

韓国の少子化対策の成果と限界 **——第2次基本計画から第3次基本計画へ——**

横浜国立大学 相馬 直子

韓国の少子化対策は、「第1次低出産・高齢社会基本計画」(2006～2010 年)、「第2次低出産・高齢社会基本計画」(2011～2015 年)」が展開されてきた。現在、「第3次低出産・高齢社会基本計画」策定へ向けて、議論がなされている途上である。本稿では、韓国の少子化の現状と原因の外観をふまえ、韓国少子化対策の成果と限界の韓国国内の議論を整理し、日本への示唆を考察することを目的とする。

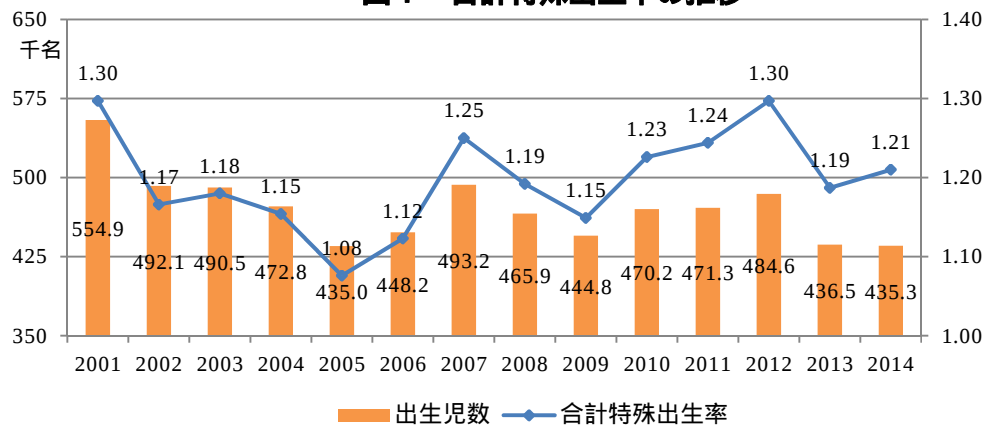
一、韓国の少子化の現状

1. 出生率の推移

韓国の出生率の推移

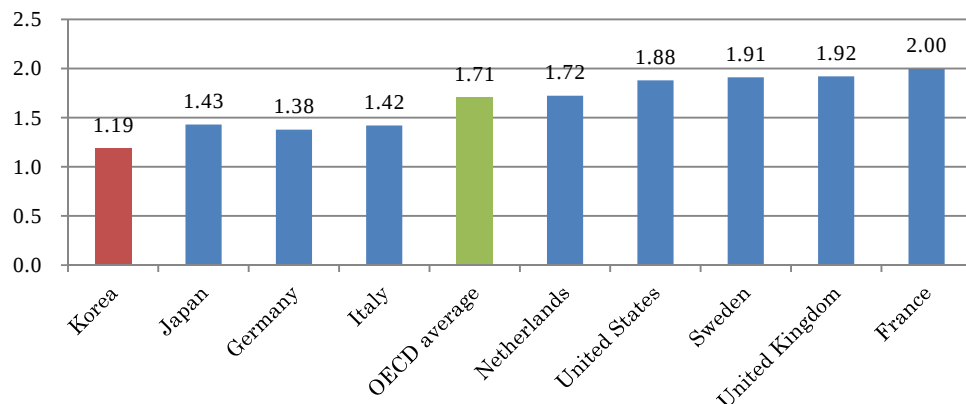
韓国の合計特殊出生率は、2014 年 1.21 であり、前年の 2013 年より回復したものの、2001 年以降 1.3 以下が続き、OECD 諸国の中で最低水準である。出生児数も持続的に減少している(図1、図2)。二度に渡る「低出産・高齢社会基本計画」の推進にもかかわらず、出生率の下げ止まりは依然として見られない。

図1 合計特殊出生率の推移



出典:韓国統計庁

図2 OECD主要国家の合計特殊出生率(2012)

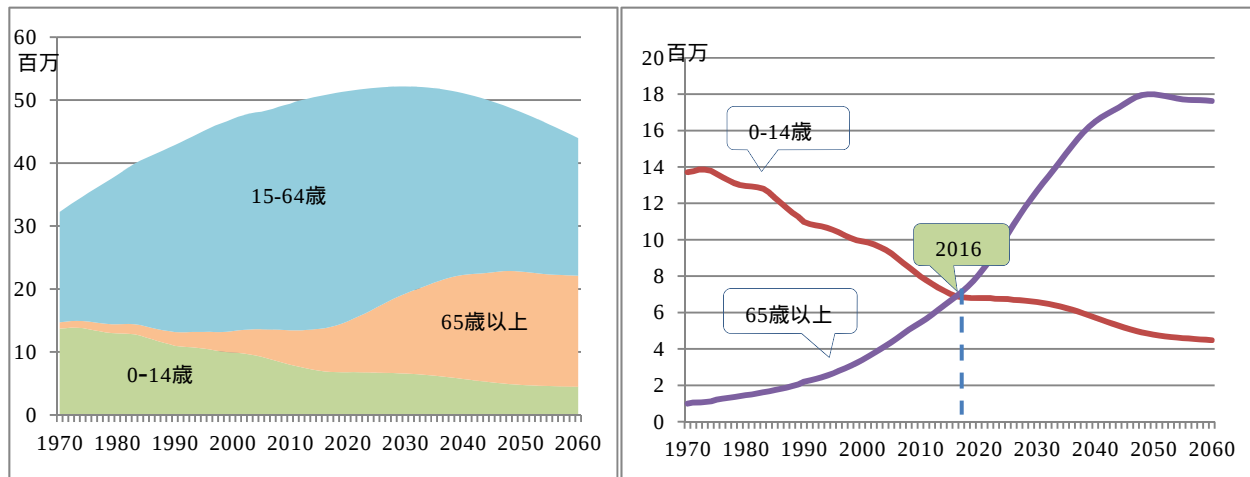


注:韓国、日本は2013 年データ。

2. 人口動態および人口構成

急速な低出産・高齢化の進展は、人口構造の深刻な変化をもたらす。現行の傾向が続いた場合、高齢人口は徐々に増加する一方で、青少年人口は大幅に減少し、労働供給の基盤となる生産可能人口が減少する見通しである。2016 年を基点に、青少年人口が高齢人口より少なくなる「人口逆転現象」が発生する(図3)。

図3 人口構造の変化推移



出典: 韓国統計庁 (2010) 『将来人口推計』

二、韓国の少子化の原因

周知のとおり、韓国における少子化の原因は、大きく人口学的要因と社会経済学的要因の二つの側面から議論されている。

1. 人口学的要因

未婚・晩婚化

韓国において、超少子化の進展と関連がある人口学的要因の一つとして、未婚化・晩婚化傾向が指摘できる。25~29 歳の未婚率は、1995 年の 47.1%から 2010 年に 77.5%まで上昇し、とりわけ出産が最も多いと予想される女性の未婚率は、同期間で 29.6%から 69.3%まで大幅に増加した。同時に、30 代の未婚率も同期間で大幅に増加した(表1、図4)。

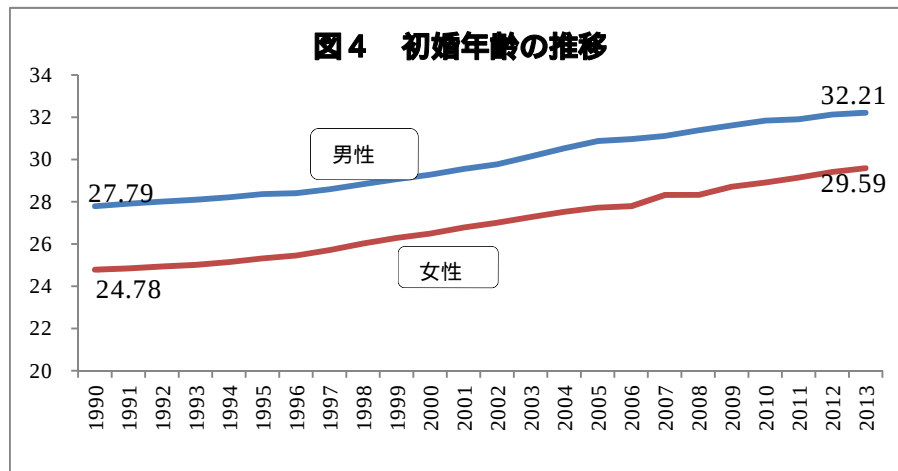
また、統計庁によると、男性の平均初婚年齢は、1990 年の 27.8 歳から 2013 年には 32.21 歳と、約 4.4 歳増加し、女性の平均初婚年齢は、同期間で 24.8 歳から 29.6 歳と、約 4.8 歳増加した。すなわち、男性に比べて女性の平均初婚年齢が相対的に早く増加した。女性の平均初婚年齢の上昇は、女性の妊娠可能期間の短縮を意味する。

表1 25 - 44 歳 未婚人口の割合

単位: %

		25-29	30-34	35-39	40-44	Total
1995	Total	47.1	13.2	5.0	2.3	17.9
	Female	29.6	6.7	3.3	1.9	11.0
	Male	64.4	19.4	6.6	2.7	24.5
2000	Total	55.6	19.5	7.5	3.8	21.6
	Female	40.1	10.7	4.3	2.6	14.5
	Male	71.0	28.1	10.6	4.9	28.6
2005	Total	70.6	30.2	13.0	6.1	28.8
	Female	59.1	19.0	7.6	3.6	21.3
	Male	81.8	41.3	18.4	8.5	36.3
2010	Total	77.5	39.8	19.7	10.3	35.2
	Female	69.3	29.1	12.6	6.2	27.6
	Male	85.4	50.2	26.7	14.4	42.6

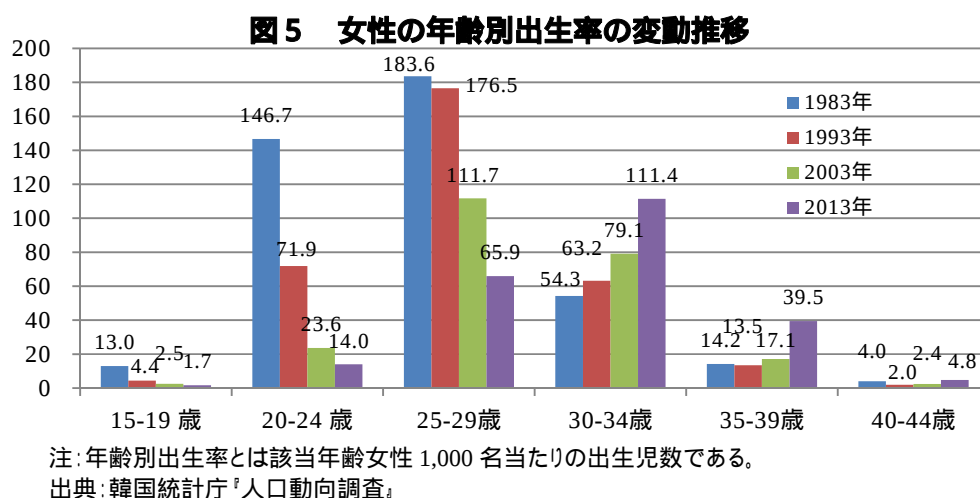
出典: 女性政策研究院(2014)『2013 韓国のジェンダー統計』p.103



出典: 韓国統計庁

晩産化

もう一つの人口学的要因としては、未婚・晩婚化に起因する晩産化傾向が挙げられる。女性の年齢別出生率の推移でみると、10代・20代の出生率は持続的に減少してきたのに対し、30代・40代の出生率は増加傾向になっている。特に、大きな変動幅を見せたのは20代の出生率であり、20代前半は1983年の146.7‰から2013年に14‰と、20代後半は1993年の189.3‰から2013年の65.9‰と、急激に減少してきた。一方、30代の出生率は、晩婚化傾向と伴って、30～34歳で1983年の54.3‰から2013年の111.4‰と、35～39歳で14.2‰から39.5‰と大幅に増加した(図5)。



2. 社会経済的要因

次に、韓国における少子化の原因を社会経済的要因からみると、主に 若年層の雇用不安定、養育・教育費の負担、仕事と家庭の両立困難から整理できる。

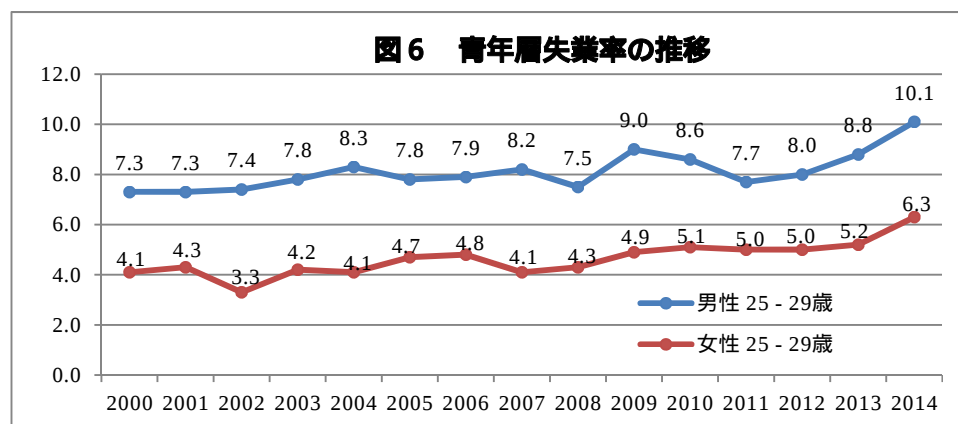
若年層の雇用・生活不安定

若者の所得・雇用不安定の問題は、結婚や出産の障碍となり、近年の不景気においては、未婚男女の結婚や出産に大きな影響を与え、少子化の一つの経済的要因となる。『2009 年全国結婚および出産動向調査』結果によると、30 代前半の未婚男性の主な結婚しない理由としてもっとも多いのは、所得不安定(14.3%)と雇用不安定(13.9%)でした。また、20 代後半男性もこの二つの項目について、それぞれ 13.8%、14%と多く答えている。また、2000 年以降の青年層失業率も漸次上昇し、2014 年では男性が 10.1%、女性が 6.3%を記録している(図6)。

表2 未婚男女(30-34 歳)が結婚しない理由

	所得不安定		雇用不安定	
	男性	女性	男性	女性
2005 年	14.3%	3.9%	13.2%	5.8%
2009 年	14.3%	8.5%	13.9%	4.4%

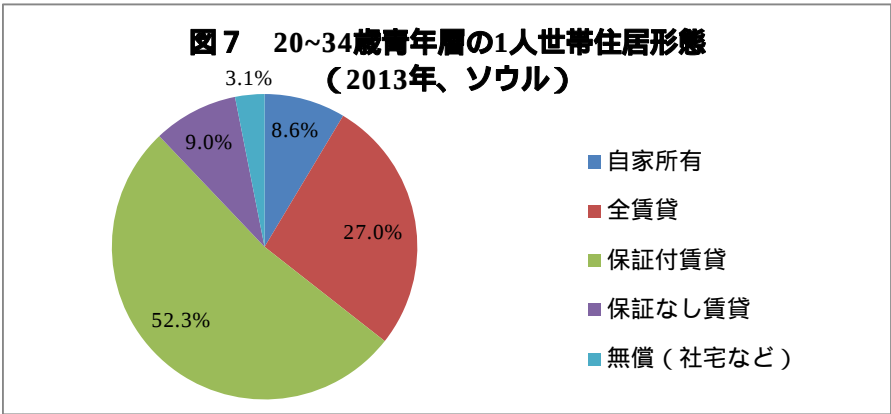
出典: 『第2次低出生・高齢社会基本計画(2011-2015)』p.10



出典: 韓国統計庁

このように、青年層の所得・雇用不安定な状況に加え、住宅や賃貸の価格が相対的に高いという住宅難の問題が、青年世代の結婚や出産を延期する一つの社会経済的要因と言われるようになった。ソウル青年層の住居形態調査からみると、自家所有の割合はわずか8.6%に過ぎず、約9割の人は賃貸生活をしている。そのうち、全賃貸(高額の保証金を預け、毎月賃貸は支払わない形式の賃貸)は3割弱を占めており、ほかの6割は一般賃貸である(図7)。

一方、住宅難問題が青年層の負担となり、少子化の一つの主要的要因となることは、「6無世代」という言葉からも考えられる。「6無世代」とは、雇用、所得、住宅、愛、結婚、子ども、希望の喪失した世代という意味で使われる。これは、青年世代における少子化の社会経済的要因を集約的に表している。



出典：国土交通部・韓国住宅総会社(2014)『幸福住宅案内資料』

養育・教育費負担

これまで、子ども一人未満の既婚女性が出産を中断した理由として、子どもの教育や養育にかかる経済的負担が多く挙げられてきた。実際、これを理由としてあげた人は、2005年の27.9%から2009年には43.4%まで増加し、養育・教育費負担感の緩和に至っていない(表3)。

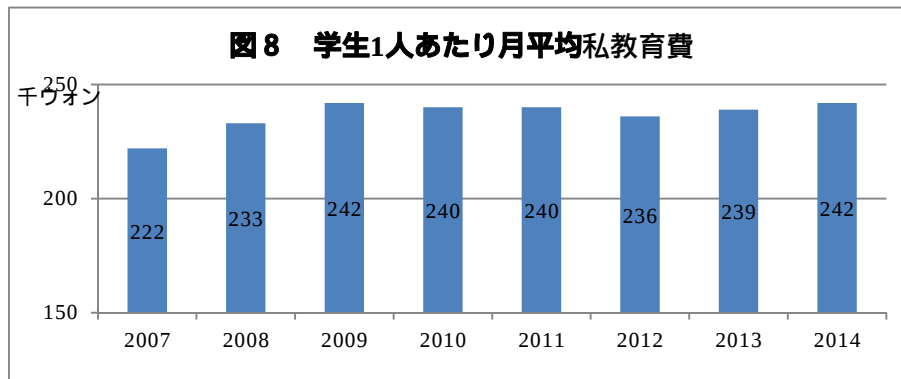
なお、子育てにおいて、もっとも負担となるのは私教育費である。統計庁の私教育費調査結果(2010)によると、全国の小中高学生の73.6%は私教育を受けており、学生一人当たりの月平均私教育費は24万ウォンと、OECD諸国の中で最高である(図8)。

一方で、乳幼児の保育・教育費の親負担状況からみると、親負担費用は増加してきたものの、対所得比で見た場合にはやや軽減されている。しかし、階層別に見ると、施設利用の乳幼児家庭については、低所得層の方が高所得層に比べて高い(図9)。

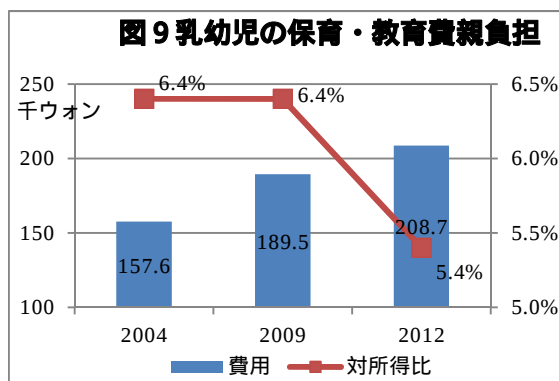
表3 子ども一人未満の既婚女性(20-39歳)の主要出産中断理由

		所得/雇用安定	子育て費用負担	子ども教育費負担	仕事と家庭の両立困難	価値観変化	不妊など
2005	全体	18.5%	9.9%	18.0%	9.1%	19.7%	24.8%
	就業	24.4%	7.6%	13.4%	11.8%	21.8%	21.0%
	未就業	14.1%	11.5%	21.8%	7.1%	17.9%	27.6%
2009	全体	18.6%	16.7%	26.7%	6.0%	15.0%	16.9%
	就業	20.0%	8.6%	22.9%	14.3%	21.9%	12.4%
	未就業	17.7%	20.8%	28.6%	2.2%	12.1%	19.0%

出典：『第2次低出産高齢社会基本計画』p.31



出典: 韓国統計庁

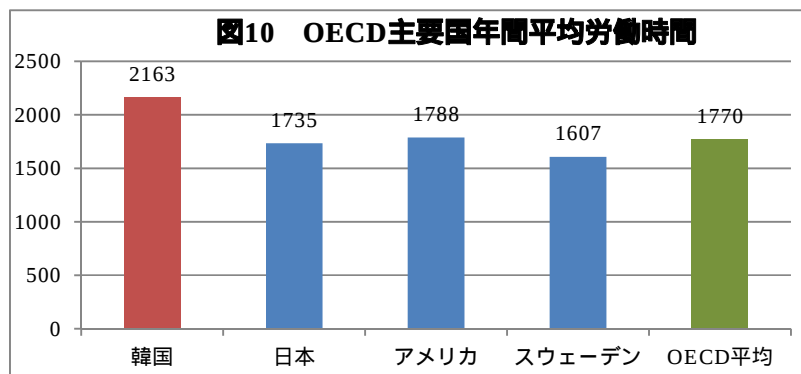


出典: 『2012 保育実態調査』

	全体乳幼児		機関利用乳幼児	
	費用	対所得比	費用	対所得比
全体	208.7	5.40%	161.7	5.00%
下層	98.4	5.40%	99.5	6.50%
中層	165.4	4.90%	129.1	4.40%
上層	377.5	6.00%	260.6	4.50%

仕事と家庭の両立困難

年間勤務時間は、OECD 諸国の中で最高水準である(図 10)。育児休暇制度の導入が 2000 年代後半から進み、出産休暇を取得した人の 68.6%(2012 年)が育児休暇を取得している。男性の育児休暇の取得者数も急増している(表 4)。



出典: OECD Statistics.

表4 育児休暇取得率

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
出産休暇取得者数		38,541	41,104	48,972	58,368	68,526	70,560	75,742	90,290	93,394
育児休業 取得者数	計	9,304	10,700	13,670	21,185	29,145	35,400	41,733	58,137	64,069
	育児 / 出産	24.1%	26.0%	27.9%	36.3%	42.5%	50.2%	55.1%	64.4%	68.6%
	女性	9,123	10,492	13,440	20,875	28,790	34,898	40,914	56,735	62,279
	男性	181	208	230	310	355	502	819	1,402	1,790

注：出産休暇取得者数は、出産前後休暇給与の受給者数であり、育児休暇取得者数は、育児休業給与の受給者数である。

出典：韓国統計庁

三、少子化対策の展開

1. 少子化対策の推進課題

1) 少子化対策の重点推進課題(第1次と第2次基本計画の課題、基本方向の変更点)

韓国の少子化対策は、現在、2011～2015年を対象とする第2次基本計画(セロマジプラン)の終了時期に入っている。第1次と第2次を比較すると、政策領域が保育支援中心から仕事と家庭の両立などの総合的アプローチへ変更し、政策の主要対象も低所得家庭を中心としたことから共働き家庭へと政策方向が変更された。また、推進方式として、第1次基本計画の際には政府主導で行ってきたが、第2次基本計画では社会全体での共助(汎社会的政策共助)が強調されている(表5)。

表5 第1次と第2次基本計画の基本方向の変更

	第1次基本計画	第2次基本計画
政策領域	保育支援中心	仕事と家庭の両立など 総合的アプローチ
主要対象	低所得家庭	共働き等働く家庭
推進方式	政府主導	汎社会的政策共助

2. 少子化対策の内容：第2次基本計画を中心に

(1) 経済的支援策

普遍的な保育料・幼児教育費支援策

ここ数年で急速な保育料支援の拡大がなされ、韓国は専業主婦・共働きに両方に無償保育政策が打ち出されてきた。専業主婦層への無償保育に対しては批判も多く、その見直しが議論されている(相馬 2013)。

表6 保育料・幼児教育費支援

	保育料			幼児教育費
	政府支援		親負担	
	基本保育料	バウチャー	追加保育料 (ソウル基準)	
0歳	361,000	394,000	—	—
1歳	174,000	347,000	—	—
2歳	115,000	286,000	—	—
3歳	—	220,000	43,000	国公立：60,000 私立：220,000
4歳	—	220,000	34,000	
5歳	—	220,000	34,000	

出典：『保育事業案内』、『幼児教育費支援計画』

各種手当支援策

表7 家族関連現金支援現況

政策	保育所未利用児童の養育手当(2013)	養子縁組児童の養育手当	ひとり親家族の児童養育費	障害児手当
支援対象	満5歳未満の児童、全階層	養子縁組児童一般(～15歳未満)障害(～18歳未満)	最低生計費130%未満のひとり親家族の児童(満12歳未満)	次上位階層以下の障害児童(満18歳未満)
支援金額	0～1歳:月20万 満1～2歳:月15万 満2～5歳:10万	一般:月15万ウォン 障害:重症(月627,000ウォン) 軽症(月551,000ウォン)	10万ウォン/月 25歳以上の未婚のひとり親家族、祖孫家庭の5歳未満児童には5万ウォン追加支援	重症:基礎生活受給者(20万ウォン) 次上位階層(15万ウォン) 軽症:10万ウォン

出典:福祉ro (<http://www.bokjiro.go.kr/nwel/bokjiroMain.do#>)

財政的優遇支援策

表8 経済的支援

事業名	事業内容	支援対象および支援内容
税制支援 (所得控除)	基本控除	・子ども1人あたり150万ウォン
	追加控除	・6歳未満子ども1人あたり100万ウォン ・出産、養子縁組の当該年度の該当こどもに200万ウォン
	多子追加控除	・子どもが2人の場合、追加で50万ウォン ・子どもが2人以上の場合、1人あたり追加で100万ウォン
	教育費控除(限度)	・乳幼児1人あたり300万ウォン ・小中高1人あたり300万ウォン ・大学生1人あたり900万ウォン ・障害人特殊教育費全額
	医療費控除(限度)	・子ども医療費のうち、総給与の3%超過金額(最大700万ウォン)
	保険料控除(限度)	・子ども保障型保険料(最大700万ウォン)
税制支援 (非課税)		・保育手当:月10万ウォン限度
国民年金出産 クレジット	国民年金加入者の場合、第2子以上出産の際には加入期間を追加認定	・第2子以上出産した国民年金加入者(子どもの数によって12～50ヶ月認定) ・1人あたり年平均260千ウォン

出典:『第2次低出産・高齢社会基本計画』

(2) サービス支援策

国公立保育施設の拡充

韓国において、全体の保育施設の供給は不足していないものの、地域あるいは施設類型によって不均衡の問題が存在する。とりわけ、国・公立保育施設の待機児童の問題である。2013年時点

で、全体の保育施設 43,770 ヶ所のうち国・公立保育施設は 2,232 ヶ所と、全体のわずか 5.3%に過ぎない。保育児童の数から見ても、全体の定員 1,486,980 人のうち、国・公立保育施設に通う保育児童数は 154,465 人と、全体の 1 割しか占めない。

国・公立保育施設の拡充支援策は、低所得層の密集地域や農漁村などの保育施設の供給率の低い脆弱地域に優先設置する。子ども数やアプローチ型、低所得層の比率、保育施設の供給状況などを考慮し、総合的な分析を通じて、優先設置地域を選定する。また、民間施設の購入や廃止洞事務所など公共建物の遊休空間の活用、共同住宅における設置義務の保育施設の利ニユーラルなど、多様な支援策を活用する。

職場保育施設の設置

保育に対する企業の責任を強化し、企業労働者の保育負担を軽減するため、1991 年から職場保育施設を導入し、職場保育施設の設置および運営について支援している。具体的な支援内容については、以下の行を参照してほしい。

表9 職場保育施設設置支援

支援種類	支援内訳	支援限度	備考
無償支援	施設転換費	3 億ウォン (共通設置 6 億ウォン)	大企業:所要額の 60% 優先支援対象企業、乳児障害児施設:所要額の 80% 産業団地:所要額の 90%
	遊具備品費	5 千万ウォン (交替費 3 千万ウォン)	
	教師人件費	保育教師、保育施設の 長、炊事師 80 万ウォン / 月	優先支援対象企業 120 万ウォン / 月
	中小企業支援	120 万ウォン ~ 520 万ウォン / 月	保育施設の規模による
融資	施設建設費 施設購入費 施設賃貸費 施設改・補修費 施設転換費	7 億ウォン	返済:5 年据置 5 年均等分割返済 利回り:大企業 2%、優先支援対象企業(中小企業)1% 限度:最大 7 億ウォン(実所要額内) ・無償支援と融資を並行して最大 7 億ウォン(遊具備品費は別途) ・産業団地型共通職場保育施設は、無償支援と融資を合わせて最大 22 億ウォンまで支援 ・土地購入費は融資対象外である

現金支援のほかに、2005 年から常時勤労者 500 人以上または常時女性勤労者 300 人以上の企業に職場保育施設の設置を義務化している。職場保育施設の設置義務がある企業が設置していない場合には、保健福祉部と雇用労働部のホームページ、二つの日刊誌に 1 年間その事業主名を公表・掲載する。

新婚夫婦の住居負担の軽減

まず、新婚夫婦を対象にした住宅ローンの支援である。国民住宅基金の住宅購入、全賃貸ローンを借りる際に、新婚夫婦に限って無住宅期間制限を廃止し、「労働者・庶民全賃貸ローン」制度の所得資格条件を新婚夫婦に限って夫婦合計所得 5 千万ウォン未満に対して年 3.5%の低金利で支援(年間 2.5 兆ウォン)をしている。

また、新婚夫婦や社会初年生、大学生などを対象とした「幸福住宅」事業がある。これは、新婚夫婦や社会初年生などの若者世代の住居不安定問題を解消し、住居福祉の向上のために、低価で

公共賃貸住宅を供給することである。2017 年までに公共用地や都市再生用地、公企業の保有土を活用して 14 万世帯を供給する予定であり、現在、全国で 46,515 世帯に提供している。

(3) サービス支援策

家庭内保育の強化

アイドルボミサービスの拡大である。時間制ケアや乳児の終日制ケアの支援を拡大し、健康家庭基本の改訂を通じてアイドルボミ事業の法的根拠を明確にする。

家庭内ケアサービス資格および管理に対する法的根拠を用意し、ケア人材の教育支援を行う。

民間育児施設サービスの改善

評価認証制度指標の高度化や運営システムの合理化などを通じて民間保育サービスの質的向上を図る。具体的に、有効期間の満了した保育施設に対して再評価を実施こと、評価認証結果の公開、認証参加を誘導するためのインセンティブなどである。また、保育施設の評価認証制度と連携して、民間保育施設の公共型・自律型保育施設への転換を許可し、保育人材の専門性を向上させることなどがある。

需要者中心の育児支援サービスの拡大

共働き世帯のためのオーダーメイド型サービスを拡大する。時間延長保育の活性化のため、時間延長型保育料支援や時間延長保育教師の人件費支援を拡大する。

また、地域のケア事業の活性化である。全国の健康家庭支援センターを通じて、「家族結い」グループを構成し、子どものケアに対する結いや近隣間の連携を活性化させる。

私教育費軽減対策

「公教育の競争力向上を通じた私教育費軽減対策」を制定・推進する。学校自律化や教員評価制度などを通じて、公教育の競争力を強化し、入試制度の改善を通じて私教育の誘発要因を改善する。また、私教育による教育機会の格差を防止するため、EBS(教育放送)や放課後学校などの私教育代替サービスを強化する。

(4) 柔軟な働き方支援策

親支援としての育児休業制度

韓国の育児休業は、満 8 歳までの期間中、自由に時期と期間を定めて、1 年まで(共働き世帯の場合、夫婦合わせて最長 2 年)取得できる制度である。休業中は、休業前賃金の 40%が支給される。なお、2014 年 10 月より、男性の育児休業取得促進の観点から導入された「父親の月」制度において、2 番目に育児休業を取得した人の初めの 1 か月間は休業前賃金の 100%(上限 150 万ウォン)支給する。これは、一般的に男性の取得期間が 1 か月未満であり、短期間でも男性の育児休業取得を促進するためである。また、育児が親の共同責任であることを強調するため、「育児休業」という名称を「親育児休業」に変更する法律改定案を国会に提出している。

また、配偶者出産休暇制度があり、2008 年より、配偶者が出産した場合に、出産日から 3 日は有給で休暇が取得でき、さらに無給で 2 日の休暇が認められている。本制度において、休暇申請者が 3 日未満を申請したとしても、事業主は 3 日以上 of 休暇を付与しなければならない。

柔軟な働き方の拡散

公共部門において、5 分野 9 類型の多様で柔軟な勤務制度を導入する。詳細は表 10 を参照。また、「家族親和企業認証制度」の導入もされ、企業の積極的な導入を促進している。

表 10 柔軟な働き方の推進

区分	類型	概念	業務・政策対象
勤務形態 (Type)	時間制勤務 Part-time work	・Full-time 勤務より短い時間を勤務	すべての業務
勤務時間 (Time)	時差出退勤制度 Flex-time work	・1 日 8 時間(40 時間)勤務体制を維持 ・出勤・退勤時間を自律的に調整	すべての業務 育児中の者など
	勤務時間選択制 Alternative work schedule	・1 日 8 時間に限らず週 40 時間範囲内で 1 日の 勤務時間を自律的に調整	研究職、 育児中の者など
	集約勤務制 Compressed work	・総勤務時間(週 40 時間)を維持しながら集約勤務 でより短い期間(5 日未満)を勤務	研究職
	裁量勤務制 Discretionary work	・機関と公務員個人が別途契約によって与えら れた業務の完了した際に勤務時間として認める 制度	研究職、KTV 製作な ど
勤務方法 Why	集中勤務制 Core-time work	・核心勤務時間を設定し、この時間には会議、出 張、電話などを志向し、業務に集中する	政策、企画業務機関 など
勤務服装 Dress	柔軟服装制 Free-dress code	・年中に自由で便利な服装を着用する	すべての機関
勤務場所 Place	在宅勤務制 At-home work	・業務を自宅で行う	個別・独立的な業務、 障害人、育児中の者 など
	遠隔勤務制 Telework	・住居地近隣の遠隔勤務事務室にて勤務	
		・モバイル機器を利用して事務室以外の場所で 勤務	統計調査、施設管理、 食医薬品監視業務等

3. 少子化対策と財政

福祉支出の現況を見ると、韓国では OECD 平均(22%)の半分以下であることがわかる(表 11)。同高齢化率(韓国基準 2012 年の 11.8%)の時点を基準に、福祉支出の対 GDP 比を見ると、主要先進国のレベルに近づいている。2000~2009 年の公共社会福祉支出の増加率は、年平均 14.7%であり、OECD 平均(7.2%)の 2 倍である。なお、2009 年以降の公共社会福祉支出の対 GDP 比を見ると、2010 年に 9.2%、2011 年に 9.1%、2012 年に 9.3%と、停滞状態にある(表 12)。

韓国の少子化対策予算(表 13)は、2006 年の対 GDP 比 0.2%から、2013 年には対 GDP 比 1%ほどに増加している。なお、出生率の回復に成功したフランス(2009 年 3.98%)やスウェーデン(2009 年 3.75%)に比べて依然として低い水準である。一方で、少子化対策予算のうち、保育予算の対 GDP 比が 0.9%と、保育財政の割合が非常に高く、予算配分の優先順位やミスマッチの問題が存在する。保育財政(無償保育政策)の伸びが、2010 年 6.1 兆ウォンから 2013 年 12.2 兆ウォンと倍増し、それも見直しが議論されており、無償保育がいつまで続くかは不透明である。

表 11 福祉支出の現況(対 GDP 比, 2009 年, %)

区分	韓国	スウェーデン	フランス	ドイツ	日本	イギリス	アメリカ	OECD 平均
公共社会福祉支出	9.6	29.8	32.1	27.8	22.2	24.1	19.2	22.1
社会福祉支出	10.5	30.2	32.4	29	23	25	19.5	22.7

注: 公共社会福祉支出: 一般政府支出(公共扶助、福祉サービス等) + 社会保険(年金、健康保険等)

社会福祉支出: 公共社会福祉支出 + 法定民間支出(法定退職金、産前後休暇給与等)

韓国における 2012 年の公共社会福祉支出の対 GDP 比は、9.3%である。

出典: 関係部署合同(2014)『第 1 次社会保障基本計画(2014~2018)案』p.180

表 12 同高齢化率時点の公共社会福祉支出

	韓国	アメリカ	日本	オーストラリア	カナダ
比較年度	2012	1984	1989	1994	1993
公共社会福祉支出(%)	9.3	13.2	11	15.3	20.9

出典:関係部署合同(2014)『第1次社会保障基本計画(2014~2018)案』p.180

表 13 少子化対策予算対 GDP 比 (兆ウォン、%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
予算	2.1	3.1	3.8	4.8	5.9	7.6	11.1	13.5	14.9
対 GDP 比	0.22	0.3	0.34	0.42	0.47	0.57	0.81	0.95	-
保育財政					6.1	7.3	8.7	12.2	
対 GDP 比					0.5	0.6	0.6	0.9	-

注:2006~2013 年は実測値、2014 年は「韓国政府、2014 年度中央部署施行計画」上の予算である。

出典:イ・サムシク(2015)「人口政策の現況と課題」『保健福祉フォーラム』2015 年 1 月号、p.38

四、少子化対策の評価

では、以上の少子化対策がどのように評価されているのか。韓国保健社会研究院(2015)『第1次・第2次低出産・高齢社会基本計画における評価と示唆』(第4期第1次低出産・高齢社会委員会資料)からその議論を整理する。

1. これまでの少子化対策の成果

少子化対策の成果としては、以下の4点が挙げられている。

1. 女性に集中していた出産・子育て責任における国家・社会・男性役割分担の契機を用意
2. 健康な妊娠・出産のための国家支援体系の構築、ハイリスク妊娠などに対する体系的支援の強化
3. 「仕事中心」から「仕事と家族生活の調和」への転換の契機を用意
4. 人口問題解決のための汎政府対応体系の構築

財政投資の強化:基本計画予算(対 GDP 比)2006 年 0.5%—>2013 年 1.5%

そのうち、少子化対策において、2006 年 0.2%—>2013 年 1.0%

分野別の成果としては、「仕事と家庭の両立支援」「結婚・出産・子育て負担の軽減」「移民政策関連」として、諸政策の推進結果として、以下に整理できる(表 14~16)。

表 14 少子化対策推進成果:仕事と家庭の両立支援政策

	第2次基本計画制定時の問題点	第2次基本計画改善事項 (2014 年基準)	推進結果
休暇休職制度の拡大・改善			
育児休職制度の改善	・低い育児休職給与、定額 50 万ウォン ・休職期間が長いほど雇用への復帰率が減少	・休職給与 40%定率制(上限 100 万ウォン、下限 50 万ウォン) ・給与の 15%を復帰後 6 か月継続勤務の場合に一括支給	・育児休業利用者:2010 年 41,733 名→2014 年 11 月 70,881 名
産前後休暇等の制度改善	・非正規職は利用しにくい	・妊娠・出産後の継続雇用支援金の支援を契約期間終了即時または出産後 15 か月以内 1 年以上の雇用契約締結の雇用主に拡大	・出産前後休暇利用: 2009 年 58,368 名→2013 年 90,507 名 ・非正規職再雇用支援金:2013 年 286 名

柔軟な働き方の拡散			
柔軟な勤務制度の拡散	・硬直的勤務時間の慣行、柔軟な勤務による不利益に対する先入観などで導入したものの活用度が不十分	・柔軟な勤務制度関連の政府業務評価指標の強化 ・時間選択制度における一般職公務員の新規採用制度導入	賃金労働者のうち柔軟勤務制度の利用率: 2012 年 13.4%→2013 年 16.1%
柔軟な勤務形態の導入環境醸成	・短時間勤務者を全日制勤務者と同一に 1 人と算定(追加雇用の企業に不利) ・短時間勤務者採用時、全日制勤務者に比べて低い割合で算定(政府支援上不利)	・柔軟な勤務制度の導入環境を醸成するため、常時勤務者数の算定基準を改善 ・柔軟な勤務制度に対する広報及び先進事例の発掘・推進 ・スマートワークセンターの構築及び運営	・スマートワークセンターの利用機関:2011 年 38 カ所→2013 年 137 カ所
ファミリー・フレンドリー職場・社会環境の醸成			
職場保育施設の設置及び活性化	・職場保育施設の設置義務事業主における義務履行状況が低調	・認定基準の緩和(5 階設置可能、屋外遊び場、近所遊び場選択可能) ・設置費支援の拡大(単独 3 億ウォン、共同 6 億ウォン) ・教師人件費の拡大(120 万ウォン) ・義務未履行企業の公表	・義務事業主のうち職場保育施設の設置:2010 年 312 カ所(義務事業主の 37.5%)→2013 年 534 カ所(49.7%)
ファミリー・フレンドリー社会環境の醸成	・超過勤務の慣行 ・長時間勤務の持続	・コンサルティング、教育広報、指導監督など	月平均勤務時間:2010 年 184.7 時間→2014 年 10 月 181.1 時間

出典:イ・サムシク(2015)「人口政策の現況と課題」『保健福祉フォーラム』2015 年 1 月号、p.44

表 15 少子化対策推進成果:結婚・出産・子育て負担の軽減

	第 2 次基本計画制定時の問題点	第 2 次基本計画改善事項 (2014 年基準)	推進結果
家族形成に有利な環境醸成			
新婚夫婦の住居負担の軽減	・所得基準が厳しく、共働き新婚夫婦のほとんどが除外(勤労者・庶民住宅購入ローン:夫婦合計年間所得 2000 万ウォン未満、住宅賃貸資金ローン:夫婦合計年間所得 3000 万ウォン未満)	・住宅購入資金ローン:夫婦合計 6000 万ウォン、初めて 7000 万ウォン ・勤労者庶民住宅賃貸資金:夫婦合計 5500 万ウォン ・住宅特別供給(幸福住宅等)	
妊娠・出産に対する支援拡大			
妊娠・分娩脆弱地域に対する医療支援強化	・脆弱地域の産婦人科、診療インフラ不足 ・高危険妊娠の増加による低体重児や未熟児の増加	・分娩脆弱地域における産婦人科設置・運営、機器費用、運営費用の支援 ・新生児集中治療室の拡充費用支援(施設・機器費用 15 億ウォン、運営費 1.4 億ウォン)	・分娩脆弱地域: 2011 年 52 市・郡→2014 年 46 市・郡 ・新生児集中治療室: 2011 年 1,355 カ所→2012 年 10 月 1,444 カ所
妊娠・出産費用支援の拡大	・妊娠・出産診療費の提供、不妊夫婦への支援が不十分	・全国世帯月平均所得 150%未満の不妊夫婦への補助生殖術支援(6 回) ・妊娠・出産診療費支援 50 万ウォン	不妊夫婦支援: 2010 年 62,412 件→2013 年 64,584 件
母性および乳幼児健康管理の強化	・高齢妊娠などの高危険妊娠、低体重出生児、未熟児の増加	・マザーセイフプログラム ・乳幼児健康診断サービス ・高危険妊婦への別途診療費支援	
産婦・新生児への	・核家族化などによって、産後調理院	・全国月平均所得 50%未満の家庭	・産婦新生児ヘルパーの

ルパー支援	の利用が増加(費用負担、感染危険など)	(所得水準によって差等支援)	受給者: 2010年 57,299 名→ 2013年 58,569 名
出産・子育て費用の支援拡大			
保育・教育費支援の拡大	・子育て家庭の経済的負担軽減	・保育料支援を全階層に拡大	
養育手当の支援拡大	・保育施設未利用の乳児における養育手当の受給が不十分	・養育手当対象の拡大(0~満 5 歳児、全階層)	養育手当受給者: 2010年 68 千名→ 2013年 10月 1,033 千名
多子家庭に対する社会的優遇拡大	・多子家庭への優遇雰囲気への定着努力	・第 2 子以上の大学生に国家奨学金優先支給 ・多子家庭税制支援、住宅支援(供給量拡大、ローン金利優遇)	
私教育費軽減対策の推進	・私教育機関利用の子ども増加	・「公教育正常化促進特別法」発議 ・私教育費軽減案を模索するための国民インライン政策討論会の開催 ・不法・脱法運営学院の指導・点検	
多様で質の高い養育支援インフラ拡充			
脆弱地域における国・公立保育施設の拡充	・保育施設供給の地域別、施設類型間の不均衡	・国・公立保育施設の新築 ・共同住宅リフォームなど	・国・公立保育施設の拡充:2013 年 97 カ所 ・農村共同アイドルボムセンター:2013 年 3 カ所 ・移動式遊び場:2013 年 3 カ所
民間育児施設のサービス改善	・民間育児施設に対する親の低い満足度	・評価認証管理の強化 ・公共型保育施設の拡大(2013 年 1,492 カ所) ・補修教育の拡大(2013 年 65,667 名)	・民間保育施設の満足度:2009 年 3.61→2012 年 3.7
利用者中心の育児支援サービスの拡大	共働き増加、夜間勤務などの勤務形態や勤務時間の多様化により、多様な保育サービスへのニーズ	・保育教師人件費支援の拡大 ・保育施設の事前利用申請制度の導入及び施行 ・共同育児分かち合い場の拡大(2013 年 72 カ所)	・乳児、時間延長、休日、24 時間保育施設:2010 年 8,136 カ所→2013 年 10,274 カ所
アイドルボミサービスの拡大	多様なケアニーズに満たさない	・低所得層就業親への時間制支援(2013 年 4.7 万世帯) ・小学校放課後児童支援時間の拡大(720 時間)	
乳児に対する家庭内ケアの活性化	信頼して預けられる家庭内ケアサービスの不足	・アイドルボミ事業終日制、年齢 24 か月まで拡大 ・民間ベビーシッター教育	

出典:イ・サムシク(2015)「人口政策の現況と課題」『保健福祉フォーラム』2015 年 1 月号、p.46

表 16 少子化対策推進成果：移民政策関連

	第 2 次基本計画制定時の問題点	第 2 次基本計画改善事項 (2014 年基準)	推進結果
外国国籍同胞、外国人材活用			
外国国籍同胞の活用および優秀外国人材の誘致	・同胞における社会統合の容易性および同民族力量強化の次元から入国および就業優遇の必要性 ・グローバル経営を通じた国家競争力	・在外同胞の中で特別帰化および簡易帰化などの国籍取得要件を満たした場合には永住権(F-5)付与。	在外同胞(F-4)資格の国内在留者数:158,714 名(2013.11)

	強化のための国家間海外優秀人材誘致の深化	・同胞技術教育制度の施行 ・優秀人材誘致のための電子ビザ制度を導入(2013.3) ・ポイント評価制度による居住資格(F-2)付与	
外国人雇用許可制度の早期定着	・外国人勤労者が韓国生活の中で経験する様々な問題の解決と社会的適応のための政府次元の支援および事後管理の不足 ・雇用許可制の運営過程において、企業ニーズの反映不十分	・外国人材相談センターを通じた相談・滞在活動支援および外国人勤労者権利保護協議会の運営 ・導入人材に対する年中供給計画を事前に確立および人材不足業種の追加雇用支援 ・熟練外国人材活動のための誠実勤労者再入国制度の適用対象の拡大	
多文化社会適応社会統合プログラムの活性化	・結婚移民者のための政策を推進してきたものの、政策領域間の連携不足などでシナジー不足 ・血統重視の伝統的影響で外国人に対する排他的人種差別の行為が存在するものの、多文化社会への適応教育は不十分	・多文化家族支援センターを通じた one-stop サービス、子どもに対する言語および教育サービスの提供 ・外国人総合案内センターを通じた国内滞在外国人の社会的適応支援 ・外国人と共にする文化教室 ・ユネスコスクールネットワークなどを通じた国民認識改善	・2014 年 217 カ所 ・2013 年 相談件数 : 1,249,050 件 ・文化教室:2013 年 323 カ所 ・ユネスコスクール:2013 年 166 カ所

出典:イ・サムシク(2015)「人口政策の現況と課題」『保健福祉フォーラム』2015 年 1 月号、p.48

2. これまでの少子化対策の限界

一方で、少子化対策の限界については、「**投資増加や多様な政策の実行に対して、出生率の向上に失敗。保育などの必要条件は設けたものの、十分条件は欠如している**」¹⁾、人口変動の社会経済的影響に対する対応の不十分。社会・経済体質改善に消極的」といったことが指摘されている。具体的な個別領域と関連させて、以下のような政策評価がなされている。

・投資増加や多様な政策の実行に対して、出生率の向上に失敗。保育などの必要条件は設けたものの、十分条件は欠如している

- 1) 政策間の不均衡による低い政策体感度
- 2) 少子化の主要原因である晩婚・未婚に対する対策の不足
- 3) 育児支援サービスの量的拡大にもかかわらず、多様なニーズや質的ニーズへの対応不足。子育て家庭の特性(親、子どもなど)を考慮しなかった画一的な 12 時間保育への投資に集中。
- 4) 生まれた子どもの健康で安全な成長のための体系的対策の不十分
- 5) ミクロ的アプローチによる社会構造的な原因などの根本的解決の不十分
 - 労働市場において、能力より学歴、出身校中心の雇用差別
 - 教育において、入試中心の教育における私教育費の増加
 - = > 子育ての高費用社会構造
 - = > 費用支援が重点であり、投資対効果が少ない
- 6) 制度の枠組づくりにもかかわらず、過去の文化・慣行持続のための仕事と家庭調和の実践の不備
 - ・長時間勤務:OECD のなかで最下位 (年間労働時間データ)
 - ・結婚・出産時の経歴断絶
 - ・共働きの普遍化にもかかわらず、男性の育児・家事参加度が低い (男性の子育て・教育時間データ)
 - ・中小企業における仕事と家庭の調和のための実践支援が不十分

育児休業制度の運営:300人以上の事業主 98.0%、30~99人事業主 51.0% (2013)

・人口変動の社会経済的影響に対する対応の不十分。社会・経済体質改善に消極的。

- 1) 人口減少に対応する中長期総合対策の用意・実践が不十分
 - ・学齢人口減少への対応
 - ・国防人的資源減少への対応
 - ・農村空洞化への対応
- 2) 成長動力維持のための中長期総合対策の制定・実践が不十分
 - ・労働力不足へ対応する中長期総合対策の不足
 - ベビーブーム世代の退職の本格化による労働力不足が深刻
 - ・高齢化と連動した財政体系の改編
 - 労働力減少、内需緊縮→租税基盤の弱化→財政収支の悪化

3. 今後の少子化対策の課題

『第3次基本計画の重点推進課題(案)』(第4期第1次低出産・高齢社会委員会資料)によれば、第3次基本計画のポイントとしては、「選択と集中」「構造的課題への対応」「実践・定着」がキーワードとして議論されている(表17)。

表 17 第2次基本計画と第3次基本計画の相違点

第2次基本計画	第3次基本計画
<羅列式対策> 政策目標、標的化が不十分	<選択と集中> 晩婚、共働きに標的化
<現象的な問題に対処> 保育・出産支援プログラムが中心	<構造的課題への対応> 雇用、住居、教育など
<「制度導入」が中心> ベンチマークを通じた制度導入に集中	<「実践・定着」が重点> 環境醸成と文化・形態の革新

出典:保健福祉部「第3次基本計画案」報道資料、2015.2.5

具体的な個別領域で見ると、以下のような点が重点課題として挙げられている。

- 1) 晩婚化の緩和
 - ・結婚文化・認識の改善:高費用婚礼文化の改善、青少年期結婚・出産教育の強化
 - ・新婚の住居負担の軽減:新婚夫婦用住宅供給の活性化、住宅資金支援方式の多様化
 - ・青年雇用の活性化:青年層の早い社会進出支援、能力中心採用文化の拡散
- 2) 共働き世帯の低い出生率への対応
 - ・公教育正常化を通じた私教育負担の軽減
 - ・安心保育システムの強化:運営・評価における親参加、良質の保育教師の養成および処遇改善
 - ・親のニーズに応じたオーダーメーダー型保育
 - ・企業における仕事と家庭の調和の定着:仕事と家庭の調和の実践力の向上、長時間労働の改善、職場保育所の設置拡大、中小企業における育児休業の活性化、育児期勤労時間短縮の期間・利用回数の拡大
 - ・男女平等的家族文化の拡散:男性育児休業の活性化
- 3) 出産・養育に対する社会的責任強化
 - ・妊娠・出産における国家責任強化

- ・子ども生活の質における満足度の向上
- ・子育ての社会的保護

五、結論

以上、韓国の少子化対策の現状と原因の概観をふまえ、その成果と限界についての韓国国内の議論を整理してきた。日本への示唆点としては、次の点が挙げられる。

第一に、少子化の問題を、結婚・出産・子育ての問題にとどまらず、雇用問題、住宅問題と構造的な問題としてとらえ、住宅政策も個別対策として具体化した体系化を行っている点である。第3次基本計画のキーワードにも、従来の、「現象的な問題への対処(保育・出産支援プログラム)から、「構造的な問題への対応(雇用、住居、教育など)」と打ち出されていた。若年失業率が漸次上昇し、若年雇用問題、住宅問題、教育問題への少子化対策としてのアプローチは、日本の少子化対策としても参考になる点が多いに含まれていると考える。

第二に、少子化対策としての移民政策分野の具現化である。韓国では、「外国国籍同胞の活用および優秀外国人材の誘致」「外国人雇用許可制度の早期定着」「多文化社会適応社会統合プログラムの活性化」といった分野について第二次計画の振り返りとその課題が提示されていた。日本も韓国のように、移民政策を少子化対策の軸として位置づけ、人材誘致から家族政策にわたり、その政策的課題を、「成長戦略」としてだけではなく、体系的な多文化家庭の家族政策として体系化していくことが求められる。

第三に、少子化対策に関する政策評価の体系化とその公表についてである。韓国では、上述したように「投資増加や多様な政策の実行に対して、出生率の向上に失敗。保育などの必要条件は設けたものの、十分条件は欠如」「人口変動の社会経済的影響に対する対応の不十分。社会・経済体質改善に消極的」と厳しい評価がなされ、個別政策の課題が具体的に列挙された体系的な政策評価が模索されている。日本でも政権ごとに少子化対策の計画が策定されているが、従来の少子化対策に対する体系的な政策評価については、新エンゼルプランの政策評価(総務省 2004)、「重要対象分野に関する評価書—少子化社会対策に関連する子育て支援サービス—」(文部科学省)などが挙げられ、また、厚生労働省(2014)「21世紀出生児縦断調査及び21世紀成年者縦断調査特別報告書(10年分のデータより)」では、結婚・第一子出生、第二子出生、希望子ども数に関する貴重な分析がパネルデータをもとに提出されている。個別政策と出生率の因果関係は単純ではないが、日本でもこれまでの少子化対策の評価を体系化し、その成果と限界点を公表して国民的論議にすることが求められるのではないだろうか。

参考文献(韓国語)

- イ・サムシク(2015)「人口政策の現況と課題」『保健福祉フォーラム』2015年1月号、pp.36-49
- イ・サムシク(2014)『超低出産・超高齢社会の危機と対応方案』韓国保健社会研究院
- イ・サムシク、イ・ジヘ(2014)『超低出産現象の持続原因と政策対応』韓国保健社会研究院
- イ・サムシクほか(2013)『韓中日人口動向と人口戦略』韓国保健社会研究院
- イ・サムシク、チェ・ヒョジン(2012)『住居形態と結婚・出産間の連関性分析』韓国保健社会研究院
- 関係部署合同(2015)『第3次低出産・高齢社会基本計画制定方向』
- 関係部署合同(2015)『第3次低出産・高齢社会基本計画主要検討課題(案)』
- 韓国保健社会研究院(2015)『第1・2次低出産高齢社会基本計画における評価と示唆』
- 国土交通部・韓国住宅総会社(2014)『幸福住宅案内資料』
- シン・ユンジョン、イ・ジヘ(2012)『国家社会政策としての統合的な低出産政策の推進法案』韓国保健社会研究院
- ソ・ムンヒほか(2012)『2012保育実態調査』保健福祉部・育児政策研究所
- 大韓民国政府『第2次低出産・高齢社会基本計画(2011-2015)』
- チョン・ソンホ(2012)「低出産政策の効果性に関する研究」『韓国人口学』第35巻第1号、

pp.31-52.

チュ・ジェソンほか(2014)『韓国のジェンダー統計』韓国女性政策研究院

保健福祉部 http://www.mw.go.kr/front_new/index.jsp

教育部 <http://www.moe.go.kr/main.do>

国土交通部 <http://www.molit.go.kr/portal.do>

統計庁 <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>

参考文献（日本語）

厚生労働省(2014)「21 世紀出生児縦断調査及び 21 世紀成年者縦断調査特別報告書(10 年分のデータより)の概況」

相馬直子(2013)「韓国：家族主義的福祉国家と家族政策」鎮目真人・近藤正基編『比較福祉国家：理論・計量・各国事例』ミネルヴァ書房、310-335.

総務省(2004)『少子化対策に関する政策評価書（新エンゼルプランを対象として）』