

# 基礎研 レポート

## 韓国における少子化の原因とその対策

—「低出産・高齢化社会基本計画」の成果と今後のあり方—

生活研究部 研究員 金 明中  
(03)3512-1825 kim@nli-research.co.jp

### 1—はじめに

2012年6月23日に、韓国の人口が5000万人を突破した。1964年に3000万人を超えた韓国の人口は、1984年に4000万人を超え、それから29年経った2012年には5000万人を超えることになった。今後も韓国の人口は増加を続け、2030年に5,216万人（中位推計）でピークを迎えるが、それ以降は人口減少社会に突入することが予想されている。

この原因は、少子高齢化の急速な進行にある。2012年の韓国の合計特殊出生率（以下、「出生率」）は、最近少しずつ上昇しているものの1.30に過ぎず、OECD加盟国の平均出生率1.74（2010年）に比べると著しく低い水準である。一方、韓国の2012年の高齢化率は11.8%で、日本の24.1%に比べるとまだ低いが、高齢化のスピードが速く、2025年には20%を、さらに2037年には30%を越え、2050年には37.4%まで上昇することが見通されている。この時点では、日本（2050年の高齢化率38.8%）と肩を並べる超高齢社会になっているであろう。

このような少子高齢化の進行は、労働力供給の減少と経済成長の鈍化、そして公的社会保障の支え手である現役世代の減少と一層の負担増加に繋がる恐れがある。韓国政府は、この状況の改善を図るべく、2006年から「低出産・高齢社会基本計画」の名の下に、少子高齢化対策を実施している。

本稿では、韓国における少子化の現状とその原因を説明した上で、韓国政府が少子高齢化対策として打ち出した「低出産・高齢社会基本計画」の、主な内容と今後の課題について論ずる。

### 2—少子化の現状とその原因分析

#### 1 | 少子化の現状

図1は韓国における出生率の動向を示している。韓国の出生率は1955年から1963年の9年間<sup>1</sup>が最も高く、この期間に生まれた世代が韓国におけるベビーブーム世代であり、日本の団塊世代（1947～1949年の3年間）に相当する。韓国の出生率は1950年代後半を頂点として急速に低下し、1983年以降

<sup>1</sup> 韓国におけるベビーブーム世代の出現が他の国に比べて遅れた理由として1950年から1953年の間に起きた朝鮮戦争が挙げられる。

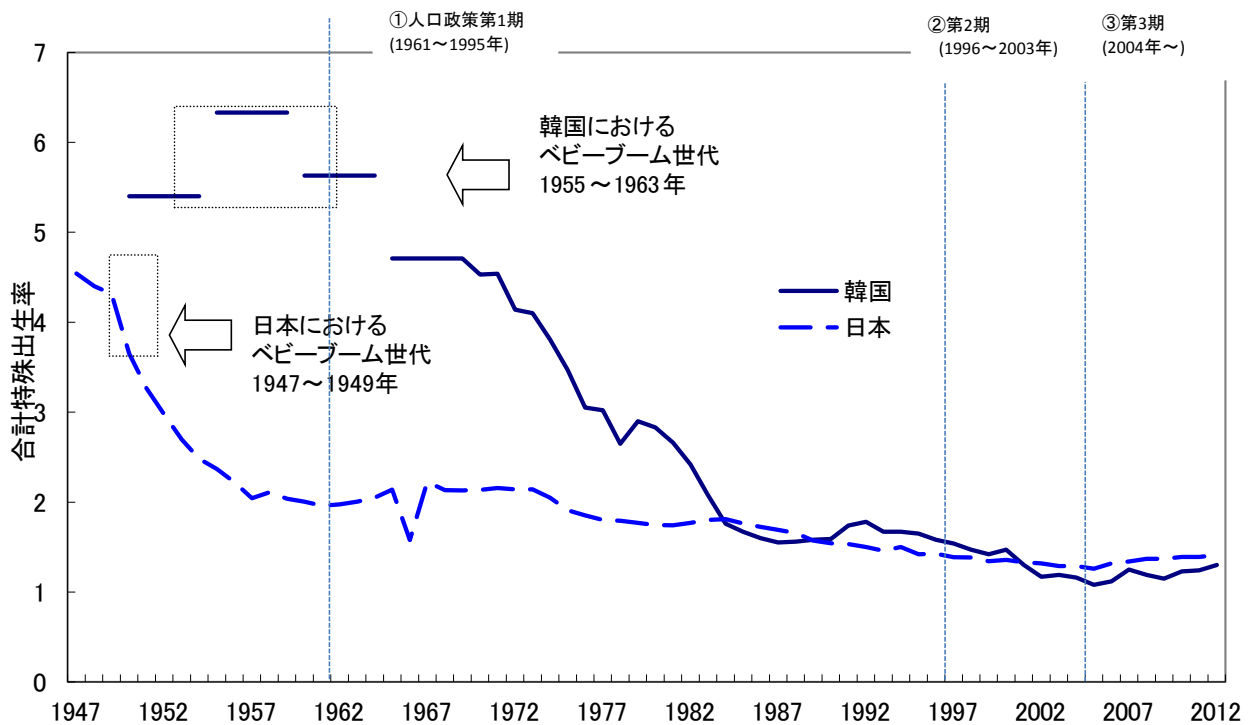
は、人口の置き換え水準である 2.1 を下回る状況が続いている。この出生率急落の最大の理由としては、韓国政府が長年にわたって実施してきた、産児制限政策が挙げられる。

韓国の人口政策は、大きく三つの期間（①1961～1995 年、②1996～2003 年、③2004 年以降）に区分することができる。以下 3 つの期間に分けて、人口政策の内容と同期間の出生率について詳しく述べてみたい。

### ①人口政策第 1 期（1961～1995 年）

人口政策の第 1 期には、経済開発 5 か年計画の推進とともに、産児制限政策や家族計画事業が国を挙げて実施された。この期間の人口及び家族政策は、「少なく産んで元気に育てよう：60 年代」、「息子と娘を区別せずに二人だけ産んで元気に育てよう：70 年代」、「元気に育てた一人娘は十人の息子よりましである：70 年代後半～80 年代」のようなスローガンにもよく表れているように、産児制限政策がその中心であった。このように 35 年間も続いた産児制限政策は出生率の低下につながり、1955～1959 年に 6.33（5 年間の平均）であった出生率は、1995 年には 1.57 まで低下することになる。

図 1 韓国における合計特殊出生率の動向



注) 韓国における 1955～1959 年度、1960～1964 年度、1965～1969 年度はデータの制約により、UN (2006) の 5 年平均の数値を利用した。

出所: UN (2006) *World Population Prospects*、統計庁「人口動態統計」各年度、厚生労働省統計情報部『人口動態統計』より作成

### ②人口政策第 2 期（1996～2003 年）

1996 年～2003 年の第 2 期には、「人口の資質及び福祉向上」を基本内容とする人口政策へと、政策内容が若干修正されることになる。これは、産児制限を中心とした第 1 期の人口政策の結果、出生率

が人口の置き換え水準を下回り続けてきた状況に対して、国としても対応が迫られたためである。

しかしながらこの期間に実施された政策は、「経済・社会発展のために現在の低出産を維持、出生性比の均衡、人工妊娠中絶の防止、男女平等及び女性の権利の保護と伸長、AIDS 及び性病予防、家族保健及び福祉増進」などが中心で、直接的に少子化を改善する対策は含まれていなかった。その結果、人口政策第 2 期の末期である 2003 年には、出生率が 1.19 まで低下する結果となり、世界でも最も出生率が低い国の一つになった。

### ③人口政策第 3 期（2004 年以降）

最後に、2004 年以降現在まで続く第 3 期の人口政策について述べることにする。

韓国政府は出生率の低下が予想より深刻であることに気づき、低出産・高齢化問題に本格的に対応するために、2004 年以降政策転換の準備を進めた。そして、2005 年 9 月に「低出産・高齢社会基本法」を制定し、大統領直属機関である「低出産・高齢社会委員会」を設けた。この委員会は、大統領を委員長として、12 部処（日本の省庁にあたる）の長官（日本の大臣にあたる）や、12 人の民間委員で構成された。また、2005 年 10 月には、政策推進機構として、12 部処の公務員と民間の専門家から成る「低出産・高齢社会政策本部」を設置した。

さらに、2006 年から、長期的（2006 ～ 2020 年）な人口政策として「低出産・高齢社会基本計画」を実施している。基本計画実施以来、実際に出生率は 2006 年の 1.12 から 2012 年には 1.30 まで増加した。しかしながら、2013 年の出生率は 1.19 まで低下することがすでに暫定発表<sup>2</sup>されており、今後の出生率増加の動向については、政策の効果に疑問が持たれている<sup>3</sup>。現在も取組が続いている「低出産・高齢社会基本計画」の内容と状況については、後で詳しく述べることにする。

## 2 | 少子化の原因

政府の産児制限政策などによって大きく低下した韓国の出生率が、産児制限政策の廃止や人口政策の修正にも係わらずさらに低下している原因はどこにあるのだろうか。ここでは、その主な原因を 6 つの観点から分析する。

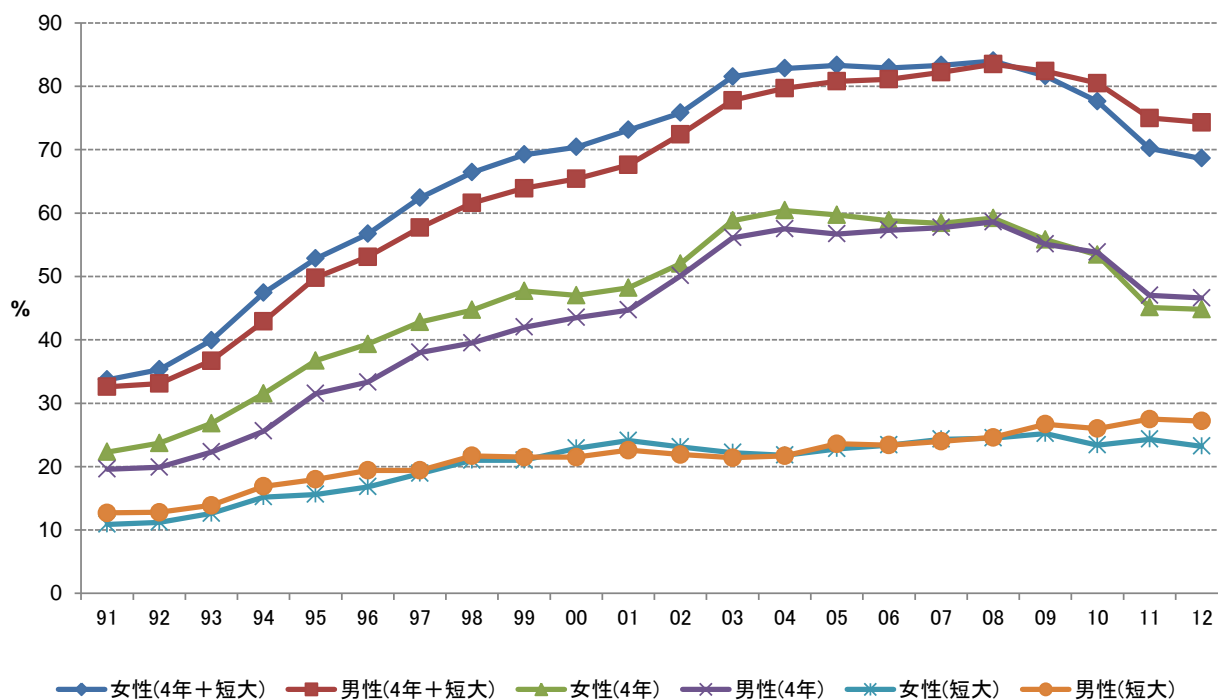
<sup>2</sup> 韓国統計庁「2013 年出生・死亡統計（暫定）」、2014 年 2 月 27 日発表。

<sup>3</sup> 政策の効果がはっきり出ていない中で、昔から伝えられてきた「俗説」が出生率に影響を与えているという主張も出ている。日本でも「ひのえうま」の年に出生率が 1.58 まで下がったように、韓国でも縁起のいい年に出生率が上がっているのである。最近の「縁起のいい年」と実際の出生率の関係を見てみると、まず、1 年に立春が二度やってくる、いわゆる双春年の年であった 2006 年には、婚姻数が前年に比べて 25,000 件近く増加し、出生率も 1.08 から 1.12 まで上昇した。婚姻数が増加し、出生率が上昇したのは「この年に結婚すると一生幸せな家庭が築けること」や「この年に生まれた子供は一生健康で立派に育つ」という俗説があったからであろう。また、600 年に一度の黄金の亥年と言われた 2007 年は、「この年に生まれた子供は金運に恵まれる」と言われ出生率が 1.25 まで急上昇した。その後 2008 年と 2009 年は特に何の年でもなかったせいか、出生率はそれぞれ 1.19 と 1.15 で 2 年連続低下した。しかしながら 2010 年は 60 年に一度訪れる「白虎の年」に当たり、「この年に生まれる子は金の運がより強い」と言い伝えられ、再び出生率が 1.23 にまで上昇した。2012 年は 60 年に一度の黒龍の年（龍が願いを叶え、昇天する特別な年）と言われ、この年に生まれた子は、特に成功や発展をもたらすとされ、出世するとされ、出生率は 2011 年を 0.07 ポイント上回る 1.30 まで上昇することになった。

## ① 女性の学歴上昇と晩婚化や未婚化の進行

最初に、少子化の原因として考えられるのが、女性の学歴上昇とその影響を受けた晩婚化や未婚化の進行である。韓国における女性の大学進学率は、1991年の33.7%からピーク時の2008年には84.0%まで上昇した<sup>4</sup>。その後は、景気低迷の影響により大卒就職率が改善されない状況下で、大学進学率は低下を続け、2012年には68.6%まで低下することになったが依然として高水準にある<sup>5</sup>（図2）。

図2 男女別大学進学率の動向



出所：教育人的資本部・韓国職業能力開発院（2006）『国家人的資本開発白書』

また、学歴上昇とともに晩婚化も進んでおり、韓国における平均初婚年齢は、1996年の女性25.5歳・男性28.4歳から、2012年には女性29.4歳・男性32.1歳まで上昇した（図3）。また、同時期の再婚年齢も、女性35.5歳・男性40.2歳から2012年には女性39.7歳・男性44.4歳まで上昇している。

次に、年齢階層別未婚率の動向（図4）を見ると、すべての年齢階層で未婚率が上昇していることが分かる。特に20～24歳と25～29歳の未婚率は、1970年の57.2%と9.7%から2010年にはそれぞれ96.0%と69.3%まで上昇した。

平均初婚年齢や未婚率の上昇は、婚姻件数を低下させる要因となり、1996年に43.5万件でピークを迎えた婚姻件数は、2002年には30.5万件まで減少した。その後再び増加基調を示し、2007年に34.4

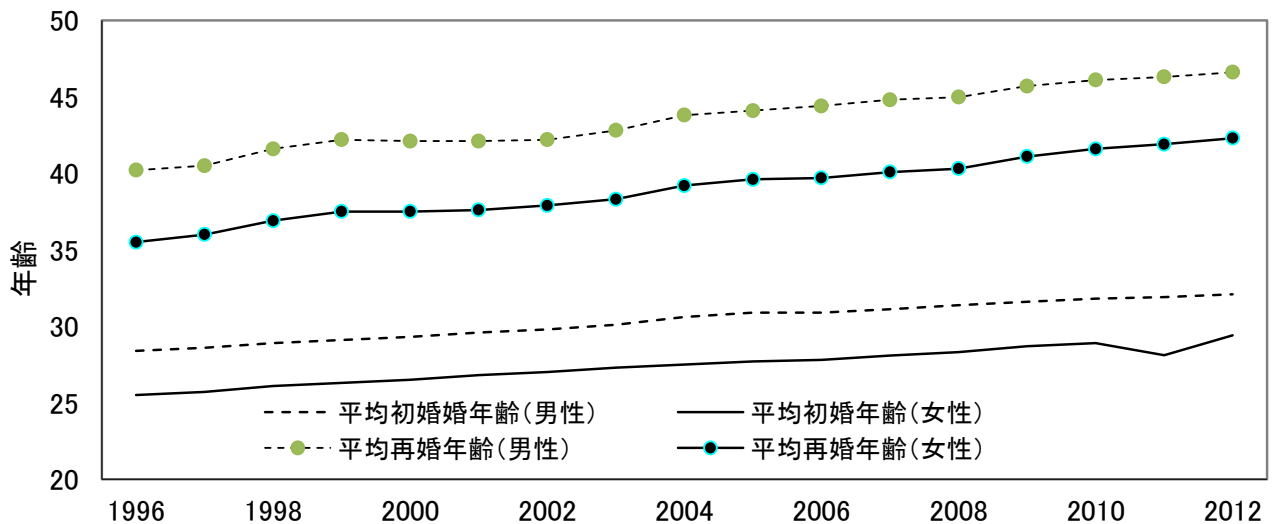
<sup>4</sup> 韓国において大学進学率が上昇した理由は、一般的に高い教育熱が挙げられる。その他の要因としては1996年以降、大学の設立基準が予告制（一定規模の学生を確保することが条件になっている）から大学設立準則主義（土地、教師、寮、実験施設等大学設立基準を大きく縮小しこれをクリアすると設立を認可する仕組み）に変わったことが考えられる。

<sup>5</sup> 特に4年制大学の進学率が低下している。

万件に達した以降は、年間 32～34 万件程度の水準を前後している（図 5）。この期間に、婚姻件数の増加を支えた理由の一つが、国際婚姻の増加である。国際婚姻件数は、2005 年に 42,356 件でピークに達し、当時の全婚姻件数の 13.5%を占めた。その後、現在まで 10%程度の占率を維持して推移している（表 1）。

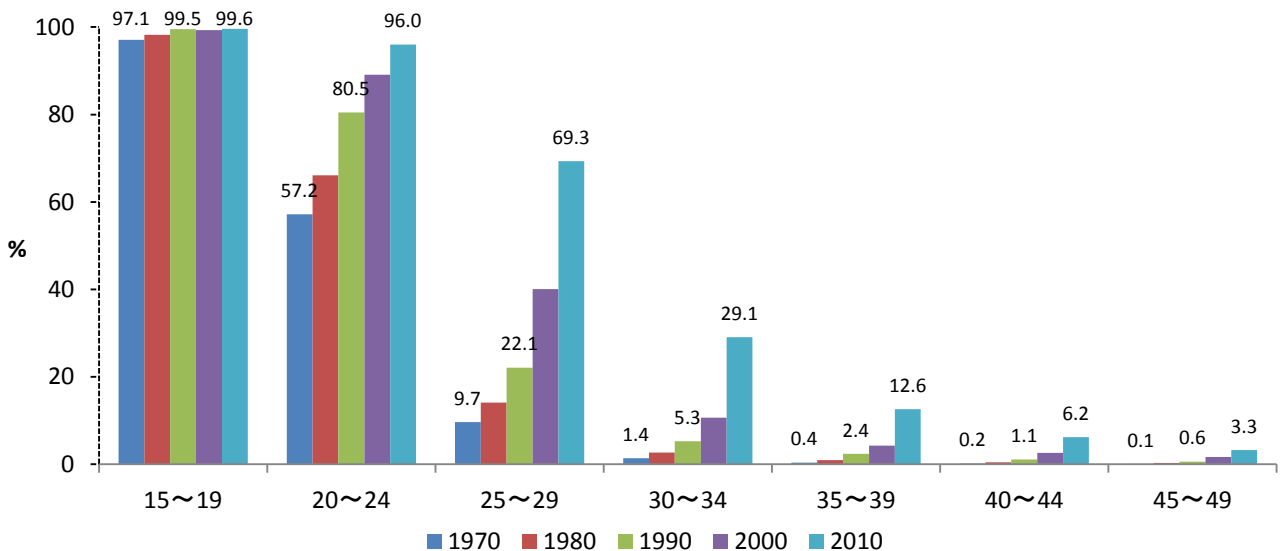
参考までに離婚件数を見てみると、1986 年に 3.9 万件であった離婚件数は、その後増加し続け 2003 年に 16.7 万件でピークを迎えてから減少傾向に転じた<sup>6</sup>。

図 3 男女別平均初婚及び再婚年齢の動向



出所：：統計庁（2013）「2012 年婚姻統計結果」より作成

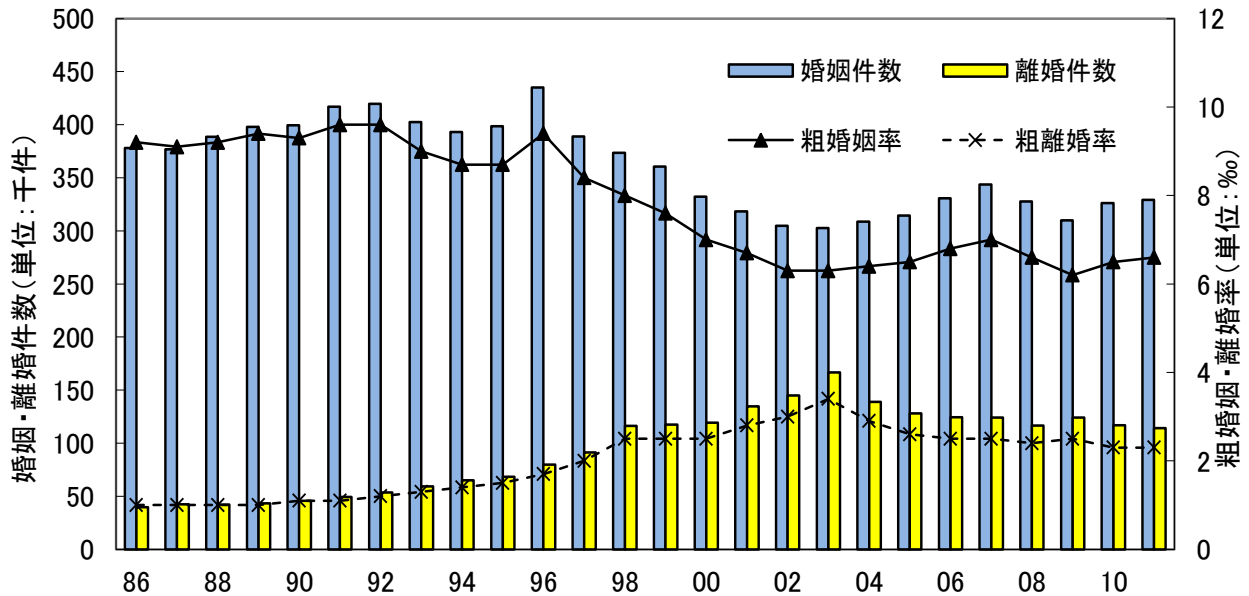
図 4 女性の年齢階層別未婚率の動向



出所：：統計庁（2013）「将来人口推計 2010～2060」

<sup>6</sup> 最近に入って離婚件数が減少している理由としては若者の間に婚姻申告をせず同棲をしている者が増えている点が考えられる。

図 5 婚姻及び離婚件数の動向



注) 粗婚姻率：人口 1000 当たりの年間婚姻件数

粗離婚率：人口 1000 当たりの年間離婚件数

出所：統計庁（2012）「2011 年婚姻統計結果」と統計庁（2012）「2011 年離婚統計結果」より筆者作成

表 1 国際婚姻件数や国際婚姻率の動向

単位：千件、%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
総婚姻件数	304.9	302.5	308.6	314.3	330.6	343.6	327.7	309.8	326.1	329.1	327.1
国際婚姻件数	15.2	24.8	34.6	42.4	38.8	37.6	36.2	33.3	34.2	29.8	28.3
韓国男性+外国女性	10.7	18.8	25.1	30.7	29.7	28.6	28.2	25.1	26.3	22.3	20.6
韓国女性+外国男性	4.5	6	9.5	11.6	9.1	9	8	8.2	8	7.5	7.7
国際婚姻率	5.0	8.2	11.2	13.5	11.7	10.9	11.0	10.7	10.5	9.1	8.7

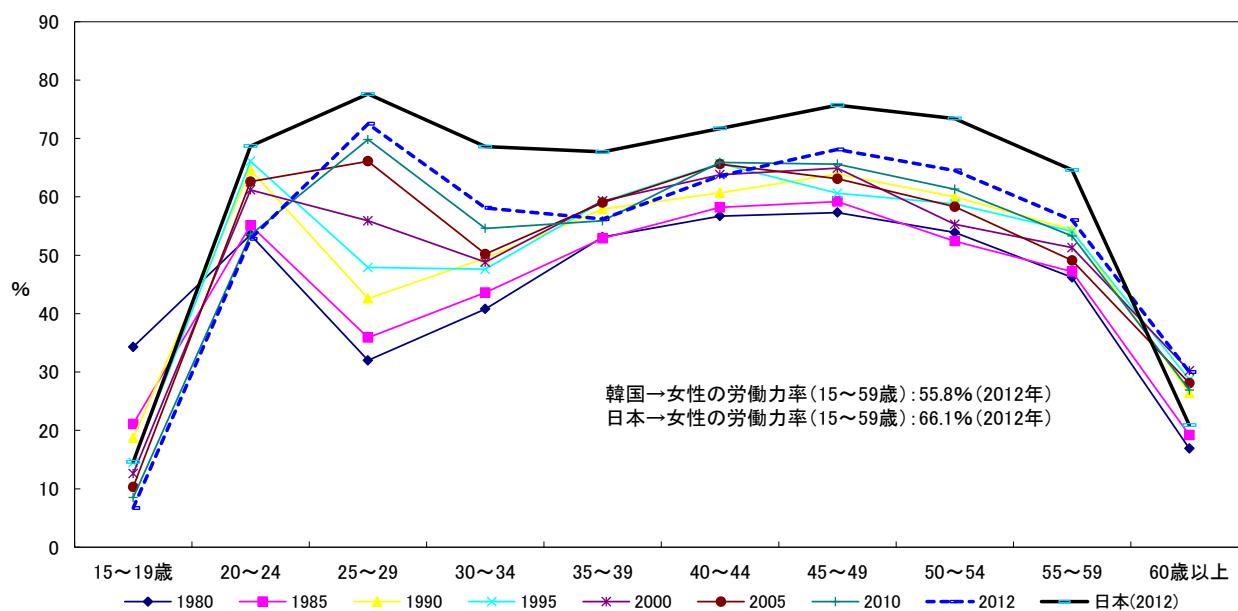
出所：：統計庁（2013）「2012 年婚姻・離婚統計」

## ②若年女性の労働市場参加の増加

二番目の原因として考えられるのが、若年女性の労働市場への参加が増加したことである。韓国における女性全体の労働力率は 49.9%（2012 年）で、OECD 加盟国の中でも低い水準であるが、最近は女性の大学進学率が増加することにより、若い女性（特に 25～29 歳、30～34 歳）の労働力率が継続的に上昇している。韓国における女性の労働力率を年齢階層で見ると、15～19 歳の年齢階層の労働力率は 1980 年の 34.3%から 2012 年には 6.7%まで大きく低下しており、また 20～24 歳の労働力率は 1995 年の 66.1%から 2012 年には 52.8%まで低下した。一方、25 歳以上の女性の労働力率は全体的に上昇している傾向であり、特に 25～29 歳や 30～34 歳の上昇が目立つ。1980 年における 25～29 歳や 30～

34歳の労働力率はそれぞれ32.0%や40.8%から、2012年には72.5%や58.1%まで上昇した(図6)。

図6 女性の年齢階級別労働力率の動向



出所：金 明中（2014）「韓国における女性の労働市場参加の現状と政府対策－積極的雇用改善措置を中心に」『日本労働研究雑誌』No.643、92-104頁。

### ③仕事と家庭の両立を支援する制度が依然として不十分

三番目の原因としては、女性の労働力率が継続的に上昇しているにも関わらず、保育施設などの育児に対するインフラや、仕事と家庭の両立を支援する制度が、十分に整備されてこなかったことが考えられる。

先進国では、女性の社会進出が進んでいる国ほど、出生率も高くなっている傾向がみられるが、韓国では、仕事と育児が両立できる制度がまだ十分に機能しておらず、女性の労働市場参加は、結婚や出産の時期を遅らせ、少子化に繋がっていると言える。

表2と表3は、保育施設数と利用児童数の動向を示している。民間や家庭を中心とする保育施設数やそれを利用する児童数が継続的に増加している一方、国・公立保育施設の整備は大きくは進んでいない。全施設に占める国・公立保育施設の割合は1993年に15.2%であったが、2012年には5.2%まで低下した。また、同期間における国・公立保育施設を利用している児童数の割合も、36.0%から10.1%まで下がっている。

盧武鉉政権（2003年～2008年）は、低所得層が集中的に居住している地域を中心に国・公立保育施設を新設し、中長期的に国・公立保育施設の利用児童数を全体の30%水準まで引き上げる計画を立て、国・公立保育施設数は2005年の1,473カ所から2008年には1,826カ所まで増加した。しかしながら、李明博政権（2008年～2013年）に変わってから、保育政策が再び民間保育所中心に移転することにより、国・公立保育施設の増加規模は盧武鉉政権時代より縮小した。

表 2 保育施設数の動向

	全施設数	国・公立保育施設数	民間保育施設数	国・公立保育施設の割合
1993	5,490	837	4,653	15.2
1995	9,085	1,029	8,056	11.3
2000	19,276	1,295	17,981	6.7
2005	28,367	1,473	26,894	5.2
2006	29,233	1,643	27,590	5.6
2007	30,856	1,748	29,108	5.7
2008	33,499	1,826	31,673	5.5
2009	35,550	1,917	33,633	5.4
2010	38,021	2,034	35,987	5.3
2011	39,842	2,116	37,726	5.3
2012	42,527	2,203	40,324	5.2

出所：保健福祉部 2013 「保育統計」

表 3 保育施設利用児童数の動向

	全児童数	国・公立保育施設を利用している児童数	民間保育施設を利用している児童数	国・公立保育施設を利用している児童の割合
1993	153,270	55,133	98,137	36.0
1995	293,747	78,831	214,916	26.8
2000	686,000	99,666	586,334	14.5
2005	989,390	111,911	877,479	11.3
2006	1,040,361	114,657	925,704	11.0
2007	1,099,933	119,141	980,792	10.8
2008	1,135,502	123,405	1,012,097	10.9
2009	1,175,049	129,656	1,045,393	11.0
2010	1,279,910	137,604	1,142,306	10.8
2011	1,348,729	143,035	1,205,694	10.6
2012	1,487,361	149,677	1,337,684	10.1

出所：保健福祉部 2013 「保育統計」

#### ④教育費負担の増加

四番目の原因としては、養育費、特に教育費に対する負担の増加が考えられる。韓国の高い教育熱や大学の受験戦争は、すでに世界的にも有名な話になっている。韓国では、子どもをよりよい大学に進学させるために、学校教育以外にも放課後や週末に民間の塾に通わせるのが一般的である。このような競争は加熱の一途にあり、私的な教育費の負担は毎年増加している。OECD (2012) 調査によれば、韓国における公教育費の対 GDP 比は、8.0%の高水準にあり、OECD や EU 平均より大きい。さらにそのうち、私的負担の割合は 38.8%であり、OECD 平均 14.3%や EU 平均 8.3%を大きく上回っている (表 4)。

さらに、学歴中心主義は、海外早期留学ブームを呼び、2000年に4,397人であった早期(小・中・高校生)留学者数は、2006年には29,511人まで急増した。しかしながら、2006年以降は減少傾向に



あり、最近の2012年には14,340人まで減少した。一方、高校を卒業してから、語学研修や大学・大学院への進学のために、海外に留学をしている若者の数は、2001年の149,933人から2011年には262,465人まで増加した(表5)。高卒者の留学先は、アメリカが72,295人で最も多く、次が中国(63,488人)、日本(18,919人)、オーストラリア(14,180人)の順であった(表6)。

長期間に渡る不況により早期留学者が減少している一方、就職先を国内から海外まで考える若者が増加していることにより、高卒以降の留学者が増加していると言えるだろう。

表4 教育段階別公教育費の対GDP比や私的負担等の割合

単位: %

区分	全体			小・中等教育			高等教育		
	合計	公的負担	私的負担	合計	公的負担	私的負担	合計	公的負担	私的負担
韓国	8.0	4.9	3.1	4.7	3.6	1.1	2.6	0.7	1.9
	100%	61.3%	38.8%	100%	76.6%	23.4%	100%	26.9%	73.1%
OECD平均	6.3	5.4	0.9	4.0	3.7	0.3	1.6	1.1	0.5
	100%	85.7%	14.3%	100%	92.5%	7.5%	100%	68.8%	31.3%
EU平均	6.0	5.5	0.5	3.9	3.7	0.2	1.5	1.2	0.3
	100%	91.7%	8.3%	100%	94.9%	5.1%	100%	80.0%	20.0%
日本	5.2	3.6	1.7	3.0	2.7	0.3	1.6	0.5	1.0
	100%	68.3%	31.7%	100%	90.0%	10.0%	99%	33.8%	65.0%

注1)基準年度: 2009年度

注2)四捨五入により合計が100にならない場合がある。

出所: OECD (2012) *Education at a glance*、金明中 (2012) 「韓国: 歪んだ教育ブーム 中流階層は崩壊の危機」『週刊エコノミスト』78~79頁、2012年10月30日。

表5 海外留学生数の動向

単位: 人

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
早期留学者	4,397	7,944	10,132	10,498	16,446	20,400	29,511	27,668	27,349	18,118	18,741	16,515	14,340
小学校	705	2,107	3,464	4,052	6,276	8,148	13,814	12,341	12,531	8,369	8,794	7,477	6,061
中学校	1,799	3,171	3,301	3,674	5,568	6,670	9,246	9,201	8,888	5,723	5,870	5,468	4,977
高等学校	1,893	2,666	3,367	2,772	4,602	5,582	6,451	6,126	5,930	4,026	4,077	3,570	3,302
高卒以上留学者 (大学+語学研修)	-	149,933	-	159,903	187,683	192,254	190,364	217,959	216,867	240,949	251,887	262,465	239,213

出所: 韓国教育開発院 「教育統計年報」

表6 留学先別人数や割合(高卒以上)

単位: 人

国	アメリカ	中国	日本	オーストラリア	イギリス	カナダ	ニュージーランド	その他	合計
留学生数	72,295	63,488	18,919	14,180	12,512	12,477	6,271	26,984	239,213
割合(%)	31.8	28.0	8.3	6.2	5.5	5.5	2.8	11.9	100

出所: 韓国教育開発院 「教育統計年報」

## ⑤結婚と子供に対する価値観の変化

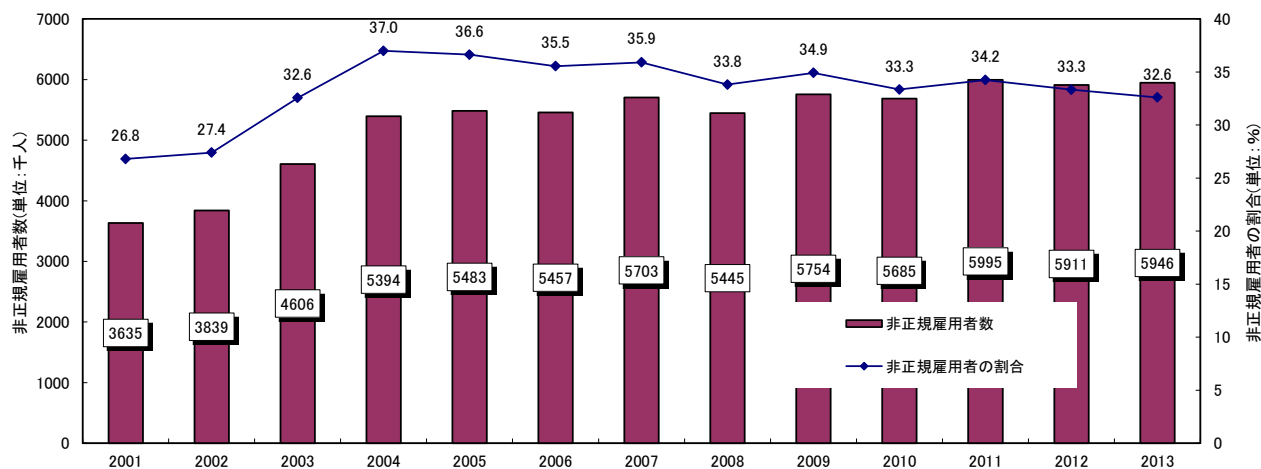
五番目の原因として挙げられるのが、結婚と子供に対する価値観の変化である。個人の生活とその生活の質を重視する傾向が以前より強まってきて、結婚よりは仕事を、また、子供よりは夫婦のみの生活を選好する若年層が増加している。2012年の『社会調査報告書』によると、結婚に対する見解についての設問に対して、「結婚すべきである」と答える割合は63.0%（男性：69.0%、女性：56.6%）であり、2008年の68.0%（男性：74.6%、女性：61.6%）より低下している。

## ⑥改善の進まぬ若年層の雇用及び所得の不安定状態

そして、六番目の原因としては、若年層の雇用及び所得が不安定な状態にあることが挙げられる。2013年6月における韓国の失業率は3.1%と、全体的には低い水準を維持している。しかし、同時期における15～29歳の若年層の失業率は7.9%であり、全体失業率の2倍以上の水準にある。また、国際的に比較してみても、韓国の雇用率は低い。韓国における若者の雇用率は40.4%で、OECD平均50.9%を大きく下回っている。

次に非正規雇用者の状況についてみてみよう。非正規雇用者の割合は雇用形態の多様化とともに、継続的に増加している。韓国における全雇用者に占める非正規雇用者の割合は2001年8月<sup>7</sup>の26.8%から、2013年8月には32.6%まで上昇している（図7）。

図7 非正規雇用者数とその割合の動向



注) 各年8月基準

出所：統計庁「経済活動人口調査付加調査」各年度より作成

この非正規雇用者の増大という状況は、若者の場合も大きく変わらない。20代や30代雇用者の内、非正規雇用者の割合は29.7%と22.5%であり、人生の出発点から不安定な雇用で働く若者が少なくな。さらに20代や30代雇用者の25.1%や12.8%は、有期雇用や臨時的な業務に従事しており、将来の雇用が十分保障されているとは言えない状況である。

<sup>7</sup> 労働部「2005年経済活動人口調査付加調査結果分析」2005.10.26 報道資料

若者の多くが働いている非正規雇用の場合、賃金を含めた処遇水準が、正規雇用に比べて大きく劣っている。統計庁（2013c）によると、2013年8月の非正規雇用の平均賃金は、142.8万ウォンであり、正規雇用の254.6万ウォンの56.1%水準に過ぎない。また、同時点における国民年金や健康保険、そして雇用保険の加入率も、正規雇用の81.2%、83.5%、80.6%であることに比べて、非正規雇用者は39.2%、46.2%、43.6%に留まっている。若者の多くは、現在の所得のみならず、将来の所得保障も不安定な状態に置かれているため、結婚や家計形成の大きな阻害要因となっている。

### 3—少子化対策を柱とした「低出産・高齢社会基本計画」をスタート

韓国政府は、出生率の低下が予想より深刻であるため、将来人口の減少に伴う労働力人口の減少及び国家競争力の低下を懸念せざるを得ない状況となった。そこで、長期的な人口政策である「低出産・高齢社会基本計画」、いわゆる「セロマジプラン2020」を、2006年から発表・実施している。

この新しい人口政策は、「すべての世代がともに生きる持続可能な社会」というスローガンの下で、第1段階（2006年～2010年）には「少子高齢化社会に対応するための基盤構築」を、第2段階（2011年～2015年）には「漸進的な出生率の回復及び高齢社会に対する対応策の確立」を、第3段階（2016年～2020年）では「OECD平均の出生率回復と高齢社会への円滑な適応」を目標にしている（表7）。

表7 低出産・高齢社会基本計画の段階別推進目標

	期間	推進目標
第1次	2006～2010	出産・養育に有利な環境助成および高齢社会に対する対応規範の構築
第2次	2011～2015	漸進的出生率の回復および高齢社会に対する対応策の確立
第3次	2016～2020	OECD平均の出生率回復と高齢社会への円滑な適応

出所：大韓民国政府（2006）『低出産・高齢社会基本計画』

ここで言う「セロマジ」とは、「新しさ（セロウム）」と「最後（マジマック）」という韓国語を合成した新造語であり、「新しく希望に満ちる出産から老後生活の最後まで美しく幸せに住む社会」という意味がある。本稿では、主に低出産（少子化）に対する対策や成果について論ずる。

#### 1 | 第1次低出産・高齢社会基本計画(2006～2010年)の主な成果

第1次低出産・高齢社会基本計画（以下、第1次基本計画）は、2005年に制定された低出産・高齢社会基本法に基き、2006年から施行された。同法は、何よりも出産・育児に有利な環境形成及び社会の高齢化への対策を構築することを目標に設定し、低出産改善のために19.7兆ウォン、高齢社会対策としては15.8兆ウォンの予算が使われた（表8）。

特に、第1次基本計画では、出産及び育児に対する経済的、社会的費用負担を緩和するための、多様な支援とインセンティブ制度が実施された。例えば、嬰・幼児保育・教育支援政策の場合、第1次基本計画の期間の間、支援範囲が大きく拡大され、嬰・幼児保育・教育費支援率は、2005年の21.9%から、2010年には42.0%まで上昇した。

さらに、仕事と家族の両立支援政策における「家族親和社会環境の助成促進に関する法律」と「男

女雇用平等と仕事と家庭両立支援に関する法律」を改正し、家族親和的な企業文化助成の基盤を構築した。その結果、産前産後休暇を利用している者のうち、育児休職制度の利用者割合は、2005年の26.0%から、2010年には50.2%まで上昇した。バクゾンソ（2011）は「第1次基本計画の最も大きな効果は、低出産対策の必要性に対して、国民の認識や理解が広がったことである」と説明している。しかしながら、第1次基本計画は、支援対象が低所得層に限定されていたために、子育て世帯全体としては、育児や教育に対する負担感はそれほど減らず、全体的には出生率の改善効果も大きくなかった。

表 8 第1次基本計画（2006年～2010年）の年度別投資金額

単位：兆ウォン

区分	計画年度合計		2006		2007		2008		2009		2010	
	計画	予算	計画	予算	計画	予算	計画	予算	計画	予算	計画	予算
低出産	19.1	19.7	2.1	2.1	3.2	3.1	3.8	3.8	4.7	4.8	5.3	5.9
高齢化	15.0	15.8	0.8	1.3	1.3	1.5	3.2	3.2	4.7	4.7	5.0	5.1
成長動力	6.2	6.7	0.8	1.1	1.2	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4
合計	40.3	42.2	3.7	4.5	5.7	2.8	8.4	8.4	10.8	11.0	11.7	12.4

出所：大韓民国政府（2011）『第2次低出産・高齢社会基本計画（2011-2015）』

## 2 | 第2次低出産・高齢社会基本計画（2011～2015年）の主な内容

第2次基本計画は、漸進的な出生率の回復や高齢社会への対応体制の確立を目標に、4大分野で合計231のテーマが選定された。テーマ数は第1次計画を少し上回る水準であるが、第2次基本計画が推進される5年間の予算は合計75.8兆ウォン（低出産分野が39.7兆ウォン、高齢化分野が28.3兆ウォン、成長動力分野が7.8兆ウォン）で、第1次基本計画の40.3兆ウォンのほぼ2倍となる高い水準である（表9）。

表 9 第2次基本計画（2011年～2015年）の年度別投資金額

単位：兆ウォン

区分	計画年度合計	2011	2012	2013	2014	2015
		計画				
低出産	39.7	7.2	7.6	7.9	8.3	8.7
高齢化	28.3	5.4	5.5	5.7	5.8	5.9
成長動力	7.8	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
合計	75.8	14.1	14.6	15.2	15.7	16.2

出所：大韓民国政府（2011）『第2次低出産・高齢社会基本計画（2011-2015）』

第2次基本計画における低出産改善分野の政策方向は、出産と育児に有利な環境を形成することである。このために①仕事と家庭の両立の日常化、②結婚、出産、育児の負担の軽減、③児童・青少年の健全な成長環境の形成という三つの方向を設定した。

## ①仕事と家庭の両立の日常化

まず、仕事と家庭の両立を日常化するために、育児休職給付の定率制や早期復帰インセンティブが導入された。既存の育児休職給付は、月 50 万ウォンが所得に関係なく一律的に支給されていたが、第 2 次基本計画の実施により、賃金月額額の 100 分の 40 に該当する金額が支給されることになった。これとともに、女性のキャリア断絶のリスクを緩和するために、育児休職給付のうち、一部分（15%）を復帰後に支給する方式が導入された。また、短時間勤務制度を導入し、育児期の労働者が仕事と育児の両立ができるようにするとともに、産前産後休暇<sup>8</sup>を分割して使用できるように制度を改正した。

女性の労働市場参加を妨げる長時間労働の問題を改善する対策の一つとして、スマートワーク<sup>9</sup>センターを活用することが計画された。スマートワークセンターは、自宅近くのサテライトオフィスに出勤して働く勤務形態であり、優先的に公的部門に導入してから、段階的に民間企業に拡大する方針である<sup>10</sup>。

また、職場保育施設「設置義務違反」に対する処罰や基準が強化された。「嬰・幼児保育法」では、女性従業員 300 人以上、あるいは従業員 500 人以上を雇用している事業所に対して、職場保育施設の設置を義務化している。しかしながら、義務違反を処罰する法的根拠がないので、対象企業の多くが職場保育施設を設置していない状況であった<sup>11</sup>。さらに、「嬰・幼児保育法」では、事業所の職場保育施設設置が困難な場合、保育手当を支給するか、外部保育施設と委託契約を締結しても、義務を果たしているとみなしていた。実際、ある調査結果によると、対象事業所のうち職場保育施設を直接設置した事業所は 39.1%に過ぎず、27.5%の事業所が保育手当の支給を、7.7%の事業所が外部保育施設との委託契約を選択していた。

第 2 次基本計画では、このような問題点を解決するために、未実施企業のリストを公表することや、保育手当の支給を選択肢から除外するなどの対策を発表している。

さらに、第 2 次基本計画では、民間企業の参加を促進し、家族親和的な職場風土を助成するために、第 1 次基本計画の途中からスタートしていた「家族親和企業認証制<sup>12</sup>」を強化した。「家族親和企業認証制」とは、フレキシブル勤務制度、出産・育児・教育支援制度、扶養家族支援制度など、仕事と育児・介護とが両立できるような様々な制度を持ち、多様でかつ柔軟な働き方を労働者が選択できるような取組を行い、実際、成果があがっている企業を家族親和企業として認証し、政府事業への参加の優遇等、インセンティブを提供する仕組みである。

「家族親和企業認証制」に対する企業の無関心や広報不足、そしてインセンティブの不十分さが原因となり、第 1 次基本計画終了時の 2010 年時点においても、参加企業は 23 社に過ぎなかった。

<sup>8</sup> 雇用保険では妊娠中の女性に対して出産前後に 90 日の産前産後休暇を提供することになっている。

<sup>9</sup> スマートワークとは、最近発達した IT 技術を利用し、勤務時間や場所に関係なく柔軟に働ける勤務形態で、大きく①自宅で働く在宅勤務、②自宅近くの遠隔事務所に出勤するスマートワークセンター勤務、スマートフォン等を利用した移動勤務の 3 つに区分できる。

<sup>10</sup> 2006 年に実施されている「積極的雇用改善措置制度」の影響もあり、スマートワークセンターを活用している企業は継続的に増加している。積極的雇用改善措置制度の詳細は、金 明中（2013b）と金 明中（2014）を参照すること。

<sup>11</sup> 2012 年 10 月 5 日に、保健福祉部が国会に提出した「職場保育施設設置現況」によると、大企業の 37.2% が職場保育施設を設置していないことが明らかになった。

<sup>12</sup> 日本のファミリーフレンドリー企業に相当する制度。

そこで、第2次基本計画では、より多様な企業が参加できるように、企業の規模・業種等の特性に応じて、認証基準を合理的に改善するとともに、インセンティブを既存の3機関7項目から、26機関77項目に大幅増やした。その結果、参加企業が著増し、家族親和認証企業は、2013年の時点で522社まで増加することになった（表10）。

表 10 家族親和認証企業の現状

年度	公的機関	大企業	中小企業	合計
2009	6	5	4	15
2010	10	7	6	23
2011	40	22	33	95
2012	49	23	29	101
2013	90	87	111	288
合計	195	144	183	522

出所：女性家族部「家族親和認証企業」ホームページ

## ② 婚、出産、育児負担の軽減

次に、韓国政府は、晩婚化が出生率の低下に影響を与えているという判断に基き、経済的負担により結婚ができない、あるいは遅れるという現象の改善を期して、①新婚夫婦が住宅ローンの借入手続きをする際の必要な所得要件の緩和（夫婦合算年間所得2,000万ウォン以内から3,000万ウォン以内に）、②徴兵制度により服役している現役兵の配偶者が出産した場合、自宅から通勤できるように勤務形態を常勤予備役<sup>13</sup>とする調整、③学生夫婦の経済的負担の緩和のために、国公立大学や大学院内の夫婦寮の拡充（新設寮の場合には受容規模の5%水準を割当）、④国が勤労奨学事業の対象者を選定する際に、既婚者に優先順位を付与、等の政策を打ち出した。

また、出産を支援するために、①医療機関が少ない地域への支援を拡大し、より安心して子どもが出産できる環境の整備、②不妊に悩む夫婦を対象とする支援金を段階的に拡大支給（体外受精支援費を1回当たり150万ウォンから段階的に拡大支給）、③すべての産婦に対して、妊娠・出産診療費を拡大支給（2010年の30万ウォンから2012年には50万ウォンに）、④大学病院に対して新生児集中治療室が設置できるように持続的に支援、⑤産婦人科の分娩室維持のために、自然分娩に対する診療報酬の引き上げ（2010年から25%加算、2011年から50%加算）、⑥妊娠中の薬物、放射線、喫煙等、危険物質に対するオン・オフラインの相談及び情報を提供する、マザーセーフプログラムの運営、⑦産婦や嬰・幼児に対して、健康手帳を配布したり、鉄分剤を支給するなど、健康管理の強化、等の政策が行われた。

最後に育児に関しては、①6歳未満の嬰・幼児に、合計6回の健康診断サービスの提供、②「保育・教育費」の拡大支給（0～4歳の子どもがいる所得下位50%までの世帯から、所得下位70%までの世帯まで拡大支給）、③所得水準に関係なく、多文化家族の保育料の全額支給、④保育施設を利用してい

<sup>13</sup> 常勤予備役とは、韓国の兵役制度で、基本的な軍事訓練を終えてから予備役として移動・配置され、地域の軍部隊や予備軍本部等に家から通いながら勤務する制度である。

ない世帯にも育児手当の拡大支給（図 8）、⑤多子世帯に対する優遇策の拡大実施<sup>14</sup>、⑥国・公立保育施設を拡充、⑦民間保育施設の質の改善、等の政策が実施された。

図 8 韓国における児童の年齢別保育料や養育手当の金額

①保育料を給付(保育所などの施設を利用する際)

満0～2歳	満3～4歳	満5歳
満0歳：39.4万ウォン	満3歳：22万ウォン	満5歳：22万ウォン
満1歳：34.7万ウォン	(2012年19.7万ウォン)	(2012年 20万ウォン)
満2歳：28.6万ウォン	満4歳：22万ウォン	
	(2012年17.7万ウォン)	

②養育手当を給付(自宅で子育てをする際)

満0～2歳	満3～4歳	満5歳
満0歳：20万ウォン	満3歳：10万ウォン	満5歳：10万ウォン
満1歳：15万ウォン	満4歳：10万ウォン	(2013年新設)
満2歳：10万ウォン	(2013年新設)	

③児童・青少年の健全な成長環境形成

さらに、児童や青少年の健全な成長環境の形成を期して、貧困世帯の児童の成長環境を改善するために、ドリームスタート事業を拡大・実施した。

ドリームスタート事業は、韓国型包括的貧困児童早期支援サービスを提供することを目的に、2007年から保健福祉部が推進している事業である。これは、2004年から民間団体や自治体を中心に推進された、「ウィスタート町作り事業」<sup>15</sup>をモデルとしている

2007年には、全国の16地域で、「希望スタート」という事業名でモデル事業として始まり、2008年からは事業名が「ドリームスタート」に変更され、2013年現在、211の地域で拡大・実施されている。

ドリームスタート事業は、従来の低所得層児童に事後的・短期的に提供された所得支援とは異なるものである。地域社会の保健福祉資源と連携して、貧困児童個々人に合わせたサービスを事前に提供し、貧困から脱出できる潜在的能力を育てることを目的としている。ドリームスタート事業は、生活保護世帯が集中している地域に設置されている、ドリームスタートセンターを通じて支援される。同センターでは、福祉、教育、保健などの分野に専門人材を配置し、サービスが必要な児童に対して、家庭訪問、健康診断、嬰・幼児教育、放課後教育などを実施している。

<sup>14</sup> 2011年以降に生まれた第2子以上の子どもの高校授業料を全額支給、多子世帯に対する税制優遇措置を拡大(子ども2人:50万ウォン→100万ウォン、子ども2人以上:100万ウォン→200万ウォン)、多子世帯に対する住宅支援を拡大(公的住宅10%、民営住宅5%)、公務員である多子世帯の世帯主が退職した場合、第3子から子ども一人当たり1年間再雇用(最大3年)

<sup>15</sup> 「ウィスタート町作り事業」とは、低所得世帯の子どもに福祉(Welfare)と教育(Education)を提供し、より平等に人生をスタート(Start)できるように支援する市民運動である。

第2次基本計画では、ドリームスタートセンターを、全国270地域まで拡大・実施しようと計画している。現在、同事業は法的な基準がなく、臨時的な形式で実施されており、毎年の予算や人材の確保が不安定な状況であると言える。そこで、ドリームスタート事業を、より効果的に実施するためには、貧困児童を早期に支援できる法案の立法化の推進が望まれる。

また、児童虐待の予防のために、児童保護専門機関を拡大すると共に、学校暴力予防及び被害者保護のために、Weeプロジェクトを推進している。

さらに、低所得層児童を経済的に支援することを目的に、ディディムシアット通帳（CDA、Child Development Account）も実施している。同制度は、低所得層児童（保護者あるいは後援者）が、毎月一定金額を貯蓄すると、国（自治体）が同一金額（最大3万ウォンまで）を積み立て、資産形成を支援する事業であり、2013年現在63,607人の児童が利用している。

また、学業中断、家出、施設退所等により、社会進出と自立が難しい青少年を対象とする自立支援事業として、ドドリームゾーン（Do Dream Zone）を実施している。

#### 4—結論：日韓の共同対策で少子化対策にシナジー効果を！

韓国政府が実施している、「低出産・高齢社会基本計画」の主な目標は、将来的に出生率を引き上げるにより労働力を確保し、経済成長や社会保障制度の持続可能性を維持することである。

この計画の成功の鍵は、何よりも、女性が結婚、出産、育児により労働市場を離れ、キャリアが断絶されてしまう現象を防ぐことにある。そして、そのためには、育児や家事に対する男性の積極的参加、及び、企業や社会の意識の変革が必要である。

しかしながら、第2次基本計画では、女性労働者の仕事と生活の両立のための、職場風土の変化や、制度の導入のみが言及されており、男性労働者の変化を促進させる具体的な政策が提示されていない。男性の育児休業取得率が低いなど、制度の活用度が低い現状を考えると、韓国社会に、仕事と生活の両立が可能な文化を定着させるためには、男性の積極的参加を誘導できる、強力かつ強制的なインセンティブ制度の整備が必要であるだろう。

日本は、韓国より先に少子高齢化を経験しており、社会保障制度や少子化関連対策が先に整備されてきた。韓国政府は、日本や他の先進諸国の制度を参考としながら、社会保障制度の改善や少子化政策の基盤を構築してきたと言えるだろう。

しかしながら、少子高齢化のスピードが日本を上回っている状況下において、少子化対策の成果が現出してこない日本の対策だけを参考にすることは、韓国政府にとってリスクが大きかった。また、日本政府のように手厚い経済的支援を行う財政的余力も十分ではなかった。そこで、韓国政府は、人口統計学的にまた社会保障制度面でも類似である、日本の制度を基本軸にしながらも、欧米の先進的な制度を加えていくことを選択した。さらに、政府の財政支出は最低限に抑え、可能な限り企業や民間の参加を促進することを、政策の基本方針としたのではないのかと筆者は考える。

つまり、昔は主に日本の制度のみを参考にしてきた韓国の政策が、最近では欧米にも目を向けており、より多様な制度を参考とするようになったと言えるであろう。

日本と韓国は、社会経済的な面で類似点が多く、日韓両国がお互いの制度を参考にししながら、今後の少子高齢化対策を一緒に講じていくことが、時間的・経済的ロスを最小化し、日韓がともに発展す



るシナジー効果を生じさせる道であろうと考える。

## 参考文献

### 韓国語

- 韓国教育開発院「教育統計年報」
- 金ヒョンスク・リュドクヒョン・ミンヒチョル (2006)『長期的人的資本形成のための租税・財政政策：出産率決定要因に対する経済学的な分析』韓国租税研究院
- 金ヘウォン・金ヒャンア (2007)「韓国の家族親和的雇用政策」韓国労働研究院・労働政策研究・研修機構 2007 年度ワークショップ資料
- 教育人的資本部・韓国職業能力開発院 (2006)『国家人的資本開発白書』
- ソウル市 (2013)「ソウル保健・福祉の主要変化及び市民意識の分析現況」
- 大韓民国政府 (2006)『第 1 次低出産高齢社会基本計画』
- 大韓民国政府 (2011)『第 2 次低出産・高齢社会基本計画 (2011-2015)』
- チェススクヒ・キムジョンウ 2005「通貨危機以降の低出産の原因分析」サムスン経済研究所
- 統計庁 (2013a)「2012 年婚姻・離婚統計」
- 統計庁 (2013b)「将来人口推計 2010～2060」
- 統計庁 (2013c)「2013 年 8 月経済活動人口調査：勤労形態別及び非賃金勤労付加調査結果」
- 統計庁『人口住宅総調査報告書』各年度
- 統計庁「経済活動人口調査」各年度
- 統計庁 (2012)「2011 年婚姻統計結果」
- 統計庁 (2012)「2011 年離婚統計結果」
- バクゾンソ (2011)「出産と育児に有利な環境の助成方法」『保健福祉フォーラム』2011 年 2 月
- 保健福祉部 (2013)「保育統計」

### 日本語

- 金明中・張芝延 (2007)「韓国における少子化の現状とその対策」『海外社会保障研究』No. 160、111
- 金明中 (2012a)「[少子化対策は政策より俗説？—総人口 5,000 万人を超えた韓国の経験から](#)」研究員の眼、2012 年 6 月 27 日。
- 金明中 (2012b)「韓国：歪んだ教育ブーム 中流階層は崩壊の危機」『週刊エコノミスト』78～79 頁、2012 年 10 月 30 日。
- 金明中 (2013a)「[韓国における積極的雇用改善措置制度の効果 — 女性の雇用改善や地位向上に与えた影響 —](#)」研究員の眼、2013 年 2 月 14 日。
- 金明中 (2013b)「韓国における雇用保険制度と失業者支援政策の現状」『海外社会保障研究』No. 183: 36-58 頁、2013 年。
- 金明中 (2014)「韓国における女性の労働市場参加の現状と政府対策—積極的雇用改善措置を中心に」『日本労働研究雑誌』No. 643、92-104 頁。

- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成 24 年 1 月推計）
- 内閣府 2005 「スウェーデン企業におけるワーク・ライフ・バランス調査」

## 英語

- Hyekyung Chang, Mijeong Lee, Kyungmee Kim, Youngran Kim 2005 *Policy Interventions with Women to influence Low Fertility Rates In Korea* Women's Studies Forum 2005 Vol.21
- OECD (2012) *Education at a glance*.
- UN 2006 World Population Prospects