

# สังคมสูงอายุ : ประสบการณ์จากรุ่นพี่ญี่ปุ่นสู่รุ่นน้องไทย

จิราพร ชีตติ

ทันตแพทย์ชำนาญการพิเศษ

กรมอนามัย

จากการที่ข้าพเจ้าได้รับทุนรัฐบาลไปฝึกอบรมในต่างประเทศ (ทุนฝึกอบรมสำหรับผู้มีศักยภาพสูง Talent Network) ประจำปี 2561 ฝึกอบรมในหลักสูตรการบริหารจัดการภาครัฐ และภาวะความเป็นผู้นำ ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 20 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2561 ในการเข้าร่วมฝึกอบรม ข้าพเจ้าได้รับความรู้จากอาจารย์และผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองของประเทศญี่ปุ่น ประวัติความสัมพันธ์ระหว่างไทยและญี่ปุ่นที่มีมาอย่างยาวนาน ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเกษตร ระบบการเงินการคลัง ระบบการศึกษา การพัฒนาสังคมและการพัฒนา Artificial Intelligence Research และการศึกษาดูงานที่กระทรวงพาณิชย์ (Ministry of International Trade and Industry) กระทรวงสิ่งแวดล้อมและรัฐสภา (The National Diet) ทัศนศึกษาที่จังหวัดโตเกียว และนารา เพื่อเรียนรู้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ความท้าทายของประเทศญี่ปุ่นที่เป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super-aged society) ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นมีแผนในการรับมือกับปัญหาและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ภายใต้ระบบการจัดเก็บ

ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และสามารถนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผน และ ออกแบบนโยบายในการแก้ไขปัญหาทั้งระบบ

### **สถานการณ์โครงสร้างประชากรประเทศญี่ปุ่น**

ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำมาตั้งแต่ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในปัจจุบันมีอัตราการเจริญพันธุ์อยู่ที่ต่ำกว่า 1.5 ข้อมูลอัตราการเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rate : TFR) อยู่ที่ 1.46 ในปี 2015 ผู้หญิง 1 คนจะให้กำเนิดบุตรโดยเฉลี่ย 1.46 คน ซึ่งในอดีตเคยมี อัตราการเจริญพันธุ์รวมสูงถึง 4.32 ในยุค baby boom (1947 - 1949) จากการที่อัตราการเจริญพันธุ์ลดต่ำลง และคนมีอายุยืนยาวขึ้น มีผลต่อ โครงสร้างอายุประชากรของประเทศ คือจะมีผู้สูงอายุในสัดส่วนที่มากขึ้น อายุคาดเฉลี่ยของผู้ชายในปี 2015 อยู่ที่ 80.79 ปี และผู้หญิงอยู่ที่ 87.05 ปี และขณะนี้ประเทศญี่ปุ่นอยู่ในสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super - aged society) มีร้อยละผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากร ทั้งประเทศ (ข้อมูลจากการบรรยายของ Prof. Tachi ONO)

### **ผลกระทบจากสังคมผู้สูงอายุ**

จากโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น สัดส่วนประชากรในวัยทำงานและวัยเด็กลดลง เนื่องจากอัตราการเจริญพันธุ์และ อัตราการเกิดลดลงอย่างต่อเนื่อง ร้อยละประชากรในภาวะพึ่งพิงมีมากขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของ ประเทศญี่ปุ่น เกิดปัญหาเช่น การขาดแคลนแรงงาน ปัญหาผลิตภาพ ที่ลดต่ำลง (low productivity) รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการและ การรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น ด้านภาคการเกษตรมีแรงงานเกษตรน้อยลง

โดยอายุเฉลี่ยของเกษตรกรชาวญี่ปุ่นอยู่ที่ประมาณ 65 ปี รัฐบาลพยายามออกนโยบายมาแก้ไขปัญหาคอขวดในทุกๆ ระบบ เช่น การมีนโยบายส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทในการทำงานมากขึ้น นโยบายการส่งเสริมให้คนวัยหนุ่มสาวแต่งงานและมีลูก การพัฒนาภาคการเกษตรให้มีผลผลิตมากขึ้นโดยใช้เทคโนโลยี Artificial Intelligence (AI) เข้ามาช่วย การปรับระบบสวัสดิการสังคม เป็นต้น แต่ขณะเดียวกันคนวัยหนุ่มสาวก็ประสบกับปัญหาค่าแรงที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ คนหนุ่มสาวเลิกแต่งงานช้าและไม่อยากมีลูก ทำให้แนวโน้มผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

### นโยบายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายและแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ซินโซ อาเบะ ภายใต้การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Dynamic engagement of all citizens) ในการเพิ่มผลิตภาพ ส่งเสริมการเกิด (a desired birthrate of .8) และการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งภายใต้นโยบายและการวางแผน มีการเชื่อมโยงและวิเคราะห์ทั้งระบบของปัญหา โดยมีการใช้ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาและต้นตอของปัญหามาวางแผนนโยบายทำให้มีแผนที่ครอบคลุมและมีแนวทางวิธีการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ซินโซ อาเบะ มีการพยายามแก้ไขปัญหาคอขวดโดยกำหนดนโยบายในทุกๆ ภาครวมภายใต้เป้าหมายร่วมกันในการแก้ไขปัญหา และสร้างสังคม 5.0 (Super-smart society) โดยการใช้ Big data ในการรวบรวมข้อมูลจากทุกระบบและพัฒนาระบบการวิเคราะห์และใช้ประโยชน์

จากข้อมูลโดย AI ในการพัฒนาความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชากร  
ในทุกช่วงวัย

### นโยบายด้านเศรษฐกิจ

รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ชินโซะ อาเบะ มีนโยบาย  
กระตุ้นเศรษฐกิจที่เรียกว่า Abenomics ซึ่งประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ  
คือ 1) Bold monetary easing policy 2) Flexible fiscal policy และ  
3) A growth strategy เพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อและกระตุ้นค่าเงินเยน  
ส่งเสริมการลงทุนในภาคเอกชน และมีนโยบายกระตุ้นการเพิ่มผลิตภาพ  
โดยมีการดำเนินนโยบายใน 3 ด้านคือ 1) Bringing innovation 2) Intangible  
assets investment 3) Smooth launch and closing of business  
และมีการส่งเสริมแรงงานโดยสนับสนุนให้ทำงานประจำเพิ่มขึ้น (regular  
worker) เพราะแนวโน้มคนรุ่นใหม่จะไม่ทำงานประจำ การส่งเสริมให้ผู้หญิง  
มีบทบาทในการทำงานมากขึ้น และให้โอกาสผู้สูงอายุวัยเกษียณในการทำงาน  
ต่อไปเพื่อให้ผู้สูงอายุได้ใช้ศักยภาพและมีรายได้ที่เหมาะสม

### นโยบายด้านการเกษตร

จากปัญหาหลายด้านในภาคการเกษตร ผลผลิตด้านการเกษตร  
ตกต่ำ ปัญหาการลดลงของ GDP แรงงานด้านการเกษตร และที่ดินในการ  
ทำการเกษตร แรงงานภาคการเกษตรมีอายุเฉลี่ยมากขึ้น และแนวโน้ม  
การบริโภคอาหารสำเร็จรูปที่เพิ่มขึ้น งบประมาณภาคการเกษตรลดลง  
นโยบายและแผนด้านการเกษตรในประเทศญี่ปุ่นทำภายใต้กฎหมาย  
the Basic Law : Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas  
โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายในการส่งเสริมการเกษตรทั้งระบบ

โดยมีการดำเนินการในกิจกรรมสำคัญ 4 กิจกรรม คือ 1) พัฒนางานวิจัย (Agricultural research, education and extension) 2) พัฒนาการใช้ที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด (Land tenure and adjustment) 3) การช่วยเหลือเกษตรกรด้านราคา (Price stabilization) และ 4) การเข้าถึงแหล่งทุนและการรวมตัวของเกษตรกร (Farm credit and agricultural cooperatives) ในการพัฒนาระบบการเกษตรในประเทศ

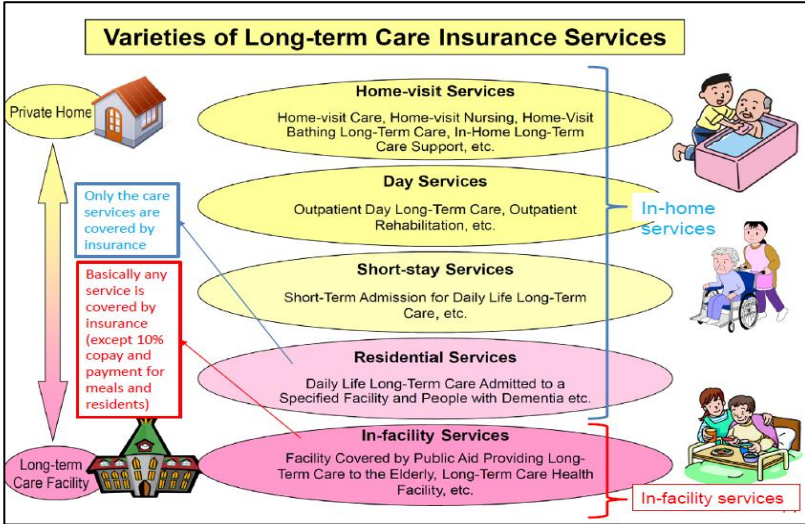
### นโยบายด้านการพัฒนาเทคโนโลยี

จากการลดลงของผลิตภาพ (Low productivity) เนื่องจากมีจำนวนประชากรวัยแรงงานที่ลดลงทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดในการเพิ่มผลิตภาพโดยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย มีการจัดตั้งหน่วยงานในการวิจัยและพัฒนา Artificial Intelligence Research Centre (AIRC) ในการนำเทคโนโลยีมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งญี่ปุ่นมีการทดลองใช้เทคโนโลยี Artificial Intelligence (AI) ในด้านต่าง ๆ เช่น การขนส่งสาธารณะ ด้านการเกษตร และการแพทย์ เป็นต้น ในด้านการขนส่งสาธารณะได้มีการทดลองระบบ Automated Driving Systems (ADS) ในระบบขนส่งมวลชนทั่วประเทศเพื่อทดลองความเป็นไปได้ของระบบในการนำเทคโนโลยีขนส่งมวลชนไร้คนขับมาใช้ในระบบขนส่งมวลชนทั่วประเทศ

### การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม

ประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีภาระทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น รัฐต้องมีภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม ค่ารักษาพยาบาล และการจ่ายบำนาญให้กับผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น แต่รัฐบาล

ญี่ปุ่นมีระบบสวัสดิการสังคมในการช่วยให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีคือ Public Pension, Health Care และ Long – term Care Insurance โดยอยู่บนพื้นฐานของการเข้าถึงการรักษาของทุกคน (guaranteeing universal coverage) โดยผู้สูงอายุทุกคนจะมี public health insurance แตกต่างกันตาม social insurance scheme และสามารถเข้ารับบริการที่สถานบริการไหนก็ได้ (Free Access) และมีอัตราค่าบริการที่เข้าถึงได้ มีการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อให้ทุก scheme เข้าถึงการรักษาขั้นพื้นฐานได้อย่างเท่าเทียมกัน ในด้าน Long - term Care Insurance service ภายใต้ Japanese Long - term Care Insurance Law จะครอบคลุม Home - visit Services, Day services, short-stay services, residential services and facility services โดยมีการดูแลทั้งที่บ้านหรือบ้านพักคนชราครอบคลุมการช่วยเหลือการใช้ชีวิตประจำวัน เช่น การอาบน้ำ การทานอาหาร การพาไปเดินเล่น การดูแลในผู้สูงอายุที่ต้องการบริการด้านการแพทย์ และการดูแลสุขภาพเฉพาะด้าน เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดของบริการขึ้นอยู่กับสิทธิประกันสังคมของแต่ละคน รายละเอียดดังรูปที่ 1



รูปที่ 1 Long-term Care Insurance Services (Cr. Prof. Tachi ONO)

นอกจากนั้นประเทศญี่ปุ่นยังมีการส่งเสริมให้เกิด “Integrated Community – based Care” โดยมีการทำงานครอบคลุมใน 5 ด้าน คือ 1) สร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือระหว่างชุมชนกับสถานบริการ 2) เพิ่มศักยภาพ long - term care services 3) เพิ่มศักยภาพการให้บริการ ส่งเสริมป้องกัน 4) มีระบบ life support services เช่น จัดระบบผู้ดูแลให้กับ ผู้สูงอายุ การดูแลเรื่องอาหาร การซื้อของที่จำเป็น เป็นต้น 5) ส่งเสริมความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ เช่น การดูแลบ้าน และการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ (Housing and life style)

จากประสบการณ์ที่ได้รับฟังจากการฝึกอบรมในครั้งนี้นำเนื้อหา มาประยุกต์ใช้ในส่วนราชการที่สังกัดและข้อเสนอแนะในการพัฒนาดังนี้

## ข้อเสนอเชิงนโยบายหรือการดำเนินการต่อกรมอนามัย/กระทรวง สาธารณสุข

สังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ และประสบปัญหาเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่น คือ มีแนวโน้มอัตราการเจริญพันธุ์และอัตราการเกิดลดลงอย่างต่อเนื่อง ประชากรมีอายุที่ยืนยาวขึ้น อัตราการตายของประชากรลดลง จากการค้าการณประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) โดยมีร้อยละประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่า 20% ในปี 2568 ดังนั้นการมีนโยบายและแผนการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนจึงมีความสำคัญ เพื่อรับมือกับปัญหาและแก้ไขปัญหาก็กำลังจะเกิดขึ้น ปัญหาที่ญี่ปุ่นกำลังประสบอยู่สามารถเป็นตัวอย่างในการวางแผนในการรับมือกับปัญหา ในการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมสุขภาวะสำหรับประชาชนทุกกลุ่มวัยในอนาคต

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ประเมินเรื่องโครงสร้างประชากร สาเหตุของภาวะเจริญพันธุ์รวมที่ลดลง อัตราการเกิดที่ลดลงและจำนวนประชากรที่ลดลง เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนนโยบายร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการเพิ่มจำนวนประชากรที่มีคุณภาพ พัฒนานโยบายในการเพิ่มศักยภาพในการสร้างครอบครัวของคนรุ่นใหม่ เช่น การพัฒนาทักษะแรงงาน การพัฒนาการเข้าถึงที่อยู่อาศัย การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร การให้สิทธิทั้งพ่อและแม่ในการลางานเพื่อเลี้ยงดูบุตรแรกคลอดในระยะเวลาที่เหมาะสม การส่งเสริมการเข้าถึงสถานบริการรับเลี้ยงเด็กปฐมวัยในที่ทำงาน



และการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมให้เอื้อต่อการมีสุขภาวะที่ดีของคนทุกกลุ่มวัย  
เป็นต้น

2. เตรียมระบบ community - based care และกลไกในการสนับสนุน  
เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

3. ประสานการทำงานกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบาย  
และวางแผนการรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากผลกระทบของสังคม  
ผู้สูงอายุทั้งระบบ

