

„Polityka i Społeczeństwo” 3(15) / 2017

DOI: 10.15584/polispol.2017.3.9

ARTYKUŁY

Agnieszka Batko***ZMIANA
POLITYKI IMIGRACYJNEJ JAPONII
W OKRESIE RZĄDÓW PREMIERA SHINZŌ ABE****CHANGES
TO IMMIGRATION POLICY IN JAPAN
– A CHANCE TO SECURE ECONOMIC GROWTH?**

Abstract

The aim of the article is to analyse changes in the immigration policy of Japan since 2012. The main reasons for undertaking such research are twofold. Firstly, it is the rapid decline in Japanese population. Secondly, it is a complex plan of economic revitalisation published by the government, in which immigration policy is one of the important components. The assumptions made in the article concern the current changes to immigration laws that constitute a substantial yet insufficient step towards transforming the perception of immigrants.

The success of this policy is equally dependent on the change of attitude towards immigrants among Japanese people. Hence, the government should introduce certain initiatives aimed at changing this largely negative approach.

With regards to methodology, mixed methods have been applied. From a quantitative perspective, statistics published by the Japanese Immigration Bureau and Ministry of Justice have been implemented. As for qualitative methods, official documents and reports as well as changes to the law have been analysed.

Key words: immigration policy, Japanese economy, Japanese population

Wprowadzenie

Japonia stanowi przykład jednego z największych gospodarczych sukcesów, które nastąpiły po II wojnie światowej, co było skutkiem kombinacji szeregu różnych czynników. Należały do nich silna współ-

* Doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, ul. Jabłonowskich 5, 31-114 Kraków, adres e-mail: a.batkowa@gmail.com

praca pomiędzy sektorem rządowym a prywatnym, relatywnie małe wydatki na zbrojenia i obronę, a także czynnik społeczny, przejawiający się w wysokiej etyce pracy i poczuciu obowiązku Japończyków wobec konieczności odbudowy państwa (Central Intelligence Agency 2016). Według danych amerykańskiej Centralnej Agencji Wywiadowczej (2016), doprowadziło to do stanu, w którym przez trzy dekady państwo to doświadczyło wzrostu gospodarczego plasującego się średnio na poziomie odpowiednio: 10% w latach 60. XX w., 5% w latach 70. oraz 4% w latach 80. Pomimo że od początku lat 90. gospodarka japońska przeżywa znaczne spowolnienie, określane terminem „straconych dekad”, Japonia wciąż pozostaje w czołówce gospodarczej i jest jednym z najbardziej rozwiniętych państw na świecie.

Wygrana Partii Liberalno-Demokratycznej (PLD, Liberal Democratic Party) w wyborach generalnych w 2012 r. i ponowne objęcie funkcji premiera przez Shinzō Abe spowodowało wprowadzenie nowego planu gospodarczego nazwanego od nazwiska premiera „Abenomiką”. Program reform został oparty na tzw. trzech strzałach: 1) zmiany w reżimie polityki monetarnej, 2) przemiany w polityce fiskalnej oraz 3) zmiany strukturalne mające na celu wzrost potencjału i produktu krajowego brutto (PKB) Japonii (Hausman & Wieland 2014: 2–3).

Celem niniejszego artykułu jest analiza zmian podjętych w obszarze polityki imigracyjnej w Japonii od 2012 r.¹ Pomimo że problem ten nie jest w państwie zjawiskiem nowym, wyznaczony horyzont czasowy wiąże się z podjęciem szeregu działań, także w kwestiach imigracyjnych, które mają wspomóc realizację i rezultaty „Abenomiki”.

W odniesieniu do hipotez artykuł zakłada argument, zgodnie z którym przemiany w polityce imigracyjnej, choć widoczne, nie są dostatecznie wspierane przez obecny rząd, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników niemających wysokich kwalifikacji. Japonia powinna bowiem w większym stopniu stymulować własny wzrost gospodarczy poprzez stworzenie możliwości dla potencjalnej siły roboczej spoza granic państwa. Polityka rządu powinna polegać nie tylko na zmianie przepisów, ale w równym stopniu na rozmaitego rodzaju działaniach skierowanych do samego społeczeństwa japońskiego, akcentujących dywersyfikację ludności jako szansę na poprawę kondycji gospodarczej państwa.

¹ W tym miejscu należy zaznaczyć, że analiza nie obejmuje kwestii tzw. *nikkeijin*, czyli japońskich emigrantów, powracających do kraju oraz ich potomków do trzeciego pokolenia, którzy otrzymują inny typ wizy od pozostałych imigrantów i mogą podjąć każdą pracę (Chivacchi 2012: 38).

W obszarze metodologii rozważania zostały podjęte na podstawie metod mieszanych. Po pierwsze, w ramach metod ilościowych wykorzystano dane statystyczne publikowane przez japońskie Biuro Statystyk działające przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Komunikacji oraz Ministerstwie Sprawiedliwości. Zgromadzone aktualne informacje pozwolą na charakterystykę państwa pod względem liczby i struktury ludności, wraz z ujęciem prognoz krótkoterminowych, co pozostaje w ścisłym związku z kwestiami imigracyjnymi. W odniesieniu do metod jakościowych podjęto analizę oficjalnych dokumentów i raportów publikowanych przez rząd. Pozwoli to nie tylko zobrazować plany działania w odniesieniu do prawa i polityki imigracyjnej, ale umożliwi także wskazanie zmian, które zaszły w państwie w zakresie tej kwestii w krótkim okresie. Kluczowe będzie tu wykorzystanie m.in. dwóch strategii rewitalizacji gospodarczej z lat 2013 oraz 2014, a także odzwierciedlonej w dokumentach, zmieniającej się retoryki przedstawicieli rządu dotyczącej imigracji.

Praca została podzielona na cztery zasadnicze części. Pierwszy fragment traktuje o obecnej sytuacji demograficznej Japonii z uwzględnieniem prognoz na najbliższe kilka lat. Druga część koncentruje się na krótkim ujęciu historycznym migracji do Japonii. Kolejna dotyczyć będzie działań i już wprowadzonych zmian przez rząd Shinzō Abe od 2012 r. Ostatni segment został natomiast poświęcony ocenie polityki imigracyjnej prowadzonej przez obecną administrację i sygnalizacji podjęcia koniecznych dla sukcesu tej polityki dalszych kroków.

Charakterystyka państwa w ujęciu demograficznym

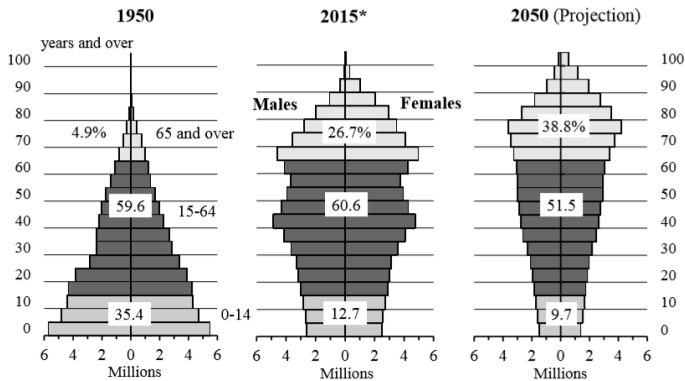
Jedno z kluczowych wyzwań dla kondycji gospodarczej państwa stanowi czynnik demograficzny. Problem ten w ogromnym stopniu dotyczy państwa japońskiego. W pierwszej kolejności liczba mieszkańców drastycznie spada, co pokazują poniższe dane japońskiego Rocznika Statystycznego (*Japan Statistical Yearbook 2017*). W ciągu ostatnich sześciu lat liczba obywateli zmniejszyła się niemalże o 2 mln. Co więcej, krótkoterminowe prognozy wskazują na kontynuację tego negatywnego trendu, co może skutkować kolejnym spadkiem liczby ludności o ponad 5,5 mln do roku 2025. Warto również wspomnieć, że Biuro Statystyk wyznacza także prognozy średnio- oraz długoterminowe. Zgodnie z najnowszymi danymi (*Japan Statistical Yearbook 2017*), w 2035 r. Japonia może liczyć nieco ponad 112 mln mieszkańców, a do 2050 r. liczba ta ma ulec ponownemu zmniejszeniu do 97 mln.

Tabela 1. Całkowita liczba ludności Japonii w latach 2010–2016 wraz z prognozą do 2025 r.

Rok	Liczba ludności (mln)
2010	128 057
2011	127 799
2012	127 515
2013	127 298
2014	127 083
2015	127 110
2016	126 193
Prognozy na lata 2017–2025	Liczba ludności
2017	125 739
2018	125 236
2019	124 689
2020	124 100
2021	123 474
2022	122 813
2023	122 122
2024	121 403
2025	120 659

Źródło: Japan Statistical Yearbook 2017.

Obok malejącej w alarmującym tempie populacji kolejną kłopotliwą kwestię stanowi jej wewnętrzna struktura. Poniższe piramidy ludności obrazują jej podział w Japonii zgodnie z wiekiem odpowiednio w roku 1950, 2015 oraz prognozą na rok 2050 (*Statistical Handbook of Japan* 2016: 13). Ilustruje to problem stale rosnącej liczby osób w wieku poprodukcyjnym (powyżej 65 lat), dla której konieczność zapewnienia świadczeń emerytalnych i opieki będzie powodowała coraz większe obciążenia budżetu państwa.



Wykres 1. Zmiany w strukturze ludności w Japonii w latach 1950–2050

Źródło: *Statistical Handbook of Japan* 2016: 13.

Dodatkową kwestią jest fakt, że liczba osób w wieku produkcyjnym (16–64 lat) zmniejsza się, podobnie jak liczba osób do 15 lat. Wywołuje to zjawisko, w którym coraz mniejsza liczba osób w wieku produkcyjnym będzie generowała środki na świadczenia dla stale powiększającej się grupy emerytów. Co więcej, niektóre sektory gospodarki japońskiej będą musiały szukać rozwiązań w związku z niewystarczającą liczbą pracowników.

Przedstawione wyżej czynniki sprawiają, że w sytuacji spadku narodowej siły roboczej Japonia, podobnie jak inne wysoko rozwinięte państwa, w znacznym stopniu jest uzależniona pod względem strukturalnym od imigrantów zarobkowych podejmujących prace odrzucane przez samych Japończyków. Obecnie bowiem ok. 80% wszystkich imigrantów zarobkowych w Japonii stanowią pracownicy niemający wysokich kwalifikacji (Chiavacci 2012: 28). Prognozowane negatywne trendy demograficzne niejako więc wymuszają na rządzie Japonii podejmowanie kwestii imigracji, która zostaje ściśle powiązana z dalszym rozwojem gospodarczym państwa.

Imigranci w Japonii w ujęciu historycznym

Według oficjalnych danych populacja Japonii ma zasadniczo charakter homogeniczny, ponieważ Japończycy stanowią ok. 98,5% wszystkich mieszkańców państwa (Central Intelligence Agency 2016). Taki marginalny stopień różnicowania etnicznego wydaje się wspierać argument, zgodnie z którym Japonia jest państwem zamkniętym dla imigrantów. Jednak ta teza nie znajduje potwierdzenia w ujęciu historycznym. Migranci narodowości chińskiej mieszkali w Japonii już od XVII w. Od okupacji Półwyspu Koreańskiego zwiększała się także liczba migrantów z Korei, która w 1945 r. przekroczyła 2 mln (Douglass & Roberts 2000: 3)².

Pierwsza poważna debata wokół kwestii imigrantów rozpoczęła się w Japonii w latach 80. XX w., kiedy wzrost migracji do kraju stał się dla Japończyków powodem do niepokoju. Dokument zatytułowany *Podstawowy plan kontroli imigracji (Basic Plan for Immigration Control. 5th Edition)*, publikowany cyklicznie przez Ministerstwo Sprawiedliwości Japonii (2015: 5) ukazuje zmiany w liczbie osób obcych narodowości

² Przedmiotem debaty pozostaje, czy w przypadku Korei, znajdującej się wówczas pod okupacją japońską, można mówić o Koreańczykach przenoszących się (lub przenoszonych) do Japonii jako o imigrantach. Jednakże, w obliczu tego, że po II wojnie światowej kilkaset tysięcy Koreańczyków, Chińczyków i Tajwańczyków zdecydowało się pozostać na stałe w Japonii pomimo uchwalenia w 1947 r. Rozporządzenia o rejestracji obcych (Alien Registration Ordinance), które pozbawiało ich japońskiego obywatelstwa, wydaje się, że uzasadnione jest użycie terminu „imigranci”. Zob. Douglass & Roberts 2000: 4–5.

przyjeżdżających do Japonii począwszy od 1955 r., oraz wykaz, jaki procent populacji kraju stanowiła ta grupa. Do początku lat 80. liczba zagranicznych rezydentów na terenie Japonii rosła w niewielkim tempie. Pierwszy większy skok zanotowano w latach 1980–1985, kiedy liczba rezydentów zwiększyła się o prawie 70 tys. osób. Obawy społeczeństwa japońskiego pojawiły się jednak pod koniec lat 80., gdy liczba rezydentów zagranicznych zwiększyła się niemal o 200 tys. tylko w latach 1985–1990. Co więcej, dynamicznie wzrastała także w tym czasie liczba nielegalnych imigrantów, którzy znajdowali zatrudnienie bez właściwej wizy lub którzy pozostali w Japonii po wygaśnięciu ważności wizy (Yamanaka 1993: 73–74).

W wyniku debaty, która odbyła się w japońskim parlamencie w tym czasie, przyjęto w 1989 r. poprawkę do Ustawy o imigracji i uchodźcach (*Immigration-Control and Refugee Recognition Act*), której celem było ograniczenie napływu imigrantów niereprezentujących określonych w ustawie profesji. Wprowadzono również kary finansowe dla firm zatrudniających osoby przebywające bezprawnie na terenie państwa. W związku jednak z niewystarczającą liczbą pracowników, zwłaszcza w mniejszych firmach, zdecydowano się wprowadzić kategorię „długoterminowej rezydentury” dla japońskich emigrantów i ich spadkobierców do trzeciego pokolenia. Umożliwiło to powrót do kraju i podjęcie pracy tysiącom Japończyków przebywających głównie w Brazylii i Peru (Douglass & Roberts 2000: 6).

Kwestia imigrantów ponownie znalazła się w centrum zainteresowania polityków i społeczeństwa japońskiego w latach 2004–2008 i spowodowana była wejściem w drugą dekadę stagnacji gospodarczej (Chiavacci 2012: 39). W tym czasie również sprawa ta została ściśle powiązana z malejącą populacją Japonii, a potencjalnych imigrantów zaczęto postrzegać jako kluczowy element zapewniania państwu w przyszłości kontynuacji wzrostu gospodarczego. Dyskurs ten wydaje się utrzymywać do dziś w debacie o to, czy rząd japoński powinien umożliwić napływ imigrantów niemających wysokich kwalifikacji (Chiavacci 2012: 40).

Odnosząc się do parlamentarnych dyskusji i reform, należy w tym miejscu również podkreślić, że do tej pory swoista niechęć czy obawy względem przyjmowania imigrantów w Japonii odnosiła się jedynie do pracowników niemających wystarczająco wysokich kwalifikacji zawodowych. Państwo to bowiem aktywnie promowało politykę przyjmowania obywateli innych państw z wysokimi kwalifikacjami, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części artykułu.

Zmiana polityki imigracyjnej jako szansa na wzrost gospodarczy państwa

Począwszy od 2008 r., kiedy liczba mieszkańców Japonii zaczęła spadać (Statistics Bureau 2017), pojawił się szereg propozycji zarówno ze strony partii politycznych, jak i prywatnych przedsiębiorstw, a także ośrodków badawczych, skierowanych na zwiększenie liczby imigrantów w państwie. W swoich badaniach Junichi Akashi (2014) dokonuje przeglądu najważniejszych postulatów. Wśród nich znalazły się także postulaty przedłożone w 2008 r. przez część członków obecnie rządzącej Partii Liberalno-Demokratycznej. W planach ujęto m.in. stosunkowo radykalne, biorąc pod uwagę restrykcyjne japońskie prawo, propozycje zwiększenia całkowitej liczby imigrantów w państwie do 10 mln oraz wprowadzenie reform strukturalnych w prawie, mających ułatwić imigrantom proces podjęcia pracy w Japonii.

Po objęciu urzędu premiera państwa w grudniu 2012 r. z ramienia PLD Shinzō Abe w najszerszym stopniu odnosił się do kwestii gospodarczych i przełamania dwóch straconych dekad, czego najpełniejszym wyrazem stał się kompleksowy program „Abenomiki”. Jej trzeci filar, skonstruowany na podstawie planu przeprowadzenia zmian strukturalnych w państwie, niejako naturalnie nasuwa refleksję dotyczącą konieczności włączenia kwestii przyjęcia imigrantów. Należy jednak zaznaczyć, że propozycje części członków partii z 2008 r. nie zostały wzięte pod uwagę, a działania wokół imigracji nowy rząd podjął z dużą dozą ostrożności, nie nadając im priorytetowego statusu (Akashi 2014).

Pierwsza kompleksowa strategia rewitalizacji gospodarczej państwa, zatytułowana *Japonia wróciła* (*Japan is Back*), została ogłoszona przez japoński rząd w czerwcu 2013 r. W tym dokumencie zagadnienie imigracji pojawia się kilkakrotnie, głównie w odniesieniu do wysoko wykwalifikowanych pracowników. Projekt zakłada rewizję systemu punktowego³, na podstawie którego przyznawane są wize dla tego typu osób. Co więcej, zawiera także informacje o planach skrócenia dla nich czasu oczekiwania na uzyskanie statusu stałego rezydenta z pięciu do trzech lat. Ta wąska grupa wysoko wykwalifikowanej siły roboczej jest wprost ujęta w dokumencie jako mająca przyczynić się do polepszenia sytuacji

³ W maju 2012 r. został wprowadzony punktowy system akceptacji pracowników o wysokich kwalifikacjach zawodowych, którzy zostali przydzieleni do trzech kategorii: 1) zaawansowanych badań akademickich, 2) zaawansowanych prac technicznych oraz 3) aktywności związanych z zarządzaniem. Punkty są przyznawane np. za osiągnięcia akademickie czy wysokość rocznej pensji. Jeżeli kandydat spełni kryteria zapewniające mu wystarczającą ilość punktów, taka osoba zostaje objęta preferencyjnym systemem traktowania imigrantów (Basic Plan for Immigration Control (5th Edition) 2015).

gospodarczej Japonii (*Japan is Back* 2013: 26). W tym obszarze dokument szczególnie zwraca uwagę na konieczność dywersyfikacji personelu akademickiego i zatrudnienie większej liczby osób spoza państwa, co ma przyczynić się do podwyższenia konkurencyjności japońskich uczelni państwowych (*Japan is Back* 2013: 50).

Odmiernym elementem strategii imigracyjnej ujętym w dokumencie z 2013 r., nieodnoszącym się do wysoko wykwalifikowanych pracowników, jest również rozważenie zwiększenia zatrudnienia osób spoza państwa w sektorze opieki pielęgniarstwa. Tutaj bowiem rząd bierze pod uwagę zwiększenie liczby imigrantów na podstawie umów o partnerstwie gospodarczym z Wietnamem, Indonezją oraz Filipinami (*Japan is Back* 2013: 129)⁴.

Plan rewitalizacji gospodarki japońskiej został poddany ponownej reorganizacji i opublikowany w czerwcu 2014 r. pod nazwą *Wyzwania Japonii na przyszłość* (*Japan's challenge for the future*). W stosunku do programu wydanego rok wcześniej nastąpiły z pozoru niewielkie, lecz istotne zmiany dotyczące imigracji. W dalszym ciągu utrzymano dyskurs odnoszący się do korzyści płynących dla gospodarki japońskiej w związku ze zwiększeniem liczby wysoko wykwalifikowanej siły roboczej (*Japan's challenge for the future* 2014: 52). Warto w tym miejscu wspomnieć, że w 2014 r. przyjęto również poprawki do japońskiej Ustawy o kontroli imigracyjnej i rozpoznaniu uchodźców (*The Immigration Control and Refugee Recognition Act*). Zmiany, dotyczące jedynie wysoko wykwalifikowanych pracowników, wprowadzają m.in. nową kategorię rezydenta dla tej grupy osób, zawierającą szereg wymienionych w dokumencie z 2013 r. udogodnień (Immigration Bureau of Japan: 2014).

Podobnie jak w 2013 r., w nowej strategii pojawiła się również kwestia opieki zdrowotnej i społecznej. Zaznaczono, że rząd opracuje system umożliwiający studentom z zagranicy, którzy zdobyli odpowiednie kwalifikacje, podjęcie pracy w tym sektorze po ukończeniu studiów (*Japan's challenge for the future* 2014: 65). Po raz pierwszy pojawiła się natomiast kwestia igrzysk olimpijskich, które odbędą się w Tokio w 2020 r. W związku z koniecznością poprawy i budowy infrastruktury rząd zobowiązał się do stworzenia planu zaangażowania zagranicznych pracowników fizycznych. Podobny program zdecydowano się wdrożyć w sekto-

⁴ Umowy bilateralne wyznaczają jednak szereg warunków dotyczących przyjazdu pracowników opieki. Obejmują one m.in. ograniczenia liczbowe przyjmowanych osób, obowiązek uczestniczenia w sześciomiesięcznym kursie języka japońskiego oraz konieczność zdania egzaminu pielęgniarstwa (kategorie pielęgniarka/pielęgniarski oraz pracownik opieki są w umowach traktowane oddzielnie) w języku japońskim, którego brak zaliczenia będzie skutkowało powrotem do ojczystego kraju (Roberts 2013: 206).

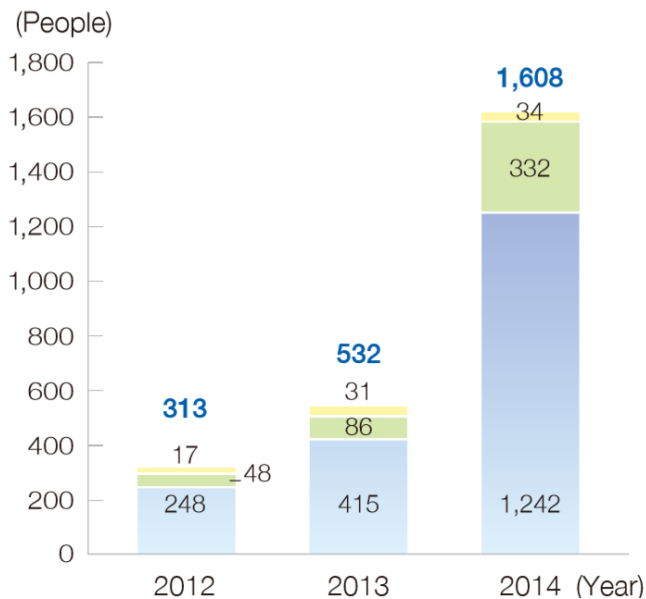
rze budowy statków (*Japan's challenge for the future* 2014: 52). Dodatkowo dokument wspomina również o możliwości zwiększenia zatrudnienia imigrantów w gospodarstwach domowych i włączenia ich do programu Narodowych Strategicznych Specjalnych Stref Ekonomicznych (National Strategic Special Economic Zones) (*Japan's challenge for the future* 2014: 55).

Analizując plany opublikowane w 2013 i 2014 r., widoczny jest wzrost zainteresowania rządu akceptacją nie tylko wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, ale także przy budowie szeroko pojętej infrastruktury, statków czy opiece nad dziećmi zarówno prywatnej, jak i publicznej. Szczególnie zmodyfikowana strategia z 2014 r. kładzie nacisk na konieczność włączenia większej liczby imigrantów niemających wysokich kwalifikacji zawodowych do japońskiego rynku pracy ze względu na malejącą i starzejącą się populację oraz przede wszystkim ułatwienie realizacji innych reform strukturalnych w ramach „Abenomiki”. Zmianę tę można uznać za niezwykle istotną, ponieważ prawo japońskie w odniesieniu do pracowników bez wysokich kwalifikacji było do tej pory niezwykle restrykcyjne.

Jednostką odpowiedzialną za politykę imigracyjną Japonii jest Ministerstwo Sprawiedliwości. W związku z tym istotne jest również podjęcie analizy dokumentów publikowanych przez ten resort. Począwszy od 2010 r., ministerstwo wydaje cyklicznie raport *Podstawowy plan kontroli imigracji*. Ostatni, opublikowany we wrześniu 2015 r., charakteryzuje sytuację i trendy migracyjne na terenie państwa, a także prezentuje efekty dotychczas implementowanych reform (*Basic Plan for Immigration Control (5th Edition)* 2015). Znaczna większość postulatów i rekomendacji pokrywa się ze strategią rządu z 2014 r., m.in. w przypadku wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, akceptacji pracowników zajmujących się opieką, możliwości zatrudnienia zagranicznych studentów czy też tymczasowego zwiększenia zatrudnienia imigrantów w związku z Igrzyskami Olimpijskimi w 2020 r. Raport jednak kładzie nacisk na konieczność podjęcia debaty na temat możliwości zwiększenia liczby imigrantów bez wysokich kwalifikacji. Powołując się na alarmujące statystyki malejącej populacji Japonii, przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości rekomendują ostrożną ewaluację japońskiego rynku pracy tak, by zidentyfikować sektory, w których zwiększenie zatrudnienia imigrantów byłoby pożądane, z uprzednimi zabezpieczeniami dla samych Japończyków (*Basic Plan for Immigration Control (5th Edition)* 2015). Podkreślić należy jednak, że obecny rząd, w tym przedstawiciele ministerstwa, wstrzymują się od podjęcia w tej kwestii zdecydowanych działań.

Warto również wspomnieć o pozytywnej ocenie systemu punktowego w stosunku do wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, której po-

dejmując się w tym raporcie resort. Jak pokazano na wykresie 2, od momentu implementacji reformy liczba pozytywnie rozpatrzonych aplikacji wzrosła pięciokrotnie w ciągu dwóch lat. Największy postęp jest widoczny odpowiednio w kategoriach: zaawansowanych prac technicznych (1242 pozytywnie rozpatrzone aplikacje w roku 2014), a następnie badań akademickich (332 pozytywne rozpatrzenia). Natomiast podania dotyczące podjęcia pracy w sektorze zarządzania znacznie odbiegają od pozostałych dwóch kategorii. W stosunku do całości populacji nie są to imponujące liczby, ale można przypuszczać, że ten trend utrzyma się w najbliższych latach, biorąc pod uwagę to, że obecny rząd zdecydowanie promuje tę politykę.



Wykres 2. Liczba zaakceptowanych aplikacji w ramach systemu punktowego dla wysoko wykwalifikowanych pracowników w latach 2012–2014

Źródło: Basic Plan for Immigration Control (5th Edition) 2015.

W obszarze polityki imigracyjnej Ministerstwo Sprawiedliwości publikuje także cyklicznie *Raport kontroli imigracji (Immigration Control Report 2015)*. Ten obszerny dokument koncentruje się jednak głównie na ujęciu statystycznym zjawiska imigracji w państwie oraz aktualizacji szczegółowych procedur, m.in. wobec postępowania w portach lotniczych. W odniesieniu do konkretnych założeń politycznych polityki imigracyjnej raport zasadniczo powiela sprawy ujęte w *Podstawowym planie kontroli imigracji*.

Efekty i ocena działań rządu Japonii w obszarze polityki imigracyjnej

Rosnące wyzwania dla gospodarki Japonii, m.in. w odniesieniu do spadającej liczby ludności, niewątpliwie skłoniły obecny rząd do refleksji w obszarze polityki i prawa imigracyjnego. Obszerne strategie gospodarcze opublikowane w 2013 oraz 2014 r. przez administrację premiera Abe jasno wskazują na konieczność podjęcia działań na rzecz zwiększenia napływu imigrantów w państwie, którzy mają przyczynić się do wzrostu konkurencyjności Japonii w skali globalnej. Zdecydowany nacisk został położony na zmianę procedur i ułatwienie podjęcia pracy w państwie wysoko wykwalifikowanej sile roboczej. Reforma ta, wraz z wprowadzonym w maju 2012 r. systemem punktowym, wydaje się przynosić oczekiwane efekty, o czym świadczą wspomniane wcześniej dane publikowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

W odniesieniu do grup imigrantów niemających wysokich kwalifikacji japońska prasa również wskazuje na ich wzrost. W październiku 2016 r. ich liczba wyniosła bowiem ponad 1 mln, co stanowi różnicę o ponad 20% w stosunku do roku 2015 (The Japan Times 2017). Należy w tym wypadku zwrócić jednak uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, jak wskazuje artykuł (The Japan Times 2017), zmiana ta wynika w dużym stopniu z potrzeb sektora budowlanego związanego z Igrzyskami Olimpijskimi w Tokio w 2020 r. oraz z odbudową części państwa po trzęsieniu ziemi i tsunami w 2011 r. W konsekwencji należy przypuszczać, że charakter zatrudnienia tak dużej liczby osób (głównie Chińczyków) jest czasowy i zależny od ukończenia prac. Co więcej, wzrost ten wynika również z promocji programu stażowego obejmującego pracowników technicznych (Technical Intern Training) i planów rządu dotyczących zapewnienia tej grupie ochrony prawnej (*Immigration Control Report* 2015: 96). Do tej pory bowiem program ten był przedmiotem krytyki ze względu na traktowanie stażystów jako taniej siły roboczej (Kondo 2015: 158). W 2015 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z Ministerstwem Zdrowia, Pracy i Dobrobytu (Ministry of Health, Labour and Welfare) wniosło do japońskiego parlamentu ustawę regulującą organizację pracy stażystów w ramach programu treningowego (*Immigration Control Report* 2015). Prawo to zostało przyjęte w lipcu 2016 r., a do programu treningowego włączono także personel pielęgniarski (The Mainichi 2016).

Wobec powyższych zmian uzasadnione wydaje się twierdzenie, że rząd Japonii dostrzegł problem braku pracowników i konieczność rozważenia polityki „otwartych drzwi” dla imigrantów. Jednakże, pomimo wspomnianych wyżej inicjatyw, działania te wciąż napotykają poważne

przeszkody, zwłaszcza w odniesieniu do akceptacji pracowników niemających wysokich kwalifikacji.

Program rewitalizacji gospodarczej Japonii, zwany „Abenomiką”, a w szczególności jego trzecia część, odnosi się do kompleksowych reform strukturalnych w państwie. Jak wyżej stwierdzono, naturalnie wiąże się to więc również ze zmianą polityki imigracyjnej, która powinna stać się pewnego rodzaju narzędziem wspierającym pozostałe zmiany. Przykładowo, administracja premiera Abe kładzie bardzo mocny nacisk w planie na aktywizację japońskich kobiet na rynku pracy. Według polityków, problem obecnie polega w znacznej mierze na braku instytucji zaprojektowanych do opieki nad dziećmi oraz braku możliwości zatrudnienia prywatnych opiekunek (*Japan's challenge for the future* 2014: 55). W konsekwencji rozwiązanie tej kwestii jest również zależne od imigracji i akceptacji większej liczby opiekunek oraz pomocy domowej spoza Japonii.

Obok zbyt powolnych zmian w odniesieniu do prawa i polityki imigracyjnej fundamentalnym problemem i przeszkodą w przyjęciu większej liczby imigrantów jest postawa zarówno konserwatywnego rządu, jak i samego społeczeństwa japońskiego. Jak sugeruje Patrick Hein (2016: 89), dla polityków PLD masowa imigracja jest odbierana w kategoriach zagrożenia dla utrzymania tożsamości narodowej. W rezultacie pomimo że liczba wysoko wykwalifikowanych pracowników stopniowo rośnie, rząd nie decyduje się na podjęcie reform, które umożliwiłyby zatrudnienie pracowników bez wysokich kwalifikacji spoza Japonii.

Spółeczeństwo japońskie, podobnie jak członkowie rządu, również wydaje się przybierać sceptyczną postawę wobec możliwości zwiększenia liczby imigrantów w państwie. Według badań przeprowadzonych na Uniwersytecie Nagoya w Japonii 37% Japończyków postrzega imigrację w kategoriach pozytywnych dla państwa, przy 63% osób, które sprzeciwiają się takiej polityce (Green & Kadoya 2013). Rezultaty pokazały jednak znaczenie dwóch zmiennych. Po pierwsze, większa akceptacja dla imigrantów ma miejsce w dużych miastach (czyli tam, gdzie faktycznie znajdują się główne skupiska osób spoza Japonii) niż na terenach pozamiejskich. Po drugie, percepcja imigrantów wydaje się skorelowana z umiejętnościami Japończyków do przeprowadzenia rozmowy w języku angielskim. Osoby, które mają tę umiejętność, odniosły się w większości pozytywnie do planu zwiększenia liczby imigrantów w państwie (Green & Kadoya 2013). Wobec takich konkluzji naukowcy z Uniwersytetu Nagoya formułują dla rządu japońskiego rekomendacje związane z koniecznością wzmożonego nacisku na naukę języka angielskiego (Green & Kadoya 2013). Co ciekawe, problem ten został poruszony w planach

rewitalizacji gospodarczej. Strategia z 2013 r. wspomina bowiem o planach wprowadzenia nauki języka angielskiego na wcześniejszym etapie edukacji oraz zwiększenia godzin nauki przedmiotu (*Japan is Back* 2013: 53). Nie zostało to jednak powiązane z kwestiami imigracyjnymi, ale raczej z pewną szansą dla samych Japończyków na rozwój także poza granicami państwa i odpowiedzialnością państwa na potrzeby globalizacji (*Japan is Back* 2013). W sprawie postawy społeczeństwa japońskiego względem polityki imigracyjnej warto także odnieść się do szeregu artykułów naukowych (Green 2017; Peng 2016) oraz prasowych (Burgess 2014), w których autorzy sygnalizują utrzymujące się negatywne nastawienie. David Green przywołuje problem „wyjątkowego japońskiego kontekstu”, odnoszącego się do chęci zachowania homogenicznego charakteru społeczeństwa. Z kolei Ito Peng wskazuje na opinie Japończyków, w których imigrant przedstawiany jest raczej jako potencjalne źródło problemów dla państwa, a nie rozwiązanie dla zapewnienia wzrostu gospodarczego. Co więcej, autorzy podkreślają także to, że mieszkańcy obszarów wiejskich pozostają najbardziej niechętni imigrantom, podczas gdy to właśnie te tereny doświadczają najwięcej trudności z pozyskaniem wystarczającej liczby pracowników.

Podsumowanie

Pogarszająca się sytuacja demograficzna Japonii w naturalny sposób wymusiła na partii rządzącej konieczność podjęcia działań, które mimo niekorzystnych trendów doprowadziłyby do zakończenia stagnacji gospodarczej. Jednym z najistotniejszych instrumentów jest w tym obszarze polityka imigracyjna. Obecny rząd Japonii podjął bowiem szereg działań mających na celu zwiększenie możliwości zatrudnienia osób spoza państwa. Jednakże, szczególne zainteresowanie wysoko wykwalifikowaną siłą roboczą nie stanowi rozwiązania problemu, ponieważ brak pracowników dotyczy głównie sektor budowlany. W odniesieniu natomiast do pracowników niemających wysokich kwalifikacji znaczna część przepisów nie uległa zmianie, a ich zatrudnienie zostało dopuszczone jedynie czasowo i w związku z konkretnymi projektami.

Brak konsensusu co do kierunku polityki imigracyjnej jest również ściśle związany z niechęcią samych Japończyków wobec imigrantów. W konsekwencji rząd, zajmując się głównie zmianą przepisów prawa imigracyjnego, nie prowadzi żadnych działań względem własnego społeczeństwa nakierowanych na zmianę tej negatywnej percepcji. Japończycy powinni dostrzec ścisłą korelację pomiędzy zwiększeniem zatrud-

nienia osób spoza państwa a poprawą sytuacji gospodarczej. Partia rządząca powinna zatem podjąć szereg inicjatyw i kampanii społecznych, które jasno wskażą, w jakim stopniu imigranci mogą przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej w Japonii.

Bibliografia

- Akashi J. 2014, *New aspects of Japan's immigration policies: is population decline opening the doors?*, „Contemporary Japan”, vol. 26, nr 2. DOI: <https://doi.org/10.1515/cj-2014-0009>.
- Burgess Ch. 2014, *Japan's 'no immigration principle' looking as solid as ever*, <http://www.japantimes.co.jp/community/2014/06/18/voices/japans-immigration-principle-looking-solid-ever/#.WSkJdeuLTIU> (27.05.2017).
- Central Intelligence Agency 2016, *The World Factbook*, Washington, DC.
- Chiavacci D. 2012, *Japan in the "Global War for Talent": Changing Concepts of Valuable Foreign Workers and Their Consequences*, „Asien. The German Journal on Contemporary Asia”, nr 124.
- Douglass M. & Roberts G.S. 2000, *Japan and Global Migration*, New York.
- Green D. 2017, *As Its Population Ages, Japan Quietly Turns to Immigration* <http://www.migrationpolicy.org/article/its-population-ages-japan-quietly-turns-immigration> (27.05.2017).
- Green D. & Kadoya Y. 2013, *English as a Gateway? Immigration and Public Opinion in Japan* <http://www.iser.osaka-u.ac.jp/library/dp/2013/DP0883.pdf> (27.01.2017).
- Hausman J.K & Wieland J.F. 2014, *Abenomics: Preliminary Analysis and Outlook*, „Brookings Papers on Economic Activity”.
- Hein P. 2016, *Leadership and nationalism. Assessing Shinzō Abe* [w:] *Asian Nationalism Revisited*, red. J. Kingston, New York.
- Kondo A. 2015, *Migration and Law in Japan*, „Asia and the Pacific Policy Studies”, vol. 2, nr 1. DOI: 10.1002/app5.67.
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries 2013, *Japan is Back* http://www.maff.go.jp/j/kokusai/renkei/fta_kanren/pdf/en_saikou_jpn_hon.pdf (27.01.2017).
- Ministry of Justice 2015, *Basic Plan for Immigration Control (5th Edition)* http://www.immi-moj.go.jp/seisaku/2015_kihonkeikaku_honbun_pamphlet_english.pdf (27.01.2017).
- Ministry of Justice 2015, *Immigration Control Report* http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri06_00068.html (27.01.2017).
- Peng I. 2016, *Japan and its immigration policies are growing old*, <http://www.eastasiaforum.org/2016/06/07/japan-and-its-immigration-policies-are-growing-old/> (27.05.2017).
- Prime Minister of Japan and His Cabinet 2014, *Japan's challenge for the future* <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunEN.pdf> (27.01.2017).
- Roberts G.S. 2013, *Vocalizing the 'I' Word: Proposals and Initiatives on Immigration to Japan from the LDP and Beyond*, „Journal of Asia-Pacific Studies”, nr 19.
- Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communication 2016, *Statistical Handbook of Japan* <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/pdf/2016all.pdf> (27.01.2017).

-
- Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communication 2017, *Japan Statistical Yearbook* <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/66nenkan/index.htm> (27.01.2017).
- The Immigration Control Act was amended, Immigration Bureau of Japan <http://www.immi-moj.go.jp/english/nyukan2015/index.html> (27.01.2017).
- The Japan Times 2017, *Foreign workers in Japan hit the 1 million mark for the first time last autumn: ministry*, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/01/27/national/foreign-workers-japan-hit-1-million-mark-first-time-last-autumn-ministry/#.WJGeA1PhDIX> (27.01.2017).
- The Mainichi 2016, *Japan enacts laws to improve foreign internship program* <http://mainichi.jp/english/articles/20161118/p2a/00m/0na/012000c> (27.01.2017).
- Yamanaka K.1993, *New Immigration Policy and Unskilled foreign Workers in Japan*, „Pacific Affairs”, vol. 66, nr 1. DOI: 10.2307/2760016.