

Learning from Japan: Japan and Migration in the Age of Globalization

Wannisa Vaichayee*

Institute of East Asian Studies, Thammasat University

Abstract

This is a report on a public lecture by Prof. Yamawaki Keizo, School of Global Japanese Studies, Meiji University, given on 3rd March 2011 at Thammasat University, co-organized by The Japan Foundation, Bangkok, in collaboration with the Institute of East Asian Studies at Thammasat University. The global age of migration is fast becoming a permanent feature of Japanese life, impacting the country's economic, social, and political landscape. Japan is moving towards becoming a multi-cultural society, with an increasing number of foreign residents and with a background of an ageing Japanese population and low-birth rate. Historically, the Japanese government has not paid enough attention to foreign residents and has avoided dealing with the issue of immigrant integration. In January 2009, the government set up an office in charge of policy on resident foreigners in the Cabinet Office, aiming to support foreigners that have lost jobs during the current economic crisis and their children, and in August 2010, it created a guideline for measures regarding foreign residents of Japanese descent. It remains to be seen if the government is ready to promote immigrant integration according to this guideline. Contrary to the government's reluctance to deal with foreign residents, some local governments have acknowledged these individuals as part of their community and gradual progress has been made since the 1970s.

Keywords: Multi-cultural society, Immigrant integration, Tabunka Kyosei

* Corresponding author e-mail: mamwanisa@yahoo.com

เรียนรู้ประสบการณ์จากญี่ปุ่นสู่ไทย : ญี่ปุ่นกับการย้ายถิ่นของชาวต่างชาติในยุคโลกาภิวัตน์

วรรณิษา ไวยฉายี

สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้เป็นการสรุปเนื้อหาการบรรยายของ Prof. Keizo Yamawaki แห่ง School of Global Japanese Studies, Meiji University ในงานสัมมนาวิชาการเรื่อง “Japan and Migration in the Age of Globalization” เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2554 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ซึ่งจัดโดยโครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ร่วมกับ เจแปนฟาวน์เดชัน กรุงเทพฯ ปัจจุบันมีชาวต่างชาติย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของญี่ปุ่น การเพิ่มขึ้นของจำนวนชาวต่างชาติในญี่ปุ่น ประกอบกับผู้สูงอายุชาวญี่ปุ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นขณะที่อัตราการเกิดลดลง ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ญี่ปุ่นเข้าสู่การเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้ให้ความสนใจและหลีกเลี่ยงการจัดการกับปัญหาการย้ายถิ่นของชาวต่างชาติอย่างจริงจัง เพิ่งจะเริ่มหันมาให้ความสำคัญเมื่อไม่นานมานี้ ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2009 รัฐบาลได้ตั้งสำนักงานแห่งใหม่ขึ้นที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อประสานงานช่วยเหลือชาวต่างชาติและครอบครัวที่ตกงานจากวิกฤตเศรษฐกิจ และในเดือนสิงหาคมปี 2010 รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับชาวต่างชาติ เชื้อสายญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามพบว่า องค์กรรัฐในระดับท้องถิ่นได้ยอมรับชาวต่างชาติ โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่การสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970

คำสำคัญ: สังคมพหุวัฒนธรรม, การบูรณาการการย้ายถิ่น, การใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมหลากหลายวัฒนธรรม

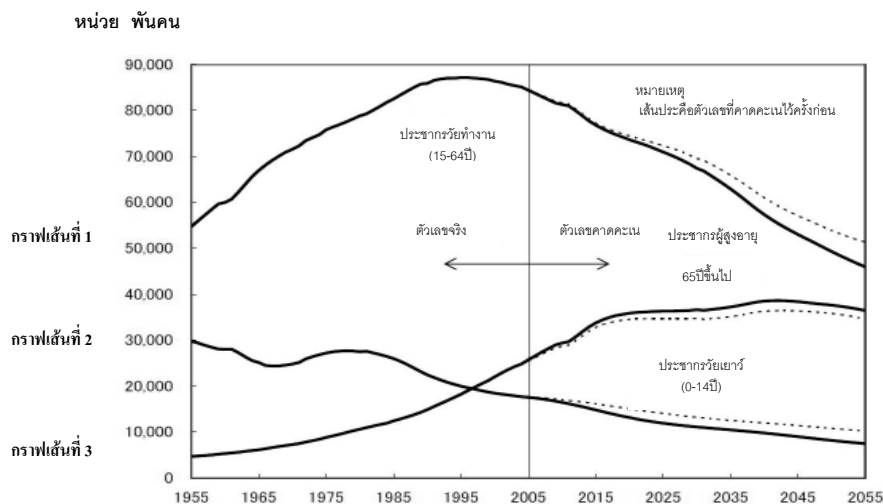
1. บทนำ

ผลจากโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้ายถิ่นของประชากรที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก จากการสำรวจขององค์การสหประชาชาติ พบว่าปัจจุบันผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติทั่วโลกมีจำนวนราว 214 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับปี 1990¹ ซึ่งมีจำนวนราว 156 ล้านคน หรือคิดเป็นราวร้อยละ 3.1% ของจำนวนประชากรโลก สัดส่วนของผู้ย้ายถิ่นมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ กลุ่มประเทศที่มีสัดส่วนของผู้ย้ายถิ่นสูง ประกอบด้วย กาตาร์ (87%), สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (70%), จอร์แดน (46%), สิงคโปร์ (40%) สำหรับประเทศ

ญี่ปุ่นยังมีสัดส่วนของผู้ย้ายถิ่นค่อนข้างต่ำ คือราวร้อยละ 1.7 ของประชากรญี่ปุ่น

อย่างไรก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นเป็นสังคมผู้สูงอายุจึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติ และเริ่มรับแรงงานต่างชาติเข้ามาพำนักในญี่ปุ่นเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันแรงงานต่างชาติเหล่านี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด บางเมืองของญี่ปุ่นมีแรงงานต่างชาติอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น แรงงานต่างชาติที่อาศัยอยู่รวมกันเป็นชุมชนเช่นนี้ นำไปสู่การวางแผนและการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาล เพื่อให้สอดคล้องกับความหลากหลายในด้านภาษา วัฒนธรรม การดำเนินชีวิต รวมถึงเรื่องสวัสดิการสังคม กฎหมายแรงงาน

2. การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรญี่ปุ่น

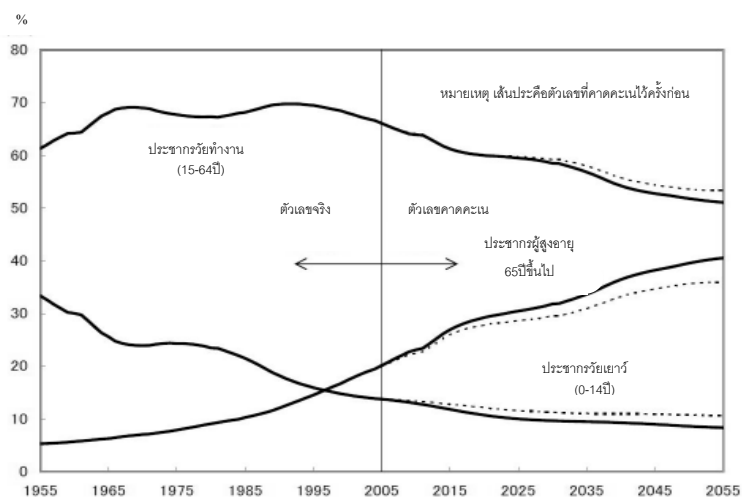


แผนภูมิที่ 1 การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรสามกลุ่มอายุ
(ดัดแปลงจากเอกสารประกอบการบรรยาย)

¹ หมายเหตุ ปีที่แสดงในรายงานนี้ใช้เป็นปีคริสต์ศักราชทั้งหมด

จากแผนภูมิที่ 1 กราฟเส้นที่ 1 แสดงการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรวัยทำงานที่มีอายุระหว่าง 15-64 ปี ซึ่งเพิ่มขึ้นสูงสุดในปี 1995 และเริ่มมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ กราฟเส้นที่ 2 แสดงการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรเด็กที่มีอายุระหว่าง

0-14 ปี ซึ่งเห็นได้ว่ามีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง กราฟเส้นที่ 3 แสดงการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 65 ปี ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องสวนทางกับการลดลงของประชากรเด็ก



แผนภูมิที่ 2 การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนร้อยละของประชากรสามกลุ่มอายุ (ดัดแปลงจากเอกสารประกอบการบรรยาย)

การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรนี้ทำให้ประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากที่สุดในโลกที่ร้อยละ 23 ของประชากร และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 40 ในปี 2050 ขณะที่สัดส่วนประชากรวัยทำงานจะลดเหลือร้อยละ 50 และสัดส่วนประชากรเด็กจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 10

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรนี้นำไปสู่การรับแรงงานต่างชาติ ทำให้จำนวนผู้ย้ายถิ่นชาวต่างชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งยอมรับชาวต่างชาติว่าเป็นสมาชิกหนึ่งของชุมชนจึงได้มีการดำเนินมาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในชุมชนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 ที่ผ่านมา ขณะที่รัฐบาลกลางเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาการย้ายถิ่นของชาวต่างชาติอย่างจริงจังเมื่ออย่างเข้าสู่ศตวรรษใหม่นี้

3. ชาวต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น

3.1 จำนวนและประเภท

ปลายปี 2009 จำนวนชาวต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศญี่ปุ่น สูงสุดเป็นประวัติการณ์ โดยมีจำนวน 2,186,121 คน คิดเป็นร้อยละ 1.7 ของประชากรทั้งประเทศ แม้ยังเป็นจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับประเทศตะวันตก แต่ก็ เป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากจำนวนชาวต่างชาติที่มากเป็นประวัติการณ์นี้เพิ่มขึ้นสูงสุดในห้วงเวลาที่จำนวนประชากรของญี่ปุ่นลดน้อยลงถึงจุดต่ำสุดในปี 2004

เมื่อจำแนกตามสถานะของการพำนัก พบว่า เป็นผู้พำนักถาวรกว่า 900,000 คน นอกจากนี้ในจำนวนผู้พำนักชั่วคราว ส่วนใหญ่เป็นผู้พำนักระยะยาว หรือเป็นกลุ่มผู้ที่เป็กลุ่มสมรสหรือบุตรของชาวญี่ปุ่น เมื่อรวมผู้พำนักถาวร ผู้พำนักระยะยาวและกลุ่มผู้สมรสหรือบุตรของชาวญี่ปุ่นดังกล่าวแล้ว จะมีสัดส่วนเป็น 2 ใน 3 ของประชากรชาวต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม แม้ชาวต่างชาติกลุ่มนี้จะ เป็นผู้พำนักถาวรหรือชั่วคราว แต่ในการทำกิจกรรมบางอย่างไม่มีกฎหมายรับรอง ทำให้ในเชิงพฤตินัยพวกเขากลายเป็นผู้ย้ายถิ่นเช่นเดียวกับชาวต่างชาติอื่น

3.2 ถิ่นที่พำนักและสัดส่วนชาวต่างชาติ

ย่านที่มีชาวต่างชาติพำนักอยู่หนาแน่นคือ เขต Kanto เขต Tokai และเขต Kansai (ทั้งหมดนี้ตั้งอยู่บนชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิกของเกาะฮอนชู) หากพิจารณาจำแนกตามจังหวัด พบว่า โตเกียวมีผู้อาศัยชาวต่างชาติจำนวนมากเป็นอันดับหนึ่ง โดยมีสัดส่วนที่ร้อยละ 17.5 ของชาวต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องในประเทศญี่ปุ่น ตามด้วย Osaka, Aichi, Kanagawa และ Saitama เมื่อรวม 10 จังหวัดที่มีชาวต่างชาติพำนักหนาแน่น พบว่าคิดเป็นราวร้อยละ 70 ของจำนวนชาวต่างชาติทั้งหมดใน 47

จังหวัดของประเทศ ผู้พำนักในเขต Kansai ส่วนใหญ่เป็นชาวเกาหลี สำหรับในเขต Tokai ส่วนใหญ่เป็นชาวบราซิล และในเขต Kanto ส่วนใหญ่เป็นชาวจีน

หากพิจารณาในเชิงสัดส่วนชาวต่างชาติต่อประชากรของจังหวัดนั้น พบว่าโตเกียวมีสัดส่วนมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ที่ร้อยละ 3 ส่วนจังหวัดอื่นซึ่งส่วนมากอยู่ในเขต Tokai เช่น Aichi, Mie, Shizuoka และ Gifu มีสัดส่วนชาวต่างชาติกว่าร้อยละ 2 ขณะที่จังหวัดอื่นโดยเฉพาะที่อยู่ในเขต Kyushu และ Tohoku มีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 1

หากจำแนกตามเขตการปกครองระดับเทศบาล พบว่าสัดส่วนของชาวต่างชาติมีความแตกต่างกันมาก เช่น เมือง Oizumi ในจังหวัด Gunma สัดส่วนชาวต่างชาติอยู่ที่ร้อยละ 16 ของประชากรทั้งหมดในเทศบาล ขณะที่เมืองและหมู่บ้านต่างๆ เป็นจำนวนมากที่มีสัดส่วนชาวต่างชาติน้อยกว่าร้อยละ 1

3.3 ปัญหาชาวต่างชาติ

การรับชาวต่างชาติเข้ามาพำนักโดยไม่ได้มีมาตรการทั้งในเชิงกฎหมายและในเชิงสังคมวัฒนธรรมรองรับ ทำให้เกิดปัญหาในด้านต่างๆ ตามมา ที่เด่นชัดคือกรณีของชาวบราซิลที่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านการใช้แรงงาน บริการสาธารณสุข และชีวิตในชุมชน และปัญหาด้านการศึกษาซึ่งเป็นปัญหาที่ร้ายแรงที่สุด มีเด็กวัยเรียนหลายพันคนที่ไม่ได้เข้ารับการศึกษาระบบ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายไม่ได้บังคับให้ชาวต่างชาตินำลูกเข้ารับการศึกษารในโรงเรียน และส่วนหนึ่งมาจากสภาพการจ้างงานที่ไม่มั่นคงของพวกเขา มีการรายงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านการจ้างงาน การศึกษา และมีชาวต่างชาติจำนวนมากไม่ได้รับการบริการสาธารณสุข เนื่องจากไม่ได้จ่ายค่าเบี้ยประกันสังคม หรือการถูกกีดกันไม่ให้เข้าพักอาศัยในชุมชน

4. มาตรการแก้ไขปัญหาวาตต่างชาต

ผู้ย้ายถิ่นมาพำนักในประเทศญี่ปุ่น

4.1 ระดับรัฐบาลกลาง

จากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดทำให้ประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และในปี 1975 ประเทศญี่ปุ่นเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดผู้นำที่โตเกียว และในปี 1979 ได้ลงนามสัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปี 1985 ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดของโลก รัฐบาลของ Nakasone ซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้น ได้แถลงจุดยืนของญี่ปุ่นในเวทีสากล ความเป็นสากลจึงเป็นคำสำคัญในยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศในยุคนั้น

หน่วยงานต่างๆ ได้สนองนโยบายดังกล่าว เช่น กระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นได้สนองนโยบายความเป็นสากล โดยพยายามปรับปรุงจุดยืนของประเทศญี่ปุ่นในเวทีโลก กระทรวงมหาดไทยเริ่มนโยบายสร้างความเป็นสากลของท้องถิ่นและได้ช่วยเหลือสนับสนุนจังหวัดต่างๆ รวมทั้งเมืองต่างๆ ที่ได้รับนโยบายความเป็นสากลนี้ไปดำเนินการปรับใช้ในท้องถิ่น ในปี 1989 กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบเรื่องแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความเป็นสากลในระดับท้องถิ่น และกำหนดให้จังหวัดและเมืองต่างๆ จัดตั้งสำนักงานการวางแผนการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ ในปี 1989 กฎหมายการเข้าประเทศเปิดกว้างขึ้น มีการยอมรับแรงงานที่มีทักษะ และชาวญี่ปุ่นอพยพ รวมถึงทายาทของชาวญี่ปุ่นเข้าประเทศ ในช่วงทศวรรษ มีการจัดตั้งหน่วยงานและองค์กรขึ้นมากมายเพื่อสนับสนุนการเข้ามาของแรงงานและนักศึกษาต่างชาติ

ในยุคที่ประชากรลดลง เพื่อป้องกันการขาดแคลนแรงงาน รัฐบาลญี่ปุ่นจึงส่งเสริมนโยบายการรับชาวต่างชาติเข้ามาในประเทศญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน ในปี 1990 มี

การปรับปรุงระบบการจ้างงานและการฝึกอบรมแรงงานต่างชาติ โดยให้รัฐวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถจ้างชาวต่างชาติเข้ารับการฝึกอบรม แม้จะมีมาตรการแก้ไขปัญหาวาตแคลนแรงงานต่างๆ เช่น การจ้างงานในกลุ่มผู้หญิงและผู้สูงอายุ การผลิตในระบบอัตโนมัติ การเคลื่อนย้ายฐานการผลิตไปยังต่างประเทศ แต่จำนวนแรงงานชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศญี่ปุ่นยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจรัฐบาลจึงมีนโยบายส่งแรงงานต่างชาติกลับประเทศด้วยความสมัครใจ โดยจ่ายเงินให้ 3 แสนเยน สำหรับแรงงานต่างชาติ และ 2 แสนเยน สำหรับสมาชิกในครอบครัวแต่ละคน โครงการนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก และในเดือนมีนาคม ปี 2010 โครงการนี้ก็สิ้นสุดลง

นโยบายต่อชาวต่างชาติและผู้อพยพโดยทั่วไปแล้ว ประกอบด้วย นโยบายการรับเข้ามาและนโยบายเชิงบูรณาการ แต่ในประเทศญี่ปุ่นมีเพียงนโยบายการรับเข้ามา ซึ่งเป็นนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานกฎหมายตรวจคนเข้าเมือง กฎหมายรับรองผู้ลี้ภัย และกฎหมายการขึ้นทะเบียนชาวต่างชาติ โดยแทบไม่ได้ให้ความสนใจนโยบายเชิงบูรณาการเลยจนกระทั่งถึงยุค 1980 นั้นเป็นเพราะว่าจำนวนชาวต่างชาติยังมีน้อย และส่วนใหญ่เป็นชาวเกาหลี (ซึ่งเป็นอดีตอาณานิคม) ดังนั้น แนวคิดนโยบายเชิงบูรณาการยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายบูรณาการทางสังคมทั้งหมดก็เพิ่งจะถูกตั้งขึ้นมา แม้กระทั่งในกระทรวงยุติธรรมซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายการรับชาวต่างชาติก็เช่นกัน

ในประเทศญี่ปุ่น คำว่า “บูรณาการ” ปรากฏในรายงานฉบับที่ 2 ของสำนักงานส่งเสริมการปฏิรูปกฎระเบียบข้อบังคับ ในปี 2005 มีการนำเอาคำนี้มาใช้ในเอกสารทางราชการเป็นครั้งแรกซึ่งได้ระบุไว้ว่า ‘นับเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องผลักดันนโยบายการบูรณา

การเชิงสังคมเพื่อสนับสนุนชาวต่างชาติให้สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมญี่ปุ่น' ในเชิงอรรถได้ขยายความต่อว่า “การบูรณาการทางสังคม” หมายถึง การรับรองสิทธิต่างๆ ในการอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมนอกประเทศ โดยต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ภูมิหลังทางสังคมและวัฒนธรรมของชาวต่างชาติและครอบครัว และในขณะเดียวกันก็ต้องทำหน้าที่และปฏิบัติตามข้อบังคับต่างๆ ด้วย

ในปี 2005 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม สังกัดกระทรวงมหาดไทยและการสื่อสาร คณะกรรมการชุดนี้ได้ศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการดำเนินมาตรการของรัฐบาลท้องถิ่น และได้ยื่นรายงานต่อกระทรวงในเดือนมีนาคมปี 2006 ต่อมาเดือนเมษายนปีเดียวกันรายงานนี้ได้ถูกนำเสนอในระหว่างการประชุมนโยบายเศรษฐกิจและการเมือง นายกรัฐมนตรี Koizumi Junichiro ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการสร้างเสริมสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ของชาวต่างชาติให้ดีขึ้น ด้วยการสนับสนุนของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี Abe Shinzo การศึกษาเรื่องผู้พำนักรชาวต่างชาติในเชิงบูรณาการระหว่างกระทรวงจึงได้เริ่มต้นขึ้น หลังจากนั้นในเดือนธันวาคมปี 2006 มาตรการต่างๆ เกี่ยวกับผู้พำนักรชาวต่างชาติได้ถูกร่างขึ้น และได้มีการกล่าวถึงการสร้างชุมชนท้องถิ่นให้สะดวกต่อการอยู่อาศัยสำหรับชาวต่างชาติ การศึกษาสำหรับบุตรหลานชาวต่างชาติ การปรับปรุงสภาพการทำงานของชาวต่างชาติ การประกันสังคม และการปรับปรุงระบบการขึ้นทะเบียนชาวต่างชาติ ในนโยบายและมาตรการของรัฐบาลนี้มีคำสำคัญคือ Tabunka Kyosei หรือการส่งเสริมการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม ทางรัฐบาลกลางได้ขอให้ทุกจังหวัดและเมืองใหญ่กำหนดแนวทางหรือแผนปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลระดับท้องถิ่น ได้ดำเนินการส่งเสริมการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมมาตั้งแต่ยุค 1970

โดยดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปในการกำหนดนโยบายเชิงบูรณาการ

คำว่า “Tabunka Kyosei” ซึ่งยากที่จะแปลเป็นภาษาอังกฤษนี้ ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกโดยกลุ่มเอกชนพลเรือนในกลางปี 1990 ต่อมาได้แพร่หลายไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นและไปสู่ระดับรัฐบาลกลางในปัจจุบัน กรอบแนวคิดนโยบาย Tabunka Kyosei ซึ่งถูกกำหนดโดยคณะกรรมการของกระทรวงมหาดไทยและการสื่อสารนี้โดยภาพรวมแล้วใกล้เคียงกับนโยบายเชิงบูรณาการที่มีการส่งเสริมในสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

“Tabunka Kyosei” หมายถึง การใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมที่หลากหลายวัฒนธรรม ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1. การส่งเสริมและสนับสนุนเรื่องการสื่อสาร โดยการเรียนรู้ภาษาและสังคมญี่ปุ่น รวมถึงนำเสนอข้อมูลในหลากหลายภาษา
2. การส่งเสริมและสนับสนุนการอยู่ร่วมกัน ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย การศึกษา การจ้างงาน การสาธารณสุข สวัสดิการ และการป้องกันภัยพิบัติต่างๆ
3. การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างชุมชน โดยการสร้างจิตสำนึกในชุมชนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมทางสังคมของชาวต่างชาติที่พำนักในญี่ปุ่น รวมถึงการพึ่งพาตนเองของชุมชน

การปฏิรูปการศึกษาถือว่าเป็นเรื่องสำคัญและเร่งด่วน เพื่อรองรับนโยบายส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรมดังกล่าว ในปี 2007 กระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งคณะกรรมการศึกษาเรื่องการศึกษาของเด็กชาวต่างชาติเป็นครั้งแรก กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนทั่วประเทศ โดยทบทวนแนวทางการศึกษาและมาตรการในการวัดความสามารถการใช้ภาษาญี่ปุ่นของเด็กชาวต่างชาติ สร้างหลักสูตรครอบคลุมถึงการปฏิรูปการฝึกอบรมครู และสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นลักษณะพหุวัฒนธรรม เพื่อให้ให้นักเรียนที่มีเชื้อชาติต่างกันเคารพซึ่งกันและกัน รวมถึงการอนุมัติโรงเรียนสำหรับเด็กต่างชาติ

การส่งเสริมการศึกษาที่มุ่งเน้นและสนับสนุนการวัดความสามารถการใช้ภาษาญี่ปุ่นของชาวต่างชาติ รวมทั้งการปรับปรุงสถานะของแรงงานชาวต่างชาติในอุตสาหกรรมการผลิตที่มีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่มีความมั่นคง การให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และสิทธิในการรับเลือกตั้ง รวมทั้งการส่งเสริมให้เป็นเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น เหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาชาวต่างชาติในเชิงบูรณาการ

4.2 ระดับรัฐบาลท้องถิ่น

การพัฒนานโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. รัฐบาลท้องถิ่นที่ดำเนินนโยบายที่เป็นการต่อยอดจากนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเริ่มตั้งแต่ยุค 1970 ในเขต Kansai ซึ่งมีชาวเกาหลีอาศัยอยู่จำนวนมาก

2. รัฐบาลท้องถิ่นที่ดำเนินนโยบายที่เป็นการต่อยอดจากนโยบายการสร้างความเป็นสากล ซึ่งเริ่มตั้งแต่ยุค 1990 ในเขต Tokai ซึ่งมีชาวบราซิลอาศัยอยู่จำนวนมาก

ตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา มีรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้จัดทำและดำเนินการตามนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนและนโยบายการสร้างความเป็นสากลดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ในปี 2001 นายกเทศมนตรีของ 13 เมืองที่มีชาวต่างชาติหนาแน่นได้ประกาศปณิธาน Hamamatsu (ซึ่งในปัจจุบันประกอบด้วย 28 เมือง) เพื่อกำหนดแนวทางและแผนการส่งเสริมการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม และเป็นการสร้างเครือข่ายส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน โดยเสนอการเรียนการสอนภาษาญี่ปุ่น การปรับปรุงระบบประกันสุขภาพ และปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานของชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาชาวต่างชาติของรัฐบาลกลาง ปณิธานนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การร่างกฎหมายพื้นฐานสำหรับสังคมพหุวัฒนธรรม

ในปี 2005 รัฐบาลท้องถิ่นของเมือง Kawasaki และ Tachikawa เริ่มกำหนดแนวทางดำเนินนโยบายส่งเสริมสังคมพหุวัฒนธรรม ในเดือนกรกฎาคมปี 2007 จังหวัด Miyagi ได้ออกเทศบัญญัติส่งเสริมการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม ซึ่งถือว่าเป็นจังหวัดแรกในประเทศ รัฐบาลท้องถิ่นที่มีชาวต่างชาติอาศัยอยู่หนาแน่นมีแนวคิดในการสร้างความเป็นสากล และมีการตื่นตัวในการสร้างเครือข่ายต่างๆ โดยได้รวมตัวกันจัดตั้งองค์กรสภาท้องถิ่นสำหรับเมืองที่มีชาวต่างชาติพำนักอยู่หนาแน่น และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม รัฐบาลท้องถิ่นจะแลกเปลี่ยนข้อมูลและเสนอแนะนโยบายต่อรัฐบาลกลางผ่านองค์กรเหล่านี้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการวางแผนเชิงบูรณาการ นอกจากนี้ในระดับท้องถิ่นยังมีการร่วมมือกับองค์กรไม่แสวงผลกำไรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและส่งเสริมการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมอีกด้วย

ในปี 2010 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมได้เสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อรับผิดชอบผู้อพยพชาวต่างชาติ และเสนอให้มีการกำหนดแผนและจัดตั้งระบบบริหารอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ยังเสนอให้โอกาสชาวต่างชาติได้เรียนรู้ภาษาญี่ปุ่น คณะกรรมการและผู้แทนจากกระทรวงต่างๆ ได้ร่วมหารือเกี่ยวกับประเด็นที่ระบุไว้ในปณิธาน Hamamatsu เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลทบทวนนโยบายต่อชาวต่างชาติและกำหนดมาตรการรองรับสังคมพหุวัฒนธรรม

5. ความท้าทายข้างหน้า

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาชาวต่างชาติของประเทศญี่ปุ่น อาจสรุปได้ดังนี้

5.1 บทบาทของรัฐบาล

- 1) ก่อตั้งองค์กรที่จะสามารถบูรณาการและดำเนินนโยบายข้ามกระทรวงหรือหน่วยงานได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ รวมถึงวางหลักการพื้นฐานสำหรับการบูรณาการเชิงสังคม

2) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการสอนภาษาญี่ปุ่นสำหรับชาวต่างชาติ และให้ความสำคัญกับการศึกษาของเด็กต่างชาติและวางแนวทางให้เชื่อมโยงกับการปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบัน

3) ปรับปรุงสถานะและสภาพแวดล้อมการทำงานสำหรับชาวต่างชาติที่มีสถานะเป็นผู้พำนักชั่วคราว ให้มีสถานะการงานที่มั่นคง และมีหลักประกันสังคมและสุขภาพ

4) ปรับปรุงระบบขึ้นทะเบียนชาวต่างชาติเพื่อให้ชาวต่างชาติได้รับบริการของรัฐ

5.2 บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น

1) สนับสนุนและพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร สนับสนุนกลุ่มหรือสมาคมชาวต่างชาติ บริษัทเอกชน และที่สำคัญคือร่วมมือกับโรงเรียนซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก ในการทำให้โรงเรียนเป็นพื้นฐานของการสร้างชุมชนพหุวัฒนธรรม

2) ส่งเสริมการพึ่งพาตนเองของชาวต่างชาติ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในสังคม นอกจากนี้ควรประชาสัมพันธ์ให้ชาวญี่ปุ่นตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างชุมชนพหุวัฒนธรรม

5.3 บทบาทขององค์กรไม่แสวงผลกำไร (NPOs)

เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ทำงานใกล้ชิดประชาชนที่สุด ดังนั้นจึงเหมาะในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้อยู่อาศัยในระดับรากหญ้า

1) พัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรกับรัฐบาลท้องถิ่น

2) ส่งเสริมการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของชาวต่างชาติในองค์กร

3) สร้างเครือข่ายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภูมิภาคอื่นๆ

4) เสนอร่างนโยบายให้แก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อสะท้อนมุมมองของประชาชน

5.4 บทบาทของเอกชน

บริษัทห้างร้านต่างๆ เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการส่งเสริมการบูรณาการเชิงสังคม มีบริษัทห้างร้านขนาดใหญ่หลายแห่งที่ไม่ค่อยให้ความสนใจในประเด็นปัญหาที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างชาติในชุมชนท้องถิ่น จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทเหล่านี้มากขึ้น

1) ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน เช่น การประกันสังคมและค่าแรงขั้นต่ำ

2) ร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรไม่แสวงผลกำไรในการเสริมสร้างชุมชนพหุวัฒนธรรม และหากสนับสนุนเงินทุนในการส่งเสริมโครงการเหล่านั้นด้วยจะเป็นประโยชน์มาก

วิสัยทัศน์แบบใหม่ภายใต้แนวคิดเชิงพหุวัฒนธรรมและนโยบายเชิงบูรณาการน่าจะทำให้ชาวต่างชาติและชาวญี่ปุ่นสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเท่าเทียมกันในสังคม

6. การประเมินผลการสัมมนา

ในการสัมมนานี้ได้มีการประเมินผลโครงการโดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งได้รับแบบสอบถามคืน จำนวน 37 ชุด จากผู้เข้าร่วมสัมมนาจำนวน 61 คน คิดเป็นร้อยละ 60.66 ของจำนวนผู้เข้าร่วมสัมมนา

6.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม

1) ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 67.57 และเป็นเพศชาย ร้อยละ 32.43

2) ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 51-60 ปี คิดเป็นร้อยละ 29.73 รองลงมาคือกลุ่มผู้มีอายุระหว่าง 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 24.32

3) ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่จบการศึกษา ระดับปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 67.57 รองลงมาคือ ระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 24.32 และระดับปริญญาเอก คิดเป็นร้อยละ 5.40 ตามลำดับ

4) ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่มีอาชีพรับราชการและรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 67.57 รองลงมาคือนักเรียน นักศึกษา และอาชีพอื่นๆ เช่น เจ้าของธุรกิจ หรือพนักงานบริษัท คิดเป็นร้อยละ 16.22

6.2 ผลการประเมินความพึงพอใจที่มีต่อการดำเนินงานของโครงการสัมมนา

การประเมินความพึงพอใจที่มีต่อการดำเนินงานของโครงการสัมมนาแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด โดยประเมินใน 2 ประเด็น ได้แก่

1) วิทยากร : ประเมินด้านความรู้ความเชี่ยวชาญของวิทยากรโดยรวม ด้านเทคนิควิธีในการ

บรรยายถ่ายทอดความรู้แก่ผู้เข้าฟัง และด้านการเปิดโอกาสให้ซักถามและแสดงความคิดเห็น

2) ภาพรวมของโครงการ : ประเมินการดำเนินโครงการในด้านประโยชน์ที่ได้รับ ด้านวิทยากร ด้านกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านคุณภาพการให้บริการ

ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความพึงพอใจทั้ง 2 ประเด็นอยู่ในระดับ “มาก” และคาดหวังว่าจะนำมาประยุกต์ใช้ได้กับสังคมไทย ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้เสนอให้วิทยากรกล่าวถึงปัญหา อุปสรรค ผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม ตลอดจนแนวทางการแก้ไขกรณีการย้ายถิ่นของคนต่างชาติ เพื่อนำมาศึกษาและพิจารณาปรับใช้กับประเทศไทย ซึ่งอาจจะประสบปัญหาเช่นเดียวกับญี่ปุ่นในอนาคต รวมทั้งได้ขอให้เพิ่มเวลาการสัมมนาให้มากขึ้น