

วิวัฒนาการนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย  
จากนโยบายเร่งสร้างที่อยู่อาศัยสู่นโยบายมาตรการพิเศษบ้านว่าง  
The Evolution of Japanese Housing Policy: From the Rapidly - Built  
Housing to the Vacant House Special Measures Policy

กฤษณทิพย์ พานิชภัคดี<sup>1</sup> ศาสตรา ศรีหาภัก<sup>2</sup> เกริดา โคตรชาวี<sup>3</sup> มนต์รัช มะกล้าทอง<sup>4</sup>  
Kundoldibya Panitchpakdi<sup>1</sup> Sastra Srihabhak<sup>2</sup> Querida Khotcharee<sup>3</sup> Montouch Maglumtong<sup>4</sup>

Received: 31/07/2022

Revised: 20/09/2022

Accepted: 07/12/2022

### บทคัดย่อ

ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ซึ่งนโยบายที่อยู่อาศัยทั่วโลกต่างมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์และประเด็นปัญหาที่อยู่อาศัยที่เปลี่ยนแปลงไป ประเทศไทยมีการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลานาน จากนโยบายที่เร่งสร้างที่อยู่อาศัยเนื่องจากการขาดแคลนที่อยู่อาศัยอย่างหนักหลังสงคราม จนกระทั่งนโยบายบ้านว่างในยุคปัจจุบันที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์เมืองถดถอย บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการนโยบายที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่นจากช่วงเริ่มต้นที่มี “นโยบายเร่งสร้างที่อยู่อาศัย” มาสู่ “นโยบายมาตรการพิเศษบ้านว่าง” ในปัจจุบันกับมูลเหตุสถานการณ์เปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจสังคมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และนำมาสู่ข้อเสนอแนะในด้านการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่นสามารถแบ่งได้เป็น 5 ยุคที่สำคัญ ได้แก่ ยุคที่ 1: ยุคการฟื้นตัวหลังสงครามและการสร้างความสามารถในอุตสาหกรรมการผลิต ยุคที่ 2: ยุคการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนทำงานในเมืองและการส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยแก่คนทุกกลุ่ม ยุคที่ 3: ยุคการเพิ่มบทบาทและส่งเสริมภาคเอกชนในการผลิต และนำส่งที่อยู่อาศัยในตลาด ยุคที่ 4: ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่และหลังฟองสบู่แตก ยุคที่ 5: ยุคนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทยในศตวรรษที่ 21 ซึ่งพบว่านโยบายที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับแนวคิดวงจรถูกกำหนดนโยบายเนื่องจากการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ รวมทั้งญี่ปุ่นยังมีการออกมาตรการหรือกฎหมายตามมาอย่างทันทั่วทั้งที่มีการปรับองค์กรซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติที่ได้ผล นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในการเสนอและปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งทำให้มีการดำเนินการเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยจากการดำเนินงานดังกล่าวพบว่า สามารถนำมาเสนอแนะในการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยของประเทศไทยคือ (1) ควรมีความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยตามวงจรชีวิตนโยบาย (2) การจัดทำ

<sup>1</sup>ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
Department of Housing, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

<sup>2</sup>สาขาวิชาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร  
Department of Architecture, Faculty of Architecture and Design, Rajamangala University of Technology Phra Nakhon

<sup>3-4</sup>ภาควิชาการบริหารและจัดการเมือง วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช  
Department of Urban Administration and Management, Institute of Metropolitan Development, Navamindradhiraj University  
ผู้พิมพ์ประสานงาน อีเมล: sastra.s@rmutp.ac.th

ฐานข้อมูลด้านที่อยู่อาศัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันทีและ (3) การพัฒนาปรับปรุงหน่วยงานและกฎหมายให้สอดคล้องกับนโยบายด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายเพื่อการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยที่มีประสิทธิภาพ

**คำสำคัญ:** นโยบายที่อยู่อาศัย วงจรการกำหนดนโยบาย การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ บ้านว่าง ญี่ปุ่น

## Abstract

Housing is a fundamental for human and international housing policies are adapted to changing circumstances. Japan has been doing housing development for a long time, from the rapid build housing due to the severe shortage of housing after the war, until the vacant house special measures policy in the modern era caused by the urban recession phenomenon. This article aims to study the evolution of Japanese housing policy from "Rapidly-Built Housing" to the "Vacant House Special Measures Policy", with the causes of socio-economic changes that affect to the policies, and lead to suggestions for housing policy in Thailand.

The results of this study found that Japan's housing policy can be divided into five eras: (1) Post-War Recovery and Manufacturing Industry Capabilities; (2) Housing Development for Urban Workers and the Promotion of Housing for All; (3) Promoting the Roles of Private Sector in Housing Development; (4) The Bubble Economy and afterwards; and (5) Japanese Housing Policy in the 21st Century. It shows that Japan's housing policy has evolved continually, according to the country's socio-economic and urban development, which is consistent with the concept of public policy process, due to systematic data collection. Moreover, Japan has issued laws and regulations in a timely manner, also with the reorganization, to effectively transfer the policies into practice. In addition, Japan's local governments play an important role in policy proposing and implementation, which acts concretely. Suggestions for Thailand's housing policy includes: (1) There should be continuity of housing policy implementation in accordance with the public policy process; (2) creating housing data base for promptly use; and (3) organizations and laws should be developed and improved to be in line with the housing policy for effective implementations.

**Keywords:** Housing Policy, Public Policy Process, Policy to Practice, Vacant House, Japan

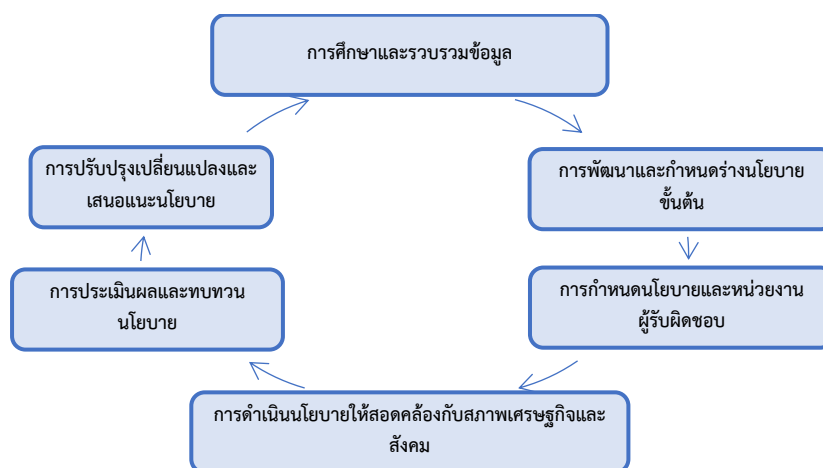
## 1. บทนำ

ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์เพราะทำให้หน่วยที่เล็กที่สุดของสังคม คือ ครอบครัวมีความมั่นคง รวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้ดียิ่งขึ้น เมื่อครอบครัวมีคุณภาพชีวิตที่ดีแล้วย่อมส่งผลให้สังคมดีขึ้นด้วย นอกจากนี้ การก่อสร้างที่อยู่อาศัยยังเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากก่อให้เกิดการจ้างงาน และการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอีกเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นลำดับต้น ๆ และมีการจัดทำนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติเพื่อการกำกับดูแลการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศ ในขณะเดียวกัน องค์การสหประชาชาติ (UN, 2016) ยังให้ความสำคัญกับที่อยู่อาศัย โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาเมืองและชุมชนที่ยั่งยืน ซึ่งนโยบายที่อยู่อาศัยในแต่ละประเทศทั่วโลกต่างมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์และประเด็นปัญหาที่อยู่อาศัยที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ รวมถึงระบบตลาดที่อยู่อาศัยในแต่ละประเทศ นอกจากนี้ นโยบายที่อยู่อาศัยยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ภาครัฐใช้ในการแทรกแซงระบบตลาดทำให้ระบบอุปสงค์และอุปทานสมดุลกันในทุกระดับราคาเพื่อการมีที่อยู่อาศัยที่พอเพียงสำหรับทุกคน

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีการกำหนดนโยบายตามบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไปรวมไปถึงนโยบายด้านที่อยู่อาศัย ทำให้สามารถตอบรับกับสถานการณ์และปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทันท่วงที ซึ่งบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของไทยกำลังก้าวตามญี่ปุ่นในทุก ๆ ด้าน เช่น การเข้าสู่สังคมสูงวัยสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2566 ซึ่งญี่ปุ่นได้ผ่านสถานการณ์นี้แล้วในปี พ.ศ. 2545 (MLIT, 2015) ดังนั้นการศึกษาวิวัฒนาการนโยบายที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่น จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของไทย ทำให้สามารถคาดการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้นและเตรียมการรับมือได้ การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการนโยบายที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่นจากช่วงเริ่มต้นที่มี “นโยบายเร่งสร้างที่อยู่อาศัย” มาสู่ “นโยบายมาตรการพิเศษบ้านว่าง” (2) เพื่อศึกษาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจสังคมของญี่ปุ่น ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง “นโยบายเร่งสร้างที่อยู่อาศัย” มาสู่ “นโยบายมาตรการพิเศษบ้านว่าง” และ (3) ข้อเสนอแนะด้านการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทย

## 2. การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษานี้มีการทบทวนแนวคิดด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์วิวัฒนาการนโยบายที่อยู่อาศัย ซึ่งสามารถสรุปวงจรการกำหนดนโยบาย (รูปที่ 1) ที่สัมพันธ์กับการวิเคราะห์วิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยและองค์การของญี่ปุ่นได้ดังนี้ (1) การศึกษาปัญหาและรวบรวมข้อมูล (2) การพัฒนาและกำหนดร่างนโยบายขั้นต้น (3) การกำหนดนโยบายและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ (4) การดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม (5) การประเมินผลและทบทวนนโยบายและ (6) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและเสนอแนะนโยบาย (Lasswell & Kaplan, 1970; William, 1975; John, Milan & Lind, 1981; Dye, 2002) การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ เป็นกระบวนการต่อจากการกำหนดนโยบาย โดยองค์กรที่มีส่วนรับผิดชอบทำหน้าที่ในการผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรจนบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ (Pressman & Wildavsky, 1973; Meter & Horn, 1975; Bardach, 1980) ซึ่งกระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัตินี้จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยต่อไป



รูปที่ 1 วงจรการกำหนดนโยบาย

เมื่อนำแนวคิดด้านการกำหนดนโยบาย มาวิเคราะห์เฉพาะนโยบายด้านที่อยู่อาศัย จะประกอบไปด้วยประเด็นสำคัญ 3 มิติ ดังนี้ (สัมมา คีตสิน, 2564) 1) มิติด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยมุ่งไปสู่การทำให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย ทั้งแบบกรรมสิทธิ์ขาด และเช่า หรือได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ 2) มิติด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยที่ดี ควรเน้นให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติตามภาวะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และ 3) มิติด้านการเงิน เช่น การกำหนดให้ภาครัฐจัดหาแหล่งเงินกู้ระยะยาวสำหรับสถาบันการเงิน

และควรมีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม ในการสนับสนุนส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองตามอัตภาพและตามความจำเป็น รวมทั้งไม่ส่งเสริมให้เกิดการเก็งกำไรในตลาดการซื้อขายที่อยู่อาศัย

### 3. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเอกสารของหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการศึกษาที่ทำการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่น โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย 1) การศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่นเพื่อสร้างกรอบแนวคิดและรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์วิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยและองค์กรของญี่ปุ่น และ 2) การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญโดยหลังจากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยสร้างเส้นเวลา (timeline) เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเพื่อสอบถามผลการวิจัย และเพื่อสืบค้นประเด็นเพิ่มเติมจากผลการศึกษาเบื้องต้นที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านชาวญี่ปุ่น 1 ท่าน คือ Professor Shigeru Fukushima, Ph.D. อาจารย์ประจำภาคคณะ Urban Science, Meijo University และชาวไทย 1 ท่านคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสรร วิเชียรประดิษฐ์ อาจารย์ประจำภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 4. สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจสังคมของญี่ปุ่นที่สัมพันธ์กับนโยบายที่อยู่อาศัย และองค์การดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัย ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงปัจจุบัน

ผลการศึกษาพบว่าวิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่น แบ่งออกได้ทั้งหมด 5 ยุค ได้แก่ 1) ยุคการฟื้นตัวหลังสงครามและการสร้างความสามารถในอุตสาหกรรมการผลิต 2) ยุคการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนทำงานในเมืองและการส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยแก่คนทุกกลุ่ม 3) ยุคการเพิ่มบทบาทและส่งเสริมภาคเอกชนในการผลิตและนำส่งที่อยู่อาศัยในตลาด 4) ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่และหลังฟองสบู่แตกและ 5) ยุคนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21

#### 4.1 ยุคที่ 1: ยุคการฟื้นตัวหลังสงครามและการสร้างความสามารถในอุตสาหกรรมการผลิต (พ.ศ. 2488 – 2492)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของยุคนี้จะมีศูนย์กลางที่การเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากยุคนี้เป็นยุคหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ระดับการผลิตของเศรษฐกิจของประเทศเหลืออยู่เพียงร้อยละ 37 ของระดับเศรษฐกิจก่อนสงครามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจหลังสงครามได้รับอิทธิพลจากการถูกยึดครองช่วงหนึ่งโดยสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมเบ็ดเสร็จและเน้นการฟื้นตัวทางอุตสาหกรรมเป็นหลักจำนวนประชากรมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะวัยทำงาน ส่งผลให้มีความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก

ด้านสถานการณ์และวิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยในยุคนี้พบว่า เน้นการพัฒนาด้านกายภาพ โดยใช้มาตรการการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโครงสร้างแบบง่ายชั่วคราวเพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยโดยเร็ว มีการตั้งกระทรวงการก่อสร้าง (Ministry of Construction) ในปี พ.ศ. 2491 ที่ยกระดับขึ้นมาจากหน่วยงานฟื้นฟูเขตพื้นที่เสียหาย ยุคนี้ขาดแคลนที่อยู่อาศัยถึง 1/3 ของปริมาณความต้องการ รัฐบาลจึงพยายามเน้นการฟื้นฟูอุตสาหกรรมเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และเร่งสร้างที่อยู่อาศัย มีการออกพระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยดำเนินงานโดยรัฐ (Government Housing Loan Corporation) เพื่อจัดสรรเงินทุนสนับสนุนการก่อสร้างทั้งที่อยู่อาศัยที่เป็นกรรมสิทธิ์ขาดและที่อยู่อาศัยเช่า โดยเป็นเงินทุนสนับสนุนโดยตรงร้อยละ 50 แก่หน่วยงานท้องถิ่นเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยให้เช่าฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม สภาพที่อยู่อาศัยเหล่านั้นมีขนาดเล็กมากและไม่มีคุณภาพ เนื่องจากเงินอุดหนุนที่รัฐให้มีจำกัด (Kuroda, 1985; Kobayashi, 2015; Peng, 2012)

ในยุคนี้ยังไม่เกิดปรากฏการณ์เมืองถดถอยเพราะจำนวนประชากรยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โครงสร้างประชากรส่วนใหญ่ยังมีประชากรพึ่งพิงเป็นสัดส่วนน้อยกว่าวัยทำงาน โดยมีประชากรวัยทำงาน 15-64 ปี เป็นจำนวนมากที่สุด คือ 42.1

ล้านคน วัยเด็ก 26.4 ล้านคน และผู้สูงอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป จำนวน 3.5 ล้านคน ส่วนสถานการณ์บ้านว่างเกิดจากบ้านที่เสียหายจากสงคราม ไม่ใช่จากภาวะเมืองถดถอย (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 วิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยและสถานการณ์บ้านว่างในประเทศญี่ปุ่นในยุคที่ 1

สถานการณ์เศรษฐกิจสังคมที่สัมพันธ์กับนโยบายและองค์การด้านที่อยู่อาศัย	นโยบายและองค์การด้านที่อยู่อาศัย	สถานการณ์บ้านว่างในญี่ปุ่น
<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ศ. 2488 รัฐตั้งหน่วยงานฟื้นฟูเขตพื้นที่เสียหายจากสงคราม</li> <li>- พ.ศ. 2491 ยกกระดับหน่วยงานดังกล่าวเป็นกระทรวงการก่อสร้าง</li> <li>- เน้นฟื้นฟูอุตสาหกรรมโครงสร้างพื้นฐานและที่อยู่อาศัยเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ</li> <li>- ขาดแคลนที่อยู่อาศัย 1/3 ของปริมาณที่ต้องการ</li> <li>- จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะวัยทำงานที่ต้องการที่อยู่อาศัย</li> <li>- ยังไม่เกิดปรากฏการณ์เมืองถดถอย (สัดส่วนประชากรที่พึ่งพิงน้อยกว่าวัยทำงาน)</li> <li>- โครงสร้างประชากร: วัยทำงาน (15-64 ปี) 42.1 ล้านคน วัยเด็ก 26.4 ล้านคน และผู้สูงอายุ (65 ปีขึ้นไป) 3.5 ล้านคน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เน้นพัฒนาด้านกายภาพ การก่อสร้างที่อยู่อาศัยใช้โครงสร้างแบบง่ายชั่วคราวเพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยโดยเร็ว</li> <li>- ออกพระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยดำเนินงานโดยรัฐ เพื่อจัดสรรเงินทุนสนับสนุนการก่อสร้างทั้งที่อยู่อาศัยทั้งแบบกรรมสิทธิ์ขาดและที่อยู่อาศัยเช่า</li> <li>- ภาครัฐให้เงินอุดหนุนร้อยละ 50 แก่หน่วยงานท้องถิ่นโดยตรง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บ้านว่างมีจำนวน 50,000 หน่วยคิดเป็น 0.4% ของจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมด</li> <li>- เป็นบ้านว่างจากการเหลือขายรวมไปถึงบ้านว่างจากประชากรที่เสียชีวิตจากสงครามหรือย้ายถิ่นฐานเพื่อเลี่ยงภาวะสงคราม</li> </ul>

#### 4.2 ยุคที่ 2: ยุคการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนทำงานในเมืองและการส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยแก่คนทุกกลุ่ม (พ.ศ. 2493 – 2522)

ด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่าเริ่มเข้าสู่ช่วงเวลาสองทศวรรษของการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดจากการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมในยุคแรก GDP เฉลี่ยต่อปีอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 จนกระทั่งถึงวิกฤตการณ์น้ำมันในปี พ.ศ. 2516 จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะในเมืองใหญ่ รัฐบาลเน้นการเพิ่มผลิตภาพของประเทศโดยมุ่งใช้นโยบายแบบ Productivism ที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการขยายตัวของอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งกลายเป็นนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยอ้อมผ่านการจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อเพิ่มความมั่นคงและคุณภาพชีวิตขั้นต่ำแก่แรงงาน

ด้านสถานการณ์และวิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัย พบว่าในภาพรวมรัฐบาลเริ่มเล็งเห็นการพัฒนาระดับเมืองมากขึ้น เช่นมีระบบการวางผังเมือง แบ่งออกเป็น 4 โซน ได้แก่ 1) ที่อยู่อาศัย 2) พาณิชยกรรม 3) อุตสาหกรรม และ 4) กึ่งอุตสาหกรรม กฎการแบ่งเขตอนุญาตให้ใช้ที่ดินได้หลากหลายในพื้นที่ส่วนใหญ่มีการแบ่งเขตเมืองออกเป็น 2 โซน ได้แก่เขตส่งเสริมเมือง (Urban Promotion Areas: UPAs) และเขตควบคุมเมือง (Urban Control Areas: UCAs) มีพระราชบัญญัติเมืองพักอาศัยใหม่ (New Town Act) พระราชบัญญัติผังเมือง (Urban Development Act) และพระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Act) เป็นต้นในปี พ.ศ. 2511 เริ่มมีระบบการวางแผนที่ดินและผังเมือง การพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ขยายตัวอย่างมาก ถูกขับเคลื่อนโดยการเงินที่อยู่อาศัยที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐแต่ขาดระบบการวางแผนการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลกลางให้ความสนใจเป็นพิเศษกับพื้นที่ในเขตเมืองใหญ่ซึ่งมีปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเนื่องจากการอพยพเข้ามาทำงานของประชากรจากชนบท รัฐทำหน้าที่จัดหาที่อยู่อาศัยขั้นต่ำสำหรับคนทำงานในเมืองในปริมาณมากและรวดเร็วอีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่พิจารณาให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ดำเนินงานโดย "บริษัทสินเชื่อที่อยู่อาศัยของรัฐบาล" (The Government Housing Loan Corporation: GHLC) ที่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2493 มีหน้าที่ในการจัดหาเงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยเหลือแต่ละครัวเรือนในการซื้อหรือสร้างบ้าน (Kuroda, 1985; Sorensen, 2002; การเคหะแห่งชาติ, 2543)

ยุคนี้เริ่มมีสัญญาณของปัญหาเมืองถดถอยจากการโยกย้ายประชากรจากเมืองชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อโอกาสทางเศรษฐกิจ แต่ยังไม่ถึงกับเป็นปัญหาใหญ่ แต่ในเขตเมืองใหญ่มีปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยค่อนข้างรุนแรงเนื่องจากการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2518 – 2533 เกือบทุกจังหวัดในญี่ปุ่นมีอัตราการเติบโตของประชากรในเชิงบวก ทำให้ภาพรวมในระดับประเทศยังมีการกระจายตัวประชากรค่อนข้างมาก (Kobayashi, 2016) ยังไม่กระจุกอยู่เฉพาะเมืองใหญ่ จึงยังไม่เกิดปัญหาบ้านว่างมากนักในยุคนี้ (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 วิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยและสถานการณ์บ้านว่างในประเทศญี่ปุ่นในยุคที่ 2

สถานการณ์เศรษฐกิจสังคมที่สัมพันธ์กับนโยบายและองค์กรด้านที่อยู่อาศัย	นโยบายและองค์กรด้านที่อยู่อาศัย	สถานการณ์บ้านว่างในญี่ปุ่น
<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ศ. 2498 เศรษฐกิจโตแบบก้าวกระโดดจากการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมในยุคแรก GDP เฉลี่ย 10% ต่อปี</li> <li>- พ.ศ. 2505 ประชากรเพิ่มขึ้น (โตเกิน &gt;10 ล้านคน)</li> <li>- รัฐเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม</li> <li>- นโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยอ้อมผ่านการจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อเพิ่มความมั่นคงและคุณภาพชีวิตขั้นต่ำแก่แรงงาน</li> <li>- เริ่มมีสัญญาณเมืองถดถอยจากการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อโอกาสทางเศรษฐกิจ</li> <li>- เขตเมืองใหญ่มีปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยจากการอพยพ</li> <li>- พ.ศ. 2518 – 2533 จังหวัดส่วนใหญ่มีอัตราการเติบโตของประชากรในเชิงบวก</li> <li>- ภาพรวมในระดับประเทศยังมีการกระจายตัวประชากรยังไม่กระจุกอยู่เฉพาะเมืองใหญ่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ศ. 2493 ก่อตั้ง “Government Housing Loan Corporation: GHLC” ทำหน้าที่จัดหาเงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย</li> <li>- พ.ศ. 2501 ระบบการวางผังเมืองแบ่งเป็น 4 โซน ได้แก่ ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรมอุตสาหกรรม และกิ่งอุตสาหกรรม โดยอนุญาตให้ใช้ที่ดินได้หลากหลายในพื้นที่ส่วนใหญ่</li> <li>- แบ่งเขตเมืองออกเป็น 2 โซน ได้แก่ เขตส่งเสริมเมือง (UPAs) และเขตควบคุมเมือง (UCAs)</li> <li>- การขาดแคลนที่อยู่อาศัยจากการอพยพทำให้รัฐจัดหาที่อยู่อาศัยขั้นต่ำสำหรับคนทำงานในเมืองในปริมาณมากและรวดเร็ว ผ่านการออก Local Housing Supply Corporation Act</li> <li>- รัฐบาลสนับสนุนการถือครองที่อยู่อาศัยมากกว่าการเช่า</li> <li>- รัฐเริ่มเล็งเห็นการพัฒนาระดับเมืองมากขึ้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ศ. 2506 มีจำนวนบ้านว่างประมาณ 500,000 หน่วย และเพิ่มขึ้นเป็น 1 ล้านหน่วยในปี พ.ศ. 2511</li> <li>- พ.ศ. 2516 มีจำนวนบ้านว่าง 2.7 ล้านหน่วย (5.5%)</li> <li>- รัฐลดบทบาทการจัดหาที่อยู่อาศัยเป็นการส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ผลิตที่อยู่อาศัยมากขึ้น</li> <li>- รัฐมีนโยบายใช้ภาคอสังหาริมทรัพย์กระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ</li> <li>- ภาคเอกชนสร้างที่อยู่อาศัยโดยหวังผลกำไรเป็นหลักทำให้จำนวนที่อยู่อาศัยส่วนเกินในตลาดเพิ่มขึ้นระหว่างรอการขาย และถูกนับเป็นว่าง</li> </ul>

4.3 ยุคที่ 3: ยุคการเพิ่มบทบาทและส่งเสริมภาคเอกชนในการผลิตและนำส่งที่อยู่อาศัยในตลาด พ.ศ. 2523 – 2533)

ด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมพบว่า ประชากรในเมืองเล็กยังคงหลั่งไหลออกไปทำงานในเมืองหรือเขตมหานครที่มีขนาดใหญ่กว่าอย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นแนวโน้มที่ใกล้เคียงกับยุคก่อนหน้ารัฐบาลกลางปฏิรูปเศรษฐกิจโดยใช้ระบบเสรีนิยมใหม่ภายใต้หลักการพัฒนาที่มีอิสระมากขึ้นและสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจและกระตุ้นการเติบโตต่อไป (Hill, Park & Saito, 2012; Tsukamoto, (2012) ราคาที่ดินที่อยู่อาศัยพุ่งสูงขึ้นกว่าร้อยละ 280 ระหว่างปี พ.ศ. 2528 – 2533 ซึ่งได้รับแรงหนุนจากกฎระเบียบที่ไม่เคร่งครัดในการปล่อยสินเชื่อของธนาคารโดยใช้ที่ดินเป็นหลักประกันทรัพย์สิน รวมทั้งราคาหุ้นที่พุ่งสูงขึ้นฟองสบู่ที่ดินและที่อยู่อาศัยมีส่วนทำให้เศรษฐกิจฟองสบู่ขยายตัวในทศวรรษนี้

ด้านสถานการณ์และวิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยจะเห็นได้ว่า รัฐบาลเปลี่ยนบทบาทจากการให้สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยโดยตรง เป็นการเน้นบทบาทของตลาดเสรี และขึ้นำการพัฒนาที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนมากขึ้น โดย

เปลี่ยนใช้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นบทบาทหลักของธนาคารพาณิชย์แทนหน่วยงานการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยของรัฐ ตลอดจนขายที่ดินของรัฐเพื่อเพิ่มปริมาณที่ดินในตลาดอสังหาริมทรัพย์จัดตั้งสถาบันสนับสนุนระบบการใช้ที่ดินเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Hebbert & Nakai, 1988)

ในขณะเดียวกันปรากฏการณ์เมืองถดถอยมีความชัดเจนขึ้นเนื่องจากการอพยพของประชากรไปสู่เมืองขนาดใหญ่ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากกว่าอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนผ่านสู่จุดสูงสุดทางเศรษฐกิจของประเทศที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรครั้งสำคัญการเติบโตของประชากรชะลอตัวลงเพราะมีอัตราการเกิดลดลงและประชากรมีอายุขัยยาวนานขึ้น (OECD, 2019; United Nations, 2017) จำนวนบ้านว่างเพิ่มมากขึ้นจาก 3.3 ล้านหน่วยในปี พ.ศ. 2526 เป็น 3.9 ล้านหน่วยในปี พ.ศ. 2531 (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 วิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยและสถานการณ์บ้านว่างในประเทศญี่ปุ่นในยุคที่ 3

สถานการณ์เศรษฐกิจสังคมที่สัมพันธ์กับนโยบายและองค์การด้านที่อยู่อาศัย	นโยบายและองค์การด้านที่อยู่อาศัย	สถานการณ์บ้านว่างในญี่ปุ่น
<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐลดบทบาทจากการให้สวัสดิการโดยตรงเป็นบทบาทของตลาดเสรีมากขึ้น</li> <li>- พ.ศ. 2528 – 2533 ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้น 280% นำไปสู่เศรษฐกิจฟองสบู่ในยุคถัดไป</li> <li>- การปล่อยสินเชื่อของธนาคารโดยใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์สินมีกฎระเบียบไม่เคร่งครัด เป็นสาเหตุหนึ่งของวิกฤติเศรษฐกิจฟองสบู่</li> <li>- ประชากรในเมืองเล็กหลังไหลออกไปทำงานในเมืองใหญ่กว่าอย่างต่อเนื่อง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐบาลเปลี่ยนการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยไปเป็นธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก</li> <li>- รัฐหันไปขึ้นำการพัฒนาที่อยู่อาศัยของภาคเอกชน รวมทั้งขายที่ดินของรัฐเพื่อเพิ่มปริมาณที่ดิน</li> <li>- พ.ศ. 2524 จัดตั้งสถาบันสนับสนุนระบบการใช้ที่ดินเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาที่อยู่อาศัย</li> <li>- พ.ศ. 2524 เปลี่ยนไปใช้ระบบอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แบบลอยตัวเพื่อลดความเสี่ยงให้ธนาคารพาณิชย์</li> <li>- คริวเรือนที่มีรายได้สูงหันไปใช้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารพาณิชย์ ส่วนคริวเรือนที่มีรายได้น้อยได้รับการดูแลโดย GHLC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ศ. 2526 มีจำนวนบ้านว่าง 3.3 ล้านหน่วย</li> <li>- พ.ศ. 2531 มีจำนวนบ้านว่าง 3.9 ล้านหน่วย (9.4%)</li> </ul>

#### 4.4 ยุคที่ 4: ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่และหลังฟองสบู่แตก (พ.ศ. 2534 – 2543)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในยุคนี้สืบเนื่องจากนโยบายอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แบบลอยตัว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 การเก็งกำไรราคาที่อยู่อาศัยทวีความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็วโดยมีราคาเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 20 ต่อปี จนกระทั่งฟองสบู่แตกในปี พ.ศ. 2534 หลังจากฟองสบู่แตกในช่วงต้นทศวรรษเศรษฐกิจญี่ปุ่นได้หยุดชะงักเป็นเวลานานและไม่แสดงสัญญาณการฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

ด้านนโยบายที่อยู่อาศัยได้รับผลโดยตรงจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตกทำให้สถาบันการเงินจำนวนมากล้มละลายจากหนี้เสีย เมื่อการเติบโตของธนาคารพาณิชย์ซบเซาลงในช่วงทศวรรษดังกล่าวรัฐบาลกลางจึงกลับไปขยายสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยโดยGHLC และส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ GHLC ค่อย ๆ ลดลง โดยลดลงเหลือร้อยละ 3 ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษนี้ ช่วงฟองสบู่แตกเป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากยุคก่อนโดยเริ่มมุ่งพัฒนาด้านคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยมากขึ้น มีหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน คือ บริษัทพัฒนาภูมิภาคแห่งชาติ (Japan Regional Development Corporation) และบริษัทพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย (Housing and Urban Development Corporation) โดยในปี พ.ศ. 2536 ได้ออก The Act for Supporting Private Good Quality Rental Housing เพื่อส่งเสริมที่อยู่อาศัยเช่าที่ได้มาตรฐาน ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลกลางได้ตัดสินใจที่จะลดขนาดธุรกิจสินเชื่อที่อยู่อาศัยของ GHLC และยกเลิก GHLC ในปี พ.ศ. 2550 มีการก่อตั้งหน่วยงานการเงินที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่น (Japan Housing Finance Agency: JHF) ซึ่งเป็นผู้สืบทอดขึ้นมาแทน ทั้งนี้ธุรกิจหลักของ JHF

คือ การค้าประกันสินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารพาณิชย์และขายให้กับนักลงทุน ด้านนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินรัฐมุ่งเน้นการพัฒนาไปที่เมืองชั้นในของเขตเมืองใหญ่เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่เหล่านั้นทำกำไรได้มากขึ้น มีการก่อตั้งองค์การการพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ที่ดำเนินงานระหว่างปี พ.ศ. 2542 ถึงปี พ.ศ. 2547 โดยมีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการอยู่อาศัยภายในเมืองโดยเน้นการดำเนินงานในเมืองใหญ่ การดำเนินงานยังพิจารณาถึงมาตรการการป้องกันภัยพิบัติในเขตเมืองมากขึ้น ไม่เพียงเท่านั้น องค์กรนี้ยังจัดสรรที่อยู่อาศัยเช่าสำหรับครอบครัวที่ต้องการที่อยู่อาศัยเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจครอบครัวที่ดีขึ้นสำหรับกลุ่มที่ยังไม่สามารถครอบครองที่อยู่อาศัยได้ (Hirayama, 2005; Kobayashi, 2016)

ในยุคนี้สถานการณ์เมืองถดถอยรุนแรงมากขึ้น พบปัญหาการกระจุกตัวของประชากรเฉพาะในเมืองใหญ่ ในเมืองชนบทมีบ้านว่างมากขึ้น โดยในภาพรวมระดับประเทศพบว่าบ้านว่างคิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 11.5 ของจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา มีจังหวัดที่มีจำนวนประชากรลดลงอย่างรวดเร็ว 30 จังหวัดจากทั้งหมด 47 จังหวัดโดยจังหวัดที่มีประชากรลดลงมากที่สุดอยู่ในภูมิภาคโทโฮกุชิโกกุและคิวชู ประชากรหลังไหลเข้าสู่เมืองใหญ่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะพื้นที่มหานครโตเกียว โอซาก้า ฟุกุโอกะ และนาโงย่ารัฐบาลกลางมีส่วนทำให้ประชากรอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่โดยอ้อม ผ่านการผลักดันนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่เพื่อหวังกระตุ้นเศรษฐกิจอีกครั้ง โดยออกนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินที่อนุญาตให้มีการเพิ่มความหนาแน่นของเมืองชั้นในของเขตเมืองใหญ่ เช่น ระบบการวางแผนเขตภูมิทัศน์เมือง (Cityscape-Guide Districts Planning System) ในปี พ.ศ. 2539 และระบบเขตส่งเสริมอาคารที่อยู่อาศัยแนวสูง (High-Rise Residential Building Promotion District System) ในปี พ.ศ. 2541 (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 วิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยและสถานการณ์บ้านว่างในประเทศญี่ปุ่นในยุคที่ 4

สถานการณ์เศรษฐกิจสังคมที่สัมพันธ์กับนโยบายและองค์การด้านที่อยู่อาศัย	นโยบายและองค์การด้านที่อยู่อาศัย	สถานการณ์บ้านว่างในญี่ปุ่น
<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ศ. 2531 การเก็บภาษีราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้นเฉลี่ย 20%/ปี</li> <li>- พ.ศ. 2534 ธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นอัตราดอกเบี้ยมากกว่าเท่าตัว กระตุ้นให้ฟองสบู่แตก ทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นหยุดชะงักเป็นเวลานานและไม่แสดงสัญญาณการฟื้นตัวถึงปัจจุบัน</li> <li>- ปัญหาเมืองถดถอยรุนแรงขึ้น ประชากรกระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่</li> <li>- พ.ศ. 2533 จำนวนประชากรลดลงอย่างรวดเร็ว 30 จังหวัด โดยเฉพาะในภูมิภาคโทโฮกุชิโกกุและคิวชู</li> <li>- ประชากรหลังไหลเข้าสู่เมืองใหญ่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะพื้นที่มหานครหลัก 4 แห่งได้แก่ โตเกียว โอซาก้า นาโงย่า และฟุกุโอกะ</li> <li>- รัฐบาลกลางมีส่วนทำให้เกิดการย้ายของประชากรเข้าสู่เมืองใหญ่โดยอ้อม จากการออกนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินที่อนุญาตให้มีการเพิ่มความหนาแน่นของเมืองชั้นในของเขตเมืองใหญ่ เช่น ระบบเขตส่งเสริมอาคารที่อยู่อาศัยแนวสูง พ.ศ. 2531 และระบบการวางแผนเขตภูมิทัศน์ พ.ศ. 2539</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ศ. 2534 – 2543 สถาบันการเงินจำนวนมากล้มละลายรัฐบาลกลับไปขยายสินเชื่อ GHLC และส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ GHLC ค่อย ๆ ลดลง</li> <li>- พ.ศ. 2536 ออก Act for Supporting Private Good Quality Rental Housing เพื่อส่งเสริมที่อยู่อาศัยเช่าที่ได้มาตรฐาน</li> <li>- พ.ศ. 2542 – 2544 ก่อตั้ง Urban Development Corporation เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในการอยู่อาศัยภายในเมืองโดยเน้นการดำเนินงานในเมืองใหญ่</li> <li>- พ.ศ. 2544 รัฐบาลลดขนาดธุรกิจสินเชื่อที่อยู่อาศัยของ GHLC และยกเลิก GHLC ในปี พ.ศ. 2550 ก่อตั้งหน่วยงานการเงินที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่น (JHF) ขึ้นมาแทนเพื่อค้าประกันสินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารพาณิชย์และขายให้กับนักลงทุน</li> <li>- พ.ศ. 2545 รัฐมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ชั้นในของเขตเมืองใหญ่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่อยู่อาศัยไม่ใช่ทรัพย์สินถาวรที่ควรลงทุนอีกต่อไป</li> <li>- พ.ศ. 2534 – 2543 อัตราบ้านว่างเกิน 9%</li> <li>- พ.ศ. 2536 มีจำนวนบ้านว่าง 4.5 ล้านหน่วย และเพิ่มเป็น 5.8 ล้านหน่วยใน พ.ศ. 2541 หรือคิดเป็น 11.5%</li> <li>- พื้นที่เมืองชั้นในที่ถูกปรับปรุงใหม่ดึงดูดตลาดที่อยู่อาศัยในระดับภูมิภาค ในขณะที่พื้นที่ชานเมืองหดตัวอย่างต่อเนื่อง</li> <li>- หลังจากฟองสบู่แตกราคาที่อยู่อาศัยในชานเมืองลดลงอย่างรุนแรง</li> <li>- มูลค่าที่อยู่อาศัยลดลงทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์รวมถึงผู้รับมรดก ลดความต้องการครอบครองสินทรัพย์ลงเนื่องจากไม่คุ้มค่ากับการดูแลรักษาภาษีที่ดิน และภาษีมรดกทำให้เกิดบ้านว่างมากขึ้น</li> </ul>



#### 4.5 ยุคที่ 5: ยุคนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21 (พ.ศ. 2544 – ปัจจุบัน)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในยุคนี้ พบว่าเป็นยุคที่เศรษฐกิจหยุดชะงักโดยไม่ตั้งใจ (unintended steady state) มาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการขยายตัวเพียงเล็กน้อย มีอัตราส่วนจำนวนประชากรพึ่งพิงที่มากกว่าประชากรวัยทำงานทำให้ครัวเรือนมีอำนาจในการจ่ายลดลงและเกิดภาวะเงินฝืด (ประชาชนไม่ต้องการใช้จ่าย) รัฐบาลจึงพยายามใช้มาตรการเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มความสามารถในการจ่าย นอกจากนี้ รัฐบาลยังพยายามกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการท่องเที่ยว ใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อดึงดูดชาวต่างชาติการผ่อนปรนข้อกำหนดในการขอวีซ่าสำหรับหลายประเทศรวมทั้งการอ่อนค่าของเงินเยนของญี่ปุ่นเมื่อเทียบกับสกุลเงินต่างประเทศโดยเฉพาะดอลลาร์สหรัฐในช่วงหลายปีที่ผ่านมาทำให้ข้อหาทรัพย์สินของญี่ปุ่นมีราคาไม่แพงสำหรับนักลงทุนต่างชาติและกระตุ้นราคาอสังหาริมทรัพย์ในเมืองใหญ่โดยเฉพาะในโตเกียว โครงสร้างประชากรเปลี่ยนไปเป็นอย่างมาก มีจำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับยุคก่อนหน้า ในภาพรวมประเทศญี่ปุ่นจะมีจำนวนประชากรลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ในปัจจุบันครอบครัวญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยวที่ประกอบด้วยสองรุ่น คือ พ่อแม่และลูกเท่านั้น ซึ่งเป็นขนาดมาตรฐานของครัวเรือนญี่ปุ่นโดยรวมในปัจจุบัน (Hashimoto, Hong & Zhang, 2020)

สถานการณ์ด้านนโยบายที่อยู่อาศัยในยุคนี้ พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงโดยปรับปรุงจากการดำเนินงานในยุคก่อนและมุ่งเน้นการดำเนินงานในเชิงปฏิบัติงานเพื่ออุดช่องโหว่ของนโยบายที่อยู่อาศัยของยุคก่อนมากขึ้น โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) การปรับองค์การการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัย และ 2) นโยบายที่อยู่อาศัยที่มุ่งเน้นคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในการถือครองของผู้อยู่อาศัย ด้านการปรับองค์การการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัย รัฐบาลเปลี่ยนการดำเนินงานจากบริษัทสินเชื่อบริษัทที่อยู่อาศัยของรัฐ (The Government Housing Loan Corporation: GHLC) เป็นสำนักการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (Japan Housing Finance Agency: JHF) การเปลี่ยนรูปแบบดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนรูปแบบการลงทุนของหน่วยงานด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยให้มีความคล่องตัว มีส่วนช่วยธนาคารพาณิชย์ในการจัดหาเงินกู้ยืมที่ผ่านการดำเนินงานในตลาดรอง ซึ่งเป็นทางเลือกในการลงทุนของธนาคารพาณิชย์มากขึ้น ทำให้มีความมั่นคงมากขึ้น และมีความเสี่ยงลดลง ด้านนโยบายที่อยู่อาศัย ได้เปลี่ยนจากเชิงปริมาณเป็นเน้นคุณภาพและยกเลิกโครงการผลิตที่อยู่อาศัยระยะ 5 ปี รวมทั้งกำหนดหลักการของนโยบายที่อยู่อาศัยใหม่ คือ 1) การจัดหาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยและมีคุณภาพสูง 2) การสร้างสภาพแวดล้อมของตลาดที่อยู่อาศัยที่พึงปรารถนา และ 3) การเพิ่มความมั่นคงในการถือครองที่อยู่อาศัย (safety net) โดยนโยบายที่อยู่อาศัยในญี่ปุ่นมีความครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน โดยเน้นในเรื่องนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประชากรผู้สูงอายุการขยายธุรกรรมในบ้านเดิม ประสิทธิภาพการใช้พลังงานในที่อยู่อาศัยและการฟื้นฟูจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ทางตะวันออกของญี่ปุ่น

หลังจากหน่วยงานระดับท้องถิ่นเริ่มพบปัญหาบ้านว่างมากขึ้นโดยในปี พ.ศ. 2546 มีจำนวนบ้านว่างคิดเป็น 12% ของจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมดจึงกระตุ้นให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นเริ่มศึกษาและพัฒนาการดำเนินงานด้านบ้านว่างจนออกกฎหมายบ้านว่าง (Vacant House Law) ในปี พ.ศ. 2558 โดยปรากฏการณ์เมืองถดถอยในยุคนี้ คือ เกิดปัญหาเมืองถดถอยอย่างต่อเนื่องจากยุคก่อน โดยพบการลดลงของจำนวนสมาชิกในครอบครัวต่อครัวเรือนพบมากในพื้นที่ชนบท (ร้อยละ 31.9) เมื่อเทียบกับในเมืองใหญ่ (ร้อยละ 28.2) ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่าคนรุ่นใหม่ในครอบครัวมักย้ายถิ่นฐานไปยังส่วนอื่นทั้งภายในจังหวัดเดียวกันหรือย้ายออกจากจังหวัดภูมิภาค ในขณะที่ยุคก่อน (พ่อแม่) ยังคงอยู่ในจังหวัดเดิม เมืองใหญ่จะมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนครัวเรือนที่มากกว่าเมืองเล็กโดยจะเป็นครัวเรือนขนาดเล็กที่เพิ่มมากขึ้น (ร้อยละ 115.6) เทียบกับพื้นที่อื่นๆ ของญี่ปุ่น (ร้อยละ 18.3) (Tsuya, 2010; Yui, Kubo & Miyazawa, 2017; Zobova, 2018) (ตารางที่ 5)

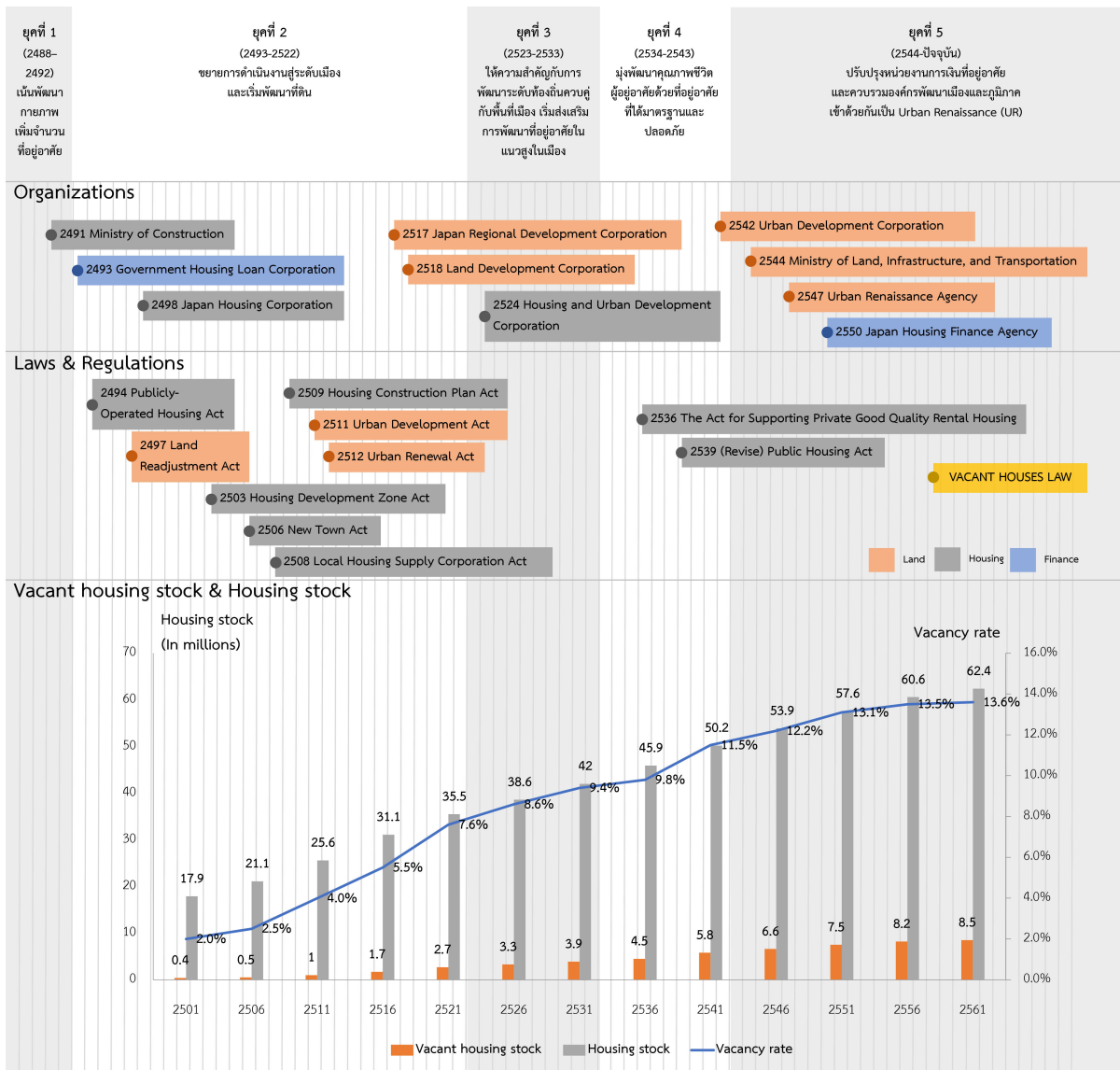
ตารางที่ 5 วิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยและสถานการณ์บ้านว่างในประเทศญี่ปุ่นในยุคที่ 5

สถานการณ์เศรษฐกิจสังคมที่สัมพันธ์กับนโยบายและองค์การด้านที่อยู่อาศัย	นโยบายและองค์การด้านที่อยู่อาศัย	สถานการณ์บ้านว่างในญี่ปุ่น
<ul style="list-style-type: none"> <li>- เกิดสภาวะ “เศรษฐกิจหยุดชะงักโดยไม่ตั้งใจเศรษฐกิจ” ขยายตัวเพียงเล็กน้อย</li> <li>- เกิดภาวะเงินฝืด รัฐใช้มาตรการเงินนโยบายเพื่อเพิ่มความสามารถในการจ่าย</li> <li>- รัฐพยายามกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการท่องเที่ยว และการอ่อนค่าของเงินเยนกระตุ้นการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ในเมืองใหญ่โดยเฉพาะโตเกียว</li> <li>- พ.ศ. 2558 ปัญหาเมืองถดถอยอย่างต่อเนื่องจากยุคก่อน</li> <li>- จำนวนประชากรที่พึ่งพิงมากกว่าวัยทำงาน เกิดภาวะครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น โดยเฉพาะในเมืองใหญ่</li> <li>- การลดลงของจำนวนสมาชิกในครอบครัวต่อครัวเรือนพบมากในพื้นที่ชนบท (ลดลง 31.9 %) เมื่อเทียบกับในเมืองใหญ่ (ลดลง 28.2%)</li> <li>- คนรุ่นใหม่ย้ายถิ่นไปทั้งในจังหวัดเดียวกันหรือย้ายออกจากภูมิภาคใน ในขณะที่คนรุ่นเก่า (พ่อแม่) ยังคงอยู่ในจังหวัดเดิม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เน้นการดำเนินงานเพื่ออุดช่องโหว่ของนโยบายที่อยู่อาศัยของยุคก่อน</li> <li>- รัฐเปลี่ยนรูปแบบการลงทุนของหน่วยงานด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยให้มีความคล่องตัว เพื่อช่วยธนาคารพาณิชย์ในการจัดหาเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย</li> <li>- พ.ศ. 2549 นโยบายที่อยู่อาศัยเปลี่ยนจากปริมาณเป็นเน้นคุณภาพและยกเลิกโครงการผลิตที่อยู่อาศัยระยะ 5 ปี</li> <li>- พ.ศ. 2558 หน่วยงานระดับท้องถิ่นพบปัญหาบ้านว่าง และรัฐบาลมีการออกกฎหมายบ้านว่าง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ศ. 2546 มีจำนวนบ้านว่าง 6.6 ล้านหน่วย คิดเป็น 12.2%</li> <li>- พ.ศ. 2556 มีจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมด 60.63 ล้านหน่วย เป็นบ้านว่าง 8.2 ล้านหน่วย คิดเป็น 13.5%</li> <li>- พ.ศ. 2561 มีบ้านว่างเป็นจำนวน 8.5 ล้านหน่วย คิดเป็นสัดส่วน 13.6%</li> </ul>

## 5. วิวัฒนาการนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่น ตั้งแต่ทศวรรษ 1950 ที่นำมาสู่นโยบายบ้านว่างในปัจจุบัน

### 5.1 วิวัฒนาการของนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษานโยบายที่อยู่อาศัย และองค์การการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัย ที่สัมพันธ์กับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจสังคมของญี่ปุ่นตั้งแต่ พ.ศ. 2493 ถึงปัจจุบันพบว่าประเทศญี่ปุ่นพัฒนาการดำเนินงานผ่านการเปลี่ยนแปลงองค์การตามแต่ละยุคที่ตอบสนองกับแก้ปัญหาบ้านว่างที่ค่อย ๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ในยุคเริ่มแรกจะยังไม่มีกฎหมายเพื่อรับมือกับปัญหาบ้านว่างโดยตรง แต่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ขยายการดำเนินงานจากการพัฒนาในระดับบ้านสู่การพัฒนาในระดับเมืองที่ครอบคลุมปัญหาบ้านว่างในที่สุด จากผลการศึกษา ผู้วิจัยแบ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องนโยบายการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่นตลอดจนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ หน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการพัฒนาที่ดิน ด้านที่อยู่อาศัย และด้านการเงินที่อยู่อาศัย



รูปที่ 2 พัฒนาการขององค์กรและนโยบายด้านที่อยู่อาศัย ที่ดิน การเงินที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่น และจำนวนที่อยู่อาศัยทั้งหมดที่อยู่อาศัยว่าง และอัตราส่วนที่อยู่อาศัยว่างในประเทศญี่ปุ่นช่วงหลังสงคราม  
ที่มา: Japan Statistics Bureau (2020)

รูปที่ 2 แสดงให้เห็นความสอดคล้องของนโยบายที่อยู่อาศัยและการจัดตั้งหน่วยงานกับการเปลี่ยนแปลงสำคัญของยุค โดยยุคที่เริ่มเห็นการเตรียมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาบ้านว่าง คือ ยุคที่ 4 (พ.ศ. 2534 – 2543) ที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้อยู่อาศัยมากขึ้น โดยหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน คือ บริษัทพัฒนาภูมิภาคแห่งชาติ (Japan Regional Development Corporation) และบริษัทพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย (Housing and Urban Development Corporation) เป็นยุคหลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นได้หันมาพัฒนาโดยเพิ่มการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในเมืองใหญ่และเมืองโดยรอบที่เริ่มมีนิคมอุตสาหกรรมและพื้นที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ เช่น Chiba New Town ที่จังหวัดชิบะ Atsugi New Town ที่จังหวัดคานากาวา และ Izumi New Town ที่จังหวัดโอซาก้า เป็นต้น นอกจากนี้ในช่วง พ.ศ. 2530 – 2533 รัฐบาลญี่ปุ่นยังมีแนวคิดพัฒนาเมืองที่มีความหนาแน่นสูงมากขึ้น โดยริเริ่มการพัฒนาที่อยู่อาศัยแนวสูงประเภทอพาร์ทเมนท์คอมเพล็กซ์ในเขตเมือง แนวการพัฒนาในทศวรรษนี้มีส่วนทำให้ประชาชนอพยพย้ายถิ่นเพื่อเข้าไปทำงานในเมืองเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในยุคที่ 4 ญี่ปุ่นจึงมีนโยบายที่มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตในการอยู่อาศัยภายในเมืองโดยเน้นการดำเนินงานในเมืองใหญ่ ไม่เพียงเท่านั้นการดำเนินงานยังพิจารณาถึงมาตรการการป้องกันภัยพิบัติใน

เขตเมืองมากขึ้น และยังคงให้ความสำคัญกับการจัดสรรที่อยู่อาศัยเข้าสำหรับครอบครัวที่ต้องการที่อยู่อาศัย เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจครอบครัวที่ดีขึ้นสำหรับกลุ่มที่ยังไม่สามารถครอบครองที่อยู่อาศัยได้

จวบจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2557 ญี่ปุ่นมีจำนวนบ้านว่างที่ถูกทิ้งร้างสูงชันเป็นสองเท่าจากช่วงกลางยุคที่ 4 (MLIT, 2015) รัฐบาลจึงตระหนักถึงปัญหาบ้านว่างที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ที่อยู่อาศัยของประเทศ จึงได้พิจารณาออกกฎหมายบ้านว่างขึ้น ในปีพ.ศ. 2558 โดยใช้ชื่อว่า “Akiya Taisaku Tokubetsu Sochi Hou” หรือ “พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษสำหรับบ้านว่าง” ประกอบไปด้วย ประกอบไปด้วย 16 มาตรา (Manda, 2015) โดยเน้นไปที่การให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นและเทศบาลในญี่ปุ่นในการ “ระบุแก้ไขซ่อมแซมรื้อถอนและพัฒนาการใช้ทางเลือกสำหรับบ้านที่ถูกทิ้งร้างหรือละเลย” (Manda, 2015) จากการที่ผู้สูงอายุที่เสียชีวิตโดยไม่ได้ทำพินัยกรรมไว้ หรือผู้ที่ไม่สามารถดูแลที่อยู่อาศัยของตนเองได้ “เพื่อป้องกันการเกิดอัคคีภัยเหตุฉุกเฉินปัญหาสุขภาพสุขอนามัยการเป็นมลพิษทางภูมิทัศน์ที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยและเพื่อปกป้องชีวิตสุขภาพและทรัพย์สินของพื้นที่ที่อยู่อาศัย” (Manda, 2015; Fukushima, 2021) โดยที่มาของกฎหมายฉบับนี้ คือ ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียกร้องให้หน่วยงานเทศบาลทำการรื้อถอนบ้านว่างในพื้นที่ เนื่องจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและอาชญากรรม หน่วยงานเทศบาลไม่มีอำนาจในการรื้อถอนโดยตรง ทำให้ต้องกำหนดกฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินการแก่หน่วยงานเทศบาลขึ้น (Fukushima, 2021) ในเบื้องต้นมีหน่วยงานเทศบาลจำนวน 401 แห่ง ที่ตั้งข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ขึ้นมาก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายบ้านว่างในปี พ.ศ. 2558 คิดเป็นร้อยละ 23 ของจำนวนหน่วยงานเทศบาลทั่วประเทศ (Fukushima, 2021) อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ไม่ครอบคลุมถึงบ้านหรือห้องว่างรอการขายในโครงการอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากบ้านว่างที่การขายหรือปล่อยเช่าจะได้รับการดูแลให้อยู่ในสภาพดีเสมอเพื่อที่จะได้ขายออกหรือมีคนมาเช่าจึงไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม (Fukushima, 2021)

## 5.2 แนวทางการกำหนดนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษานโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่น พบว่าประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินการวางแผนและจัดทำนโยบายด้านที่อยู่อาศัยโดยเป็นไปตามวงจรการกำหนดนโยบาย คือ นโยบายด้านที่อยู่อาศัยหลักในแต่ละยุคกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาหลักในยุคนั้น โดยผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นฐานข้อมูล กำหนดเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละยุค มีการระบุหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่ดำเนินงานที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างต่อเนื่อง หลังจากนั้นดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดขึ้นควบคู่กับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการประเมินผลและทบทวนนโยบาย จากนั้นจึงประเมินผล และปรับปรุงนโยบาย นำไปเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนานโยบายใหม่ รวมทั้งมีการเก็บรวบรวมข้อมูลและศึกษาปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคซึ่งสามารถอภิปรายได้ (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 วิเคราะห์วงจรการกำหนดนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของประเทศไทย

วงจรการกำหนดนโยบาย	ยุคที่ 1	ยุคที่ 2	ยุคที่ 3	ยุคที่ 4	ยุคที่ 5
	ยุคการฟื้นตัวหลังสงครามและการสร้างความสามารถในการอุตสาหกรรมการผลิต (พ.ศ. 2488 - 2492)	ยุคการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนทำงานในเมืองและการส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยแก่คนทุกกลุ่ม (พ.ศ. 2493 - 2522)	ยุคการเพิ่มบทบาทและส่งเสริมภาคเอกชนในการผลิตและนำส่งที่อยู่อาศัยในตลาด (พ.ศ. 2523 - 2533)	ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่และหลังฟองสบู่แตก (พ.ศ. 2534 - 2543)	ยุคนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21 (พ.ศ. 2544 - ปัจจุบัน)
1. ศึกษาปัญหาและรวบรวมข้อมูล	พ.ศ. 2488 ภาวะหลังสงครามสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม ถดถอย	พ.ศ. 2493 เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมขาดแคลนที่อยู่อาศัยจากการย้ายถิ่น	พ.ศ. 2524 ปรับสู่การเป็นตลาดเสรี (รัฐลดบทบาท - เอกชนดำเนินการ)	พ.ศ. 2531 เศรษฐกิจญี่ปุ่นหยุดชะงักเป็นเวลานานและไม่แสดงสัญญาณการฟื้นตัวถึงปัจจุบัน	พ.ศ. 2557 จำนวนที่อยู่อาศัยเยอะปัญหาสังคมสูงวัยสุดขีดเกิดปัญหาบ้านว่าง
2. พัฒนาและกำหนดร่างนโยบายขั้นต้น	พ.ศ. 2491 รัฐจัดตั้งหน่วยงานฟื้นฟูเขตที่เสียหายจากสงคราม	พ.ศ. 2505 เพิ่มผลิตภาพของประเทศโดยมุ่งใช้นโยบายแบบ Productivism	พ.ศ. 2524 รัฐบาลกลางเปลี่ยนการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยไปเป็นของภาคธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก	พ.ศ. 2533 นโยบายการเงินที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2542 พัฒนาคุณภาพชีวิต	พ.ศ. 2549 เน้นการอุดหนุนของนโยบายที่อยู่อาศัยในยุคนั้น พ.ศ. 2558 หน่วยงานท้องถิ่นพบปัญหาบ้านว่างมากขึ้น จนออกกฎหมายบ้านว่าง
3. กำหนดนโยบายและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ	พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติที่อยู่อาศัยดำเนินงานโดยรัฐ พ.ศ. 2491 กระทรวงการก่อสร้าง	พ.ศ. 2511 มุ่งสนับสนุนการถือครองที่อยู่อาศัยมากกว่าการเช่า พ.ศ. 2511 หน่วยงานรับผิดชอบแยกส่วน: GHLC (ด้านการเงิน) JHC (ด้านการผลิต) JRDC (ด้านการพัฒนาภูมิภาค) LDC (ด้านที่ดิน)	พ.ศ. 2524 รัฐหันไปขึ้นนำการพัฒนาที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนรวมทั้งขายที่ดินของรัฐเพื่อเพิ่มปริมาณที่ดิน พ.ศ. 2524 HUDC รวมการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมือง	พ.ศ. 2536 ส่งเสริมที่อยู่อาศัยเช่าที่ได้มาตรฐาน พ.ศ. 2546 UDC พัฒนาคุณภาพชีวิตในการอยู่อาศัยภายในเมือง โดยเน้นการดำเนินงานในเมืองใหญ่	พ.ศ. 2549 นโยบายที่อยู่อาศัย เปลี่ยนจากปริมาณเป็นเน้นคุณภาพและยกเลิกโครงการผลิตที่อยู่อาศัยระยะ 5 ปี พ.ศ. 2544 หน่วยงานสำคัญ: MLIT (เตรียมระบบรองรับการพัฒนา) URA (หน่วยงานพัฒนาเมือง)
4. ดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม	พ.ศ. 2491 ฟื้นฟูเขตพื้นที่เสียหายจากสงคราม (โครงสร้างพื้นฐานและที่อยู่อาศัย)	พ.ศ. 2505 รัฐจัดหาที่อยู่อาศัยขั้นต่ำสำหรับคนทำงานในเมืองในปริมาณมากและรวดเร็ว	พ.ศ. 2524 เปลี่ยนไปใช้ระบบอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แบบลอยตัวเพื่อลดความเสี่ยงให้ธนาคารพาณิชย์	พ.ศ. 2544 ยกเลิก GHLC ตั้ง JHF เพื่อค้ำประกันสินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารพาณิชย์และขายให้กับนักลงทุน	พ.ศ. 2559 ดำเนินการจัดการบ้านว่างที่เพิ่มสูงขึ้น พ.ศ. 2560 อ่อนค่าเงินเยนกระตุ้นการลงทุน อสังหาริมทรัพย์ในเมืองใหญ่จากต่างชาติ

	ยุคที่ 1	ยุคที่ 2	ยุคที่ 3	ยุคที่ 4	ยุคที่ 5
วงจรรกำหนดนโยบาย	ยุคการฟื้นตัวหลังสงครามและการสร้างความสามารถในการอุตสาหกรรมการผลิต (พ.ศ. 2488 - 2492)	ยุคการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับคนทำงานในเมืองและการส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยแก่คนทุกกลุ่ม (พ.ศ. 2493 - 2522)	ยุคการเพิ่มบทบาทและส่งเสริมภาคเอกชนในการผลิตและนำส่งที่อยู่อาศัยในตลาด (พ.ศ. 2523 - 2533)	ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่และหลังฟองสบู่แตก (พ.ศ. 2534 - 2543)	ยุคนโยบายที่อยู่อาศัยของประเทศไทยในศตวรรษที่ 21 (พ.ศ. 2544 - ปัจจุบัน)
5. ประเมินผลและทบทวนนโยบาย	พ.ศ. 2491 เน้นพัฒนาด้านกายภาพ พ.ศ. 2492 ขาดแคลนที่อยู่อาศัย 1/3 ของปริมาณที่ต้องการ	พ.ศ. 2511 รัฐเริ่มเล็งเห็นการพัฒนาระดับเมืองมากขึ้น	พ.ศ. 2528 ราคาที่ดินที่อยู่อาศัยพุ่งสูงขึ้นกว่าร้อยละ 280	พ.ศ. 2546 พื้นที่เมืองชั้นในที่ถูกปรับปรุงใหม่กลายเป็นจุดดึงดูดสำหรับตลาดที่อยู่อาศัยในระดับภูมิภาค	พ.ศ. 2562 บ้านว่างยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่ในอัตราที่ช้ากว่าที่คาดการณ์
6. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและเสนอแนะนโยบาย	พ.ศ. 2503 เริ่มคำนึงถึงการพัฒนาระดับเมือง นำไปสู่การปรับนโยบายใน ยุคที่ 2	พ.ศ. 2516 รัฐลดบทบาท และส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ผลิตที่อยู่อาศัยมากขึ้น	พ.ศ. 2526 ธนาคารไม่เคร่งครัดในการปล่อยสินเชื่อให้เอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2528 ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นเป็นปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่ในยุคที่ 4	พ.ศ. 2536 หลังจากฟองสบู่แตกราคาที่อยู่อาศัยในเขตชานเมืองลดลงมาก พ.ศ. 2541 เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ต้องการรับภาระค่าดูแลหรือภาษีที่ดินทำให้เกิดบ้านว่างมากขึ้น	-
สรุปวิวัฒนาการแต่ละยุค	การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เน้นปริมาณ	การพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เน้นคุณภาพและการพัฒนาเมือง	การฟื้นฟูเมือง	การปรับโครงสร้างหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการพัฒนาเมือง	การแก้ไขปัญหาบ้านว่าง

## 6. สถานการณ์นโยบายที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

### สถานการณ์ที่อยู่อาศัยไทย

สถานการณ์ที่อยู่อาศัยไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบัน (กฤษณัทพิทย พานิชภักดิ์, 2557) จะพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงตลาดที่อยู่อาศัยของไทยที่สำคัญ ได้แก่ (1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (2) นโยบายและมาตรการของรัฐบาล (3) การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง (4) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง (5) ภัยพิบัติครั้งสำคัญ ๆ และ (6) สถานภาพทางการเมือง นอกจากนี้การพัฒนาที่อยู่อาศัยตามปฏิญญาสากลที่อยู่อาศัย ในภาพรวมประเทศไทยประสบความสำเร็จในการผลิตที่อยู่อาศัยในปริมาณมาก สภาพแวดล้อมทางกายภาพของที่อยู่อาศัยโดยรวมดีขึ้นจากอดีต นอกจากนี้ยังมีความก้าวหน้าในการผลิตและพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย แต่เมื่อพิจารณาเรื่องราคาที่อยู่อาศัยแล้วจะพบว่า ราคาที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นสูงมากจนเกินกำลังความสามารถในการจ่ายของประชาชนส่วนใหญ่ อีกหนึ่งข้อสังเกต จากสถานการณ์ที่อยู่อาศัยของประเทศ

ไทย คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐ จากการเป็นผู้จัดสร้างที่อยู่อาศัยมาเป็นผู้ส่งเสริมให้ระบบตลาดที่อยู่อาศัยทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทนำในการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ข้อสังเกตต่อมาของสถานการณ์ที่อยู่อาศัยไทย คือ การกระจายอำนาจการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2542 โดยหลักการนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับพื้นที่ มีความเข้าใจในสถานการณ์และปัญหาของท้องถิ่นดีกว่าหน่วยงานส่วนกลาง แต่กลับพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ของไทยไม่สามารถดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยได้มากนัก ยังไม่มีการวางแผนด้านที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเมืองเพื่อมุ่งสู่การมีที่อยู่อาศัยที่พอเพียงสำหรับทุกคน และการพึ่งพาตนเองด้านการเงินการคลังเลย ข้อสังเกตต่อมาคือ การขาดนโยบายที่อยู่อาศัยระยะยาวแบบบูรณาการและองค์กรกับบุคลากรรวม แม้หน่วยงานแต่ละภาคส่วนของไทย อาทิ การเคหะแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพาณิชย์ ภาคเอกชน ฯลฯ มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของแต่ละส่วนงาน แต่ขาดเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจน ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยเป็นหลัก ทำให้การดำเนินงานตามแผนเป็นแบบระยะสั้น ขาดเป้าหมายรวมและการวางแผนระยะยาว ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย ส่งผลให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

## 7. อภิปรายผล

หากเปรียบเทียบระหว่างวิวัฒนาการด้านนโยบายที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่นกับไทยนั้น จะพบว่าประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยเป็นไปตามวงจรการกำหนดนโยบาย ได้แก่ 1) ศึกษาปัญหาและรวบรวมข้อมูล 2) พัฒนาและกำหนดร่างนโยบายขั้นต้น 3) กำหนดนโยบายและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ 4) ดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม 5) ประเมินผลและทบทวนนโยบายและ 6) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและเสนอแนะนโยบาย ตามสรุปในตารางที่ 6

ประเทศไทยมีการดำเนินการตามวงจรการกำหนดนโยบายใน 3 ข้อแรก คือ ศึกษาปัญหาและรวบรวมข้อมูล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและกำหนดร่างนโยบายขั้นต้น และกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบ แต่ในข้อ 4 จะเห็นได้ว่า นโยบายส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่ผู้มีรายได้น้อย ทำให้การประเมินผลและทบทวนไม่สะท้อนภาพรวมทั้งหมด และส่งผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและเสนอแนะนโยบายที่ไม่สัมพันธ์กับสถานการณ์ที่แท้จริงของประเทศ (กฤษณทิพย์ พานิชภักดิ์, 2563) ดังจะเห็นได้จากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยของไทยระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ที่ยังคงมุ่งเน้นการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย และผู้ด้อยโอกาสเท่านั้น (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2563) โดยไม่ได้คำนึงถึงภาพรวมของการพัฒนาเมือง เนื่องจากขาดข้อมูลการดำเนินการที่ต่อเนื่อง

นอกจากนั้นอีกปัญหาที่สำคัญ คือ หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งคือการเคหะแห่งชาติ ไม่ได้เป็นหน่วยงานระดับกระทรวง เหมือนในประเทศอื่น ๆ (นันทน์ภัส ภาวะการ, 2556) นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่ได้สังกัดกระทรวงเดียวกันกับการเคหะแห่งชาติ ทำให้การดำเนินงานไม่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ของตนเอง ในขณะที่ด้านกฎหมายก็เป็นอีกด้านที่สำคัญ เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายด้านที่อยู่อาศัยโดยตรง มีเพียงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร ผังเมืองรวม กฎหมายการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น ทำให้การดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยของภาครัฐไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างเต็มที่และทันท่วงทีต่อสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม และบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

## 8. สรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศญี่ปุ่นได้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานตามวงจรการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน มีการรวบรวมข้อมูลที่เป็นระบบและมุ่งเน้นไปที่การนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพโดยองค์กรที่มีส่วนรับผิดชอบทำหน้าที่ในการผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรจนบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ในขณะที่การดำเนินงานด้านนโยบายที่อยู่อาศัยของไทย ไม่เป็นไปตามวงจรการกำหนดนโยบายดังที่ได้อภิปรายข้างต้น ทำให้การดำเนินงานยังคงวนเวียนอยู่กับการแก้ปัญหาที่อยู่

อาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดยไม่ได้คำนึงถึงภาพรวมของการพัฒนาเมือง วิวัฒนาการนโยบายที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่น แสดงให้เห็นว่าการปรับเปลี่ยนองค์กรให้สอดคล้องกับนโยบายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละยุคมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ให้นโยบายเกิดผล คือ องค์กรกับกฎหมาย ดังนั้นข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยในการดำเนินการประกอบไปด้วย 1) การมีนโยบายที่อยู่อาศัยที่ต่อเนื่องมีการเตรียมการวางแผนการดำเนินงานที่ประสานงานหน่วยงานทุกระดับเข้าด้วยกัน โดยบรรจุเข้าไปในแผนพัฒนาประเทศและถ่ายทอดมายังระดับการวางแผน 2) การจัดทำฐานข้อมูลด้านที่อยู่อาศัยควรเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลโดยแบ่งออกเป็น 8 ด้าน (กฤษทลทพิย พานิชภักดิ์, 2563) ตามการจัดทำรายงานข้อมูลที่อยู่อาศัย (housing profile) เพื่อให้ได้ชุดข้อมูลเดียวกัน และสามารถให้ทุกหน่วยงานสามารถนำข้อมูลไปวิเคราะห์ร่วมกัน หรือใช้ข้อมูลข้ามหน่วยงานได้โดยไม่ต้องมีการจัดเก็บใหม่ทุกครั้ง เพื่อเป็นการประหยัดทรัพยากรในการจัดเก็บข้อมูล และ 3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีความคล่องตัวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสามารถปรับเปลี่ยนองค์กรให้สอดคล้องกับนโยบายที่มีการปรับเปลี่ยนอย่างทันท่วงที นอกจากนี้ยังควรมีการทำงานประสานกับหน่วยงานท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อให้การดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยเกิดประสิทธิผลสูงสุดตามนโยบายที่ได้วางไว้

## 9. กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง ที่อยู่อาศัยว่างในญี่ปุ่น: สถานการณ์และแนวทางการแก้ไข ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2564 ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้เชี่ยวชาญด้านเมืองและที่อยู่อาศัยจากญี่ปุ่น ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ชิเงรุ ฟุคุชิม่า อีกทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านเมืองและที่อยู่อาศัยชาวไทย คือ อาจารย์ ดร. พรสรร วิเชียรประดิษฐ์ ที่ได้กรุณาให้สัมภาษณ์เพื่อสอบถามผลการศึกษาให้คำชี้แนะ เพื่อให้งานวิจัยมีความครอบคลุมถูกต้อง และสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โอกาสนี้

## เอกสารอ้างอิง

การเคหะแห่งชาติ. (2543). **การพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2563). **ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)**. เข้าถึงได้จาก: <https://www.nha.co.th/download/แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท>.

กฤษทลทพิย พานิชภักดิ์. (2557). เหลียวหลัง แลหน้า 20 ปี ที่อยู่อาศัยไทย. **วารสารธนาการอาคารสงเคราะห์**. ฉบับที่ 77 (เม.ย.-มิ.ย.), 23-32.

กฤษทลทพิย พานิชภักดิ์ และคณะ. (2563). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ความสอดคล้องระหว่างการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชานมมหานครกรุงเทพฯกับปฏิญญาสากลด้านที่อยู่อาศัย HABITAT III: กรณีศึกษา พื้นที่เมืองธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี**. กรุงเทพฯ: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นันท์นภัส มายะการ. (2556). **นโยบายและบทบาทขององค์กรภาครัฐในการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในอาเซียน: กรณีศึกษากลุ่มประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียน**. (วิทยานิพนธ์เคหพัฒนาศาสตรมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

สัมมา คีตสิน. (2564). **แนวนโยบายด้านที่อยู่อาศัย**. เข้าถึงได้จาก: <https://www.terrabbk.com/articles/199477/> แนวนโยบายด้านที่อยู่อาศัย.

Bardach, E. (1980). **The Implementation: What Happens after a Bill Becomes a Law**. 3rd ed. Cambridge: The M.T. Press.

Dye, T. (2002). **Understanding Public Policy**. 10<sup>th</sup> ed. New Jersey: Prentice-Hall.

Fukushima, S. (2021). Interview with Professor of Urban Science, Meijo University on March 3<sup>rd</sup>, 2021.



- Gao, B. (2002). **Economic Ideology and Japanese Industrial Policy: Developmentalism from 1931 to 1965**. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hashimoto, Y., Hong, G.H. and Zhang, X. (2020). **Demographics and the Housing Market: Japan's Disappearing Cities**. IMF Working Papers.
- Hebbert, M. and Nakai, N. (1988). Deregulation of Japanese Planning in the Nakasone Era. **Town Planning Review**. 59(4): 383–395.
- Hill, R., Park, B.G. and Saito, A. (2012). Introduction: Locating Neoliberalism in East Asia. B.-G. Park, R. C. Hill, and A. Saito (Eds.), **Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing Spaces in Developmental States**. vol. 70. (pp. 1–26). Oxford, UK: John Wiley & Sons.
- Hirayama, Y. (2005). Running Hot and Cold in the Urban Home-Ownership Market: The Experience of Japan's Major Cities. **Journal of Housing and the Built Environment**. 20(1), 1–20.
- Lasswell, H. and Kaplan, A. (1970). **Power and Society**. New Haven: Yale University Press.
- Ishihara, K. (2019). **The Problem of Vacant Houses in Japan and the Influences of Aged Society**. Paper presented in the Workshop.
- JICA. (n.d.). **Second Study on Population and Development**. Retrieved from: [https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/topical/ssic/pdf/ssic\\_03.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/topical/ssic/pdf/ssic_03.pdf).
- John, E., Milan, J. and Lind, R. (1981). **New Strategic Perspectives on Social Policy**. Pergamon Policy Studies on Social Policy series. Tropman Paperback: Pergamon Press, NY.
- Kobayashi, M. (2015). Housing and Demographics: experiences in Japan. **Housing Finance International, Winter 2015**. (pp. 32-38).
- Kobayashi, M. (2016). The Housing Market and Housing Policies in Japan. **ADB Working Paper**. No. 558.
- Kuroda, H. (2019). **Demographic Changes and Macroeconomic Challenges**. Keynote Speech at the G20 Symposium in Tokyo. Retrieved from: [https://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen\\_2019/data/ko190117b.pdf](https://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen_2019/data/ko190117b.pdf).
- Kuroda, T. (1985). **Demographic Transition in Japan and Rural Development**. Japan: The Asian Population and Development Association (Foundation).
- Manda, P. (2015). Preparing Our Housing for the Transition to a Post-Baby Boom World: Reflections on Japan's May 26, 2015 Vacant Housing Law. **Journal of Policy Development and Research**. 17 (3), 239-248.
- Meter, D. S. and Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Administration & Society**. 6(4), 463.
- MLIT. (2015). **White Paper on Land, Infrastructure, Transport, and Tourism in Japan**. Tokyo: MLIT. Retrieved from: <https://www.mlit.go.jp/common/001113559.pdf>.
- Peng, I. (2012). Social and Political Economy of Care in Japan and South Korea. **International Journal of Sociology and Social Policy**. 32(11/12), 636–649.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. (1973). **Implementation**. 2nd ed. San Francisco: University of California Press.

- Shirai, S. (2012). **Demographic Changes in Asia and Japan's Economic and Financial Development.** Summary of a Speech at a Meeting with Business Leader in Kumamoto. Retrieved from: [https://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen\\_2012/data/ko121129a1.pdf](https://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen_2012/data/ko121129a1.pdf).
- Shirai, S. (2012). **Have Demographic Changes Affect Japan's Macroeconomic Performance? Some Implication for Monetary Policy.** Speech at the Bank of Finland, the Riksbank, and Stockholm University. Retrieved from: [https://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen\\_2012/data/ko120910a1.pdf](https://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen_2012/data/ko120910a1.pdf).
- Sorensen, A. (2002). **The Making of Urban Japan: Cities and Planning from Edo to the Twenty First Century.** London: Routledge.
- Statistical Bureau. (2018). **Population Census 2015 Statistical Maps of Japan.** Retrieved from: [https://www.stat.go.jp/english/data/chiri/map/c\\_koku/2015.html](https://www.stat.go.jp/english/data/chiri/map/c_koku/2015.html) Accessed Jan. 2022.
- Statistical Bureau. (2020). **Statistical Handbook of Japan 2020.** Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.
- Tsukamoto, T. (2012). Neoliberalization of the Developmental State: Tokyo's Bottom-Up Politics and State Rescaling in Japan. **International Journal of Urban and Regional Research.** 36(1), 71–89.
- Tsuya, N. (2010). **The Impacts of Population Decline in Japan: Demographic Prospects and Policy Implications.** Suntory Foundation Research Project, Forum 005 Special Report.
- UN-Habitat. (2016). Sustainable Development Goal 11: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. Retrieved from: <https://sdgs.un.org/goals/goal11>. Accessed Feb. 2022.
- UN-Habitat. (2016). The New Urban Agenda. Retrieved from: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>. Accessed Feb. 2022.
- Urban Renaissance. (2016). **Profile of UR.** Retrieved from: [https://www.ur-net.go.jp/profile/english/pdf/profile\\_en\\_all.pdf](https://www.ur-net.go.jp/profile/english/pdf/profile_en_all.pdf).
- William, W. (1975). **Implementation Analysis and Assessment.** Policy Analysis. 1(3), summer.
- Yui, Y., Kubo, T. and Miyazawa, H. (2017). **Shrinking and Super-Aging Suburbs in Japanese Metropolis.** **Sociology Study.** 7(4), 195–204.
- Zhang, B. (2020). Why Is Japan's Housing Vacancy Rate So High? A History of Postwar Housing Policy. **Social Science Japan Journal.** 23(1), 65–77.
- Zobova, E. (2018). **Demographic Transition in Japan.** Retrieved from: <https://skemman.is/bitstream/1946/31757/4/Demographic%20Transition%20in%20Japan.%20Prerequisites%20and%20consequences.pdf>.