



เรื่อง

ความเป็นไปได้ในการจัดส่งคนงานไทยไปปฏิบัติงานในประเทศญี่ปุ่น  
โดยผ่านองค์กร JITCO

ผลงานของ

นายวันชัย ผดุงสุภโดย

ผู้ขอประเมินตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกรม  
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



3  
12.05.6  
426ก  
2540

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



05686

ความเป็นไปได้ในการจัดส่ง

**ผู้ขอประเมิน**

**นายวันชัย ผดุงศุกโล**

**ตำแหน่งที่ขอประเมิน**

**ผู้ตรวจราชการกรม**

**(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)**

**ผลงานหมายเลข 8**

**ชื่อเรื่อง** ความเป็นไปได้ในการจัดส่งคนงานไทย  
ไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นโดยผ่าน  
องค์กร JITCO

**ลักษณะ** งานด้านวิเคราะห์นโยบายและแผน

## บทคัดย่อ

ตลาดแรงงานของไทยส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในแถบเอเชีย ในรอบปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2539) มีแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยถูกต้องตามกฎหมายทั้งสิ้น 184,760 คน และยังคงมีแรงงานไทยอีกเป็นจำนวนมากที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่มีการจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูง จะเป็นที่น่าสนใจของแรงงานเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการเดินทางไปทำงานจะกระทำโดยผิดกฎหมายหรือต้องลักลอบเข้าไปทำงาน เช่น ตลาดแรงงานญี่ปุ่น เพราะตลาดแรงงานญี่ปุ่นยังไม่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเดินทางเข้าไปทำงาน ดังเช่นที่เรจะได้พบข่าวการหลอกลวงและจับกุมผู้ที่กระทำการจัดส่งคนงานไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผิดกฎหมายอยู่เป็นประจำ .

ประเทศญี่ปุ่น เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูงที่สุด มีสภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างจะดีมาก ดังนั้นในระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจะมีการขาดแคลนแรงงานที่เป็นงานสกปรก เสี่ยงอันตราย และงานที่ค่อนข้างยากลำบาก หรือต้องทำงานกลางแจ้ง เนื่องจากแรงงานญี่ปุ่นไม่นิยมหรือต้องการจะทำ จึงส่งผลให้มีแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศใกล้เคียงต่าง ๆ ลักลอบเข้าไปทำงานดังกล่าว แรงงานไทยก็เป็นส่วนหนึ่งที่เดินทางลักลอบเข้าไปทำงาน รัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องแก้ไขปัญหการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ จึงได้หาทางออกด้วยการ สนับสนุนส่งเสริมให้มีโครงการจัดส่งคนงานเข้าไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นภายใต้โครงการต่าง ๆ หลายโครงการ อาทิ โครงการของ YAVADA โครงการ JTTCO โครงการ ATOS และอื่น ๆ โดยได้กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าไปฝึกงาน ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้มีการเจรจากับฝ่ายญี่ปุ่นในการที่จะจัดส่งคนงานเข้าไปฝึกงานด้วย และได้เลือกเจรจากับผู้แทนของโครงการ JTTCO หรือ Japan International Training Cooperation Organization ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา

ผู้เขียนในฐานะข้าราชการประจำสังกัดกรมการจัดหางาน และได้มีส่วนร่วมในการเจรจาด้วยในบางครั้ง จึงสนใจที่จะทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JITCO ที่ได้มีการเจรจาตลอด 3 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2535-2538) และมีการเจรจารวม 9 ครั้ง ตั้งแต่เมื่อครั้งยังเป็นกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และมาถึงกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ผลการศึกษาพบว่าการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JITCO ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมายของทั้ง 2 ประเทศ กล่าวคือ ตามกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองของญี่ปุ่น อนุญาตให้แรงงานต่างชาติ เฉพาะแรงงานฝีมือเท่านั้น ที่จะเดินทางเข้าไปทำงานได้ (แต่แรงงานไทยส่วนใหญ่ที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศจะเป็นแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ) ส่วนของประเทศไทยก็มีข้อจำกัดในกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 มาตรา 49 ทวิ และประกอบกับคำจำกัดความของคำว่า “ฝึกงาน” จึงทำให้ไม่สามารถจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JITCO ได้ แต่ในอนาคตอันใกล้ญี่ปุ่นได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขบางอย่าง และฝ่ายไทยก็ได้เสนอข้อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงาน เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้ต่อไป

โดยที่ทั้งนี้และทั้งนั้นไม่ว่าไทยจะจำเป็นต้องจัดส่งคนงานไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นในรูปของ “ผู้ฝึกงาน” หรือไม่ก็ตาม การเจรจาระหว่างฝ่ายไทยและฝ่ายญี่ปุ่น จำเป็นต้องหยิบยกผลประโยชน์ของ “ผู้ฝึกงาน” พึ่งได้รับมา เป็นหัวข้อสำคัญในการเจรจา ทั้งนี้เนื่องจาก “ผู้ฝึกงาน” จะได้รับเพียง “เบี้ยเลี้ยง” เป็นค่าตอบแทน และไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานของญี่ปุ่น ในขณะที่ “ลูกจ้าง” จะได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คนงานญี่ปุ่นได้รับ และยังได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานด้วย

-----

## คำนำ

ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ประกอบกับกฎหมายและนโยบายของประเทศ ไม่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ เดินทางเข้าไปทำงาน มาตรการหนึ่งที่ญี่ปุ่นได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าไป “ฝึกงาน” ในประเทศญี่ปุ่นได้ โดยมีองค์กรต่าง ๆ หลายองค์กรในญี่ปุ่นที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนนายจ้างในการรับผู้ฝึกงานจากต่างประเทศเข้าไปฝึกงานกับนายจ้างสถานประกอบการของญี่ปุ่น เช่น YAVADA หรือ JTTCO เป็นต้น และในขณะที่ประเทศไทยเอง ก็มีความต้องการที่จะเปิดตลาดแรงงาน ญี่ปุ่น ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานไทยเป็นจำนวนมากสนใจที่จะเดินทางไปทำงานในประเทศ ญี่ปุ่น ทั้งสองฝ่ายจึงได้มีการประสานงานระหว่างกันจนสามารถเปิดการเจรจาหารือ ผู้แทนฝ่ายไทยกับผู้แทนขององค์กร JTTCO ในการพิจารณาหาข้อสรุปในการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กรของ JTTCO และได้ดำเนินการเจรจากันมาตลอดเวลา 3 ปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535-2538) รวมการเจรจาไปแล้ว 9 ครั้ง แต่ยังไม่สามารถจัดส่งคนงานไปฝึกงานได้แม้แต่รายเดียว

ผู้เขียนในฐานะข้าราชการกรมการจัดหางาน และได้มีโอกาสเข้าร่วมการเจรจาดังกล่าวในบางครั้ง จึงสนใจที่จะศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JTTCO เพื่อจักได้หาข้อสรุปถึงความเป็นไปได้ดังกล่าว และนำไปใช้ประโยชน์ในการเจรจากับฝ่ายญี่ปุ่นต่อไปในอนาคต ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อประโยชน์ของแรงงานไทยจำนวนมากที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ  
สังคม (นายคั่น จันทรปาน) ท่านอธิบดีกรมการจัดหางาน (นางนิทัศน์ วีระวิทย์) และ  
อดีตผู้บังคับบัญชาทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้โอกาสและสนับสนุนผู้เขียนตลอดมา และขอ  
ขอบคุณเพื่อนข้าราชการกรมการจัดหางานทุกท่านที่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำเอกสาร  
ฉบับนี้

นายวันชัย ผดุงศุภโล

พฤษภาคม 2540

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	- ก -
คำนำ	- ค -
สารบัญ	- จ -
สารบัญตาราง	- ช -
สารบัญแผนภูมิ	- ซ -
สารบัญภาคผนวก	- ฌ -
บทที่ 1	
บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	9
ขอบเขตและวิธีการศึกษา	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
นิยามศัพท์	9
การนำเสนอ	10
บทที่ 2	
สถานการณ์ด้านแรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น	11
สภาพทั่วไป	11
สถานการณ์ด้านแรงงานต่างชาติ	12
คนไทยในประเทศญี่ปุ่น	14
การฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น	17

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3	
JITCO และผลการเจรจา	19
องค์กรความร่วมมือการฝึกงานระหว่างประเทศ	
ของญี่ปุ่น (JITCO)	19
การเจรจาระหว่าง JITCO กับฝ่ายไทย	21
บทที่ 4	
ขั้นตอนการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงาน	
ในประเทศญี่ปุ่น และความเป็นไปได้ในการจัดส่ง	32
ขั้นตอนการจัดส่งคนงานไทยไปฝึกงานใน	
ต่างประเทศ	32
ขั้นตอนการจัดส่งคนงานไทย (ลูกจ้าง)	
ไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น	35
ความเป็นไปได้ในการจัดส่งคนงานไทย	
ไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านองค์กร JITCO	36
บทที่ 5	
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	40
บทสรุป	40
ข้อเสนอแนะ	41
ภาคผนวก	43
บรรณานุกรม	74



## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงจำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงาน ในต่างประเทศเกินกว่าประเทศละ 100,000 คน/ปี	3
2	แสดงการเปรียบเทียบการส่งคนไปฝึกงานระหว่าง ระบบที่เป็นอยู่ปัจจุบันกับระบบภายใต้ JTTCO	39

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1	แสดงลักษณะการจัดส่งผู้ฝึกงานไปฝึกงาน ในประเทศญี่ปุ่นภายใต้โครงการ JITCO	30
2	แสดงขั้นตอนการจัดส่งผู้ฝึกงานไปฝึกงาน ในญี่ปุ่น	31

## สารบัญภาคผนวก

	หน้า
- ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง รับสมัครองค์กร จัดส่งผู้ฝึกงาน ไปประเทศญี่ปุ่น ลงวันที่ 1 มีนาคม 2538	44
- ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง ขยายเวลารับสมัคร องค์กรจัดส่งผู้ฝึกงาน ไปประเทศญี่ปุ่น ลงวันที่ 13 มีนาคม 2538	45
- ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง ขยายเวลาอื่นใบสมัคร องค์กรจัดส่งผู้ฝึกงาน ไปประเทศญี่ปุ่น ลงวันที่ 28 มีนาคม 2538	46
- ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง รับสมัครองค์กรจัดส่ง ผู้ฝึกงาน ไปประเทศญี่ปุ่นเพิ่มเติม ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2538	47
- รายชื่อผู้สมัครเป็นองค์กรจัดส่งผู้ฝึกงาน จำนวน 170 ราย	48
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2538) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดลูกจ้างไปฝึกงานใน ต่างประเทศ ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2538	54

### สารบัญภาคผนวก (ต่อ)

	หน้า
- ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการรับแจ้ง การส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ พ.ศ.2538 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2538	56
- แบบ จง.46 และเอกสารประกอบ	57
- ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง หลักเกณฑ์การส่ง ลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ และการส่งลูกจ้าง เดินทางกลับ ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2538	63
- แบบ จง.44 และเอกสารประกอบ	65