

Joanna Guzik^{*}, Maciej Pletnia^{}, Jan Tkaczyński^{***}**

MIĘDZY NISKĄ DZIETNOŚCIĄ A WZROSTEM DŁUGOŚCI ŻYCIA W JAPONII. O PODNIESIENIU WAGI POLITYKI DEMOGRAFICZNEJ W OKRESIE RZĄDÓW SHINZŌ ABE 2012–2020

Streszczenie

Na podstawie trendów demograficznych w Japonii za czasów Shinzō Abe oraz po jego odejściu od władzy we wrześniu 2020 roku można stwierdzić, że również w okresie jego długiego rządzenia nie powiodło się ani trwał przełamanie spadku wskaźnika urodzeń, ani też zahamowanie procesu kurczenia się populacji tego kraju. Mimo to zasadne wydaje się jednak przedstawienie w świetle źródeł japońskich współczesnego stanu przemian demograficznych w Japonii i, na jego podstawie, z odwołaniem się do instrumentarium polityki społecznej przeanalizowanie, co w tytułowym względzie zostało (nie)zrobione. Wszystko dlatego, że przedmiotowe następstwa nie dotyczą jedynie Kraju Kwitnącej Wiśni. Służąc zatem swoim przykładem, umożliwiają, z jednej strony, bardziej trafne rozpoznanie przyczyn rzeczonych procesów, z drugiej zaś, pozwalają na ocenę skuteczności wdrażanych środków, które miałyby znaleźć zastosowanie także w innych państwach w trakcie korygowania ich własnej polityki demograficznej.

Słowa kluczowe: polityka demograficzna, kryzys demograficzny, Japonia, Shinzō Abe

Wstęp

Stwierdzenie stanu demograficznej zapaści w Japonii nie jest, nawet dla mało uważnego obserwatora tamtejszej sceny społeczno-politycznej, niczym odkrywczym. Mamy tutaj bowiem do czynienia z procesem trwającym od wielu dziesiątek lat. Jeśli można zatem odnotować w rzeczonym zakresie jakąkolwiek nowość, to chyba jedynie tę, że obserwujemy tu nie

^{*} Uniwersytet Jagielloński, e-mail: joanna.m.guzik@uj.edu.pl, ORCID: 0000-0002-2509-9647.

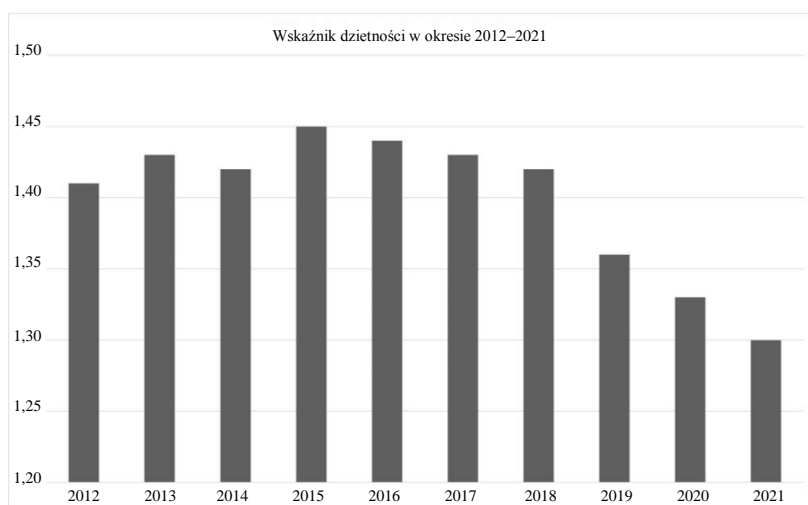
^{**} Uniwersytet Jagielloński, e-mail: maciej.pletnia@uj.edu.pl, ORCID: 0000-0003-3570-1360.

^{***} Uniwersytet Jagielloński, e-mail: jan.tkaczynski@wp.pl, ORCID: 0000-0002-1027-8802.

tylko dalsze pogłębianie się wspomnianej zapaści, ale i uporczywość trwania rzeczonoego procesu. Mało tego, wręcz nawet odporność, także na wprowadzone w trakcie rządów Shinzō Abe i reprezentowanej przez niego Partii Liberalno-Demokratycznej (PLD, 自由民主党, Jiyū-Minshutō) reformy społeczne z lat 2012–2020. Aczkolwiek miały one powstrzymać, a następnie odwrócić niekorzystne trendy demograficzne w Japonii, to ogląd chociażby takich danych statystycznych, jak te, nie zwodzi: w połowie 2022 roku po raz pierwszy w historii Japonii odsetek osób, które mają 75 lat i więcej, przekroczył 15% całej populacji. Znamienne jest przy tym to, że jeśli we wrześniu 2012 roku przywołany wskaźnik wynosił 11,9%, to już w kwietniu 2023 osiągnął on według wstępnych, niepotwierdzonych danych ministerialnych wartość 15,9%¹.

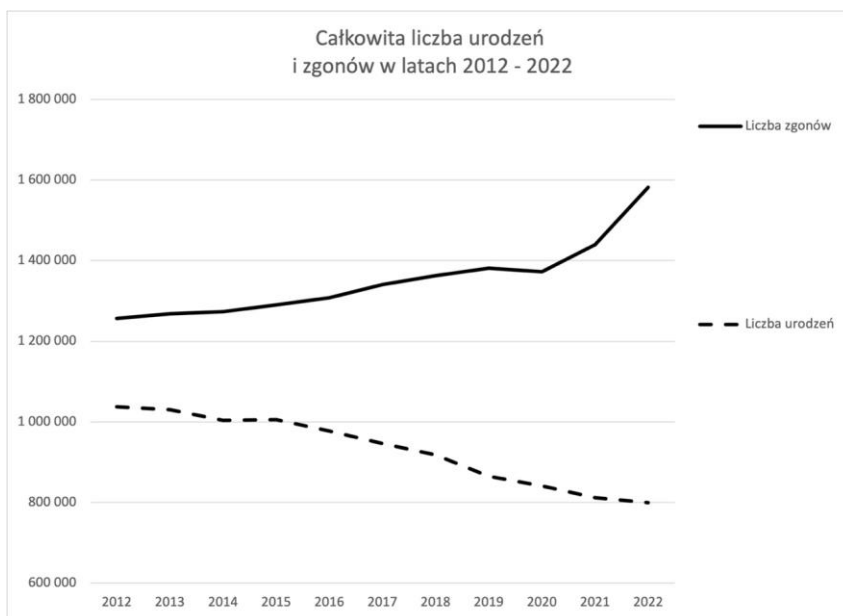
Nie inaczej można wnioskować, uwzględnwszy w analizie przedstawione poniżej inne dane demograficzne. Obrazują one zmiany, które w okresie 2012–2021 lub do 2022 roku (w przypadku posiadania potwierdzonych danych) zaszły w trzech kluczowych wymiarach, tj. w odniesieniu do:

- 1) wskaźnika dzietności,
- 2) całkowitej liczby urodzeń oraz
- 3) całkowitej liczby zgonów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie 令和3年(2021). 人口動態統計月報年計(概数)の概況[2021. *Przegląd miesięcznych raportów statystyk życiowych w sumie rocznej (w liczbach przybliżonych)*], Ministry of Health, Labour and Welfare, <https://www.mhlw.go.jp>, s. 27, 2021 (27.04.2023).

¹ *Population Estimates by Age (Five-Year Groups) and Sex – November 1, 2022 (Final estimates), April 1, 2023 (Provisional estimates)*, e-Stat. Statistics of Japan, <https://www.e-stat.go.jp>, 20.04.2023 (27.04.2023).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: 人口動態統計速報, [Biuletyn Statystyczny], Ministry of Health, Labour and Welfare, <https://www.mhlw.go.jp>, 28.02.2022 (27.04.2023); 令和3年(2021). 人口動態統計月報年計(概数)の概況..., s. 27.

Podejmując się zbadania przyczyn przedmiotowego procesu, trudno nie zgodzić się z wyjściową tezą, że Shinzō Abe jako najdłużej urzędujący premier w historii Japonii miał więcej okazji do wywarcia bardziej trwałego wpływu na politykę demograficzną państwa aniżeli jego poprzednicy. Jednocześnie nie sposób przeoczyć, że w okresie tym stało się również oczywiste uzależnienie wzrostu gospodarczego od rozwoju demograficznego kraju². Stąd świadomość tego właśnie związku przyczynowo-skutkowego nie tylko można, ale i należy uznać za charakterystyczny przez blisko dekadę rys rządów Abe. Trudno bowiem nie podnieść, że tak znacząca zmiana dyktowana względami demograficznymi stanowiła *novum* w dotychczasowej polityce wewnętrznej Japonii. W tym wszystkim konieczna jest jeszcze jedna uwaga, ta mianowicie, że wprawdzie priorytetem dla trzech różnych koalicji rządowych, którym przewodził Abe, było nadanie japońskiej gospodarce nowych impulsów rozwojowych, to właśnie jednak wówczas w sposób dotąd niepraktykowany zaczęto wychodzić naprzeciw wyzwaniom demograficznym, przed którymi stanęła Japonia.

² Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe, December 26, 2012, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 26.12.2012 (27.04.2023).

U progu ery Shinzō Abe, czyli zapaść demograficzna jako punkt wyjścia dla nowej polityki wewnętrznej

Pomimo że proces starzenia się japońskiego społeczeństwa był w świetle ówczesnie dostępnych danych statystycznych oczywisty, to fakt ten przebił się do szerszej świadomości publicznej dopiero na przełomie lat 80. i 90. W 1989 roku współczynnik dzietności osiągnął poziom 1,57 i tym samym spadł poniżej historycznie niskiej wartości 1,58 odnotowanej w 1966 roku, „Roku Ognistego Konia”. Rewelacja ta została określona mianem „szoku 1,57” (1.57 ショック). Odpowiedzią nań było uchwalenie w 1991 roku *Ustawy o urlopie wychowawczym, urlopie opiekuńczym i innych środkach służących dobru pracowników opiekujących się dziećmi lub innymi członkami rodziny*, która wprowadzała po raz pierwszy urlop macierzyński i przyznała pracującym rodzicom prawo do opieki nad dziećmi zarówno zdrowymi, jak i chorymi. Mimo to należy podnieść, że aczkolwiek ustawa ta weszła w życie rok później i była w tym czasie wielokrotnie nowelizowana³, to wskaźnik urodzeń nie tylko że nie wzrósł, ale jeszcze spadł do poziomu 1,30 w 2021 roku⁴.

Rozpoczęciu przez Shinzō Abe w 2012 roku drugiej kadencji towarzyszyły początkowo pomyślne prognozy demograficzne. Wskaźnik urodzeń 1,41, który zanotowano wówczas w Japonii, stanowił najlepszy wynik od 1996 roku. Wprawdzie stosunek liczby urodzeń do liczby zgonów pozostawał nadal niekorzystny, ale nie osiągnął on wówczas (jeszcze) późniejszych, znanych nam teraz, dramatycznych poziomów. Najwidoczniej przywołane dane nie podziały mimo to uspokajająco, skoro w swoim inauguracyjnym wystąpieniu w grudniu 2012 roku nowy-stary premier odniósł się właśnie do niskiego wskaźnika dzietności i wiążących się z tym konsekwencji dla gospodarki kraju. Przyznając bowiem, że utrzymanie i zwiększenie wzrostu gospodarczego w Japonii w sytuacji borykania się z malejącą populacją własną będzie niezwykle trudne, wskazał w rzeczonym aspekcie na pilną potrzebę przebudowy japońskiego systemu socjalnego. Mając przy tym świadomość, że bez odpowiednich działań ze strony rządu sytuacja demograficzna w kraju może się pogorszyć, Abe podkreślił konieczność stworzenia takiego systemu opieki społecznej, jaki umożliwiłby Japonkom połączenie wychowywania dzieci z kontynuacją kariery zawodowej⁵.

Podniesiona w inauguracyjnym wystąpieniu argumentacja demograficzna nie była, jak wszystko na to wskazuje, jedynie wyborczą figurą reto-

³ J. Tsutsui, *Work and Family in Japanese Society*, Singapore 2020, s. 16–17.

⁴ 令和3年(2021). 人口動態統計月報年計(概数)の概況..., s. 27.

⁵ *Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe December 26, 2012...*

ryczną, skoro pozostała charakterystyczna dla całego okresu urzędowania Shinzō Abe. Za kluczowe dla powodzenia nowego otwarcia w polityce gospodarczej zostało bowiem uznane stworzenie warunków, w których kobiety będą mogły połączyć macierzyństwo z pracą i karierą zawodową. W tej sytuacji nie zaskakuje, że nowe myślenie o polityce demograficznej kraju znalazło odzwierciedlenie w uzupełnieniu przez rząd Abe we wrześniu 2014 roku instrumentarium proponowanych środków prodzietnościowych o wprowadzenie doń jeszcze jednego, niezwykle istotnego elementu, a mianowicie postawienie na wzrost atrakcyjności życia dla młodych ludzi w mniejszych ośrodkach miejskich oraz na wsi. Przybierająca na sile migracja młodych ludzi do miast zaczęła bowiem budzić rosnące zaniepokojenie demografów wskazujących, że brak reakcji doprowadzi w tym względzie do wyludnienia niektórych regionów Japonii⁶.

Podnoszone w prowadzonym dyskursie publicznym argumenty, iż przyczyn malejącego przyrostu naturalnego w Japonii nie sposób upatrywać zaledwie w poświęcaniu przez młodych ludzi coraz więcej czasu na własną edukację i karierę, przy odsuwaniu zarazem na później decyzji o założeniu rodziny, ale właśnie w migracji z ośrodków wiejskich do dużych miast, są jak najbardziej słuszne⁷. Stąd Abe w swoim wystąpieniu na posiedzeniu parlamentu 29 września 2014 roku nie przez przypadek zwrócił uwagę, iż to właśnie prowincja najbardziej odczuwa skutki współczesnych zmian demograficznych. Konsekwencją rzeczzonej obserwacji było uznanie za panaceum na bolączkę migracji wewnętrznej tworzenie atrakcyjnych miejsc pracy w regionach zagrożonych wyludnieniem. Według premiera mogłoby to nastąpić chociażby na drodze stworzenia otoczenia biznesowego przyjaznego otwieraniu przez młodych ludzi własnej działalności gospodarczej. Stąd elementami tak pomyślanej polityki miały być m.in. łatwiejszy dostęp do kredytów na założenie przedmiotowej działalności oraz przyznawanie firmom działającym na rynku krócej niż 10 lat pierwszeństwa przy realizacji zamówień publicznych⁸. Za konieczne uznano zarazem stworzenie 400 tysięcy miejsc w żłobkach i przedszkolach oraz kontynuację dalszego ułatwiania godzenia obowiązków macierzyńskich z pracą zawodową⁹.

⁶ 地方創生」目指す安倍内閣——地方の人口減少を克服できるか [Gabinet Abe dąży do „rewitalizacji regionu” – czy może przezwyciężyć spadek liczby ludności wiejskiej?], nippon.com, <https://www.nippon.com>, 24.10.2014 (27.04.2023).

⁷ M. Atoh, *Japan's Population Growth During the Past 100 years: Handbook about Japan* [w:] *The Demographic Challenge*, eds. F. Coulmas [i in], Leiden 2008, s. 13–14.

⁸ *Speech by Prime Minister to the 187th Session of the Diet Monday, September 29, 2014*, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 29.09.2014 (27.04.2023).

⁹ *Press Conference by Prime Minister Abe, Friday, November 21, 2014*, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 21.11.2014 (27.04.2023).

Na przeszkodzie realizacji powyższych planów stała polityka. W listopadzie 2014 roku Abe zdecydował się na rozwiązanie parlamentu i przeprowadzenie nowych wyborów. U podłoża takiego kroku legło, według słów premiera, przeświadczenie o potrzebie zweryfikowania przez wyborców poparcia dla zapoczątkowanych reform finansów publicznych. Wygrana PLD pokazała, że w istocie ma ono miejsce i Shinzō Abe został premierem po raz trzeci. Tym razem kadencja kierowanego przez niego rządu trwała do 2017 roku, co przynajmniej teoretycznie dało mu więcej czasu na realizację zaproponowanej uprzednio polityki demograficznej. Aczkolwiek w wystąpieniu inauguracyjnym w grudniu 2014 roku Abe ponownie wskazał na dwa elementy tej polityki, tj. rewitalizację miasteczek i wsi oraz aktywizację kobiet na rynku pracy¹⁰, to dopiero we wrześniu 2015 roku deklaracje te przyobiekły się w bardziej skonkretyzowaną formę. Abe w trakcie konferencji prasowej podkreślił, iż jego celem jest osiągnięcie przyrostu naturalnego na poziomie 1,8 przy jednoczesnym całkowitym zredukowaniu liczby kobiet, które kończą karierę zawodową po urodzeniu dziecka¹¹. Biorąc pod uwagę, że wskaźnik przyrostu naturalnego za rok 2015 wyniósł 1,45, to trudno uznać wytyczony przez premiera Abe cel za mało ambitny.

Skalę zamierzeń ówczesnego rządu pokazują jednak najlepiej założenia dotyczące pożądanego wzrostu PKB z 527 do 600 trylionów jenów (z 4,89 do 4,95 mld USD)¹². Wzrost gospodarczy uznano tutaj niebezpiecznym za *conditio sine qua non* powodzenia w realizacji wyznaczonych celów demograficznych. W ramach ogłoszonej bowiem przez Abe nowej polityki socjalnej dofinansowaniu ulec miały nie tylko procedura *in vitro*, ale również wsparcie dla mniej zamożnych par, które chcą mieć dzieci. Mowa tu zatem o podniesieniu zasiłku dla rodzin uboższych w wysokości 10 tysięcy jenów miesięcznie na drugie dziecko i dodatkowo 6 tysięcy na każde kolejne¹³. W przedmiotowym wystąpieniu Abe w marcu 2016 roku kluczowe dla osiągnięcia sukcesu demograficznego pozostawało jednak stworzenie nowych miejsc opieki dla 500 tysięcy

¹⁰ *Inauguration of the Third Abe Cabinet – Press Conference by Prime Minister Abe, December 24, 2014*, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 24.12.2014 (27.04.2023).

¹¹ *Press Conference by Prime Minister Abe, Friday, September 25, 2015*, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 25.09.2015 (27.04.2023); *Basic Policy (Cabinet Decision on October 7, 2015)*, October 7, 2015, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 7.10.2015 (27.04.2023).

¹² *New Year's Reflection by Prime Minister Shinzo Abe January 1, 2016*, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 1.01.2016 (27.04.2023). Dane z 2014 roku za *Japan GDP 1960–2023*, Macrotrends, <https://www.macrotrends.net> (27.04.2023).

¹³ *Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 190th Session of the Diet, January 22, 2016*, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 22.01.2016 (27.04.2023).

dzieci do końca roku budżetowego 2017. To z kolei wiązało się z potrzebą zwiększenia liczby opiekunów przedszkolnych, co miało nastąpić za pośrednictwem zachęt w postaci bezzwrotnych zasiłków dla tych, którzy wybraliby tę ścieżkę zawodową.

Podczas konferencji prasowej 25 września 2017 roku przedstawił przyjętą przez rząd modyfikację celów. Według nowych założeń wszystkie dzieci do roku 2020 miałyby mieć zapewnioną bezpłatną opiekę żłobkową i przedszkolną dzięki stworzeniu 320 tysięcy nowych miejsc dla dzieci w placówkach opieki dziennej¹⁴. Na tej samej konferencji jednak, ku zaskoczeniu opinii publicznej oraz opozycji, zdecydował się na ogłoszenie rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych¹⁵. Przeprowadzone 22 października 2017 roku zakończyły się ponownym zwycięstwem PLD, a Shinzō Abe po raz czwarty i ostatni objął urząd premiera, który sprawował aż do rezygnacji we wrześniu 2020 roku. W swoim pierwszym wystąpieniu przed nowym parlamentem premier nie odniósł się prawie w ogóle do kwestii demograficznych, a podkreślił jedynie wcześniejsze zobowiązanie do utworzenia nowych miejsc dla dzieci w placówkach opieki dziennej. Abe zapewnił ponadto, że wszystkie stawiane w tej kadencji cele zostaną zrealizowane do roku 2020¹⁶.

W kolejnym wystąpieniu przed parlamentem 22 stycznia 2018 roku premier Abe, oprócz repetycji sformułowanych wcześniej celów politycznych, podniósł, iż przez ostatnie 5 lat udało się stworzyć 590 tysięcy miejsc dla dzieci w placówkach opieki dziennej, co przekroczyło zakładane cele¹⁷. Zasadniczo Abe na początku kadencji nie wyznaczył jednak żadnych nowych celów w odniesieniu do kwestii demograficznych. Brak również w jego wystąpieniu jakichkolwiek odniesień do zwiększenia wskaźnika dzietności. Osiągnięcie wskaźnika dzietności na poziomie 1,8, po raz pierwszy sformułowane w 2015 roku, zostało powtórzone dopiero w styczniu 2019 roku, w trakcie kolejnego noworocznego wystąpienia przed parlamentem. Abe przyznał w nim wówczas, że malejący przyrost naturalny jest w istocie największym wyzwaniem, przed którym stoi Japonia. Premier przyznał także, iż kraj potrzebuje nowych rozwiązań, bo dotychczasowe nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Wskazując w swojej ocenie, że koszty związane z edukacją dzieci stanowią jedną z największych przeszkód, jeśli chodzi o zwiększenie przyrostu

¹⁴ *Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe September 25, 2017*, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 25.09.2017 (27.04.2023).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Press Conference by Prime Minister Abe, November 1, 2017*, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 1.11.2017 (27.04.2023).

¹⁷ *Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 196th Session of the Diet, January 22, 2018*, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 22.01.2018 (27.04.2023).

naturalnego, Abe obiecał wprowadzenie od października 2019 roku bezpłatnej edukacji żłobkowej i przedszkolnej dla dzieci od 3 do 5 lat. Dodatkowo podkreślił, że celem rządu pozostaje zamiar całkowitego wyeliminowania konieczności oczekiwania na miejsce dla dziecka w placówkach opieki dziennej¹⁸.

Przedstawione problemy, jakkolwiek palące, nie okazały się najwciążliwiej pilne do rozwiązania, skoro przez resztę 2019 roku Abe nie odniósł się publicznie do kwestii demograficznych. Powrócił do nich dopiero w swoim ostatnim noworocznym wystąpieniu przed parlamentem (20 stycznia 2020 roku), w trakcie którego zobowiązał się do zapewnienia bezpłatnej edukacji na szczeblu wyższym poprzez wprowadzenie systemu wsparcia finansowego dla najbardziej potrzebujących. Zwrócił zarazem uwagę, że w niektórych regionach udało się całkowicie wyeliminować kolejki do placówek opieki dziennej, a w skali całego kraju rekordowo je skrócić. Mając zaś na uwadze kwestie polityki prenatальной oraz wychowania, zobowiązał się do zapewnienia kompleksowej pomocy państwa również w tym zakresie. Nie podał jednak żadnych szczegółów, jak ta pomoc miałaby wyglądać w praktyce¹⁹.

Nie zaskakuje konstatacja, że ambitne plany premiera w obliczu pandemii musiały jednak zostać porzucone lub co najmniej odłożone. Nie zmienia mimo to faktu, iż z analizy publicznych wystąpień Abe w okresie 8 lat jego urzędowania jako premiera wyłania się jasny obraz głównych założeń polityki demograficznej Japonii od 2012 roku. Jako główną przyczynę malejącego wskaźnika urodzeń Abe upatrywał brak możliwości pogodzenia kariery zawodowej z macierzyństwem oraz wysokie koszty edukacji dzieci. W celu poprawy rzeczzonej sytuacji rząd premiera Abe uruchomił program socjalny mający zapewnić bezpłatną opiekę żłobkową oraz przedszkolną, jak również uruchomił proces powstawania dodatkowych miejsc dla dzieci w ośrodkach opieki dziennej.

Mimo to postawiony już w 2015 roku cel, jakim było osiągnięcie wskaźnika urodzeń na poziomie 1,8, okazał się nierealny. Nie tylko że nie udało się uzyskać tak wysokiego wyniku, to jeszcze wskaźnik ten wyraźnie spadł w latach 2012–2020 odpowiednio z 1,41 do 1,33. Dodatkowo przez cały ten okres uwidoczniło się pogłębiające się starzenie społeczeństwa (rosnący wskaźnik osób powyżej 75. roku życia w całej populacji). Warte uwagi jest przy tym to, że pomijając kwestię edukacji, premier Abe nie przedstawił innych możliwych przyczyn malejącego przyrostu naturalnego w Japonii. Oceniając natomiast nową politykę demograficzną

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Policy Speech by the Prime Minister to the 201st Session of the Diet, January 20, 2020, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 20.01.2020 (27.04.2023).*

w odniesieniu do poprawy atrakcyjności życia w mniejszych ośrodkach miejskich i wiejskich, można na podstawie wskaźników dzietności stwierdzić, że ta zgłoszona w pierwszej kadencji inicjatywa nie doczekała się konsekwentnej realizacji i tym samym trudno uznać ją za sukces.

Założenia budżetowe a polityka prodzietnościowa w okresie 2012–2020

Analizowanych powyżej deklaracji i wystąpień premiera Abe nie sposób ocenić inaczej jak zamiaru budowy na użytek polityki wewnętrznej możliwie najszerszego poparcia wśród wyborców. Trudno nie przyznać, że wytknięcie i propagowanie określonych celów politycznych w tak zdefiniowanym polu aktywności publicznej znacząco ułatwia realizację zamierzonych działań. To z jednej strony. Z drugiej jednak, pozwala także trafniej przewidzieć i ocenić kierunki planowanych zamierzeń. Niewątpliwie pozostaje zarazem to, że o tym, w jakim stopniu wytknięte cele pokrywają się z ich realizacją, decydują mierzalne efekty, a nie zapewnienia. W tym przypadku nie ma zatem lepszego sprawdzianu polityki słów od analizy japońskiej polityki budżetowej pod kątem polityki prodzietnościowej.

Pierwsza istotna zmiana w przyjętym budżecie zaszła w styczniu 2013 roku, kiedy to przegłosowano poprawkę do budżetu uchwalonego na rok 2012. Pojawiła się wówczas pozycja *Zwiększenie wsparcia w zakresie wychowania dzieci, w tym zabezpieczenie środków dla personelu wychowawczego żłobków* w wysokości 56,1 mld jenów²⁰. Była to duża zmiana, gdyż budżet przegłosowany jeszcze w grudniu 2011 roku na rok budżetowy 2012 koncentrował się w dużej mierze na przeciwdziałaniu skutkom katastrofy w Fukushima. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w budżecie na rok 2013 nie przewidziano dodatkowych wydatków związanych z polityką prodzietnościową. Dopiero w budżecie uzupełniającym z grudnia 2013 roku rząd przeznaczył 168,5 mld jenów na *Zachęcanie kobiet do uczestnictwa na rynku pracy, wspieranie wychowania dzieci oraz środki zaradcze przeciw malejącemu wskaźnikowi urodzeń*. Pozycja ta została zresztą rozbita na dwie oddzielne kategorie: *Zachęcanie kobiet do uczestnictwa na rynku pracy* (na co przeznaczono 144,1 mld jenów) i *Wspieranie wychowania dzieci oraz środki zaradcze przeciw malejącemu wskaźnikowi urodzeń* w wysokości 24,4 mld jenów²¹.

²⁰ *Outline of the FY2012 Supplementary Budget*, Ministry of Finance (MOF), <https://www.mof.go.jp> (27.04.2023).

²¹ *Outline of the FY2013 Supplementary Budget*, MOF, <https://www.mof.go.jp> (27.04.2023).

Dopiero rok 2014 przyniósł inicjatywę premiera Abe w zakresie realizacji jednego z kluczowych programów prozdrowotnych, a mianowicie planu skrócenia czasu oczekiwania na miejsce dla dziecka w placówkach opiekuńczych. Według dostępnych danych w kwietniu 2014 roku ponad 21 tysięcy dzieci znajdowało się na listach oczekujących na miejsce w takich placówkach, z czego 84,5% stanowiły dzieci w wieku do 2 lat. W porównaniu z rokiem 2013 (22,7 tysięcy) nastąpił co prawda zauważalny spadek liczby dzieci oczekujących, jednak w ocenie Abe sytuacja ta nadal domagała się poprawy. Stąd w założeniu rządu problem oczekiwania na miejsce w placówce opiekuńczej miał zostać rozwiązany do roku 2017. Sprostaniu temu wyzwaniu miało pomóc stworzenie ok. 400 tysięcy miejsc w tych placówkach do końca 2017 roku. Ponieważ założono dodatkowo, że do końca tego samego roku Japonia będzie potrzebowała w tym celu około 69 tysięcy osób personelu wychowawczego, w związku z tym zaproponowano m.in.:

- wprowadzenie dwa razy do roku egzaminów uprawniających do sprawowania opieki nad najmłodszymi dziećmi;
- poprawę warunków pracy nauczycieli (opiekunów) przedszkolnych;
- stworzenie wsparcia finansowego dla kandydatów przygotowujących się do egzaminu na nauczyciela (opiekuna) przedszkolnego;
- zapewnienie zwiększonego wsparcia w zakresie ponownego zatrudnienia byłych nauczycieli przedszkolnych w ośrodkach szkolenia przyszłych kadr placówek przedszkolnych²².

Natomiast plan redukcji długości listy oczekujących znalazł odzwierciedlenie w preliminariach budżetowych na rok 2014. Przeznaczono w nich 1,9 biliona jenów na wsparcie dzieci oraz opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym. W budżecie tym pojawia się również kolejny ważny element polityki demograficznej premiera Abe, a mianowicie założenie redukcji kosztów edukacji, szczególnie edukacji wyższej. Temu celowi miało służyć zmniejszenie granicy dochodu z 9,07 mln jenów do 8,53 w grupie młodych osób mogących ubiegać się o nieoprocentowaną pożyczkę na pokrycie kosztów studiowania²³.

O ile budżet na 2015 rok stanowił w dużej mierze kontynuację dalszego finansowania wcześniej założonych celów, to już w budżecie na 2016 rok pojawiła się znacząca zmiana. Zgodnie z deklaracjami premiera Abe, na osiągnięcie wskaźnika dzietności na poziomie 1,8 zabezpieczono 183,5 mld jenów. Jednak sposób realizacji tego ambitnego celu nie

²² *For Achievement of the Zero Children Waiting List*, Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW), <https://www.mhlw.go.jp>, 07.04.2015 (27.04.2023).

²³ *Highlights of the Draft FY2014 Budget*, MOF, <https://www.mof.go.jp>, 24.12.2013 (27.04.2023).

odbiegał zasadniczo od wcześniej podejmowanych działań. Najwięcej ze wspomnianej sumy, bo aż 119,1 mld jenów, pozostawiono na zwiększenie możliwości zapewnienia opieki nad dziećmi, głównie poprzez stworzenie większej liczby miejsc w placówkach opiekuńczych dla najmłodszych. Przeznaczono również 19,7 mld jenów na nieoprocentowane stypendia dla studentów. Należy zaznaczyć, iż w budżecie tym zapewniono 47,8 mld jenów na stworzenie warunków umożliwiających łącznie macierzyństwo z pracą. Lwią część przedmiotowych środków zachowano jednak na stworzenie większej liczby miejsc opieki dziennej²⁴.

Uchwaleniu budżetu na rok 2016, w którym zarezerwowano wydatki na stworzenie 100 tysięcy miejsc dla dzieci w placówkach opieki dziennej, towarzyszyło równocześnie ogłoszenie przez Abe informacji, że w okresie poprzednich trzech lat powstało w Japonii już 300 tysięcy takich miejsc. Niezależnie od tego w preliminarzu budżetu zabezpieczono pokrycie wydatków związanych z realizacją procedury *in vitro* dla tych par, które zdecydują się na nią po raz pierwszy. W podobny sposób przewidziano wprowadzenie dla uboższych rodzin zniżki opłat za opiekę przedszkolną: połowę kosztów na pierwsze dziecko, brak opłat w przypadku kolejnych dzieci²⁵. Cytując premiera, działania te miały pomóc „zahamować tendencję do starzenia się społeczeństwa i spadku liczby urodzeń oraz pomóc stworzyć społeczeństwo, w którym wszyscy mieszkańcy będą mogli znaleźć swój cel w życiu”²⁶.

W 2017 roku nie odnotowano poważnych zmian w agendzie dotyczącej japońskiej polityki demograficznej. Widać to również na przykładzie budżetu, w którym oprócz kontynuacji wcześniejszych projektów, jedyną istotną zmianą było wydłużenie urlopu macierzyńskiego z 18 do 24 miesięcy w przypadku dziecka, dla którego zabrakło miejsca w placówce opieki dziennej²⁷. Nie inaczej było z budżetem na rok 2018. Znajdujemy w nim jedynie zabezpieczenie środków na utrzymywanie miejsc opieki dziennej dla 110 tysięcy dzieci, a docelowo dla 320 tysięcy. Dodatkowo mowa jest tu o podniesieniu wynagrodzenia dla osób opiekujących się dziećmi o 1%, jednak z zaznaczeniem, że zmiana ta ma wejść

²⁴ *Highlights of the Draft FY2016 Budget*, MOF, <https://www.mof.go.jp>, 29.03.2016 (27.04.2023).

²⁵ *Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe, March 29, 2016*, Kantei, <https://japan.kantei.go.jp>, 29.03.2016 (27.04.2023).

²⁶ 少子高齢化の流れに歯止めをかけ、誰もが生きがいを感じられる社会を創る[*Powstrzymajmy trend spadku liczby urodzeń i starzenia się społeczeństwa oraz stwórzmy społeczeństwo, w którym każdy będzie miał poczucie celu w życiu*], Kantei, 安倍内閣総理大臣記者会見; <https://www.kantei.go.jp>, 1.06.2016 (27.04.2023).

²⁷ *Highlights of the Draft FY2017 Budget*, MOF, <https://www.mof.go.jp>, 29.03.2016 (27.04.2023).

w życie od kwietnia 2019 roku, a więc w budżecie na rok 2018 nie przeznaczają się na ten cel dodatkowych środków. W omawianych preliminariach uwidocznione jest także zniesienie opłat za edukację wczesnoszkolną oraz zarezerwowanie środków, które pozwolą zwiększyć pulę osób mogących ubiegać się o bezzwrotne stypendium w trakcie studiów. Również tutaj napotyka się jednak zastrzeżenie, że zmiany te zostaną wprowadzone od kwietnia 2019 roku²⁸.

Budżet na rok 2019 stanowił kolejną odsłonę realizacji wcześniejszych zapowiedzi wyborczych. Na zapewnienie bezpłatnej edukacji przeznaczono kwotę 388,2 mld jenów. Kwota ta obejmowała dotacje na dzieci i ich wychowanie w wysokości 234,9 mld jenów. Na dalszą redukcję czasu oczekiwania na miejsce dla dziecka przeznaczono 33 mld jenów, a na poprawę warunków pracy osób zatrudnionych w placówkach dla najmłodszych dzieci zapewniono 20,6 mld jenów. Ten ostatni wydatek miał być *de facto* przeznaczony na wzrost wynagrodzeń o 1% (średnio 3000 jenów miesięcznie). Warto podkreślić, że w założeniach budżetowych uwzględniono zarazem wzrost przychodów związanych z podniesieniem podatku konsumpcyjnego z 8 do 10%, co miałoby zagwarantować zabezpieczenie środków na wspomniane wyżej wydatki²⁹. Z kolei budżet na rok 2020, który z powodu pandemii musiał być znacznie skorygowany, od samego początku zakładał 187,8 mld jenów na zapewnienie bezpłatnej opieki przedszkolnej i żłobkowej oraz aż 488,2 mld jenów na wsparcie bezpłatnej edukacji wyższej³⁰. Pomimo trudnej sytuacji i alokacji znacznych środków na walkę z pandemią COVID-19, udało się przy tym utrzymać te środki bez zmiany aż do końca roku.

Zakończenie

Analizując główne założenia budżetowe w okresie urzędowania premiera Abe, trudno nie zauważyć, że pozostają one zbieżne z jego publicznymi deklaracjami w przedmiotowym zakresie. Nawet bardzo powierzchowny ogląd pozwala bowiem stwierdzić, że planowane wydatki budżetowe odpowiadały w dużej mierze zapowiedziom premiera. Nie sposób jednak zarazem nie dostrzec, że głównych źródeł niskiej dzietności rząd Abe upatrywał w wysokich kosztach edukacji

²⁸ *Highlights of the Draft FY2018 Budget*, MOF, <https://www.mof.go.jp>, 22.12.2017 (27.04.2023).

²⁹ *Highlights of the Draft FY2019 Budget*, MOF, <https://www.mof.go.jp>, 18.01.2019 (27.04.2023).

³⁰ *Highlights of the Draft FY2020 Budget*, MOF, <https://www.mof.go.jp>, 20.12.2019 (27.04.2023).

oraz w trudnościach pogodzenia macierzyństwa z pracą zawodową. Stąd też widoczny nacisk na stworzenie większej liczby miejsc w placówkach opieki dziennej nad dziećmi oraz chęć kontynuowania tamże lepszego wynagradzania personelu wychowawczego.

Wprawdzie dostrzeżono związek przyczynowo-skutkowy między malejącym wskaźnikiem urodzeń w połączeniu ze starzejącym się społeczeństwem a wyzwaniem, jakie oba te procesy stanowią dla japońskiego systemu opieki zdrowotnej oraz systemu świadczeń emerytalnych, to jednak nie obserwuje się w japońskiej polityce wewnętrznej próby podjęcia radykalnej zmiany, jak dla przykładu otwarcie się kraju na migrację. W to miejsce celem kluczowych inicjatyw rządów Abe stało się m.in. pobudzenie dzietności, a co za tym idzie, poprawa w stosunkowo nieodległej perspektywie sytuacji demograficznej kraju. Nawet jeżeli przyjąć, że skuteczność tak sformułowanej polityki pozostaje – ze względu na krótką perspektywę czasu – jeszcze trudna do zweryfikowania, to już teraz analiza wyznaczonych przez rząd(y) Abe kierunków pozwala wskazać, jakich zmian w najbliższej przyszłości można, czy też, precyzyjniej mówiąc, należy oczekiwać.

Stąd nie jest błędna ocena, że na obecnym etapie można zinterpretować politykę demograficzną Japonii jako hołdowanie złudnemu przeświadczeniu, iż wprowadzenie określonych bodźców prorodzinnych przełoży się automatycznie na zakładane efekty. W świetle zgromadzonego materiału statystycznego wolno jednak przyjąć, że żadne z praktykowanych obecnie w japońskiej polityce społecznej rozwiązań nie tylko że nie może uchodzić za prowadzące do skutecznego i długofalowego odwrócenia w Kraju Kwitnącej Wiśni stanu zapaści, co wręcz nawet upoważniać do wyrażenia w tym zakresie ostrożnego optymizmu. Stąd też nieskuteczność wdrażanych rozwiązań o charakterze socjoekonomicznym uprawnia przyjęcie sądu, że najwidoczniej społeczeństwu japońskiemu potrzebna jest najpierw kulturowa zmiana postrzegania paradygmatu więzi koniecznej, *vinculum substantiale*, między demograficzną racją stanu państwa a zachowaniem zamożności jego społeczeństwa.

Bibliografia

- Atoh, M., *Japan's Population Growth During the Past 100 years* [w:] *The Demographic Challenge: Handbook About Japan*, Leiden 2008, eds. F. Coulmas [i in.].
- Basic Policy (Cabinet Decision on October 7, 2015), October 7, 2015*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 7.10.2015 (27.04.2023).
- For Achievement of the Zero Children Waiting List*, Ministry of Health, Labour and Welfare, <https://www.mhlw.go.jp>, 7.04.2015 (27.04.2023).
- Highlights of the Draft FY2014 Budget*, Ministry of Finance, <https://www.mof.go.jp>, 24.13.2013 (27.04.2023).

- Highlights of the Draft FY2016 Budget*, Ministry of Finance, <https://www.mof.go.jp>, 29.03.2016 (27.04.2023).
- Highlights of the Draft FY2017 Budget*, Ministry of Finance, <https://www.mof.go.jp>, 29.03.2016 (27.04.2023).
- Highlights of the Draft FY2018 Budget*, Ministry of Finance, <https://www.mof.go.jp>, 22.12.2017 (27.04.2023).
- Highlights of the Draft FY2019 Budget*, Ministry of Finance, <https://www.mof.go.jp>, 18.01.2019 (27.04.2023).
- Highlights of the Draft FY2020 Budget*, Ministry of Finance, <https://www.mof.go.jp>, 20.12.2019 (27.04.2023).
- Inauguration of the Third Abe Cabinet – Press Conference by Prime Minister Abe, December 24, 2014*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 24.12.2014 (27.04.2023).
- Japan GDP 1960–2023*, Macrotrends, <https://www.macrotrends.net> (27.04.2023).
- New Year's Reflection by Prime Minister Shinzo Abe January 1, 2016*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 1.01.2016 (27.04.2023).
- Outline of the FY2012 Supplementary Budget*, Ministry of Finance, <https://www.mof.go.jp>, (27.04.2023).
- Outline of the FY2013 Supplementary Budget*, Ministry of Finance, <https://www.mof.go.jp>, (27.04.2023).
- Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 190th Session of the Diet, January 22, 2016*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 22.01.2016 (27.04.2023).
- Press Conference by Prime Minister Abe, Friday, September 25, 2015*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 25.09.2015 (27.04.2023).
- Press Conference by Prime Minister Abe, Friday, November 21, 2014*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 21.11.2014 (27.04.2023).
- Press Conference by Prime Minister Abe, November 1, 2017*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 1.11.2017 (27.04.2023).
- Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe, March 29, 2016*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 29.03.2016 (27.04.2023).
- Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 196th Session of the Diet, January 22, 2018*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 22.01.2018 (27.04.2023).
- Policy Speech by the Prime Minister to the 201st Session of the Diet, January 20, 2020*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 20.01.2020 (27.04.2023).
- Population Estimates by Age (Five-Year Groups) and Sex – November 1, 2022 (Final estimates), April 1, 2023 (Provisional estimates)*, e-Stat. Statistics of Japan, <https://www.e-stat.go.jp>, 20.04.2023 (27.04.2023).
- Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe, December 26, 2012*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 26.12.2012 (27.04.2023).
- Speech by Prime Minister to the 187th Session of the Diet Monday, September 29, 2014*, Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), <https://japan.kantei.go.jp>, 29.09.2014 (27.04.2023).
- Tsutsui J., *Work and Family in Japanese Society*, Singapore 2020.
- 「地方創生」目指す安倍内閣——地方の人口減少を克服できるか [*Gabinet Abe dąży do „rewitalizacji regionu” – czy może przewyciężyć spadek liczby ludności wiejskiej?*], nippon.com, <https://www.nippon.com>, 24.10.2014 (27.04.2023).

人口動態統計速報, [*Biuletyn Statystyczny*], Ministry of Health, Labour and Welfare, <https://www.mhlw.go.jp>, 28.02.2022 (27.04.2023).
令和3年(2021). 人口動態統計月報年計(概数)の概況 (2021. *Przegląd miesięcznych raportów statystyk życiowych w sumie rocznej (w liczbach przybliżonych)*), Ministry of Health, Labour and Welfare, <https://www.mhlw.go.jp>, s. 27, 2021 (27.04.2023).
少子高齢化の流れに歯止めをかけ、誰もが生きがいを感じられる社会を創る
[*Powstrzymajmy trend spadku liczby urodzeń i starzenia się społeczeństwa oraz stwórzmy społeczeństwo, w którym każdy będzie miał poczucie celu w życiu*], Prime Minister of Japan and His Cabinet (Kantei), 安倍内閣総理大臣記者会見, <https://www.kantei.go.jp>, 1.06.2016 (27.04.2023).

Between low fertility and increased life expectancy in Japan. On raising the profile of demographic policy during the Shinzō Abe governments 2012–2020

Abstract

Based on the demographic trends in Japan during the times of Shinzō Abe and after his departure from power in September 2020, it can be concluded that also during his long rule, neither a permanent break in the decline in the birth rate nor a halt to the shrinking of the country's population were successful. Despite this, it seems reasonable to present the current state of demographic changes in Japan in the light of Japanese sources and, on its basis, with reference to the instruments of social policy, to analyze what has been (not) done in the title regard. All because these consequences do not only affect the Land of the Rising Sun. Therefore, by serving as an example, they enable, on the one hand, a more accurate recognition of the causes of the processes in question, and on the other hand, they allow for the assessment of the effectiveness of the measures being implemented, which would also be applicable in other countries in the course of correcting their own demographic policy.

Keywords: demographic policy, demographic crisis, Japan, Shinzō Abe