医報』No. 1040.
http://www.hokkaido.med.or.jp/etc/iho/iho_link/pdf/1040-06.pdf アクセス日 2010年8月28日.

- 町田敦子 (2004) 「フィリピン 日本に受入れ求めるが、看護師不足」『Business Labor Trend』12月(独) 労働政策研究・研修機構: 34-39.
- 宮川公男 (2007) 『政策科学入門』東洋経済新報社: 239-264.
- 横浜国立大学 (2008) 『平成20年度文部科学省国際協力イニシアティブ事業 横浜国立大学主催・横浜 RCE ネットワーク協議会共催 国際シンポジウム持続可能な開発のための教育—セブ・ペナン・横浜の取組記録集』 http://www2.igss.ynu.ac.jp/~esd/japanese_report.pdf アクセス日 2010年9月23日.
- 渡邊頼純監修 (2007) 『解説 FTA・EPA 交渉』日本経済評論社.
- Ballescás, Maria Rosario Piquero. 2009. "Filipino Caregivers in Japan: The State, Agents, and Emerging Issues." *Bulletin of Kyusyu University Asia Center*. 3: 127-138.
- Birkland, Thomas A. 2001. "Putting It All Together: Models of the Policy Process." *An Introduction to the Policy Process* M. E. Sharpe, Inc.: 194-229.
- Galvez-Tan, Jaime. 2005. "The National Nursing Crisis: 7 Strategic Solutions," *Philippine Center for Investigative Journalism*. March 18, 2005. <http://www.pcij.org/stories/2005/nursing-crisis-galvez-tan.pdf> Accessed on September 23, 2010.
- John, Peter. 2003. "Is There Life after Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *The Policy Studies Journal*, 31 (4): 481-495.
- Lieberman, S. Samuel and Capuno, J. Joseph and Minh, Van. Hoang. 2005. Hoang. 2005 Minh, Vanur: Lessons from Indonesia, the Philippines, and Vietnam." in *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*. World Bank pp. 155-178.
- Sabatier, A. Paul. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein." *Policy Sciences* 21: 129-168.
- Sabatier, A. Paul and Jenkins-Smith, C. Hank. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," in Sabatier, A. Paul (ed.) *Theories of the Policy Process*. Westview Press: 117-166.
- Sabatier, A. Paul and Weible, M. Christopher. 2007. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications," in Sabatier, A. Paul (ed.) *Theories of the Policy Process*. Westview Press: 189-220.

追記

本論文執筆にあたり、責任指導教員の小池治教授には、貴重なご指導を賜り、多くの示唆を得ることができたことを、記して謝意を表する。

[ほその ゆり 横浜国立大学大学院国際社会科学部研究科博士課程後期]

