

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความสำคัญของปัญหา

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย มีมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2516 โดยเป็นการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศในลักษณะของการ “เสียโชค” เมื่อได้งานเป็นหลักเป็นแหล่งแล้ว จึงอพยพครอบครัวไปตั้งรกรากถิ่นฐานในประเทศเหล่านั้น ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และบางประเทศในยุโรป โดยแรงงานที่เดินทางไปทำงานในลักษณะดังกล่าวจะเป็นแรงงานที่มีความรู้ มีทักษะ และมีฝีมือ เช่น แพทย์ พยาบาล วิศวกร หรือช่างเทคนิคต่าง ๆ และข้อมูลตัวเลขของจำนวนแรงงานไทยที่อพยพไปทำงานในประเทศที่เจริญแล้วเหล่านี้ ไม่มีการเก็บรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน หลังจากปี พ.ศ.2516 เป็นต้นมา จึงมีการเก็บรวบรวมข้อมูลตัวเลขเป็นหลักฐาน โดยในปี 2516 ประเทศอังกฤษมีความต้องการและอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในด้านบริการต่าง ๆ ได้ แรงงานไทยจึงได้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศในรูปของธุรกิจการจัดหางานเป็นครั้งแรก และตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 เป็นต้นมา ประเทศในแถบตะวันออกกลาง ได้เป็นตลาดแรงงานที่สำคัญยิ่งของไทย โดยเฉพาะประเทศซาอุดีอาระเบีย เนื่องจากประเทศเหล่านี้ได้มีการสะสมทุน (Capital) ไว้เป็นจำนวนมาก จากรายได้ของประเทศที่ได้จากการขายน้ำมัน และได้นำเงินทุนเหล่านั้นมาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างขนานใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างด้านสาธารณูปโภค อาคารสำนักงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการ โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงมีความต้องการที่จะใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก ประกอบกับแรงงานท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ จึงได้มีการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเดินทางเข้าไปทำงานได้ และประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้จัดส่งแรงงานเข้าไปทำงานในประเทศแถบตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยแรงงานส่วนใหญ่ที่เดินทางไปทำงานในประเทศซาอุดีอาระเบียหรือประเทศอื่น ๆ ในตะวันออกกลางจะเป็นแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ

กรณีการเกิดเหตุการณ์วิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย การขโมยเครื่องเพชรของพระราชสำนักซาอุดีอาระเบีย และการลอบสังหารเจ้าหน้าที่การทูตของประเทศซาอุดีอาระเบียที่ประจำประเทศไทย ระหว่างปี 2531-2533 เป็นเหตุให้ประเทศซาอุดีอาระเบีย ตัดและงดการนำเข้าแรงงานไทยลงเป็นจำนวนมาก โดยในปี 2538 มีแรงงานไทยทำงานอยู่ในประเทศซาอุดีอาระเบียเพียง 6,000 คน<sup>1</sup> ทั้งนี้ในปี 2525 เคยมีแรงงานไทยทำงานอยู่ในประเทศซาอุดีอาระเบียถึง 108,519 คน<sup>2</sup> ดังนั้นตลาดแรงงานของไทยในประเทศซาอุดีอาระเบียจึงมีสภาพปิดลงโดยปริยาย แต่ก็นับเป็นโชคดีของแรงงานไทยที่ทางราชการสามารถเปิดตลาดแรงงานได้ทันได้เป็นผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2534<sup>3</sup> ทั้งนี้ก่อนหน้านี้นี้ได้มีแรงงานไทยเป็นจำนวนมากที่ลี้ภัยเข้าไปทำงานในไต้หวันในลักษณะเดินทางเพื่อการท่องเที่ยว แล้วจึงไปลี้ภัยทำงาน

ปัจจุบันประเทศที่เป็นตลาดแรงงานที่สำคัญของไทย โดยมีคนงานเดินทางไปทำงานปีละเกินกว่า 10,000 คนขึ้นไป มีอยู่เพียง 4 แห่ง คือ ประเทศไต้หวัน บรูไน สิงคโปร์ และมาเลเซีย (ดูจากตารางที่ 1)

---

<sup>1</sup> กรมการจัดหางาน, "บรรยายสรุปข้อราชการ," เอกสาร พ.ศ. 2528, หน้า 12.

<sup>2</sup> เจริญศรี มงคลวิบูลย์, "การประเมินผลการอบรมคนหางาน ก่อนเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย," วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534 หน้า 2.

<sup>3</sup> ชายน่า ภาววิมล, "การบริหารและบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน," สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534, หน้า 4.

**ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ  
เกินกว่าประเทศละ 10,000 คน/ปี (ปี 2536-2538)**

ประเทศ	ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538
ไต้หวัน	66,891	91,162	120,360
บรูไน	14,750	16,553	17,292
สิงคโปร์	14,171	15,100	15,624
มาเลเซีย	11,358	12,232	11,830

ที่มา : ฝ่ายสารสนเทศและทะเบียนคนหางาน

สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน, 2539.

สภาพการจ้างงานและแนวโน้มอนาคตของตลาดแรงงานที่สำคัญของไทยทั้ง 4 แห่งดังกล่าว มีสภาพดังต่อไปนี้<sup>#</sup>

1. ตลาดแรงงานไต้หวัน นายจ้างไต้หวันนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อไปทำงานในโครงการก่อสร้างของทั้งภาครัฐและเอกชน และในกิจกรรมอุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ โลหะมูลฐาน ผลิตภัณฑ์โลหะ ผลิตภัณฑ์พลาสติก เป็นต้น ตลอดจนงานด้านบริการ ผู้ช่วยงานบ้านและผู้ดูแล (พยาบาล) สภาพการจ้างโดยทั่วไป ก่อนข้างดีเป็นที่ต้องการเดินทางไปทำงานของแรงงานไทย

แนวโน้มความต้องการแรงงานในอนาคต เนื่องจากไต้หวัน มีประชากร ประมาณ 21 ล้านคน มีมูลค่าการค้าระหว่างประเทศสูงเป็นลำดับที่ 24 ของโลก มีการดำเนินการทางธุรกิจมากมาย และสภาพการจ้างโดยทั่วไปขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะงานที่มีลักษณะเหนื่อยยาก ใช้กำลังกายกลางแจ้ง และแรงงานท้องถิ่นไม่ประสงค์จะทำ จำเป็นต้องอาศัยแรงงานต่างชาติ ประกอบกับนายจ้างไต้หวันส่วนมาก มีความต้องการที่จะใช้แรงงานจากไทย ดังนั้น อนาคตตลาดแรงงานไต้หวัน ยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อแรงงานไทยในอีก 10-15 ปีข้างหน้า

2. ตลาดแรงงานบรูไน นายจ้างบรูไนที่นำเข้าแรงงานต่างชาติ เพื่อเข้าไปทำงานให้แก่ นายจ้างภาครัฐและเอกชน โดยนายจ้างภาครัฐได้แก่ หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินธุรกิจให้แก่ราชวงศ์ ส่วนใหญ่เป็นงานด้านบริการ งานตกแต่งซ่อมแซม และงานก่อสร้าง สำหรับการจ้างงานของภาคเอกชน ส่วนใหญ่เป็นงานก่อสร้างอาคาร บ้านพักที่อยู่อาศัย และอาคารสำนักงานที่มีความสูงไม่เกิน 10 ชั้น สภาพการจ้างโดยทั่วไป มีงานให้ทำโดยตลอด แต่ค่าจ้างต่ำและงานค่อนข้างลำบาก เพราะส่วนใหญ่ นายจ้างบรูไนจะจ่ายค่าจ้างเป็นรายวัน ประมาณ 18-23 เหรียญ บรูไนต่อวัน ในตำแหน่งต่าง ๆ

---

<sup>#</sup> สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, "ตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ," กรมการจัดหางาน, สิงหาคม 2539, หน้า 1-22 (เอกสารสืบเล่ม)

แนวโน้มความต้องการแรงงานในอนาคต แม้ว่าประเทศบรูไนจะมีขนาดเล็กในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ก็มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และฐานะการเงินที่ดีมาก บรูไนจึงพยายามที่จะพัฒนาตนเองให้เข้าสู่สังคมการค้าโลกมากขึ้น จนถึงขนาดตั้งเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ฉบับที่ 7 ที่ต้องการยกระดับของประเทศให้เป็นศูนย์กลางการสื่อสาร โทรคมนาคม การขนส่งทางอากาศ และการเงิน ระดับภูมิภาคเลยทีเดียว ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องมีการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างถนนหนทาง การพัฒนาแหล่งน้ำ พัฒนาระบบสื่อสาร โทรคมนาคม ซึ่งต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก แต่แรงงานในประเทศมีไม่เพียงพอ จึงต้องนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศโดยเฉพาะแรงงานไทย เนื่องจากนายจ้างบรูไนส่วนใหญ่ยอมรับในความสามารถ แต่หลังจากที่ประเทศไทยสามารถเปิดตลาดแรงงานได้ทุกวันได้ แรงงานไทยจึงไม่นิยมที่จะเดินทางไปทำงานในประเทศบรูไน เพราะลักษณะงานในประเทศบรูไน เป็นงานก่อสร้างที่ลำบากและได้รับค่าจ้างค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับไต้หวัน

3. ตลาดแรงงานสิงคโปร์ การนำเข้าแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์ได้กำหนดมาตรการเพื่อควบคุมแรงงานต่างชาติ โดยกำหนดสัดส่วนจำนวนแรงงานชาวสิงคโปร์ต่อแรงงานต่างชาติ ในปัจจุบันมีสัดส่วนของแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงานต่างชาติเป็น

3.1 การก่อสร้าง	1:5
3.2 การต่อเรือและซ่อมเรือ	1:3
3.3 การอุตสาหกรรม	1:1
3.4 การบริการ	3:1

และแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในสิงคโปร์ ร้อยละ 75 เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ทำงานก่อสร้าง งานต่อเรือซ่อมเรือ สำหรับแรงงานฝีมือจะต้องผ่านการทดสอบจากทางการสิงคโปร์ก่อน แรงงานก่อสร้างของไทยเป็นที่ต้องการของนายจ้างสิงคโปร์เป็นอย่างมาก และมีถึงร้อยละ 38.2 ของแรงงานก่อสร้างทั้งหมดในสิงคโปร์ โดยแรงงานก่อสร้างจะได้รับค่าจ้างประมาณเดือนละ 400 เหรียญสิงคโปร์

แนวโน้มความต้องการแรงงานในอนาคต จากการศึกษาทาง  
สิงคโปร์กำหนดสัดส่วนของแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงานต่างชาติ และทางการสิงคโปร์ยังมี  
นโยบายที่จะกระจายการพึ่งพาแรงงานต่างชาติจากหลาย ๆ ประเทศ เพื่อความมั่นคง  
ของชาติและสังคม ย่อมส่งผลกระทบต่อแรงงานไทยได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม  
แรงงานไทยยังคงเป็นที่ต้องการของนายจ้างสิงคโปร์เป็นอย่างมาก

สิงคโปร์ได้กำหนดนโยบายที่จะลดแรงงานต่างชาติลง แต่คงจะ  
ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น เพราะสิงคโปร์ยังมีความ  
ต้องการแรงงานจากภายนอกอยู่เป็นจำนวนมากมาทดแทนแรงงานของคนที่มีอยู่จำกัด  
ในขณะเดียวกันแรงงานจากประเทศใกล้เคียงก็ยังคงหลั่งไหลเข้าไปหางานทำใน  
ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีสภาพทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ดังนั้น ความตื่นตัวของทางการ  
สิงคโปร์ในเรื่องแรงงานต่างชาติ จึงยังคงเป็นนโยบายในระยะยาวที่จะให้ผู้ประกอบการ  
ของตนปรับตัวทางการผลิต โดยการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยในการผลิตหรือการ  
เพิ่มผลผลิต และการฝึกอบรมพัฒนาแรงงานท้องถิ่นที่มีอยู่ให้สามารถทำการผลิตได้  
ประโยชน์สูงสุด สถานะปัจจุบันคาดว่าตลาดแรงงานสิงคโปร์จะลดการจ้างลงเนื่องจาก  
ความซบเซาทางเศรษฐกิจ

4. ตลาดแรงงานมาเลเซีย ประเทศมาเลเซียมีนโยบายการจ้างที่ต้องการ  
ให้จ้างแรงงานในท้องถิ่นทำก่อน แต่หากนายจ้างไม่สามารถหาแรงงานท้องถิ่นได้ จึง  
อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ในสาขาที่ขาดแคลน โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจ้าง  
แรงงานต่างชาติไว้หลายประการ เช่น นายจ้างที่มีการลงทุนเกิน 5 ล้านริงกิต สามารถ  
จ้างแรงงานต่างชาติได้ไม่เกิน 5 คน นายจ้างที่มีการลงทุนไม่น้อยกว่า 5 แสนริงกิต แต่  
ไม่ถึง 5 ล้านริงกิต จะจ้างแรงงานต่างชาติได้ในตำแหน่งบริหารที่ต้องใช้ความรู้ความ  
ชำนาญพิเศษ แต่มีเงื่อนไขว่าต้องลงทุนในมาเลเซียมาไม่น้อยกว่า 10 ปี เป็นต้น และเมื่อ  
เดือนสิงหาคม 2538 คณะรัฐมนตรีของประเทศมาเลเซียได้มีมติยกเลิกมิให้บริษัท  
จัดหางานในมาเลเซียดำเนินการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ 3 ประเภทด้วยกันคือ  
แรงงานก่อสร้าง แรงงานภาคอุตสาหกรรมและแรงงานภาคเกษตร เพื่อป้องกันมิให้

เอเยนต์เอกชนเรียกค่าบริการจากนายจ้างที่ต้องการแรงงานต่างชาติในอัตราที่สูงเกินไป จึงได้อนุญาตให้นายจ้างดำเนินการขออนำเข้าแรงงานต่างชาติได้เอง ต่อกรรมการแรงงานแห่งชาติ บริษัทจัดหางานสามารถนำเข้าได้เฉพาะแรงงานทำงานบ้าน และพนักงานขายของหน้าร้าน งานอื่น ๆ ต้องจัดส่งแบบรัฐต่อรัฐ หรือรัฐบาลมาเลเซียกับตัวแทนของรัฐบาลอื่น โดยต้องมีการลงนามในข้อตกลงระหว่างกัน

แนวโน้มความต้องการแรงงานในอนาคต เนื่องจากประเทศมาเลเซียมีประชากรในวัยทำงานเพียง 8 ล้านคนเศษ จึงยังคงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะงานก่อสร้างและงานในภาคเกษตร ซึ่งแรงงานท้องถิ่นไม่นิยมทำ สำหรับแรงงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียส่วนใหญ่ในปัจจุบัน เป็นแรงงานที่เข้าไปทำงานไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คาดว่าจะมีจำนวนถึง 4 ล้านคน

ประเทศมาเลเซีย ได้ประกาศวิสัยทัศน์ (VISION) 2020 โดยกำหนดแผนพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศที่พัฒนาด้านอุตสาหกรรม จึงจำเป็นที่จะต้องลดจำนวนโรงงานที่ใช้ปัจจัยแรงงานเป็นหลักในการผลิตลงเป็นจำนวนมาก เพื่อส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าไปแทนที่ และย้ายฐานการผลิตที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก ไปยังประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าแทน ในการพัฒนาประเทศของมาเลเซีย จึงจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานที่มีฝีมือ มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ที่สูง แต่ประเทศมาเลเซียยังขาดแคลนกลุ่มบุคลากรดังกล่าว ดังนั้นแรงงานไทยที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในประเทศมาเลเซีย จึงควรเป็นแรงงานที่มีความรู้ความสามารถ

ตลาดแรงงานของไทยในต่างประเทศ เมื่อถึงเวลาหนึ่งย่อมมีจุดอิ่มตัว หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะประเภทของแรงงานจากแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ เป็นแรงงานฝีมือ เพราะทุกประเทศต่างต้องการที่จะพัฒนาประเทศของตนให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่สิ้นสุดของสงครามการค้าสู่ประหัตประหารกัน มาเป็นสงครามทางการค้าแทน สินค้าและบริการ

ต่าง ๆ ที่จะสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ จำเป็นที่จะต้องมีคุณภาพและราคาถูก ดังนั้นต้นทุนของการผลิตจึงต้องต่ำ ค่าจ้างแรงงานต้องถูก และเมื่อประเทศได้พัฒนาไปสู่ระดับของความเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ประชากรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จะมีงานบางอย่าง บางลักษณะที่ประชากรในประเทศไม่ประสงค์จะทำ เช่น งานสกปรก งานที่มีลักษณะอันตราย งานที่ต้องใช้กำลังอย่างมาก งานก่อสร้างขุดท่อ ดำรงท่อระบายน้ำต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องพึ่งพาแรงงานจากแหล่ง (ประเทศ) อื่น ๆ เป็นวัฏจักรสืบเนื่องกันตลอดมา ยกตัวอย่าง ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเมื่อหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม ได้รับความเสียหาย และบอบช้ำเป็นอย่างมาก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และจิตใจ แต่ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นถือเป็น 1 ใน 7 ของประเทศสุดยอดทางอุตสาหกรรม หรือ G7 ประชากรมีรายได้โดยเฉลี่ยต่อหัวสูงติดอันดับ 1 ใน 5 ติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายปี ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความเข้มแข็ง การว่างงานไม่มี อัตราค่าจ้างสูง ประชากรมีความเป็นอยู่ที่ดีมาก มีการศึกษาและมีสุขภาพอนามัยที่ดี แต่ประเทศญี่ปุ่นเอง ก็ประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่ต้องทำงานสกปรก งานที่มีลักษณะซ้ำซากจำเจหน้าเครื่องจักร งานเสี่ยงอันตรายต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่งานต่าง ๆ ดังกล่าว นายจ้างก็จ่ายค่าจ้างให้อัตราที่สูง และมีแรงงานต่างชาตินำเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีจำนวนประมาณ 600,000 คนในปัจจุบัน

ดังนั้น ตลาดแรงงานญี่ปุ่น จึงเปรียบเสมือนกับขุมทองของแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศต่าง ๆ ที่ต้องการจะเดินทางเข้าไปทำงานในลักษณะ “แสวงหาหรือเสี่ยงโชค” เป็นจำนวนมาก



## 2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JITCO

2.2 เพื่อหาแนวทางในการเปิดตลาดแรงงานญี่ปุ่นในอนาคตอันใกล้

## 3. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ดำเนินการศึกษาวิจัยแบบพรรณนา (Descriptive Research) โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary) รายงานทางวิชาการ บทความ ภูมิหาย และเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง

## 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กร JITCO และขั้นตอนการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น

4.2 ได้ข้อสรุปถึงการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JITCO สามารถดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด

4.3 ข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในเอกสาร อาจนำไปใช้ประกอบการพิจารณา การเปิดตลาดแรงงานญี่ปุ่นในอนาคต

## 5. นิยามศัพท์

“คนหางาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งประสงค์จะทำงานโดยเรียกหรือรับค่าจ้างเป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น

“ฝึกงาน” หมายความว่า นายจ้างส่งลูกจ้างไปรับการเพิ่มพูนความรู้ ฝีมือ ภาษา ทักษะหรือทักษะ ในการทำงานเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

“จัดหางาน” หมายความว่า ประกอบธุรกิจจัดหางานให้แก่คนหางาน หรือหาลูกจ้างให้แก่นายจ้าง โดยจะเรียกหรือรับค่าบริการตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และให้หมายรวมถึงการเรียกเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจัดหางานให้คนหางาน

“Training” หมายความว่า การฝึกงาน

“Intern” หมายความว่า การฝึกงานในลักษณะปฏิบัติงานจริง

#### 6. การนำเสนอ

- บทที่ 1 บทนำ ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขต และวิธีการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ นิยามศัพท์ และการนำเสนอ
- บทที่ 2 สถานะการณ์ด้านแรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น
- บทที่ 3 JITCO และผลการเจรจา
- บทที่ 4 ขั้นตอนการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น และความเป็นไปได้ในการจัดส่ง
- บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

## บทที่ 2

### สถานะการณ์ด้านแรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น

#### 1. สภาพทั่วไป

ญี่ปุ่นเป็นประเทศในเอเชียตะวันออก มีสภาพภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะ โดยมีเกาะใหญ่ 4 เกาะ คือ เกาะฮอกไกโด เกาะฮอนชู เกาะคีวชู และเกาะชิโกกุ และมีเกาะขนาดเล็ก ๆ อีกหลายพันเกาะ พื้นที่ของประเทศ มีประมาณ 378,000 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 124.34 ล้านคน (สถิติจากการสำรวจในปี 2535) มีอัตรากำลังแรงงาน (ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป) จำนวน 65.78 ล้านคน เป็นแรงงานชาย ประมาณ 38.99 ล้านคน แรงงานหญิง ประมาณ 26.79 ล้านคน และจากสถิติของกระทรวงแรงงานญี่ปุ่น ปีพ.ศ.2537-2538 พบว่า กำลังแรงงานในภาคอุตสาหกรรมหนักมีมากที่สุด ถึงร้อยละ 24.4 ของกำลังแรงงานทั้งหมด รองลงมาคือด้านธุรกิจการชาย และธุรกิจบริการ รวมทั้งด้านบริการสังคม<sup>51</sup>

สภาพทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในปัจจุบัน หลังจากประสบปัญหาค่าเงินเยนแข็งตัว ส่งผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และเกิดสภาพเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ขึ้น ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบก่อให้เกิดปัญหาด้วยสภาพคล่องทางเศรษฐกิจของประเทศลดลงแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านสังคมและแรงงานด้วย เนื่องจากผู้ประกอบการทั้งหลายต้องดิ้นรนหาหนทางไปลงทุนในต่างประเทศเพื่อลดต้นทุนการผลิตเพราะ ไม่สามารถแบกภาระค่าจ้างแรงงานที่สูงมากได้ โดยธุรกิจและผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กที่ไม่สามารถขยายฐานการผลิตไปต่างประเทศได้เนื่องจากขีดจำกัดในด้านต่างๆ จึงได้แอบจ้างแรงงานราคาถูกจากต่างประเทศที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก และจากสถิติของอัตราการเพิ่มของประชากรที่เคยเพิ่มสูงสุดในปี พ.ศ.2515 ได้ลดลงเป็นอย่างมาก เนื่องจากอัตราการเกิดของประชากรญี่ปุ่นลดลงเหลือเพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้น จึงสะท้อนให้เห็นถึง

<sup>51</sup> สำนักงานแรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น, "ข้อมูลสำนักงาน", 28 ธันวาคม 2538, หน้า 1 (เอกสารเย็บเล่ม)

อนาคตอันใกล้นี้ ประเทศญี่ปุ่นจะประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานวัยหนุ่มสาว ที่จะรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต ซึ่งจากการคาดการณ์ดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นได้เตรียมการผลักดันให้มีการรณรงค์การจ้างแรงงานสตรีและแรงงานสูงอายุให้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการจัดให้มีการฝึกอบรมด้านต่าง ๆ ให้แก่แรงงานสตรีและแรงงานสูงอายุ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพในการผลิต นอกจากนี้ยังได้จัดระบบการเก็บภาษีและการสังคมสงเคราะห์ต่อผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานเพื่อทดแทนแรงงานหนุ่มสาวในอนาคตด้วย

แนวโน้มสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน ในประเทศญี่ปุ่น ก่อนข้างจะบ่งชี้อย่างชัดเจนว่าประเทศญี่ปุ่นจะต้องนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเพื่อช่วยกอบกู้สถานการณ์ด้านการผลิต เพียงแต่ญี่ปุ่นยังหาทางออกที่ดีกว่าและชัดเจนกว่าระบบการรับผู้ฝึกงาน (Training) ไม่ได้เท่านั้น

## 2. สถานการณ์ด้านแรงงานต่างชาติ

2.1 นโยบายด้านแรงงานต่างชาติ ปัจจุบันรัฐบาลญี่ปุ่นยังคงยืนยันนโยบายที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเฉพาะผู้ประกอบวิชาชีพ วิชาการ และแรงงานฝีมือเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นได้ ตามประกาศเลขที่ 319 ของกระทรวงยุติธรรม ญี่ปุ่น ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2535 ซึ่งกำหนดงานหรืออาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำได้ ดังนี้

- 1) นักการทูต
- 2) เจ้าหน้าที่ทางการ
- 3) ศาสตราจารย์
- 4) ศิลปิน
- 5) ผู้ประกอบกิจกรรมทางศาสนา
- 6) นักหนังสือพิมพ์
- 7) นักลงทุนหรือผู้บริหารทางธุรกิจ
- 8) นักกฎหมายและนักบัญชี
- 9) ผู้ให้บริการทางแพทย์

- 10) นักวิจัย
- 11) นักฝึกอบรม
- 12) วิศวกร
- 13) ผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมหรือผู้แทนองค์กรเอกชนนานาชาติ
- 14) พนักงานของบริษัทร่วมทุนในประเทศญี่ปุ่น
- 15) ผู้ให้บริการด้านบันเทิง อาทิ นักร้อง นักแสดง
- 16) แรงงานฝีมือ
- 17) ผู้ที่ได้รับถิ่นที่อยู่ในประเทศญี่ปุ่น
- 18) คู่สมรสหรือบุตรของผู้มีถิ่นที่อยู่
- 19) คู่สมรสหรือบุตรหรือบุตรบุญธรรมของบุคคลสัญชาติญี่ปุ่น  
ตามกฎหมายฉบับที่ 89 ปีพ.ศ. 2439 มาตรา 817-2
- 20) ผู้ที่ได้รับอนุญาตเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ยุติธรรม (พิจารณาเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย)

โอกาสในการเปิดตลาดแรงงานสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ รัฐบาลญี่ปุ่นไม่มีนโยบายปิดกั้นหรือลดจำนวนแรงงานต่างชาติ แต่ก็มีได้หมายความว่าญี่ปุ่นจะเปิดตลาดแรงงานต่างชาติในอนาคตอันใกล้นี้ ทั้งนี้สภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศยังไม่อำนวย และภาวะค่าเงินเยนในตลาดโลกยังคงผันผวน ประกอบกับกระทรวงแรงงานและกระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่น ยังมีความเห็นตรงกันว่า หากอนุญาตให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้ามาทำงาน ในลักษณะเสี่ยงอันตรายหรืองานหนักสกปรก ที่แรงงานท้องถิ่นไม่ประสงค์จะทำ และแรงงานต่างชาติ ยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานท้องถิ่น จะทำให้อัตราการว่างงานของแรงงานสตรีและแรงงานสูงอายุเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้คนต่างชาติจำนวนมากเข้ามาทำนั้กอาศัยและทำงาน อาจส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านสังคมและสวัสดิการสังคมด้วย จึงทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นยังคงยืนยันนโยบายอนุญาตให้เฉพาะแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือเท่านั้นเข้าไปทำงานได้

2.2 จำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น กระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นรายงานว่า คนต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีจำนวนประมาณ 600,000 คน หรือประมาณร้อยละ 1 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศญี่ปุ่น โดยถูกต้องตามกฎหมายส่วนใหญ่จะเป็นบุตรหลานของคนต่างชาติที่สมรสกับชาวญี่ปุ่น ได้แก่ แรงงานที่มาจากกลุ่มประเทศในอเมริกาใต้ เช่น บราซิล เปรู (Japaness South America) มีประมาณ 150,000 คน คนต่างชาติสัญชาติอื่น ๆ อีกประมาณ 100,000 คน และมีนักศึกษาต่างชาติซึ่งสามารถทำงานได้ไม่เกินวันละ 4 ชั่วโมง อีกประมาณ 5,000 คน และร้อยละ 80 ของแรงงานต่างชาติเหล่านี้จะทำงานในกิจการการผลิต ขายปลีก ขายส่ง และงานบริการ ส่วนแรงงานต่างชาติที่ทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมีจำนวนประมาณ 290,000 คน

### 8. คนไทยในประเทศญี่ปุ่น

จากสถิติกรมตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงยุติธรรม ประเทศญี่ปุ่น ในปี พ.ศ.2537 มีคนไทยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ผู้ที่มีถิ่นพำนักโดยถูกต้อง และผู้ที่ลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยผู้ที่มีถิ่นพำนักโดยถูกต้องได้แก่ เจ้าหน้าที่ทางการทูต ข้าราชการ นักรูถกิจ นักเรียนนักศึกษา แรงงานฝีมือ ฯลฯ ประมาณว่ามีจำนวน 3 หมื่นกว่าคน ส่วนผู้ที่ลักลอบเข้าไปทำงาน ทั้งที่เข้าเมืองโดยถูกต้องแต่อยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ทางการอนุญาต และผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ผู้ใช้หนังสือเดินทางปลอม มีจำนวน 53,845 คน (ตัวเลข ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2536) แยกเป็นชาย 24,759 คน เป็นหญิง 29,086 คน แต่อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.2537 มีคนไทยถูกทางการญี่ปุ่นเนรเทศกลับ จำนวน 10,654 คน แยกเป็นชาย 4,600 คน เป็นหญิง 6,054 คน จึงคาดว่าในปีพ.ศ.2538 จะมีคนไทยที่อยู่ในประเทศญี่ปุ่นเกินกำหนดและลักลอบทำงานประมาณ 50,000-70,000 คน จำแนกเป็นแรงงานไร้

ฝีมือประมาณ 25,000-30,000 คน และหญิงที่ถูกชักนำหรือหลอกลวงให้เข้าไปประกอบอาชีพขายบริการและใช้แรงงานอีกประมาณ 35,000-40,000 คน<sup>๘</sup>

หากเราแยกกลุ่มคนไทยที่เข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่เข้าไปทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย และลักษณะที่เข้าไปทำงานอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แล้วจะพบว่า

3.1 กลุ่มแรงงานไทยที่เข้าไปทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย จะสามารถเดินทางเข้าไปทำงานได้ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1) บริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่ง ปัจจุบันมีบริษัทจัดหางาน 10 บริษัท ที่ดำเนินการจัดส่งคนหางานไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น โดยส่วนใหญ่จะเป็นตำแหน่งงาน นาฏศิลป์หรือนักแสดง สัญญาจ้างมีระยะเวลา 3-6 เดือน ค่าจ้างประมาณ 250,000-300,000 เยน/เดือน และนายจ้างจัดสวัสดิการที่พัก อาหาร ค่าพาหนะเดินทาง ไป-กลับระหว่างประเทศ และประกันสุขภาพให้ด้วย ซึ่งในปีพ.ศ.2537 มีแรงงานไทยเดินทางเข้าไปทำงานดังกล่าว จำนวน 882 คน<sup>๙</sup>

2) คนงานติดต่อหางานได้ด้วยตนเอง โดยที่คนงานจะเป็นผู้ติดต่อหานายจ้างและดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารการเดินทางต่าง ๆ ด้วยตนเอง ส่วนใหญ่จะเดินทางไปทำงานในตำแหน่งก๊วก วิศวกร ค่าจ้างจะเป็นการตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งโดยเฉลี่ยจะไม่ต่ำกว่าเดือนละ 200,000 เยน เนื่องจากเป็นค่าจ้างมาตรฐานขั้นต่ำที่กระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นกำหนดสำหรับแรงงานฝีมือ และในปี พ.ศ.2536 มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานด้วยวิธีดังกล่าว จำนวน 115 คน<sup>๑๐</sup>

---

<sup>๘</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 5

<sup>๙</sup> อ้างแล้ว, หน้า 6

<sup>๑๐</sup> อ้างแล้วหน้าเดียวกัน

3) กรมการจัดหางานเป็นผู้จัดส่งเท่าที่ผ่านกรมการจัดหางาน ได้จัดส่งคนงานไปทำงานกับนายจ้างญี่ปุ่นในตำแหน่งพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน และในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจของญี่ปุ่นประสบปัญหา นายจ้างมักจะ ไม่จ้างลูกจ้างเพิ่ม แต่ จะใช้วิธีการจ้างลูกจ้างทำงานไม่เต็มเวลาแทน (part-time) ซึ่งในปี พ.ศ.2537 กรมการจัดหางานได้จัดส่งคนงาน จำนวน 337 คน <sup>9/</sup>

4) บริษัท ร่วมทุนไทย-ญี่ปุ่น ส่งลูกจ้างไปฝึกงาน โดยบริษัท นายจ้างในประเทศอาจเป็นบริษัทสาขา หรือบริษัทลูกของญี่ปุ่น แล้วจัดส่งลูกจ้างจาก บริษัทนายจ้างในประเทศ ไปทำงานกับสำนักงานใหญ่หรือบริษัทแม่ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในปี พ.ศ.2537 มีจำนวน 3,012 คน <sup>10/</sup>

3.2 กลุ่มแรงงานไทยที่เข้าไปทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดย กลุ่มผู้ที่เข้ามาลักลอบทำงานจะต้องเสียค่านายหน้าให้กับผู้ที่ดำเนินการจัดส่งพวกตนให้ เข้ามาทำงานในประเทศญี่ปุ่น รายละประมาณ 200,000 บาท มีรายได้ตอบแทนจากการ ลักลอบทำงานประมาณเดือนละ 200,000-300,000 เยน หรือตกเดือนละ 36,000-54,000 บาท (ณ อัตราแลกเปลี่ยน 100 เยน เท่ากับ 18 บาท) ซึ่งเมื่อหักค่าอาหารและที่พัก จะมี เงินเก็บเพื่อส่งต่อให้ที่บ้านประมาณเดือนละ 150,000-200,000 เยน หรือประมาณ 27,000-36,000 บาท สำหรับผู้ที่สามารถลักลอบทำงานได้เป็นระยะเวลาเกินกว่า 2 ปี จะ สามารถมีเงินเหลือเก็บไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท ทั้งนี้ในขณะที่ลักลอบทำงานในญี่ปุ่นจะ ต้องไม่ประสบกับปัญหาใด ๆ

กรณีหญิงไทยที่เข้าไปทำงานด้านบริการพิเศษ จะมีขบวนการที่ ร่วมมือกันระหว่างชาวไทยและชาวญี่ปุ่น เพื่อจัดส่งเข้าไปทำงานด้านบริการพิเศษ ข้อมูลตัวเลขจำนวนของหญิงไทยที่เข้าไปทำงานด้านบริการพิเศษไม่มี แต่ประมาณว่า น่าจะมีเป็นหมื่นคนขึ้นไป

---

<sup>9/</sup> อ้างแล้ว, หน้า 7

<sup>10/</sup> อ้างแล้วหน้าเดียวกัน



#### 4. การฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น

โดยที่ประเทศญี่ปุ่นได้มีพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ.2533 ที่เปิดโอกาสให้สถานประกอบการที่มีสาขาในต่างประเทศนำแรงงานต่างชาติเข้ามาฝึกงาน ในโรงงานหรือบริษัทในประเทศญี่ปุ่นได้ โดยกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่นได้กำหนดเงื่อนไขว่า อัตราส่วนของผู้ฝึกงานจะต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของจำนวนลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น ๆ ดังนั้นสถานประกอบการที่จะสามารถรับผู้ฝึกงานจากต่างประเทศได้ จึงเป็นสถานประกอบการที่มีขนาดกลางและขนาดใหญ่

หน่วยงานและสมาคมในประเทศญี่ปุ่น ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางประสานงานในการรับผู้ฝึกงานภาคเอกชนจากต่างประเทศเข้าไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นที่สำคัญ ได้แก่

1. Japan Vocational Ability Development Association (JAVADA) โดยสมาชิกส่วนใหญ่ของ JAVADA ประกอบด้วย ผู้ประกอบการและบริษัทขนาดใหญ่ ซึ่งจะรับผู้ฝึกงานเข้าฝึกงาน ณ สถานประกอบการของสมาชิคนั้น ๆ เลย และในปี พ.ศ. 2537 JAVADA ได้รับผู้ฝึกงานจากต่างประเทศ จำนวน 593 คน เป็นผู้ฝึกงานจากไทย จำนวน 87 คน

2. Japan International Training Cooperation Organization (JITCO) โดยสมาชิกจะประกอบด้วยนายจ้างสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก และรับผู้ฝึกงานตามโครงการ Technical Internship ณ สถานประกอบการของผู้ที่เป็นสมาชิก โดยผู้ฝึกงานตามโครงการ Technical Internship จะต้องเข้ามาฝึกงานในระยะแรก จากนั้นจะต้องมีการประเมินผลการฝึกงานและความรู้ภาษาญี่ปุ่น ผู้ที่ผ่านการประเมินจะสามารถทำงานในญี่ปุ่นต่อไปได้ในฐานะ "Technical Intern" โดยได้รับค่าจ้างและการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานของญี่ปุ่น มีระยะเวลาการทำงานประมาณ 1.5 เท่า ของระยะเวลาการฝึกงานขั้นต้น แต่เมื่อรวมระยะเวลาของการฝึกงานและทำงานเข้าด้วยกันแล้ว จะต้องไม่เกิน 2 ปี

3. Association for Overseas Technical Scholarship (ATOS) โดยสมาคมแห่งนี้จะทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานให้กับบริษัทหรือโรงงานที่เป็นสมาชิกในการจัดโครงการฝึกอบรมให้กับผู้ฝึกงานต่างชาติ รวมถึงการจัดฝึกอบรมปฐมนิเทศ การฝึกอบรมภาษาญี่ปุ่นก่อนจัดส่งไปฝึกงานปฏิบัติ ณ สถานประกอบการต่าง ๆ ต่อไป

4. The International Technical Cooperation Center of the ILO Association of Japan, Incorporated องค์กรนี้จะรับผู้ฝึกงานตามโครงการ International Skill Development Training Scheme โดยการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวจะได้รับเงินอุดหนุนจาก Overseas Development Assistance. (ODA) ประมาณร้อยละ 75 และเงินจากค่าบำรุงสมาชิกของสถานประกอบการอีกร้อยละ 25 โครงการดังกล่าวนี้จะรับผู้ฝึกงานต่างชาติ เพื่อเข้ามาฝึกอบรมในด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งในปีพ.ศ.2536 มีผู้ฝึกงานต่างชาติเข้ามาฝึกงานกับองค์กรดังกล่าวจำนวน 206 คน เป็นผู้ฝึกงานจากไทย 45 คน

5. Association for International Manpower Development of Medium and Small Enterprises (IMM) เป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและช่วยเหลือด้านการพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างประเทศในกลุ่มสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่ง IMM จะเป็นองค์กรที่ประสานงานด้านการนำผู้ฝึกงานต่างชาติเข้าไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น และโครงการฝึกอบรมจะประกอบด้วยการปฐมนิเทศ การอบรมภาษา และการฝึกปฏิบัติงาน ณ สถานประกอบการ ขณะนี้ IMM ยังรับแค่ผู้ฝึกงานจากอินโดนีเซียเท่านั้น

### บทที่ 3

#### JITCO และผลการเจรจา

#### 1. องค์กรความร่วมมือการฝึกงานระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JAPAN INTERNATIONAL TRAINING COOPERATION ORGANIZATION : JITCO)

##### 1.1 ความเป็นมาของ JITCO

1) นายจ้างในประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดนโยบายห้ามนำเข้าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ โดยเด็ดขาด ขณะเดียวกันรัฐบาลญี่ปุ่นได้ถูกกดดันจากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ที่มีคนงานของคนลักลอบเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นอย่างผิดกฎหมาย โดยกล่าวหาว่านายจ้างญี่ปุ่นเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างชาติในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ เป็นเหตุให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องหาวิธีการผ่อนปรน โดยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือการฝึกงานระหว่างประเทศของญี่ปุ่นขึ้น (JITCO)

2) JITCO ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2534 โดยความร่วมมือของภาคเอกชนและรัฐบาลญี่ปุ่น ประกอบด้วย ภาคเอกชนมี สมาพันธ์องค์กรเศรษฐกิจ (keidanren) หอการค้า (Japan Chamber of commerce and industry) Japan Federation of Employees' Assosiaton (NIDDEIREN) Japan Association of Cooperate Executives (Keizai Diyukai) ภาครัฐบาล มีกระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม และกระทรวงการต่างประเทศ โดย JITCO มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organization)

##### 1.2 วัตถุประสงค์ของ JITCO

1) เพื่อสนับสนุนให้ความช่วยเหลือในการรับผู้ฝึกงานต่างประเทศ เข้าไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น

2) เพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พัฒนาทักษะ เพิ่มพูนความรู้ ด้านเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาประเทศ

3) เพื่อกำกับดูแลให้ผู้ฝึกงานต่างชาติได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม มีการฝึกฝนอย่างเป็นระบบ โดยไม่ให้ผู้ฝึกงานต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือผ่านนายหน้า

### 1.3 ภารกิจของ JTTCO

1) รวบรวม วิเคราะห์ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริม การฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นให้นายจ้างชาวญี่ปุ่นได้ทราบ

2) รวบรวมข้อมูลจากประเทศต่าง ๆ ที่ประสงค์จะจัดส่งบุคลากรเข้าไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยเดินทางไปเจรจากับประเทศที่ประสงค์จะจัดส่งบุคลากรไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น

3) บริการข้อมูลข่าวสารให้บริษัทนายจ้างและองค์กรที่รับผู้ฝึกงานทราบ (Receiving Organization)

4) ให้คำแนะนำช่วยเหลือผู้ฝึกงานด้านสุขภาพความปลอดภัย การประกันอุบัติเหตุและสุขภาพ

5) ติดตามผลการกลับเข้าทำงาน ภายหลังจากผู้ฝึกงานเดินทางกลับประเทศของตนแล้ว

### 1.4 รายได้ของ JTTCO

1) สิ้นทรัพย์พื้นฐาน 1 พันล้านเยน

2) ค่าสมัครเป็นสมาชิกตามจำนวนทุนของบริษัท

3) ค่าบริการที่ดำเนินการให้สมาชิกในแต่ละครั้ง

4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

## 2. การเจรจาระหว่าง JITCO กับฝ่ายไทย

การเจรจาเพื่อให้บรรลุข้อตกลงในอันที่จะดำเนินการให้ประเทศไทยสามารถจัดส่งคนงานไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นได้ โดยการเจรจามีขึ้นหลายครั้ง ทั้งในประเทศไทยและในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งผลการเจรจาของแต่ละครั้ง สามารถสรุปได้ดังนี้<sup>๓</sup>

**ครั้งที่ 1** ระหว่างวันที่ 12-14 กุมภาพันธ์ 2535 ที่กรมแรงงาน ประเทศไทย

**ผลการเจรจา** ทั้งสองฝ่าย (ฝ่ายไทยและฝ่ายญี่ปุ่น) ได้ตกลงในหลักการที่จะส่งเสริมให้มีการฝึกงานกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี และกำหนดให้มีการเจรจาเพื่อตกลงในรายละเอียดครั้งต่อไป โดยในครั้งแรกนี้ไม่มีการลงนามในบันทึกที่ฝ่ายญี่ปุ่นได้เตรียมมาด้วย

**ครั้งที่ 2** ระหว่างวันที่ 3-4 ธันวาคม 2535 ที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ประเทศไทย

**ผลการเจรจา** ฝ่าย JITCO ประสงค์จะให้ทางการไทยออกหนังสือรับรองลูกจ้างที่จะเดินทางไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นเป็นรายบุคคล เพื่อฝ่ายญี่ปุ่นจะใช้เป็นเอกสารประกอบการยื่นขออนุญาต และฝ่ายไทยยืนยันว่าไม่สามารถปฏิบัติตามที่ JITCO เสนอได้ พร้อมกับได้เสนอว่าจะรับรองในใบอนุญาตพาลูกจ้างไปฝึกงานฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษได้ ทั้งฝ่ายไทยยังเสนอให้ JITCO รับผู้ที่ผ่านการฝึกจากสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ไปฝึกงานตาม

---

<sup>๓</sup> เอกสารทางราชการที่ยังไม่สามารถเปิดเผยรายละเอียดได้ในขณะนี้

\* ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับผู้แทนของทั้งสองฝ่าย ขออนุญาตไม่เปิดเผย

โครงการของ JITCO ด้วย ฝ่ายญี่ปุ่นขอนำเรื่องกลับไปพิจารณาหรือที่ญี่ปุ่นอีกครั้ง ผลการเจรจาไม่มีการบันทึกข้อตกลงการเจรจา

**ครั้งที่ 3**

วันที่ 8 พฤษภาคม 2536 ฝ่ายญี่ปุ่นได้มาพบผู้แทนของฝ่ายไทยเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับโครงการฝึกอบรมด้านเทคนิคในลักษณะ "internship" ในโครงการ Technical Intern Training Program (TITP) โดยมีสาระสำคัญ คือ ผู้ที่ฝึกงานในญี่ปุ่นครบ 6 เดือนแล้ว อาจได้รับการคัดเลือกเป็น "technical intern" มีการทำสัญญาว่าจ้าง และสามารถปฏิบัติงานในญี่ปุ่นได้ อีก 1.5 เท่าของเวลาที่ฝึกงาน แต่เมื่อรวมกับระยะเวลาฝึกงานเดิมแล้วต้องไม่เกิน 2 ปี โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็น intern จะได้รับเงินเดือนและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานของญี่ปุ่น และฝ่ายญี่ปุ่นยังไม่สามารถยืนยันถึงอัตราค่าจ้างได้ ฝ่ายไทยรับทราบไว้เพื่อประกอบการพิจารณาในโอกาสต่อไป

**ครั้งที่ 4**

ระหว่างวันที่ 1-2 พฤศจิกายน 2536 ที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประเทศไทย

**ผลการเจรจา**

1. JITCO ยอมรับข้อเสนอของฝ่ายไทยในการลดระดับการศึกษาของผู้ฝึกงาน ซึ่งเดิมกำหนดให้จบมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นจบชั้นมัธยมศึกษา หรือม.6

2. ฝ่ายญี่ปุ่นจะได้จัดทำโครงการฝึกอบรมภาษาญี่ปุ่นเบื้องต้น ร่วมกับ “กรมการจัดหางาน” ในการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ฝึกงานก่อนเดินทางไปญี่ปุ่น เนื่องจากฝ่ายญี่ปุ่นต้องการให้ผู้ฝึกงานมีความรู้ภาษาญี่ปุ่นระดับพื้นฐานก่อน
3. อัตราเบี้ยเลี้ยงในประเทศญี่ปุ่นช่วงฝึกงานจะได้รับไม่ต่ำกว่าเดือนละ 40,000 เยน ที่พักอาหารฟรี หรือเดือนละ 80,000-90,000 เยน ที่พักฟรี แต่ต้องหาอาหารเอง
4. นายจ้างในประเทศญี่ปุ่นที่รับผู้ฝึกงาน จะเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายค่าประกันสุขภาพให้แก่ผู้ฝึกงาน
5. ฝ่ายไทยจะรับรององค์กรที่จะจัดส่งคนงานไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น ตามแบบหนังสือรับรอง (Letter of Recommendation) ที่ฝ่ายญี่ปุ่น (JITCO) เสนอ
6. จะมีการทบทวนบันทึกการเจรจาทุกปี และทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะพิจารณาแก้ไขถ้อยคำในร่างบันทึกการเจรจา โดยกำหนดนัดลงนามในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2536 ณ ประเทศญี่ปุ่น

**ครั้งที่ 5** วันที่ 19 พฤศจิกายน 2536 ที่ประเทศญี่ปุ่น

**ผลการเจรจา** ไม่มีการลงนามในบันทึกการเจรจา เนื่องจากฝ่ายไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศขอพิจารณาร่างบันทึกการเจรจาระหว่างไทยกับ JITCO เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายก่อนลงนาม

**ครั้งที่ ๑** วันที่ 26 มกราคม 2537 ที่กรมการจัดหางาน  
ประเทศไทย

**ผลการเจรจา** ฝ่ายไทยขอให้มีการบันทึกอัตราค่าเบี้ยเลี้ยงไว้ในบันทึก  
การเจรจาในอัตราไม่ต่ำกว่าเดือนละ 90,000 เชน ตามที่  
ได้เคยเจรจาไว้ ฝ่ายญี่ปุ่นแย้งกลับว่าบันทึกการเจรจาเป็น  
เพียงกรอบสาระความตกลงร่วมกัน ไม่มีรายละเอียดในเรื่อง  
ดังกล่าว อัตราเบี้ยเลี้ยงขึ้นอยู่กับบริษัทนายจ้างที่รับผู้  
ฝึกงาน และฝ่ายญี่ปุ่นเห็นว่าอัตราเบี้ยเลี้ยงเดือนละ  
80,000-90,000 เชน เหมาะสมแล้ว

วันที่ 8 มีนาคม 2537 กรมการจัดหางานได้เสนอความ  
เห็นต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าเบี้ยเลี้ยง  
ของผู้ฝึกงานที่จะได้รับในระหว่างฝึกงานในประเทศ  
ญี่ปุ่นเดือนละ 80,000-90,000 เชน เป็นอัตราที่ฝ่ายไทยนำ  
จะรับได้ เพื่อมิให้มีการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานใน  
ประเทศญี่ปุ่นต้องล่าช้าออกไป เห็นควรที่ฝ่ายไทยควรลง  
นามในบันทึกการเจรจากับฝ่ายญี่ปุ่น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ในขณะนั้น) ได้  
ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2537

**ครั้งที่ 7** วันที่ 31 มีนาคม 2537 ที่ประเทศญี่ปุ่น

**ผลการเจรจา** มีการลงนามในบันทึกการเจรจา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ส่งเสริมให้มีการจัดส่ง และรับผู้ฝึกงานจาก  
ประเทศไทย เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อเสริม  
สร้างมิตรภาพและความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่าง  
ญี่ปุ่นและไทย



2. JITCO จะดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการรับผู้ฝึกงานจากภาคเอกชนในประเทศไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น ภายใต้ขอบข่ายกิจกรรมของ JITCO และภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้บังคับในประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

- 1) คัดเลือกบริษัทและองค์กรที่จะรับผู้ฝึกงานซึ่งได้รับการยอมรับว่าเหมาะสมและเป็นผู้ให้ข้อมูลต่อกระทรวงแรงงานฯ ไทย เกี่ยวกับบริษัทหรือองค์กรที่รับผู้ฝึกงาน
- 2) จัดหาข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการฝึกงาน เ็นอนไข แผนและระบบ ตลอดจนสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ของบริษัทที่รับผู้ฝึกงาน เพื่อสนองตอบความต้องการของกระทรวงแรงงานฯ ไทย
- 3) จัดหาข้อมูลให้แก่กระทรวงแรงงานฯ ไทย เกี่ยวกับสถานภาพของการฝึกงานของผู้ฝึกงานต่างชาติ ซึ่งจะฝึกงานในบริษัทหรือองค์กรซึ่งระบุข้างต้นในประเทศญี่ปุ่นและสื่อจำเป็นอื่น ๆ
- 4) พยายามแก้ไขเหตุการณ์ และปัญหาเกี่ยวกับการฝึกงาน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในช่วงเวลาของการฝึก

3. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการของไทย จะดำเนินการเกี่ยวกับการจัดส่งผู้ฝึกงานตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ดังนี้

- 1) คัดเลือกองค์กรซึ่งมีความสามารถเหมาะสมในการจัดส่งผู้ฝึกงานและให้ข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทจัดส่งผู้ฝึกงานต่อ JITCO
  - 2) จัดหาข้อมูลให้ JITCO เกี่ยวกับแนวโน้มทางวิชาการ ระบบการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ฝึกงาน ระบบการออกใบอนุญาตและการฝึกงานในประเทศไทย ซึ่งสัมพันธ์กับการจัดส่งผู้ฝึกงานและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็น
  - 3) หาแนวทางร่วมกับองค์กร ซึ่งจัดส่งผู้ฝึกงานในการสร้างหลักประกันว่าผู้ฝึกงานจะเดินทางกลับประเทศไทย เมื่อสิ้นสุดการฝึกงาน
  - 4) จัดหาข้อมูลให้ JITCO เกี่ยวกับสถานการณ์จ้างงานและการใช้เทคโนโลยี ซึ่งได้รับจากการฝึกงานของผู้ฝึกงานที่ได้เดินทางกลับประเทศไทย ภายหลังจากสิ้นสุดการฝึกงานในประเทศไทยเรียบร้อยแล้ว
4. การตัดสินใจเกี่ยวกับการรับผู้ฝึกงานจะต้องมีการปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรจัดส่งผู้ฝึกงานกับองค์กรที่รับผู้ฝึกงาน และในการรับผู้ฝึกงานที่จะเข้าสู่โปรแกรมการฝึกหัดทำงาน (Technical Intern Training Program) จะต้องมีการหารือร่วมกัน ระหว่างสถานประกอบการที่จะรับกับตัวผู้ฝึกงาน

5. องค์กรที่รับผู้ฝึกงานจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเข้าเมืองและการรับรองผู้ลี้ภัย และกฎหมายหรือระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลใช้บังคับในประเทศญี่ปุ่น
6. การดำเนินการของ JTTCO และกระทรวงแรงงานเกี่ยวกับการรับผู้ฝึกงานจากประเทศไทย จะไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานตามโครงการฝึกงานสำหรับชาวต่างชาติ ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ระหว่างสองประเทศ รวมทั้งโครงการฝึกงาน ซึ่งจัดโดยรัฐบาลภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศ
7. ในการปรับปรุงโครงสร้างระบบฝึกงานแบบใหม่ ซึ่งแบ่งการฝึกงานออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงการฝึกงาน และช่วงการฝึกหัด ทำงานจริง (Trainee and Designated Activities) ดังนั้น คำว่า “ผู้ฝึกงาน” หมายความถึง ผู้ฝึกงานด้านเทคนิค และผู้ฝึกหัดทำงานจริง และคำว่า “การฝึกงาน” จึงหมายรวมถึง การฝึกหัดทำงานจริงด้วย

**ครั้งที่ 8** ระหว่างวันที่ 19-22 มิถุนายน 2537 ที่ประเทศญี่ปุ่น

**ผลการเจรจา** ฝ่ายไทยได้หารือถึงขั้นตอนการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงแต่ฝ่ายญี่ปุ่นแจ้งว่ากำลังรวบรวมข้อมูลของนายจ้างสถานประกอบการที่ต้องการรับผู้ฝึกงาน เมื่อเรียบร้อยแล้วจะแจ้งให้ฝ่ายไทย (กรมการจัดหางาน) ทราบ ภายใน 30 วัน

**ครั้งที่ 9** วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2538 ที่กรมการจัดหางาน  
ประเทศไทย

**ผลการเจรจา** ฝ่ายญี่ปุ่นได้นำผู้แทนของ IPM. (International Personnel Management) มาร่วมด้วย (โดย IPM. เป็นองค์กรที่จัดตั้ง  
ขึ้นในประเทศญี่ปุ่นที่ไม่แสวงหากำไร และได้รับการ  
รับรองจากกระทรวงแรงงานของญี่ปุ่น) เพื่อแจ้งให้ฝ่าย  
ไทยทราบว่า IPM. จะเป็นองค์กรรับผู้ฝึกงานจากไทย  
หรือ Receiving Organization ภายใต้โครงการ JITCO  
และในการติดต่อจัดส่งผู้ฝึกงานไปฝึกงานในประเทศ  
ญี่ปุ่น จำเป็นต้องมีองค์กรจัดส่ง หรือ Sending  
Organization IPM. จึงขอให้ฝ่ายไทย คือ กรมการจัดหา  
งาน พิจารณาคัดเลือกองค์กรจัดส่งที่เหมาะสมภายใต้  
เงื่อนไขที่ IPM. กำหนด

เมื่อการเจรจาได้ดำเนินการมาจนถึงครั้งที่ 9 ก็พอจะสรุปสาระสำคัญของ  
ผลการเจรจาได้ ดังนี้

1. การฝึกงานตามโครงการ JITCO มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี โดย  
แบ่งการฝึกออกเป็น 2 ช่วงคือ

1.1 ช่วงของการฝึกงาน ระยะเวลาประมาณ 6 เดือน โดยผู้เข้ารับ  
การฝึก จะถือวีซ่า “ฝึกงานหรือ Trainee-” ได้รับเบี้ยเลี้ยงในระหว่างการฝึกช่วงแรกไม่  
ต่ำกว่าเดือนละ 40,000 เยน อาหารและที่พักฟรี หรือเดือนละ 80,000-90,000 เยน ที่พัก  
ฟรี แต่อาหารหาเอง และนายจ้างญี่ปุ่น จะเป็นผู้จ่ายค่าประกันสุขภาพให้ผู้ฝึกงาน

1.2 ช่วงของการทำงานจริง จะมีระยะเวลาไม่เกิน 1-5 เท่าของ  
ช่วงฝึกงานแรก (ประมาณ 18 เดือน) ซึ่งช่วงนี้จะถือเป็น “Intern” (หากได้รับการคัด  
เลือก) และจะได้รับการปฏิบัติภายใต้กฎหมายแรงงานญี่ปุ่น

2. คุณสมบัติของผู้ฝึกงาน

2.1 ต้องเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการที่จะส่งไปฝึกงาน  
ไม่น้อยกว่า 6 เดือน

2.2 อายุระหว่าง 20-40 ปี

2.3 การศึกษาไม่น้อยกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น

2.4 ต้องได้รับการฝึกอบรมภาษา ญี่ปุ่น ก่อนออกเดินทาง

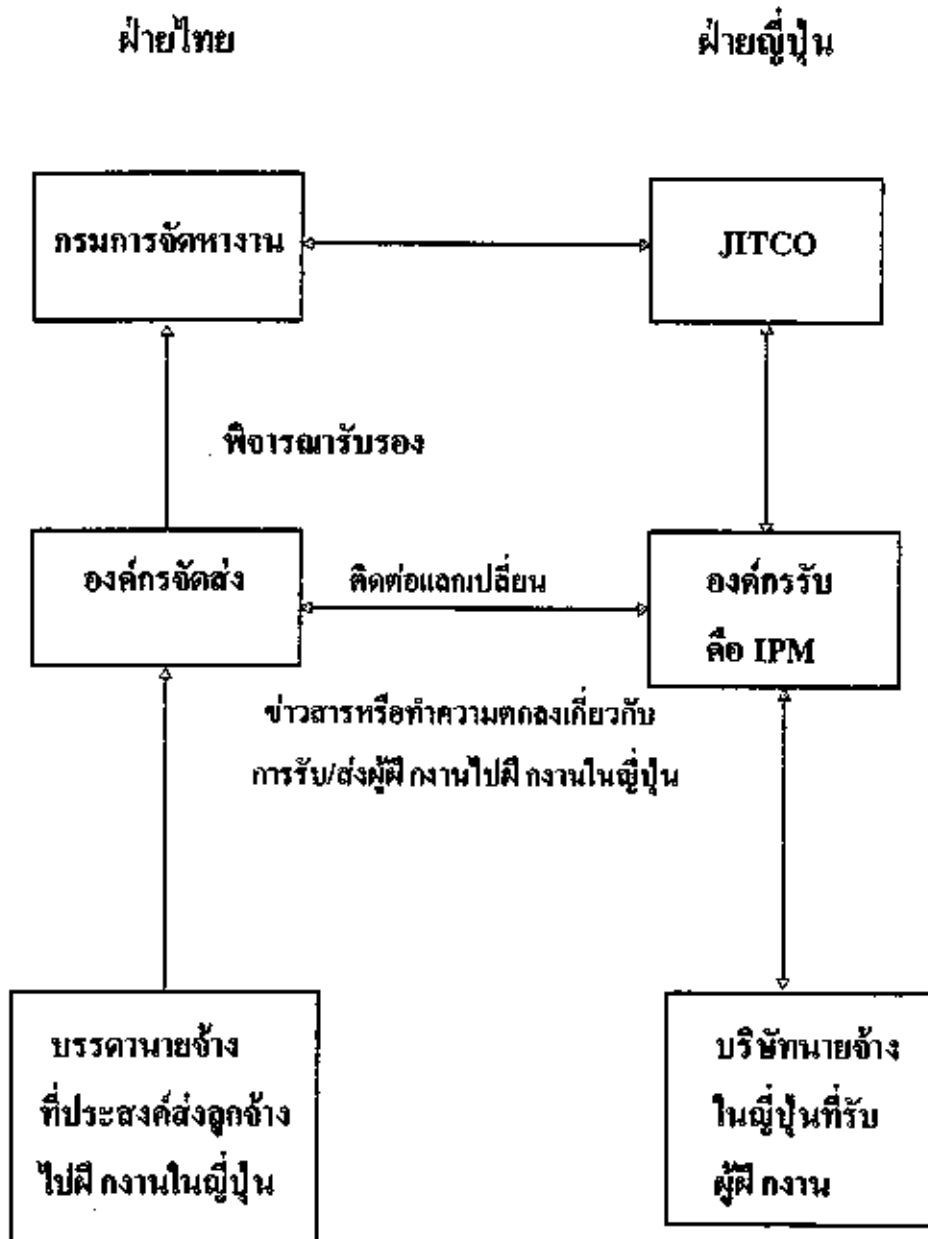
3. การไปฝึกงานของแรงงานไทยจะต้องผ่านองค์กรจัดส่ง (Sending Organization) ที่ทางราชการ (กรมการจัดหางาน) ได้คัดเลือกภายใต้เงื่อนไขของ IPM (International Personnel Management) ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรผู้รับผู้ฝึกงาน (Receiving Organization)

หลังจากนั้น กรมการจัดหางานได้ดำเนินการออกประกาศเชิญชวนผู้สนใจจะสมัครเป็นองค์กรจัดส่ง (Sending Organization) ผู้ฝึกงานไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น ภายใต้เงื่อนไขของ IPM. โดยผู้สนใจจะต้องเป็น "นิติบุคคล" ซึ่งกรมการจัดหางานได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2538 จนถึงวันที่ 30 มีนาคม 2538 มีนิติบุคคลสนใจยื่นใบสมัคร จำนวน 160 ราย ผลการตรวจสอบคุณสมบัติ มีนิติบุคคลที่ผ่านการพิจารณาคัดเลือก จำนวน 137 ราย แยกเป็นบริษัทจัดหางาน 117 ราย บริษัทจำกัด 14 ราย ห้างหุ้นส่วนจำกัด 4 ราย และสถานทดสอบฝีมือ 2 ราย ต่อมาได้มีการรับสมัครนิติบุคคลเพื่อคัดเลือกให้เป็นองค์กรผู้จัดส่งเพิ่มเติมอีก จนกระทั่งเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2538 กรมการจัดหางานได้ส่งใบสมัครของนิติบุคคลที่สนใจ จำนวน 170 ราย ให้ JTTCO พิจารณา และหาก JTTCO พิจารณาแล้วผลเป็นประการใด ให้แจ้งกรมการจัดหางานทราบ เพื่อชักได้ดำเนินการในส่วนอื่น ๆ ต่อไป จนถึง ณ วันนี้ JTTCO ก็ยังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้กรมการจัดหางานทราบว่า JTTCO ได้ตกลงใจเลือกนิติบุคคลใดเป็น Sending Organization เลย (ดูรายละเอียดลักษณะและขั้นตอนการจัดส่งลูกจ้างไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นภายใต้โครงการ JTTCO จากแผนภูมิที่ 1 และ 2)

012 ๐๖๖  
๓๒๑๑

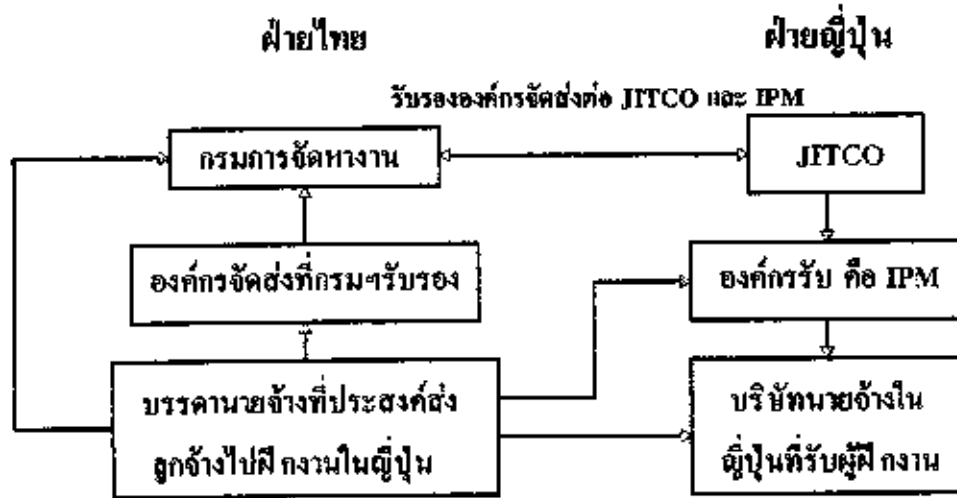
เลขเรียกหนังสือ	๓๒๐๑.๒
เลขทะเบียน	๕๖๘๖
วันที่	๓๑.๖.๒๕๓๕

**แผนภูมิที่ 1** แสดงลักษณะการจัดส่งผู้ปฏิบัติงานไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นภายใต้  
โครงการ JITCO

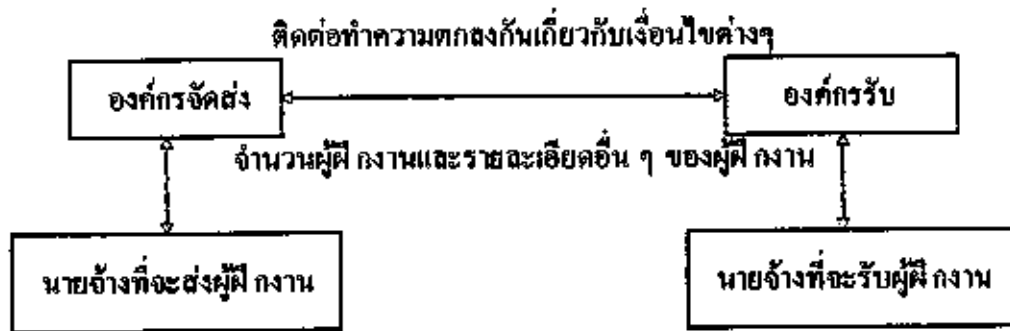


## แผนภูมิที่ 2 แสดงขั้นตอนการจัดส่งผู้ปฏิบัติงานไปทำงานในญี่ปุ่น

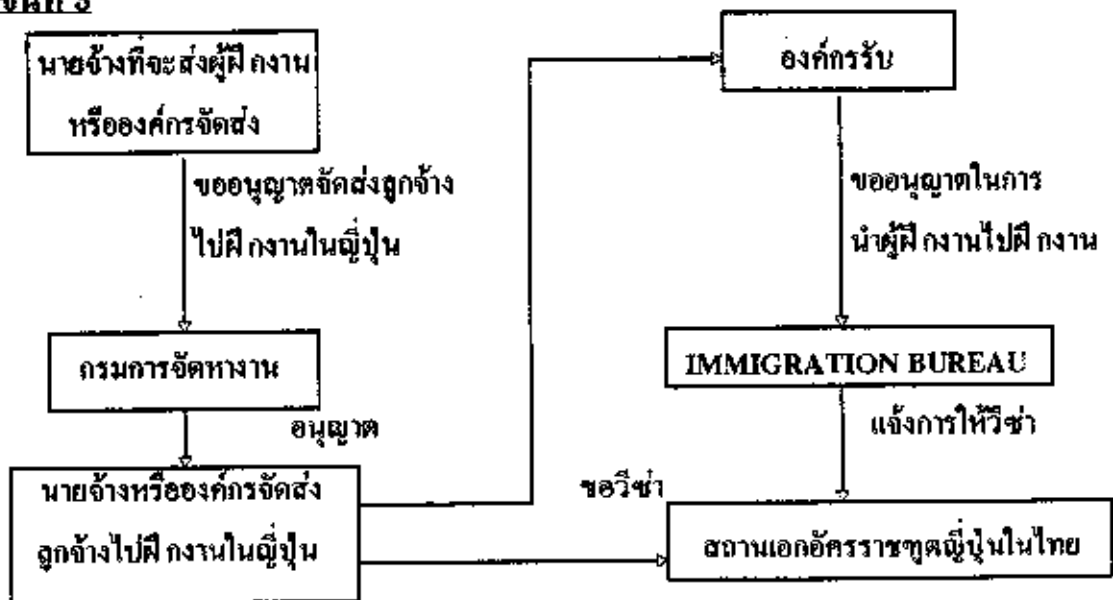
### ขั้นที่ 1



### ขั้นที่ 2



### ขั้นที่ 3



## บทที่ 4

### ขั้นตอนการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น และความเป็นไปได้ในการจัดส่ง

#### 1. ขั้นตอนการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในต่างประเทศ

ด้วยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 มาตรา 49 ทวิ บัญญัติว่า “การส่งลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการตามวัตถุประสงค์ของนายจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศให้ปฏิบัติดังนี้

(1) การส่งไปฝึกงานไม่เกินสี่สิบห้าวัน ต้องแจ้งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบ ตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนด ก่อนลูกจ้างเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

(2) กรณีตาม (1) ถ้าลูกจ้างได้รับเงินหรือประโยชน์ที่พึงได้รับในต่างประเทศต่ำกว่าอัตราและหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายก่อน

(3) การส่งไปฝึกงานเกินสี่สิบห้าวัน ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายก่อน

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง (2) หรือ (3) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การส่งลูกจ้างไปฝึกงานจะเรียกเก็บเงินหรือประโยชน์อื่นใดมิได้

นายจ้างซึ่งส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศต้องรับผิดชอบในการเดินทางกลับมาในราชอาณาจักรของลูกจ้าง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนด”

มาตรา 82 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 49 ทวิ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”



เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ในมาตรา 49 ทวิ จะพบว่า การจัดส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศสามารถแยกได้เป็น 2 กรณีคือ

**กรณีที่ 1** เป็นการจัดส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศไม่เกิน 45 วัน ต้องแจ้งให้อธิบดีกรมการจัดหางาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบก่อนเดินทาง

**และกรณีที่ 2** เป็นการจัดส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศเกิน 45 วัน ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายก่อน และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะส่งลูกจ้างไปฝึกงานได้

กรมการจัดหางานได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับแจ้งการส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ พ.ศ.2538 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2538 โดยกำหนดให้การส่งลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการตามวัตถุประสงค์ของนายจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศไม่เกิน 45 วัน ให้ยื่นแบบแจ้ง (จง.46) พร้อมหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบ ก่อนวันที่ลูกจ้างเดินทางออกนอกราชอาณาจักร โดยนายจ้างที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นแบบได้ ณ สำนักงานจัดหางานเขตพื้นที่ 9 แห่ง ทั่วกรุงเทพฯ ส่วนนายจ้างที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดอื่นให้ยื่นแบบได้ ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งหากหลักฐานครบถ้วนถูกต้อง และลูกจ้างจะได้รับเงินหรือประโยชน์อื่น ๆ ในต่างประเทศ ไม่ต่ำกว่าอัตราและหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะรับทราบและแจ้งผลให้นายจ้างทราบได้ ในวันที่ได้รับแจ้ง (ภายใน 1 วันทำการ)

สำหรับการจัดส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศเกิน 45 วัน กรมการจัดหางานได้มีประกาศกรมฯ เรื่อง หลักเกณฑ์การส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศและการส่งลูกจ้างเดินทางกลับ ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2538 โดยกำหนดให้

1. ระยะเวลาการฝึกงานต้องไม่เกิน 1 ปี
2. นายจ้างเป็นผู้ออกค่าเดินทางไป-กลับ ที่พัก และอาหารให้ในระหว่างฝึกงาน รวมทั้งการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย

3. เบี้ยเลี้ยงที่ลูกจ้างพึงได้รับในระหว่างฝึกงานในต่างประเทศ ต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่กำหนด ดังต่อไปนี้

- 1) ไม่น้อยกว่าเดือนละ 20,000 บาท สำหรับการฝึกงานในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และทวีปออสเตรเลีย
- 2) ไม่น้อยกว่าเดือนละ 12,500 บาท สำหรับการฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลี อิสราเอล และฮ่องกง
- 3) ไม่น้อยกว่าเดือนละ 8,000 บาท สำหรับการฝึกงานในสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย ซาอุดีอาระเบีย บาร์เรน ยูเออี โอมาน กาตาร์ คูเวต และลิเบีย
- 4) ไม่น้อยกว่าเดือนละ 6,000 บาท สำหรับการฝึกงานในประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากประเทศที่ได้ระบุไว้ข้างต้น

4. นายจ้างต้องรับผิดชอบในการส่งลูกจ้างกลับประเทศไทย เมื่อครบกำหนดสัญญาฝึกงานหรือเมื่อลูกจ้างไม่ประสงค์จะฝึกงานต่อไป อาจเนื่องจากไม่ได้รับการปฏิบัติตามสัญญา หรือเมื่อเกิดภาวะสงคราม วิกฤติการณ์ทางการเมือง หรือภัยธรรมชาติ ที่อาจเกิดความไม่ปลอดภัย

5. นายจ้างต้องรายงานการเดินทางกลับของลูกจ้างภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างเดินทางกลับถึงประเทศไทย ตามแบบที่อธิบดีกำหนด

นอกจากนี้การส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ นายจ้างจะเรียกเก็บเงินหรือประโยชน์อื่นใดจากลูกจ้างไม่ได้ ซึ่งหากฝ่าฝืนอาจมีความผิดทางอาญา โดยระวางโทษจำคุก 3-10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 60,000-200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(รายละเอียดของแบบ จง.46 และ จง.44 รวมทั้งหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก)

2. ขั้นตอนการจัดส่งคนงานไทย (ลูกจ้าง) ไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายเข้าเมืองของประเทศญี่ปุ่น อนุญาตให้คนต่างชาติเข้าเมือง เพื่อทำงานได้ใน 13 สาขาอาชีพ คือ

1. Professor
2. Artist
3. Journalist
4. Investor and Business Manager
5. Legal and Accounting Service
6. Medical Service
7. Researcher
8. Instructor
9. Engineer
10. Intra-Company Transferee
11. Entertainer
12. Skilled Labour
13. Trainee

ในความหมายของ “ผู้ฝึกงาน (Trainee)” ย่อมมิใช่ “ลูกจ้าง (Employee)” ดังนั้น นายจ้างหรือสถานประกอบการญี่ปุ่นที่รับผู้ฝึกงานต่างชาติ จึงไม่อาจทำสัญญาจ้างงานกับผู้ฝึกงานได้ ผู้ฝึกงานจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานของญี่ปุ่น และการขออนุญาตให้คนต่างชาติเข้าไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น สามารถกระทำได้ดังนี้

1. กรณีนายจ้างในประเทศญี่ปุ่น (บริษัทแม่) ประสงค์จะรับผู้ฝึกงาน ซึ่งเป็นลูกจ้างของบริษัทในเครือที่ตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ บริษัทผู้รับผู้ฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นจะเป็นผู้ขอวีซ่าให้ผู้ฝึกงานและการตรวจคนเข้าเมือง จะอนุญาตตามประเภทคนงานบริษัทภายในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นไปตาม “Intra-Company Transferee”

2. กรณีนายจ้างที่ไม่มีบริษัทในเครื่องตั้งอยู่ในต่างประเทศ ประสงค์จะรับผู้ฝึกงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองญี่ปุ่นจะอนุญาตต่อเมื่อ

2.1 ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่เป็นสมาชิก JITCO

2.2 มีหนังสือรับรองจากรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลของประเทศที่จะส่งผู้ฝึกงาน โดยรับรองว่าผู้ฝึกงานมีประสบการณ์ตรงตามสาขาที่จะไปฝึกงาน และผู้ฝึกงานจะเดินทางกลับประเทศของตน เพื่อเข้าทำงานในอาชีพหรือตำแหน่งเดิม หรือมีงานรองรับตรงตามสาขาที่ผู้ฝึกงานได้ฝึกมา

### 8. ความเป็นไปได้ในการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JITCO

นับตั้งแต่ที่ฝ่ายไทยและฝ่ายญี่ปุ่นได้เริ่มการเจรจาเพื่อหาข้อสรุปในการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JITCO ซึ่งคณะผู้แทนของฝ่ายไทยประกอบด้วยตัวแทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และคณะผู้แทนของฝ่ายญี่ปุ่นประกอบด้วยตัวแทนของ JITCO ซึ่งการเจรจาได้ผ่านมาเป็นลำดับจนครั้งหลังสุด เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2538 และนับเป็นครั้งที่ 9 ที่ทางผู้แทนของ JITCO ได้นำผู้แทนของ IPM. (International Personnel Management) เข้าร่วมเจรจาคืบ และได้อธิบายว่าฝ่ายไทยจะต้องมีองค์กรจัดส่ง (Sending Organization) เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกผู้ฝึกงาน โดยองค์กรของฝ่ายไทยจะต้องมีคุณสมบัติภายใต้เงื่อนไขที่ IPM. กำหนด กรมการจัดหางานในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทย จึงได้ดำเนินการออกประกาศรับสมัครนิติบุคคลที่สนใจจะดำเนินการเป็นองค์กรจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น และสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดได้ รวมทั้งหมดออกประกาศรับสมัคร 4 ครั้ง มีนิติบุคคลที่สนใจสมัครเพื่อคัดเลือกเป็นองค์กรจัดส่งจำนวน 170 ราย แยกเป็น บริษัทจัดหางาน 138 ราย สภาองค์กรนายจ้าง 1 ราย สภาองค์กรลูกจ้าง 1 ราย สถาบันทดสอบฝีมือแรงงาน 3 ราย โรงเรียน 1 ราย มูลนิธิ 1 ราย และอื่น ๆ อีก 25 ราย (ดูรายละเอียดรายชื่อนิติบุคคลที่สมัครเป็นองค์กรจัดส่งได้ในภาคผนวก)

โดยที่ข้อกฎหมายพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 มาตรา 49 ทวิ และกฎกระทรวงแรงงานฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2538) กำหนดให้การส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศให้นายจ้างส่งลูกจ้าง ซึ่งทำงานในกิจการตามวัตถุประสงค์ของนายจ้างไปฝึกงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ฝีมือในการทำงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แต่ผู้ที่ยื่นขอสมัครเป็นองค์กรจัดส่ง (Sending Organization) ไม่มีลูกจ้างเป็นของตนเองที่จะส่งไปฝึกงานในต่างประเทศ รวมทั้งไม่สามารถส่งลูกจ้างของนายจ้างอื่นไปฝึกงานตามกฎหมายได้เช่นเดียวกัน เพราะหากนายจ้างรายใดที่มีลูกจ้างและต้องการจัดส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศก็สามารถกระทำได้ด้วยตนเองอยู่แล้ว เนื่องจากกฎหมายได้อนุญาตให้สามารถทำได้โดยไม่ต้องผ่านนายจ้างอื่นหรือองค์กรอื่น และที่สำคัญคือ กฎหมายห้ามมิให้เรียกเก็บเงินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ฝึกงาน ผู้ฝ่าฝืนย่อมมีความผิด ดังนั้นองค์กรจัดส่งจึงมีสภาพเป็น NON-PROFIT ORGANIZATION โดยปริยาย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนิติบุคคลที่ยื่นสมัครเป็นองค์กรจัดส่ง มีบริษัทจัดหางานกว่าร้อยสามสิบบริษัท จึงไม่น่าจะเป็นไปได้ว่าบริษัทจัดหางานจะไม่คิดค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนงานที่ประสงค์จะไปฝึกงานในญี่ปุ่น ดังนั้น เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2539 กรมการจัดหางานจึงออกประกาศยกเลิกนิติบุคคลที่ยื่นสมัครเป็นองค์กรจัดส่งคนงานไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยสิ้นเชิง

จากการเจรจาระหว่างไทยและญี่ปุ่น เพื่อพิจารณาหาข้อสรุปการจัดส่งคนงานไปฝึกงาน จำนวน 9 ครั้งที่ผ่านมา เริ่มตั้งแต่วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 ถึงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2538 รวมเวลาประมาณ 3 ปีเศษ ผลการเจรจามีความคืบหน้ามากขึ้นลำดับ แต่ผลในทางปฏิบัติไม่สามารถจัดส่งคนงานไทยเข้าไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JITCO ได้แม้แต่รายเดียว

ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายของทั้งสองประเทศ และในระหว่างที่มีการเจรจาที่ผ่านมาก็มิได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมาพิจารณา แต่จะเจรจาทาริอกันถึงในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายและแนวปฏิบัติในการจัดส่งของแต่ละฝ่าย ซึ่งโดยแท้จริงแล้วทั้งสองฝ่ายต่างมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอยู่ก่อนแล้ว กล่าวคือ ฝ่ายญี่ปุ่นมีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือเข้าไปทำงานเกี่ยวกับงานเสี่ยงอันตราย งานสกปรก ที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานท้องถิ่น แต่ติดขัดที่กฎหมายเข้าเมืองอนุญาตให้เฉพาะแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือเข้าไปทำงานได้ รัฐบาลญี่ปุ่นเองก็ได้กำหนดนโยบายห้ามนำเข้าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ เนื่องจากเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อปัญหาสังคม ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนให้มีการจ้างแรงงานสตรีและผู้สูงอายุเข้าทำงาน การจะแก้ไขปัญหาคาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ จึงออกมาในรูปแบบ “การฝึกงาน” แทน ในขณะที่ฝ่ายไทยก็มีความต้องการที่จะเปิดตลาดแรงงานญี่ปุ่นให้ได้ เนื่องจากมีแรงงานไทยจำนวนมากที่ให้ความสนใจและต้องการจะเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น ทั้งที่รู้ว่าขณะนี้ประเทศญี่ปุ่นยังไม่สามารถเดินทางเข้าไปทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายได้ ก็ยังมีแรงงานไทยลักลอบเดินทางเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก จนเกิดขบวนการจัดส่งแรงงาน (เถื่อน) ผิดกฎหมายเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น โดยคิดค่าบริการ (ค่าหัว) ถึงรายละ 100,000-200,000 บาท ซึ่งก็ยังมีคนงานสนใจที่จะไป ดังที่ปรากฏเป็นข่าวการหลอกลวงคนงานอยู่เสมอ ๆ

ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบการส่งคนไปฝึกงาน ระหว่างระบบที่เป็นอยู่  
ปัจจุบันกับระบบภายใต้ JTTCO

เงื่อนไข	ระบบปัจจุบัน <sup>*</sup>	ภายใต้ JTTCO
1. คุณสมบัติ ผู้ฝึกงาน	<ul style="list-style-type: none"><li>- เป็นลูกจ้างบริษัทขนาดใหญ่ มี เครือข่าย หรือบริษัทแม่ในญี่ปุ่น</li><li>- อายุ ไม่จำกัด</li><li>- การศึกษาไม่จำกัด</li><li>- อาจเคยมีประสบการณ์ฝึกงานใน ญี่ปุ่นมาแล้วก็ได้</li><li>- ไม่บังคับการเตรียมตัว</li><li>- สุขภาพร่างกายจิตใจสมบูรณ์</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- เป็นลูกจ้างมาแล้วไม่ต่ำกว่า 6 เดือน</li><li>- อายุระหว่าง 20-40 ปี</li><li>- ไม่ต่ำกว่า 9 ปี</li><li>- ต้องไม่เคยเข้าร่วมโครงการฝึกงาน ในญี่ปุ่นมาก่อน</li><li>- ผ่านการฝึกเตรียมการและรับรอง ความสามารถในการใช้ภาษาญี่ปุ่น</li><li>- สุขภาพร่างกายจิตใจสมบูรณ์</li></ul>
2. ค่าตอบแทน	<ul style="list-style-type: none"><li>- ไม่ต่ำกว่า 50,000 เยน/เดือน อาหาร-ที่พักฟรี</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 30,000-40,000 เยน/เดือน ให้ที่พัก-อาหารฟรี หรือ 80,000-90,000 เยน/เดือน ที่พักฟรี แต่ซื้ออาหารเอง</li></ul>
3. ระยะเวลา	<ul style="list-style-type: none"><li>- 9 เดือน ถึง 12 เดือน</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 6 เดือน ถึง 24 เดือน</li></ul>
4. ข้อผูกมัด	<ul style="list-style-type: none"><li>- สัญญาผูกมัดในการกลับมาทำงาน กับนายจ้างเดิม</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- หนังสือรับรองนายจ้างที่ส่ง ลูกจ้างไปฝึกงาน</li></ul>
5. ความคุ้มครอง	<ul style="list-style-type: none"><li>- ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แรงงานญี่ปุ่น เช่น ทำงานล่วงเวลา แต่ไม่ได้รับค่า ล่วงเวลา</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ญี่ปุ่นเมื่อรับเข้า INTERNSHIP แล้ว</li></ul>

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน, 2536.

\*หมายเหตุ ระบบปัจจุบัน หมายถึง นายจ้างในประเทศไทยที่ญี่ปุ่นถือหุ้นส่งคนไปฝึกงานกับ  
บริษัทในเครือในญี่ปุ่น

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JITCO ที่ได้มีการเจรจากันมาระหว่างฝ่ายไทยและฝ่ายญี่ปุ่น เป็นเวลากว่า 3 ปี ในที่สุดก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ด้วยสาเหตุสำคัญคือ ข้อจำกัดของกฎหมายของทั้งสองฝ่ายซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ทั้งที่ความต้องการของทั้งสองฝ่ายสอดคล้องกัน กล่าวคือ ฝ่ายญี่ปุ่นต้องการแรงงาน (ไร้ฝีมือ) เข้าไปทำงานในรูปของการฝึกงาน ฝ่ายไทยก็ต้องการจัดส่งคนงานไป (ทำงาน) ฝึกงานเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เราสามารถพิจารณาได้จาก ปัจจุบันมีแรงงานต่างชาติที่ลักลอบทำงานในประเทศญี่ปุ่นถึง 300,000 คน แม้ประเทศญี่ปุ่นจะมีกฎหมายห้ามแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้าไปทำงาน และมีนโยบายสนับสนุนให้นายจ้างญี่ปุ่นจ้างแรงงานสตรีและแรงงานสูงอายุท้องถิ่นก็ตาม แต่ประเทศญี่ปุ่นเองก็ยังดำเนินนโยบายแบบ “หรีดข้างหนึ่ง” คือยังยินยอมหรือไม่เข้มงวดกับแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าไปทำงานในตำแหน่งงานที่ขาดแคลน เช่น งานก่อสร้าง งานเลี้ยงอันตราย และงานสกปรก

ดังนั้นทั้งไทยและญี่ปุ่น จึงต้องพยายามหาข้อสรุปเพื่อให้ความต้องการของทั้งสองฝ่ายบรรลุผล อาจจำเป็นถึงขั้นต้องแก้ไขกฎหมายของแต่ละฝ่ายเพื่อให้การจัดส่งแรงงานเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นได้ ไม่ว่าจะในรูปของผู้ฝึกงาน (Trainee) หรือในรูปของลูกจ้าง (Employee) ก็ตาม หากพิจารณาจากข้อจำกัดทางกฎหมายแล้ว ฝ่ายไทยจะสามารถแก้ไขได้ไม่ยากนัก ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่าจะส่งเสริมให้คนหางานเดินทางไปทำงานในต่างประเทศหรือไม่ และเห็นว่าสมควรจะเปิดตลาดแรงงานญี่ปุ่นหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการฝึกงานไว้เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 49 ทวิ ที่กำหนดว่า “การส่งลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการตามวัตถุประสงค์ของนายจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศให้ปฏิบัติดังนี้...” ประกอบกับความหมายของคำว่า “ฝึกงาน” ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว



กำหนดว่า “ฝึกงาน” หมายความว่า “นายจ้างส่งลูกจ้างไปรับการเพิ่มพูนความรู้ ฝีมือ ภาษา ทักษะหรือทักษะในการทำงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น” ดังนั้น การไปฝึกงานในการดำเนินการของ JITCO จึงไม่น่าจะเข้าข่ายหรือตรงกับความหมายของกฎหมายไทย แต่กระนั้นก็ตามฝ่ายไทยควรที่จะได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนซึ่งถึงการเดินทางไปฝึกงานของแรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น เนื่องจาก Prof. Hiroshi Komai แห่งมหาวิทยาลัยสุคุบะ ประเทศญี่ปุ่น ได้เสนอผลงานวิจัย เรื่อง “ผู้ฝึกงานต่างชาติในญี่ปุ่น เป็นแรงงานค่าจ้างถูกแอบแฝงหรือไม่” (Are Foreign Trainees in Japan Disguised Cheap Labourers?) ในการสัมมนาทางวิชาการ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2534 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งให้ข้อสรุปว่า : ผู้ฝึกงานชาวต่างชาติที่เดินทางเข้าไปในประเทศญี่ปุ่น เป็นกำลังแรงงานต่างชาติที่เข้าไปแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่รุนแรงในญี่ปุ่นได้ และการใช้ระบบการฝึกงานในการนำแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นนั้น ทำให้นายจ้างญี่ปุ่น สามารถประหยัดต้นทุนการผลิตในด้านปัจจัยแรงงานได้เป็นอย่างดี เพราะผู้ฝึกงานจะได้รับ “เบี้ยเลี้ยง” ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่แรงงานท้องถิ่นได้รับ

## 2. ข้อเสนอแนะ

ในการดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายไทยที่จะต้องร่วมเจรจากับฝ่ายญี่ปุ่น โดยตัวแทนของ JITCO ในการหาข้อสรุปถึงการจัดส่งแรงงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงเจตนาที่แท้จริงของคู่เจรจา เพราะเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ และเป็นปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรงในขณะนี้ ถึงแม้กฎหมายของประเทศจะห้ามแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้าไปทำงาน แต่ญี่ปุ่นโดยเฉพาะกลุ่มนายจ้างขนาดกลางและขนาดเล็กที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานมากกว่ากลุ่มนายจ้างขนาดใหญ่ ได้พยายามที่จะหา “ช่องทาง” หรือ “เล่ห์ขบาตี” จากการนำเข้าแรงงานไปเป็นลูกจ้าง (Employee) ก็เปลี่ยนเป็นนำเข้าแรงงานไปเป็นผู้ฝึกงาน (Trainee) แทน โดยอ้างว่าเพื่อที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อการ

ถ่ายทอดและเพิ่มพูนเทคโนโลยี สำหรับให้แรงงานที่เข้าไปฝึกงานนำความรู้ที่ได้รับกลับไปพัฒนาประเทศของตน แต่โดยแท้จริงแล้วผู้ฝึกงานก็คือผู้ที่เข้าไปทำงานให้แก่ นายจ้างสถานประกอบการของญี่ปุ่น ชำร่าย ยังได้รับ “เบี้ยเลี้ยง” แทน “ค่าจ้าง” เสียอีก

ดังนั้น ในที่สุดแล้วไม่ว่า ไทยจะต้องส่งคนงานไปในรูปของผู้ฝึกงานหรือไม่ก็ตาม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเน้นการเจรจาในเรื่องของผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ฝึกงานของไทยพึงจะได้รับให้ได้ประโยชน์สูงสุด

-----

## บรรณานุกรม

กรมการจัดหางาน. บรรยายสรุปต่อราชการ พ.ศ.2538. (เอกสารเขียนเล่ม)

สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. ตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ  
สิงหาคม 2539. (เอกสารเขียนเล่ม)

สำนักงานแรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น. ข้อมูลของสำนักงาน.  
28 ธันวาคม 2538. (เอกสารเขียนเล่ม)

เจริญศรี มงคลวิบูลย์. “การประเมินผลการอบรมคนหางานก่อนเดินทางไป  
ทำงานในต่างประเทศของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย”  
วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

ชายน่า ภาววิมล. “การบริหารและบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน”  
สารนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.



๖  
12.05.6  
๖426๓  
2540

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



05686

ความเป็นไปในวารจัดส่ง