

Hollow State? : A Case Study of Privately-run Elderly Residences in Japan

Abstract

The hollow state is a concept that many public administration scholars consider significant yet view with caution (Rhodes, 1993; Peters, 1994; Milward & Provan, 2000, 2003; Skelcher, 2000; Prakorn, 2017b). This is because state functions as well as public service delivery are performed by quasi non-governmental organizations (Quangos), private companies, and non-profit organizations, gradually increasing to the point that the state's roles are significantly diminished. With the private sector participating more and more in the delivery of public services, will it create hollow state conditions as scholars in public administration are concerned about? Researchers have explored the management of elderly residences provided by the private sector in Japan. Our findings are as follows. One, while the role of the private sector in delivering social services is increasing, this phenomenon will not lead to hollow state problems as scholars believe and worry about due to market mechanisms and state regulations. Two, the private sector has entered the business of elderly residences due to the fact that there are the elderly that are willing to pay extra for better services. Therefore, the private sector will take care of those that have ability and are willing to pay and then leave those that are unable to pay or do not want to pay to the state. Three, the most common strategy of private sector residence service is health prevention in order to keep the elderly healthy as long as possible because the residence does not provide medical services. This will save the government money on curative care that can be used at a later time. In conclusion, the concern about the hollow state when it comes to social service functions has not taken place yet in Japan—the private sector is not replacing state functions even as its role in delivering social services is increasing. Instead, the private sector is helping to lessen the burden of the public sector by servicing medium to high-income residents. As a result, the Thai government should learn from and adopt the experiences of Japan in order to adjust and minimize the burden of the public sector in regard to the management of the elderly, which is considered an extremely important challenge for Thailand as it is about to enter an aged society by 2026.

Key words

Japan, public administration, aged society, privately-run elderly residence, hollow state

1. บทนำ

เป็นที่เข้าใจกันมาตลอดว่าการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมโดยเฉพาะในภารกิจประเภทสังคมสงเคราะห์นั้น เป็นหน้าที่ที่ต้องดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ และใช้การบริหารจัดการด้วยแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยมภายใต้พาราโดม OPM (การบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า หรือ Old Public Management) ซึ่งหมายถึง การที่รัฐเป็นผู้จัดบริการสาธารณะเอง (ปกรณ, 2558) ด้วยหลักการที่ว่า เป็นภารกิจที่ไม่สามารถแสวงหากำไรได้ และมีคุณลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) ไม่มีคู่แข่ง (nonrivalrous) ไม่สามารถแยกผู้ใช้ได้ (nonexcludable) (Weimer และ Vining, 2017) เช่น การทูต ทหาร ตำรวจ ในภารกิจด้านความมั่นคงหรือบริการสาธารณสุขสำหรับคนมีรายได้น้อย งานด้านสังคมสงเคราะห์ ซึ่งมีปัญหาในเรื่องของการกระจายรายได้ (income distribution) ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องทำการจัดสรรใหม่ (redistribution) เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม (Stiglitz, 2000) เช่น การดูแลผู้สูงอายุเนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้ และภาคเอกชนไม่ค่อยให้ความสนใจมากนักเนื่องจากยากที่จะมีผลกำไร

อย่างไรก็ตามด้วยบริบทโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การแก้ไขปัญหาสังคมดังกล่าวไม่ได้มีหน่วยงานของรัฐจัดบริการเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป โดยพิจารณาได้จากการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่พกผู้สูงอายุของภาคเอกชนในประเทศญี่ปุ่น เนื่องมาจากความต้องการสินค้าและบริการที่รองรับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามกฎอุปสงค์และอุปทานของเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นได้ก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (super-aged society) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ด้วยเหตุที่

ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น อัตราการตายลดลง ในขณะที่อัตราการเกิดของประชากรลดลง ส่งผลให้ผู้สูงอายุที่มีความต้องการที่พักอาศัยพร้อมการดูแลจากคนภายนอก ครอบครัวซึ่งเดิมหมายถึงหน่วยงานของรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น สินค้าและบริการที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุเริ่มมีคุณลักษณะเป็นสินค้าเอกชน (private goods) มากขึ้น เพราะเริ่มมีคู่แข่ง (rivalrous) และสามารถแยกคนใช้ได้ (excludable) (Weimer และ Vining, 2017)

ประเด็นสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้คือการนำแนวคิดทฤษฎีที่ว่าด้วยรัฐกลวง (Hollow State) ซึ่งเป็นแนวคิดและปรากฏการณ์ที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์หลายคน (Rhodes, 1993; Peters, 1994; Milward และ Provan, 2000 และ 2003; Skelcher, 2000; ปกรณ, 2560b) ได้กล่าวถึง โดยสาระสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐกลวง คือ การที่บทบาท ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐเริ่มเปลี่ยนไปอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรูปแบบอื่น ๆ หรือภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ (Quangos¹) หน่วยงานภาคเอกชน (private organizations) หน่วยงานภาคประชาสังคมที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit or government organizations /social enterprises) จนรัฐแทบจะไม่เหลือภารกิจที่จะทำอีกต่อไป หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐถูกกลืนกินไปเรื่อย ๆ จนกลวง ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นความพยายามที่จะตอบคำถามวิจัยที่ว่า “รัฐกลวงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และอย่างไร” โดยวิเคราะห์จากกรณีศึกษาที่พกผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นที่ชื่อว่า Smart Community ที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานภาคเอกชนซึ่งนับได้ว่าเป็นการเข้ามาจัดบริการสาธารณะประเภทสังคมสงเคราะห์แทนภาครัฐ เพื่อสะท้อนว่าภาครัฐหมดบทบาท – ภารกิจที่ต้องดำเนินการเองแล้วหรือไม่ อย่างไร

¹ เป็นตัวย่อของ Quasi Non-Governmental Organization ซึ่งหมายถึงหน่วยงานในกำกับของรัฐที่รัฐกำกับดูแลในระยะที่เอื้อมถึง (Arm's Length)

2. การทบทวนวรรณกรรม

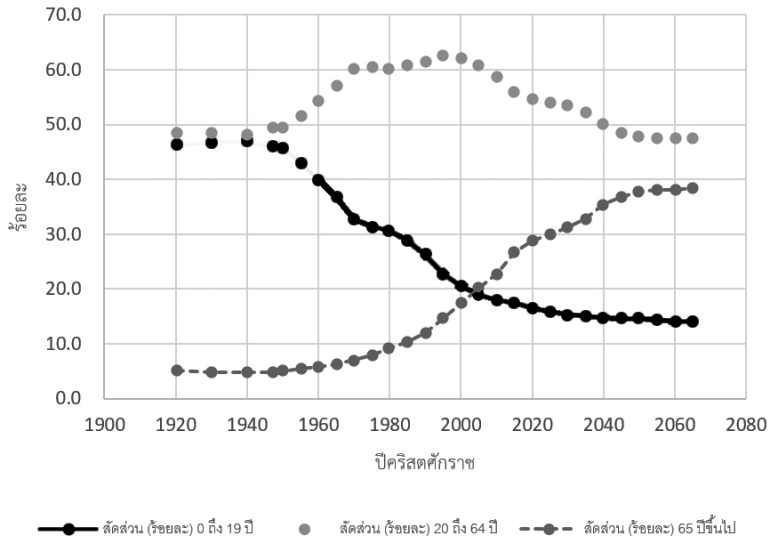
จากข้อมูลการสำรวจสำมะโนประชากรของ ประเทศญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2017 (Statistics Bureau, MIAC, 2017) พบว่า จำนวนผู้สูงอายุของ ประเทศญี่ปุ่นที่มีอายุมากกว่า 65 ปี มีจำนวนมากถึง 35 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.7 จากจำนวน ประชากรของญี่ปุ่นทั้งหมดที่มีอยู่ประมาณ 127 ล้านคน ซึ่งเกินเกณฑ์การเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอดที่กำหนดไว้ว่าต้องมีจำนวนผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 65 ปีมากกว่า ร้อยละ 21 ไปมากพอสมควรและยังมีแนวโน้มที่จะมี จำนวนผู้สูงอายุมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคตอันใกล้ เนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีด้านสุขภาพ โดย เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่น มีร้อยละของผู้สูงอายุในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ดูตาราง 1) จากตาราง 1 เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะ พบว่า ในปี ค.ศ. 2015 ประชากรสูงอายุ (อายุตั้งแต่ 65 ปี

ขึ้นไป) ของประเทศญี่ปุ่นจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 26.6 ในขณะที่ประชากรวัยทำงานจะอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 55.9 ซึ่งหมายความว่าประชากรวัยทำงาน 2.1 คนจะต้องรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุ 1 คน แต่จาก ตัวเลขประมาณการในปี ค.ศ. 2050 จะพบว่า จำนวนประชากรวัยทำงานมีแนวโน้มที่จะลดลงไป อยู่ที่ร้อยละ 47.8 แต่จำนวนประชากรสูงอายุกลับ สูงขึ้นถึงร้อยละ 37.7 (แผนภาพ 1) ทำให้อัตราสวน ของประชากรวัยทำงานต่อประชากรสูงอายุ เปลี่ยนแปลงจาก 2.1 : 1 มาเป็นประชากร วัยทำงาน เพียง 1.27 คนที่จะต้องรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุ จำนวน 1 คน หรือ 1.27 : 1 ซึ่งสอดคล้องกับ ประมาณการประชากรของประเทศญี่ปุ่นที่มีจำนวน ลดลงไปเรื่อย ๆ จนเหลือที่ประมาณ 80 ล้านคนใน ปี ค.ศ. 2060 หลังจากเคยมีจำนวนสูงสุดในปี ค.ศ. 2008 (Arai et.al., 2014)

ตาราง 1 โครงสร้างทางด้านอายุของแต่ละประเทศ

ประเทศ	ค.ศ. 2015			ค.ศ. 2050 (ประมาณการ)		
	0 - 14 ปี	15 - 64 ปี	65 ปีขึ้นไป	0 - 14 ปี	15 - 64 ปี	65 ปีขึ้นไป
ญี่ปุ่น	12.6	60.7	26.6	10.6	51.8	37.7
อิตาลี	13.7	63.9	22.4	13.0	51.9	35.1
เกาหลี	14.0	72.9	13.1	11.4	53.4	35.1
เยอรมัน	12.9	65.9	21.2	12.4	55.2	32.3
จีน	17.2	73.2	9.6	13.5	58.9	27.6
แคนาดา	16.0	67.9	16.1	14.9	58.7	26.4
ฝรั่งเศส	18.5	62.4	19.1	16.8	56.9	26.3
สหราชอาณาจักร	17.8	64.5	17.8	16.6	58.7	24.7
สวีเดน	17.3	62.8	19.9	17.4	58.8	23.8
บราซิล	23.0	69.1	7.8	15.0	62.2	22.8
สหรัฐอเมริกา	19.0	66.3	14.8	17.5	60.3	22.2
รัสเซีย	16.8	69.9	13.4	17.7	61.4	20.9
อินเดีย	28.8	65.6	5.6	19.1	67.1	13.7

ที่มา: *Statistical handbook of Japan. (2017, 14)*



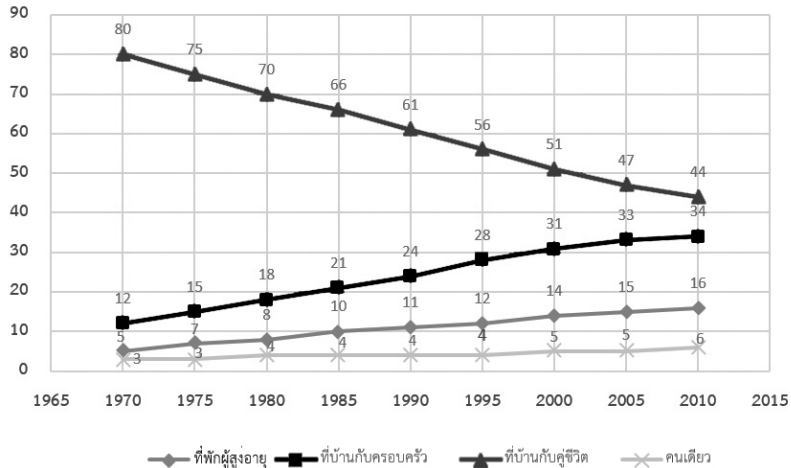
แผนภาพ 1 ประมาณการประชากรแยกตามกลุ่มอายุของประเทศญี่ปุ่น

ที่มา: Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications, *Population Census of Japan* and National Institute of Population and Social Security Research, *Population Projections for Japan: 2016-2065*. (อ้างใน Population Statistics of Japan, Population by Age ตาราง 2.9 Actual and Projected Population by Age 1920-2065.

สำหรับรูปแบบการใช้ชีวิตและการพักอาศัยของผู้สูงอายุญี่ปุ่น เมื่อพิจารณาจากแผนภาพ 2 จะพบว่าการอาศัยอยู่ที่บ้านกับคู่ชีวิตลดลงเรื่อยๆ จากร้อยละ 80 ในปี ค.ศ. 1970 จนกระทั่งเหลือเพียงร้อยละ 44 ใน 30 ปีต่อมาหรือในราวปี ค.ศ. 2000 ขณะเดียวกันจะพบว่าการใช้ชีวิตและการพักอาศัยของผู้สูงอายุญี่ปุ่นมีการขยายเพิ่มสูงขึ้นใน 2 รูปแบบสำคัญ ได้แก่ การอาศัยอยู่กับครอบครัว และการอาศัยอยู่ในที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งหากวิเคราะห์จากบริบทปัจจุบันซึ่งได้แก่ การที่ผู้สูงอายุชาวญี่ปุ่นอายุยืนขึ้น การแต่งงานลดลงและการมีบุตรน้อยลงหรือการไม่

แต่งงาน มีผลทำให้ชาวญี่ปุ่นอยู่อาศัยในรูปแบบครอบครัวลดน้อยลง เมื่อประกอบกับสวัสดิการประกันการดูแลระยะยาว² (LTCI) ที่ผู้สูงอายุสามารถใช้เงินกองทุน LTCI ในการดูแลคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การเลือกพักอาศัยในสถานที่ที่จัดไว้เฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ น่าจะเป็นทางเลือกที่ได้รับความนิยมสูงสุดในอนาคต ดังนั้นบริการจัดที่พักอาศัยให้แก่ผู้สูงอายุจึงเริ่มมีความสำคัญและจำเป็นมากขึ้นเรื่อยๆ และส่งผลให้เกิดตัวแสดงเพิ่มขึ้นจากที่รัฐมีบทบาทแต่เพียงลำพังมายาวนานในอดีตที่ผ่านมา (Ikegami et. al., 2014; ปกรณ์, 2560)

² ผู้สนใจการประกันการดูแลระยะยาว (Long-term Care Insurance: LTCI) สามารถศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก ปกรณ์ ศิริประกอบ (2560a) และสุวัฒนา เลิศมโนรัตน์ (2546)



แผนภาพ 2 รูปแบบการพักอาศัยของผู้สูงอายุ

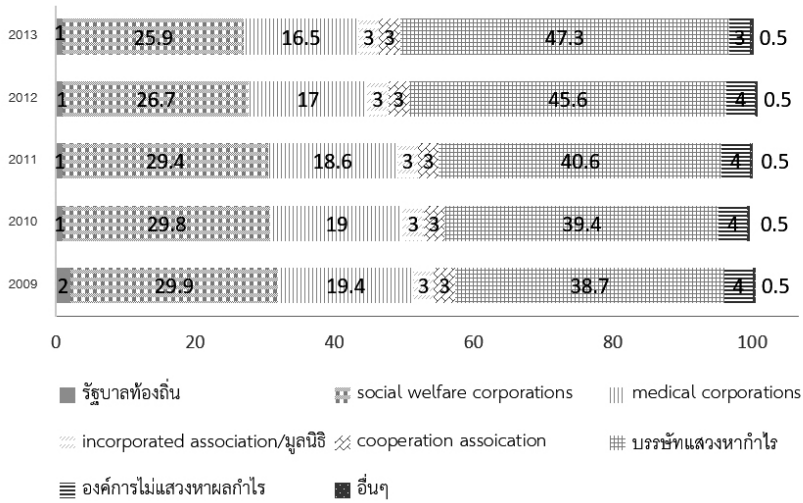
ที่มา: UNESCAP (2013, น.14)

2.1 ข้อมูลที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

การจัดบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น เดิมรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการจากร้อยละ 2 ในปี ค.ศ. 2009 และลดลงเหลือเพียงแค่ร้อยละ 1 ในปี ค.ศ. 2013 ในขณะที่หน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไร ไม่ว่าจะเป็น Social Welfare Corporations ที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ Tokuyo (ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ได้รับงบประมาณช่วยเหลือในการดูแลระยะยาวแก่ผู้สูงอายุ) และ Medical Corporation ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ Roken³ (ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุเพื่อดูแลสุขภาพระยะยาว) และ Ryoyo (โรงพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแลระยะยาว) โดยที่ทั้ง Social Welfare Corporations และ Medical

Corporation จัดเป็นหน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไร (UNESCAP, 2015) มีสัดส่วนที่ลดลงเช่นเดียวกัน โดยในส่วนของ Social Welfare Corporations ลดเหลือร้อยละ 29.9 ในปี ค.ศ. 2009 เหลือร้อยละ 25.9 ในปี ค.ศ. 2013 หรือในส่วนของ Medical Corporation ก็ลดลงจากร้อยละ 19.4 ในปี ค.ศ. 2009 เหลือเพียงร้อยละ 16.5 ในปี ค.ศ. 2013 ในขณะที่หน่วยงานภาคเอกชนแบบแสวงหาผลกำไร (private organizations) ได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 38.7 ในปี ค.ศ. 2009 เป็นร้อยละ 47.3 หรือเกือบครึ่งของที่พักผู้สูงอายุทั้งหมดของประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 2013 ซึ่งจากค่าสถิติดังกล่าวนี้สะท้อนถึงการเกิดสภาวะรัฐกลวงมากขึ้นเรื่อย ๆ รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพ 3

³ ผู้สนใจเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่าง Tokuyo Roken และ Ryoyo สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากปรกรณ์ ศิริประกอบ (2560a)



แผนภาพ 3 การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนรูปแบบของหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ
ที่มา: UNESCAP (2015, น. 45)

2.2 ระบบการจัดการบริการทางเลือก (alternative service delivery system)

การจัดการบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยเริ่มมีความหลากหลายมากขึ้น พิจารณาจากงานวิจัยของปรกรณ์ ศิริประกอบ (2560a) ซึ่งได้ยกตัวอย่างของการจัดการบริการทางเลือกจากหน่วยงานที่หลากหลายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานแบบไม่แสวงหากำไร (Non-profit Organization: NPO) ว่าได้เข้าร่วมจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุ เช่น Red Cross Society ได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้จัดบริการสาธารณะ ทั้งในเรื่องของ Day Care, Day Service และ Roken บริษัท Ishiue ซึ่งเป็นหน่วยงานไม่แสวงหากำไร (NPO) เปิดให้บริการด้านที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุทั้งในรูปแบบ Day Service และอพาร์ทเมนต์สำหรับผู้สูงอายุหลายแห่ง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ เช่น เทศบาล Koshigaya ได้สนับสนุนงบประมาณในการสร้างศูนย์สุขภาพ Hinoki-So Senior

Citizen's Center พร้อมทั้งให้การสนับสนุนงบประมาณอีกประมาณ 200 ล้านบาทต่อปี แต่ในการบริหารจัดการนั้น เทศบาลได้ outsource ให้ Social Welfare Corporation เป็นผู้บริหารจัดการศูนย์สุขภาพ Hinoki-So Senior Citizen's Center แทน โดยการ outsource นี้เทศบาลกำหนดให้มีการประกวดราคาทุก ๆ 5 ปี เพื่อคัดเลือกหน่วยงานที่มีความเหมาะสมมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นดังกล่าวของปรกรณ์ ศิริประกอบ (2560a) ไม่ได้กล่าวถึงการให้บริการที่พักอาศัยของผู้สูงอายุของหน่วยงานแสวงหากำไรซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสำคัญเป็นกรณีศึกษา โดยในปัจจุบัน (2561) ภาครัฐญี่ปุ่นยังไม่มียุทธศาสตร์หรือมาตรการในการช่วยเหลือทางด้านงบประมาณให้กับการจัดการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของบริษัทเอกชนแต่อย่างใด (จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโครงการ) ดังนั้นบริษัทเอกชนที่มีความสนใจในธุรกิจที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุจึงจำเป็นต้องบริหารจัดการโดยใช้กลไกทางการตลาดคือเงิน

รายได้จากการซื้อบริการของลูกค้าโครงการเท่านั้น ทำให้โครงการ Smart Community เข้ามามีบทบาทในการแข่งขันการจัดบริการกับภาครัฐและหน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไรตามแนวคิดการอุปถัมภ์กลไกทางการตลาดในการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันในการจัดบริการตามแนวคิดภายใต้ค่านิยมของพาราโดม NPM (ปกรณ, 2558)

2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐกลวง

นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์หลายคนใช้คำว่า “รัฐกลวง” เป็นอุปมาอุปไมย (metaphors) ในการอธิบายการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบัน (Rhodes, 1993; Peters, 1994; Milward และ Provan, 2000 และ 2003) ในความหมายที่แตกต่างกันแต่มีบทสรุปที่มีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

R.A.W. Rhodes (1994) นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของสหราชอาณาจักร กล่าวถึงรัฐกลวงด้วยคำว่า the hollowing out of the state และให้นิยามว่า “ภาครัฐของสหราชอาณาจักรกำลังถูกกัดกร่อนหรือกลืนกิน (The British State is being eroded or eaten away) (หน้า 138)” โดยวลีดังกล่าวของ Rhodes หมายถึง 4 แนวโน้มดังต่อไปนี้

1. การขายกิจการของรัฐให้กับเอกชนและการจำกัดขอบเขตและรูปแบบการแทรกแซงของรัฐ
2. การสูญเสียหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นไปให้กับระบบการจัดบริการทางเลือก (เช่น หน่วยงานรูปแบบ agencies)
3. การสูญเสียหน้าที่ของรัฐบาลสหราชอาณาจักรไปให้กับสหภาพยุโรป
4. การจำกัดวิสัยทัศน์ของเจ้าหน้าที่รัฐผ่านการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) โดยการให้ความสำคัญกับภาระรับผิดชอบในการบริหารจัดการและการควบคุมทางการเมืองที่ชัดเจนขึ้นผ่านความแตกต่างระหว่างการเมืองและการบริหารที่ชัดเจนขึ้น (Rhodes, น 138-139)

นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์สหรัฐอเมริกา B. Guy Peters (2000) ได้แบ่งรัฐกลวง (the hollow state) ออกเป็น 3 ระดับด้วยกัน คือ

1) ระดับใหญ่ (The Macro Level): การสูญเสียความชอบธรรม รัฐกลวงคือการที่ประชาชนไม่มั่นใจศักยภาพในการปกครองของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายและเก็บภาษี ทำให้ผู้บริหารประเทศ เช่น Ronald Reagan และ Margaret Thatcher ตัดสินใจปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐตามค่านิยมภายใต้พาราโดม NPM

2) ระดับกลาง (The Meso-Level) : การกระจายการจัดบริการ รัฐกลวงเป็นการเปลี่ยนจากเดิมที่รัฐเป็นผู้จัดบริการทางตรงไปสู่การจัดบริการโดยการขายกิจการภาครัฐให้กับเอกชน (privatization) และการยกเลิกการควบคุม (deregulation) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโดยไม่ใช้หน่วยงานภาครัฐซึ่งเกิดขึ้นในทศวรรษ 1980 โดยรัฐเริ่มกระจายอำนาจไปให้กับหน่วยงานในระดับล่างรวมถึงการให้หน่วยงานกึ่งภาครัฐ (quasi-governmental organizations) เป็นผู้จัดบริการแทนโดยมีเป้าหมายในการสร้างเสถียรภาพทางการเงินแต่ก็แลกมาด้วยการสูญเสียความชอบธรรมของภาครัฐไป โดยเฉพาะในประเด็นที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐแต่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่รัฐ

3) ระดับเล็ก (The Micro-Level) : การเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐ รัฐกลวงเกิดจากแรงกดดัน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตัวเหมือนพนักงานบริษัทเอกชนที่เน้นการบริการลูกค้าซึ่งส่งผลกระทบต่อวิสัยทัศน์ในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ที่ควรให้ความสำคัญกับภารกิจของรัฐซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของลูกค้า ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความขัดแย้งในตัวเอง นอกจากนี้แรงกดดันทางการเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจและวิสัยทัศน์ที่ลดน้อยลง เพราะการเมืองมีอิทธิพลต่อการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รัฐทั้งข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองก็เข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจของข้าราชการประจำ

นอกจากนี้ Peters (2000) มองว่ารัฐในอนาคตจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ (decentralized) และการขายกิจการภาครัฐให้กับเอกชน (privatized) เพราะการให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพเหนือกว่าการรับผิดชอบและการตอบสนอง ค่านิยมทางการตลาดเข้ามาแทนที่ค่านิยมการบริการสาธารณะ การควบคุมและการประสานงานยากขึ้นแต่กลับต้องการเป้าหมายเชิงประสิทธิภาพที่มากขึ้น ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหารัฐกลวง คือการให้ความสำคัญกับการบังคับใช้การรับผิดชอบ การควบคุมการแข่งขัน การประสานงาน และการรับประกันว่าบริการสาธารณะมีขึ้นเพื่อประชาชน

Skelcher (2000) มองว่ารัฐกลวง (The hollowed-out state) เป็นผลที่เกิดมาจากปัญหาของรัฐทำงานเกินพิกัด (overloaded state) โดยได้สรุปความเรื่องรัฐกลวงจากงานของ B. Guy Peters (1993, 1997) และ R.A.W. Rhodes (1994, 1996, 1997) ออกมาเป็น 4 ประเด็นหลักดังต่อไปนี้ (Skelcher, น. 5-8)

1) การสูญเสียความชอบธรรมของรัฐบาล เนื่องจากการบริหารจัดการภาครัฐไม่บรรลุความคาดหวังของพลเมืองแต่กลับต้องการงบประมาณจากประชาชนมากขึ้น พลเมืองไม่สนับสนุนความต้องการและนโยบายของรัฐบาลยิ่งทำให้เกิดปัญหารัฐกลวง ภาครัฐจึงต้องเลือกใช้เครื่องมือทางนโยบายให้เหมาะสมกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป

2) การนำเอาการปฏิรูปตามค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPM (New Public Management) มาดำเนินการ ค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPM เป็นการนำเอาแนวคิดการตลาดมาใช้โดยมีตัวแบบจากสหราชอาณาจักรในช่วงการบริหารของนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher และประธานาธิบดี Ronald Reagan ของสหรัฐอเมริกาประกอบกับนโยบายที่องค์การระหว่างประเทศ อาทิ World Bank และ

International Monetary Fund (IMF) ที่กำหนดให้กับประเทศกำลังพัฒนาต้องปฏิบัติตาม ที่เน้นการลดขนาดเน้นการกำกับดูแลแทนการจัดบริการทางตรง และใช้กลไกทางการตลาดในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยการใช้หน่วยงานประเภท Quangos จัดบริการและเปิดช่องทางให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ทำให้หน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐลดลงและเป็นสาเหตุให้รัฐกลวง

3) ความกดดันที่มาจากนักการเมือง (ด้านบน) และที่มาจากพลเมือง (ด้านล่าง) มีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่รัฐ โดยนักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งมีอิทธิพลในการพัฒนาและการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น โดยการแต่งตั้งที่ปรึกษาจากภายนอกที่มีความสามารถและมีปรัชญาทางการเมืองที่ตรงกันเข้ามาช่วยในการบริหาร ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้วิจารณ์และอิทธิพลที่น้อยลงกว่าเดิม ในขณะที่พลเมืองก็เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น

4) ผลกระทบของสถาบันระหว่างชาติและภูมิภาคที่มีต่อรัฐชาติ รัฐชาติถูกท้าทายจากการเกิดขึ้นขององค์การระหว่างประเทศและภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรป (European Union) จึงก่อให้เกิดการโอนถ่ายนโยบาย เช่น การเงินและการค้า การยุติธรรม และนโยบายสังคมและสิ่งแวดล้อมออกไปให้กับองค์การรูปแบบนี้ ทำให้รัฐชาติยังมีความกลวงมากขึ้น

ในขณะที่ Milward & Provan (2000) ใช้คำว่ารัฐกลวงเป็นอุปสรรคในการอธิบายถึง “การที่ภาครัฐอาศัยการจ้างเหมาบริการหน่วยงานไม่แสวงหากำไร และบริษัทที่แสวงหากำไรมากขึ้นในการจัดสินค้าและบริการที่ได้รับงบประมาณจากผู้เสียภาษี (Milward & Provan, 2000, น. 362)” โดยให้ความสำคัญกับการแยกแยะระหว่างภาครัฐกับการบริการที่รัฐให้งบประมาณสนับสนุนออกจากกัน โดยความหมายของรัฐกลวงของ Milward & Provan ประกอบด้วย

1) การแยกระหว่างภาครัฐกับการบริการที่รัฐให้งบประมาณสนับสนุน กล่าวคือ การกระจายอำนาจจากแหล่งที่มาของงบประมาณที่มีการไหลลงมาหลายลำดับชั้น ซึ่งเมื่อลงไปถึงการจัดบริการก็จะเป็นหน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไรหรือบริษัทเอกชนที่เป็นลำดับชั้นล่าง ๆ

2) การผลิตบริการร่วมกัน ในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐเพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถที่จะจัดบริการที่มีประสิทธิภาพให้กับประชาชนในทุก ๆ ด้านได้อีกต่อไป ภาครัฐจึงใช้การจ้างเหมาบริการหน่วยงานจากภาคส่วนอื่นมาจัดบริการแทนรัฐ ด้วยเหตุนี้การบูรณาการเครือข่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยภาครัฐเหลือหน้าที่เพียงการเจรจาต่อรอง การกำกับดูแล การประเมินสัญญาแทนการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองเหมือนในอดีต

3) Frederickson (1996) มองว่าทางเลือกนโยบายสาธารณะของรัฐกลวงจะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงธรรมาภิบาล (governance) มากกว่ารัฐบาล (government) ในขณะที่ Osborne และ Gaebler (1992) มองธรรมาภิบาลว่าการจัดบริการสาธารณะโดยภาครัฐเป็นเพียงหนึ่งในหลาย ๆ เครื่องมือโดยภาครัฐทำหน้าที่เป็นเพียงถือหางเสือแทนการพายเรือ (steer rather than row) อาทิ ระบบสัญญาและระบบกึ่งตลาด เป็นต้น (อ้างใน Milward & Provan, 2000, น. 363)

Milward และ Provan (2003) ได้ศึกษาเพิ่มเติมและมีความเห็นว่ารัฐกลวงคือการที่หน่วยงานภาครัฐอาศัยหน่วยงานรูปแบบอื่น เช่น บริษัท หน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไรหรือหน่วยงานภาครัฐรูปแบบอื่น มาจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยภาครัฐทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลและประเมินสัญญาเท่านั้น และภาครัฐจะเหลือ

ภารกิจหลักคือ การกำหนดนโยบาย การกำกับดูแลการผูกขาดทางการตลาด การขายกิจการภาครัฐให้กับเอกชน และการจ้างเหมาบริการ รวมถึงการกำกับและประเมินการจัดบริการสาธารณะทางตรง ซึ่งหลาย ๆ ภารกิจอยู่ในมือขององค์กรแบบ Arm's Length (Skelcher, 2000)

2.4 ปัญหาของรัฐกลวง

Rhodes (1994) มองว่าปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐกลวงมีอยู่ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่

1) ความกระจัดกระจาย (Fragmentation) รัฐกลวงทำให้เกิดการกระจัดกระจายในการจัดบริการสาธารณะในเชิงสถาบัน เกิดปัญหาในการประสานงานทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐลดลง อีกทั้งภารกิจและขอบเขตมีความซ้ำซ้อนกัน ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากร

2) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) รัฐกลวงเป็นการกีดกันภาระรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องรับผิดชอบ เช่น การมีสหภาพยุโรป (European Union) อีกทั้งความซับซ้อนของสถาบันทั้งหลายทำให้ไม่สามารถระบุลงไปได้ว่าใครมีภาระรับผิดชอบกับสิ่งที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งระบบที่ซับซ้อนนี้เป็นการลดโอกาสในการเข้าใจของประชาชน ลดการมีส่วนร่วมของประชาชนและจำกัดการเข้าถึงผู้ตัดสินใจที่แท้จริง รวมถึงการจัดตั้งสถาบันใหม่ ๆ ทำให้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งถูกจำกัด ทำให้การหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงยากขึ้นเรื่อย ๆ

3) ความหายนะ (Catastrophe) รัฐกลวงทำให้ศักยภาพในการก่อให้เกิดความหายนะทางสังคมเพิ่มขึ้น โดย Hood และ Jackson (1991) มองว่าแนวคิด NPM ที่มีส่วนทำให้รัฐกลวงนั้นเป็นไปตามตาราง 2

ตาราง 2 แนวคิดภายใต้พาราไดม์ NPM ที่ทำให้เกิดรัฐกลวง

สิ่งที่เกิดขึ้นจาก NPM	ปัญหาที่เกิดจาก NPM
Corporatization และ Privatization	การแบ่งหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหลายหน่วยก่อให้เกิดอุปสรรคในการสื่อสาร และสร้างสิ่งจูงใจให้บิดเบือนและปกปิดข้อมูลข่าวสาร
การยกเลิกกฎระเบียบและเปิดทางให้ภาครัฐกิจ	การขาดกฎหมายบังคับและการกำกับดูแล
การตั้งงบประมาณ	การสูญเสียเจ้าหน้าที่รัฐในระดับล่าง การตั้งงบประมาณจะไม่เห็นผลกระทบในระยะสั้น แต่ในระยะยาว การลดงบประมาณ การฝักอบรม การลดความซ้ำซ้อน ทำให้ความยืดหยุ่นลดลง เมื่อภาครัฐต้องเผชิญกับปัญหา
การว่าจ้างผู้บริหารด้วยระบบสัญญา	การสูญเสียผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ในระบบราชการไป

ที่มา: Hood และ Jackson (1991) (สรุปจาก Rhodes, 1994, น. 149)

4) ศักยภาพส่วนกลาง (Central capability) ปัจจัยการกระจายทรัพยากรและการหาคน รับผิดชอบไม่ได้ทำให้ศักยภาพในการประสานงานและการวางแผนของส่วนกลางถูกจำกัด การควบคุมทางการเมืองก็ถูกจำกัดด้วยภาระรับผิดชอบที่ลดลง Rhodes จึงสรุปว่า “...แนวโน้มในปัจจุบันก็ดรอ้อนศักยภาพของส่วนกลางในการถือหางเสื่อระบบ --- ศักยภาพของรัฐสำหรับ ธรรมาภิบาล (governance) (Rhodes, 1994, น. 149)”

แนวคิดรัฐกลวงสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะการณ์ปัจจุบันที่ภาครัฐไม่สามารถที่จะจัดบริการสาธารณะเพียงฝ่ายเดียวตามค่านิยมภายใต้พาราไดม์ OPM เหมือนในอดีตได้อีกต่อไป (ปกรณ, 2558) เพราะภาครัฐต้องการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า ทำให้ภาครัฐต้องปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐด้วยค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPM เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการที่เป็นไปตามค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPM ทำให้ความรับผิดชอบในการจัดบริการภาครัฐเปลี่ยนไปอยู่ในมือของภาคเอกชน หรือหน่วยงานรูปแบบอื่นๆ แทน และก่อให้เกิดปัญหาการรัฐกลวงขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการประสานงาน ความชอบธรรมที่ลดลง การ

สูญเสียภาระรับผิดชอบภาครัฐ วิจารณ์ญาณของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องยอมให้กับความต้องการของลูกค้า เป็นต้น

3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการเก็บข้อมูลจากที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุโครงการ Smart Community ที่ตั้งอยู่เมืองอินานะ จังหวัดชิบะ ประเทศญี่ปุ่น จึงจัดเป็นงานวิจัยแบบกรณีศึกษา (case studies) ตามที่ Robert Yin (2009) นักวิชาการที่มีชื่อเสียงในระยะเปียบวิธีวิจัยแบบกรณีศึกษาได้ระบุไว้ โดย Yin มองว่างานวิจัยที่เหมาะสมกับการใช้เทคนิคการทำวิจัยแบบกรณีศึกษาคือ “การถามคำถาม “อย่างไร” และ “ทำไม” เกี่ยวกับชุดของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันซึ่งผู้ค้นหาคำตอบไม่สามารถควบคุมหรือควบคุมได้เพียงเล็กน้อย (Yin, 2009, น. 9)” ข้อแม้ดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งต้องการศึกษาถึงสภาพ “รัฐกลวง” ที่เป็นรูปธรรมว่าเป็นอย่างไร โดยนำปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับโครงการ Smart Community ที่เมืองอินานะ จังหวัดชิบะ ประเทศญี่ปุ่น มาใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น

โดยผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลในสถานที่และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันโดยที่ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้สัมภาษณ์หรือผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในโครงการ Smart Community ดังกล่าวนอกจากนั้นแล้วการวิจัยแบบกรณีศึกษาเป็นงานวิจัยที่เสนอแนะให้ใช้หลักฐานจากหลายแหล่งเพื่อทำการศึกษาแบบสามเส้า (triangulation) เนื่องจากการศึกษาวิจัยจากแหล่งข้อมูลเดียวไม่เหมาะสมกับงานวิจัยแบบกรณีศึกษา เพราะจุดแข็งของการวิจัยแบบกรณีศึกษาคือเป็นรูปแบบการวิจัยที่อนุญาตให้สามารถเก็บข้อมูลได้จากหลายแหล่งข้อมูล ทำให้สามารถแก้ไขข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากเทคนิคการทำวิจัยรูปแบบอื่น (Yin, 2009)

Yin (2009) ระบุว่าในการทำวิจัยกรณีศึกษามีแหล่งหลักฐานอยู่หลายแหล่งด้วยกัน โดยผู้วิจัยได้ใช้การเก็บข้อมูลจากหลายแหล่งดังต่อไปนี้

- 1) เอกสาร ได้แก่ เอกสารการบรรยาย เอกสารของทางราชการ งานวิจัยและเอกสารทางวิชาการ ข้อมูลบนเว็บไซต์ของโครงการ และข้อมูลบนเว็บไซต์จากสื่อต่าง ๆ
- 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แก่ การรับฟังการบรรยายและสัมภาษณ์ผู้บริหารของโครงการ Smart Community โดยมีนักศึกษาไทยที่กำลังศึกษาระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยลำดับต้น ๆ ของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นล่ามแปลภาษา และผู้วิจัยได้ทำการบันทึกข้อมูลโดยการใช้เครื่องอัดเสียง (voice recorder) รวมถึงการจดบันทึกภาคสนาม (Field note) และหลังจากกลับมาถึงโรงแรมที่พักก็รีบทำการเรียบเรียงข้อมูลทันทีเนื่องจากความทรงจำของผู้วิจัยยังคงมีความสดใหม่ที่สุดอยู่ (Saldana & Omasta, 2018)
- 3) การสังเกตการณ์ทางตรง ได้แก่ การเข้าไปเยี่ยมชมสถานที่จริงของโครงการ Smart Community เมืองอินานะ จังหวัดชิบะ ประเทศญี่ปุ่น และสังเกตกิจกรรมของสมาชิกที่เกิดขึ้นจริงในโครงการไม่ว่าจะเป็นสถานที่ออกกำลังกาย สันทนาการ ลานกิจกรรม ศูนย์อาหาร

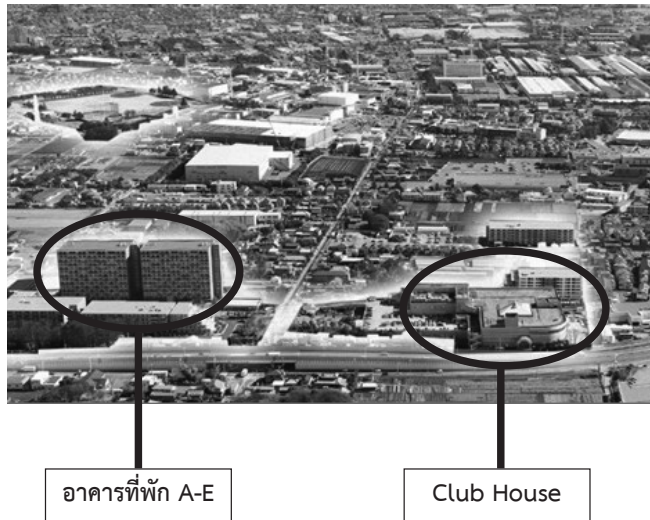
ที่จอดรถ และอาคารที่พักอาศัย เป็นต้น

ในส่วนของทฤษฎีการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นผู้วิจัยใช้เทคนิคของ Yin (2009) ที่เรียกว่าการสร้างคำอธิบาย (Explanation Building) ซึ่งเป็นการสร้างคำอธิบายโดยการพรรณนาปรากฏการณ์ภาพรวมที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น การสังเกตการณ์และการเก็บข้อมูลในโครงการ Smart Community แล้วนำไปเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีรัฐกลวง (hollow state) เพื่อใช้ในการอธิบายคำถามวิจัยหลักของงานวิจัยชิ้นนี้ อันได้แก่ “สภาพรัฐกลวงที่เป็นรูปธรรมเป็นอย่างไร”

4. กรณีศึกษา: โครงการ Smart Community เมืองอินานะ จังหวัดชิบะ ประเทศญี่ปุ่น

โครงการ Smart Community แห่งนี้เปิดให้บริการครั้งแรกในปี ค.ศ. 2010 ด้วยเงินทุน 910 ล้านเยน (ข้าวสาด, 2559) จากแนวคิดของนาย Shoji Aso ซึ่งได้เริ่มคิดถึงตนเองเมื่ออายุมากขึ้น แก่ตัวลงแล้วอยากจะใช้ชีวิตอย่างไร จากนั้นจึงริเริ่มสร้าง Smart Community ขึ้นเป็นคำตอบโดยมีความปรารถนาให้ชาวญี่ปุ่นที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไปที่มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตเป็นปกติเท่านั้นจึงสามารถเข้ามาอาศัยอยู่ร่วมกันในโครงการที่เป็นกลุ่มอาคารคอนกรีตนิยมด้วยการซื้อกรรมสิทธิ์ขาด ซึ่งต่างจากโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่ที่เป็นรูปแบบของการให้เช่า เมื่อผู้สูงอายุเสียชีวิตก็สามารถยกเลิกการเช่าได้ โครงการ Smart Community แห่งนี้มีจุดเด่นอยู่ที่ Club House เป็นอาคารสูง 3 ชั้นซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยมากถึง 30,000 ตารางเมตร (รูปภาพ 1) สำหรับให้ผู้พักอาศัยในโครงการได้มาออกกำลังกาย ทำกิจกรรมกลุ่มสันทนาการกับคนอายุใกล้เคียงกันเพื่อให้มีสุขภาพกายและใจที่แข็งแรงสมบูรณ์ ไม่เจ็บป่วยง่าย

วัตถุประสงค์หลักของโครงการ Smart Community มีอยู่ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ (ประชาชาติธุรกิจ, 2559; ไทยพับลิก้า, 2559)



รูปภาพ 1 ผังของโครงการ Smart Community

1) ลดความกังวลด้านการเงิน เพราะค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในโครงการไม่สูงมากนักสำหรับชาวญี่ปุ่น ชนชั้นกลาง และสำหรับชาวญี่ปุ่นที่มีเงินบำนาญซึ่งเพียงพอที่จะสามารถเข้ามาพักอาศัยในโครงการนี้ได้⁴

2) จัดหาและส่งเสริมกิจกรรมที่สนับสนุนสุขภาพกาย พร้อมทั้งมีเจ้าหน้าที่คอยดูแลตลอด 24 ชั่วโมงในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน

3) บรรเทาความกังวลด้านสุขภาพจิต เพราะการที่สมาชิกอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก ทำให้สมาชิกไม่ต้องกังวลถึงความเหงาและอ้างว้างใด ๆ

4.1 เงื่อนไขและขั้นตอนในการเข้าพักอาศัยที่ Smart Community

ผู้สูงอายุที่สนใจที่จะเข้าพักอาศัยในโครงการ Smart Community จะต้องมิสัญชาติญี่ปุ่น และอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป เป็นผู้มิสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่แข็งแรงสมบูรณ์และสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้คล้าย ๆ กับการอยู่อาศัยในสวางคนิเวศของประเทศไทย เนื่องจาก Smart Community ไม่ใช่โรงพยาบาลจึงไม่ได้มีแพทย์และพยาบาลประจำ 24 ชั่วโมง นอกจากนี้ผู้ที่สนใจจะเข้าพักอาศัยจำเป็นต้องชำระค่าสมาชิกแรกเข้าจำนวน 2.9 ล้านบาทโดยประมาณก่อนจึงจะสามารถเข้ามาอยู่ในโครงการได้ (ตาราง 3) โดยค่าสมาชิกลักษณะนี้เป็นเพียงการซื้อสิทธิในการเข้าใช้บริการใน Club House ซึ่งเป็นตึกกิจกรรมของโครงการเท่านั้น

ตาราง 3 ค่าสมาชิกแรกเข้าของ Smart Community สำหรับ 1 คน หรือ 2 คน

ค่าใช้จ่ายรายเดือน (เยน)	1 คน	2 คน
ค่าสมัคร (ไม่มีการคืนเงิน) สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไข	1,500,000	2,000,000
ค่าใช้จ่ายในการรับสิทธิอุปกรณ์ส่วนกลาง	1,400,000	2,800,000
รวม	2,900,000	4,800,000

ที่มา: <http://www.smartcommunity.co.jp/advice/flow/>

⁴ โดยทั่วไปข้าราชการญี่ปุ่นที่เกษียณอายุราชการแล้วจะได้รับเงินบำนาญประมาณเดือนละ 120,000 เยน ในขณะที่พนักงานของบริษัทเอกชนจะได้รับเงินช่วยเหลือประมาณกึ่งหนึ่ง (ฐานเศรษฐกิจ, 2559)

หลังจากชำระค่าสมาชิกแรกเข้าแล้ว สมาชิกสามารถที่จะเลือกซื้อห้องพักในคอนโดมิเนียมซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 1,001 ห้องได้ โดยห้องพักมีขนาดตั้งแต่ 28 ตารางเมตรไปถึง 117 ตารางเมตร ราคาขายต่อห้องจะอยู่ระหว่าง 13 ล้านบาท ไปจนถึง 71 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 2017 ทางโครงการเปิดให้ย้ายเข้าได้แล้วจำนวน 5 อาคารจากทั้งหมด 7 อาคาร โดยอาคารที่ 6 และ 7 กำลังรอการย้ายเข้า ในขณะที่อาคารที่ 8 กำลังอยู่ระหว่างการก่อสร้าง

จากการสังเกตการณ์ทางตรงของผู้วิจัย ยังพบว่า ผู้ซื้อกรรมสิทธิ์ห้องพักสามารถเลือกวัสดุตกแต่งภายในห้องได้เอง ทั้งสีและวัสดุ โดยใน Club House จะมีมุมวางวัสดุให้เลือกและมีสถาปนิกคอยให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการตกแต่งห้องพักให้ตรงกับความต้องการของผู้ซื้อแต่ละคน ทางโครงการไม่อนุญาตให้เข้าไปชมห้องพักที่มีผู้เข้าพักอาศัยอยู่จริงได้ จึงให้ผู้วิจัยสังเกตการณ์จากห้องตัวอย่างซึ่งมีขนาด 57.30 ตารางเมตร ซึ่งก็เหมือนห้องพักในคอนโดมิเนียมทั่วไปที่ประกอบด้วย ห้องนอน ห้องนั่งเล่น ห้องครัว และห้องน้ำ แต่สิ่งอำนวยความสะดวกที่มีความแตกต่างออกไปคงได้แก่ การมี intercom ในแต่ละห้องเพื่อให้สมาชิกสามารถที่จะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ประจำโครงการได้ในทันทีเมื่อเกิดเหตุใดๆ ขึ้น รวมถึงการมีเซนเซอร์ตรวจจับการเคลื่อนไหวภายในห้องและรายงานไปที่ส่วนกลางซึ่งหาก

เซนเซอร์ตรวจจับพบการเคลื่อนไหวเป็นเวลา 12 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่ของโครงการจะมีสมมติฐานว่าเกิดเหตุการณ์ผิดปกติกับคนในห้องเนื่องจากสมาชิกที่อาศัยอยู่ในห้องทั้งหมดเป็นผู้สูงอายุและจะทำการเปิดห้องเพื่อเข้าไปตรวจสอบและให้การช่วยเหลือในทันที

นอกจากค่าสมาชิกแรกเข้าที่จะต้องชำระขั้นต่ำสุดประมาณคนละ 16 ล้านบาท (ค่าแรกเข้า + ค่าซื้อห้องพัก) แล้วนั้น สมาชิกของโครงการ Smart Community ยังต้องชำระค่าส่วนกลางเป็นเงิน 42,858 บาทต่อเดือนสำหรับการใช้บริการ Club House และชำระค่าบริการอีก 41,905 บาทต่อคนต่อเดือนสำหรับค่าอาหารเช้าและค่าอาหารเย็น รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 84,763 บาท ซึ่งเป็นข้อบังคับที่สมาชิกทุกคนต้องจ่าย โดยรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทั้ง 2 ส่วนอยู่ในตาราง 4 ทางโครงการจะมีบริการจัดอาหารใส่กล่องและนำไปวางไว้ในห้องโถงของแต่ละอาคาร สำหรับสมาชิกที่ยังทำงานอยู่สามารถที่จะนำกล่องติดตัวไปยังที่ทำงานได้ โดยอาหารแต่ละเมนูจะมีการระบุแคลอรีและข้อมูลทางสุขภาพไว้บนบอร์ดที่ห้องอาหารอย่างชัดเจน นโยบายสำคัญอีกนโยบายหนึ่งคือ ถ้าสมาชิกท่านใดไม่ต้องการรับประทานอาหารเช้ามื้อหนึ่งด้วยเหตุผลใดก็ตาม สมาชิกจำเป็นต้องแจ้งโครงการล่วงหน้าว่าไม่ต้องการอาหารมื้อนั้น ไม่เช่นนั้นโครงการจะเข้าใจว่าเกิดอะไรขึ้นกับสมาชิกและจำเป็นต้องเปิดห้องพักเข้าไปตรวจสอบ

ตาราง 4 ค่าใช้จ่ายรายเดือนของโครงการ Smart Community

ค่าใช้จ่ายรายเดือน (บาท)	1 คน	2 คน
ค่าบริการส่วนกลาง (ค่าส่วนกลาง ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าซ่อมบำรุง)	42,858	76,192
ค่าอาหารเช้าและเย็น	41,905	83,810
รวม	84,763	160,002

ที่มา: <http://www.smartcommunity.co.jp/advice/flow/>

คำรายเดือนของโครงการ Smart Community ไม่ได้รวมอาหารกลางวันของแต่ละวันไว้ เพื่อสร้างความยืดหยุ่นให้กับสมาชิก เนื่องจากสมาชิกเป็นจำนวนมากยังอยู่ในวัยทำงานเนื่องจากผู้สูงอายุเมื่ออายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไปก็สามารถเป็นสมาชิกของโครงการได้ ทำให้สมาชิกหลาย ๆ คนที่ยังอยู่ในวัยทำงานสามารถทานอาหารที่ทำงานหรือร้านอาหารนอกโครงการได้ และไม่เป็นอุปสรรคในการออกไปจัดกิจกรรมนอกสถานที่ของชมรมต่าง ๆ ซึ่งอาจต้องใช้เวลาทั้งวัน อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกต้องการรับประทานอาหารกลางวันโครงการก็สามารถทำได้เพราะบริเวณชั้น 2 ของ Club House มีห้องอาหารอยู่จำนวน 4 ห้อง อันได้แก่ ห้องอาหารญี่ปุ่น ห้องอาหารตะวันตก ห้องอาหารปิ้งย่าง และห้องอาหารทะเล ซึ่งจากการสังเกตการณ์ทางตรงของผู้วิจัยในช่วงเวลาอาหารกลางวัน ก็พบว่าห้องอาหารทั้ง 4 ห้องว่างเปล่าและไม่มีผู้ใช้บริการเลยโดยผู้วิจัยคาดการณ์ว่าเนื่องจากโครงการเพิ่งเปิดมาได้เป็นเวลาประมาณ 7 ปีเท่านั้น ทำให้ผู้พักอาศัยยังมีอายุไม่มากและยังคงอยู่ในวัยทำงาน จึงยังไม่มีคามจำเป็นที่จะต้องใช้บริการห้องอาหารของโครงการ

ในปี ค.ศ. 2016 โครงการ Smart Community มีจำนวนสมาชิกมากกว่า 700 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากปี ค.ศ. 2011 ซึ่งมีสมาชิกเพียง 100 คนเท่านั้น โดยประกอบด้วยเพศหญิงร้อยละ 58 เพศชายร้อยละ 42 สัดส่วนของคนโสดอยู่ที่ร้อยละ 59 และสมรสร้อยละ 41 อายุเฉลี่ยของสมาชิกในโครงการอยู่ที่ 72 ปี สมาชิกที่มีอายุสูงสุดคือ 92 ปี และสมาชิกที่มีอายุน้อยที่สุดคือ 54 ปี (ไทยพับลิก้า, 2559; ประชาชาติธุรกิจ, 2559) ในขณะที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูลในช่วงเดือนกันยายน ค.ศ. 2017 นั้น อายุเฉลี่ยของสมาชิกในโครงการเพิ่มเป็น 73 ปี โดยสมาชิกที่มีอายุสูงสุดคือ 96 ปี เป็นเพศหญิง สัดส่วนทางเพศของสมาชิกในโครงการคือ เพศชาย 4 คนต่อเพศหญิง 6 คน สัดส่วนสมาชิกเพศหญิงโสดต่อเพศหญิงที่มี

สามีอยู่ที่ 3 ต่อ 2 ในขณะที่โครงการ Smart Community มีบุคลากรที่ทำงานในปัจจุบันประมาณ 200 คน

4.2 กันไว้ดีกว่าแก้ (Prevention Rather Than Cure)

ตัวแบบหนึ่งที่ภาครัฐญี่ปุ่นใช้ในการแก้ปัญหาการเจ็บป่วยของผู้สูงอายุมีความสอดคล้องกับแนวคิด Anticipatory Government: Prevention Rather Than Cure ของ Osborne และ Gaebler (1992) ซึ่งเป็นเรื่องของ การป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้นจริง เนื่องจากจะเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณของภาครัฐมากกว่าการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยแก้ที่หลังซึ่งมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณที่สูงกว่าการป้องกันไว้ก่อน โครงการ Smart Community ได้ดำเนินการในแนวทางที่ตรงกับแนวคิดนี้โดยการเน้นให้สมาชิกออกกำลังกาย และมาเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของชมรมและของโครงการที่ได้จัดขึ้น เพื่อให้มีสุขภาพแข็งแรง ทั้งร่างกายและจิตใจ โรคภัยและความเจ็บป่วยจะเกิดขึ้นช้าลงกว่าเดิม สังเกตเห็นได้ว่าโครงการ Smart Community เป็นโครงการที่รับสมาชิกแรกเข้าตั้งแต่อายุยังไม่มากนักคือ 50 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับอายุผู้สูงอายุโดยทั่วไปที่กำหนดเกณฑ์อยู่ที่ 65 ปี เนื่องจากโครงการต้องการรับสมาชิกตั้งแต่วัยมีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่แข็งแรงและสามารถเดินทางไปไหนมาไหนได้เองเข้ามาในโครงการเพื่อให้มาใช้บริการของ Club House ซึ่งเป็นสถานที่ที่มีกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อรักษาและยืดความแข็งแรงของร่างกายและจิตใจให้ยาวนานไปเรื่อย ๆ ด้วยกีฬา การออกกำลังกายและสันทนาการที่ครบครัน ประกอบด้วย

- 1) กีฬาและการออกกำลังกาย ได้แก่ เทนนิส ปิงปอง ปาเป้า ฟิตเนส ว่ายน้ำ ลีลาศ สนามโดร์ฟ กอล์ฟจำลอง เป็นต้น
- 2) สันทนาการ ได้แก่ ดนตรี เล่นโกะคาราโอเกะ คอมพิวเตอร์ ห้องทำงาน ห้องสมุด เป็นต้น

นอกจากนี้โครงการยังสนับสนุนให้สมาชิกตั้งชมรมขึ้นเพื่อให้สมาชิกมีส่วนร่วมและสร้างความเป็นชุมชนขึ้นในโครงการ โดยโครงการเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งชมรม และมีงบประมาณสนับสนุนการจัดกิจกรรมให้จำนวนหนึ่ง ถ้าค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมเกินกว่างบประมาณที่โครงการตั้งไว้ทางสมาชิกชมรมต้องชำระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมกันเองจากการสอบถามผู้บริหารของโครงการ พบว่าในปัจจุบันมีการจัดตั้งชมรมกว่า 50 ชมรมขึ้นในโครงการ อาทิ ชมรมถ้ำยรูป ชมรมดนตรี ชมรมเทนนิส

4.3 การรักษาพยาบาล

โครงการ Smart Community ไม่ใช่โครงการที่เป็นบ้านพักคนชราแบบทั่ว ๆ ไปในประเทศญี่ปุ่นที่มีชื่อเรียกว่า Tokuyo Roken หรือว่า Ryoyo โครงการนี้เป็นลักษณะที่พักอาศัยแบบคอนโดมิเนียมที่มีสถานที่ออกกำลังกาย ด้วยเหตุนี้โครงการจึงไม่มีแพทย์และพยาบาลประจำโครงการ ถ้าเกิดเหตุการณ์ที่ผู้สูงอายุเจ็บป่วยขึ้นมา สมาชิกสามารถใช้บริการรถพยาบาลที่ทางโครงการจัดไว้ให้ โดยจะจอดรอไว้บริเวณที่ชั้น 2 ของ Club House เพื่อนำส่งผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลที่อยู่ห่างออกจากโครงการไปเพียง 2 กิโลเมตรเท่านั้น ปัจจุบันมีหน่วยงานภายนอกมาเช่าพื้นที่ชั้น 1 ของ Club House เพื่อให้บริการด้านการให้คำปรึกษาทางสุขภาพอยู่บ้าง นอกจากนี้โครงการมีแผนการเปิดคลินิกรักษาโรคและคลินิกทันตกรรม ซึ่งจะอยู่บริเวณด้านหลังชั้น 1 ของ Club House เพื่อรองรับความเจ็บป่วยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของสมาชิกในโครงการ แต่ปัญหาที่โครงการกำลังประสบอยู่ คือโครงการไม่สามารถที่จะห้ามผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกเข้ามาใช้บริการได้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดไว้ ทำให้ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขกันในระยะเวลาต่อไป

4.4 ปัญหาที่โครงการ Smart Community ประสบ

1) การที่รัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้มีนโยบายในการให้งบประมาณสนับสนุนโครงการที่พักผู้สูงอายุของภาคเอกชน ทำให้โครงการ Smart Community มีงบประมาณมาจากแหล่งเดียวคือ ค่าสมาชิกแรกเข้าและค่าซื้อห้องพัก เพราะฉะนั้นโครงการในฐานะที่เป็นองค์การแสวงหากำไรจึงต้องปรับตัวกับสถานการณ์กำไรหรือขาดทุน ซึ่งจากการสัมภาษณ์ทราบว่า สมาชิกของโครงการที่มีอยู่จำนวน 750 คน ในปัจจุบันยังไม่ก่อให้เกิดผลกำไร โดยเฉพาะต้นทุนในการบริหารจัดการในส่วนของ Club House เนื่องจากจำนวนสมาชิกที่ยังไม่มากพอ ทำให้โครงการต้องนำรายได้ที่ได้มาจากการขายห้องพักเข้ามาช่วย โดยโครงการคาดการณ์ว่าจะถึงจุดคุ้มทุนเมื่อมีสมาชิกจำนวน 1,000 คน

2) ถึงแม้ว่าโครงการจะมีไว้สำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป แต่โครงการไม่สามารถที่จะห้ามญาติของผู้สูงอายุเข้ามาอาศัยอยู่ด้วยเนื่องจากไม่ได้มีกฎหมายบังคับ สิ่งที่โครงการทำได้ก็เพียงแค่ห้ามญาติของสมาชิกในโครงการใช้บริการส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็น Club House หรือบริการเครื่องดื่มและห้องนั่งเล่นบริเวณด้านล่างของคอนโดมิเนียมเท่านั้น

3) ในกรณีที่สมาชิกเสียชีวิตลง กรรมสิทธิ์ของห้องชุดจะตกเป็นมรดกของทายาทสมาชิก เนื่องจากการเข้ามาพักอาศัยในโครงการ Smart Community เป็นลักษณะของการซื้อกรรมสิทธิ์การเป็นเจ้าของห้องชุด อย่างไรก็ตามทายาทของสมาชิกผู้ล่วงลับยังมีอายุไม่ถึง 50 ปี ทำให้เกิดปัญหาในการเข้าอยู่อาศัยเพราะไม่เข้าเกณฑ์คุณสมบัติของการเป็นสมาชิก ดังนั้นโครงการมีความพยายามที่จะเจรจาต่อรองเพื่อขอซื้อกรรมสิทธิ์คืนจากทายาท เพื่อ

เป็นการรักษาหลักการของโครงการที่เป็นโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุเท่านั้น

4.5 ผลกระทบเชิงบวกของการมี Smart Community

โครงการ Smart Community เป็นโครงการสำหรับผู้สูงอายุที่มีฐานะในระดับปานกลางถึงสูงของประเทศญี่ปุ่น เพราะฉะนั้นการมี Smart Community จึงเป็นผลกระทบภายนอกเชิงบวก⁵ (positive externalities) (Weimer และ Vining, 2017) ที่มีต่อระบบการบริหารจัดการผู้สูงอายุโดยภาพรวมของประเทศญี่ปุ่นกล่าวคือ ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ใน Smart Community มีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณที่อยู่ในระบบการประกันการดูแลระยะยาว (Long-term Care Insurance: LTCI) น้อยลง เนื่องจากตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ชาวญี่ปุ่นที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปสามารถที่จะเข้าสู่ระบบ LTCI และได้รับบริการการดูแลผู้สูงอายุโดยหักออกจากจำนวนเงินที่ตัวเองได้รับตามเกณฑ์แต่การอาศัยอยู่ในโครงการ Smart Community น่าจะช่วยแบ่งเบาภาระให้กับกองทุน LTCI ได้ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1) ผู้สูงอายุที่อยู่ในระบบ LTCI สามารถใช้บริการการให้คนมาช่วยทำอาหารที่บ้านให้ได้ แต่โครงการ Smart Community มีบริการอาหารเช้าและเย็นให้กับผู้ที่อาศัยในโครงการ ทำให้สมาชิกของโครงการไม่ต้องใช้งบประมาณ LTCI ในส่วนนี้ นอกจากนี้กิจกรรมที่เกิดขึ้นใน Club House ของโครงการ Smart Community ทำให้ผู้สูงอายุไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเดินทางไปที่ศูนย์กิจกรรมผู้สูงอายุ หรือ Day Care เพราะสามารถใช้บริการ Club House ของโครงการได้ หมายความว่า ระบบ LTCI จะไม่ต้องจ่ายค่าเข้าร่วมกิจกรรม ณ ศูนย์กิจกรรมผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิกของโครงการ Smart Community แต่อย่างใด

2) ผู้สูงอายุที่เข้ามาพักอาศัยอยู่ในโครงการ Smart Community เริ่มต้นตั้งแต่อายุ 50 ปีขึ้นไป ซึ่งตามหลักเกณฑ์ของระบบการประกันการดูแลระยะยาว (LTCI) กำหนดว่า ผู้สูงอายุที่จะใช้สิทธิของระบบได้นั้นจะต้องมีอายุ 65 ปีขึ้นไป ทำให้ผู้สูงอายุของโครงการที่มีอายุระหว่าง 50 ถึง 64 ปียังไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะสามารถใช้สิทธิประโยชน์ของระบบ LTCI ได้ และแม้ว่าสมาชิกโครงการจะอายุมากกว่า 65 ปี แต่หากยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินความชรา 7 ลำดับของ LTCI ก็ยังไม่สามารถใช้งบประมาณจากระบบ LTCI ได้ ในขณะที่โครงการ Smart Community ให้ความสำคัญกับการกันไว้ดีกว่าแก้ (prevention rather than cure) (Osborne และ Gaebler, 1992) โดยการส่งเสริมให้สมาชิกในโครงการออกกำลังกายและเข้าร่วมกิจกรรมใน Club House เป็นประจำ ทำให้สมาชิกมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงและเจ็บป่วยช้าลง สมาชิกจะในโครงการก็จะชราภาพช้าลง ส่งผลให้การเข้าใช้งบประมาณของ LTCI ช้าลงกว่าเดิม

3) โครงการ Smart Community เป็นโครงการทางเลือกที่เปิดโอกาสให้ชาวญี่ปุ่นที่มีฐานะในระดับปานกลางถึงสูงเข้ามาใช้บริการ ซึ่งเท่ากับเป็นการลดการฉวยโอกาส (opportunism) ที่ผู้ที่มีฐานะระดับปานกลางถึงสูงจะเข้ามาแย่งการให้บริการจากผู้ที่มีรายได้น้อยต่ำกว่าเกณฑ์ผู้มีรายได้น้อยปานกลางถึงสูงแต่เลือกใช้ระบบประกันสุขภาพบัตรทองของประเทศไทย เป็นต้น เพราะเมื่อสมาชิกโครงการ Smart Community ตัดสินใจชำระค่าสมาชิกแล้ว ทำให้สมาชิกไม่จำเป็นที่จะไปใช้บริการของที่พักผู้สูงอายุสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเปรียบได้กับเมื่อผู้ซื้อรถเลือกใช้ทางด่วนพิเศษโดยการยอมจ่ายค่าทางด่วนแล้ว จะช่วยลดความแออัดของการจราจรในเส้นทางธรรมดาที่อยู่ด้านล่างให้กับผู้มีรายได้น้อย

⁵ Externalities คือผลกระทบภายนอกที่เป็นได้ทั้งเชิงบวก (positive) หรือเชิงลบ (negative) ที่เป็นผลมาจากการกระทำของใครบางคนที่มีผลกระทบต่ออีกคนหนึ่งที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องและไม่ให้ความยินยอม (Weimer และ Vining, 2017) ในกรณีศึกษาจัดเป็นผลกระทบภายนอกเชิงบวก

5. ข้อค้นพบจากการวิจัย

5.1 โครงการ Smart Community เมืองอินจาเน

มีความสอดคล้องกับรัฐกลวงในทางทฤษฎี

การเลือกโครงการ Smart Community เมืองอินจาเน ที่จังหวัดซิบะเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะในการกิจสังคมสงเคราะห์ โดยภาคเอกชนซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ต้องการจะหาคำตอบว่าเมื่อภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการนี้ที่แต่เดิมผูกขาดโดยภาครัฐแล้ว จะเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “รัฐกลวง” หรือไม่ อย่างไร ซึ่งเมื่อวิเคราะห์สิ่งที่เกิดขึ้นด้วยแนวคิดและทฤษฎีรัฐกลวง ผู้วิจัยพบว่าโครงการ Smart Community มีความสอดคล้องกับรัฐกลวงในทางทฤษฎี ดังนี้

1) สอดคล้องกับแนวคิดของ Rhodes (1994) ที่มองว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติของการบริหารจัดการภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการจ้างเหมาบริการ (contracting out) การทดลองตลาด (market testing) การแยกผู้ซื้อกับผู้ผลิต (purchaser-provider split) และระบบกึ่งตลาด (quasi market) โดยระบบกึ่งตลาดนี้ก่อให้เกิดการแข่งขันขึ้นระหว่างผู้จัดบริการที่เป็นภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้ภาครัฐลดบทบาทการจัดบริการสาธารณะไปให้กับการจัดบริการทางเลือกซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ Smart Community

2) สอดคล้องกับแนวคิดรัฐกลวง (The Hollow State) ของ Peters (2000) ในระดับกลาง (The Meso-Level) โดยที่การเกิดขึ้นของ Smart Community ก็เนื่องมาจากการกระจายการจัดบริการผ่านการยกเลิกการควบคุม (deregulation) ไปให้กับหน่วยงานรูปแบบอื่นเป็นผู้จัดบริการแทน

3) สอดคล้องกับแนวคิดรัฐกลวง (The Hollowed-out State) ของ Skelcher (2000) ในประเด็นที่ว่า การจัดบริการสาธารณะโดยภาคเอกชนนั้น

เกิดขึ้นด้วยเหตุที่รัฐสูญเสียความชอบธรรมในการบริหารจัดการของรัฐ เนื่องจากพลเมืองเกิดความไม่ไว้วางใจในการจัดบริการที่פקอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาครัฐจึงหันไปใช้บริการที่פקอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาคเอกชนแทน ซึ่งในกรณีของโครงการ Smart Community คือประชาชนในกลุ่มรายได้กลางถึงสูงไม่ไว้วางใจที่פקผู้สูงอายุของภาครัฐจึงเลือกใช้บริการของโครงการ Smart Community แทน

4) สอดคล้องกับแนวคิดรัฐกลวง (The Hollow State) ของ Milward และ Provan (2000) เนื่องจากโครงการ Smart Community เป็นการจัดบริการที่פקอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาคเอกชนในประเด็นที่มีการใช้เครือข่ายในการการผลิตบริการร่วมกัน (co-production) กล่าวคือ ภาคเอกชนเข้ามาร่วมผลิตที่פקอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะโดยที่ภาครัฐเป็นผู้จัดเพียงหน่วยเดียวไม่อาจทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดกับประชาชนได้อีกต่อไป

5.2 โครงการ Smart Community เมืองอินจาเน

ไม่นำไปสู่การเกิดปัญหา 4 ประการของรัฐกลวงตามข้อกังวลของ Rhodes (1994)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาปัญหาที่จะตามมาจากการเกิดขึ้นของรัฐกลวงที่เป็นความกังวลของ Rhodes (1994) เช่น ปัญหาการกระจายการจัดบริการสาธารณะให้กับหน่วยงานรูปแบบต่าง ๆ และทำให้เกิดรัฐกลวงนั้น จากผลการวิจัยพบว่า การเกิดขึ้นของโครงการ Smart Community กลับเป็นการสร้างนวัตกรรมด้านที่פקอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ เพราะโครงการเปิดโอกาสให้สมาชิกของโครงการได้มีโอกาสครอบครองกรรมสิทธิ์ห้องชุดและสามารถตกทอดให้แก่ทายาทได้ ในขณะที่ที่פקอาศัยสำหรับผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะเป็นการให้เช่าห้องชุดในระยะสั้นหรือระยะยาว ซึ่งไม่สามารถตกทอดให้แก่ทายาทได้ ดังนั้นจึงเป็นเสมือน

ทางเลือกหนึ่งให้แก่ผู้ที่กำลังจะเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่ไม่ต้องใช้จ่ายเงินเก็บยามเจ็บป่วยในวัยชรามาจ่ายเป็นค่าเช่าห้องเพราะเป็นการซื้อห้องพักไว้ตั้งแต่ยังอยู่ในวัยทำงานซึ่งกว่าจะเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุอาจจะผ่อนจนหมดแล้วหรือเกือบหมด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่ควรจะทำ เพราะเป็นการดำเนินการเองเพราะเป็นการแสวงหากำไรจากประชาชน นอกจากนี้การมีที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบ Smart Community ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงาน การเข้าชื้อกันทางภารกิจ ปัญหาการไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบได้ (accountability) และปัญหาความหายนะทางสังคมที่ Rhodes กังวลต่ออย่างใด เนื่องจากระบบประกันการดูแลระยะยาว (LTCI) ของประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้มีบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ คือ Care Manager เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ผู้สูงอายุที่เข้าสู่ระบบ LTCI ภายใต้มาตรการที่ภาครัฐกำหนดไว้ นอกจากนี้การยกเลิกการควบคุม (deregulation) การขาดกฎหมายบังคับ รวมถึงศักยภาพในการบริหารจัดการของส่วนกลางลดลงส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถที่จะถือหางเสียได้ดีเหมือนเดิมแล้วนั้น ผู้วิจัยพบว่าจากกรณีศึกษาโครงการ Smart Community เมืองอินาเงะ ไม่เกิดปัญหาดังกล่าวนี้ขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากกลไกตลาดจะทำหน้าที่สร้างประสิทธิภาพขึ้นมาเอง ผู้สูงอายุจะเป็นผู้เลือกที่พักอาศัยด้วยตนเองโดยพิจารณาจากกลไกทางด้านราคาเป็นหลัก หากราคาไม่คุ้มกับคุณภาพที่ได้รับหรือมีงบประมาณไม่เพียงพอ ผู้สูงอายุก็จะไม่เลือกใช้บริการที่พักผู้สูงอายุนั้นๆ และเลือกที่พักที่เหมาะสมกับฐานะของตนเอง ในส่วนของการกำกับดูแลจากการศึกษาในครั้งนี้ จะเห็นได้ว่าภาครัฐยังมีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายในที่พักผู้สูงอายุภาคเอกชนอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการไม่อนุญาตให้จำกัดสิทธิผู้ใช้บริการคลินิกรักษาพยาบาลในโครงการหรือการที่กฎหมาย

ยังคงอนุญาตให้ญาติของเจ้าของห้องเข้าไปอยู่อาศัยด้วยได้ ซึ่งเป็นการแสดงถึงการที่รัฐยังสามารถกำกับดูแลอยู่

5.3 ค่านิยมภายใต้พาราไดม์ OPM เครื่องป้องกันไม่ให้โครงการ Smart Community เกิดปัญหาที่ตามมาจากรัฐกลวง

ยังคงมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่กังวลถึงการให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการในภารกิจของรัฐ เนื่องจากจะนำไปสู่ปัญหาความล้มเหลวทางการตลาด (market failure) ที่ระบบตลาดจะเกิดความล้มเหลวเมื่อมีปัญหาการผูกขาดทางการตลาด (monopoly) หรือปัญหาทางด้านกระจายรายได้ (Income Distribution) ขึ้น (Stiglitz, 2000; Weimer และ Vining, 2017) ด้วยเหตุนี้ภาครัฐยังคงมีความจำเป็นในการเข้ามากำกับดูแลเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการผูกขาดทางการตลาดดังกล่าวขึ้น ซึ่งจากการศึกษาโครงการ Smart Community ในครั้งนี้ ผู้วิจัยค้นพบประเด็นสำคัญเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐใน 2 ประเด็นกล่าวคือ

1) โครงการ Smart Community มีการวางแผนที่จะเปิดบริการคลินิกเอกชนในส่วนด้านหลังของโครงการ โดยทางโครงการต้องการที่จะเปิดคลินิกสำหรับคนที่เป็นสมาชิกของโครงการเท่านั้นที่สามารถรับการรักษาได้ แต่ปัญหาคือกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นยังไม่อนุญาตที่จะแบ่งแยกการรักษาพยาบาลให้เฉพาะสมาชิกได้ หากโครงการเปิดคลินิكدังกล่าวชาวญี่ปุ่นทุกคนสามารถที่จะเข้ามาใช้บริการได้ ทำให้สมาชิกของโครงการขาดความเป็นส่วนตัว ทางโครงการกำลังคิดวิธีแก้ไขในประเด็นนี้อยู่ (จากการให้ข้อมูลของผู้บริหารโครงการ)

2) โครงการ Smart Community มีความประสงค์ที่จะให้เฉพาะสมาชิกของโครงการเท่านั้นที่สามารถจะเข้ามาอยู่อาศัยในโครงการได้ แต่เนื่องจาก

โครงการ Smart Community เป็นโครงการขายกรรมสิทธิ์คอนโดมิเนียมให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไปและมีสุขภาพแข็งแรงเท่านั้น อย่างไรก็ตามโครงการ Smart Community ไม่สามารถที่จะห้ามสมาชิกในการที่จะนำญาติหรือคนนอกเข้ามาอาศัยอยู่ด้วยได้ เนื่องจากห้องพักเป็นกรรมสิทธิ์ถาวรของสมาชิกและกฎหมายก็ไม่อนุญาตให้โครงการสามารถทำอย่างนั้นได้ โครงการจึงทำได้เพียงห้ามญาติหรือคนนอกใช้บริการ Club House และห้ามใช้ทรัพยากรส่วนกลาง เช่น เครื่องดื่ม หนังสือพิมพ์ หรือโต๊ะอ่านหนังสือที่ตั้งไว้บริเวณล็อบบี้ของอาคารที่พักได้เท่านั้น (จากการให้ข้อมูลของผู้บริหารโครงการ)

ประเด็นสำคัญทั้งสองประเด็นดังกล่าวเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของการต้องมีรัฐ เพราะในกรณีนี้รัฐมีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมโดยการไม่อนุญาตให้โครงการจำกัดการรักษาพยาบาลให้เฉพาะสมาชิกในโครงการได้ รวมถึงรัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายว่าเมื่อผู้ซื้อได้ซื้อกรรมสิทธิ์ของห้องพักแล้วก็ไม่มีเหตุจำเป็นใดๆ จะห้ามญาติหรือเพื่อนของผู้ซื้อเข้ามาอาศัยอยู่ในห้องของผู้ซื้อได้ ซึ่งสองประเด็นที่ได้จากข้อค้นพบนี้เป็น การแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์

6. บทสรุป

การจากศึกษาวิจัยถึงการให้บริการสาธารณะประเภทสังคมสงเคราะห์ เรื่องที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น โดยใช้โครงการ Smart Community เป็นกรณีศึกษา ผู้วิจัยค้นพบว่าโครงการ Smart Community ได้สะท้อนถึงปรากฏการณ์รัฐกลวง หรือ Hollow State อย่างเป็นทางการ เนื่องจากกลไกการตลาดตามค่านิยมภายใต้

พาราโดม NPM เริ่มหันมาให้ความสนใจกับภารกิจด้านสังคมสงเคราะห์ในลักษณะนี้ แต่จากรายละเอียดที่ค้นพบเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐที่ยังคงอยู่ในภารกิจนี้ถึงแม้ว่าจะมีการจัดบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในลักษณะเดียวกับโครงการ Smart Community เพิ่มจำนวนขึ้นอีก แต่ก็ไม่ทำให้เกิดปัญหาของรัฐกลวง 4 ประการดังที่ Rhodes (1994) กังวลแต่อย่างใด เนื่องจากโครงการในลักษณะของโครงการ Smart Community นี้ถูกสร้างขึ้นสำหรับพลเมืองผู้สูงอายุที่มีความสามารถในการจ่าย และประสงค์ที่จะจ่ายเพิ่มเติมจากเงินกองทุน LTCI โดยมีทางเลือกภายใต้การควบคุมของรัฐ นอกจากนั้นแล้วภาครัฐยังคงมีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะประเภทสังคมสงเคราะห์ให้กับผู้ใช้บริการในกลุ่มที่ไม่มีความสามารถจ่ายหรือไม่ประสงค์ที่จะจ่ายเงินเพิ่มเติมจากเงินกองทุนอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้นจึงหมายความว่า การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐที่เป็นไปตามค่านิยมภายใต้พาราโดม NPM ที่ส่งผลต่อการทำให้รัฐต้องยกเลิกควบคุม (deregulation) ในภารกิจด้านนี้เพื่อเปิดให้เอกชนเข้าแข่งขันในภารกิจในลักษณะนี้ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่น่ากังวล เนื่องจากกลไกตลาดจะเป็นกลไกสำคัญในจัดสรรว่าสิ่งใดที่รัฐต้องเข้ามาจัดบริการ เช่น พลเมืองที่ไม่สามารถเข้าไปซื้อบริการในระดับราคาที่สูงเกินความสามารถของตัวเองได้ หรือสิทธิในการกำกับดูแลที่พักผู้สูงอายุภาคเอกชน เช่น โครงการ Smart Community ไม่สามารถจำกัดผู้ใช้บริการคลินิกหรือโรงพยาบาลไว้เพียงเฉพาะสมาชิกของโครงการ หรือโครงการ Smart Community ไม่สามารถห้ามญาติหรือเพื่อนที่อายุยังไม่ถึง 50 ปีเข้ามาอาศัยในห้องพัก และโครงการ Smart Community ไม่สามารถยกเลิกกรรมสิทธิ์ของทายาทที่อายุต่ำกว่า 50 ปี ได้ เป็นต้น

การศึกษาวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทยซึ่งถูกคาดการณ์ว่าจะยกระดับเป็นสังคมสูงวัยระดับสมบูรณ์ (Aged Society) ในปี ค.ศ. 2024 หรืออีกประมาณ 6 ปีข้างหน้า และเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (super-aged society) ในปี ค.ศ. 2038 หรืออีก 20 ปีข้างหน้า (He et.al., 2016) โดยนำประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นในเรื่องการแบ่งส่วน (segmentation) โดยที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ยังทำกำไรให้ภาคเอกชนเข้ามาจับไปบริหารจัดการ และรัฐยังคงเหลือภารกิจในการรับผิดชอบดูแลเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ต้องพึ่งพิงรัฐอย่างแท้จริงเท่านั้น ซึ่งในการแบ่งส่วนให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานแสวงหากำไรเข้ามาร่วมมือกับบทบาทในการจัดบริการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีความสามารถจ่ายทั้งในระดับบนและระดับกลางนั้น รัฐควรตั้งเงื่อนไขให้ภาคเอกชนที่เข้ามาทำการตลาดที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุต้องผนวกแนวคิดการให้บริการด้านสุขภาพในเชิงป้องกัน (preventive) ด้วยวิทยาศาสตร์ชะลอวัยและฟื้นฟูสุขภาพ (anti-aging and regenerative science) ด้วย เพื่อเป็นการชะลอการจ่ายเงินภาครัฐให้กับการรักษาพยาบาล (curative) ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐในสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (super-aged society) และตราบไต่ที่ภาครัฐยังคงทำหน้าที่ในการสร้างกลไกในการกำกับดูแลอยู่ จะไม่เกิดปัญหาที่เกิดจากการที่ภาคเอกชนจะเข้ามาจับบทบาทแทนรัฐ กลืนกินรัฐจนกลวง หรือนำไปสู่ปัญหาของรัฐกลวงแต่อย่างใด หากแต่จะนำมาซึ่งประโยชน์ที่หรือผลกระทบเชิงบวกทางอ้อมที่เกิดขึ้นคือ ภาครัฐเหลือภาระรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ต้องรับผิดชอบอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของความเป็นธรรม เท่าเทียม และลดความเหลื่อมล้ำลง ในอีกมิติหนึ่ง ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมภายใต้พาราโดม NPS (New Public Service) หรือการบริการสาธารณะแนวใหม่อีกด้วย (ปกรณ, 2558)

ในส่วนของการจำกัดในการนำตัวแบบการบริหารจัดการที่พักผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นมาใช้กับประเทศไทยนั้นมีอยู่หลายด้าน โดยเริ่มจากภาพรวมที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วมายาวนานจึงทำให้คุณภาพชีวิตของประชากร การวางระบบบ้านญาติและการออม รวมถึงการเตรียมพร้อมและแก้ปัญหาสำหรับการเข้าสู่สังคมสูงวัยมีมากกว่า ส่งผลให้ผู้สูงอายุญี่ปุ่นเองมีศักยภาพในการจ่ายค่าที่พักอาศัยของเอกชนที่มีราคาสูงด้วยตนเองได้มากกว่า ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งยังอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาระดับสูงทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรในด้านต่าง ๆ รวมถึงการเตรียมพร้อมและแก้ปัญหาค่าเช่าผู้สูงอายุมีน้อยกว่า รวมถึงยังขาดระบบบ้านญาติและการออมที่เข้มแข็งจึงนำไปสู่ความไม่พร้อมที่จะดูแลตนเองของผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก ประเด็นต่อมาที่ภาครัฐไทยยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการที่อยู่อาศัยในรูปแบบบ้านพักคนชราของผู้สูงอายุที่แท้จริงและเมื่อสังคมรับรู้และเกิดความตระหนักว่าประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสมบูรณ์ในเวลาอีกไม่นาน การสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุเพื่อรองรับโดยไม่จำกัดจำนวนเป็นการเตรียมพร้อมที่ผิดและไม่อาจแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน ซึ่งในประเด็นหนึ่งของงานวิจัยก็ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าโครงการ Smart Community ของประเทศญี่ปุ่นเองก็ยังมีผู้สูงอายุเข้าพักอาศัยอย่างไม่เต็มจำนวนและยังคงประสบภาวะขาดทุนอยู่ ดังนั้นประเทศไทยจึงยังจะต้องใช้ข้อค้นพบเหล่านี้ไปเร่งพัฒนาระบบบ้านญาติและการออม รวมถึงการจัดเก็บและใช้ประโยชน์จาก Big Data มาทำการคำนวณอุปสงค์อุปทานที่แท้จริงเสียก่อน ไมเช่นนั้นอาจมีการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุจนเกินความจำเป็นและนำไปสู่ปัญหาวิกฤตมรดกกลับของที่พักผู้สูงอายุที่เพ้อมากเกินไปและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไปได้ในอนาคต



เอกสารอ้างอิง (References)

- [1] ข่าวสด (2559). ตาม “ฮอส.” สู่เมือง “ชิบะ” ศึกษาชุมชน “ผู้สูงอายุ”. *ข่าวสด*. สืบค้นจาก at http://daily.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TURObFkyOHLOVEE0TURVMU9RPT0=§ionid=TURNd05RPT0=&day=TWpBeE5pMHdOUzB3T0E9PQ==
- [2] ฐานเศรษฐกิจ (2559). 2568 สังคมวัยทองเต็มเมือง ธนาคารอาคารสงเคราะห์เตรียม 1 หมื่นล้านเซ็นโครงการ. *ฐานเศรษฐกิจ*. สืบค้นจาก at <http://www.thansettakij.com/content/60361>
- [3] ไทยพับลิก้า (2559). “Smart Community – Senior Park Support” โมเดลสังคมผู้สูงอายุกรุงเทพฯ มุ่งยกระดับชีวิตไม่ใช่แค่ “สถานพยาบาลชั้นดี”. *ไทยพับลิก้า*. สืบค้นจาก at <https://thaipublica.org/2016/04/smart-community/>
- [4] ปกรณ์ ศิริประกอบ (2560a). ถอดบทเรียนการบริหารจัดการสังคมสูงวัยระดับสุดยอดของภาครัฐญี่ปุ่น: มองผ่าน 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษา*, 7 (2), 39-64.
- [5] _____ (2560b). *3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎีและการนำไปปฏิบัติจริง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [6] _____ (2558). *3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎีและการนำไปปฏิบัติจริง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [7] ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2559, 30 เมษายน). สุขไค่! คอมมิวนิตีคนแก่ในญี่ปุ่น สุดยอดต้นแบบรับสังคมผู้สูงอายุ. *ประชาชาติธุรกิจ*. สืบค้นจาก at https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1461941219
- [8] สุวัฒนา เลิศมนิรัตน์ (2546). *ระบบประกันสังคมของญี่ปุ่น: กรณีศึกษาการดูแลระยะยาว*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- [9] Arai, H., Ouchi, Y, Toba, K, Endo, T., Shimokado, K, Tsubota, K, Matsuo, S., Mori, H, Yumura, W, Yokode, M., Rakugi, H. & Ohshima, S. (2015). Japan as the Front-runner of Super-aged Society: Perspective from Medicine and Medical Care in Japan. *Geriatrics & Gerontology International*, 15, 673-687.
- [10] He, W., Goodking, D. & Kowal, P. (2016). *U.S. Census Bureau International Populations Reports, An aging world: 2015*. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.
- [11] Ikegami, N., Ishibashi, T., & Amano, T. (2014). Japan’s Long-term Care Regulations Focus on Structure – Rationale and Future Prospects. In V. Mor, T. Lenone, & A. Maresso (Eds.). *Regulating Long-term Care Quality: An International Comparison*, (121-143). New York: Cambridge University Press.
- [12] Milward, H.B. & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration and Theory*, 10 (2), 359-379.
- [13] _____ (2003). Managing the Hollow State: Collaborating and Contracting. *Public Management Review*, 5 (1), 1-18.

- [14] Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- [15] Peters, B. G. (2007). Managing the Hollow State. *International Journal of Public Administration*, 17(3-4), 739-756.
- [16] Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *The Political Science Quarterly*, 65 (2) , 138-151.
- [17] Saldana, J. & Omasta, M. (2018). *Qualitative Research: Analyzing Life*. Thousand Oak, CA: Sage Publications.
- [18] Skelcher, C. (2000). Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-out, Congested. *Public Policy and Administration*, 15 (3), Autumn, 3-19.
- [19] Smart community website. (2018). Retrieved from <http://www.smartcommunity.co.jp/>
- [20] Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications Japan. (2017). *Statistical Handbook of Japan 2017*. Tokyo, Japan: Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications Japan.
- [21] Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector. (3rd ed.)*. New York: W.W. Norton & Company.
- [22] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2015). *Long-term Care of Older Persons in Japan*. SDD-SPPS Project Working Papers Series: Long-term Care for Older Persons in Asia and the Pacific.
- [23] Weimer, D. L. & Vining, A. R. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice. (6th ed.)* New York, NY: Routledge.
- [24] Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods. (4th ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

หน่วยงานผู้แต่ง: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Affiliation: Department of Public Administration Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

Corresponding e-mails: popsiri@gmail.com

panaros44@hotmail.com