

İKİNCİ ABE İKTİDARINDA JAPONYA'DA GÖÇ POLİTİKASI AÇILIMININ SİYASİ BOYUTLARI: YABANCI BAKICI ALIMI ÖRNEĞİ

THE POLITICAL DIMENSIONS OF IMMIGRATION POLICY OPENING UNDER THE SECOND ABE ADMINISTRATION: THE CASE OF ADMISSION OF FOREIGN CAREGIVERS

Kıvılcım ERKAN

Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi
Uluslararası İlişkiler Bölümü
erkankivilcim@nevsehir.edu.tr
ORCID: 0000-0002-2752-4176

ÖZ

Geliş Tarihi:
02.11.2022

Kabul Tarihi:
12.12.2022

Yayın Tarihi:
30.12.2022

Anahtar Kelimeler
Göç, Japonya,
Yabancı Bakıcılar,
Şinzo Abe

Keywords
Immigration,
Japan, Foreign
Caregivers, Shinzo
Abe

Dünya’da birçok gelişmiş ülke nüfus yaşlanması ve işgücü eksikliğine bağlı olarak yabancı sağlık görevlisi kabul etmektedir. Dünya’da en hızlı nüfus yaşlanmasına sahip olan Japonya ise uzun yıllar yurt dışından yaşlı bakım görevlisi alımına karşı direnmiştir. Ancak, ikinci Abe iktidarı döneminde yabancı bakım görevlilerinin artırılmasına yönelik oluşturulan yeni programlar yabancı bakıcıların sayılarının büyük ölçüde artırılmasını, bakıcıların geldikleri ülkelerin çeşitlendirilmesini ve onların kalıcı oturma erişimleri yani Japon toplumunun kalıcı bir parçası haline gelmeleri mümkün kılınmıştır. Çalışmanın amacı Japonya’nın göç politikasında yaşanan bu dönüşüme sebep olan faktörlerin açıklığa kavuşturulmasıdır. Bu doğrultuda politika yapım süreci Japon hükümetinin yayımladığı raporlar, gazeteler ve diğer halka açık kaynaklar kullanılarak takip edilmiştir. Araştırmanın temel bulgusu, Japonya örneğinde göç politikası dönüşümüne sebep olan faktörlerin demografik ve ekonomik değişikliklerden ziyade siyasi olduğunu ortaya koymaktadır. Şinzo Abe tarafından aktif bir şekilde kullanılan başbakanlık merkezli politika yapım modeli, sağlık sektöründeki işçi sendikalarının çıkarlarını koruyan ve yabancı göçmen alımına yönelik muhafazakâr bir tutum sergileyen bürokratik aktörlerin ekarte edilmesine yol açmış ve ekonomik çıkar gruplarının talepleri doğrultusunda politika oluşturulmasını mümkün kılmıştır.

ABSTRACT

Many developed countries accept foreign healthcare workers due to the aging population and labour shortages. Japan, the fastest aging population in the world, has resisted the recruitment of elderly care workers from abroad for many years. This was seen as an extension of Japan's closed and conservative immigration policy. However, under the second Abe administration, new programs were initiated to increase the number of foreign caregivers, diversify the caregivers' country of origin and pave the way for caregiver's access to permanent residency, that is, to enable them to become permanent members of Japanese society. This study aims to clarify the factors that have led to this transformation in Japan's immigration policy. To this end, the policy-making process was traced using reports published by the Japanese government, newspapers, and other publicly available sources. The study's main finding is that in Japan, the drivers of immigration policy transformation are political rather than demographic and economic changes. The prime minister-centred policy-making model, effectively used by Shinzo Abe, has led to the exclusion of bureaucratic actors that take a conservative stance on immigration to protect the interests of labor unions. This, in turn enabled the executive to formulate an immigration policy in line with the demands of economic interest groups.

DOI: <https://doi.org/10.30783/neysosbilim.1198470>

Atf/Cite as: Erkan, K. (2022). İkinci Abe İktidarında Japonya’da göç politikası açılımının siyasi boyutları: Yabancı bakıcı alımı örneği. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 12(4), 2498-2516.

Giriş

Dünya’da birçok gelişmiş ülke nüfus yaşlanması ve işgücü eksikliği nedeniyle yurt dışından sağlık görevlisi kabul etmektedir. Dünya’da en hızlı yaşlanan nüfusa sahip olan Japonya ise uzun yıllar yaşlı bakım görevlisi alımına karşı direnmiştir. Bu tutum Japonya’nın kapalı ve muhafazakâr göç politikasının bir uzantısı olarak görülmekteydi. Zira İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, hızlı ekonomik kalkınma ve büyüme sürecinde Japonya, Batı Avrupa ülkeleri gibi, yurt dışından yabancı işçi kabul etmemiştir. 1980’lerin sonunda Japon yenindeki değer artışına ve küçük ve orta ölçekli Japon firmalarında yaşanan kronik işgücü eksikliğine bağlı olarak, yasadışı göç artmıştır. Bunun sonucunda ise, 1990’da yeni bir göç kanunu yürürlüğe girmiş ve Japonya kısmi bir şekilde uluslararası göçe açılmıştır. Ancak, yeni kanunda etnik kökeni Japon olanlara veya belirli nitelikli sektörlerde çalışan yabancılara aile birleşimi ve kalıcı oturma erişim gibi ayrıcalıklar tanınırken, düşük vasıflı sektörlerde yabancı işçi alımını geçici göçmen işçi programı yolu ile yürütülmüştür. 1990 sisteminde yaşlı bakım mesleğinde ise, bazı istisnai durumlar hariç, yabancılara istihdamına izin verilmemiştir.

2000’li yıllara gelindiğinde, Japonya’nın demografik dönüşümü belirgin hale gelmiş ve ülkedeki yaşlı nüfusu büyük bir hızla artış göstermeye başlamıştır. Bu dönüşümün yaratacağı sıkıntıları öngören devlet ise yeni bir uzun vadeli bakım sigortası oluşturmuştur. Sonuç olarak artık, yaşlı bakımı veya uzun vadeli bakım devletin vatandaşlarına sağladığı bir sosyal güvence haline gelmiştir. Aynı zamanda, yaşlı bakım görevlileri için devlet tarafından desteklenen yaşlı bakım tesislerinde ve özel sektörde istihdam alanları açılmıştır. Fakat hızla yaşlanan nüfus ve yaşlı bakım görevlisi mesleğinin ağır çalışma koşulları bu alanda kronik bir işgücü eksikliği doğurmuştur. Buna rağmen Japonya çareyi yabancı bakıcı almakta aramamıştır. 2008 yılında, Japonya Endonezya ve Filipinler ile yaptığı ekonomik işbirliği anlaşmaları çerçevesinde ticari çıkarlarını korumak için bu ülkelerden hemşire ve yaşlı bakım görevlisi ‘adayları’ kabul etmeye başlamıştır. Daha sonra 2014’de, bu uygulama Vietnam ile başlatılmıştır. Ancak alım sayılarının düşük olması ve gelenlerin büyük bir kısmının birkaç yıldan sonra ülkelere geri dönmesi, bu sistemin sembolik nitelikte olduğunun göstergesi sayılabilir. Kısacası, zorlayıcı demografik ve ekonomik nedenlere rağmen, Japonya, yabancı bakıcı alımını ikinci Abe hükümeti iktidara gelene kadar arttırmamıştır.

Önceki çalışmaların çoğu Japonya’nın göç politikasını muhafazakâr ve kapalı olarak değerlendirip bu kapallığı toplumda yaygın olarak kabul gören milli kimlik anlayışı ile açıklamıştır. Bu anlayışa göre Japonya İkinci Dünya Savaşından sonraki hızlı ekonomik kalkınmasını, yüksek kaliteli eğitim seviyesini ve düşük suç oranını toplumun etnik ve kültürel açıdan homojen bir yapıya sahip olmasına borçludur (Arakaki, 2008). Dolayısıyla, bu homojen yapının bozulmaması için de yabancılara kalıcı oturma veya vatandaşlık edinmeleri zorlaştırılmış, mülteci kabulü yapılmamış ve İmparatorluk döneminden kalan azınlıklar ve diğer yabancılar için de uyum politikaları geliştirilmemiştir (Kondo, 2015). Japonya’nın yabancı bakıcılara iş gücü piyasasını açmamasının sebebi de milli kimlik anlayışı ile açıklanmıştır (Peng, 2016). Bakıcılık gibi düşük vasıflı sektörlerde çalışan yabancılara ise kalıcı oturma başvurma hakkı bile tanınmamaktadır. Milli kimlik anlayışına ek olarak da bazı diğer çalışmalar, sağlık sektöründeki işçi sendikalarının yabancı bakıcı alımını engellemek için bürokrasiye ve siyasilere baskı yaptığını da ileri sürmektedir (Vogt, 2007; Hosono, 2011; Akashi, 2014).

Ancak, ikinci Abe iktidarı döneminde görülen göç politikası açılımları bu çalışmaların öne sürdüğü iddiaları geçersizleştirmektedir. Yeni çıkarılan yasalar ile yüksek vasıflı işçilerin kalıcı oturma başvurabilmeleri için artık sadece bir yıl Japonya’da ikamet etmeleri yeterlidir. 1990’larda gerekli ikamet süresi on yıldır. Yine, 2019’da yürürlüğe giren özel beceriler vizesi ile artık inşaat ve gemi inşaatı sektörlerinde çalışan geçici göçmen işçiler de on yıl ikamet süresinden sonra kalıcı oturma başvurma hakkı kazanabileceklerdir. Bunun öncesinde geçici göçmen işçilere kalıcı oturma başvurma hakkı tanınmamaktaydı. Bunun yanı sıra 2016’dan beri yabancı bakıcıların sayılarının büyük ölçüde artırılması hedeflenmiştir. 1990’daki göç kanununa göre bakıcılık sektöründe, bazı istisnai durumlar hariç, yabancılara istihdamına müsaade edilmemekteydi. Eğer, Japon toplumunun homojen yapısını koruma isteği hala geçerli olsaydı, göç politikasındaki bu açılımlar da mümkün olmazdı. Dolayısıyla, İkinci Dünya Savaşı sonrası Japonya’nın göç politikasını açıklamakta yaygın olarak kullanılan milli kimlik anlayışı, 21. yüzyılın başlangıcındaki yeni gelişmeler ışığında açıklayıcı özelliğini yitirmiştir diyebiliriz.

Özellikle İkinci Abe iktidarı dönemindeki göç politikası değişikliklerine odaklanan çalışmalar azdır. Bazı çalışmalar bu açılımları eski tutucu politikaların devamı olarak görmektedir. Endoh’ya (2019) göre Japonya

işgücü eksikliğini hala büyük ölçüde geçici göçmen işçiler yolu ile gidermektedir ve bunun sebebi yabancıların topluma yerleşimlerinden doğacak maliyetlerin (kamu hizmetlerinden faydalanma, sosyal güvenceye erişim gibi) önlenmek istenmesidir. Ancak bu tespit bakıcılık sektörü için geçerli değildir çünkü yeterli mesleki ve dil bilgisine sahip geçici göçmenlere de kalıcı oturma başvurma hakkı tanınmaktadır. Akashi'ye (2017) göre yabancı bakıcı alımındaki açılımın sebebi işgücü eksikliği ve nüfus yaşlanmasıdır. Bakıcılık sektöründeki işgücü eksikliği ve nüfus yaşlanması 2000'den beridir var olan durumlar olup göç politikasında açılmaya neden olmamıştır. Son olarak, Song (2020) ise başbakan Şinzo Abe'nin liderlik özelliklerinin göç politikasında açılmaya neden olduğunu iddia etmektedir. Ancak bu açıklamada yeterli değildir çünkü eğer politika yapım sürecini belirleyen kanunlar lidere politikayı etkileme yönünde bir yetki tanımasaydı, politika değişikliği gerçekleşmeyecekti. Dolayısıyla, önceki çalışmaların çoğu Japonya'nın göç politikası dönüşümünün bir yönünü açıklarken, ana faktöre ışık tutmamaktadır. Bu çerçevede, bu çalışmanın amacı uluslararası göç politikası yazınındaki bu boşluğu doldurmaktır. Bunun yanı sıra, Japonya'nın göç politikasının Türkiye'de iyi anlaşılması göç alanında Türkiye ve Japonya arasında işbirliğinin geliştirilmesini de sağlayabilir. Dolayısıyla, çalışmanın bir başka amacı da bu konuda Türkiye'de bilgi birikimi oluşturmaktır.

Bu çalışmanın konusu ikinci Abe iktidarı döneminde yabancı bakıcı alımına yönelik açılmanın altında yatan faktörlerin açıklığa kavuşturulmasıdır. Bu doğrultuda politika yapım süreci Japon hükümetinin yayımladığı raporlar, gazeteler ve diğer halka açık kaynaklar kullanılarak takip edilmiştir. Araştırmanın temel bulgusu, Japonya örneğinde göç politikası dönüşümüne sebep olan faktörün demografik (nüfus yaşlanması) ve ekonomik değişikliklerden (işgücü eksikliği) ziyade, siyasi olduğu yönündedir. Japonya'da nüfus yaşlanması ve yaşlı bakım alanındaki işgücü eksikliği 2000'li yılların başından beri süregelmekte olup ikinci Abe iktidarı dönemine kadar göç politikası dönüşümünü tetiklemeye neden olmamıştır. İkinci Abe iktidarı döneminde etkili bir şekilde kullanılan başbakanlık merkezli politika yapım modeli, yabancı göçmen alımına yönelik muhafazakâr bir tutum sergileyen ve işçi sendikalarının çıkarlarını koruyan bürokratik aktörlerin ekarte edilmesine yol açmış ve başbakanlığın yaşlı bakım alanında aktif olan işletmelerin talepleri doğrultusunda politika oluşturmasını mümkün kılmıştır. Bu çalışmanın geri kalanında önce İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Japonya'nın göç politikasının temel özellikleri ele alınacak, daha sonrasında yabancı bakıcıların alımını arttırmaya yönelik başlatılan programların detayları anlatılacaktır. En son bölümde ise göç politikası değişikliğini tetikleyen demografik, ekonomik ve siyasi faktörler üzerinde durulacaktır.

Japonya'nın Göç Politikasının Genel Özellikleri (1945-2012)

İkinci Dünya Savaşı'ndan 1990'a kadar olan dönemde, Japonya resmi olarak kalıcı oturma yolu ile yabancı göçmen kabul etmemiştir. Bu dönemde ülkedeki en büyük yabancı topluluğunu oluşturan Koreli azınlık savaş bitmeden Japonya'ya giriş yapmış ve savaş sonrası benimsenen ayrımcı ve dışlayıcı yasalar ile Japon vatandaşlığından çıkarılmışlardır. Savaş sonrasında, dönemin Japon hükümetinin ve Amerikan işgal güçlerinin Korelilere yurtlarına dönmesi konusunda yaptığı baskının sonucunda büyük çoğunluk dönmüş, fakat kalan 600 bin civarı Koreli ise yabancı uyruklu olarak kayıt altına alınmıştır. Korelilerin yasal oturma statüsü meselesi de 1964'de onlar için özel olarak çıkarılan 'özel kalıcı oturma statüsü' ile çözülmüştür (Chung, 2010, s. 63-89). 1992'den itibaren bu özel kalıcı oturma statüsü 1951'deki San Francisco Barış Anlaşması ile vatandaşlık statüsünü kaybeden ve Japonya'da kalmayı tercih eden tüm yabancılar için uygulanmaya başlamıştır (Ogawa, 2011, s. 141).

Koreliler dışında, Japonya istisnai olarak Hindi-Çini mülteci krizi sürecinde Batılı ülkelerin baskısı ile on bir bin civarında Hindi-Çini mültecisini kabul etmiştir (Koizumi, 1992, s. 124). Bu istisnai ve dış baskı sonucunda yapılan alım dışında, 1990 öncesi, Japonya'nın bir göç politikası bulunmamaktaydı. Bu dönemde oldukça az sayıda yabancıyı sadece belirli nitelikli sektörlerde geçici olarak istihdamına izin verilmiştir. Örneğin, 1989 yılında sadece 72 bin yabancıya çalışma izni verilmiştir (Morita & Sassen, 1994, s. 160). 1990'dan önceki göç kanununda var olan kalıcı oturma statüsü ise hiçbir yabancıya verilmemiştir (Kondo, 2002, s. 417).

1980'lerin ikinci yarısından itibaren Plaza Anlaşmaları sonucunda değeri artan Japon yeni ve küçük ve orta büyüklükteki imalat şirketlerinde yaşanan işgücü eksikliği nedeniyle Japonya'da yasadışı göç artmıştır (Yamanaka, 1993, s. 73-74). Bu artış ülkede göç politikasının revize edilmesi gerektiği yönündeki tartışmaları da beraberinde getirmiş ve sonuç olarak da 1990'da yeni Göç Kontrolü ve Mülteci Tanıma Kanunu (kısacası, Göç ve Mülteci Kanunu) yürürlüğe girmiştir (Chiavacci, 2012, s. 35). Bu kanunun ortaya koyduğu yeni

oturum statüleri ile Japonya kısmi olarak yabancı göçe açılmıştır. Öncelikle, Japon soyundan gelen (*Nikkeijin*) yabancılar için yeni bir ‘uzun süreli oturum’ statüsü oluşturulmuştur. Bu oturum statüsü sahiplerine statülerini sınırsız kez uzatma, aile üyelerini (eş ve çocuk) beraberlerinde getirme ve diledikleri işte çalışma gibi haklar tanınmıştır (Yamanaka , 2003, s. 133).

1990 kanunu Nikkeijin dışındaki yabancıların sadece belirli nitelikli mesleklerde istihdamına müsaade etmesi bakımından seçici bir göçmen politikası oluşturmuştur diyebiliriz. Kanunda on dört sektör teknik ve özel bilgi gerektiren sektör olarak belirlenmiş ve bu sektörlerde yabancıların istihdamına izin verilmiştir. Oturum izni de istihdam durumuna bağlı kılınmıştır. Bu sektörler: beşerî bilimler ve uluslararası hizmet uzmanları, firmalar arası transfer, mühendis, öğretim elemanı, profesör, vasıflı işçi, dini aktiviteler, araştırmacılar, yatırımcılar ve şirket idarecileri, artist, eğlendirici/animatör, gazeteci/muhabir, hukuk ve muhasebe hizmetleri, tıbbi hizmetlerdir (Kondo, 2008, s. 5). Ancak tıbbi hizmetler sektörü ise yaşlı bakım görevlisi mesleğini kapsamamaktaydı (Yamazaki, 2006, s. 9).

1990 kanununa göre, ekonomik aktivitelerine sınır getirilmeyen yabancılar ise Japon vatandaşlarının eşleri ve çocukları, kalıcı oturum statüsüne sahip yabancılar ve kalıcı oturum statüsüne sahip yabancıların eşleri ve çocuklarıdır (Kondo, 2008, s. 9). Yine, kanuna göre yabancı öğrenciler de haftada yirmi beş saate kadar diledikleri işte çalışabilmekteydiler. Ancak bunun gibi bazı istisnai durumlar haricinde bakım görevlisi mesleği yabancılara kapalı tutulmuştur. Diğer bir deyişle, Japon devletinin yurt dışından yabancı bakıcı tedarik etmek gibi bir politikası bulunmamaktaydı.

Japonya ilk defa 2008’de yurt dışından yabancı bakım görevlisi almaya başlamıştır ancak bu sembolik alım nüfus yaşlanması ve işgücü eksikliği gibi nedenlerden ziyade Japonya’nın ticari çıkarlarını korumak adına yapılmıştır. 2007 ve 2008’de Japonya sırasıyla Endonezya ve Filipinler ile imzalanan Ekonomik İşbirliği Anlaşmaları sonucunda bu ülkelerden yabancı bakım görevlisi kabul etmeye başlamıştır. Japonya’nın Filipinler ile yaptığı ekonomik işbirliği anlaşmasının müzakere sürecini inceleyen bir çalışma, Filipinler hükümetinin Japonya’ya yabancı bakıcı ve hemşire göndermek istediğini ve Japon hükümetinin de bu isteği Filipinler’e ihraç ettiği otomobillere yönelik vergilerin kaldırılması koşulu ile kabul ettiğini tespit etmiştir (Hosono, 2011).

Japon Adalet Bakanlığı ekonomik işbirliği anlaşmaları çerçevesindeki bakıcı ve hemşire alımlarının amacını şöyle açıklamaktadır: ‘Adayların kabulü, hemşirelik ve bakım sektöründeki işgücü açığına bir yanıt değil, iki ülke arasındaki ekonomik faaliyetlerin koordinasyonunu güçlendirmek amacıyla Ekonomik Ortaklık Anlaşması’nın resmi çerçevesinde gerçekleştirilen istisnai bir durumdur.’ (MHLW, 2022). Dolayısıyla, bu anlaşmalar çerçevesinde yabancı bakıcı alımı bir göç politikası olarak değerlendirilmemektedir. Ayrıca, bu alımlara yıllık üst sınırlar (bakıcılar için ülke başına yıllık 300 kişi) konulmuş, bakıcıların kalıcı oturum elde edebilmeleri için Japon devletinin uyguladığı bakıcılık uzmanlık sınavını geçip, bakıcılık sertifikası alınması şartı konulmuştur. Bu sertifikayı dört sene içinde alamayan hemşire ve bakıcı adayları ülkelerine geri dönmek zorunda bırakılmışlardır. 2014’den itibaren Vietnam da programa dâhil olmuştur. Programın başlatıldığı 2008’den 2019’a kadar üç ülkeden toplamda beş bin yirmi altı bakıcı kabul edilmiştir (MHLW, 2022).

Bugün Japonya düşük vasıflı sektörlerde işgücü eksikliğini üç kaynak ile gidermektedir. Birincisi kaynak Nikkeijin olmuştur. Günümüzde Japonya’daki Nikkeijin’in çoğunluğu otomotiv ve elektronik eşya parçası üreten sanayilerde çalışmaktadır. İkinci kaynak ise yabancı öğrencilerdir, kanunen uluslararası öğrencilerin haftada yirmi beş saat istihdam edilmesine izin verilmekte ve yabancı öğrencilerin çoğu kasiyerlik, garsonluk ve süpermarket satış elemanı gibi işlerde çalışmaktadırlar. Üçüncü kaynak ise Teknik Stajyer Eğitim Programı (TSEP) olmuştur.

1990’da Göç ve Mülteci Kanununda ‘stajyer’ vizesinin oluşturulmasından sonra TSEP, 1993’te resmi olarak başlatılmıştır. 1960 ile 1973 yılları arasında Almanya’da uygulanan ‘Gastarbeiter’ (misafir işçi) programına oldukça benzeyen bir ‘geçici göçmen işçi’ programıdır. Programın resmi olarak açıklanan amacı Japonya’nın gelişmekte olan ülkelerle olan uluslararası işbirliğini geliştirmektedir. Japonya’ya ‘stajyer’ olarak gelen yabancılar belirli bir süre (günümüzde en çok beş yıl) çalışacak ve Japon firmalarında edindikleri bilgi ve becerileri kendi ülkelerine döndükten sonra bu ülkelerin ekonomik kalkınmasında kullanacaklardı (Kamibayashi, 2009, s. 40). Ancak bugün birçok uzmanın da kabul ettiği gibi TSEP aslında yurt dışında ayağı olmayan küçük ve orta büyüklükteki Japon işletmelerinin Asya ülkelerinden ucuz işgücü temin etmesini

sağlamak amacı ile oluşturulmuş bir 'geçici göçmen işçi' programıdır. TSEP ile kabul edilen göçmenlere yönelik insan hakları ihlalleri dolayısıyla, 2009'da stajyerlere resmi işçi statüsü verilmiş ve iş kanunlarının koruma kapsamına dâhil edilmişlerdir (Kamibayashi, 2018). Ancak, TSEP dâhilindeki insan hakları ihlalleri günümüzde de devam eden bir sorundur.

Dünyadaki bütün geçici göçmen işçi programları gibi de TSEP yabancı işçilerin haklarına sınırlamalar getirmektedir. TSEP ile gelen yabancılar süreleri dolduğunda ülkelerine dönmek zorundadırlar, başka vizeye geçiş yapamazlar veya kalıcı oturma başvurmazlar. TSEP rotasyon (devir daim) prensibi ile sürdürülür. Bu yol ile yabancı işçilerin Japonya'ya kalıcı bir biçimde yerleşmeleri önlenir. Ülkelerine dönen yabancıların yerine yenileri gelir. TSEP ile gelen yabancılar aile üyelerini beraberinde getiremezler. Bu da göçmenlerin ailelerinin Japonya'daki sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerinden faydalanmalarını kısıtlamak içindir. Son olarak da, TSEP'da geçici göçmen işçiler işveren değiştiremezler. Bunun sebebi, işverenlerin geçici göçmen işçilerin ilk istihdam dönemlerinde mesleki ve dil eğitiminin tüm masraflarını karşılamış olmalarıdır. Bu harcamaların karşılanması için göçmen işçilerin en az iki-üç yıl aynı işveren ile çalışması gerekmektedir. Dolayısıyla, bu kısıtlamaların amacı geçici göçmen işçilerin devlete ve işverene olan maliyetlerinin en az seviyeye indirgenmesidir (Kamibayashi, 2021, s. 197-207).

2017'de TSEP ile gelen geçici göçmen işçilerin toplam sayısı 251 bin kişi civarındaydı. Göçmen işçiler toplamda yetmiş yedi sektörde istihdam edilmekte olup en çok istihdam edildikleri ilk beş sektör makine ve metal işçiliği, dokumacılık ve giyim sektörü, inşaat, yiyecek üretimi ve paketleme, tarım ve balıkçılıktır. Yabancı göçmenlerin en çok geldikleri ilk beş ülke ise sırasıyla Vietnam, Çin, Filipinler, Endonezya ve Tayland'dır (METI, 2018).

TSEP, insan hakları ihlalleri sebebi ile uluslararası ve ulusal insan hakları örgütlerinden büyük eleştiriler almıştır. ABD Dış İşleri Bakanlığı'nın çıkardığı yıllık insan kaçakçılığı raporlarında defalarca bu programda zorla çalıştırma (forced labor) ve köle işçi (slave labor) kullanıldığını iddia etmiştir. 2017 yılındaki raporunda ise TSEP için şu ifadeleri kullanmıştır: "gerçekte bir misafir işçi programı olup, birçok göçmen hiçbir teknik beceri öğrenmemekte ve kötü muamele görmektedir. Bazı stajyerler ise zorla çalıştırılmaktadır." (US Department of State, 2017, s. 226) Japon Adalet Bakanlığı'nın kendi yaptığı araştırmaya göre, 2012 ve 2016 yılları arasında soruşturma altındaki işverenlerin yüzde altmış yedisi göçmen işçilere yönelik çalışma kanunlarını ihlal eden uygulamalarda bulunmuşlardır. En yaygın ihlaller ise işyerinde güvenlik ve sağlık koşulları, ücrete ve çalışma saatlerine ilişkin ihlaller olarak tespit edilmiştir (Verite, 2018, s. 6). Bu ihlallerin önlenmesi adına devlet 2016 yılında yeni bir Teknik Stajyer Eğitim Kanunu çıkarmıştır. Ancak bu kanunun etkilerinin anlaşılması için biraz daha zaman geçmesi gerekmektedir.

İkinci Abe İktidarında Yabancı Bakıcı Alımını Arttırmaya Yönelik Programlar (2012-2020)

İkinci Abe Hükümeti üç yeni program ile Japonya'daki yabancı bakıcıların sayısını arttırmayı hedeflemiştir. Bunlardan birincisi 2016'da Göç ve Mülteci Kanununun revize edilmesi suretiyle, yeni oluşturulan 'bakıcı' vizesidir. İkincisi, yine 2016'da bakıcılık mesleği TSEP'na, yani geçici göçmen işçi programına dâhil edilmiştir. Son olarak, 2018'de yine Göç ve Mülteci Kanununun revize edilmesi suretiyle oluşturulan özel beceriler vizesi kapsamında yabancı bakıcı alımı yapılmıştır. Bu programların sonucunda, yabancı bakıcıların sayıları artırılmış, bakıcıların geldikleri ülkeler çeşitlendirilmiş ve son olarak da kalıcı oturma elde etmeleri mümkün kılınmıştır.

2016 yılında Göç ve Mülteci Kanunu revize edilmiş ve bakıcılık teknik ve özel bilgi gerektiren sektörler arasına konulmuştur. Yabancıların bu vizeyi alabilmeleri için Japonya'da bakıcılık alanında eğitim veren en az iki yıllık bir kurumdan mezun olmaları gerekmektedir. Yani, öncesinde öğrenci vizesi ile Japonya'da yaşamış ve okumuş olmaları gerekmektedir. Vizenin alımı için gerekli olan mesleki koşul bakıcılık sertifikasının alınması ve Japonca dil yeterlilik sınavının N2 seviyesinin geçilmesidir. Bakıcı vizesine sahip kişiler işveren değiştirebilir, aile üyelerini beraberinde getirebilir ve kalıcı oturma başvurabilirler. Bu vizeye bütün ülkelerin vatandaşları başvurabilmekte ve alımlarda kota uygulanmamaktadır (MHLW, 2022). Mart 2020'de bakıcılık vizesine sahip kişilerin sayısı sadece yirmi üç kişidir (ISAJ, 2022, s. 6).

İkinci olarak da, yukarıda özellikleri anlatılan TSEP'na bakıcılık mesleğinin de dâhil edilmesidir. Yukarıda anlatıldığı üzere bu program bir geçici göçmen işçi programıdır ve dolayısıyla işçilerin haklarını kısıtlar.

Teknik stajyer olarak gelen bakıcılar Japonya’da en fazla beş sene çalışabilirler, aile üyelerini beraberinde getiremezler ve işveren değiştiremezler. Alım için gerekli koşul Japonca dil yeterlilik sınavının N4 seviyesini geçmek ve kendi ülkesinde daha önce bakıcılık işi yapmış olmaktır (MHLW, 2022). Kısacası alım koşulları bakıcılık vizesine kıyasla gevşek tutulmuştur. Günümüzde Japonya sadece belirli Asya ülkelerinden teknik stajyer kabul etmektedir. Teknik stajyer kotaları işverenin çalıştırdığı tam zamanlı eleman sayısına göre belirlenmektedir ve yıllar ilerledikçe artırılmaktadır. Örneğin, 201 ve 300 arası tam zamanlı çalışanı olan bir işletme ilk senesinde çalışan sayısının 15 kadar teknik stajyer kabul edebilir, yani toplam işçi sayısının yüzde beş ve sekiz arası yabancı bakıcı istihdam edebilirler (OTTT, 2022). TSEP ile gelen bakıcılar, özel beceriler vizesine geçiş yaparak oturma süresini uzatabilmektedirler. Programın bakıcılık sektörüne uygulanmasından Ocak 2020’ye kadar olan dönemde toplamda 9 bin 3 yüz kişi kabul edilmiştir (MHLW, 2020).

Son olarak, Abe hükümeti 2018 yılında, göç kanununa iki kademeli yeni bir özel beceriler vizesi eklemiştir. Bu vize, bakıcılık da dâhil olmak üzere işgücü eksikliği yaşanan on dört sektör için oluşturulmuştur. Özel beceriler vizesi 1 ve 2 olmak üzere iki kademedir oluşur. İkinci kademe bakıcılara açık değildir. Birinci kademe vizesine sahip kişiler en fazla beş yıl Japonya’da ikamet edebilmekte, aile üyelerini beraberinde getirememekte fakat işveren değiştirebilmektedirler. Alım için Japonca dil sınavının N4 seviyesini ve bakım tesisleri tarafından yapılan mesleki sınavı geçmek gerekir. Fakat TSEP ile üç sene bakıcılık yapmış kişiler dil ve mesleki yeterlilik sınavına tabi tutulmaksızın otomatik olarak özel beceriler vizesi 1’e geçebilmektedirler (MHLW, 2022). Bu yöntemle 2019 yılından itibaren beş yıl içinde altmış bin yabancı bakıcı alımı yapılması planlanmaktadır. Özel beceriler vizesi ile Japonya yine belirli Asya ülkelerinden bakıcı kabul etmektedir. 2019’da özel beceriler vizesinin yürürlüğe girmesinden 2022 Mart ayına kadar olan dönemde toplamda yedi bin civarı kişi birinci kademe özel beceriler vizesi ile Japonya’da bakıcı olarak alınmıştır (ISAJ, 2022, s. 7-17). Özel beceriler vizesine sahip yabancı bakıcılar bakıcılık sertifikası almaları halinde kalıcı oturma ve istihdam elde edebilmektedirler (Asahi Shimbun, 2018). Bu yeni programlar kâğıt üzerinde kalmamış birkaç yıl içinde Japonya’ya gelen yabancı bakıcı sayılarında ciddi artışlara neden olmuştur. Tablo 1, Japonya’nın yabancı bakıcı almak için kullandığı dört yöntemi kıyaslamaktadır.

Göç Politikası Açılımını Tetikleyen Faktörler

Demografik dönüşüm

Japonya’da son otuz yıldır ciddi bir demografik dönüşüm yaşanmaktadır. Azalan doğum oranı ve ortalama yaşam süresinin uzaması nüfus yaşlanması ve küçülmesinin iki temel sebebidir. 2020’de Japonya’da toplam nüfus 125 milyon civarı olup 65 yaş ve üstünün nüfusu ise 36 milyon civarındaydı, bu da toplam nüfusun yüzde 28 civarına tekabül etmekteydi. 75 yaş ve üstü nüfus 18 milyon civarı olup, toplam nüfusun yaklaşık yüzde 15’ni oluşturmaktadır. Japon hükümetinin tahminlerine göre 2065’de her 2,6 kişiden biri 65 yaş ve üstü ve her 3,9 kişiden biri ise 75 yaş ve üstü olacaktır (JCO, 2021).

Nüfus yaşlanmasının sağlık sektörü üzerinde yarattığı mali yük nedeniyle devlet 2000 yılında kamu uzun vadeli yaşlı bakım sistemini yürürlüğe koymuştur. Bu sistem ile 65 yaş ve üstü ve 40 yaş üstü olup da yaşlanma sebebiyle sağlık sorunları yaşayan bireyler uygun ücretlerde aile dışı yaşlı bakım hizmeti alabilir hale gelmiştir. Son yıllarda gittikçe artan sayıda kişi bu bakım hizmetinden faydalanmaktadır. Bu sistem ihtiyaç sahipleri için aile dışı bakım hizmetine erişimi kolaylaştırmıştır. Buna ek olarak, Japonya’da geleneksel aile yapısındaki değişiklikler, kadınların istihdama katılımının artması ve toplumda yaşlı bakımına olan değer yargılarının değişmesi sonucunda aile dışı yaşlı bakım hizmetine olan talepte bir artış görülmektedir (Vogt, 2018, s. 22-23). Yaşlı bakım hizmeti kullanıcılarının sayısında büyük bir artış görülmektedir. Japonya’nın Sağlık Çalışma ve Refah Bakanlığı’nın verilerine göre 2000’de devlet bakım hizmeti kullanıcılarının sayısı toplamda 1 milyon 490 bin civarı iken, 2019’da toplam kullanıcı sayısı 4 milyon 730 bin kişiye ulaşmış, yani neredeyse on yıllık bir sürede üç kattan fazla artış göstermiştir (MHLW, 2020, s. 3). 2025’de devlet 8 milyon kişinin kamu uzun vadeli bakım sisteminden faydalanmasını beklemektedir.

Tablo 1. Japonya'da Yabancı Bakım Görevlisi Alımı için Uygulanan Dört Program

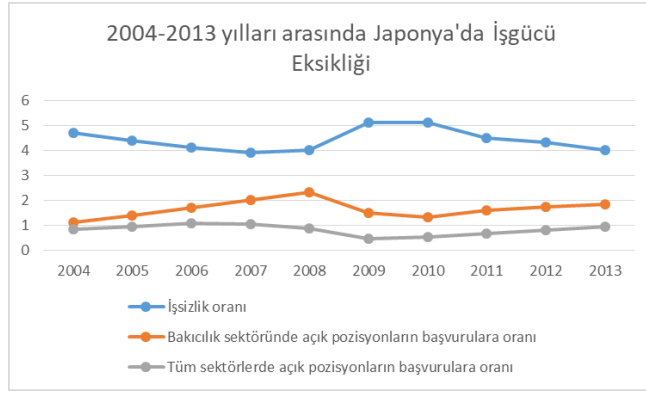
	Ekonomik İşbirliği Anlaşmaları (EİA)	Teknik Stajyer Eğitim Programı (TSEP)	Bakıcılık Vizesi	Özel Beceriler Vizesi
Programın Başlatıldığı Tarih	2008'den itibaren yürürlükte	1 Eylül 2016'dan itibaren yürürlükte	11 Kasım 2017'den itibaren yürürlükte	1 Nisan 2019'dan itibaren yürürlükte
Kabul için Gerekli Dil Yeterliliği	N3	N4	N2	En az N5
Kabul için Gerekli Mesleki Yeterlilik	Kendi ülkesinde bakıcılık mesleğinde çalışmış olmak	Kendi ülkesinde bakıcılık mesleğinde çalışmış olmak	Japonya'da bakıcılık eğitimi veren bir kurumdan mezun olmak ve Japon devleti bakıcılık sertifikasına sahip olmak	TSEP programında üç yıl geçirmiş olmak veya bakım tesisinin uyguladığı sınavı geçmek
Alımlar için Yıllık Kota	Yıllık 900 kişi	Bakım işletmesinde çalışan yerel işçilerin sayısına ve hizmet yılına göre belirleniyor	Kota yok	2019-2024 arası beş yılda toplamda 60.000 kişi
Alım Yapılan Ülkeler	Endonezya, Filipinler ve Vietnam	Hindistan, Endonezya, Özbekistan, Kamboçya, Sri Lanka, Tayland, Çin, Nepal, Pakistan, Bangladeş, Filipinler, Vietnam, Peru, Burma, Moğolistan ve Laos	Ülke sınırlaması yok	Filipinler, Kamboçya, Nepal, Burma, Moğolistan, Sri Lanka, Endonezya, Vietnam, Bangladeş, Özbekistan, Pakistan, Tayland, Hindistan ve Malezya
Aile Birleşimi	Hakkı var	Hakkı yok	Hakkı var	Hakkı yok
Kalıcı Oturuma Erişim	Var (Japon Devlet bakıcılık sertifikasını geçme şartı)	Yok	Var	Var (Japon Devlet bakıcılık sertifikasını geçme şartı)
Program ile Kabul Edilen Yabancı Göçmen Sayısı	Mart 2019'a kadar 5026 kişi	Ocak 2020'ye kadar 9307 kişi	Mart 2020'de sadece 23 kişi	Mart 2022'ye kadar 7019 kişi

Not: Tablo metinde belirtilen kaynaklar kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İşgücü Eksikliği

Nüfus küçülmesi, insan emeğine dayanan birçok sektörde işgücü eksikliğine neden olmuştur fakat yaşlı bakım sektöründeki işgücü eksikliği diğer sektörlerle göre daha kritik bir seviyeye ulaşmıştır. Japonya’da işgücü eksikliği açık pozisyonların başvurulara oranı yöntemi ile ölçülmekte ve bu oran eğer birin üzerinde olursa işgücü eksikliği olduğunun göstergesi olarak kabul edilmektedir. Bakıcılık sektöründe 2004’ten beridir yaşanmakta olan işgücü eksikliği diğer sektörlerle göre daha ciddi seviyelerdedir (MHLW, 2014, s. 11). Şekil 1, Japonya’da işgücü eksikliğini ve işsizlik oranını göstermektedir. 2013’de tüm sektörlerde açık pozisyonların başvurulara oranı 0,93 iken, bakıcılık sektöründe 1,82 olup ülkedeki işsizlik oranı ise yüzde 4’dür.

Şekil 1 Japonya’da 2004-2013 Yılları Arasında İşgücü Eksikliği ve İşsizlik Oranı



Not: Kaynak (MHLW, 2014)

Yaşlı bakım sektöründe kronik işgücü eksikliğini doğuran birkaç sebep bulunmaktadır. Birincisi, yaşlı bakım mesleğindeki düşük ücretler ve ağır çalışma koşullarıdır. Bakıcılık mesleğindeki ücretler Japonya’daki ortalama ücretin altındadır. Japon Kabine Ofisi, 2010 yılında ‘Bakıcılık Sigortası ile ilgili bir Kamuoyu Yoklaması’ yapmıştır. Bu bağlamda bakıcılık mesleğinin imajının nasıl olduğunu sormuştur. Katılımcıların yüzde 65’i gece vardiyası olduğu için bakıcılığın zorlayıcı bir meslek olduğunu söylemiş, yüzde 54’ü ise bakıcılık ücretlerinin düşük olduğunu söylemiştir (JCO, 2010). 2012 yılında kayıtlı bakıcıların sayısı 1 milyonun üzerindeyken bunların yaklaşık 580 bini aktif bakıcı olarak çalışmaktaydı (MHLW, 2014, s. 5). Dolayısıyla, bakıcılık Japonlar tarafından tercih edilen bir meslek değildir.

İkinci sebep ise, kamu uzun vadeli yaşlı bakım sigortasının yapısı itibariyle bakıcı ücretlerinin düşük tutulması veya baskılanmasıdır. Kamu uzun vadeli bakım sigortasının dayandığı sosyal devlet anlayışına göre yaşlı nüfusun bakım masrafları genç nüfus üstlenmekte, bu da dolaylı yoldan düşük ücretlere neden olmaktadır. Kamu uzun vadeli bakım sistemi dört kaynaktan finanse edilmektedir. Maliyetin yüzde 55’i yerel ve merkezi yönetimler tarafından toplanan vergilerden karşılanmaktadır. Yüzde 33’ü 40 ila 65 yaş arasının ödediği sigorta primlerinden karşılanmaktadır. Maliyetin sadece yüzde 17’si 65 yaş üstünün ödediği sigorta primlerinden karşılanmaktadır. Geri kalan yüzde 10 ise kullanıcıların ödediği servis ücretlerinden karşılanmaktadır (MHLW, 2022). Sigorta kapsamında sunulan hizmetlerin ücretlerini devlet belirler ve ücretler her üç sene bir gözden geçirilir. Hâlihazırda bakım tesislerinin gelirlerinin çoğu ise bakıcıların hizmet ücretlerine ayrılmaktadır (Hanaoka, 2015, s. 17). Bu çerçevede de bakıcılık ücretleri tesisler tarafından düşük tutulmaktadır.

Son yıllarda hükümet işgücü eksikliğini gidermek için çeşitli yöntemlere başvurmuş olsa da bu girişimler pek başarılı olmamıştır. Bakım hizmet ücretleri 2009 yılında yüzde 3’lük, 2012 yılında ise yüzde 1,2’lik artış göstermiştir. 2012-2014 yılında ise devlet bakıcılar için sübvansiyon çıkarmıştır (MHLW, 2020, s. 115-136). Yine de günümüzde de bakıcılık ücretleri diğer ortalama ücretin altında kalmaktadır. Japonya’da tüm sektörlerde ortalama ücret 350 bin yen iken bakıcılık için 250 bin yendir. Bakıcı ücretlerinin artması için devletin ya vergileri

ya da kullanılan bakım servis ücretlerini artırması gerekmektedir. Ancak bu iki yolda iktidar partisinin oy kaybetmesine neden olabilir zira Japon nüfusunun üçte birine yakını altmış beş yaş ve üstü olup bu kategorideki seçmenlerin oy kullanma oranı genç nüfusa göre daha fazladır. Öyleyse hükümetin iki seçeneği vardır ya devlet yaşlı bakım sigortasını kaldıracak ve bu hizmeti tamamen özel sektöre devredecek ya da var olan sigorta sisteminde değişiklik yapmayıp, daha az ücret karşılığı çalışmayı kabul edecek yabancı bakım görevlilerini getirecektir. Abe hükümeti ikinci yolu tercih etmiştir

Bakım sektöründeki işgücü eksikliğinin kolaylıkla giderilemeyeşinin bir diğer sebebi de, yaşlı bakımının insan emeğinin yoğun kullanıldığı bir alan olmasıdır. Japon Ekonomi, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı (JETC), yaşlı bakım alanında robot kullanımını teşvik eden bilimsel çalışmalara yönelik mali yardımlarda bulunmaktadır. Bunun sonucunda bilimsel araştırmalar bakıcılara kolaylık sağlayacak bazı robotlar da geliştirmiştir. Örneğin, Panasonic Şirketi'nin yataktan tekerlekli sandalyeye dönüşen robot icadı, bakıcıların yaşlıları taşımalarını kolaylaştırmaktadır. Yine yaşlılar ile sohbet edebilecek, beden eğitiminde onları yönlendirebilecek robotlar da bazı Japon bakım evlerinde kullanılmaktadır. Bir diğer örnek de Cyberdyne Inc's Hal olup, bu robot da bakıcıların insanları kaldırmasına yardımcı olan elektrikli bir sırt desteğidir. Çalışma Bakanlığı bu robotların bakım tesislerinde kullanımı için mali teşvikte bulunmaktadır (Foster, 2018). Ancak bakıcılık insan emeğinin yoğun kullanıldığı ve kişilerarası etkin iletişim, güven, sıcaklık ve ilgi gibi unsurlara dayandığından bu alandaki işgücü eksikliği robotlar ve otomasyon ile tamamen giderilemez diye düşünülebilir. Ayrıca robot üretiminin maliyetleri insan işgücüne göre daha yüksektir.

Siyasi Nedenler (Başbakanlık Merkezli Politika Yapım Modeli)

Japonya'da 2000'li yılların başından beri süregelen nüfus yaşlanması ve yaşlı bakım sektöründeki iş gücü eksikliği ikinci Abe hükümeti dönemine kadar Japonya'nın göç politikası dönüşümünü tetiklemeye yeterli gelmemiştir. Dolayısıyla, demografik ve ekonomik faktörler gerekli fakat yeterli nedenleri oluşturmamaktadır. Resmi olarak göç politikasından sorumlu olan Adalet Bakanlığı (AB), yabancı istihdamı ile ilgilenen Sağlık Çalışma ve Refah Bakanlığı (SÇRB) ve yerel işçi sendikaları yabancı bakıcıların geçici göçmen işçi olarak Japonya'ya kabul edilmelerini istememekteydiler. Buna karşılık, politika yapım sürecinde etkin rol oynayan başbakanlık ofisi, bakım evi işletmelerinin talepleri doğrultusunda yabancı bakıcıların sayılarını arttıracak programlar yürürlüğe koymuştur.

Japonya'da 1990'a kadar kamu ve dış politika yapım sürecinde sıklıkla kullanılan metot 'demirden üçgen' (iron triangle) olarak bilinmekteydi çünkü bu süreçte bürokrasi, iktidardaki Liberal ve Demokratik Parti (LDP) ve çıkar grupları olmak üzere üç aktör rol oynamaktaydı. Yasa tekliflerini hazırlama yetkisi yetkili bakanlığa ait olup, bu süreçte diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ve bağlantıda olduğu çıkar gruplarına danışılırdı. Hazırlanan yasa teklifi, iktidar partisi, yani LDP'ye sunulurdu. Tasarı, parti içinde konu üzerinde çalışan ilgili alt kurula gönderilirdi. Alt kurul, partiye destek veren büyük işveren derneklerine danışıp gerekli düzeltmeleri yaptıktan sonra, tasarıyı LDP içindeki Politika Araştırmalar Kurulu ve Genel Kurulun onayına sunardı. Onaydan geçmiş son yasa tasarısı artık tartışılmak üzere meclise gönderilirdi. Fakat meclisteki tartışmalar çoğunlukla vitrin süsü niteliğindedeydi, zira LDP 1993'e kadar mecliste çoğunluk statüsünü korumuş ve tek başına iktidarda kalmayı başarmıştır (Shinoda, 2007, s. 23-25).

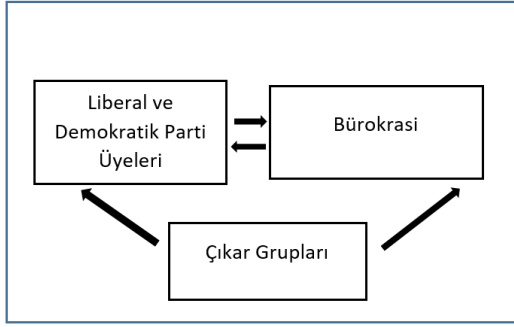
Bu geleneksel politika yapım modelinde hem bürokrasi hem de LDP içinde karar alma mekanizması aşağıdan yukarı işlerdi. Bu nedenle, hantal ve yavaş işleyen bir sistem olarak değerlendirilmiş ve özellikle Japonya'nın lidersiz bir devlet olduğu ve bürokrasi tarafından yönetildiği gibi eleştirilere yol açmıştır. Bu eleştirilere istinaden, 1990'ların başından beri yapılan idari reformlar sonucunda ise başbakanın politika yapım sürecindeki yetki alanını genişletmiş, başbakanı destekleyen kabine sekreterliğinin kurumsal kapasitesini güçlendirmiş ve başbakanlığın altında kabine ofisi adı altında yeni bir

¹ 1994'de yapılan genel seçim kanunu değişikliği sonucunda artık bir seçim bölgesinden aday gösterilecek parti üyesinin parti başkanının onayından geçmesi gerekmektedir. Bu da parti başkanının yani başbakanın parti üyeleri üzerindeki etkisini kuvvetlendirmiştir. 1999'da Kabine Yasasının değişmesi ile beraber, başbakan resmi olarak politika önerisinde bulunma yetkisine sahip olmuştur. Önceden bu yetki bürokrasiye aitti. 2001 yılında yapılan idari reformlar sonucunda ise başbakanın politika yapım sürecindeki yetki alanını genişletmiş, başbakanı destekleyen kabine sekreterliğinin kurumsal kapasitesini güçlendirmiş ve başbakanlığın altında kabine ofisi adı altında yeni bir

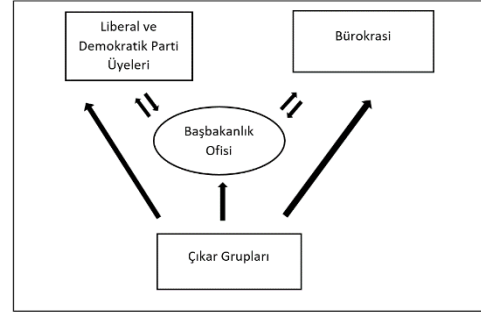
Yeni modelde, artık başbakanlık ofisi ('Kantei'), LDP ve bürokrasi arasındaki etkileşim sonucunda politika oluşturulmaktadır. Ancak eski metottan farklı olarak, başbakanlık önderliğinde yukarıdan aşağıya işleyen bir süreç oluşturulmuştur (Shinoda, 2022, s. 251-252). Kısacası, başbakanlık ofisi yapısı ile desteklenen başbakan gerçek bir 'lider' konumuna getirilmiştir. Bu yeni liderlik pozisyonunu en etkili biçimde kullanan ilk Japon başbakanı Junichiro Koizumi (2001-2006) iken, ikincisi ise ikinci iktidar döneminde (2012-2020) Şinzo Abe olmuştur.

Başbakanlık ofisi, geniş anlamda başbakanı, baş kabine sekreterini, baş kabine sekreterinin üç yardımcısını, kabine sekreterliğini ve kabine ofisini kapsamaktadır. Kabine ofisi önemli konularda politika geliştiren dört tane kurul içermektedir. Bunlardan bir tanesi de Ekonomik ve Mali İşler Kuruluydu. Bu kurullar bürokrasiden bağımsız politika üretme yetkisine sahiptir. Yani politika yapım sürecinde etkin rol oynayacak bir yürütme oluşturulmuştur. Başbakana da ihtiyacına göre özel danışman atama ve kurullar oluşturma yetkisi verilmiştir (Mulgan, 2018). Başbakan Şinzo Abe, ikinci iktidar döneminde ne zaman bir konuyu önemseseyse, bu konudan mesul bir bakan atayıp kabine sekreterliğinin içinde de bu konu ile ilgili özel bir bölüm oluşturmaktaydı (Takenaka, 2021, s. 63). Şekil 2 ve 3, eski demirden üçgen politika yapım modeli ile yeni yürütme merkezli politika yapım modelini kıyaslamaktadır.

Şekil 2 Demirden Üçgen Politika Yapım Modeli



Şekil 3 Başbakan Merkezli Politika Yapım Modeli



Not: Tablolar (Shinoda, 2007; Shinoda 2022)'deki veriler ışığında yazar tarafından oluşturulmuştur.

Başbakan Şinzo Abe ikinci kez iktidara geldiğinde başbakanlık ofisi merkezli politika yapım metodunu etkin bir biçimde kullanmıştır. Yabancı bakıcıların alımını arttıracak yeni fikirlerde bu yol ile ortaya konulmuş ve yetkili bakanlıklara da bu fikirler doğrultusunda yasa teklifi oluşturmaları konusunda talimat verilmiştir. Başbakan Abe, Aralık 2012 genel seçimleri sonucunda LDP ile ikinci kez iktidara gelmiştir. İktidara gelmesinde 'Abenomics' adlı ekonomi politikası büyük bir rol oynamıştır. 'Abenomics' Japon ekonomisini yeniden canlandırmak ve ülkede uzun süredir var olan deflasyonu sonlandırmak üzere yapılan reformlar olup, başlangıçta parasal teşvik, mali teşvik ve ekonomik büyüme için yapısal reform olmak üzere üç unsurdan oluşmaktaydı (Hoshi & Lipsy, 2021, s. 3). Şinzo Abe, Abenomics'in üçüncü ayağı üzerinde çalışmak için Amari Akira'yı ekonominin yeniden canlandırılmasından ve büyüme stratejisinden sorumlu bakan olarak tayin etmiştir. Bunun yanı sıra, Kabine sekreterliğinin içinde, ülkenin büyüme stratejisini belirlemek üzere, Japon Ekonomisinin Yeniden Canlandırılması ile ilgili özel bir bölüm oluşturmuştur. Bu özel bölüm yeni oluşturulan Endüstriyel Rekabet Kurulu sekreterliğini yapmıştır. Endüstriyel Rekabet Kurulu Abenomics için belirli politikalar geliştirmiş ve Japonya'yı yeniden canlandırmak adlı yıllık raporlarını 2013'den itibaren çıkarmıştır (Takenaka, 2021, s. 62-63). Ekonomik büyüme ve demografik değişikliklerden ötürü bakıcılık da dâhil olmak üzere farklı sektörlerde yabancı işçi kabulü fikri de bu raporlarda ortaya koyulmuştur.

kurum oluşturmuştur. Kabine ofisine bağlı bakanlar başbakanı politika yapım sürecinde desteklemişlerdir. 2014'de yapılan idari reform ise başbakana üst düzey bürokrasileri denetleme yetkisi tanımıştır (Takenaka, 2021, s. 49-55).

Şinzo Abe ilk defa Ocak 2014'deki Dünya Ekonomi Forumu'ndaki açılış konuşmasında bakıcılık da dâhil olmak üzere iş gücü eksikliği yaşanan bir kaç sektörde yabancı işçi alımını artırmayı planladığını söylemiştir (PMJC, 2014). 19 Mart 2014'de, LDP Yabancı İşçiler Özel Kurulu oluşturulmuş ve yaşlı bakımı alanında faaliyet gösteren kuruluşlarla halka açık bir görüşme düzenlemiştir. Bu görüşmeye katılan 'Yaşlılar için Sosyal Yardım Kurumları Ulusal Konseyi'² temsilcileri LDP üyelerine TSEP yolu ile yabancı bakıcı alımı yapmaları konusunda ricada bulunmuştur (Shiruba Shinpou, 2014) ve hükümet de bu talepleri doğrultusunda politika geliştireceğini açıklamıştır (Nikkei Shimbun, 2014). 1 Nisan 2014'de LDP Politika Araştırmalar Kurulu Başkanı Yasuhisa Shiozaki LDP'li politikacılar ile birlikte Baş Kabine Sekreteri Yoshihide Suga ile görüşüp TSEP programının kotalarının arttırılmasını ve stajyerlerin Japonya'daki ikamet sürelerinin beş yıla kadar uzatılmasını talep etmiştir (Nikkei Shimbun, 2014). Bunu takiben 4 Nisan 2014'de yabancı bakıcıların alımını arttırmaya yönelik iki yeni düzenleme, Başbakanlığa bağlı Ekonomi ve Mali İşler Kurulu³ ve Endüstriyel Rekabet Kurulunun⁴ ortaklaşa düzenlediği toplantıda kabul edilmiştir (NCCU, 2014). Bu toplantıda Başbakan Abe, Adalet Bakanlığına ilgili yönde araştırma yapmak üzere talimat vermiştir. Dolayısıyla, politika önerisi yukarıdan aşağıya başbakanlıktan, LDP üyelerine ve ondan sonra da ilgili bürokrasiye iletilmiştir. Yani, sürecin ve fikirlerin çıkış noktası bürokrasi değil de başbakanlık olmuştur.

Başbakanlıktan gelen talimat üzerine, 21 Nisan 2014'de Adalet Bakanlığı 6. Göç Politikası Semineri, 8. Yuvarlak masa görüşmesinde bakıcılık sektöründe faaliyet gösteren başlıca tesis işletmeleri dernekleri ve işçi sendikaları ile bir görüşme yapmıştır. Bu görüşmede de yaşlı bakım işletmeleri tesisleri, yabancı bakıcıların TSEP yolu ile arttırılmaları gerektiği yönündeki taleplerini yinelemişlerdir. Örneğin, Japonya genelinde faaliyet gösteren bir başka yaşlı bakım tesis işletmeleri derneği olan 'Yaşlılar için Sosyal Yardım Kurumları Konseyi'⁵ temsilcileri şu şekilde konuşmuşlardır. 'Kuruluşumuz mevcut nüfus eğilimleri göz önüne alındığında, çalışan nüfusun yakın gelecekte azalacağına inanmaktadır. Yaşlı bakımının teknik stajyer sistemine dâhil edilmesi için on yılı aşkın bir süredir talepte bulunuyoruz' (MOJ, 2014, s. 4-5). Aynı kuruluşun bir başka temsilci ise şu ifadeleri eklemiştir. 'Ben de Japonya'nın yaşlı bakımı konusundaki bilgi birikimini nüfusun yaşlanmakta olduğu Asya'da ki Çin'de bu konu [nüfus yaşlanması] çok ilerlemiş, kullanabileceğimizi düşünüyoruz. Bu anlamda Japon tarzı yaşlı bakımının öğrenilmesinin teknik stajyer programının amacına uygun olduğuna inanıyorum' (MOJ, 2014, s. 6-7). Dolayısıyla, işveren dernekleri yabancı bakıcı alımının arttırılması gerektiği yönündeki taleplerini hükümete ve Adalet Bakanlığı'na bildirmişlerdir.

Ancak Adalet Bakanlığı ile yapılan toplantıda, bakıcı sendikaları TSEP yolu ile yabancı bakıcı alımına karşıt görüşlerini dile getirmişlerdir. Bunu takiben 24 Nisan 2014'de, dönemin en büyük muhalefet partisi olan Japon Demokratik Partisi (JDP) Sağlık ve Çalışma Bölümü Kurulu, yaşlı bakım görevlileri sendikaları ile halka açık toplantı yapmıştır. Bu toplantıya, kabine, adalet bakanlığı, ekonomi, ticaret ve endüstri bakanlığından temsilciler ve JDP üyeleri katılmıştır. Sendikalar karşıt tutumlarını yinelemişlerdir. Örneğin, Japon Bakım Hizmetleri Zanaat Birliği'nin⁶ başkanı Hiromitsu Touyama şu ifadeleri kullanmıştır:

Yabancı teknik stajyerlerin kabul edilmesi, Sağlık, Çalışma ve Refah Bakanlığı'nın 'kaliteli bakım' sağlama çabalarına ters düşmektedir. Bunun kötü çalışma koşullarına yol açabileceği ve böyle bir durumda Japon bakım çalışanlarının sayısının giderek azalacağı yönünde endişeler var. Bu gerçekleşirse, Japon bakım çalışanlarının sayısı daha da azalacaktır. Uzun süreli bakım sigortasının başlangıcından bu yana 14 yıl geçti, ancak bu süre zarfında bakıcılık ücretleri iki kez azaldı ve bakım çalışanlarının koşullarının iyileştirilmesi konusunda çok az ilerleme kaydedildi (NCCU, 2014).

² İngilizce'de National Council of Welfare Facilities for the Elderly, Japonca'da Zenkoku Roujin Fukushi Shisetsu Kyougikai olarak geçmektedir.

³ İngilizce'de Economic and Fiscal Council of Japan, Japonca'da Keizai Zaisei Shimon Kaigi olarak geçmektedir.

⁴ İngilizce'de Industrial Competitiveness Council, Japonca'da Sangyou Kyousou Kaigi olarak geçmektedir.

⁵ İngilizce'de National Senior Citizens Welfare Institutions, Japonca'da Zenkoku Roujin Fukushi Shisetsu Kyougikai olarak geçmektedir.

⁶ İngilizce'de Nippon Care Service Craft Union, Japonca'da Nihon Kaigo Kurafuto Union olarak geçmektedir.

Ancak sendikaların bu karşıt tutumu hükümetin kararını değiştirmemiş ve 24 Haziran 2014’de hükümet çıkardığı stratejik büyüme planında yabancı bakıcıların teknik stajyer programı dâhilinde ve ayrı bir bakıcılık vizesi olmak üzere iki farklı yoldan alınmasını kabine kararı ile kabul etmiştir. Bunun akabinde Başbakan Abe’nin talimatı üzerine Ekim 2014’de SÇRB’nın bünyesinde yabancı bakıcıların istihdamı ile ilgili bir çalıştay oluşturulmuştur. SÇRB yetkilileri diğer bakanlıklara göre işçi sendikalarına ve onların çıkarlarına daha sıcak bakmaktadır (Vogel, 2021, s. 276). Geçmişte SÇRB yabancı hemşirelerin ve bakım görevlilerinin istihdamına yönelik olumsuz bir tutum sergilemiş çünkü bakanlığın Sağlık Politikaları Bürosu hemşirelik alanında faaliyet gösteren ve yabancı hemşire alımına karşı olan sendikalar ile yakın ilişkiler yürütmüştür (Akashi, 2014, s. 182). SÇRB çalıştayının ara dönem raporu 4 Şubat 2015’de çıkmış ve bu raporda da yabancı bakıcıların teknik stajyer olarak kabul edilmeleri konusunda ciddi endişelere yer verilmiştir.

Yabancı uyrukluların bakım sektörüne kabulü değerlendirilirken şu hususlara dikkat çekilmiştir.

- 1) Bakım sektörünün imajının zedelenmemesini sağlamak
- 2) Yabancılara Japon işçilerle aynı şekilde uygun muamele yapılmasını ve Japon işçilere yönelik muamele ve çalışma ortamının iyileştirilmesi için çaba gösterilmesini sağlamak.
- 3) Bakım hizmetlerinin kişiler arası bir hizmet olduğunu ve kamu mali kaynaklarına dayalı olarak sağlandığını dikkate alarak bakım hizmetlerinin kalitesini sağlamak.

Teknik stajyer programına bakım mesleğinin eklenmesi

(1) Temel fikir

Teknik stajyer eğitim programının temel ilkesi, Japonya’nın becerilerinin ortak ülkeye aktarılması yoluyla ‘insan kaynaklarının geliştirilmesi’ konusunda işbirliği yapmaktır. Japonya, diğer ülkelere kıyasla hızla yaşlanan bir nüfusa sahiptir. Demans ve diğer bakım ihtiyaçları olan yaşlıların artan sayısı ve çeşitliliğine cevap verebilecek Japon bakım teknolojisinin denizaşırı ülkelere transfer edilmesi yönünde de bir hareket vardır. Bu tür bakım becerilerinin diğer ülkelere aktarılması uluslararası bir öneme sahiptir. Ancak, bakım işinin ek bir iş kategorisi olarak eklenip eklenmeyeceğine karar verirken yukarıda açıklanan hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir (MHLW, 2015, s. 2-3).

SÇRB’nın endişelerinin yanı sıra, göç politikasından sorumlu bürokratik aktör olan Adalet Bakanlığı (AB) da yabancı bakıcıların Japon ulusal yaşlı bakım sertifikasına sahip olmaksızın ve geçici göçmen olarak istihdam edilmelerine karşı çıkmıştır. AB göç politikasına yönelik bakış açısını 1992’den beridir çeşitli aralıklarla yayımlanan ‘Göç Kontrolüne İlişkin Temel Planlar’ adlı raporlarında belirtmektedir. 2010’daki raporda Adalet Bakanlığı’nın sadece Japon okullarından mezun olmuş veya devlet bakım görevlisi sınavını başarı ile geçip bakıcılık sertifikası almış yabancıların bakım görevlisi olarak çalışmasına izin verileceğini belirtmiştir.

Hızla azalan doğum oranı ve toplumun yaşlanması karşısında Japonya’da, son yıllarda, yabancı uyrukluların tıbbi ve yaşlı bakımı alanlarında kabul edilmesi ile ilgili aktif tartışmalar yaşanmaktadır. ‘Buna ek olarak, yabancı uyrukluların yaşlı bakım alanında kabulü istisnai bir durum olarak ekonomik işbirliği anlaşmaları çerçevesinde Endonezya ve Filipinler ile yürütülmektedir. Ekonomik İşbirliği anlaşmaları çerçevesinde kabul edilen yabancı bakıcıların istihdam durumunu ve bu alanın yerel insan kaynaklarına istihdam sağlamak bakımından önemli bir alan olduğunu düşünürsek, Japon kolejlerinden ve okullarından mezun olan ve sertifikalı bakım görevlileri gibi ulusal yeterliliklere sahip yabancı bakım görevlilerinin kabulüne izin vereceğiz. (MOJ, 2010, s. 23)

2015 Göç Kontrolüne İlişkin Temel Planlar raporunda da ise TSEP yolu ile yabancı bakıcı kabulünü onaylamadığını dolaylı yoldan ifade etmiştir. Sadece Japonya’da bakıcılık alanında eğitim görmüş yabancıları ve ekonomik işbirliği anlaşmaları ile gelen bakıcıların kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir.

‘Yukarıda da belirtildiği üzere, Japonya hızla yaşlanan bir nüfusa sahip ve yüksek kalitede yaşlı bakıma artan bir talep bulunmaktadır. Bu koşullar altında, sertifikalı yabancı yaşlı bakım görevlisi adayları Endonezya, Filipinler ve Vietnam ile yapılan ekonomik işbirliği anlaşmaları çerçevesinde kabul edilmektedir. Şunu belirtmek gerekir ki, bu anlaşmalar ekonomik faaliyetlerde ikili işbirliğinin

güçlendirilmesi perspektifinden resmi bir çerçevede yabancı uyrukluların kabulüne yönelik olup yaşlı bakım alanındaki işgücü eksikliğine yanıt olarak yürütülen tedbirler arz etmemektedirler.’
‘Haziran ayında Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan Japonya Yeniden Canlandırma Stratejisi (2014 yılında revize edilmiştir) aynı zamanda yaşlı bakım alanında yabancı uyrukluların kabul edilmesini de kapsamaktadır. Bu nedenle, bir Japon üniversitesinden veya başka bir yükseköğretim kurumundan mezun olan ve sertifikalı bakım çalışanı ulusal yeterliliğine sahip olan yabancı öğrenciler için ikamet ve çalışma izni statülerini genişleteceğiz (MOJ, 2015, s. 23)

Yani, AB yabancı bakıcıların geçici göçmen işçi olarak kabul edilmelerini onaylamamaktadır. SCRB çalıştayının orta dönem raporunun çıkmasının ardından Japonya’nın en büyük işçi sendikası olan Japonya Genel İşçi Sendikaları Federasyonu⁷ bir açıklama yapmıştır. Bu açıklamada hükümetin kararı sert bir dille eleştirilmiştir

Teknik stajyer eğitim sistemine ilişkin olarak, uluslararası katkının temel amacı olan beceri aktarımından sapan bir dizi yasadışı ve uygunsuz çalıştırma vakaları ışığında bir reform önerisi sunulmuştur. Ancak, (teknik stajyer eğitim) sisteminin ‘uygun hale getirilmesinin’ etkinliğinin teyit edilmeden bakım sektörünün sisteme eklenmesi bakıcılık mesleğinin hafife alındığı ve ucuz işgücü temin etmek amacı ile yapıldığı düşünülmektedir. Buna ek olarak, bakım işinin kendine özgü gerekliliklerinde birçok belirsiz ve gevşetilmiş nokta vardır. Özellikle uygulamalı eğitimin başlangıcında, ilkökul seviyesine eşdeğer olduğu söylenen N4 seviyesinde belirlenen Japonca dil şartı, sadece demans bakımı ve kayıt tutmayı değil, günlük olarak meydana gelen acil durumlara müdahale etmeyi bile zorlaştıracaktır ve bunun bakım sektörü için önemli sorunlara yol açacağı konusunda endişeler bulunmaktadır (Rengou, 2015).

Ancak Abe hükümeti işçi sendikalarının görüşlerini göz ardı ederek işveren derneklerine kulak açmayı tercih etmiştir. Ülkenin en büyük üç işveren temsilcisinden biri olan Japonya İşletmeler Federasyonu (JIF)⁸ 2008 yılında çıkardığı ‘Ekonomi ve Toplum Azalan Nüfus ile Nasıl Başa Çıkabilir?’ adlı raporda bakıcılık da dâhil olmak üzere işgücü eksikliğinin artması beklenen sektörlerde kalıcı oturma yolu ile yabancı işçi alımı yapılmasının gerekli olduğunu söylemiştir. Bu talepler raporda şöyle ifade edilmiştir:

Japonya bugüne kadar uzmanlık ve teknik alanlarda yüksek vasıflı personel alımını temel olarak kabul etmiştir. Buna ek olarak, uluslararası işbirliği perspektifinden, ülkeye yabancı stajyerleri ve teknik stajyerleri de kabul etmiştir. Ancak insan kaynakları için rekabetin dünya çapında yoğunlaşmasıyla birlikte tam teşekküllü küresel rekabet ve nüfus azalmasının etkileriyle baş edebilecek bir ekonomik toplumun inşası için gerekli insan kaynaklarının aktif bir şekilde kabul edilmesi gerekir. Gelişmiş Avrupa ülkelerinin deneyimlerini de dikkate alarak, özellikle belirli nitelik ve becerilere sahip olan geniş yelpazedeki kişileri kabul etmek ve onların Japonya’da kalıcı bir şekilde yerleşmesi için Bakanlar Kurulu’nda bu konu ile ilgili bir devlet bakanı atanması gerekir. İlgili bakanlık ve kurumların birlikte çalışıp, ilgili alanlarda mevzuatın geliştirilmesi de dâhil olmak üzere kapsamlı bir Japon tarzı göç politikası ciddi bir şekilde ele alınmalıdır. Ekonomik ve sosyal sistemin orta ve uzun vadede sürdürülmesi ihtiyacı ve bazı sanayi sektörlerinin hâlihazırda işgücü açığı ile karşı karşıya olduğu gerçeği göz önüne alındığında, hükümet uygun yönetim altında belirli niteliklere ve becerilere sahip yabancı personeli kabul etmelidir. Yakın gelecekte, bölgesel ekonominin ve insanların geçim kaynaklarının korunması ve güçlendirilmesi perspektifinden bakıldığında hükümet işgücü açığı beklenen sektörlerde (imalat, inşaat, taşımacılık, tarım, ormancılık ve balıkçılık, yaşlı bakımı vb.) işgücü talebi ve arzı testinin uygulanması öncülüğünde ikamet statülerini genişleterek ve kabul koşullarını gevşeterek vasıflı işçileri aktif olarak kabul etmelidir (Nippon Keidanren, 2008, s. 16-17).

⁷ General Federation of Trade Unions of Japan (Nippon Roudou Kumiai Sourengoukai, kısa adı ile Rengou) adı ile bilinmektedir.

⁸ İngilizce ’de Japan Business Federation, Japonca’da ise Nippon Keidanren olarak bilinmektedir. Japonya’nın en büyük üç ekonomik çıkar grubundan biridir. Japon İş Federasyonu 2002’de kurulmuş ve günümüzde 1494 şirketi, 108 sanayi birliğini ve 47 bölgesel ekonomik kuruluşu temsil etmektedir. JIF iş dünyasının taleplerini siyasi partilere iletmek konusunda aracı bir rol oynamaktadır.

Aralık 2015'te JIF, dönemin devlet bakanı Katsunobu Kato ile bir toplantı gerçekleştirmiş azalan doğum oranı, yaşlanan nüfus ve işgücü açığı sorunlarına yönelik bir tedbir olarak bakım sektöründeki yabancı personel sayısının arttırılmasını talep etmiştir. Buna cevaben de Kato, teknik stajyer sisteminin bir parçası olarak ve başka yollarla da yabancı bakıcıların sayısını arttırmayı düşündüğünü belirtmiştir (Sankei Shimbun, 2015).

Bakıcı vizesi, Göç ve Mülteci Kanununun 18 Kasım 2016'da revize edilmesiyle oluşturulmuştur. Aynı tarihte yürürlüğe giren Yabancılar için 'Teknik Stajyer Eğitiminin Uygun Şekilde Uygulanması ve Teknik Stajyerlerin Korunması Hakkında Kanun' ile de bakıcılık TSEP'a dâhil edilmiştir. Bu iki kanun da oy çokluğu ile kabul edilmiştir. Kabul oyu veren partiler LDP ve iktidar ortağı Temiz Hükümet Partisi, Demokratik İlerleme Partisi ve Japon Restorasyon Partisi olmuştur. Ret oyu veren partiler sol görüşlü Japon Komünist Partisi, Sosyal Demokrat Parti ve Liberal Parti olmuştur. Son olarak, bakıcılığı da içine alan özel beceriler vizesi de yine Göç ve Mülteci Kanununun 8 Aralık 2018'de revize edilmesi ile oluşturulmuştur. Bu kanun teklifine de LDP, Temiz Hükümet Partisi ve sağ görüşlü Japon Restorasyon Partileri kabul oyu vermiş geri kalan partiler ve milletvekilleri reddetmiştir. Taniguchi (2020, s. 111) 2014 ve 2017 yılları arasında Japon meclisindeki siyasi partilerinin kamu ve dış politika konularına olan tutumlarını araştırmış ve LDP üyelerinin çoğunun yabancı işçi alımına karşı olduğunu tespit etmiştir. Bu veri de yabancı bakıcı alımına yönelik politikaların başbakanlık tarafından parti üyelerine kabul ettirildiğini doğrular niteliktedir diyebiliriz.

Sonuç

Uluslararası göçe kapalı olarak bilinen Japonya, ikinci Abe hükümeti döneminde farklı alanlarda yabancı işçilerin sayılarını arttıracak ve onları Japon toplumunun kalıcı bir parçası haline getirecek yeni sistemler üretmiştir. Bu değişiklikler, Japonya'nın geleneksel muhafazakâr göç politikasının açıldığını ve gevşediğini göstermektedir. Bugüne kadar, Japonya'nın göç politikasını üzerinde yapılan önceki çalışmaların çoğu ya güncelliğini yitirmiş ya da politika yapım sürecini eksik analiz etmiştir. Dolayısıyla, bu çalışmanın amacı Japonya'da son yıllarda yaşanan göç politikası dönüşümünün altında yatan nedenlerin açıklığa kavuşturulmasıydı. Bu anlamda, yabancı bakıcı istihdamının ele alınması önem arz etmektedir çünkü demografik ve ekonomik ihtiyaçlara rağmen Japonya uzun yıllar bu alanda yabancı istihdamına karşı çıkmıştır. Bu inatçı politikayı değiştiren başbakan Şinzo Abe, başbakanlık merkezli politika yapım metodunu kullanarak yabancıların istihdamına karşı çıkan bürokratik ve toplumsal aktörleri devre dışı bırakmış, işveren dernekleri ve kamuoyunun taleplerine uygun bir şekilde yabancı bakıcıların arttırılmasını mümkün kılmıştır. Bunun sonucunda, günümüzde artık Japonya farklı yöntemlerle yabancı bakıcı kabul etmektedir. Uluslararası öğrenci veya geçici göçmen işçi statüsü ile gelen yabancılar Japon devletinin uyguladığı mesleki sınavı geçmeleri halinde ise kalıcı oturma elde edebileceklerdir. Yabancı bakıcıların Japonya'da istihdam edilmesi ve onları Japon toplumunun kalıcı bir parçası olarak kabul edilmesi daha Şinzo Abe döneminden önce mümkün olmayan bir durumdu. Genel olarak, Japonya'nın göç politikasının anlaşılması Türkiye açısından da önem arz etmektedir. Eğer Japonya'nın göçmen işçi kabul politikası iyi anlaşılırsa, ileride Türkiye ve Japonya arasında göç konusunda işbirliği yapılabilir ve Japonya Türkiye'den göçmen işçi temin edebilir. Bu araştırmanın en önemli eksikliği kullanılan birincil kaynakların halka açık kaynaklardan oluşmasıdır. Araştırmada, politika yapım sürecine aktif olarak katılmış bürokratlar, siyasiler, sendikacılar ve işveren dernekleri üyeleri ile yapılacak görüşmeler kullanılması, kamuya açık kaynaklardan elde edilen verilerin doğrulanması açısından önem arz etmektedir.

Kaynakça

- Akashi, J. (2014). New Aspects of Japan's Immigration Policies: Is Population Decline Opening the Doors? *Contemporary Japan*, 175-196. doi:10.1515/cj-2014-0009
- Akashi, J. (2017, Şubat). Abe Seiken no Gaikokujin Seisaku. *Oobara Shakai Mondai Kenkyuiyou Zasshi* (700), 12-19. http://oisr-org.ws.hosei.ac.jp/images/oz/contents/700_02.pdf adresinden alındı
- Arakaki, O. (2008). *Refugee Law and Practice in Japan*. Hampshire: Ashgate.

- Asahi Shimbun. (2018, Aralık 1). *Tokutei Ginou Ichigou, Kizon Kaigo ni mo Zairyuu Shikaku ni mo Ikou (Yeni ikamet statüsüinden mevcut 'hemşirelik bakımı' için de 'Özel Beceriler No. 1')*. Eylül 12, 2022 tarihinde Asahi Shimbun Digital: <https://www.asahi.com/articles/DA3S13792782.html> adresinden alındı
- 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* 124, 27-47.
- Chung, E. A. (2010). *Immigration and Citizenship in Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Endoh, T. (2019). The Politics of Japan's Immigration and Alien Residence Control. *Asian and Pacific Migration Journal*, 28(3), 324-352. doi:10.1177/0117196819873733
- Foster, M. (2018, Mart 28). *Aging Japan: Robots may have role in future of elder care*. Temmuz 4, 2022 tarihinde Reuters: <https://www.reuters.com/article/us-japan-ageing-robots-widerimage-idUSKBN1H33AB> adresinden alındı
- Hanaoka, C. (2015, Mayıs). Kaigo Roudouryoku Busoku Wa Naze Shoujiteiruno ka (Bakım Alanındaki İşgücü Eksikliği Neden Oluşmaktadır?). *Nihon Roudou Kenkyu Zasshi*, 57(5), 16-25.
- Hoshi, T., & Lipsky, P. Y. (2021). The Political Economy of the Abe Government. T. Hoshi, & P. Y. Lipsky içinde, *The Political Economy of the Abe Government and Abenomics Reforms* (s. 3-40). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hosono, Y. (2011). Nihon Firipin Keizai Renkei Kyoutei wo Tsuujita Kango-shi Kaigo-shi Ukeire Koushou Katei 8Negotiation Process for Acceptance of Nurse Care Workers through the Japan-Phillipines Economic Partnership Agreement). *Yokohama Kokusai Shakai Kagaku Kenkyu* 15, no.6, 67-89.
- ISAJ. (2022, Kasım). *2021 Immigration Control and Residency Management*. Immigration Services Agency of Japan: <https://www.moj.go.jp/isa/content/001361699.pdf> adresinden alındı
- ISAJ. (2022, May). *Arutana Gaikoku Jinzai no Ukeire Oyobi Kyousei Shakai Jitsugen ni Muketa Torikumi (Acceptance of New Foreign Human Resources and Efforts Toward the Realization of a Symbiotic Society)*. Immigration Services Agency of Japan: <https://www.moj.go.jp/isa/content/930004251.pdf> adresinden alındı
- JCO. (2010, Eylül). *Chousa Kekka no Gaiyou: Kaigo Hoken Seido ni Tsuite (Araştırmanın Sonucunun Genel Hatları: Yaşlı Bakım Sigortası Sistemi ile İlgili)*. Ağustos 18, 2022 tarihinde Japan Cabinet Office: <https://survey.gov-online.go.jp/h22/h22-kaigohoken/2-3.html> adresinden alındı
- JCO. (2021, Temmuz). *Annual Report on the Ageing Society Summary (FY 2021)*. Ağustos 15, 2022 tarihinde Japan Cabinet Office: <https://www8.cao.go.jp/kourei/english/annualreport/2021/pdf/2021.pdf> adresinden alındı
- Kamibayashi, C. (2009). Ichiteki Gaikokujin Roudou sha Ukeire Seido no Teichaku Katei: Gaikokujin Ginou Jisshuu Seido (The Process of Establishment of the Temporary Foreign Worker Acceptance System: Focusing on the Technical Internship Program for Foreign Nationals). *Shakai Shirin* 56, no.1, 39-63.
- Kamibayashi, C. (2018, May). *Gaikokujin Ginou Jisshuu Seidou no Dai Ni no Tenkiten: 2016 nen no Ginou Jisshuu Hou wo Chuushin ni (The Second Turning Point of the Foreign Technical Internship System: Focusing on the Technical Internship Law of 2016)*. Rengou Souken Repouto: <https://www.rengo-soken.or.jp/dio/dio337-2.pdf> adresinden alındı
- Kamibayashi, C. (2021). *Gaikokujin Roudousha Ukeire to Nihon Shakai (Admission of Foreign Workers and Japanese Society)*. Tokyo : Tokyo University Press.
- Koizumi, K. (1992). Refugee Policy Formation in Japan: Developments and Implications. *Journal of Refugee Studies* 5, no.2, 123-135.
- Kondo, A. (2002). The Development of Immigration Policy in Japan. *Asian and Pacific Migration Journal* 11, no.4, 415-435.
- Kondo, A. (2008). Summary of the Legal Position of Migrants in Japan. *Meijyo Daigaku Hou Gakkai (ben) (Meijyo University Law Association ed.)* 57 (3), 226-198.

Kondo, A. (2009). Nihon Zaishuu Gaikokujin ni Kansuru Hou Seidou (Legal System For Foreign Residents in Japan). *Gakujutsu Doukou (Academic Trends)*, 20-30.

Kondo, A. (2015). Migration and Law. *Asia & Pacific Policy Studies*, 2(1), 155-168. doi:10.1002/app5.67

METI. (2018, March 23). *MHLW*. Ministry of Health, Labor and Welfare of Japan: https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/fiber/ginoujishshukyougikai/180323/3_mhlw-genjyoukadai.pdf adresinden alındı

MHLW. (2014, Haziran 4). *Kaigo Jinzai no Kakubo ni Tsuite*. Eylül 1, 2022 tarihinde Ministry of Health Labor and Welfare of Japan: <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000047617.pdf> adresinden alındı

MHLW. (2015, Şubat 4). *Gaikokujin Kaigo Jinzai Ukeire no Arikata ni Kansuru Kentoukai Chukan Matome*. Ministry of Health Labor and Welfare of Japan: <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000073122.pdf> adresinden alındı

MHLW. (2020, Ağustos 31). *Gaikokujin Kaigo Shokuin ga İki İki to Katsuyaku Dekiru Shokuba Zukuri to ha (Yabancıların Başarılı ve Aktif bir Rol Oynayabileceği Bir İyeri Yaratmak Nasıl Olur?)*. <https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000678250.pdf> adresinden alındı

MHLW. (2020, Mart 16). *Kaigo Bunya no Meguru Jyouteyou ni tsuite (Bakım Sektörünü Çevreleyen Sorun)*. Ministry of Health, Labor and Welfare of Japan: <https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000608284.pdf> adresinden alındı

MHLW. (2022, Ağustos 01). *Keizai Renkei Kyoutei ni Motozuku Ukeire no Wakugumi (Ekonomik İşbirliği Anlaşmalarına Dayanılarak Yapılan Kabullerin Genel Çerçevesi)*. Ağustos 01, 2022 tarihinde Ministry of Health, Labor and Welfare of Japan: <https://www.mhlw.go.jp/content/000639886.pdf> adresinden alındı

MHLW. (2022, Temmuz 1). *Ministry of Health Labor and Welfare of Japan*. Temmuz 1, 2022 tarihinde Guidebook for Care Service Providers on Employment of Foreign Care Workers: <https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000526603.pdf> adresinden alındı

MHLW. (2022, Ağustos 10). *The Long-term care Insurance System*. Ministry of Health Labor and Welfare of Japan: <https://www.mhlw.go.jp/english/topics/elderly/care/2.html> adresinden alındı

MOJ. (2000, March 24). *Basic Plan for Immigration Control (The 2nd edition) provisional translation*. Eylül 12, 2022 tarihinde Ministry of Justice of Japan: <https://www.moj.go.jp/isa/content/001342292.pdf> adresinden alındı

MOJ. (2005, March). *Basic Plan for Immigration Control (3rd edition) provisional translation*. 09 12, 2022 tarihinde Ministry of Justice of Japan: <https://www.moj.go.jp/isa/content/001342295.pdf> adresinden alındı

MOJ. (2010, March). *Basic Plan for Immigration Control, 4th edition provisional translation*. September 12, 2022 tarihinde Ministry of Justice of Japan: <https://www.moj.go.jp/isa/content/930002581.pdf> adresinden alındı

MOJ. (2014, Nisan 21). *Dai 8 Kai (Dai 6 ji ShutsuNyu Kanri Seisaku Kondankai Gijiroku)*. Temmuz 3, 2022 tarihinde Ministry of Justice of Japan: <https://www.moj.go.jp/isa/content/930003018.pdf> adresinden alındı

MOJ. (2015, September). *Basic Plan for Immigration Control (5th edition) provisional translation*. September 12, 2022 tarihinde Ministry of Justice of Japan: <https://www.moj.go.jp/isa/content/930003137.pdf> adresinden alındı

MOJ. (2022). *Shutsunyu Kanri Seisaku Kondankai (Göç Politikası Danışma Kurulu)*. Eylül 12, 2022 tarihinde Immigration Services Agency of Japan: https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/nyukan_nyukan41.html adresinden alındı

Morita, K., & Sassen, S. (1994). The New Illegal Immigration in Japan, 1980-1992. *The International Migration Review* 28, no.1, 153-163.

Mulgan, A. G. (2018). *The Abe Administration and The Rise of the Prime Ministerial Executive*. New York: Routledge.

- NCCU. (2014, Nisan 28). *Nippon CareSERVICE Craft Union*. Minshutou Kourou Bumon Kaigi Shusseki. Gaikokujin Ginou Jisshu Seido no Minaoshi Giron ni Tsuite Hatsugen (Japon Demokratik Partisinin Sağlık ve Emek Bölüm Toplantısına Katıldık. Yabancı teknik Stajyer Eğitim Sisteminin Düzeltilmesine İlişkin Tartışmalar : https://www.nccu.gr.jp/topics/detail.php?SELECT_ID=201404250001 adresinden alındı
- Nikkei Shimbun. (2014, Nisan 1). *Jimin, Gaikokujin Roudousha Katsuyou de Seifu ni Teigen (Liberal Demokratlar, yabancı işçilerin kullanımı konusunda hükümete tavsiyelerde bulundular)*. Nikkei Keizai Shimbun: https://www.nikkei.com/article/DGXNASFS0104J_R00C14A4PP8000/ adresinden alındı
- Nikkei Shimbun. (2014, Mart 20). *Kaigo de Gaikokujin Ukeire Kakudai Kentou Seifu Jimin, EPA Nado Katsuyou*. Nikkei Shimbun: <https://www.nikkei.com/article/DGXNZO67093740Q4A220C1EE8000/> adresinden alındı
- Nippon Keidanren. (2008, Ekim 14). *Nihon Keizai Dantai Rengou Kai*. Jinkou Genshou ni Taiou Shita Keizai Shakai no Arikata (Ekonomi ve Toplum Azalan Nüfus ile Nasıl Başa Çıkabilir): <https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/073.pdf> adresinden alındı
- Ogawa, N. (2011). Population Aging and Immigration in Japan. *Asian and Pacific Migration Journal* 20, no.2, 133-167.
- OTIT. (2022, Haziran 22). *'Care Worker' in Technical Intern Training Program*. Ağustos 12, 2022 tarihinde Organization for Technical Intern Training: <https://www.otit.go.jp/files/user/210104-2.pdf> adresinden alındı
- Peng, I. (2016, March). Testing the Limits of Welfare State Change: The Slow-moving Immigration Policy Reform in Japan. *Social Policy and Administration* , 50(2), 278-295. doi:10.1111/spol.12215
- PMJC. (2014, Ocak 22). *A New Vision from a New Japan, World Economic Forum 2014 Annual Meeting, Speech by Prime Minister Abe*. Prime Minister of Japan and His Cabinet: https://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201401/22speech_e.html adresinden alındı
- Rengou. (2015, Şubat 4). *Gaikokujin Ginou Jisshu e no Kaigo Shokushu no Tsuika ni Taisuru Danwa (Yabancı Teknik Stajyer Eğitim Sistemine Bakım Mesleğinin Eklenmesi Üzerine Görüş)*. Nippon Roudou Kumiai Sourengou Kai: https://www.jtuc-rengou.or.jp/news/article_detail.php?id=732 adresinden alındı
- Sankei Shimbun. (2015, Aralık 7). *Keidanren ga Katou Ichioku Katsudou Tantsousou to Kondan, Gaikokujin Kaigoshi Kakudai wo Kentou (Keidanren meets with Minister Kato to discuss expansion of foreign caregivers)*. Sankei Shimbun: <https://www.sankei.com/article/20151207-XVADE7CRTBICXID6WPGEPYKO2E/> adresinden alındı
- Shinoda, T. (2007). *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs*. Seattle: University of Washington Press.
- Shinoda, T. (2022). The Policymaking Process in Japan. R. J. Pekkanen, & S. M. Pekkanen içinde, *The Oxford Handbook of Japanese Politics* (s. 245-262). New York: Oxford University Press.
- Shiruba Shinpou. (2014, Mart 20). *Kaigo no Jisshu Seido Sousetsu wo Jimintou Gaikokujin I (Bakım için bir teknik stajyerlik sistemi kurulması' LDP, Yabancılar Komitesi)*. Shiruba Shinpou: <http://www.silvernews.com/ps/qn/guest/news/showbody.cgi?CCODE=12&NCODE=2395> adresinden alındı
- Song, J. (2020, Aralık). The Political Dynamics of Japan's Immigration Policies during the Abe Government. *Pacific Focus*, XXXV(3), 613-640.
- Takenaka, H. (2021). Expansion of the Japanese Prime Minister's Power and Transformation of Japanese Politics. T. Hoshi, & P. Y. Lipsy içinde, *The Political Economy of the Abe Government and Abenomics Reforms* (s. 43-67). Cambridge: Cambridge University Press.
- Taniguchi, M. (2020). *Gendai Nihon no Daihyousei Minshu Seiji: Yuukensha to Seijika (Representative Democracy in Japan: Voters and Politicians)*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- US Department of State. (2017, June). *Trafficking in Persons Report 2017*. Ağustos 5, 2022 tarihinde United States of America Department of State: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/271339.pdf> adresinden alındı

Verite. (2018). *Forced Labor Risk in Japan's Technical Intern Training Program*. Ağustos 1 2022 tarihinde Verite: <https://verite.org/wp-content/uploads/2018/09/Forced-Labor-Risk-in-Japans-TITP.pdf> adresinden alındı

Vogel, S. K. (2021). Abe's Slight Left Turn: How a Labor Shortage Transformed Politics and Policy. T. Hoshi, & P. Y. Lipsy içinde, *The Political Economy of the Abe Government and Abenomics Reforms* (s. 271-309). Cambridge: Cambridge University Press.

Vogt, G. (2007). Closed Doors, Open Doors, Doors Wide Shut? Migration Politics In Japan. *Japan Aktuell*, 5, 3-30.

Vogt, G. (2018). *Population Aging and International Health-Caregiver Migration to Japan*. Cham, Switzerland: Springer.

Yamanaka , K. (2003). 'I will go home, but when?: labor migration and circular diaspora formation by Japanese Brazilians in Japan. M. Douglass, & G. S. Roberts içinde, *Japan and Global Migration: Foreign Workers and the Advent of a Multicultural Society* (s. 123-153). Honolulu: University of Hawai'i Press.

Yamanaka, K. (1993). New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan. *Pacific Affairs* 66, no.1, 72-90.

Yamazaki, T. (2006, Şubat). Kango Kaigo Bunya ni Okeru Gaikokujin Roudousha no Ukeire Mondai (Yabancı Hemşire ve Bakım Görevlisi Kabulünde Doğan Sorunlar). *Refransu*, 4-24.

Extended Summary

Many developed countries accept foreign healthcare workers due to the aging population and labour shortages. Japan, the fastest aging population in the world, has resisted the recruitment of elderly care workers from abroad for many years.

This policy was seen as an extension of Japan's closed and conservative immigration policy. Japan's immigration policy in the 1990s privileged co-ethnics and foreigners with specialized knowledge and skills. The so-called low-skilled workers were only admitted on a temporary basis and caregiving jobs were not open to foreigners apart from exceptional cases. The start of the admission of foreign caregiver workers from three Asian countries in the 2000s under the Economic Partnership Agreements remained only a symbolic arrangement that served Japanese economic interests and did not amount to an immigration opening.

However, under the second Abe administration, new programs to increase the number of foreign caregivers represent a significant opening in the country's immigration policy. Specifically, the second Abe administration aimed to increase the number of foreign caregivers in Japan through three new programs. The first is the newly created 'caregiver' visa, created in 2016 through the revision of the Immigration and Refugee Law. The second is the inclusion of the caregiving profession in the technical intern trainee program, the temporary migrant worker program. Finally, foreign caregivers are recruited through the newly launched special skills visa, which was also a result of the revision of the Immigration and Refugee Law.

As a result of these programs, the number of foreign caregivers has increased, the countries of origin of caregivers have diversified, and finally, it has become possible for them to obtain permanent residence. The study examined the dynamics behind Japan's immigration policy change. Accordingly, the policy-making process was traced using reports published by the Japanese government, newspaper articles and other publicly available sources.

Japan has been undergoing a serious demographic transition over the last three decades. Declining birth rate and increasing life expectancy are the two main reasons for population aging and shrinkage. Population shrinkage has led to labour shortages in many sectors that rely on human labour, but labour shortages in the elderly care sector have reached a more critical level than in other sectors. There are several reasons for chronic labour shortages in the elderly care sector. First, low wages and harsh working conditions in the elderly care profession. Moreover, the structure of Japan's public long-term care insurance for the elderly is such that caregiver wages are kept low or suppressed. Another reason why the labour shortage in the care sector is not easily eliminated is that elderly care is a labour-intensive field.

In recent years, the government has resorted to various methods to address the labour shortage, but these initiatives have not been very successful. Japan's aging population since the early 2000s and labour shortages in the elderly care sector were not enough to trigger Japan's immigration policy transformation until the second Abe administration. Thus, demographic and economic factors constitute necessary but not sufficient reasons. In response, the prime minister's office, which plays an active role in policy-making, has implemented programs to increase the number of foreign caregivers in line with the demands of nursing home businesses. The study's main finding is that in Japan, the drivers of immigration policy transformation are political rather than demographic and economic changes.

A series of political and administrative reforms since the early 1990s have reduced the influence of the bureaucracy and the ruling LDP in the public policy-making process, while increasing the powers and influence of the prime minister's office. When Prime Minister Shinzo Abe came to power for the second time, he effectively used the prime minister's office-centred policymaking method. The prime minister-centred policy-making model, effectively used by Shinzo Abe, has led to the exclusion of bureaucratic actors that take a conservative stance on immigration to protect the interests of labour unions. This, in turn enabled the executive to formulate an immigration policy in line with the demands of economic interest groups.