

ปัญหาแรงงานในญี่ปุ่น

ไฉ จามรมาน*

1. ความหมายของปัญหาแรงงาน

การศึกษาปัญหาแรงงาน หมายถึง การศึกษาเนื้อหาและเงื่อนไขการจ้างและการใช้แรงงาน ซึ่งรวมถึงระบบการกำหนดค่าจ้างด้วย ในญี่ปุ่นการศึกษาปัญหาแรงงานพิจารณาสามหัวข้อเรื่อง กล่าวคือ ประการแรก จ้างแรงงานได้อย่างไร ประการสอง ใช้แรงงานนั้นอย่างไร ประการที่สาม วิธีการจ่ายค่าจ้างให้แรงงานเหล่านั้น ซึ่งแท้ที่จริงปัญหาแรงงานเกี่ยวข้องกับเรื่องตลาดแรงงานและค่าจ้างนั่นเอง

ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีแนวคิดสำคัญคือการหาทางใช้แรงงานในฐานะปัจจัยการผลิตในการฟื้นฟูอุตสาหกรรม แต่การฟื้นฟูอุตสาหกรรมภายใต้ภาวะการขาดแคลนทุน จำเป็นต้องอาศัยระบบการผลิตซึ่งใช้แรงงานจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าประเทศยุโรปอเมริกา ในแง่หนึ่งจำเป็นต้องดึงแรงงานออกมาจากภาคเกษตรซึ่งมีผลตอบแทนต่ำและใช้แรงงานราคาถูกเหล่านั้นในทางอุตสาหกรรมซึ่ง

จะให้ผลตอบแทนสูงกว่าภาคเกษตร ซึ่งคือเงื่อนไขตลาดแรงงานของญี่ปุ่น ในอีกแง่หนึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องหาทางช่วยเหลือแรงงานเหล่านั้นให้ดำรงชีวิตมีหลักการสมควรตามฐานะ ซึ่งคือเรื่องเงื่อนไขการทำงานและค่าจ้างนั่นเอง ดังนั้น กว่าที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นจะสามารถปรับระบบการผลิตให้มีประสิทธิภาพเช่นในปัจจุบัน เกิดขึ้นได้เนื่องมาจากการแก้ไขปัญหาลาถนงให้สอดคล้องกับเงื่อนไขการพัฒนาการเศรษฐกิจ

กลุ่มนักวิชาการ แรงงานที่สำคัญในญี่ปุ่นมักเป็นกลุ่มมาร์กซิส และกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมือง ต่างมีทัศนะในการหาทางฟื้นฟูเศรษฐกิจญี่ปุ่นให้อยู่รอดได้โดยการพัฒนาอุตสาหกรรม พร้อมกับพยายามสร้างความชอบธรรมให้กับชนชั้นแรงงาน ทำให้มีผลงานการวิจัยปัญหาแรงงานจำนวนมาก เช่น กลุ่มสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยโตเกียว กลุ่มห้องวิจัยศาสตราจารย์ คิซึโมโตะ มหาวิทยาลัยเกียวโต

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2. ประเด็นและวิธีการศึกษาปัญหา แรงงานในญี่ปุ่น

ประเด็นการศึกษาปัญหาแรงงานนั้นแสดงให้เห็นพัฒนาการของกระบวนการทางแรงงานของญี่ปุ่น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงด้วยกัน คือ

ช่วงที่ 1 ค.ศ. 1945-1954 (ประเด็นค่าตอบแทนแรงงาน)

ช่วงที่ 2 ค.ศ. 1955-1964 (ประเด็นตลาดแรงงาน)

ช่วงที่ 3 ค.ศ. 1965-1974 (แรงงานสัมพันธ์)
ในช่วงแรก ระหว่าง ค.ศ. 1945-1954 นั้น ประเด็นการศึกษาปัญหาแรงงานญี่ปุ่นในแง่ปัจจัยการผลิตทางสังคมในระบบทุนนิยม กลุ่มชิฮารา มหาวิทยาลัยโตเกียวมุ่งประเด็นว่า แรงงานนั้นเป็นเรื่องสำคัญของนโยบายสังคม ปัญหาแรงงานในช่วงนั้น คือ ปัญหาอัตราค่าจ้าง ซึ่งรัฐจะต้องพิจารณานโยบายต่ออัตราค่าจ้างในแง่ของการประกันสังคมด้วย ซึ่งค่าจ้างไม่ใช่ปัญหาทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นปัญหาทางสังคมด้วย ทั้งมีการเรียกร้องให้ความเสมอภาคในด้านค่าจ้างต่อแรงงานชายและหญิง แต่ดูเหมือนในการศึกษาตอนช่วงหลังพบว่าค่าจ้างนั้นจะต้องขึ้นกับปริมาณและคุณภาพ และระบบในสถานที่ทำงานญี่ปุ่นสร้างแรงงานสัมพันธ์ ตามระบบอาวูโซขึ้นมา ต่อมาในช่วงที่สอง ระหว่าง ค.ศ. 1955-1964 ประเด็นปัญหาแรงงานสนใจปัญหาค่าจ้างและการจ้างงานในเชิงเศรษฐกิจแทนที่จะเป็นการมองในเชิงเศรษฐศาสตร์ การเมือง นั่นคือการศึกษาลักษณะตลาดแรงงาน และการเปลี่ยนแปลงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างชนบทเกษตรกับตลาดแรงงาน การย้ายแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่อุตสาหกรรม และราคาแรงงานจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ทำการศึกษากันในช่วงนี้ พร้อมกันนี้การศึกษาปัญหาแรงงานได้พบว่าเท่าที่ผ่านมานักวิชาการญี่ปุ่นไม่ยอมรับการมีตลาดแรงงานค่าจ้างเป็นเพียงลำดับการดำรงชีพของชนชั้นแรงงานเท่า

นั้น กลุ่มชิฮาราเห็นว่า ตลาดแรงงานในความหมายเชิงเศรษฐศาสตร์ จะต้องหมายถึง ทฤษฎีการกำหนดราคา ค่าแรงงานสำหรับแรงงานที่มีทักษะต่างกันมากกว่าเป็นแรงงานทั่วไป สิ่งสำคัญคือการทำทำความเข้าใจ การเกิดและเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานทักษะต่างกันว่ามีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างไรนั่นเอง การค้นพบความสำคัญ และยอมรับทฤษฎีกลไกตลาดแรงงานทักษะเฉพาะซึ่งทำให้อธิบายแรงงานสัมพันธ์ได้ชัดเจนขึ้นในช่วง ค.ศ. 1965-1974 ความสำคัญ และยอมรับทฤษฎีกลไกตลาดแรงงานทักษะเฉพาะซึ่งทำให้อธิบายแรงงานสัมพันธ์ได้ชัดเจนขึ้นในช่วง ค.ศ. 1965-1974

ตลอดระยะเวลาทั้งสองช่วงสมัยที่ผ่านมา มี การถกเถียงกันถึงบทบาทของสหภาพแรงงาน บทบาทของโอคาราวาคูจิ ได้เห็นว่า “ทางที่จะช่วยชาติญี่ปุ่นคือการฟื้นฟูวงจรเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว วิธีทางที่เป็นรูปธรรมคือ นโยบายสังคมของระบบการผลิตและสหภาพแรงงาน นั่นคือ สหภาพแรงงานมีบทบาทรับผิดชอบต่อการจัดการการผลิต และหาทางเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารเข้าสู่ประชาธิปไตยจากภายในองค์กร” ต่อมาจากการศึกษาสภาพข้อเท็จจริงของสหภาพแรงงาน ทั้งโอคาราวาคูจิ และชิฮารา ได้พบลักษณะสหภาพแรงงานแบ่งตามบริษัทของญี่ปุ่นขึ้น สหภาพแรงงานของญี่ปุ่น เจรจาต่อรองค่าจ้างในลักษณะของค่าจ้างสำหรับพนักงานในกลุ่มบริษัท ซึ่งไม่ใช่ค่าจ้างสำหรับแรงงานทั้งอุตสาหกรรม

นอกจากนั้น พื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของสังคมญี่ปุ่น คือ ระบบอาวูโซในโรงงาน ในอุตสาหกรรมญี่ปุ่น คนงานฝีมือ และคนงานกึ่งฝีมือ ซึ่งมีทักษะต่างกันนั้น ไม่ได้แยกกันแต่สามารถเลื่อนขั้นขึ้นไปยังขั้น โดยอาศัยกระบวนการฝึกฝนทักษะในการทำงาน ทำให้เกิดลำดับอาวูโซ จัดโดยฝีมือได้มาจากกระบวนการฝึกฝนทักษะตามระยะเวลาทำงาน ลักษณะแรงงานสัมพันธ์ของญี่ปุ่น จัดได้ว่าเป็นแบบระบบอาวูโซ

ประเด็นของแรงงานสัมพันธ์แบบญี่ปุ่นที่เรียกว่า เป็นแบบอาวูโสก็คือ การที่แรงงานเริ่มต้นชีวิตการทำงานในโรงงานจะฝึกฝนทักษะฝีมือจากแรงงานรุ่นที่พัฒนาฝีมือขึ้นมาทีละปีทีละปี จึงทำให้เกิดการจัดลำดับอาวูโสขึ้นเป็นกลุ่มในโรงงานจากฝีมือตามอายุการทำงาน พื้นฐานสำคัญของโรงงานญี่ปุ่นอยู่ที่ทักษะของแรงงานซึ่งสะสมและพัฒนา

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญของการศึกษา ปัญหาแรงงานในญี่ปุ่นอยู่ที่ค่าจ้าง ซึ่งการกำหนดค่าจ้างนั้นเป็นเรื่องการต่อสู้ไม่มีที่สิ้นสุด ค่าจ้างจะกำหนดโดยสองฝ่ายที่มีทักษะขั้นต่างกัน นั่นคือ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายแรงงาน เป็นการต่อรองเป็นกลุ่มผ่านสหภาพแรงงาน การศึกษาบทบาทของสหภาพแรงงานไม่ใช่เพียงในแง่แรงงานสัมพันธ์ แต่รวมถึงการควบคุมตลาดแรงงานด้วย

3. ลักษณะพิเศษของแรงงานในญี่ปุ่น

นักวิชาการตะวันตกให้ความสนใจในปัญหาแรงงานในญี่ปุ่นในอีกแง่มุมหนึ่ง เพื่อหาสาเหตุอธิบายความสำเร็จของอุตสาหกรรมญี่ปุ่น หรืออธิบายประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมญี่ปุ่น ABEGGLEN ชี้ให้เห็นว่าแรงงานสัมพันธ์ของญี่ปุ่นมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากโลกตะวันตก มาจากระบบครอบครัว และการพัฒนาทางสังคมก่อนยุคอุตสาหกรรมญี่ปุ่น ต่อมาผู้นำธุรกิจและแรงงานญี่ปุ่นเริ่มมั่นใจในลักษณะแรงงานสัมพันธ์แบบญี่ปุ่น นายซาคุระกะ ทาเกชิ ประธาน NIKKEIREN ได้กล่าวว่า สิ่งสำคัญ 2 ประการในแบบแรงงานสัมพันธ์ญี่ปุ่น คือ การทำงานตลอดชีพค่าจ้างอาวูโส และสหภาพแรงงานแยกตามกลุ่มบริษัท

3.1 ค่าจ้างแบบอาวูโส

ระบบค่าจ้างจ่ายให้กับแรงงานในรูปตัวเงินนั้นแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างแรงงานกับฝ่ายบริหาร ซึ่งแนวความคิด เป้าหมาย และนโยบาย

ของทั้งสองฝ่าย อันที่จริงค่าจ้างเป็นเสมือนกระจกของการดำเนินการบริหารงานบุคคล และแรงงานสัมพันธ์ในองค์กร ฝ่ายบริหารต้องการให้ระบบค่าจ้างกำหนดจากความสามารถในการพัฒนาประสิทธิภาพองค์การ แต่ฝ่ายแรงงานต้องการให้ระบบค่าจ้างประกันให้เขาสามารถอยู่ในมาตรฐานการดำรงชีวิตที่สังคมยอมรับ ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพทั้งหมดได้ ระบบค่าจ้างถึงต้องมีความยุติธรรม ขอบธรรม และจงใจพนักงาน

ระบบค่าจ้างในญี่ปุ่น เป็นการต่อสู้อย่างระมัดระวังระหว่างฝ่ายบริหารกับสหภาพแรงงานในช่วง ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารต้องการสร้างเสถียรภาพและระเบียบความสัมพันธ์แรงงานในองค์กร ชั้นแรกธุรกิจนำเอาระบบค่าจ้างพื้นฐานเข้ามาใช้ ต่อมาธุรกิจพยายามปรับใช้ระบบการขึ้นค่าจ้างสูงขึ้นบนเกณฑ์ของประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น จุดมุ่งหมายฝ่ายบริหารคือการสร้างระบบค่าจ้างซึ่งสามารถนำแรงงานที่เหมาะสมกับบริษัทมาใช้ จึงพยายามกำหนดระบบค่าจ้างจากงาน ทักษะ และความรับผิดชอบ ภายใต้ระบบอายุงานในโรงงาน ส่วนฝ่ายสหภาพแรงงานพยายามขออัตราค่าจ้างที่จำเป็นให้ครอบคลุมแรงงานอยู่ได้ การเจรจาต่อรองในบริษัทผลิตกระแสไฟฟ้าประสบความสำเร็จ ระบบค่าจ้างที่ทำให้แรงงานมีมาตรฐานชีวิตอยู่ได้ และอีกส่วนหนึ่งมีปริมาณน้อยขึ้นกับทักษะหรือตำแหน่งในงาน ส่วนหลังนี้เองเป็นการรับแนวความคิดค่าจ้างเท่ากันสำหรับงานที่เหมือนกัน ต่อมาสหภาพแรงงานในกลุ่มอุตสาหกรรมรถยนต์ยอมรับประกันค่าจ้าง ให้ส่วนหนึ่งค่าจ้างกำหนดโดยเนื้อหางานหรือทักษะของแรงงาน ในกลุ่มอุตสาหกรรมเคมียังมีการปรับอีกส่วนหนึ่ง กำหนดโดยอาศัยการศึกษา อายุ และระยะเวลาการทำงาน

ในช่วง ค.ศ. 1958-60 ศูนย์เพิ่มผลผลิตของญี่ปุ่นเริ่มรณรงค์ให้มีการแข่งขันกับบริษัทให้แรงงานด้วยในลักษณะการปรับระบบค่าจ้างให้เหมาะสม ทำให้เกิดความพยายามทำให้แนวโน้มอัตราค่าจ้างเท่าเทียมกัน

ในระหว่างอุตสาหกรรมต่างกัน และความสนใจในการกำหนดค่าจ้างแรงงานต่างกันตามประเภทงาน จนกิจการเจรจาการขึ้นค่าจ้างเฉลี่ยในช่วงเดือนเมษายน

หลังจากนั้น ช่วง ค.ศ. 1965-89 เศรษฐกิจขยายตัวทำให้ขาดแรงงาน จึงมีการขึ้นค่าจ้างเพื่อดึงผู้บริบูรณ์เข้ามามีค่าจ้างเริ่มต้นสูงขึ้น และมีแนวโน้มการขึ้นเงินเดือนพอเพียงกับการซื้อบ้านในอนาคต

ระบบค่าจ้างของญี่ปุ่น ผูกกับระบบค่าจ้างพื้นฐาน ซึ่งคือการจ่ายค่าจ้างให้แรงงานมีมาตรฐานชีวิตพออยู่ได้ในสังคม กำหนดจากรายจ่ายครอบครัว ทักษะ อายุ การทำงาน และอื่น ๆ ต่อมาเมื่อปรับเข้าสู่ระบบค่าจ้างตามประเภทงาน แต่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าอาจไม่เหมาะสมกับญี่ปุ่น ดังนั้น เมื่อเกิดการขาดแรงงานในช่วง ค.ศ. 1966-69 จึงมีการจ้างแรงงานชั่วคราวจากแม่บ้าน และนักศึกษา อย่างไรก็ตาม ระบบค่าจ้างพื้นฐานและญี่ปุ่นยังคงตั้งบนการจ่ายค่าแรงงานโดยยึดเกณฑ์เนื้อหา งาน ระบบอาวุโส หรือพิจารณาทั้งสองประการ

3.2 สหภาพแรงงานแยกตามกลุ่มบริษัท

สหภาพแรงงานของญี่ปุ่น ได้รับการจัดตั้งใหม่หลังสงครามไม่ได้มีบทบาทในลักษณะสหภาพแรงงานแต่ละแขนงอุตสาหกรรมดังเช่นของยุโรป แต่จัดตั้งขึ้นในลักษณะสหภาพแรงงานของแต่ละบริษัท หรือแต่ละสถานที่ทำงาน สหภาพแรงงานญี่ปุ่นจะทำการเจรจาต่อรองเรื่องการขึ้นค่าจ้างมากกว่าการควบคุมเงื่อนไขสภาพการทำงานหรืออัตราค่าจ้าง

สหภาพแรงงานพยายามป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันในระหว่างแรงงาน ทำให้ค่าจ้างและเงื่อนไขการทำงานตกต่ำลง หากแรงงานสามารถได้รับอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงเหมาะสมกับระดับทักษะของเขา และอัตราค่าจ้างนั้นทำให้เขาสามารถมีมาตรฐานชีวิตอยู่ได้ทางสังคม จะไม่เกิดการโยกย้ายออก ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันในระหว่างแรงงาน และทุน ไม่สามารถเข้ามาเลือกซื้อแรงงาน

ด้านค่าจ้างตามความพอใจไปได้ สหภาพแรงงานจะสามารถคุ้มครองมาตรฐานชีวิตแรงงาน และทำให้แรงงานร่วมมือกันในสหภาพ

แต่สหภาพแรงงานญี่ปุ่น ไม่สามารถดำเนินกลไกดังกล่าว เนื่องจากตลาดแรงงานในบริษัทถูกแบ่งแยก โดยแบบค่าจ้างอาวุโส อัตราค่าจ้างในขณะที่เข้าทำงาน และการขึ้นเงินเดือนตามอายุงานกำหนดโดยฝ่ายบริหารแรงงาน สหภาพเองเรียกร้องในเรื่องการยกระดับค่าจ้างขึ้นเท่านั้น พนักงานในบริษัทจะถูกติดกับบริษัท ต่างแข่งขันกันเอง กระตือรือร้นทำงาน จงรักภักดี และร่วมกันต่อรองกับบริษัท

สหภาพแรงงานแบ่งแยกตามกลุ่มบริษัทนี้ เป็นสหภาพพยายามต่อสู้ห้ำหั่นบริษัทมากกว่า และพยายามหาทางปรับค่าจ้างเฉพาะเพื่อกลุ่มพนักงานภายในบริษัท ภายใต้เงื่อนไขการทำงานแตกต่างกันจากระบบการผลิต

4. ข้อโต้แย้งลักษณะพิเศษของแรงงานในญี่ปุ่น

เท่าที่ผ่านมามีความสนใจแรงงานในญี่ปุ่นอยู่ในประเด็นค่าจ้างอาวุโสการจ้างงานตลอดชีพ และสหภาพแรงงานแยกตามกลุ่มบริษัท แต่ยังมีกลุ่มนักวิชาการอีกกลุ่มไม่เห็นด้วยต่อการอธิบายประสิทธิภาพแรงงานญี่ปุ่นโดยปัจจัยดังกล่าว เช่น โคอิเกะ คาซึโอะ และอิโนดะ ทากาโนริ

โคอิเกะ คาซึโอะ ได้แย้งว่า สหภาพแรงงานของญี่ปุ่นไม่ได้แตกต่างไปจากสหภาพแรงงานของยุโรปและอเมริกา แม้ในสหรัฐอเมริกา สหภาพในสายตาสมาชิกคือ Local Unions หรือสหภาพในระดับที่ทำงานเท่านั้นเอง เพียงแต่ว่าสหภาพดังกล่าวในระดับที่ทำงานไม่ได้รับการยอมรับเป็นทางการ และไม่อาจนัดหยุดงาน แต่ผู้นำองค์กรเหล่านั้นเป็นสมาชิกสหภาพด้วย นอกจากนั้น ในเรื่องค่าจ้างแบบอาวุโสนั้น ไม่ใช่เรื่อง

เฉพาะของญี่ปุ่นอย่างเดียว ค่าจ้างพนักงานบริษัทของยุโรปเองเป็นแบบระบบอาวุโสเช่นกัน หรือการจ้างงานตลอดชีพโดยไม่เปลี่ยนงาน พบเช่นกันในยุโรปตะวันตกซึ่งโคอิเกะ คาซึโอะ เสนอว่าประสิทธิภาพแรงงานญี่ปุ่นอยู่ที่ทักษะ หรือการให้ความสำคัญที่ทักษะในการคิด (INTELLECTUAL SKILL) ทักษะดังกล่าวทั้งโดย JOB ROTATION ON-THE-JOB TRAINING และ OFF-THE-JOB TRAINING โดยยังมีลักษณะการเป็นพนักงานสำนักงานอีกประการ ซึ่งน่าเป็นปัจจัยสำคัญในการอธิบายประสิทธิภาพแรงงานญี่ปุ่นด้วย

สรุป

ปัญหาแรงงานเป็นเรื่องสำคัญในระบบเศรษฐกิจและสังคม ประสบการณ์ของญี่ปุ่นสะท้อนให้เห็นภาพอีกมุมหนึ่งของปัญหาแรงงาน การต่อสู้และร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายแรงงานในการฟื้นฟูอุตสาหกรรม ประสิทธิภาพแรงงานอยู่ที่ระบบแรงงานสัมพันธ์ การสร้างระบบซึ่งแรงงานสามารถพัฒนาทักษะในโครงสร้างการผลิต เช่นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรม และจะต้องสร้างประชาธิปไตยของแรงงานขึ้นมาเท่านั้นที่จะทำให้เกิดความร่วมมือ และประสิทธิภาพในการผลิต

จำนักรหอสมุด