

การเปลี่ยนญี่ปุ่นไปสู่สังคมที่มีส่วนร่วมของชายหญิง

ปิยวรรณ อัครราชันย์

บทคัดย่อ

ปัญหาอัตราการเกิดต่ำที่ทับซ้อนกับการเป็นสังคมผู้สูงอายุของญี่ปุ่น เป็นปัญหาใหญ่ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของชาติในอนาคต รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 และพยายามแก้ปัญหาโดยออก “กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม” (Basic Act for Gender Equal Society; 男女共同参画社会基本法) ในปี ค.ศ. 1999 พร้อมกับกำหนด “แผนปฏิบัติการพื้นฐานว่าด้วยสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม” (Basic Plan for Gender Equality; 男女共同参画基本計画) เพื่อนำบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ

บทความนี้มุ่งศึกษาการดำเนินการของรัฐบาลในการเปลี่ยนสังคมญี่ปุ่นให้เป็นสังคมที่มีส่วนร่วมของชายหญิง ผ่านกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิง และแผนปฏิบัติการพื้นฐานว่าด้วยสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม โดยศึกษาการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิต ในฐานะที่เป็นมาตรการหนึ่งของแผนปฏิบัติการดังกล่าว

ผลการศึกษาดังนี้จำนวน 11 ตัวที่เป็นเครื่องชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของมาตรการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิตในแผนปฏิบัติการพื้นฐานว่าด้วยสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้พบว่าสามารถแยกดัชนีดังกล่าวได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ดัชนีกลุ่มที่มีแนวโน้มสูงว่าจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ค่าเป้าหมายได้ (2) ดัชนีกลุ่มที่อาจเปลี่ยนแปลงไปสู่ค่าเป้าหมายได้ หากมีมาตรการส่งเสริมเป็นพิเศษ (3) ดัชนีกลุ่มที่ยังห่างไกลค่าเป้าหมายและไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ค่าเป้าหมายได้ภายในปีเป้าหมายที่กำหนด นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเนื้อหาของดัชนีโดยรวมแล้วกล่าวได้ว่า แม้แนวโน้มชั่วโมงการทำงานของผู้ชายและผู้หญิงจะลดลง ซึ่งหมายถึงเวลาที่ให้กับครอบครัวมีมากขึ้น แต่ยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่จะสร้างสมดุลระหว่างการทำงานและการใช้ชีวิตของชายหญิงได้ เนื่องจากผู้ชายยังไม่มีส่วนร่วมในการเลี้ยงบุตรมากนัก และผู้หญิงยังต้องเป็นหลักในการเลี้ยงดูบุตรต่อไป

คำ

สำคัญ

การมีส่วนร่วมในสังคมของชายหญิง, ปัญหาอัตราการเกิดต่ำ, สังคมผู้สูงอายุ

Transforming Japan into a Gender-Equal Society

Piyawan Asawarachan

Abstract

The problem of low birth rates, confounded with the ageing population, has been aggravated to the degree that it could undermine Japan's future stability. Recognizing its enormity in 1990, the Japanese government attempted to address the problem by introducing the Basic Act for Gender Equal Society (男女共同参画社会基本法) in 1999, followed by the implementation of the Basic Plan for Gender Equality (男女共同参画基本計画) to put the Basic Act into practice.

This article studies the Japanese government's attempt to transform Japan into a gender-equal society through the enforcement of the Basic Act for Gender Equal Society and the implementation of the Basic Plan for Gender Equality. Work-Life Balance is investigated as one of the

strategic measures aimed to implement the Basic Plan.

Eleven indices considered to reflect the effectiveness of the Work-Life Balance measure of the Basic Plan were reviewed in light of their respective targeted figures. The results indicated that such indices could be grouped into three categories: (1) one consisting of indices with a high tendency of achieving their targeted figures; (2) one with indices that could meet their respective targets, provided that special measures are implemented; and (3) one with indices that are distantly lagging behind and that are unlikely to meet their goals by the pre-determined deadlines. In addition, a cross-sectional analysis of these indices revealed that, despite the overall working hours demonstrating a downward trend—suggesting that more time can be dedicated to family, the ultimate ideal of achieving a work-life balance looked elusive as Japanese men still play a limited domestic role, leaving almost all of the child-rearing responsibilities to their female counterparts.

Key words

Gender equality, Low birth rates, Ageing society

1. บทนำ

ในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลญี่ปุ่นโดยสำนักวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency, 経済企画庁¹) ได้ออกคำเตือนผ่านหนังสือปกขาวว่าด้วยสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน (国民生活白書) ชี้ให้เห็นถึงการคับคูลเข้ามาของยุคอัตราการเกิดต่ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบกลายเป็นแรงกดดันต่อทุกภาคส่วน และอาจคุกคามเสถียรภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในอนาคตหากไม่มีนโยบายหรือมาตรการแก้ไขใดๆ

ปัญหาอัตราการเกิดต่ำส่งผลโดยตรงต่อจำนวนประชากรญี่ปุ่นที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน หนึ่งในนโยบายที่รัฐใช้บรรเทาผลกระทบดังกล่าวคือการส่งเสริมผู้หญิงให้เป็นแรงงานทดแทน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวไม่่ง่ายนัก เนื่องจากสังคมญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สร้างระบบการแบ่งงานตามเพศ กล่าวคือ ผู้ชายเป็นมนุษย์เงินเดือน (サラリーマン) ทำงานเป็นเสาหลักหาเลี้ยงครอบครัวในทางเศรษฐกิจ ส่วนผู้หญิงเป็นแม่บ้านเต็มเวลา (専業主婦) มีหน้าที่ทำงานบ้านและดูแลความเป็นอยู่ของสามีและบุตร (坂東 真理子, 2009, p. 35) ดังนั้น จึงนับได้ว่าการส่งเสริมผู้หญิงที่เดิมเป็นแม่บ้านเต็มเวลาให้มีส่วนร่วมในสังคมการทำงานที่แต่เดิมเป็นพื้นที่ที่ไม่เอื้อต่อผู้หญิงที่มีบุตรนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของสังคมญี่ปุ่น

จากความเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องอัตราการเกิดต่ำ และการเปลี่ยนเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงาน รัฐบาลญี่ปุ่นจึงออกนโยบายให้ชายหญิงมีส่วนร่วมทั้งในการทำงานและการใช้ชีวิตอย่างเท่าเทียม โดย

เริ่มจากการออก “กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม” (Basic Act for Gender Equal Society; 男女共同参画社会基本法; จากนั้นไปจะเรียกว่า กฎหมาย BAGES) ในปี ค.ศ. 1999 และกำหนด “แผนปฏิบัติการพื้นฐานว่าด้วยสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม” (Basic Plan for Gender Equality; 男女共同参画基本計画; จากนั้นไปจะเรียกว่า แผน BPGE) เพื่อใช้ปฏิบัติการแก้ปัญหาอัตราการเกิดต่ำซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในระยะยาวให้ได้ตามหลักการและคำปรรณในกฎหมายดังกล่าว

บทความนี้มุ่งศึกษาการดำเนินการของรัฐในการเปลี่ยนสังคมญี่ปุ่นให้เป็นสังคมที่มีส่วนร่วมของชายหญิง ผ่านกฎหมาย BAGES และการดำเนินงานตามแผน BPGE นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผน BPGE ระยะแรกในปี ค.ศ. 2000 จนถึงแผนระยะที่ 4 ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2015 รวมทั้งสิ้นจำนวน 4 ฉบับ โดยมุ่งศึกษาเฉพาะด้านการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิต (Work-Life Balance) ในฐานะที่เป็นมาตรการหนึ่งของแผนปฏิบัติการดังกล่าว เพื่อให้เข้าใจการเปลี่ยนสังคมญี่ปุ่นให้เป็นสังคมที่มีส่วนร่วมของชายหญิงผ่านการพิจารณาการดำเนินการของภาครัฐ

2. กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิง (กฎหมาย BAGES)

กฎหมาย BAGES ประกาศและมีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 1999 เพื่อแก้ปัญหาอัตราการเกิดต่ำ

¹ ปัจจุบันถูกควบรวมเป็นส่วนหนึ่งของสำนักนายกรัฐมนตรี (内閣府; Cabinet Office)

อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กรอบคิดของการสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม ในหัวข้อนี้ จะเริ่มด้วยการอธิบายกรอบคิดที่พัฒนาเป็นกฎหมาย BAGES และกล่าวถึงลักษณะเด่นของกฎหมายในลำดับต่อไป

2.1 กรอบคิดในการร่างกฎหมาย BAGES

จากการทบทวนกฎหมาย BAGES และเอกสารการประชุมของคณะกรรมการเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิง พบว่ากฎหมาย BAGES อิงอยู่กับกรอบคิด 3 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) *การก้าวข้ามสังคมแบบปิตาธิปไตย และเน้นค่านิยมสากลด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชน*

กรอบคิดประการแรกในการร่างกฎหมาย BAGES คือ การเปลี่ยนผ่านสังคมญี่ปุ่นจากสังคมปิตาธิปไตย (Patriarchal Society) มาเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมสากล คือ การเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งในบริบทของสังคมญี่ปุ่นคือ การเปลี่ยนจากสังคมที่ใช้เพศเป็นตัวกำหนดอย่างเคร่งครัดว่าชายควรมีบทบาทเป็นผู้นำ และหญิงเป็นฝ่ายสนับสนุน เช่น ผู้ชายต้องเป็นเสาหลักทางเศรษฐกิจโดยทุ่มเทชีวิตใจกับการทำงาน และผลกระทบทางบ้านทุกอย่างให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายหญิง เป็นต้น ไปเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญเคารพในความเป็นปัจเจกบุคคล ไม่คาดหวังบทบาท หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลตามเพศของบุคคลนั้น แต่จัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบบนฐานความเชื่อว่าไม่ว่าหญิงหรือชายหากได้รับโอกาสแล้วย่อมแสดงศักยภาพออกมาได้ไม่ด้อยกว่ากัน กล่าวคือเป็นสังคมที่เคารพในสิทธิมนุษยชนนั่นเอง

(2) *การใช้ประโยชน์จากวิกฤตการณ์ที่สังคมกำลังเผชิญเพื่อประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน*

กรอบคิดประการที่สอง คือ การใช้ประโยชน์จากวิกฤตการณ์ที่สังคมกำลังเผชิญเพื่อประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน วิกฤตการณ์ที่สังคมญี่ปุ่นต้องเผชิญในต้นทศวรรษ 1990 คือ ปรากฏการณ์ “1.57 ช็อก” ซึ่งอัตราการเกิดลดต่ำลงเหลือเพียงร้อยละ 1.57 เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา แม้มีความพยายามในการเพิ่มอัตราการเกิด แต่อัตราการเกิด ค.ศ. 2015 ที่กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการของญี่ปุ่นประกาศออกมายังคงอยู่ที่ร้อยละ 1.46 (Nihon Keizai Shimbun, 2016) ในขณะที่จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องดูแลอย่างใกล้ชิดและเป็นระบบ มิฉะนั้นอาจลุกลามเป็นปัญหาขาดแคลนแรงงาน ปัญหาผลิตภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Productivity) จนอาจกระทบกระเทือนระบบบำนาญสำหรับประชากรผู้สูงอายุได้ในที่สุด (Boling, 1998, p. 175)

เมื่อตระหนักว่าปัญหาอัตราการเกิดต่ำเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ต้องระดมกำลังจากทุกฝ่ายให้เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหา จึงเป็นที่มาของการจัดตั้ง “ศูนย์ผลักดันการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิง”² ขึ้นในปี ค.ศ. 1994 ศูนย์แห่งนี้ได้พยายามโน้มน้าวให้เห็นว่า ปัญหาอัตราการเกิดต่ำเป็นปัญหาที่สังคมกำลังเผชิญร่วมกัน หากไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ก็อาจพัฒนาเป็น

² “ศูนย์ผลักดันการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิง (男女共同参画推進本部)” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบปัญหาสตรี (รัฐมนตรีรับผิดชอบการมีส่วนร่วมของชายหญิง) เป็นรองประธาน และรัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐบาลร่วมเป็นกรรมการ (内閣府男女共同参画局, 男女共同参画推進本部の設置根拠 (閣議決定, n.d.)).

วิกฤตที่ยากเกินกว่าจะแก้ไข แนวคิดนี้ได้กลายเป็นกรอบคิดหนึ่งที่น่าไปสู่การร่างกฎหมาย BAGES ในที่สุด

(3) การสร้าง “ระบบสาธารณูปโภคทางสังคม”³ ขึ้นใหม่ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน

แม้สังคมจะปรับเปลี่ยนค่านิยมและก้าวข้ามสังคมแบบปิดาธิปไตย รวมทั้งได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนแล้วก็ตาม แต่หากสังคมยังขับเคลื่อนภายใต้โครงสร้างที่ขึ้นหรือกำหนดโดยผู้ขายอยู่เช่นเดิม การเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ให้ผู้ขายมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมก็อาจเกิดขึ้นได้ยาก การจะสร้างสังคมใหม่ให้เกิดขึ้นได้นั้น ไม่ใช่เพียงการปรับเปลี่ยนทัศนคติของคน หรือประสานความร่วมมือเท่านั้น แต่รัฐหรือสังคมจำเป็นต้องสร้างระบบสาธารณูปโภคทางสังคมขึ้นมาใหม่ เช่น เพิ่มสถานเลี้ยงดูเด็กก่อนวัยเรียน สร้างระบบพี่เลี้ยงเด็ก (babysitters) หรือระบบการทำงานที่บ้านโดยไม่ต้องเดินทางไปบริษัท และเปิดโอกาสให้ระบบดังกล่าวก่อตัวขึ้นในสังคมญี่ปุ่นได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน การจะบรรลุผลเช่นนี้ได้ นั้นรัฐเชื่อว่าจำเป็นต้องให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการออกแบบสร้างระบบสังคมใหม่นี้ด้วย นับตั้งแต่การระดมความคิด กำหนดหลักการ ร่างนโยบาย วางแผนปฏิบัติการ ตลอดจนประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งผลของกรอบคิดในการให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบายนั้นสะท้อนให้เห็นในแผน BPGE ยุทธยະ (ดูตารางที่ 1)

2.2 ลักษณะเด่นของกฎหมาย BAGES

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติในกฎหมาย BAGES (Ministry of Justice, Japanese Law Translation, 2012)⁴ พบว่ามีลักษณะเด่นหลายประการดังนี้

ประการแรก กฎหมาย BAGES มีสถานะเป็น “กฎหมายพื้นฐาน” (Basic Act; 基本法) กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาหลักในการแสดงแนวทางพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายของประเทศ แต่มิได้บัญญัติกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนโดยตรง ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเฉพาะด้าน (Individual Act; 個別法) ที่บัญญัติขึ้น เพื่อนำนโยบายแต่ละด้านที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายพื้นฐานไปปฏิบัติให้เห็นผล เช่น กฎหมายว่าด้วยโอกาสการจ้างงานที่เท่าเทียม⁵ เป็นต้น (坂東 真理子, 2009, p. 85) อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะมีสถานะเป็น “กฎหมายพื้นฐาน” มีเนื้อหาหลักเพียงการแสดงแนวทางพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบาย แต่กฎหมายได้กำหนดกลไกการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินนโยบายไว้อย่างชัดเจน (มาตรา 12) โดยระบุให้หน่วยงานของรัฐบาลต้องทำรายงานชี้แจงมาตรการส่งเสริมให้เกิดสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม ความคืบหน้าในการดำเนินมาตรการ ตลอดจนแผนดำเนินการในปัดไป ต่อสภาไดเอ็ตทุกปี

ประการที่สอง กฎหมาย BAGES ร่างขึ้นบนหลักการว่าด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การเคารพความเป็นปัจเจกบุคคล ให้ความสำคัญ

³ คำว่า “สาธารณูปโภคทางสังคม” ในบทความนี้ หมายถึง ระบบ องค์การ สิ่งปลูกสร้าง สิ่งอำนวยความสะดวก ฯลฯ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมที่สังคมร่วมกันออกแบบและสรรค์สร้างขึ้น ซึ่งจะเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิง ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น สถานเลี้ยงดูเด็กก่อนวัยเรียน ระบบสื่อสาร กฎหมาย เป็นต้น

⁴ อ้างอิงจากตัวบททั้งต้นฉบับภาษาญี่ปุ่นและฉบับแปลภาษาอังกฤษในเว็บไซต์ที่กระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นรับรองการแปลอย่างเป็นทางการ

⁵ รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยโอกาสการจ้างงานที่เท่าเทียม ดูใน ปิยวรรณ อัคราชนัย (2559)

กับศักดิ์ศรีความเป็นชายหญิงของแต่ละบุคคล การไม่เลือกปฏิบัติทางเพศไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยนัยก็ตาม การให้หลักประกันทางโอกาสที่ทั้งชายและหญิงจะสามารถแสดงศักยภาพของตนในฐานะที่เป็นมนุษย์ (ดูคำปรารภ (Preamble) และมาตรา 3)

ประการที่สาม กฎหมาย BAGES กล่าวถึงปัญหาอัตราการเกิดต่ำและการเป็นสังคมผู้สูงอายุของญี่ปุ่นว่าควรได้รับการแก้ไขด้วยการสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมขึ้นมาอย่างเร่งด่วน โดยในกระบวนการดังกล่าว นอกจากต้องกระทำงานหลักการของการเคารพสิทธิมนุษยชนแล้ว ทั้งชายและหญิงต้องจัดแบ่งหน้าที่กันตามศักยภาพและความถนัดของตน ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ญี่ปุ่นต้องตระหนักในการเผชิญกับสถานการณ์ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (ดูคำปรารภ)

กฎหมาย BAGES มุ่งลดผลกระทบที่เกิดจากการแบ่งบทบาทหน้าที่ของชายหญิงตามธรรมเนียมปฏิบัติเดิม ทั้งนี้ หากการแบ่งบทบาทหน้าที่ดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมแล้ว ก็จะต้องพิจารณาระบบหรือการปฏิบัติที่ทำให้เกิดความเป็นกลางสำหรับชายหญิงในการตัดสินใจเลือกดำเนินกิจกรรม (มาตรา 4) หรืออีกนัยหนึ่ง จำเป็นต้องพิจารณาเลือกระบบหรือประเพณีปฏิบัติอันจะเอื้อให้ชายหญิงสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้โดยไม่ผูกติดอยู่ในสำนักการแบ่งบทบาทตามเพศแบบเดิม กิจกรรมหลากหลายดังกล่าวครอบคลุม

ทั้งมิติของงานและครอบครัว⁶ โดยหากจัดแบ่งหน้าที่กันอย่างเหมาะสมแล้ว ทั้งชายหญิงสามารถดำเนินกิจกรรมดังกล่าวคู่ขนานกันไปได้ (มาตรา 6)

ข้อสังเกตประการหนึ่งของกฎหมาย BAGES ที่ควรกล่าวไว้ในที่นี้ คือ การยกปัญหาอัตราการเกิดต่ำและปัญหาสังคมผู้สูงอายุไว้ในคำปรารภซึ่งเป็นส่วนแรกสุดของกฎหมาย โดยคาดหวังว่าการสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมนอกจากจะช่วยบรรเทาปัญหาอัตราการเกิดต่ำซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนแล้ว ยังอาจช่วยวางโครงสร้างเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในระยะยาวอีกด้วย ดังนั้นรัฐจึงประเมินการออกกฎหมาย BAGES ว่าเป็นเสมือนย่างก้าวแรกที่จะนำไปสู่การสร้างสังคมใหม่ในศตวรรษที่ 21

ประการที่สี่ หากพิจารณาถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภที่ระบุว่า “การวางยุทธศาสตร์ให้การสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมเกิดขึ้นจริง เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดที่จะกำหนดความเป็นไปของสังคมญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21” เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า รัฐเชื่อว่าการสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมเป็นนโยบายทางสังคมที่สำคัญที่สุดสำหรับผู้บริหารประเทศในศตวรรษที่ 21

อนึ่ง นิยามของ “การสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม” ซึ่งกฎหมายระบุไว้ในมาตรา 2 หมายถึง “การสร้างสังคมที่ทั้งชายและหญิงในฐานะที่เป็นสมาชิกที่มีความเสมอภาคกันในสังคม ได้รับการประกันโอกาสในการเข้าร่วมกิจกรรมทุกด้านของสังคมตามเจตจำนงของตน จึง

⁶ ในมิติของครอบครัว อาจเป็นได้ทั้งการเลี้ยงดูบุตรหรือการดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลผู้สูงอายุที่ถูกกรอบธรรมเนียมปฏิบัติเดิมกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้หญิง

ควรได้รับประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันด้วย”

ประการที่ห้า กฎหมาย BAGES กำหนดให้การสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมนั้นเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทั้งพลเมืองทุกภาคส่วน (มาตรา 10) และในทุกขั้นตอนของนโยบายนับแต่การร่างไปจนกระทั่งการตัดสินใจเชิงนโยบาย (มาตรา 5) โดยทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกมาตรการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้นๆ และดำเนินการผลักดันให้การสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมบรรลุตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 8 และ 9) อีกทั้งกำหนดให้การสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมเป็นเรื่องที่ต้องมีความร่วมมือในระดับสากล (มาตรา 7) อีกด้วย

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางนั้น กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้กว้างๆ โดยนอกจากจะให้มีความหน้าที่ในการออกมาตรการและดำเนินการผลักดันให้การสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมบรรลุตามหลักการดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐบาลอาจออกมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการทางการคลังร่วมด้วยก็ได้ (มาตรา 11)

ลักษณะเด่นของกฎหมาย BAGES ทั้งห้าประการข้างต้น สอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานเกี่ยวกับการสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม 5 ด้าน (内閣府男女共同参画局, 男女共同参画社会) 1) การเคารพสิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคลทั้งชายและหญิง 2) การคำนึงถึงระบบหรือประเพณีปฏิบัติ

ในสังคม 3) การมีส่วนร่วมในการร่างและกำหนดนโยบาย 4) การให้ความสำคัญกับการรักษาสมดุลของการดำเนินกิจกรรมในครอบครัวควบคู่กันกับกิจกรรมอื่นๆ และ 5) การแสวงหาความร่วมมือในระดับสากล

จากการพิจารณาเนื้อหาของกฎหมาย BAGES จะเห็นได้ว่า สังคมในอุดมคติที่รัฐประสงค์จะสร้างให้ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมตามเค้าโครงของกฎหมาย BAGES คือสังคมที่ทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมได้อย่างแข็งขันและเกื้อกูลซึ่งกันและกันในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเข้าร่วมกิจกรรมทุกด้านได้อย่างอุ่นใจ ตามเจตจำนงและศักยภาพของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน 1) การทำงาน 2) การใช้ชีวิตครอบครัว และ 3) การมีปฏิสัมพันธ์กับท้องถิ่นของตน โดยรัฐเชื่อว่าสังคมที่เปิดโอกาสให้ชายหญิงมีส่วนร่วมในทุกด้าน โดยเฉพาะ 3 ด้านหลักนี้ (คือ ที่ทำงาน บ้าน และท้องถิ่น) ได้อย่างสมดุลจะเป็นสังคมที่นำความผาสุกมาให้ เป็นสังคมที่สมาชิกสานเจตจำนงและความฝันของตนให้เกิดขึ้นได้จริง (内閣府男女共同参画局, 男女共同参画社会) 1) 2) 3) 4) 5) 6) 7) 8) 9) 10) 11) 12) 13) 14) 15) 16) 17) 18) 19) 20) 21) 22) 23) 24) 25) 26) 27) 28) 29) 30) 31) 32) 33) 34) 35) 36) 37) 38) 39) 40) 41) 42) 43) 44) 45) 46) 47) 48) 49) 50) 51) 52) 53) 54) 55) 56) 57) 58) 59) 60) 61) 62) 63) 64) 65) 66) 67) 68) 69) 70) 71) 72) 73) 74) 75) 76) 77) 78) 79) 80) 81) 82) 83) 84) 85) 86) 87) 88) 89) 90) 91) 92) 93) 94) 95) 96) 97) 98) 99) 100) 101) 102) 103) 104) 105) 106) 107) 108) 109) 110) 111) 112) 113) 114) 115) 116) 117) 118) 119) 120) 121) 122) 123) 124) 125) 126) 127) 128) 129) 130) 131) 132) 133) 134) 135) 136) 137) 138) 139) 140) 141) 142) 143) 144) 145) 146) 147) 148) 149) 150) 151) 152) 153) 154) 155) 156) 157) 158) 159) 160) 161) 162) 163) 164) 165) 166) 167) 168) 169) 170) 171) 172) 173) 174) 175) 176) 177) 178) 179) 180) 181) 182) 183) 184) 185) 186) 187) 188) 189) 190) 191) 192) 193) 194) 195) 196) 197) 198) 199) 200) 201) 202) 203) 204) 205) 206) 207) 208) 209) 210) 211) 212) 213) 214) 215) 216) 217) 218) 219) 220) 221) 222) 223) 224) 225) 226) 227) 228) 229) 230) 231) 232) 233) 234) 235) 236) 237) 238) 239) 240) 241) 242) 243) 244) 245) 246) 247) 248) 249) 250) 251) 252) 253) 254) 255) 256) 257) 258) 259) 260) 261) 262) 263) 264) 265) 266) 267) 268) 269) 270) 271) 272) 273) 274) 275) 276) 277) 278) 279) 280) 281) 282) 283) 284) 285) 286) 287) 288) 289) 290) 291) 292) 293) 294) 295) 296) 297) 298) 299) 300) 301) 302) 303) 304) 305) 306) 307) 308) 309) 310) 311) 312) 313) 314) 315) 316) 317) 318) 319) 320) 321) 322) 323) 324) 325) 326) 327) 328) 329) 330) 331) 332) 333) 334) 335) 336) 337) 338) 339) 340) 341) 342) 343) 344) 345) 346) 347) 348) 349) 350) 351) 352) 353) 354) 355) 356) 357) 358) 359) 360) 361) 362) 363) 364) 365) 366) 367) 368) 369) 370) 371) 372) 373) 374) 375) 376) 377) 378) 379) 380) 381) 382) 383) 384) 385) 386) 387) 388) 389) 390) 391) 392) 393) 394) 395) 396) 397) 398) 399) 400) 401) 402) 403) 404) 405) 406) 407) 408) 409) 410) 411) 412) 413) 414) 415) 416) 417) 418) 419) 420) 421) 422) 423) 424) 425) 426) 427) 428) 429) 430) 431) 432) 433) 434) 435) 436) 437) 438) 439) 440) 441) 442) 443) 444) 445) 446) 447) 448) 449) 450) 451) 452) 453) 454) 455) 456) 457) 458) 459) 460) 461) 462) 463) 464) 465) 466) 467) 468) 469) 470) 471) 472) 473) 474) 475) 476) 477) 478) 479) 480) 481) 482) 483) 484) 485) 486) 487) 488) 489) 490) 491) 492) 493) 494) 495) 496) 497) 498) 499) 500) 501) 502) 503) 504) 505) 506) 507) 508) 509) 510) 511) 512) 513) 514) 515) 516) 517) 518) 519) 520) 521) 522) 523) 524) 525) 526) 527) 528) 529) 530) 531) 532) 533) 534) 535) 536) 537) 538) 539) 540) 541) 542) 543) 544) 545) 546) 547) 548) 549) 550) 551) 552) 553) 554) 555) 556) 557) 558) 559) 560) 561) 562) 563) 564) 565) 566) 567) 568) 569) 570) 571) 572) 573) 574) 575) 576) 577) 578) 579) 580) 581) 582) 583) 584) 585) 586) 587) 588) 589) 590) 591) 592) 593) 594) 595) 596) 597) 598) 599) 600) 601) 602) 603) 604) 605) 606) 607) 608) 609) 610) 611) 612) 613) 614) 615) 616) 617) 618) 619) 620) 621) 622) 623) 624) 625) 626) 627) 628) 629) 630) 631) 632) 633) 634) 635) 636) 637) 638) 639) 640) 641) 642) 643) 644) 645) 646) 647) 648) 649) 650) 651) 652) 653) 654) 655) 656) 657) 658) 659) 660) 661) 662) 663) 664) 665) 666) 667) 668) 669) 670) 671) 672) 673) 674) 675) 676) 677) 678) 679) 680) 681) 682) 683) 684) 685) 686) 687) 688) 689) 690) 691) 692) 693) 694) 695) 696) 697) 698) 699) 700) 701) 702) 703) 704) 705) 706) 707) 708) 709) 710) 711) 712) 713) 714) 715) 716) 717) 718) 719) 720) 721) 722) 723) 724) 725) 726) 727) 728) 729) 730) 731) 732) 733) 734) 735) 736) 737) 738) 739) 740) 741) 742) 743) 744) 745) 746) 747) 748) 749) 750) 751) 752) 753) 754) 755) 756) 757) 758) 759) 760) 761) 762) 763) 764) 765) 766) 767) 768) 769) 770) 771) 772) 773) 774) 775) 776) 777) 778) 779) 780) 781) 782) 783) 784) 785) 786) 787) 788) 789) 790) 791) 792) 793) 794) 795) 796) 797) 798) 799) 800) 801) 802) 803) 804) 805) 806) 807) 808) 809) 810) 811) 812) 813) 814) 815) 816) 817) 818) 819) 820) 821) 822) 823) 824) 825) 826) 827) 828) 829) 830) 831) 832) 833) 834) 835) 836) 837) 838) 839) 840) 841) 842) 843) 844) 845) 846) 847) 848) 849) 850) 851) 852) 853) 854) 855) 856) 857) 858) 859) 860) 861) 862) 863) 864) 865) 866) 867) 868) 869) 870) 871) 872) 873) 874) 875) 876) 877) 878) 879) 880) 881) 882) 883) 884) 885) 886) 887) 888) 889) 890) 891) 892) 893) 894) 895) 896) 897) 898) 899) 900) 901) 902) 903) 904) 905) 906) 907) 908) 909) 910) 911) 912) 913) 914) 915) 916) 917) 918) 919) 920) 921) 922) 923) 924) 925) 926) 927) 928) 929) 930) 931) 932) 933) 934) 935) 936) 937) 938) 939) 940) 941) 942) 943) 944) 945) 946) 947) 948) 949) 950) 951) 952) 953) 954) 955) 956) 957) 958) 959) 960) 961) 962) 963) 964) 965) 966) 967) 968) 969) 970) 971) 972) 973) 974) 975) 976) 977) 978) 979) 980) 981) 982) 983) 984) 985) 986) 987) 988) 989) 990) 991) 992) 993) 994) 995) 996) 997) 998) 999) 1000) 1001) 1002) 1003) 1004) 1005) 1006) 1007) 1008) 1009) 1010) 1011) 1012) 1013) 1014) 1015) 1016) 1017) 1018) 1019) 1020) 1021) 1022) 1023) 1024) 1025) 1026) 1027) 1028) 1029) 1030) 1031) 1032) 1033) 1034) 1035) 1036) 1037) 1038) 1039) 1040) 1041) 1042) 1043) 1044) 1045) 1046) 1047) 1048) 1049) 1050) 1051) 1052) 1053) 1054) 1055) 1056) 1057) 1058) 1059) 1060) 1061) 1062) 1063) 1064) 1065) 1066) 1067) 1068) 1069) 1070) 1071) 1072) 1073) 1074) 1075) 1076) 1077) 1078) 1079) 1080) 1081) 1082) 1083) 1084) 1085) 1086) 1087) 1088) 1089) 1090) 1091) 1092) 1093) 1094) 1095) 1096) 1097) 1098) 1099) 1100) 1101) 1102) 1103) 1104) 1105) 1106) 1107) 1108) 1109) 1110) 1111) 1112) 1113) 1114) 1115) 1116) 1117) 1118) 1119) 1120) 1121) 1122) 1123) 1124) 1125) 1126) 1127) 1128) 1129) 1130) 1131) 1132) 1133) 1134) 1135) 1136) 1137) 1138) 1139) 1140) 1141) 1142) 1143) 1144) 1145) 1146) 1147) 1148) 1149) 1150) 1151) 1152) 1153) 1154) 1155) 1156) 1157) 1158) 1159) 1160) 1161) 1162) 1163) 1164) 1165) 1166) 1167) 1168) 1169) 1170) 1171) 1172) 1173) 1174) 1175) 1176) 1177) 1178) 1179) 1180) 1181) 1182) 1183) 1184) 1185) 1186) 1187) 1188) 1189) 1190) 1191) 1192) 1193) 1194) 1195) 1196) 1197) 1198) 1199) 1200) 1201) 1202) 1203) 1204) 1205) 1206) 1207) 1208) 1209) 1210) 1211) 1212) 1213) 1214) 1215) 1216) 1217) 1218) 1219) 1220) 1221) 1222) 1223) 1224) 1225) 1226) 1227) 1228) 1229) 1230) 1231) 1232) 1233) 1234) 1235) 1236) 1237) 1238) 1239) 1240) 1241) 1242) 1243) 1244) 1245) 1246) 1247) 1248) 1249) 1250) 1251) 1252) 1253) 1254) 1255) 1256) 1257) 1258) 1259) 1260) 1261) 1262) 1263) 1264) 1265) 1266) 1267) 1268) 1269) 1270) 1271) 1272) 1273) 1274) 1275) 1276) 1277) 1278) 1279) 1280) 1281) 1282) 1283) 1284) 1285) 1286) 1287) 1288) 1289) 1290) 1291) 1292) 1293) 1294) 1295) 1296) 1297) 1298) 1299) 1300) 1301) 1302) 1303) 1304) 1305) 1306) 1307) 1308) 1309) 1310) 1311) 1312) 1313) 1314) 1315) 1316) 1317) 1318) 1319) 1320) 1321) 1322) 1323) 1324) 1325) 1326) 1327) 1328) 1329) 1330) 1331) 1332) 1333) 1334) 1335) 1336) 1337) 1338) 1339) 1340) 1341) 1342) 1343) 1344) 1345) 1346) 1347) 1348) 1349) 1350) 1351) 1352) 1353) 1354) 1355) 1356) 1357) 1358) 1359) 1360) 1361) 1362) 1363) 1364) 1365) 1366) 1367) 1368) 1369) 1370) 1371) 1372) 1373) 1374) 1375) 1376) 1377) 1378) 1379) 1380) 1381) 1382) 1383) 1384) 1385) 1386) 1387) 1388) 1389) 1390) 1391) 1392) 1393) 1394) 1395) 1396) 1397) 1398) 1399) 1400) 1401) 1402) 1403) 1404) 1405) 1406) 1407) 1408) 1409) 1410) 1411) 1412) 1413) 1414) 1415) 1416) 1417) 1418) 1419) 1420) 1421) 1422) 1423) 1424) 1425) 1426) 1427) 1428) 1429) 1430) 1431) 1432) 1433) 1434) 1435) 1436) 1437) 1438) 1439) 1440) 1441) 1442) 1443) 1444) 1445) 1446) 1447) 1448) 1449) 1450) 1451) 1452) 1453) 1454) 1455) 1456) 1457) 1458) 1459) 1460) 1461) 1462) 1463) 1464) 1465) 1466) 1467) 1468) 1469) 1470) 1471) 1472) 1473) 1474) 1475) 1476) 1477) 1478) 1479) 1480) 1481) 1482) 1483) 1484) 1485) 1486) 1487) 1488) 1489) 1490) 1491) 1492) 1493) 1494) 1495) 1496) 1497) 1498) 1499) 1500) 1501) 1502) 1503) 1504) 1505) 1506) 1507) 1508) 1509) 1510) 1511) 1512) 1513) 1514) 1515) 1516) 1517) 1518) 1519) 1520) 1521) 1522) 1523) 1524) 1525) 1526) 1527) 1528) 1529) 1530) 1531) 1532) 1533) 1534) 1535) 1536) 1537) 1538) 1539) 1540) 1541) 1542) 1543) 1544) 1545) 1546) 1547) 1548) 1549) 1550) 1551) 1552) 1553) 1554) 1555) 1556) 1557) 1558) 1559) 1560) 1561) 1562) 1563) 1564) 1565) 1566) 1567) 1568) 1569) 1570) 1571) 1572) 1573) 1574) 1575) 1576) 1577) 1578) 1579) 1580) 1581) 1582) 1583) 1584) 1585) 1586) 1587) 1588) 1589) 1590) 1591) 1592) 1593) 1594) 1595) 1596) 1597) 1598) 1599) 1600) 1601) 1602) 1603) 1604) 1605) 1606) 1607) 1608) 1609) 1610) 1611) 1612) 1613) 1614) 1615) 1616) 1617) 1618) 1619) 1620) 1621) 1622) 1623) 1624) 1625) 1626) 1627) 1628) 1629) 1630) 1631) 1632) 1633) 1634) 1635) 1636) 1637) 1638) 1639) 1640) 1641) 1642) 1643) 1644) 1645) 1646) 1647) 1648) 1649) 1650) 1651) 1652) 1653) 1654) 1655) 1656) 1657) 1658) 1659) 1660) 1661) 1662) 1663) 1664) 1665) 1666) 1667) 1668) 1669) 1670) 1671) 1672) 1673) 1674) 1675) 1676) 1677) 1678) 1679) 1680) 1681) 1682) 1683) 1684) 1685) 1686) 1687) 1688) 1689) 1690) 1691) 1692) 1693) 1694) 1695) 1696) 1697) 1698) 1699) 1700) 1701) 1702) 1703) 1704) 1705) 1706) 1707) 1708) 1709) 1710) 1711) 1712) 1713) 1714) 1715) 1716) 1717) 1718) 1719) 1720) 1721) 1722) 1723) 1724) 1725) 1726) 1727) 1728) 1729) 1730) 1731) 1732) 1733) 1734) 1735) 1736) 1737) 1738) 1739) 1740) 1741) 1742) 1743) 1744) 1745) 1746) 1747) 1748) 1749) 1750) 1751) 1752) 1753) 1754) 1755) 1756) 1757) 1758) 1759) 1760) 1761) 1762) 1763) 1764) 1765) 1766) 1767) 1768) 1769) 1770) 1771) 1772) 1773) 1774) 1775) 1776) 1777) 1778) 1779) 1780) 1781) 1782) 1783) 1784) 1785) 1786) 1787) 1788) 1789) 1790) 1791) 1792) 1793) 1794) 1795) 1796) 1797) 1798) 1799) 1800) 1801) 1802) 1803) 1804) 1805) 1806) 1807) 1808) 1809) 1810) 1811) 1812) 1813) 1814) 1815) 1816) 1817) 1818) 1819) 1820) 1821) 1822) 1823) 1824) 1825) 1826) 1827) 1828) 1829) 1830) 1831) 1832) 1833) 1834) 1835) 1836) 1837) 1838) 1839) 1840) 1841) 1842) 1843) 1844) 1845) 1846) 1847) 1848) 1849) 1850) 1851) 1852) 1853) 1854) 1855) 1856) 1857) 1858) 1859) 1860) 1861) 1862) 1863) 1864) 1865) 1866) 1867) 1868) 1869) 1870) 1871) 1872) 1873) 1874) 1875) 1876) 1877) 1878) 1879) 1880) 1881) 1882) 1883) 1884) 1885) 1886) 1887) 1888) 1889) 1890) 1891) 1892) 1893) 1894) 1895) 1896) 1897) 1898) 1899) 1900) 1901) 1902) 1903) 1904) 1905) 1906) 1907) 1908) 1909) 1910) 1911) 1912) 1913) 1914) 1915) 1916) 1917) 1918) 1919) 1920) 1921) 1922) 1923) 1924) 1925) 1926) 1927) 1928) 1929) 1930) 1931) 1932) 1933) 1934) 1935) 1936) 1937) 1938) 1939) 1940) 1941) 1942) 1943) 1944) 1945) 1946) 1947) 1948) 1949) 1950) 1951) 1952) 1953) 1954) 1955) 1956) 1957) 1958) 1959) 1960) 1961) 1962) 1963) 1964) 1965) 1966) 1967) 1968) 1969) 1970) 1971) 1972) 1973) 1974) 1975) 1976) 1977) 1978) 1979) 1980) 1981) 1982) 1983) 1984) 1985) 1986) 1987) 1988) 1989) 1990) 1991) 1992) 1993) 1994) 1995) 1996) 1997) 1998) 1999) 2000) 2001) 2002) 2003) 2004) 2005) 2006) 2007) 2008) 2009) 2010) 2011) 2012) 2013) 2014) 2015) 2016) 2017) 2018) 2019) 2020) 2021) 2022) 2023) 2024) 2025) 2026) 2027) 2028) 2029) 2030) 2031) 2032) 2033) 2034) 2035) 2036) 2037) 2038) 2039) 2040) 2041) 2042) 2043) 2044) 2045) 2046) 2047) 2048) 2049) 2050) 2051) 2052) 2053) 2054) 2055) 2056) 2057) 2058) 2059) 2060) 2061) 2062) 2063) 2064) 2065) 2066) 2067) 2068) 2069) 2070) 2071) 2072) 2073) 2074) 2075) 2076) 2077) 2078) 2079) 2080) 2081) 2082) 2083) 2084) 2085) 2086) 2087) 2088) 2089) 2090) 2091) 2092) 2093) 2094) 2095) 2096) 2097) 2098) 2099) 2100) 2101) 2102) 2103) 2104) 2105) 2106) 2107) 2108) 2109) 2110) 2111) 2112) 2113) 2114) 2115) 2116) 2117) 2118) 2119) 2120) 2121) 21

同参画局,第1部 基本的考え方, n.d.) ตลอดระยะเวลากว่า 15 ปีที่ได้เริ่มต้นจัดทำ มีแผนปฏิบัติการมาแล้วทั้งสิ้น 4 ฉบับ โดยฉบับล่าสุดคือแผนปฏิบัติการระยะที่ 4 นั้น ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ 25 ธันวาคม ค.ศ. 2015

3.1 แนวทางในการกำหนดแผน BPGE

การพิจารณาแผน BPGE ที่ผ่านมากว่กับกฎหมาย BAGES พบว่า แนวทางในการกำหนดแผน BPGE ตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ 2 ประการ ได้แก่ (1) ต้องสอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานของกฎหมาย BAGES และ (2) ต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมญี่ปุ่นที่เปลี่ยนแปลงไป สะท้อนแนวคิดมุมมองของสาธารณะ หรือสอดคล้องกับข้อตกลงร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศ

แผน BPGE ให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดปรัชญาพื้นฐานในกฎหมาย BAGES ตลอดจนแนวคิดและมุมมองเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิงกลับเข้าไปในทุกกระบวนการ โดยแนวคิดและมุมมองดังกล่าวไม่เพียงจะถูกใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปรับปรุงนโยบาย มาตรการ หรือแผนปฏิบัติการในแต่ละสาขาที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมเท่านั้น แต่ยังถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมแก่การผลักดันแผนปฏิบัติการต่างๆ อีกด้วย (内閣府男女共同参画局, 第1部 基本的考え方, n.d.)

นอกจากนี้ แม้หลักเกณฑ์ข้อ (2) ข้างต้นจะไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของปรัชญาพื้นฐานในกฎหมาย BAGES และไม่ได้รับข้ชัดเจนในกฎหมาย แต่การจับสัญญาณความเปลี่ยนแปลงทางสังคม

และแนวโน้มโลกที่เปลี่ยนไปก็ช่วยทำให้นโยบาย มาตรการ หรือแผนปฏิบัติการสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น มาตรการเรื่องการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง เป็นมาตรการที่เกิดขึ้นภายหลังการหารือกันของคณะกรรมการเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิงร่วมกับนายกรัฐมนตรี โดยคำนึงถึงการรับรู้ของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับสถานการณ์การใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิง (รวมถึงผู้หญิงที่ขายบริการ) รวมถึงแนวโน้มสากลที่ไม่ยอมรับความรุนแรงที่กระทำต่อสตรี เพื่อกำหนดมาตรการต่อปัญหาหรืออุปสรรคที่อาจขัดขวางการสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม จนกำเนิดเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงต่อสตรี” ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 (内閣府男女共同参画局, 7 女性に対するあらゆる暴力の根絶, n.d.) หลักเกณฑ์ในข้อ (2) ดังกล่าวข้างต้นยังคงได้รับการประยุกต์ใช้ในการกำหนดแผนปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน

3.2 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของแผน BPGE จากระยะที่ 1 ถึง 4

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ฉบับตั้งแต่เริ่มต้นแผน BPGE ในปี ค.ศ. 2000 จนถึงปัจจุบันนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 4 ฉบับ โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละฉบับเป็นระยะ 5 ปี โดยแผนระยะที่ 1 ได้กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมภายใต้กรอบกฎหมาย BAGES ไว้ประมาณ 11 สาขา ส่วนแผนระยะที่ 2 ถึงระยะที่ 4 นั้น มี 12, 15 และ 12 สาขา ตามลำดับ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 1)

ตามข้อมูลที่ปรากฏบนเว็บไซต์ Gender Equality Bureau Cabinet Office (内閣府男女共同参画局, 基本計画, n.d.) แผน BPGE ระยะที่ 1 และ 2 ยังถูกจำกัดขอบเขตอยู่กับการรวบรวมข้อมูล การวางแผนปฏิบัติการ และการกำหนดดัชนีที่จะใช้เป็นตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ผลของแผน ตัวอย่างเช่น ในแผนระยะที่ 1 มาตรการในสาขาที่ 1 นั้น ได้กำหนดให้ขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมของผู้หญิงไปสู่กระบวนการในการกำหนดนโยบาย โดยรายละเอียดในการดำเนินการคือการเพิ่มจำนวนผู้หญิงเข้าไปเป็นกรรมการในองค์กรระดับต่างๆ ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยตั้งเป้าหมายให้มีอัตราส่วนของผู้หญิงเข้าร่วมเป็นกรรมการในองค์กรที่เกี่ยวกับการวางแผนหรือกำหนดนโยบาย ร้อยละ 30 ภายในปี ค.ศ. 2005 เป็นต้น

ในแผนระยะที่ 3 เริ่มมีการกำหนดขอบเขตของแต่ละสาขา รวมทั้งดัชนีชี้วัดสำหรับแผนปฏิบัติการในสาขานั้น โดยกำหนดตัวเลขเป้าหมายและระยะเวลาที่ต้องผลักดันดัชนีแต่ละตัวให้บรรลุค่าเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม มีการเก็บรวบรวมตัวเลขของดัชนีชี้วัดเหล่านี้มาแล้ว 2 ครั้ง คือ ข้อมูลก่อนดำเนินการแผนระยะที่ 3 และระยะที่ 4 (内閣府男女共同参画局, 基本計画, n.d.)

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า มาตรการภายใต้กรอบกฎหมาย BAGES มีหลายสาขา ทั้งนี้ มาตรการที่ครอบคลุมในแผนระยะที่ 3 ซึ่งได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 2010 นั้น ครอบคลุมทั้งหมด 15 สาขา (ดูตารางที่ 1) โดยมีการกำหนดดัชนีชี้วัดผลการดำเนินการในแต่ละสาขาไว้ชัดเจน เช่น มาตรการสาขาที่ 2 “การทบทวนประเพณีปฏิบัติและ

ระบบสังคมจากมุมมองของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิง และปรับเปลี่ยนจิตสำนึก” มีดัชนีชี้วัด 4 ตัว ได้แก่ (1) ระดับการรับรู้ของ “สังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม” (2) ระดับการรับรู้ของ “อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ” (3) ระดับการรับรู้ของ “ความสมดุลระหว่างงานกับชีวิต” และ (4) จำนวนชั่วโมงที่สามีมีบุตรอายุต่ำกว่า 6 ขวบใช้ในการเลี้ยงดูบุตรและทำงานบ้าน (内閣府男女共同参画局, 第3次男女共同参画基本計画 (平成22年12月17日決定, n.d.)) ดัชนีชี้วัดเหล่านี้จะถูกประเมินร่วมกับสถานการณ์จริงเพื่อปรับปรุงแผนปฏิบัติการระยะต่อไป

3.3 ตัวอย่างการดำเนินมาตรการตามแผน BPGE: การสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิต

จากแผน BPGE แต่ละระยะ ซึ่งประกอบด้วยมาตรการมากกว่า 10 สาขานั้น ในบทความนี้จะยกเฉพาะมาตรการ “ความสมดุลระหว่างงานกับชีวิต (Work-Life Balance)” เพื่อเป็นกรณีศึกษาสำหรับการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินแผน BPGE ของรัฐ

ข้อมูลต่อไปนี้แสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของดัชนีชี้วัดสำคัญ ที่มีส่วนสัมพันธ์กับการดำเนินการตามแผน BPGE ซึ่งได้มีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 โดยมีเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิตเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการ แม้ไม่อาจกล่าวได้อย่างชัดเจนว่า ดัชนีชี้วัดดังกล่าวนี้เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการดำเนินการตามแผน BPGE แต่กล่าวได้ว่าแนวโน้มที่แสดงในภาพที่ 1 และตารางที่ 2 ต่อไปนี้มี ส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการดำเนินการตามแผน BPGE ดังกล่าว

ตารางที่ 1 มาตรการภายใต้แผนปฏิบัติการพื้นฐานว่าด้วยสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม (แผน BPGE)
ระยะที่ 1 – ระยะที่ 4

สาขา ที่	แผน BPGE ระยะที่ 1 (ค.ศ. 2000-2005)	แผน BPGE ระยะที่ 2 (ค.ศ. 2006-2010)	แผน BPGE ระยะที่ 3 (ค.ศ. 2011-2015)	แผน BPGE ระยะที่ 4 (ค.ศ. 2016-2020)	
1	การขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมของผู้หญิงไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายหรือแนวทาง	การขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมของผู้หญิงไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายหรือแนวทาง	การขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมของผู้หญิงไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายหรือแนวทาง	การปฏิวัติประเพณีปฏิบัติในการทำงานรูปแบบที่ผู้ชายเป็นศูนย์กลางและการมีบทบาทของผู้หญิง	(1) กิจกรรม ของผู้หญิง ในทุก สาขา
2	การทบทวนประเพณีปฏิบัติและระบบสังคมจากมุมมองของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิง และปรับเปลี่ยนจิตสำนึก	การทบทวนประเพณีปฏิบัติและระบบสังคมจากมุมมองของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิง และปรับเปลี่ยนจิตสำนึก	การทบทวนประเพณีปฏิบัติและระบบสังคมจากมุมมองของการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิง และปรับเปลี่ยนจิตสำนึก	การขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมของผู้หญิงไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบายหรือแนวทาง	
3	การให้หลักประกันในการเข้าถึงโอกาสและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมระหว่างชายหญิงในด้านการจ้างงาน เป็นต้น	การให้หลักประกันในการเข้าถึงโอกาสและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมระหว่างชายหญิงในด้านการจ้างงาน เป็นต้น	การมีส่วนร่วมของชายหญิงสำหรับผู้ชายและเด็ก	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชายหญิงในด้านการจ้างงาน เป็นต้น และความสมดุลระหว่างงานและชีวิต	
4	การสร้างการมีส่วนร่วมของชายหญิงในหมู่บ้านชาวเขา ชาวประมง	การสร้างการมีส่วนร่วมของชายหญิงที่มุ่งให้หมู่บ้านชาวเขา ชาวเขา ชาวประมง ที่มีพลังเกิดขึ้นได้จริง	การให้หลักประกันในการเข้าถึงโอกาสและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมระหว่างชายหญิงในด้านการจ้างงาน เป็นต้น	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชายหญิงในด้านสิ่งแวดล้อม หมู่บ้าน ชาวเขา ชาวเขา ชาวประมง และท้องถิ่น	
5	การสนับสนุนทั้งด้านการทำงาน และด้านการใช้ชีวิตครอบครัวและชุมชนของชายหญิง	การสนับสนุนทั้งด้านการทำงาน และด้านการใช้ชีวิตครอบครัวและชุมชนของชายหญิง	ความสมดุลระหว่างงานและชีวิตของชายหญิง	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชายหญิงในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	
6	การจัดเตรียมสภาพแวดล้อมให้พร้อมสำหรับกลุ่มคน เช่น ผู้สูงอายุ เป็นต้น สามารถใช้ชีวิตได้อย่างไร้กังวล	การจัดเตรียมสภาพแวดล้อมให้พร้อมสำหรับกลุ่มคน เช่น ผู้สูงอายุ เป็นต้น สามารถใช้ชีวิตได้อย่างไร้กังวล	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชายหญิงที่มุ่งให้หมู่บ้าน ชาวเขา ชาวเขา ชาวประมง ที่มีพลังเกิดขึ้นได้จริง	การสนับสนุนให้ผู้หญิงมีสุขภาพดีตลอดช่วงของชีวิต	(2) การ ทำให้การ ใช้ชีวิต อย่าง อุ่นใจและ ปลอดภัย เป็นไปได้ จริง
7	การจัดจัดการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงทุกรูปแบบ	การจัดจัดการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงทุกรูปแบบ	การช่วยเหลือชายหญิงที่เผชิญกับความยากลำบากในชีวิต เช่น ความยากจน เป็นต้น	การจัดจัดการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงทุกรูปแบบ	

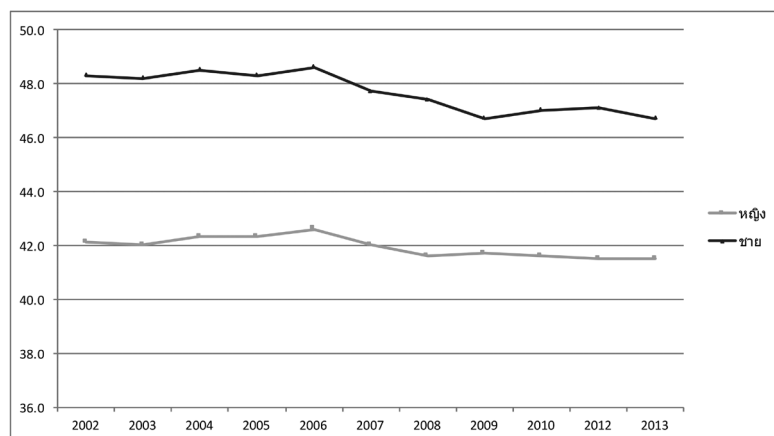
สาขา ที่	แผน BPGE ระยะที่ 1 (ค.ศ. 2000-2005)	แผน BPGE ระยะที่ 2 (ค.ศ. 2006-2010)	แผน BPGE ระยะที่ 3 (ค.ศ. 2011-2015)	แผน BPGE ระยะที่ 4 (ค.ศ. 2016-2020)	
8	การสนับสนุนให้ผู้หญิง มีสุขภาพดีตลอดทุกช่วง ของชีวิต	การสนับสนุนให้ผู้หญิง มีสุขภาพดีตลอดทุกช่วง ของชีวิต	การจัดเตรียมสภาพแวดล้อม ให้พร้อมสำหรับกลุ่มคน เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือ ชาว ต่างชาติ เป็นต้น สามารถใช้ ชีวิตได้อย่างไร้กังวล	การจัดเตรียมสภาพ แวดล้อมให้พร้อม สำหรับกลุ่มคน เช่น ผู้หญิงที่ลำบาก เนื่องจากยากจน ชรา หรือพิการ เป็นต้น สามารถใช้ ชีวิตได้อย่างไร้กังวล	(2) การ ทำให้การ ใช้ชีวิต อย่าง อุ่นใจและ ปลอดภัย เป็นไปได้ จริง
9	การเคารพสิทธิมนุษยชน ของผู้หญิงในสื่อ	การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของชายหญิงในสื่อ	การจัดการใช้ความรุนแรง ต่อผู้หญิงทุกรูปแบบ	การจัดเตรียมทุก ระบบจากมุมมอง ของการมีส่วนร่วม ของชายหญิง	(3) การ จัดเตรียม พื้นฐาน เพื่อสร้าง สังคมที่ ชายหญิง มีส่วนร่วม ให้เกิดขึ้น ได้จริง
10	การสร้างการศึกษาและการ เรียนรู้ที่พร้อมจะส่งเสริม การมีส่วนร่วมของชายหญิง และมีทางเลือกที่หลากหลายได้	การสร้างการศึกษาและ การเรียนรู้ที่พร้อมจะส่งเสริม การมีส่วนร่วมของ ชายหญิงและมีทางเลือกที่ หลากหลายได้	การสนับสนุนให้ผู้หญิงมี สุขภาพดีตลอดทุกช่วงของ ชีวิต	การส่งเสริมความ เข้าใจ และการ ปฏิบัติที่คำนึงผ่าน สื่อและการศึกษา เป็นต้น	
11	การมีส่วนร่วมในการสร้าง “ความเท่าเทียม การพัฒนา และสันติภาพ” ของสังคม โลก	การมีส่วนร่วมในการสร้าง “ความเท่าเทียม การ พัฒนา และสันติภาพ” ของสังคมโลก	การสร้างการศึกษาและการ เรียนรู้ที่พร้อมจะส่งเสริมการ มีส่วนร่วมของชายหญิงและมี ทางเลือกที่หลากหลายได้	การสร้างระบบ ป้องกันและการ ฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ จากมุมมองของการ มีส่วนร่วมชายหญิง	
12		การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของชายหญิงในด้านที่ จำเป็นในการจัดการรูปแบบใหม่ ๆ	การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของชายหญิงในด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	การมีส่วนร่วมและ ร่วมมือในระดับ นานาชาติในด้าน การมีส่วนร่วมของ ชายหญิง	
13			การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของชายหญิงในสื่อ		
14			การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของชายหญิงในด้านท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม การป้องกันภัย พิบัติ และอื่น ๆ		
15			การเคารพกรอบมาตรฐาน สากล และการมีส่วนร่วมใน การสร้าง “ความเท่าเทียม การพัฒนา และสันติภาพ” ของสังคมโลก		

ที่มา: รวบรวมและปรับปรุงจาก 内閣府男女共同参画局, 男女共同参画基本計画について (n.d.). ; 内閣府男女共同参画局, 男女共同参画基本計画 (n.d.) ; 内閣府男女共同参画局, 第3次男女共同参画基本計画 (平成22年12月17日決定) (n.d.). ; 内閣府男女共同参画局, 第4次男女共同参画基本計画(平成27年12月25日決定) (n.d.)

ภาพที่ 1 แสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจำนวนชั่วโมงทำงานจริงต่อสัปดาห์ของลูกจ้างประจำในระบบปกติ ระหว่างปี ค.ศ. 2002 - 2013 จะเห็นได้ว่าจำนวนชั่วโมงทำงานจริงต่อสัปดาห์จากปี ค.ศ. 2002 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งชายและหญิง จนกระทั่งถึงจุดสูงสุดในปี ค.ศ. 2006 ที่ 48.6 และ 42.6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ สำหรับชายและหญิงตามลำดับ (จากพาดานตามกฎหมายที่กำหนดไว้ไม่เกิน 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) ก่อนจะค่อยๆ ลดลง โดยจำนวนชั่วโมงทำงานของหญิงใน 4 ปีล่าสุดเคลื่อนไหวไม่เกิน 42 ชั่วโมง ส่วนของชายเคลื่อนไหวอยู่ระหว่าง 46 - 47 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ แม้แนวโน้มจำนวนชั่วโมงทำงานจะลดลง แต่ยังคงอยู่ในระดับสูงมากเมื่อเทียบกับมาตรฐานของประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ (ดูเพิ่มเติมใน 杉橋やよい, 2015, p. 55)

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากตารางที่ 2 ซึ่งแสดงดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์และเป้าหมายของ

มาตรการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิต โดยเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างก่อนเริ่มแผนฉบับที่ 3 กับข้อมูลก่อนเริ่มแผนฉบับที่ 4 และดูค่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ในปี ค.ศ. 2020 แล้ว พบว่าสามารถแบ่งดัชนีออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ดัชนีกลุ่มที่มีแนวโน้มสูงว่าจะบรรลุค่าเป้าหมายได้ ซึ่งหากไม่รวมอัตราส่วนของผู้ประกอบการที่เป็นหญิง (ดัชนีที่ 10) ที่บรรลุค่าเป้าหมายแล้ว ก็มีเพียงจำนวนองค์กรที่ได้รับเครื่องหมาย “คุรุมิน”⁷ (ดัชนีที่ 11) ที่เห็นได้ชัดเจนว่าในระยะ 5 ปี (ค.ศ. 2010-2015) นั้น จำนวนบริษัทเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 50 (2) ดัชนีกลุ่มที่อาจบรรลุค่าเป้าหมายได้ หากมีมาตรการส่งเสริมเป็นพิเศษ ซึ่งมี 4 ตัวคือ อัตราส่วนที่ลูกจ้างทำงาน 60 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์ (ดัชนีที่ 2) อัตราส่วนของสำนักงานที่อนุญาตให้เลือกทำงานน้อยชั่วโมงได้ (ดัชนีที่ 6) อัตราส่วนขององค์กรที่มีนโยบายในการดูแลสภาพจิตใจของพนักงาน (ดัชนีที่



ภาพที่ 1: แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจำนวนชั่วโมงทำงานจริงต่อสัปดาห์ของลูกจ้างประจำในระบบปกติ ปี ค.ศ. 2002 - 2013
ที่มา: ปรับปรุงจากข้อมูลของ 杉橋やよい (2015, p. 55)

⁷ คุรุมิน (くみん) เป็นสัญลักษณ์ที่กระทรวง MHLW กำหนดขึ้น เพื่อมอบให้กับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายส่งเสริมมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูพลเมืองรุ่นต่อไป โดยองค์กรที่ได้รับอนุญาตให้ใช้สัญลักษณ์คุรุมิน สามารถนำสัญลักษณ์ดังกล่าวไปใช้ติดที่สินค้าหรือในเอกสารของบริษัท เพื่อเพิ่มภาพลักษณ์ที่ดีให้กับองค์กรได้

ตารางที่ 2: ดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของมาตรการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิต⁸

ลำดับที่	ดัชนี	ข้อมูลก่อน เริ่มแผน ฉบับที่ 3	ข้อมูลก่อน เริ่มแผน ฉบับที่ 4	ค่าเป้าหมาย (ปี 2020)
1	อัตราส่วนในการจัดหาโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้าง อภิปรายร่วมกันเกี่ยวกับประเด็นอย่างเช่น ชั่วโมงการทำงาน	52.1% (2009)	52.8% (2014)	100%
2	อัตราส่วนลูกจ้างที่ทำงาน 60 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์	10.0% (2008)	8.2% (2015)	5.0%
3	อัตราการใช้วันหยุดพักผ่อนประจำปี	47.4% (2008)	47.6% (2014)	70%
4	จำนวนชั่วโมงที่สามีมีบุตรอายุต่ำกว่า 6 ขวบใช้ในการ เลี้ยงดูบุตรและทำงานบ้าน	60 นาที/วัน (2006)	67 นาที/วัน (2011)	2 ชั่วโมง 30 นาที/วัน
5	อัตราส่วนของผู้ชายที่ใช้สิทธิ์ลาเลี้ยงดูบุตร	1.72% (2009)	2.3% (FY2014)	13%
6	อัตราส่วนของสำนักงานที่อนุญาตให้เลือกทำงานน้อย ชั่วโมงได้ (เช่น ระบบที่อนุญาตให้เป็นพนักงานประจำ ทำงานจำนวนชั่วโมงน้อยๆ ได้)	น้อยกว่า 8.6% (2005)	14.8% (2014)	29%
7	อัตราส่วนขององค์กรที่มีนโยบายในการดูแลสุขภาพจิตใจ ของพนักงาน	33.6% (2007)	60.7% (2013)	100%
8	อัตราการมีงานทำของผู้หญิงอายุระหว่าง 22 ถึง 44 ปี	66.0% (2009)	71.6% (2015)	77%
9	อัตราส่วนของผู้หญิงที่ทำงานอย่างต่อเนื่องทั้งช่วงก่อน และหลังการมีบุตรคนแรก	38% (2005)	38% (2010)	55%
10	อัตราส่วนของผู้ประกอบการที่เป็นผู้หญิง ⁹	NA	30.3% (2012)	คงไว้ที่ 30 หรือมากกว่า
11	จำนวนองค์กรที่ได้รับเครื่องหมาย “ครุมิน”	920 แห่ง (2010)	2,326 แห่ง (2015)	3,000 แห่ง

ที่มา: ปรับปรุงจาก “เป้าหมายและแนวโน้มผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการพื้นฐานว่าด้วยสังคมที่ชายหญิงมีส่วนร่วม
อย่างเท่าเทียมระยะที่ 3 และระยะที่ 4” (内閣府男女共同参画局, 第3次男女共同参画基本計画における成果目
標の動向, 2015; 内閣府男女共同参画局, 第4次男女共同参画基本計画における成果目標の動向, 2016);
ตัวเลขในเครื่องหมาย () หมายถึง ปี ค.ศ.

⁸ ดัชนีชี้วัดเกี่ยวกับ “การสร้างสมดุลระหว่างงานและชีวิต” มีการปรับเปลี่ยนลำดับของสาขาและรายละเอียดของดัชนีชี้วัด กล่าวคือ ในแผนระยะที่ 3 จะอยู่
ในสาขาที่ 5 ว่าด้วยความสมดุลระหว่างงานและชีวิตของชายหญิง มีดัชนีชี้วัด 17 ตัว (内閣府男女共同参画局, 第3次男女共同参画基本計画にお
ける成果目標の動向, 2015, pp. 3-4). แต่ในแผนระยะที่ 4 ถูกปรับขึ้นมาอยู่ใน สาขาที่ 3 ว่าด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชายหญิงในด้านการจ้างงาน
และความสมดุลระหว่างงานและชีวิต โดยมีดัชนีชี้วัด 11 ตัว (内閣府男女共同参画局, 第4次男女共同参画基本計画における成果目標の動向,
2016, p.3)

⁹ ผู้ประกอบการในที่นี้ หมายถึง ผู้ที่เปลี่ยนงานหรือได้งานใหม่ในช่วงระยะ 1 ปีที่ผ่านมา และปัจจุบันประกอบกิจการส่วนตัว (แต่ไม่รวมผู้ที่ทำงานอยู่ที่บ้าน)
(内閣府男女共同参画局, 第4次男女共同参画基本計画における成果目標の動向, 2016, p.7)

7) และ อัตราการมีงานทำของผู้หญิงอายุระหว่าง 22 ถึง 44 ปี (ดัชนีที่ 8) ส่วนกลุ่มที่ (3) คือ ดัชนีกลุ่มที่ยังห่างไกลค่าเป้าหมายและไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ค่าเป้าหมายได้ภายในปีเป้าหมายที่กำหนด มี 5 ตัว ได้แก่ อัตราส่วนในการจัดหาโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างอภิปรายร่วมกันเกี่ยวกับประเด็นอย่างเช่น ชั่วโมงการทำงาน (ดัชนีที่ 1) อัตราการใช้วันหยุดพักผ่อนประจำปี (ดัชนีที่ 3) จำนวนชั่วโมงที่สามมีผู้มีบุตรอายุต่ำกว่า 6 ขวบใช้ในการเลี้ยงดูบุตรและทำงานบ้าน (ดัชนีที่ 4) อัตราส่วนของผู้ชายที่ใช้สิทธิ์ลาเลี้ยงดูบุตร (ดัชนีที่ 5) และ อัตราส่วนของผู้หญิงที่ทำงานอย่างต่อเนื่องทั้งช่วงก่อนและหลังบุตรการมีบุตรคนแรก (ดัชนีที่ 9) ซึ่งคงอัตราส่วนอยู่ที่ร้อยละ 38 ทั้งในปี ค.ศ. 2005 และค.ศ. 2010

4. อภิปราย

แม้รัฐบาลญี่ปุ่นจะตระหนักถึงปัญหาอัตราการเกิดต่ำที่มีผลต่อเนื่องไปสู่ปัญหาขาดแคลนแรงงาน และพยายามแก้ไขโดยส่งเสริมให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น แต่จากการศึกษาแผน BPGE โดยพิจารณาเฉพาะมาตรการการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิตเป็นกรณีศึกษาพบว่า ดัชนีชี้ให้เห็นแนวโน้มของการสร้างสมดุลระหว่างงานและชีวิตให้ดีขึ้นโดยเห็นได้จากอัตราส่วนลูกจ้างที่ทำงาน 60 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์มีน้อยลง (ดัชนีที่ 2) ขณะที่อัตราส่วนของสำนักงานที่อนุญาตให้เลิกทำงานน้อยชั่วโมงได้ (ดัชนีที่ 6) มีเพิ่มมากขึ้น แต่หากพิจารณาการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิตของชายหญิงแล้ว พบว่าทั้งชายและหญิงยังคงไม่สามารถสร้างสมดุลระหว่างงานและ

ครอบครัวได้ เนื่องจากแม้อัตราการมีงานทำของผู้หญิงอายุระหว่าง 22 ถึง 44 ปี เพิ่มขึ้น (ดัชนีที่ 8) และมีแนวโน้มจะบรรลุเป้าหมายร้อยละ 77 ได้ภายในปี ค.ศ. 2020 แต่อัตราส่วนของผู้หญิงที่ทำงานอย่างต่อเนื่องทั้งช่วงก่อนและหลังการมีบุตรคนแรก (ดัชนีที่ 9) กลับยังอยู่ห่างไกลจากเป้าหมายที่ตั้งไว้อยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลปี ค.ศ. 2005 และ 2010 แสดงให้เห็นว่าไม่มีพัฒนาการเกิดขึ้นเลยตลอดระยะเวลา 5 ปี เมื่อพิจารณาร่วมกับจำนวนชั่วโมงที่สามมีผู้มีบุตรอายุต่ำกว่า 6 ขวบใช้ในการเลี้ยงดูบุตรและทำงานบ้าน (ดัชนีที่ 4) และ อัตราส่วนของผู้ชายที่ใช้สิทธิ์ลาเลี้ยงดูบุตร (ดัชนีที่ 5) แล้ว ชี้ให้เห็นว่าแม้ผู้หญิงจะเข้าร่วมในการทำงานมากขึ้น แต่กลับหยุดทำงานต่อเนื่องหลังจากมีบุตร ในขณะที่ผู้ชายยังไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมสร้างสมดุลในการใช้ชีวิตโดยเพิ่มอัตราการมีส่วนร่วมในเลี้ยงดูบุตรได้

ควรกล่าวด้วยว่า ดัชนีที่รัฐกำหนดมีความเกี่ยวพันเชิงโครงสร้างกับตัวแปรอื่นทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น แม้สำนักงานเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของชายหญิงจะประชาสัมพันธ์ให้ผู้ชายทราบถึงสิทธิ์ในการลาเลี้ยงดูบุตรตามกฎหมายที่ตนพึงมี แต่หากตัวแปรเชิงโครงสร้างที่ส่งอิทธิพลต่อความคิด ค่านิยม หรือแนวโน้มที่ผู้ชายจะสามารถใช้สิทธิ์ลาเลี้ยงดูบุตร เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาคซึ่งไม่เอื้อต่อการช่วยให้ชายผ่อนคลายภาระการทำงานลง หรือค่านิยมทางสังคมที่คาดหวังว่าผู้ชายต้องเป็นผู้หาเลี้ยงและผู้หญิงต้องดูแลบุตร ยังไม่เปลี่ยนก็ไม่อาจคาดหวังได้ว่าอัตราส่วนของผู้ชายที่ใช้สิทธิ์ลาเลี้ยงดูบุตรจะเพิ่มขึ้นในอนาคตอันใกล้

5. บทสรุป

บทความนี้มุ่งศึกษาการดำเนินการของรัฐในการเปลี่ยนสังคมญี่ปุ่นให้เป็นสังคมที่มีส่วนร่วมของชายหญิง ผ่านกฎหมาย BAGES และแผน BPGE โดยศึกษาเฉพาะด้านความสมดุลระหว่างงานกับชีวิต (Work-Life Balance) ในฐานะที่เป็นมาตรการหนึ่งของแผน BPGE ดังกล่าว

ข้อมูลที่ได้จากดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของมาตรการสร้างสมดุลระหว่างงานกับชีวิต ก่อนเริ่มแผน BPGE ระยะที่ 3 และข้อมูลเดียวกันก่อนเริ่มแผนระยะที่ 4 โดยเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้พบว่าสามารถแยกเป็นกลุ่มได้ดังนี้ (1) ดัชนีกลุ่มที่มีแนวโน้มสูงที่จะบรรลุค่าเป้าหมายได้ (2) ดัชนีกลุ่มที่อาจบรรลุค่าเป้าหมายได้ หากมีมาตรการส่งเสริมเป็นพิเศษ (3) ดัชนีกลุ่มที่มียังห่างไกลค่าเป้าหมายและไม่น่าจะไปถึงค่าเป้าหมายได้ภายในปีที่กำหนด และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของดัชนีแต่ละกลุ่มแล้วกล่าวได้ว่าแม้จะมีการลดอัตราชั่วโมงการทำงานลงซึ่งหมายถึงเวลาที่ใช้กับครอบครัวมีเพิ่มมากขึ้น แต่

ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่สร้างสมดุลระหว่างงานและชีวิตของชายหญิงได้ หรืออีกนัยหนึ่ง ผู้ชายยังคงมีส่วนร่วมในการเลี้ยงบุตรน้อย และผู้หญิงยังต้องเป็นผู้รับภาระหลักในด้านการเลี้ยงบุตรต่อไป

เนื่องจากดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของมาตรการมีความเกี่ยวพันเชิงโครงสร้างกับตัวแปรอื่น เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาคที่เอื้อ (หรือเป็นอุปสรรค) ในการลดภาระการทำงาน การเคลื่อนไหวและปรับตัวของหน่วยงานเอกชน หรือระดับความเข้มข้นในการยึดถือค่านิยมการแบ่งงานตามเพศ เป็นต้น ดังนั้น งานวิจัยในอนาคตอาจมุ่งสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของมาตรการกับตัวแปรดังกล่าว และอาจขยายขอบเขตการศึกษาไปสู่มาตรการอื่นของแผน BPGE เช่น ศึกษาว่าเทคโนโลยีมีส่วนทำให้ดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของมาตรการขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมของผู้หญิง หรือมาตรการสร้างสมดุลระหว่างงานและชีวิตของชายหญิงเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เป็นต้น



เอกสารอ้างอิง (References)

- [1] ปิยวรรณ อัครวราชันย์. (2559). กฎหมายว่าด้วยโอกาสการจ้างงานที่เท่าเทียมกันของผู้หญิงญี่ปุ่น: 3 ทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง.วารสารเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษา, 6(1), 34-52.
- [2] Boling, P. (1998). Family policy in Japan. Journal of Social Policy, 27(2), 173-190.
- [3] Ministry of Justice, Japanese Law Translation. (2012). Basic Act for Gender Equal Society. Retrieved from <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&x=42&y=7&co=01&ia=03&ky=basic+act+for+gender+equal+society&page=1>
- [4] Nihon Keizai Shimbun. (2016). 出生率、2015年は1.46に上昇 21年ぶり高水準. 日本経済新聞. Retrieved from <http://www.nikkei.com/article/DGXMZO02656230T20C16A5I00000>
- [5] 杉橋やよい (2015). 「第4章 労働条件. In 伊藤陽一(Ed.), 『女共同参画統計データブック—日本の女性と男性-2015 』(pp.49-62). ぎょうせい
- [6] 内閣府男女共同参画局, 7 女性に対するあらゆる暴力の根絶. (n.d.). Retrieved from http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/1st/2-7r.html
- [7] 内閣府男女共同参画局, 基本計画. (n.d.). Retrieved from http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/index.html
- [8] 内閣府男女共同参画局, 第1部 基本的考え方. (n.d.). Retrieved from http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/1st/1.html#anc_1_2
- [9] 内閣府男女共同参画局, 第3次男女共同参画基本計画(平成22年12月17日決定. (n.d.). Retrieved from http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/3rd/index.html
- [10] 内閣府男女共同参画局, 第3次男女共同参画基本計画における成果目標の動向. (2015). Retrieved from http://www.gender.go.jp/about_danjo/seika_shihyo/pdf/numerical_targets_h270619.pdf
- [11] 内閣府男女共同参画局,第4次男女共同参画基本計画(平成27年12月25日決定. (n.d.). Retrieved from http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/4th/index.html
- [12] 内閣府男女共同参画局, 第4次男女共同参画基本計画における成果目標の動向. (2016). Retrieved from http://www.gender.go.jp/about_danjo/seika_shihyo/pdf/numerical_targets_h280531.pdf
- [13] 内閣府男女共同参画局, 男女共同参画基本計画. (n.d.). Retrieved from http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/2nd/honbun.html

- [14] 内閣府男女共同参画局, 男女共同参画基本計画について. (n.d.). Retrieved from http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/1st/index.html
- [15] 内閣府男女共同参画局, 男女共同参画推進本部の設置根拠(閣議決定). (n.d.). Retrieved from <http://www.gender.go.jp/kaigi/honbu/konkyo.html>
- [16] 内閣府男女共同参画局, 「男女共同参画社会」って何だろう?. (n.d.). Retrieved from http://www.gender.go.jp/about_danjo/society/index.html
- [17] 坂東 眞理子 (2009) .『日本の女性政策: 男女共同参画社会と少子化対策のゆくえ』 ミネルヴァ書房.

อาจารย์ ดร. ปิยวรรณ อัสวราชันย์

หน่วยงานผู้แต่ง : สาขาภาษาญี่ปุ่น คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Dr. Piyawan Asawarachan

Affiliation : Japanese language Section, Faculty of Liberal Arts, Thammasat University

Corresponding e-mail : asawapiya@hotmail.com