

แรงงาน Freeters ในสังคมญี่ปุ่น: สถานการณ์ ปัญหาและมาตรการภาครัฐ Employment of Freeters in Japan: Situation, Problems and the Government's Measures for Alleviating the Problems

เสาวลักษณ์ ทิบบแก้ว¹

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ตำบลเมืองศรีโค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี รหัสไปรษณีย์ 34190

*E-mail: saowalakhk@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์แรงงาน Freeters ในสังคมญี่ปุ่นปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่ม Freeters รวมถึงมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อปัญหาแรงงาน Freeters ผลการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันจำนวน Freeters ในญี่ปุ่นมีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม พบว่าสัดส่วนของ Freeters เพศหญิงมีจำนวนมากกว่าเพศชาย และสัดส่วนของ Freeters ที่อยู่ในช่วงอายุ 25-34 ปี มีจำนวนมากกว่า Freeters ที่อยู่ในช่วงอายุ 15-24 Freeters ยังสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ กลุ่มคนที่ไม่มีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน กลุ่มที่กลายเป็น Freeters ด้วยความจำเป็น และกลุ่มที่เป็น Freeters เพื่อรอโอกาสที่จะได้ทำงานตามความฝัน สัดส่วนของ Freeters ส่วนใหญ่คือผู้ที่จบการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยและบัณฑิตวิทยาลัย รองลงมาคือผู้ที่เรียนจบในระดับวิทยาลัยอาชีวศึกษาและวิทยาลัยการอาชีพ

ปัญหาหลักที่ Freeters ต้องเผชิญ ได้แก่ ปัญหาเรื่องของรายได้และสวัสดิการต่างๆที่น้อยกว่ากลุ่มพนักงานประจำ ปัญหาเรื่องทักษะในการปฏิบัติงานพบว่า Freeters ได้รับโอกาสในการฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานน้อยกว่าพนักงานประจำ ส่งผลให้คนที่เป็ Freeters มีทักษะในการปฏิบัติงานและการพัฒนาตนเองที่น้อยกว่ากลุ่มพนักงานประจำ นอกจากนี้ปัญหาของ Freeters ยังส่งผลกระทบต่อสังคมญี่ปุ่นในเรื่องอัตราการแต่งงานที่ลดลงและส่งผลกระทบต่ออัตราการเกิดต่ำ เนื่องจากมีผู้ที่ไม่แต่งงาน หรือแต่งงานแต่ไม่มีบุตรเนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจบีบบังคับมากขึ้น

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินมาตรการทั้งการปรับแก้กฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการประกันการว่างงานให้มีความครอบคลุมกลุ่มเยาวชนหนุ่มสาวที่มีโอกาสเสี่ยงต่อการตกงานหรือว่างงาน รวมถึงเพิ่มมาตรการที่เป็นการคุ้มครองผู้ที่จบใหม่ในการสมัครงานมากขึ้น และยังส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานผ่านหน่วยงานหลักอย่าง Hello Work ที่มีระบบการแนะนำและให้คำปรึกษาเรื่องตำแหน่งงานเป็นรายบุคคล นอกจากนี้ ยังพยายามผลักดันให้ Freeters พัฒนาทักษะในการปฏิบัติงานด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่บริษัทเอกชนที่จัดอบรมแก่ Freeters แม้ว่าสัดส่วนของ Freeters ที่สามารถเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานประจำนั้นยังมีไม่มากนัก แต่แนวโน้มการลดลงของจำนวน Freeters ถือเป็นข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นความพยายามของภาครัฐในการรับมือกับปัญหา Freeters ในสังคมญี่ปุ่นได้ในระดับหนึ่ง

คำสำคัญ: แรงงาน Freeters, พนักงานไม่ประจำ, การจ้างงานในญี่ปุ่น, มาตรการการจ้างงาน

Abstract

The objective of this paper was to reflect study the situation and the problems of freeters in Japan. And also looked at the Japanese government's measures for alleviating this problems. Results from the study showed that the number of freeters in Japan appeared to be decreasing. However, in regard to ratio, the number of female was higher than male freeters. Those whose age range was between 25-34 years old were higher in number than those aged between 15-24. Freeters could also be categorized in three major groups namely the ones who lacked a clear goal to seek employment, those who became freeters out of having no choice, and people who were waiting to get jobs based on their lofty wishes. The majority of these freeters were people who finished bachelor and graduate degrees. Second highest in number were people who obtained their diplomas at vocational institutions.



Freeters' main problem was having less income and benefits than their counterparts who had secured jobs. In regard to work skills, the study found that these freeters had less opportunities for receiving training than those who were fully employed. This factor thus resulted in the freeters possessing lower work skills and having slower skill development than regularly employed employees. In addition, this particular problem had an indirect adverse effects on the number of people who wanted to get married and the country's decreasing birth rate. The reason for decreasing birth rate could be attributed to the number of people who wished to remain single and pressing economic situation.

The Japanese government had implemented measures to tackle the said problems by amending related laws and passing acts to generate employment opportunities and guarantee that there would be no unemployment and that such measures would cover young couples with risk of unemployment. Measures were also taken to help those young graduates to find jobs. An agency named "Hello Work" was also set up as a channel to individually help guide and give advice to this group of people. Furthermore, financial support was given to the private sector so that training could be passed on to the temporarily employed to upgrade themselves to status of permanent employees although the number of successful employees was not considered to be high. In essence, the study found that the trend for decreasing number of freeters was, to a certain extent, a reflection of the government's efforts to tackle social problems associated with freeters.

Keywords: labors, freeters, temporary employees, employment in Japan, employment measures

1. บทนำ

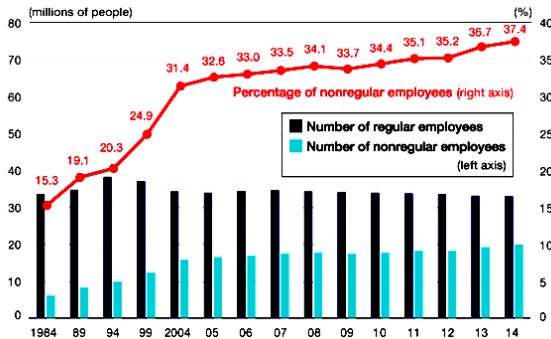
สังคมญี่ปุ่นเริ่มใช้คำว่า "Freeters" (フリーター) มานับแต่ทศวรรษ 1980 ต่อมาภายหลังวิกฤติฟองสบู่แตกในช่วงปี 1990สังคมญี่ปุ่นจึงเริ่มคุ้นเคยกับคำดังกล่าวมากยิ่งขึ้น "Freeters" เป็นคำที่ถูกนำมาใช้เพื่อเรียกผู้ที่อยู่ในช่วงอายุ 15 - 34 ปีที่เป็นพนักงานไม่ประจำ (非正規社員・非正規雇用者: Non-regular Employment) ซึ่งทำงานประเภทงานชั่วคราว (アルバイト: Temporary Employees) งานพาร์ทไทม์ (パート: Part-time Employees) งานแบบอะเคนหรืองานแบบเหมาค่าแรง (派遣労働者: Dispatched Workers) โดยไม่นับรวมนักเรียน นักศึกษา หรือแม่บ้าน (若林剛史, 2007: 4)

ภายหลังภาวะวิกฤติฟองสบู่แตกช่วงต้นทศวรรษ 1990 เศรษฐกิจญี่ปุ่นเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นเวลายาวนาน ขณะเดียวกันคู่แข่งสำคัญของญี่ปุ่น อาทิ จีน ไต้หวัน เวียดนาม เริ่มปรากฏตัวออกมาพร้อมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ยังส่งผลทำให้ญี่ปุ่นต้องเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น ญี่ปุ่นได้รับแรงกดดันจากประเทศแถบตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาให้เปิดเสรี

ทางการค้าในทุกๆด้าน และยืดหยุ่นกฎเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ทำให้ราคาสินค้าที่มีราคาถูกกว่าจากต่างประเทศหลังไหลเข้ามาในญี่ปุ่นมากขึ้น ส่งผลให้สินค้าที่ผลิตในญี่ปุ่นไม่สามารถแข่งขันด้านราคากับสินค้าจากบางประเทศได้ หลายบริษัทจึงจำเป็นต้องหาทางออกเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอดภายใต้ภาวะการแข่งขันที่สูงเช่นนี้ (พรทิพย์ วาคาบายาชิ, 2555: 62)

ระบบการจ้างงานตลอดชีพ (Life Time Employment) หรือการจ้างงานดั้งเดิมของญี่ปุ่นที่บริษัทจะรับประกันการจ้างงานตลอดชีพ จ่ายค่าจ้างตามอายุงานและการให้เงินบำนาญหลังเกษียณอายุ เพื่อสร้างความผูกพันของพนักงานให้จงรักภักดีต่อบริษัทนั้น ทำให้บริษัทขาดความคล่องตัวและขาดความยืดหยุ่น หลายบริษัทไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจบีบบังคับให้บริษัทต้องดิ้นรนเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ หลายบริษัทจึงจำเป็นต้องปรับตัว ซึ่งมีตั้งแต่การปรับขนาดของธุรกิจในประเทศให้เล็กลง การย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่ค่าจ้างพนักงานต่ำกว่า การควบคุมเงินเดือนของพนักงานในประเทศไม่ให้สูงจนเกินไป รวมไปถึงปรับเปลี่ยนระบบการจ้างงาน ส่งผลให้ญี่ปุ่นได้นำเอาระบบการจ้างงานหลายเส้นทาง (Multi-track Employment System) เข้ามาใช้แทนที่การจ้างงาน

ตลอดชีพในรูปแบบพนักงานประจำเพียงรูปแบบเดียวที่ญี่ปุ่นเคยใช้มาโดยตลอดภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แผนภูมิที่ 1 การเปลี่ยนแปลงจำนวนพนักงานประจำกับพนักงานไม่ประจำ (ระหว่างปีค.ศ. 1984 - 2014)



ที่มา : Ministry of International Affairs and Communication quoted in Murakami Naohisa, 2016

ระบบการจ้างงานดังกล่าวเอื้อให้บริษัทสามารถจ้างพนักงานทั้งในรูปแบบของพนักงานประจำ (正社員・正規雇用者: Regular employee) และพนักงานไม่ประจำ (非正規社員・非正規雇用者: Non-regular Employment) ซึ่งเป็นการจ้างงานระยะสั้นมากยิ่งขึ้น เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพื่อความอยู่รอดของบริษัท (เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์, 2559: 38-39, 45) ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 1 จะเห็นว่าการจ้างงานประจำลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังภาวะฟองสบู่แตกช่วงต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา และในปี 2014 สัดส่วนของพนักงานไม่ประจำมีถึงร้อยละ 37.4 ของจำนวนพนักงานทั้งหมดในญี่ปุ่น หรือประมาณเกือบ 20 ล้านคน จากเดิมที่เคยมีสัดส่วนเพียงแค่ร้อยละ 15.3 หรือไม่ถึง 10 ล้านคนในปี 1984 (Ministry of International Affairs and Communication quoted in Murakami Naohisa, 2016) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รูปแบบการจ้างงานในระยะสั้นหรือพนักงานไม่ประจำเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้น ภายหลังการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีค่าแรงถูกกว่าโดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังส่งผลให้ตำแหน่งงานในญี่ปุ่นลดจำนวนลงเป็นอย่างมาก เมื่อตำแหน่งงานมีจำนวนจำกัดยิ่งเป็นการบีบให้คนหนุ่มสาวจำนวนมากจำเป็นต้องก้าวเข้าสู่การจ้าง

งานในรูปแบบพนักงานไม่ประจำ รวมถึงไม่สามารถหางานได้ตามที่ต้องการมากยิ่งขึ้น

จากรายงานสมุดปกขาวเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน (子供・若者白書: White Paper on Children and Young People) ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่น (内閣府: Cabinet Office) ในปี 2016 พบว่าในปัจจุบันจำนวน Freeters ลดจำนวนลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา โดยในปี 2015 มีจำนวน Freeters กว่า 1.67 ล้านคน ต่อมาในปี 2016 จำนวน Freeters ลดลงเล็กน้อยเหลือ 1.55 ล้านคน (内閣府, 2016, June: 256) แม้ว่าในปัจจุบันจำนวน Freeters จะยังไม่สามารถลดจำนวนลงได้ตามเป้าหมายที่รัฐบาลญี่ปุ่นตั้งเอาไว้ แต่แนวโน้มการลดลงของจำนวน Freeters นับแต่ปี 2015 ถือเป็นนัยยะสำคัญที่สะท้อนให้เห็นผลจากการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหา Freeters ของภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้วางเป้าหมายเอาไว้ว่าจะลดจำนวน Freeters ให้เหลือเพียง 1.24 ล้านคนภายในปี 2020 โดยมีนโยบายหลักคือการผลักดันให้ Freeters เปลี่ยนสถานะเป็นพนักงานประจำ (เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์, 2559: 165) การประกาศเป้าหมายเพื่อลดจำนวน Freeters ของภาครัฐสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของกลุ่ม Freeters ที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม จนภาครัฐมีอาจะเลยกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวน Freeters ในสังคมญี่ปุ่นได้

ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ซึ่งส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงระบบการจ้างงานและอัตราการจ้างงานที่มีอย่างจำกัด กอปรกับปัญหาอัตราการเกิดต่ำและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัวในสังคมญี่ปุ่นปัจจุบันนั้น สถานการณ์ Freeters ในญี่ปุ่นจะเป็นเช่นไร Freeters จะต้องเผชิญกับปัญหาใดบ้าง และภาครัฐมีมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

2. สถานการณ์และสภาพปัญหาของ Freeters ในปัจจุบัน

ภายหลังวิกฤติฟองสบู่แตกช่วงปี 1990 สังคมญี่ปุ่นคุ้นเคยกับคำว่า "Freeters" (フリーター) ที่มีนัยยะสื่อถึงคนที่กำลังทำงานแบบชั่วคราว หรือคนที่ว่างงานมากยิ่งขึ้น เดิมทีคำว่า "Freeters" (フリーター) ในภาษาญี่ปุ่น เป็นการผสมคำที่ยืมมาจากภาษาต่างประเทศ (外来語) โดยผสมระหว่างคำว่า "

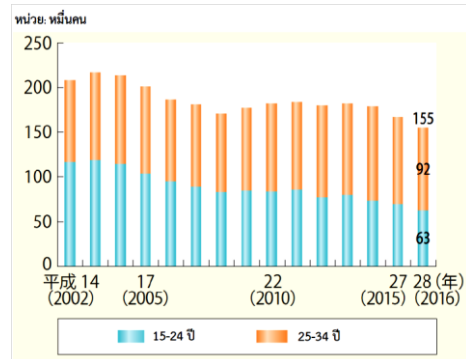


ฟรี" (Free) ที่มีความหมายว่า "อิสระ" กับคำว่า "アルバイター" (arubaitā) ที่มาจากคำว่า "Arbeit" ในภาษาเยอรมัน คำว่า "アルバイター" (arubaitā) ใช้สื่อถึง "คนที่ทำงานประเภทงานชั่วคราว" เมื่อนำคำทั้งสองมาผสมกันจึงเกิดเป็นคำว่า "Freeters" (フリーター) ที่มีความหมายโดยรวมถึง "คนที่ทำงานอย่างอิสระ ไม่มีสังกัด" คำดังกล่าวเริ่มใช้ในญี่ปุ่นมาตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 โดยปรากฏในนิตยสารรับสมัครงานของบริษัทจัดหางาน และใช้เรียกผู้ที่ต้องการสมัครงานแบบชั่วคราว ในขณะนั้น คำว่า "Freeters" (フリーター) ใช้เพื่อกล่าวถึงกลุ่มหนุ่มสาวที่ต้องการทำงานอย่างอิสระ มิได้มีนัยยะที่แฝงความหมายในเชิงลบแต่อย่างใด ต่อมาภายหลังภาวะฟองสบู่แตกช่วงต้นทศวรรษ 1990 อันเป็นเหตุให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นเข้าสู่ภาวะตกต่ำเรื่อยมา และก่อให้เกิดปัญหาอัตราการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง คำว่า "Freeters" (フリーター) กลับถูกนำมาใช้ในการสื่อถึงผู้ที่ไม่สามารถทำงานประจำได้ หรือผู้ที่ปฏิเสธการทำงานประจำนับแต่นั้นเป็นต้นมา (若林剛史, 2007: 4)

ต่อมากระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการของญี่ปุ่น (Ministry of Health, Labor and Welfare: MHLW) ได้ให้คำจำกัดความคำว่า "Freeters" (フリーター) ว่าหมายถึง "ผู้ที่อยู่ในช่วงอายุ 15 - 34 ปี (ไม่รวมนักศึกษาและแม่บ้าน) ที่ตรงตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งต่อไปนี้ (1) ผู้ที่กำลังทำงานประเภทงานชั่วคราว (アルバイト: Temporary Employees) งานพาร์ทไทม์ (パート: Part-time Employees) งานแบบอะเคนหรืองานแบบเหมาค่าแรง (派遣労働者: Dispatched Workers) หรือ (2) ผู้ที่กำลังทำงาน (ว่างงาน) และมีความประสงค์จะทำงานประเภทงานชั่วคราว งานพาร์ทไทม์ หรือ (3) ผู้ที่ไม่ได้ทำงานทำและไม่ได้ทำงานบ้านหรือศึกษาเล่าเรียน แต่มีความประสงค์ที่จะทำงานและต้องการทำงานประเภทพาร์ทไทม์หรืองานพิเศษในอนาคต ในกรณีของผู้หญิงให้คำจำกัดความเฉพาะคนที่ยังไม่ได้แต่งงาน และมีเงื่อนไขตามข้างต้น" (若林剛史, 2007: 4; เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์, 2559: 163) กล่าวคือ Freeters หมายถึง พนักงานไม่ประจำที่ทำงานประเภทงานชั่วคราว งานพาร์ทไทม์ งานแบบอะเคนหรืองานแบบเหมาค่าแรง ซึ่งไม่นับรวม

นักเรียน นักศึกษา หรือแม่บ้านที่ทำงานในลักษณะชั่วคราวดังกล่าว

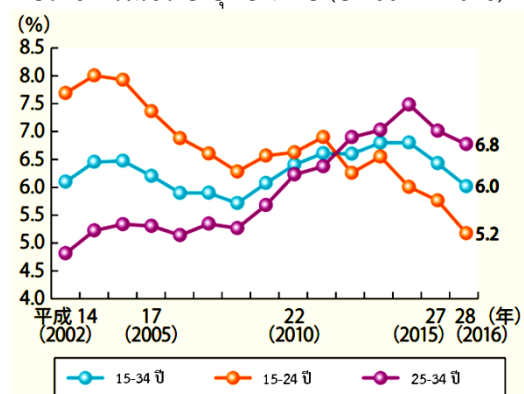
แผนภูมิที่ 2 จำนวน Freeters จำแนกตามช่วงอายุ (ปี 2002 - 2016)



ที่มา : 内閣府, 2016, June: 256

จากรายงานสมุดปกขาวเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน (子供・若者白書: White Paper on Children and Young People) ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่น (内閣府: Cabinet Office) ในปี 2016 พบว่าในปัจจุบันจำนวน Freeters ในญี่ปุ่นมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 2 จะเห็นว่าจำนวน Freeters เริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2004 แม้ว่าจำนวน Freeters จะเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งในปี 2009 แต่จำนวน Freeters เริ่มลดลงอีกครั้งภายหลังปี 2014 โดยในปี 2014 มีจำนวน Freeters ประมาณ 1.79 ล้านคน ต่อมาจำนวน Freeters ลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือ 1.67 ล้านคน ในปี 2015 และ 1.55 ล้านคน ในปี 2016 ตามลำดับ

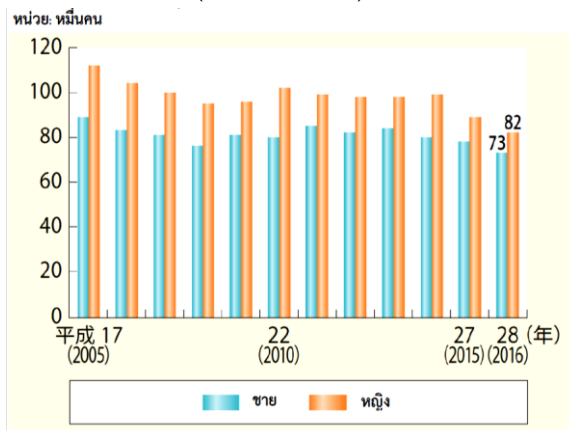
แผนภูมิที่ 3 อัตราส่วนของ Freeters เทียบกับจำนวนประชากรในช่วงอายุ 15-34 ปี (ปี 2002 - 2016)



ที่มา : 内閣府, 2016, June: 256

เมื่อเทียบอัตราส่วนระหว่าง Freeters กับจำนวนประชากรในช่วงอายุ 15-34 ปี ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 3 จะเห็นว่าในปัจจุบันอัตราส่วนของ Freeters เทียบกับจำนวนประชากรวัย 15-34 ปีมีแนวโน้มลดลงมา นับแต่ปี 2015 โดยในปี 2016 มีอัตราส่วนของ Freeters ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 6 เมื่อจำแนกตามช่วงอายุพบว่าอัตราส่วนของ Freeters ในช่วงอายุ 25-34 ปี มีมากกว่าอัตราส่วนของ Freeters ในช่วงอายุ 15-24 ปี คือร้อยละ 6.8 และร้อยละ 5.2 ตามลำดับ (内閣府, 2016, June: 256) ภายใต้การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัวของญี่ปุ่น ในอนาคตหากกลุ่ม Freeters ที่อยู่ในช่วงอายุ 25-34 ปียังไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพไปสู่การเป็นพนักงานประจำได้ กลุ่มคนเหล่านี้จะประสบกับปัญหาต่างๆที่จะตามมาเมื่ออายุมากขึ้น อาทิ ปัญหาเรื่องเงินบำนาญ ประกันสังคม เป็นต้น และปัญหาดังกล่าวนี้จะกลายเป็นภาระใหญ่ที่ภาครัฐจะต้องเข้ามาดูแล

แผนภูมิที่ 4 จำนวน Freeters จำแนกตามเพศ (ปี 2002- 2016)



ที่มา : 内閣府, 2016, June: 256

จากแผนภูมิที่ 4 เมื่อจำแนกตามเพศพบว่าสัดส่วนของ Freeters เพศหญิงมีจำนวนมากกว่า Freeters เพศชายมาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2016 Freeters เพศหญิงมีจำนวนกว่า 820,000 คน ส่วน Freeters เพศชายมีจำนวนประมาณ 780,000 คน (内閣府, 2016: 256) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเพศหญิงญี่ปุ่นมีแนวโน้มกลายเป็น Freeters มากกว่าเพศชายอย่างเห็นได้ชัด

สาเหตุหลักที่ทำให้เพศหญิงมีแนวโน้มเข้าสู่ระบบการจ้างงานในรูปแบบไม่ประจำมากกว่าเพศชาย

นั้น เนื่องจากค่านิยมทางสังคมที่มีมานานนับแต่อดีต ในอดีตสังคมญี่ปุ่นมีการแบ่งบทบาททางเพศอย่างชัดเจน โดยมองว่าเพศชายมีหน้าที่ออกไปทำงานนอกบ้านและเพศหญิงมีหน้าที่เลี้ยงลูกและดูแลบ้าน ค่านิยมดังกล่าวยังคงส่งผลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าในปัจจุบันเพศหญิงจะก้าวสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการทำงานในระดับผู้บริหารและพนักงานประจำยังคงตกอยู่ที่เพศชายเป็นส่วนใหญ่ หลายๆบริษัทจึงมักพิจารณาเพศชายในการเข้าทำงานในตำแหน่งที่สูงๆ หรือบรรจุเพศชายเป็นพนักงานประจำมากกว่าเพศหญิง ส่วนเพศหญิงมักทำงานในระดับธุรการและงานในลักษณะชั่วคราวมากกว่าเพศชาย โดยหลายบริษัทมักอ้างถึงสาเหตุที่ไม่เปิดรับเพศหญิงในฐานะพนักงานประจำว่าเพศหญิงมักทำงานในระยะสั้น โดยหลังจากผู้หญิงแต่งงานก็มักจะลาออกเพื่อไปดูแลครอบครัว อีกทั้งเมื่อผู้หญิงตั้งครรภ์ก็ต้องลาคลอด ซึ่งใช้ระยะเวลาหลายเดือนทำให้ขาดช่วงในการทำงาน และเป็นอุปสรรคต่อความต่อเนื่องของงาน นอกจากนั้นช่วงที่ผู้หญิงลาคลอดบริษัทยังต้องหาพนักงานชั่วคราวมาทำหน้าที่แทน ก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่บริษัท เป็นต้น (ยูพา คลังสุวรรณ, 2547: 89) ด้วยค่านิยมดังกล่าวข้างต้น ในสังคมญี่ปุ่นเพศหญิงจึงมีโอกาสกลายเป็น Freeters มากกว่าเพศชาย

จากรายงานเกี่ยวกับทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของแรงงานหนุ่มสาวในเมืองใหญ่ของสถาบันนโยบายและการฝึกอบรมแรงงานของญี่ปุ่น (日本労働政策研究・研修機構: The Japan Institute for Labour Policy and Training) ในปี 2016 ซึ่งได้ทำการสำรวจรูปแบบของ Freeters จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็น Freeters ซึ่งอยู่ในช่วงอายุ 25-34 ปี จำนวน 800 กลุ่มตัวอย่าง ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 5 พบว่า Freeters สามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

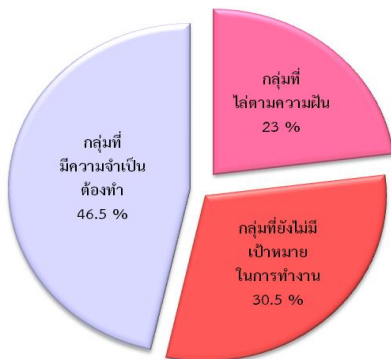
(1) *กลุ่มที่ไล่ตามความฝัน (夢追求型)* คือ กลุ่ม Freeters ที่มีความฝันหรือสิ่งที่ต้องการทำนอกเหนือจากการทำงาน โดยทำงานในรูปแบบ Freeters เพื่อหาเลี้ยงชีพเท่านั้น มีจำนวนน้อยที่สุดคือ ร้อยละ 23 ของกลุ่มตัวอย่าง

(2) *กลุ่มที่ยังไม่มีเป้าหมายในการทำงาน (モラトリアム型)* คือ กลุ่ม Freeters ที่กำลังค้นหาสิ่งที่ตนเองอยากจะทำและยังไม่มีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน คิดเป็นร้อยละ 30.5 ของกลุ่มตัวอย่าง



(3) กลุ่มที่มีความจำเป็นต้องทำ (やむを得ず型) คือ กลุ่ม Freeters ที่จำเป็นต้องกลายเป็น Freeters ด้วยข้อจำกัดเรื่องของตลาดแรงงานทำให้ไม่สามารถหางานประจำได้ หรือด้วยปัญหาทางครอบครัว บางประการ ถือเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด หรือกว่าร้อยละ 46.5 ของกลุ่มตัวอย่าง

แผนภูมิที่ 5 รูปแบบของ Freeters ช่วงอายุ 25-34 ปี (ปี 2016)

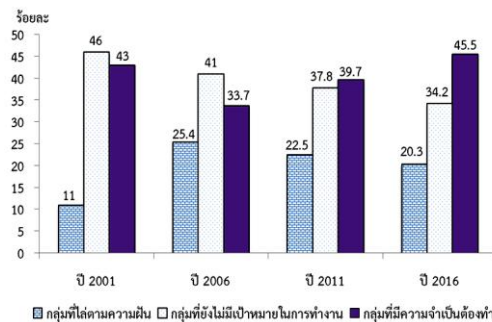


ที่มา: ดัดแปลงจาก 労働政策研究・研修機構, 2017, October: 114

และจากข้อมูลในแผนภูมิที่ 6 เป็นการสำรวจรูปแบบของ Freeters จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็น Freeters ในช่วงอายุ 25-29 ปี โดยเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างปี 2001 ปี 2006 ปี 2011 และปี 2016 จำนวน 354 กลุ่มตัวอย่างของสถาบันนโยบายและการฝึกอบรมแรงงานของญี่ปุ่นในรายงานฉบับเดียวกันนี้ จะเห็นว่าในปี 2001 และปี 2006 Freeters กลุ่มที่ยังไม่มีเป้าหมายในการทำงาน (モラトリアム型) ถือเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด คือ ร้อยละ 46 และร้อยละ 41 ตามลำดับ ต่อมาในปี 2011 Freeters กลุ่มที่มีความจำเป็นต้องทำ (やむを得ず型) กลายเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด โดยในปี 2011 มีร้อยละ 39.7 ต่อมาในปี 2016 จำนวน Freeters ในกลุ่มนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45.5 (労働政策研究・研修

機構, 2017, October: 114-115) ผลการสำรวจรูปแบบของ Freeters ของสถาบันนโยบายและการฝึกอบรมแรงงานของญี่ปุ่นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบันเกือบครึ่งหนึ่งของ Freeters มิได้ต้องการเป็น Freeters เพียงแต่จำเป็นต้องทำด้วยข้อจำกัดบางประการ และหนึ่งในนั้นคือข้อจำกัดในเรื่องของตำแหน่งงานประจำ

แผนภูมิที่ 6 เปรียบเทียบข้อมูลรูปแบบของ Freeters ระหว่างปี 2001 ปี 2006 ปี 2011 และปี 2016



ที่มา: ดัดแปลงจาก 労働政策研究・研修機構, 2017, October: 114

นอกจากนั้น จากข้อมูลในตารางที่ 1 จะเห็นว่าในปี 2001 ผู้ที่เคยเป็น Freeters ส่วนใหญ่คือผู้ที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งมีกว่าร้อยละ 43 รองลงมาได้แก่กลุ่มคนที่เรียนจบในระดับวิทยาลัยอาชีวศึกษาและวิทยาลัยการอาชีพ มีร้อยละ 28 ต่อมาผู้ที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่เคยเป็น Freeters มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จนในปี 2016 มีเพียงร้อยละ 18.7 เท่านั้น ประเด็นที่น่าสนใจคือผู้ที่จบการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยและบัณฑิตวิทยาลัยกลับกลายเป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์การเป็น Freeters มากที่สุดในปี 2016 ซึ่งมีถึงร้อยละ 40 รองลงมายังคงเป็นกลุ่มคนที่เรียนจบในระดับวิทยาลัยอาชีวศึกษาและวิทยาลัยการอาชีพ ร้อยละ 24 (労働政策研究・研修機構, 2017, October: 103)

ตารางที่ 1 ร้อยละของผู้ที่เคยมีประสบการณ์การเป็น Freeters จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	ปี 2001	ปี 2006	ปี 2011	ปี 2016
มัธยมศึกษาตอนปลาย	43.0	30.5	22.8	18.7
วิทยาลัยอาชีวศึกษา/วิทยาลัยการอาชีพ	28.0	33.4	30.8	24.0
มหาวิทยาลัย/บัณฑิตวิทยาลัย	11.0	21.1	27.2	40.6
มัธยมศึกษาตอนต้น				
(นอกจากการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กลางคืน)	11.0	7.8	7.5	7.8
นอกจากการศึกษาระดับอุดมศึกษากลางคืน	6.0	7.0	9.9	8.2
อื่นๆ	0.0	0.2	1.7	0.7

ที่มา: ดัดแปลงจาก 労働政策研究・研修機構, 2017, October: 103

ในสังคมญี่ปุ่น Freeters ต้องเผชิญกับปัญหานานาประการ ภายใต้สภาพของการเป็น Freeters ที่ต้องทำงานในรูปแบบชั่วคราวนั้น ในมุมมองของผู้ประกอบการการจ้างงานในรูปแบบพนักงานไม่ประจำทำให้บริษัทสามารถลดต้นทุนการผลิตในเรื่องค่าจ้าง และก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการทำงานมากขึ้น กล่าวคือบริษัทสามารถจ้างบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะทาง และมีความเหมาะสมกับงานนั้นๆ ได้มากขึ้น เมื่อครบสัญญาบริษัทมีความยืดหยุ่นเรื่องการไม่ต่อสัญญาจ้างได้ง่ายกว่าการจ้างงานตลอดชีพ (Life Time Employment) แบบเดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อมองในมุมมองของพนักงานที่อยู่ในสถานะพนักงานไม่ประจำกลับพบว่า กลุ่มคนที่เป็นพนักงานไม่ประจำพบเจอกับปัญหาต่างๆ หลายประการ

2.1) ปัญหาด้านรายได้และสวัสดิการต่างๆ

จากการสำรวจของ Employment Status Survey ของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารแห่งประเทศญี่ปุ่น (Ministry of Internal Affairs and Communications: MIAC) ในปี 2009 ระบุว่าพนักงานไม่ประจำกว่าร้อยละ 70 มีรายได้โดยเฉลี่ยต่อปีไม่ถึง 2 ล้านเยน ในขณะที่พนักงานประจำที่มีรายได้น้อยกว่า 2 ล้านเยนนั้นมีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น (เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์, 2559: 52) และจากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการของญี่ปุ่น (MHLW) ในปี 2015 พบว่ารายได้เฉลี่ยของผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีรายได้เฉลี่ยเริ่มต้นประมาณ 169,000 เยนต่อเดือนรายได้เฉลี่ยของผู้ที่จบการศึกษาจากวิทยาลัยอาชีวศึกษาหรือวิทยาลัยการอาชีพ มีรายได้เฉลี่ยเริ่มต้นประมาณ 176,000 เยนต่อเดือนผู้ที่จบ

การศึกษาระดับปริญญาตรี มีรายได้เฉลี่ยเริ่มต้นประมาณ 202,000 เยนต่อเดือน ส่วนผู้ที่จบการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา (ปริญญาโท-เอก) มีรายได้เฉลี่ยเริ่มต้นประมาณ 228,000 เยนต่อเดือน

แต่สำหรับ Freeters ซึ่งทำงานในลักษณะชั่วคราวนั้น จะได้รับค่าจ้างในการทำงานประมาณ 1,000 เยนต่อชั่วโมง หากคำนวณรายได้โดยคิดจากการทำงาน 5 วันต่อสัปดาห์ และทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน จะมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 160,000-170,000 เยน หากคำนวณรายได้เฉลี่ยต่อปี พบว่าผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีและเป็นพนักงานประจำมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 2,400,000 เยนต่อปี ส่วน Freeters มีรายได้เฉลี่ย 2,040,000 เยนต่อปี (คำนวณจากรายได้ประมาณ 170,000 เยนต่อเดือน) จากตัวเลขรายได้เฉลี่ยต่อปี อาจไม่รู้สึกรถึงความแตกต่างของรายได้มากนัก อย่างไรก็ตาม รายได้ของพนักงานประจำนั้น ได้มีการหักภาษี ณ ที่จ่ายเงินบำนาญ เงินประกันสังคมเอาไว้เรียบร้อยแล้ว ในขณะที่ Freeters จะต้องดำเนินการจ่ายภาษี เงินบำนาญ เงินประกันสังคมด้วยตนเองต่างหาก กล่าวคือ ตัวเลขรายได้โดยเฉลี่ยที่ Freeters จะได้รับจริง (เมื่อหักภาษี เงินบำนาญและเงินประกันสังคมแล้ว) อยู่ที่ประมาณ 120,000 - 130,000 เยนต่อเดือน หรือประมาณ 1,500,000 เยนต่อปี (厚生労働省, 2015, November: 3; Leverages, 2016)

นอกจากนั้น กรณีของญี่ปุ่นหากลูกจ้างทำงานไม่เกิน 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ส่วนใหญ่คือกลุ่ม Freeters) ตามกฎหมายนายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าประกันสุขภาพ การประกันการจ้างงาน รวมถึงเงินเกษียณอายุให้แก่ลูกจ้าง ส่งผลให้ลูกจ้างประมาณ 1 ใน 3 ของ



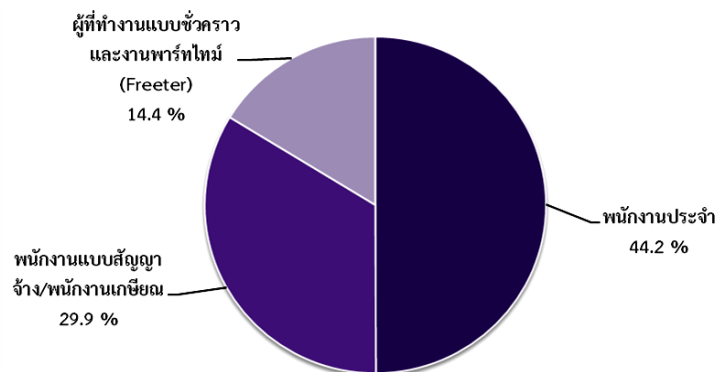
พนักงานไม่ประจำไม่ได้รับการคุ้มครองเรื่องประกันการจ้างงาน (雇用保険: Employment Insurance) ใดๆที่มีความเสี่ยงที่จะตกงานได้ง่ายกว่าในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ อีกทั้งยังมีพนักงานไม่ประจำไม่ถึงร้อยละ 50 ของจำนวนพนักงานไม่ประจำทั้งหมดที่ได้รับเงินเกษียณอายุ (เนตรนภา ไวทยเลิศศักดิ์, 2559: 52) จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และสวัสดิการต่างๆระหว่างพนักงานประจำกับ Freeters ได้อย่างชัดเจน

2.2) ปัญหาการขาดทักษะในการปฏิบัติงาน

ข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการของญี่ปุ่น (MHLW) ในปี 2012 พบว่าพนักงาน

ประจำมีอัตราส่วนของการได้รับการฝึกอบรมทักษะในการทำงานสูงถึงร้อยละ 44.2 ขณะที่พนักงานแบบสัญญาจ้างโดยตรงและพนักงานเกษียณที่ว่างใหม่ได้รับการฝึกอบรมประมาณร้อยละ 29.9 ส่วน Freeters ได้รับการฝึกอบรมเพียงร้อยละ 14.4 เท่านั้น (厚生労働省, 2016: 5) ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 7 Freeters ถือเป็นการทำงานในระยะสั้น ส่งผลให้หลายบริษัทไม่ยอมลงทุนในเรื่องการฝึกอบรมให้แก่พนักงานกลุ่มดังกล่าว หรือมีบริษัทเพียง 1 ใน 4 เท่านั้นที่ฝึกอบรมให้แก่พนักงานกลุ่มดังกล่าว โดยมีลักษณะการฝึกอบรมแบบทำงานไปค่อยเรียนรู้ไปด้วย (On-the-Job Training)

แผนภูมิที่ 7 อัตราส่วนการฝึกอบรมทักษะในการทำงานระหว่างพนักงานประจำกับ Freeters (ปี 2012)



ที่มา: ดัดแปลงจาก厚生労働省, 2016: 5

เมื่อจำนวน Freeters ที่ได้รับการฝึกอบรมมีจำนวนน้อย ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานกลุ่มดังกล่าวลดลง หรือมีทักษะในการทำงานที่ต่ำกว่าพนักงานประจำ และส่งผลต่อเนื่องไปถึงโอกาสการเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือเป็นอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานประจำในอนาคต ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องแข่งขันกันในเรื่องของทักษะของการทำงาน (เนตรนภา ไวทยเลิศศักดิ์, 2559: 52) ปัญหาการขาดทักษะในการปฏิบัติงานของ Freeters จึงเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการ และส่งผลต่อเนื่องไปถึงเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และความมั่นคงในอาชีพของกลุ่ม Freeters

2.3) ปัญหาเรื่องการแต่งงาน

เมื่อดูจากแนวโน้มผู้ที่ยังไม่แต่งงานเมื่ออายุ 50 ปีและการคาดการณ์ในอนาคตจากรายงานสมุดปกขาวเกี่ยวกับการรับมือกับปัญหาอัตราการเกิดต่ำ (少子

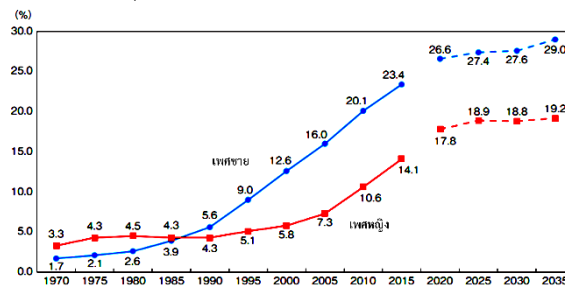
化社会対策白書: Declining Birthrate White Paper) ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่น (内閣府: Cabinet Office) ในปี 2017 ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 8 จะเห็นว่าเดิมทีในปี 1970 เพศหญิงมีอัตราส่วนของผู้ที่ยังไม่แต่งงานมากกว่าเพศชาย โดยผู้ที่ยังไม่แต่งงานในเพศหญิงคิดเป็นร้อยละ 3.3 ส่วนเพศชายมีเพียงร้อยละ 1.7 ต่อมาในปี 1990 เพศชายกลับมีอัตราส่วนของผู้ที่ยังไม่แต่งงานมากกว่า โดยผู้ที่ยังไม่แต่งงานในเพศชายสูงขึ้นเป็นร้อยละ 5.6 ส่วนเพศหญิงคิดเป็นร้อยละ 4.3

ภายหลังปี 1990 อัตราส่วนของผู้ที่ยังไม่แต่งงานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งเพศชายและเพศหญิง จนถึงปี 2015 อัตราส่วนของผู้ที่ยังไม่แต่งงานในเพศชายสูงขึ้นเป็นร้อยละ 23.4 ส่วนเพศหญิงสูงขึ้นเป็นร้อยละ 14.1 และคาดการณ์ว่าในอนาคตญี่ปุ่นจะมีอัตราส่วนของ

ผู้ที่ยังไม่แต่งงานสูงมากขึ้น โดยเพศชายอาจสูงถึงร้อยละ 29 และเพศหญิงอาจสูงถึงร้อยละ 19.2 ในปี 2035 (内閣府, 2017: 7) กล่าวคือ ในปัจจุบันสังคมญี่ปุ่นกำลังเผชิญกับปัญหาการมีอัตราส่วนของผู้ที่ไม่แต่งงานมากขึ้น

และมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต เมื่ออัตราส่วนของผู้ที่ยังไม่แต่งงานมีจำนวนมากขึ้น ย่อมส่งผลโดยตรงต่ออัตราการเกิดที่กำลังเป็นปัญหาสำคัญในญี่ปุ่น

แผนภูมิที่ 8 แนวโน้มผู้ที่ยังไม่แต่งงานเมื่ออายุ 50 ปีและการคาดการณ์ในอนาคต จำแนกตามเพศ

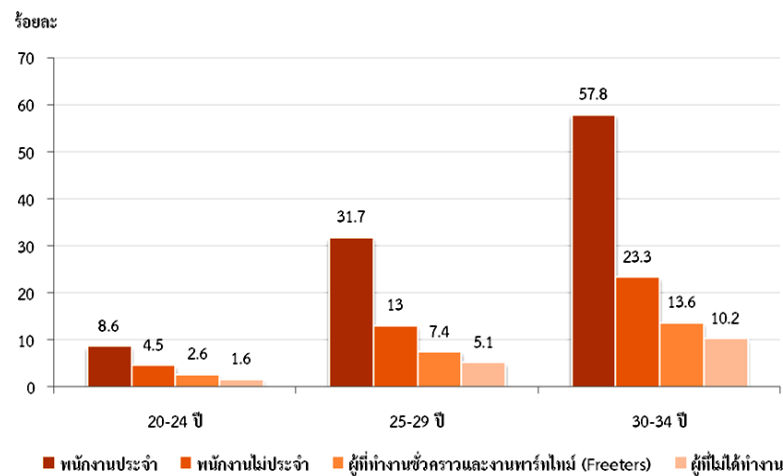


ที่มา: 内閣府, 2017: 11

เมื่อพิจารณาถึงอัตราการสมรสพบว่าผู้ที่ทำงานแบบชั่วคราวและงานพาร์ทไทม์

หรือ Freeters รวมถึงผู้ที่ไม่ได้ทำงาน ถือเป็นกลุ่มคนที่มีแนวโน้มไม่แต่งงานมากที่สุด ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 9

แผนภูมิที่ 9 อัตราการสมรสในเพศชาย จำแนกตามช่วงอายุและประเภทการจ้างงาน ปี 2014



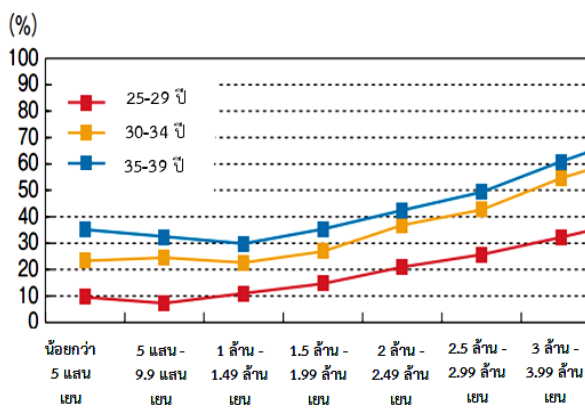
ที่มา: ดัดแปลงจาก 内閣府, 2017: 20



จากแผนภูมิที่ 9 จะเห็นว่า ในปี 2014 เพศชายที่ทำงานในรูปแบบพนักงานประจำมีแนวโน้มแต่งงานมากกว่าผู้ที่ทำงานในรูปแบบพนักงานไม่ประจำ ผู้ที่ทำงานแบบชั่วคราวและงานพาร์ทไทม์ (Freeter) และผู้ที่ไม่ได้ทำงานอย่างชัดเจน โดยพนักงานประจำเพศชายที่อยู่ในช่วงอายุ 20-24 ปี มีอัตราการสมรสร้อยละ 8.6 ส่วนพนักงานประจำเพศชายที่อยู่ในช่วงอายุ 25-29 ปี มีอัตราการสมรสร้อยละ 31.7 ขณะที่พนักงานประจำเพศชายที่อยู่ในช่วงอายุ 30-34 ปี มีอัตราการสมรสสูงที่สุดคือ ร้อยละ 57.8

ส่วน Freeters เพศชายนั้น มีอัตราการสมรสต่ำกว่าพนักงานประจำอย่างเห็นได้ชัด โดย Freeters เพศชายที่อยู่ในช่วงอายุ 20-24 ปี มีอัตราการสมรสเพียงร้อยละ 2.6 ส่วน Freeters ที่อยู่ในช่วงอายุ 25-29 ปี มีอัตราการสมรสร้อยละ 7.4 ขณะที่ Freeters ที่อยู่ในช่วงอายุ 30-34 ปี มีอัตราการสมรสเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ 13.6 (内閣府, 2017: 11) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าคนที่เป็น Freeter มีแนวโน้มแต่งงานช้าหรือไม่แต่งงานมากกว่าพนักงานประจำ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ Freeters มีอัตราการสมรสน้อยกว่าพนักงานประจำนั้น อาจเกิดจากปัญหาในเรื่องรายได้ ดังข้อมูลในแผนภูมิที่ 10

แผนภูมิที่ 10 อัตราการสมรสในเพศชาย จำแนกตามช่วงอายุและรายได้เฉลี่ยต่อปี ปี 2014



ที่มา: ดัดแปลงจาก内閣府, 2017: 20

แผนภูมิที่ 10 แสดงให้เห็นถึงอัตราการสมรสในเพศชายปี 2014 โดยจำแนกตามรายได้และช่วงอายุ จะเห็นได้ว่ายังมีรายได้มากขึ้น สัดส่วนการสมรสยิ่งมากขึ้นตามลำดับในทุกช่วงอายุ ในทางตรงกันข้ามผู้ที่มีรายได้น้อยกลับมีสัดส่วนการสมรสลดลงตามไปด้วย ข้อมูลข้างต้นสะท้อน

ให้เห็นว่ารายได้ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลต่ออัตราการสมรสในญี่ปุ่น กล่าวคือ ผู้ที่มีรายได้น้อยมีแนวโน้มที่จะแต่งงานช้าหรือไม่แต่งงานมากกว่า และหนึ่งในกลุ่มที่มีรายได้น้อยนั้น ได้แก่ Freeters เมื่อพิจารณาจากรายได้ของ Freeters จากข้อมูลในหัวข้อ 2.1 ปัญหาด้านรายได้และสวัสดิการต่างๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เมื่อคำนวณจากรายได้ประมาณ 170,000 เยนต่อเดือน Freeters จะมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 2,040,000 เยนต่อปี เมื่อหักภาษีเงินบ้านาญและเงินประกันสังคมแล้ว รายได้เฉลี่ยของ Freeters จะอยู่ที่ประมาณ 120,000 - 130,000 เยนต่อเดือน หรือประมาณ 1,500,000 เยนต่อปี (厚生労働省, 2015, November: 3; Leverages, 2016) เมื่อเทียบข้อมูลจากแผนภูมิที่ 9 จะเห็นว่ากลุ่ม Freeters ที่มีรายได้เพียง 1,500,000 เยนต่อปี มีอัตราการสมรสเพียงร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 30 เท่านั้น Freeters ต้องเผชิญกับปัญหาหลายประการ ทั้งในเรื่องของรายได้และสวัสดิการต่างๆ ที่น้อยกว่ากลุ่มพนักงานประจำอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ยังได้รับโอกาสในการฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานน้อยกว่ากลุ่มพนักงานประจำ ส่งผลให้คนที่เป็น Freeters มีทักษะในการปฏิบัติงานและการพัฒนาตนเองที่น้อยกว่ากลุ่มพนักงานประจำ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ นอกจากจะส่งผลถึงตัวของ Freeters โดยตรงแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อโดยอ้อมถึงสังคมญี่ปุ่นในหลายๆ ประเด็น หากมองในประเด็นด้านเศรษฐกิจ เมื่อมีกลุ่มคนที่เป็น Freeters เพิ่มขึ้นนั้นหมายความว่า จะมีคนที่ได้รับค่าจ้างแค่พอดำเนินชีวิตในแต่ละวันเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีรายได้แค่เพียงพอใช้จ่ายในแต่ละวัน กลุ่มคนเหล่านี้จะมีเงินเก็บน้อย บางรายอาจไม่มีสวัสดิการใดๆ เมื่อแก่ตัวลงอาจกลายเป็นภาระที่รัฐจะต้องเข้ามาดูแล นอกจากนี้ ด้วยปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่บีบบังคับอาจส่งผลทำให้กลุ่มคนเหล่านี้แต่งงานช้าหรือไม่แต่งงานมากขึ้นส่งผลต่อเนื่องไปถึงอัตราการเกิดที่กำลังเป็นปัญหาสำคัญในญี่ปุ่น ปัญหาของ Freeters จึงเป็นปัญหาสำคัญอีกประการที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการจัดการอย่างเร่งด่วน เพื่อลดจำนวนของ Freeters และผลักดันให้คนที่กำลังเป็น Freeters เข้าสู่ระบบของการจ้างงานและผลักดันให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานประจำ โดยมีหน่วยงานหลักอย่าง Hello Work (ハローワーク) หรือสำนักงานจัดหางานของรัฐเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการ

3. มาตรการภาครัฐ

ภายใต้แผนกลยุทธ์การฟื้นฟูเศรษฐกิจ (日本再興戦略: Japan Revitalization Strategy) หรือ "Abenomics" ของรัฐบาลที่นำโดยนายกรัฐมนตรีชินโสะ อะเบะ (Shinzo Abe) ที่ได้ประกาศใช้เมื่อปี 2013 และมีการปรับปรุงในปี 2014 นั้น มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนหนุ่มสาว โดยรัฐบาลประกาศว่าจะส่งเสริมการใช้แรงงานของประชากรวัยหนุ่มสาว โดยจะดำเนินมาตรการสนับสนุนแรงงานประชากรวัยหนุ่มสาว ตั้งแต่ขั้นเตรียมตัวเพื่อการสมัครงาน ให้ความช่วยเหลือในช่วงระหว่างการหางาน และให้คำปรึกษาหลังจากที่ได้ออกมาทำงานแล้ว นอกจากนี้ยังระบุว่า จะส่งเสริมการสร้างและพัฒนาบุคลากรหนุ่มสาวในสาขาที่ขาดแคลน เช่น ด้านการแพทย์ เป็นต้น (สำนักงานที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรม ประจำญี่ปุ่น สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม, 2557: 12)

รัฐบาลได้วางเป้าหมายที่จะลดจำนวน Freeters ให้เหลือเพียง 1.24 ล้านคนภายในปี 2020 โดยมีนโยบายหลักคือการผลักดันให้ Freeters ซึ่งถือว่าเป็นแรงงานกลุ่มหนึ่งที่ทำงานในลักษณะพนักงานไม่ประจำ เปลี่ยนสถานะเป็นพนักงานประจำ เพื่อลดความเลื่อมล้ำด้านรายได้นั่นเอง มาตรการหลักๆ ที่ภาครัฐพยายามนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา Freeters นั้นเรียกว่า "โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม" (セーフティネット機能: Social Safety Net) อันประกอบไปด้วย การรับประกันการจ้างงาน การฝึกอบรมเพิ่มพูนทักษะการปฏิบัติงาน และการสนับสนุนการจ้างงาน (厚生労働省, 2017: 16; เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์, 2559: 165) มีรายละเอียดดังนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายเพื่อรับประกันการจ้างงาน

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการการจ้างงาน (雇用対策法: Employment Measures Act) ในส่วนของการส่งเสริมการจ้างงานของเยาวชน (若者雇用促進法: Youth Employment Promotion Act) ในปี 2011 โดยได้เพิ่มมาตรการให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งงานในเชิงรุก และเพิ่มมาตรการให้การคุ้มครองผู้ที่จบใหม่มากขึ้น ด้วยการกำกับดูแลเรื่องการกีดกันผู้สมัครงานที่จบใหม่ผ่านหน่วยงาน Hello Work (ハローワーク) เพื่อ

ต่อต้านการกีดกันเรื่องอายุ (Anti-age Discrimination) ตอนรับสมัครและคัดเลือกพนักงาน โดยในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติการจ้างงานกำหนดให้นายจ้างต้องเปิดโอกาสในการจ้างงานสำหรับเยาวชน (厚生労働省, 2015, October: 1; เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์, 2559: 165)

นอกจากนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันการว่างงาน (失業保険法: Unemployment Insurance Law) มาเป็นพระราชบัญญัติประกันการจ้างงาน (雇用保険法: Employment Insurance Law) ในปี 1974 จากนั้นได้แก้ไขเนื้อหาเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2010 เพื่อให้ความคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ตกงาน โดยได้ขยายการคุ้มครองการจ่ายเงินประกันการว่างงานให้สำหรับคนหนุ่มสาวที่ทำงานไม่ประจำและไม่เคยได้รับประกันการว่างงานจากเดิมที่กำหนดให้ต้องทำงานในองค์กรอย่างน้อย 1 ปีขึ้นไป จากนั้นได้ขยายขอบเขตครอบคลุมผู้ที่ทำงาน 6 เดือนขึ้นไป และในปีงบประมาณ 2010 ได้ขยายขอบเขตเพิ่มเติมครอบคลุมผู้ที่ทำงาน 31 วันขึ้นไป (厚生労働省, 2017: 19; เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์, 2559: 164)

พระราชบัญญัติประกันการจ้างงานให้การคุ้มครองทั้งผู้ใช้แรงงานและผู้ประกอบการ ในกรณีของผู้ใช้แรงงานนั้นจะจ่ายประโยชน์ทดแทนการว่างงานให้แก่ผู้ใช้แรงงาน เพื่อช่วยเหลือความเป็นอยู่และความมั่นคงในการจ้างงาน รวมถึงเพื่อสนับสนุนการหางานใหม่ ในกรณีที่ผู้ใช้แรงงานต้องออกจากงานและสูญเสียแหล่งที่มาของรายได้ และเกิดเหตุความยากลำบากในการจ้างงานต่อเนื่อง รวมถึงในกรณีที่ผู้ใช้แรงงานเข้ารับการฝึกอบรมหรือการศึกษาเกี่ยวข้องกับวิชาชีพ

ในส่วนของผู้ประกอบการ จะให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในการส่งเสริมความมั่นคงในการจ้างงาน ด้วยวิธีการให้เงินอุดหนุนเพื่อปรับเปลี่ยนการจ้างงาน ถือเป็นความช่วยเหลือผู้ประกอบการในการประกันการว่างงาน การให้เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาการจ้างงานสำหรับผู้ประสบความยากลำบากในการหางาน การให้เงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาการจ้างงานในท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ ยังให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่อจัดตั้งและบริหารหน่วยงานอิสระเพื่อช่วยเหลือการจ้างงาน และขอความร่วมมือจากภาคเอกชนเพื่อฝึกอบรมวิชาชีพแก่แรงงาน รวมถึงให้เงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการพัฒนา



ความก้าวหน้าในสายอาชีพอีกด้วย (โยชิอิโระ ยามาซิตะ, 2016: 19, 21)

3.2 การฝึกอบรมเพิ่มพูนทักษะการ

ปฏิบัติงาน

ในปี 2006 รัฐบาลญี่ปุ่นได้แก้ไขกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (職業能力開発促進法: Human Resource Development Promotion Act) เพื่อให้คนหนุ่มสาวได้มีโอกาสพัฒนาทักษะด้านอาชีพมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ไม่ได้ทำงานประจำในช่วงทศวรรษ 1990 ซึ่งจะส่งผลให้คนเหล่านี้ขาดโอกาสในการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะความรู้และเทคนิคเกี่ยวกับการทำงาน ทักษะการทำงานดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการยกระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน และถือเป็นใบเบิกทางที่จะทำให้กลุ่มคนที่ทำงานแบบไม่ประจำสามารถเปลี่ยนสถานภาพไปสู่การทำงานประจำได้ในอนาคต (เนตรนภา ไททย์เลิศศักดิ์, 2559: 165)

นอกจากนั้น ยังมีระบบในการสร้างโอกาสการปรึกษาแนะนำด้านอาชีพให้แก่แรงงาน (セルフ・キャリアドック: Self Career Dock) โดยระบบดังกล่าวถือเป็นมาตรการที่กระตุ้นให้แรงงานพัฒนาความก้าวหน้าในสายงานของตนเอง ซึ่งดำเนินการตามนโยบายแผนกลยุทธ์การฟื้นฟูเศรษฐกิจ (日本再興戦略: Japan Revitalization Strategy) ฉบับปรับปรุงปี 2015 ที่หันมาให้ความสำคัญกับการเลือกทำงานที่เหมาะสมกับความสามารถ และกระตุ้นให้แรงงานพัฒนาทักษะความสามารถในการทำงานของตนเองอย่างสม่ำเสมอ ระบบ Self Career Dock เป็นการพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานที่จัดโดยบริษัทด้วยเงินอุดหนุนจากภาครัฐ ตัวอย่างการอบรมผ่านระบบดังกล่าว อาทิ การฝึกอบรมวิชาชีพผ่านการทำงานจริง การพัฒนาทักษะความสามารถเฉพาะด้าน การพัฒนาความก้าว

หน้าในสายอาชีพระยะกลางและระยะยาว เป็นต้น (โยชิอิโระ ยามาซิตะ, 2016: 23)

3.3 มาตรการส่งเสริมการจ้างงาน

กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการของญี่ปุ่น (MHLW) ใช้มาตรการผลักดันให้บริษัทกำหนดโควตารับสมัครบุคคลที่เป็นพนักงานไม่ประจำอายุระหว่าง 25-40 ปีบรรจุเป็นพนักงานประจำมากขึ้น

ภายใต้โครงการเงินช่วยเหลือเพื่อพัฒนาสายงานอาชีพ (Career Up Subsidies) ด้วยวิธีการให้เงินอุดหนุนแก่บริษัท โดยบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมที่กำหนดโควตารับสมัครจะให้เงินอุดหนุนไม่เกิน 1 ล้านเยนต่อปี และบริษัทขนาดใหญ่จะให้เงินอุดหนุนไม่เกิน 5 แสนเยนต่อปี (เนตรนภา ไททย์เลิศศักดิ์, 2559: 165-166)

นอกจากนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแลและให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนที่กำลังว่างงานและต้องการหางานอย่างเช่น Freeters ในนาม "สำนักงานเพื่อความมั่นคงทางอาชีพ" (公共職業安定所: Public Employment Security Office) หรือ "Hello Work" (ハローワーク) ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการของญี่ปุ่น (MHLW) ในปัจจุบัน Hello work มีสำนักงานกว่า 544 แห่งทั่วประเทศ มีจำนวนบุคลากรกว่า 10,536 คน และบุคลากรในการให้คำปรึกษาว่า 15,702 คน บทบาทและหน้าที่หลักของ Hello Work มีทั้ง 1) การแนะนำตำแหน่งงาน มีทั้งการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจ้างงาน แนะนำตำแหน่งงาน การจัดหางาน เป็นต้น 2) การประกันการจ้างงาน ซึ่งมีทั้งการประกันการจ้างงาน การดูแลเรื่องผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เป็นต้น และ 3) ดำเนินมาตรการต่างๆเกี่ยวกับการจ้างงาน เช่น การให้คำแนะนำสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับอัตราการจ้างงานตามกฎหมายสำหรับคนพิการ การให้คำแนะนำสำหรับนายจ้างเกี่ยวกับภาระผูกพันในการรักษาพนักงานที่มีอายุมาก หรือการให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงระบบการจ้างงาน เป็นต้น (佐野哲, 2004: 22; 厚生労働省, 2017: 1)

Hello Work ถือเป็นหน่วยงานสำคัญของภาครัฐที่ดำเนินมาตรการให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือผู้ที่กำลังหางานในหลากหลายกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

(1) มาตรการสนับสนุนผู้ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษา (新卒応援ハローワーク) กลุ่มเป้าหมายคือ ผู้ที่จบการศึกษาจากบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยวิทยาลัย อาชีวศึกษา เป็นต้น แต่ยังไม่หางาน โดยจะให้คำปรึกษาเรื่องการจ้างงาน คำแนะนำในการสัมภาษณ์งาน และจัดสัมภาษณ์งาน เป็นต้น

(2) มาตรการสนับสนุนคนหนุ่มสาวที่กำลังหา
งาน (わかものハローワーク)

กลุ่มเป้าหมาย คือ Freeters ที่ต้องการทำงานในรูปแบบพนักงานประจำ โดยให้คำแนะนำแก่ Freeters เป็นรายบุคคลเกี่ยวกับการวางแผนเพื่อหางานประจำ ให้คำแนะนำเรื่องตำแหน่งงานและจัดสัมมนาโดยเน้นไปที่การจัด Group work ที่ให้กลุ่ม Freeters ได้มาพบเจอกันและร่วมกันพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับเป้าหมายในการทำงาน จุดแข็งจุดอ่อนของตนเอง การเตรียมความพร้อมเพื่อสมัครงาน เป็นต้น

(3) มาตรการสนับสนุนมารดาที่ต้องการทำงาน (マザーズハローワーク) กลุ่มเป้าหมาย คือ บิดาหรือมารดาที่ทำหน้าที่เลี้ยงดูบุตร และต้องการทำงานไปด้วย โดยให้คำแนะนำเกี่ยวกับตำแหน่งงานที่สามารถทำควบคู่ไปกับการเลี้ยงดูเด็ก และให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานรับเลี้ยงเด็ก เป็นต้น

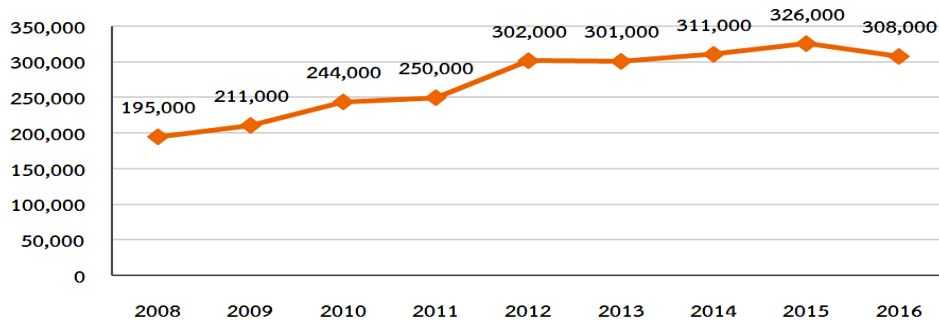
(4) มาตรการสนับสนุนผู้ที่ต้องการทำงานที่บ้านเกิด (ふるさとハローワーク) กลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ที่ต้องการกลับมาทำงานที่บ้านเกิด โดยจะร่วมมือกับราชการส่วนท้องถิ่น อาทิ หมู่บ้านเทศบาล เพื่อให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำเรื่องการจ้างงาน ตำแหน่งงาน เป็นต้น (厚生労働省, 2017: 2-4)

นอกจากนั้น Hello Work ยังดำเนินมาตรการส่งเสริมการจ้างงาน เช่น ระบบทดลองจ้างงาน (Trial

Employment System) ที่เปิดโอกาสให้บริษัทได้ทดลองจ้างแรงงานที่แนะนำผ่านหน่วยงาน Hello Work เป็นระยะเวลา 3 เดือน เพื่อทดสอบพนักงานใหม่ก่อนที่จะรับทำงานจริง เป็นต้น (Ministry of Health, Labour and Welfare, n.d.: 7)

การดำเนินการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาในการทำงานสำหรับ Freeters ผ่านสำนักงานจัดหางานของรัฐ หรือ Hello Work นั้น อยู่ภายใต้มาตรการสนับสนุนคนหนุ่มสาวที่กำลังหางาน (わかものハローワーク) และเมื่อดูข้อมูลรายงานผลการดำเนินงานของ Hello Work ในปีงบประมาณ 2017 จะเห็นว่าในปี 2016 มีกลุ่มคนหนุ่มสาว ซึ่งรวมผู้ที่เป็น Freeters ได้รับความช่วยเหลือในเรื่องการจ้างงานเป็นพนักงานประจำผ่านสำนักงานจัดหางานของรัฐ หรือ Hello Work กว่า 308,000 คน แม้ว่าตัวเลขของผู้ที่ได้รับการจ้างงานจะลดลงเล็กน้อยจากปี 2016 ที่มีจำนวน 326,000 คน เป็น 308,000 คนในปี 2016 (厚生労働省, 2017: 6) แต่จะเห็นได้ชัดว่าจำนวนของผู้ที่ได้รับการจ้างงานผ่านกระบวนการช่วยเหลือของ Hello Work นับแต่ช่วงหลังปี 2012 เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ดังรายละเอียดในแผนภูมิที่ 11

แผนภูมิที่ 11 จำนวนคนหนุ่มสาว (รวม Freeters) ที่ได้รับการจ้างงานในรูปแบบพนักงานประจำผ่าน Hello Work (ปี 2008 - 2016)



ที่มา: ดัดแปลงจาก 厚生労働省, 2017: 6

แม้ว่าสัดส่วนของผู้ที่ได้รับการจ้างงานผ่านการช่วยเหลือของ Hello Work ยังไม่มีมากนัก เมื่อเทียบกับจำนวน Freeters ในปี 2016 ที่มีประมาณ 1.55 ล้านคน แต่ก็เห็นแนวโน้มการลดจำนวนลงของ Freeters อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2014 และสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามรับมือกับปัญหา Freeters ของภาครัฐ โดยมี

หน่วยงานอย่าง Hello Work เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินมาตรการ รัฐบาลญี่ปุ่นจะสามารถลดจำนวน Freeters ได้ตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ว่าจะลดจำนวน Freeters ให้เหลือเพียง 1.24 ล้านคนภายในปี 2020 ได้หรือไม่นั้นเป็นประเด็นที่ควรติดตามต่อไป



จะเห็นได้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นมีการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขและให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่ม Freeters ทั้งใน ส่วนของการปรับแก้กฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการประกันการว่างงานให้มีความครอบคลุมกลุ่มเยาวชนหนุ่มสาวที่มีโอกาสเสี่ยงต่อการตกงานหรือว่างงาน รวมถึงเพิ่มมาตรการที่เป็นการ ค้ำครองผู้ที่จบใหม่ในการสมัครงานมากขึ้น พร้อมๆกับ การส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานผ่านหน่วยงานหลักอย่าง Hello Work ที่มีระบบการแนะนำและให้คำปรึกษาเรื่อง ตำแหน่งงานเป็นรายบุคคล โดยมีสำนักงานกระจายไปทั่ว ประเทศ นอกจากนี้ ภาครัฐยังพยายามผลักดันให้ Freeters พัฒนาทักษะในการปฏิบัติงานด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่บริษัทเอกชนที่จัดอบรมแก่ผู้ที่เป็นพนักงานไม่ประจำดังกล่าว แม้ว่าสัดส่วนของ Freeters ที่สามารถ เปลี่ยนสถานภาพจากพนักงานไม่ประจำมาเป็นพนักงาน ประจำนั้นยังมีไม่มากนัก แต่แนวโน้มการลดลงของ จำนวน Freeters ที่เริ่มลดลงอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี 2014 ถือเป็นข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นความพยายามของภาครัฐในการรับมือกับปัญหา Freeters ในสังคมญี่ปุ่น

4. อภิปรายผล

จากการศึกษาถึงสถานการณ์แรงงาน Freeters ในสังคมญี่ปุ่นปัจจุบัน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่ม Freeters ตลอดจนมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการ รัฐบาลญี่ปุ่นต่อปัญหาแรงงาน Freeters นั้น มีประเด็นที่ น่าสนใจดังนี้

ประเด็นแรก มาตรการของรัฐส่งผลให้จำนวน Freeters ลดลงได้จริงหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาจาก จำนวน Freeters ในปัจจุบัน จะเห็นว่าจำนวน Freeters ได้ลดลงเล็กน้อยโดยในปี 2016 มีจำนวน Freeter ประมาณ 1.55 ล้านคน เดิมทีจำนวน Freeter ได้เพิ่มสูง มากกว่า 2 ล้านคนในปี 2003 จากนั้นได้เริ่มลดจำนวนลง อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจำนวน Freeters จะเพิ่มจำนวนขึ้น เล็กน้อยในลำดับต่อมา

แต่เมื่อเข้าสู่ปี 2015 จำนวน Freeters ได้ ลดลงอย่างเห็นได้ชัด และลดลงอย่างต่อเนื่องในปี 2016 ซึ่งจะเห็นว่าภายหลังการแก้ไขเนื้อหาพระราชบัญญัติ ประกันการจ้างงาน (雇用保険法: Employment Insurance Law) ในปีงบประมาณ 2010 รวมถึงแก้ไข พระราชบัญญัติมาตรการการจ้างงาน (雇用対策 法: Employment Measures Act) ในปี

2011 นั้น จำนวน Freeters ได้เริ่มลดจำนวนลงอย่าง ต่อเนื่อง แม้ว่าจะยังไม่สามารถสรุปได้ว่าในอนาคตญี่ปุ่น จะสามารถลดจำนวน Freeters ให้เหลือเพียง 1.24 ล้าน คนภายในปี 2020 ตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ผลของการลดจำนวนลงของ Freeters ใน ปัจจุบัน ถือเป็นผลสะท้อนประสิทธิผลของการดำเนิน มาตรการของภาครัฐในการรับมือและแก้ปัญหาได้ใน ระดับหนึ่ง

ประเด็นที่สอง คือ มาตรการของภาครัฐ สามารถแก้ไขปัญหาที่ Freeters ต้องเผชิญทั้งในเรื่อง รายได้และสวัสดิการต่างๆ ปัญหาการขาดทักษะในการ ปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหาเรื่องการแต่งงานได้หรือไม่ นั้น พบว่ายังไม่เห็นในส่วนของมาตรการที่เกี่ยวกับการ แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และสวัสดิการต่าง ๆ ของ Freeters ให้เทียบเท่ากับพนักงานประจำชัดเจนนัก มีเพียงมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ Freeters เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานประจำผ่านสำนักจัดหา งานของรัฐหรือ Hello Work เท่านั้น ทั้งนี้ยังพบว่า มาตรการของรัฐบาลญี่ปุ่นจะเน้นไปที่การใช้กฎหมายเพื่อ ค้ำครองแรงงานในกรณีว่างงานผ่านพระราชบัญญัติ ประกันการจ้างงาน มากกว่า ปัญหาด้านรายได้และ สวัสดิการเชื่อมโยงไปถึงปัญหาเรื่องอัตราการแต่งงานของ Freeters ที่ยังคงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับพนักงาน ประจำ ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 2.3 นั้น ดังนั้น หาก ภาครัฐสามารถจัดการกับปัญหาเรื่องรายได้และสวัสดิการ ต่างๆของ Freeters ให้เทียบเท่าพนักงานประจำได้ อาจ สามารถแก้ไขปัญหาอัตราการแต่งงานของ Freeters ที่ ยังอยู่ในระดับต่ำด้วยก็เป็นได้

ในส่วนของปัญหาการขาดทักษะในการ ปฏิบัติงานนั้น เห็นภาพของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่าง ชัดเจนมากกว่าประเด็นอื่น โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการ ทั้งในระดับของการแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย โดยได้ แก้กฎหมายส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (職業 能力開発促進法: Human Resource Development Promotion Act) เพื่อให้คนหนุ่มสาวได้ มีโอกาสพัฒนาทักษะด้านอาชีพมากขึ้น นอกจากนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติประกันการจ้างงาน รัฐบาลญี่ปุ่น ยังขอความร่วมมือจากภาคเอกชนเพื่อฝึกอบรมวิชาชีพแก่ แรงงาน ในส่วนของมาตรการอื่นๆนั้น รัฐบาลได้ให้เงิน อุดหนุนแก่ผู้ประกอบการเพื่อส่งเสริมการพัฒนา ความก้าวหน้าในสายอาชีพแก่ Freeters และยังให้การ

สนับสนุนเงินทุนแก่บริษัทเอกชนผ่านระบบการสร้างโอกาสการฝึกงานแนะนำด้านอาชีพให้แก่แรงงาน (セルフ・キャリアドック: Self Career Dock) ซึ่งเป็นระบบที่กระตุ้นให้แรงงานพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในหลากหลายโครงการ อาทิ การฝึกอบรมวิชาชีพผ่านการทำงานจริง การพัฒนาทักษะความสามารถเฉพาะด้าน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่ารัฐบาลญี่ปุ่นได้เน้นไปที่การให้เงินอุดหนุนแก่ภาคเอกชน เพื่อดำเนินการพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานแก่แรงงาน Freeters เป็นหลัก

ประเด็นที่สาม พบว่ามาตรการของรัฐบาลญี่ปุ่นมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการผลักดันให้คนที่เป็น Freeters เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานประจำ มากกว่าการดำเนินมาตรการป้องกันไม่ให้แรงงานหนุ่มสาวก้าวสู่การเป็น Freeters จะเห็นได้ชัดเจนว่ามาตรการของรัฐบาลส่วนใหญ่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการผลักดันให้คนที่เป็น Freeters เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานประจำ ทั้งการแก้ไขกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากร ในปี 2006 เพื่อให้คนหนุ่มสาวได้มีโอกาสพัฒนาทักษะด้านอาชีพมากขึ้น ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อผลักดันให้กลุ่มคนที่ทำงานแบบไม่ประจำสามารถเปลี่ยนสถานภาพไปสู่การทำงานประจำได้ในอนาคต รวมถึงการที่กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการของญี่ปุ่น (MHLW) ใช้มาตรการให้เงินอุดหนุนแก่บริษัทเพื่อกำหนดโควตารับสมัครบุคคลที่เป็นพนักงานไม่ประจำอายุระหว่าง 25-40 ปีบรรจุเป็นพนักงานประจำมากขึ้นภายใต้โครงการเงินช่วยเหลือเพื่อพัฒนาสายงานอาชีพ (Career Up Subsidies) นอกจากนี้ Hello Work ยังดำเนินมาตรการสนับสนุนคนหนุ่มสาวที่กำลังหางาน (わが社のハローワーク) ยังเน้นกลุ่มเป้าหมายคือ Freeters ที่ต้องการทำงานในรูปแบบพนักงานประจำ ด้วยการให้ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาในการหางานอีกด้วย

ในขณะที่มาตรการที่เป็นการคุ้มครองหรือป้องกันมิให้คนหนุ่มสาวก้าวสู่การเป็น Freeters ของรัฐบาลญี่ปุ่นนั้น ถือว่ายังเห็นไม่ชัดเจนมากนัก อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการการจ้างงาน ในส่วนของการส่งเสริมการจ้างงานของเยาวชน (若者雇用促進法: Youth Employment Promotion Act) ในปี 2011 โดยได้เพิ่มมาตรการให้การคุ้มครองผู้ที่จบใหม่ด้วยการกำกับดูแล

เรื่องการกีดกันผู้สมัครงานที่จบใหม่ เพื่อดำเนินการกีดกันเรื่องอายุ (Anti-age Discrimination) ตอนรับสมัครและคัดเลือกพนักงาน รวมถึงมาตรการสนับสนุนผู้ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษา (新卒応援ハローワーク) ที่ยังว่างงาน โดยจะให้คำปรึกษาเรื่องการจ้างงาน คำแนะนำในการสัมภาษณ์งาน และจัดสัมภาษณ์งาน โดยทั้งสองมาตรการล้วนดำเนินการผ่านสำนักงานจัดหางานของรัฐหรือ Hello Work ทั้งสิ้น

5. บทสรุป

ในปัจจุบันจำนวน Freeters เริ่มลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นการลดลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ที่ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องของตำแหน่งงานและการเปลี่ยนแปลงระบบการจ้างงานในญี่ปุ่น บีบบังคับให้หลายคนต้องก้าวสู่การเป็น Freeters หรือคนที่ทำงานในรูปแบบพนักงานไม่ประจำด้วยความจำเป็น แต่ก็มีอีกกลุ่มที่ก้าวสู่การเป็น Freeters เพื่อค้นหาตนเอง และมีบางส่วนที่เป็น Freeters เพื่อรอโอกาสที่จะได้ทำงานตามความฝัน กลุ่ม Freeters กว่า 1.55 ล้านคนในปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาหลายประการ ทั้งในเรื่องของรายได้และสวัสดิการต่างๆที่น้อยกว่ากลุ่มพนักงานประจำ การได้รับโอกาสในการฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานน้อยกว่ากลุ่มพนักงานประจำ นอกจากนี้ ปัญหาของ Freeters ยังส่งผลกระทบต่ออ้อมถึงสังคมญี่ปุ่นในเรื่องอัตราการแต่งงานที่ลดลงและส่งผลต่อเนื่องไปถึงอัตราการเกิดต่ำ เนื่องจากมีผู้ที่ไม่แต่งงาน หรือแต่งงานแต่ไม่มีบุตรเนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจบีบบังคับมากขึ้น

ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนมาตรการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนที่เป็น Freeters โดยได้ปรับแก้กฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการประกันการว่างงานให้มีความครอบคลุมกลุ่มเยาวชนหนุ่มสาวที่มีโอกาสเสี่ยงต่อการตกงานหรือหางานทำไม่ได้มากขึ้น นอกจากนี้ ภาครัฐยังพยายามกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานโดยพยายามผลักดันให้ Freeters เตรียมความพร้อมเพื่อสมัครงานในตำแหน่งพนักงานประจำ โดยใช้ระบบการให้คำปรึกษาและการแนะนำตำแหน่งงานรายบุคคลผ่านหน่วยงานหลักอย่าง Hello Work รวมถึงผลักดันผู้ประกอบการให้เปิดโอกาสในการจ้างงานกลุ่มผู้ใช้



แรงงานที่เคยเป็น Freeters ด้วยวิธีการขอความร่วมมือ และการให้เงินอุดหนุนแก่บริษัท เป็นต้น

แนวโน้มการลดจำนวนลงของ Freeters อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2014 สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามรับมือกับปัญหา Freeters ของภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ภายใต้ต้นนโยบายการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ (Japan Revitalization Strategy) หรือ "Abenomics" ที่ปรับเปลี่ยนระบบการจ้างงานให้มีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อภาคธุรกิจมากกว่า รวมถึงนโยบายที่เปิดรับแรงงานต่างชาติมากขึ้น ในขณะที่ตำแหน่งงานภายในประเทศยังคงมีอย่างจำกัดเช่นนี้ คงเป็นเรื่องที่ทำนายเป็นอย่างมากสำหรับรัฐบาลญี่ปุ่นในการผลักดันกลุ่ม Freeters ให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานประจำ นอกจากนั้น ในอนาคตรัฐบาลยังต้องเตรียมรับมือกับกลุ่ม Freeters ที่เริ่มมีอายุมากขึ้นและยังไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานประจำได้ โดยกลุ่มคนเหล่านี้จะต้องประสบกับปัญหาเรื่องเงินบำนาญ และสวัสดิการสังคมอื่นๆมากกว่าพนักงานประจำ ปัญหาดังกล่าวนี้จะกลายเป็นภาระใหญ่ที่ภาครัฐจะต้องเข้ามาจัดการในอนาคต มาตรการที่รัฐบาลญี่ปุ่นกำลังดำเนินการอยู่นี้ จะสามารถลดจำนวน Freeters ให้เหลือเพียง 1.24 ล้านคนภายในปี 2020 ได้ตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ได้หรือไม่นั้นเป็นประเด็นที่ควรติดตามต่อไป นอกจากนั้น ประเด็นเรื่องมาตรการรับมือและการแก้ไขปัญหางาน Freeters ของรัฐบาลญี่ปุ่น มีความเหมือนหรือแตกต่างกับของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไรนั้น เป็นอีกประเด็นที่ควรมีการศึกษาเพิ่มเติม

6. บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เนตรนภา ไททย์เลิศศักดิ์. (2559). **ถอดบทเรียนจ้างงานและบริหารทรัพยากรมนุษย์ของญี่ปุ่นยุคสูงวัยระดับสุดยอด**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรทิพย์ วาคาบายาชิ. (2555). แรงงานอะเคนในสังคมญี่ปุ่น. *วารสารญี่ปุ่นศึกษา*, 29(1): 60-75.
- ยุพา คลั่งสุวรรณ. (2547). **ญี่ปุ่นสร้างชาติด้วยความรักและภักดี ภูมิหลังทางวัฒนธรรมของสังคมญี่ปุ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- โยชิฮิโระ ยามาซิตะ. (2016). *สภาการณ์ปัจจุบัน*

องการจ้างงานผู้สูงอายุและมาตรการของรัฐ. สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2560, จาก <http://www.th-emb-japan.go.jp/jp/jjs/2016/1617mhlw-th.pdf>

สำนักงานที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรมประจำญี่ปุ่น สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม. (2557). **แผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูเศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่น ฉบับปรับปรุง ปี 2014 (Japan Revitalization Strategy Revised in 2014)**. สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2560, จาก http://www.thaiembassy.jp/rte3/images/stories/_PDF/japanrevitalizationstrategyreview_sedin2014.pdf

ภาษาอังกฤษ

- Ministry of Health, Labour and Welfare. (n.d.). **Employment Measures for Young People**. Retrieved October 10, 2017, from http://www.mhlw.go.jp/english/dl/employment_eng.pdf
- Murakami Naohisa. (2016). **Regular Full-Time Positions Increasingly Elusive for Japanese Workers**. Retrieved May 8, 2017, from http://www.nippon.com/en/simpleview/?post_id=28066

ภาษาญี่ปุ่น

- Leverages. (2016). **正社員の平均年収とフリーターの現状**. Retrieved September 2, 2017, from <https://hataractive.jp/useful/582/>
- 佐野哲. (2004). **ハローワーク(公共職業安定所)の役割は何か**. Retrieved September 20, 2017, from <http://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2004/04/pdf/022-025.pdf>
- 内閣府. (2016, June). **平成29年度子供・若者白書**. Retrieved November 7, 2017, from http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h29honper/pdf_index.html
- 内閣府. (2017). **平成29年度 少子化社会対策白書**. Retrieved November 10, 2017,



from <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w->

[2017/29pdfhonpen/29honpen.html](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2017/29pdfhonpen/29honpen.html)

労働政策研究・研修機構 (JILPT). (2017, October). **労働政策研究報告書 No.199 大都市の若者の就業行動と意識の分化「第4回若者のワークスタイル調査」から**. Retrieved November 7, 2017, from <http://www.jil.go.jp/institute/reports/2017/documents/0199.pdf>

厚生労働省. (2015, November). **平成27年賃金構造基本統計調査結果(初任給)の概況：1学歴別にみた初任給**. Retrieved September 2, 2017, from <http://www.mhlw.go.jp/toukei/tiran/roudou/hingin/kouzou/15/dl/02.pdf>

厚生労働省. (2015, October). **若者雇用促進法**. Retrieved October 10, 2017, from <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000134614.pdf>

厚生労働省. (2016). **正社員？フリーター？何が違うの？**. Retrieved November 7, 2017, from <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000105821.pdf>

厚生労働省. (2017). **公共職業安定所(ハローワーク)の主な取組と実績**. Retrieved September 2, 2017, from <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000067861.pdf>

総務省統計局. (2017, February). **労働力調査(詳細集計)平成28年(2016年)平均(速報)**. Retrieved September

20, 2017, from <http://www.stat.go.jp/data/roudou/ireki/nen/dt/pdf/2016.pdf>

若林剛史. (2007). **フリーター増加の社会的背景**. Retrieved October 10, 2017, from <http://kosekizemi.net/seminar/wakabayashi.pdf>