

韓国の少子化対策

韓 松花

(延辺大学経済管理学院 講師)

相馬 直子

(横浜国立大学大学院国際社会科学研究院 准教授)

韓国の少子化は、ほかの先進国に比べて、短期間での出生率の下落速度が速く、低出生率が長期間続いているという特徴がある。未婚・晩婚化や晩産化の人口学的要因だけではなく、若年層における雇用のあり方からもたらされる経済的不安定や、養育・教育費負担、仕事と家庭の両立困難などの経済的要因が少子化の原因となる。そこで、韓国政府は、長期的（2006～2020年）な人口政策として「低出生・高齢社会基本計画」を策定、2006年から実施している。少子化対策は、この基本計画によって、少子化問題を保育や教育、雇用、住宅などの構造的課題としてとらえ、汎政府次元で体系的に取り組まれることとなっている。

韓国は、2001年以降、合計特殊出生率が1.3人以下を下回る超少子化現象が続いているなか、2005年には過去最低を記録したいわゆる「1.08ショック」を経験し、少子高齢化は深刻な問題として浮かび上がった。韓国の少子化は、他の先進国に比べて、短期間での出生率の下落速度が速く、低い出生率が長期間続いているという特徴がある。このような急激な少子化に伴う将来人口構造の変化がもたらす影響は、労働力減少による経済成長や国家間競争力の低下、社会保障支出の増加による財政収支赤字につながることが懸念されている。

韓国政府は、このように急速に進展する少子高齢化に対応するため、2005年に「低出生・高齢社会基本法」を制定し、2006年には「第1次低出生・高齢社会基本計画」（2006～2010年）を策定、少子高齢化に本格的に対応することを決定した。続けて、2011年には「第2次低出生・高齢社会基本計画」（2011～2015年）を策定、今年が第2次基本計画が終わる年であり、10年にわたって少子化

対策を展開してきている。

本論文では、韓国が抱える少子化問題の現状とその原因を明らかにするとともに、中央政府が行っている「第2次低出生・高齢社会基本計画」を中心とした少子化対策の展開について紹介したうえで、これまでの少子化対策における評価および今後の第3次基本計画の課題について概観し、最後にそれを踏まえて日本に対してどのような示唆点があるかを考えていきたい。

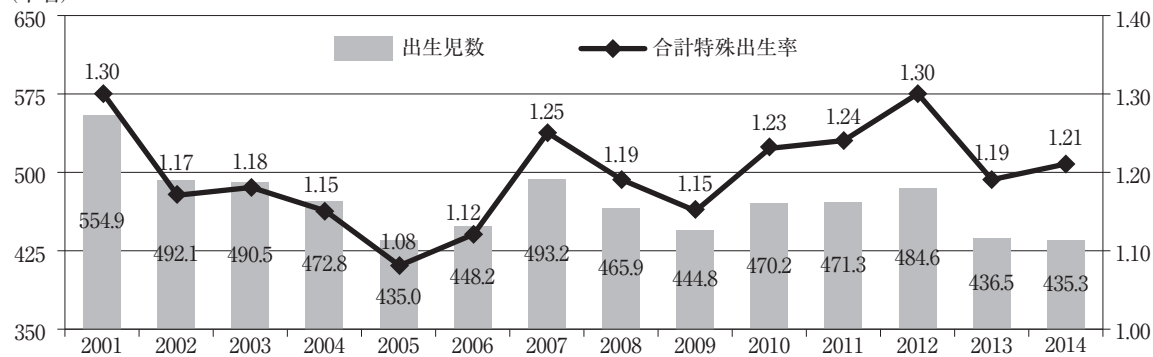
1. 韓国の少子化の現状

(1) 出生率の推移

韓国における超低出生の傾向は2001年から始まり、合計特殊出生率1.3以下での小幅の変動があるだけで「低出生の罠」に陥ったという憂慮もある（図表-1）。韓国の合計特殊出生率は、OECD諸国の中で最低水準であり、出生児数も持続的に減少している（図表-2）。2回にわたる「低出生・高齢社会基本計画」の推進によって、出生率の

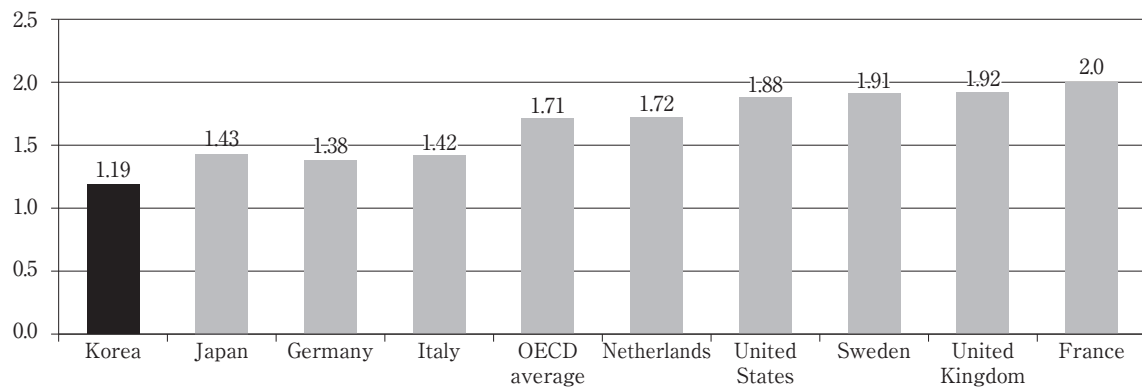
図表-1 合計特殊出生率の推移

(千名)



出典: 韓国統計庁

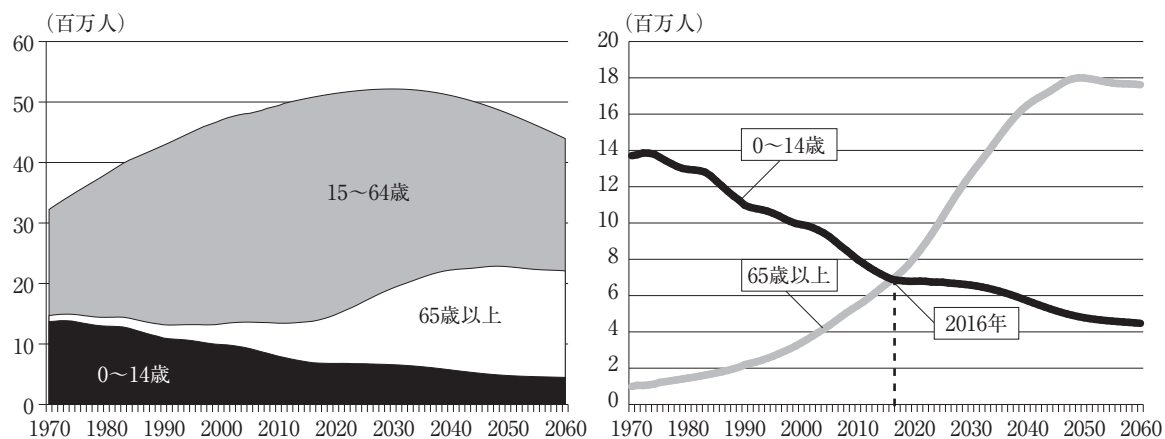
図表-2 OECD主要諸国の合計特殊出生率(2012)



注: 韓国、日本は2013年のデータである

出典: OECD Family database

図表-3 人口構造変化の推移



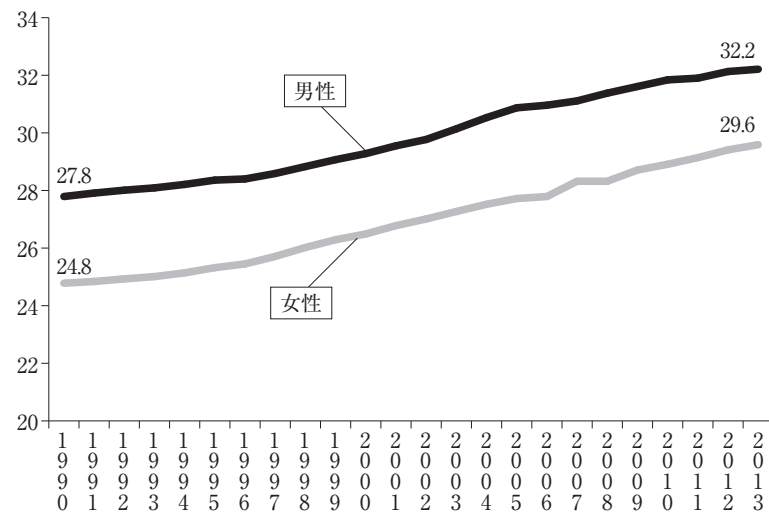
出典: 韓国統計庁(2010)『将来人口推計』

図表-4 25～44歳の未婚人口の割合

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

図表-5 初婚年齢の推移



出典: 韓国統計庁

急速な低下傾向は阻止されたものの、回復までは至っていない。

(2) 人口動態および人口構成

急速な低出産・高齢化の進展によって、人口構造の深刻な変化がもたらされた。現行の傾向が持続する場合、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。統計庁の推計によれば、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(図表-3)。

2. 韓国の少子化の原因

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的要因の二つの側面からまとめられる。まず、人口学的要因からみると、未婚・晩婚化ならびに晩産化である。

(1) 人口学的要因

(a) 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上昇した(図表-4)。

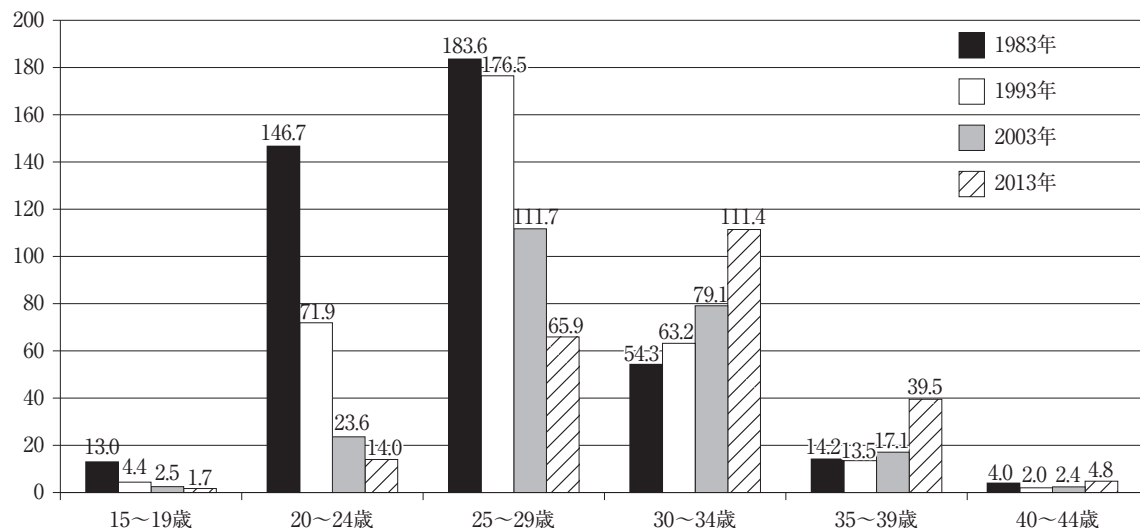
また、統計庁によると、図表-5に見られるように、男性の平均初婚年齢は、1990年の27.8歳から2013年には32.2歳

と、20年にわたって約4.4歳高まり、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歳高まった。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高まった。女性の平均初婚年齢の上昇は、女性の妊娠可能期間を短縮する役割をしており、未婚・晩婚化の傾向(とりわけ女性)は超少子化の持続と関連がある。

(b) 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

図表-6 女性の年齢別出生率の変動推移



注: 年齢別出生率とは該当年齢女性1,000名当たりの出生児数である
出典: 韓国統計庁『人口動向調査』

図表-7 未婚男女(30～34歳)の結婚しない理由

	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

年齢別出生率の推移でみると、10代と20代の出生率は持続的に減少してきたのに対して、30代と40代の出生率は増加傾向になっている（図表-6）。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14.0%と、20代後半は1983年の183.6%から2013年の65.9%と、30年にわたって急激に減少してきた。一方で、30代の出生率は、晩婚化傾向に伴って、30～34歳は1983年の54.3%から2013年の111.4%と、35～39歳は同期間で14.2%から39.5%と大幅に上昇した。こういった晩産化の傾向は、それほど第2子の出産可能性にも影響を与え、少子化が持続する一要因となる。

(2) 社会経済的要因

続いて、韓国における少子化の原因を社会経済

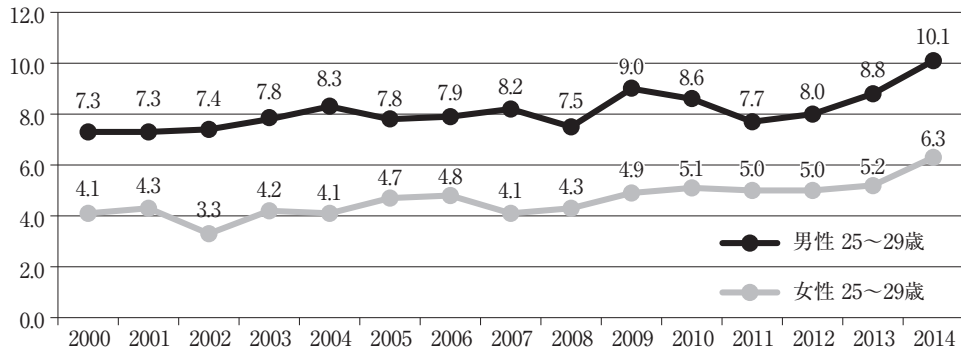
的要因からみると、主に①若年層の雇用・生活不安定、②養育費・教育費の負担、③仕事と家庭の両立困難、にまとめられる。

(a) 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、近年の不景気と相まって、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っている。「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%)であった（図表-7）。また、20代後半の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。

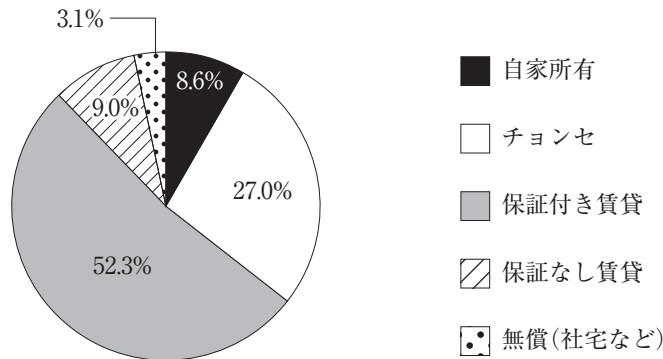
一方、韓国の失業問題は、若年層の失業率が高

図表-8 青年層失業率の推移



出典：韓国統計庁

図表-9 20～34歳青年層の一人世帯居住形態(ソウル、2013)



出典：国土交通部・韓国住宅総会社(2014)

いのが特徴である。特に20代後半男性の失業率は1997年のIMF危機以降急上昇し、2000年代以降は7%以上を維持しており、2014年には10.1%まで伸びている(図表-8)。20代後半女性の失業率も2014年に6%を上回るなど、若年層の失業問題は深刻化しつつある。

また、若年層において、所得・雇用不安定のなか、所得水準が低いことに対して、住宅や賃貸の価格が相対的に高いという住宅難の問題は、若者世代の結婚や出産を延期する一つの社会経済的要因となる。ソウル市における青年層の住居形態調査からみると(図表-9)、自家所有の割合はわずか8.6%にすぎず、約9割の人は賃貸生活をしている。そのうち、チョンセ賃貸¹⁾は3割弱を占めており、そのほかの6割は一般賃貸である。近年、不動産市場において、アパートのチョンセ価格は売買価

格の7割まで上昇しており²⁾、住宅の問題は青年層の一大負担となっている。ほかの調査においても、結婚を控えた夫婦の8割は「結婚の際に住宅を用意することが最も負担である」と答えている³⁾。

一方で、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だろう。

(b) 養育・教育費負担

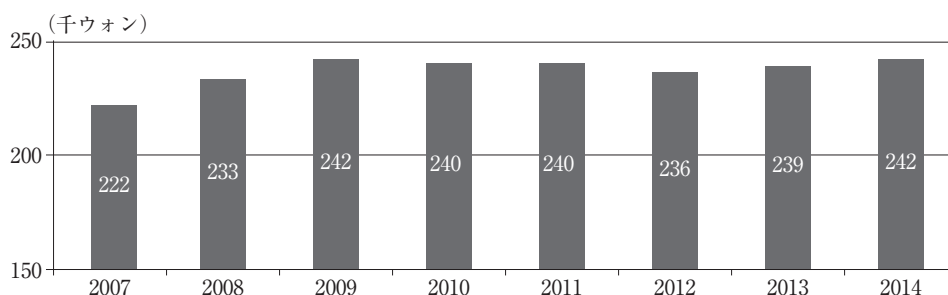
次に、韓国において、少子化の主な要因としては、子どもの養育費や教育費負担があげられる。子ども一人未満の既婚女性が出産を中断した理由

図表-10 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/ 雇用不安定	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%

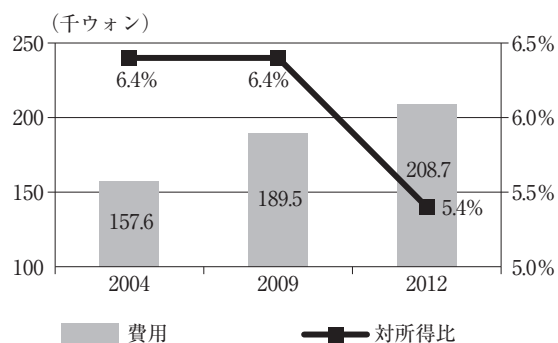
出典:『第2次低出産・高齢社会基本計画』p.31

図表-11 学生一人あたり月平均私教育費



出典:韓国統計庁

図表-12 乳幼児の保育・教育費の親負担



出典:『2012 保育実態調査』

として提示されたのは、子どもの教育や養育にかかる経済的負担である(図表-10)。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%まで増加しており、とりわけ未就業の女性にとって主な負担として作用している。

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によると、2014年の私教育参加率は68.2%と約7割

図表-13 乳幼児の保育・教育費諸負担(階層別)

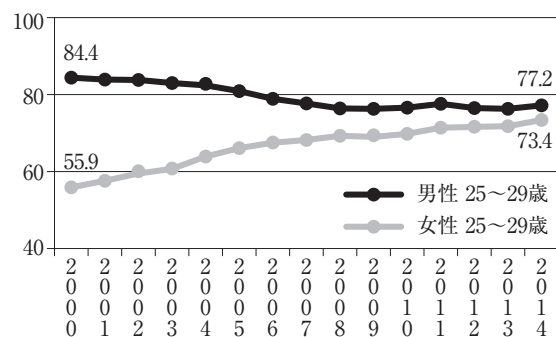
	乳幼児全体		機関利用乳幼児	
	費用(千ウォン)	対所得比	費用(千ウォン)	対所得比
全体	208.7	5.40%	161.7	5.00%
下層	98.4	5.40%	99.5	6.50%
中層	165.4	4.90%	129.1	4.40%
上層	377.5	6.00%	260.6	4.50%

出典:『2012 保育実態調査』

を占めており、学齢別に見た場合、小学校81.1%、中学校69.1%、高校49.5%と、低年齢ほど私教育参加率が高く、子育て家庭については負担となっている。また、学生一人当たりの月平均私教育費は24万ウォン(2014年)と、OECD諸国の中で最高である(図表-11)。

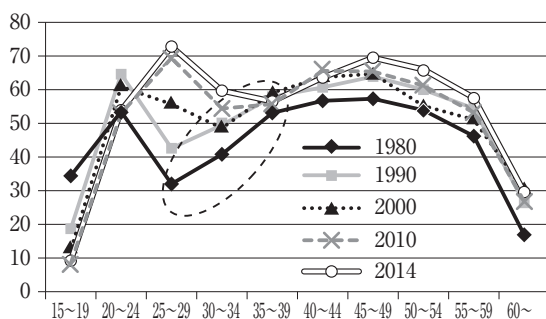
一方で、乳幼児の保育・教育費の親負担状況から見ると、親負担費用は増加してきたものの、対所得比で見えた場合には少し軽減されている(図表-12)。しかし、階層別に見たところ、機関を利用する乳幼児家庭においては、低所得層の方が高所

図表-14 性別・年齢別経済活動参加率推移



出典:韓国統計庁

図表-15 年齢別女性の経済活動参加率



出典:韓国統計庁

図表-16 出産・育児休業取得状況

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
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	90,507	88,756
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	69,616	76,833
	育児/出産	24.1%	26.0%	27.9%	36.3%	42.5%	50.2%	55.1%	64.4%	68.6%	76.9%	86.6%
	女性	9,123	10,492	13,440	20,875	28,790	34,898	40,914	56,735	62,279	67,323	73,412
男性		181	208	230	310	355	502	819	1,402	1,790	2,293	3,421

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、育児休業取得者数は、育児休業給与の受給者数である。

出典:韓国統計庁

得層に比べて負担率が高い(図表-13)。

(c) 仕事と家庭の両立困難

韓国では、女性の社会進出が進んでいるのに対して、ファミリー・フレンドリーな労働環境づくりが不十分であり、仕事と家庭生活が両立しにくい構造となっている。女性の経済活動参加率は、25～29歳の青年層において、2000年の55.9%から2014年の73.4%まで持続的に増加しているものの(図表-14)、主な出産年齢層の女性の経済活動参加率はほかの年齢層に比べて大幅に低下する「M字カーブ」現象が続いている(図表-15)。

一方で、女性に偏っている子育て負担も、女性の出生意欲を低下させる一要因である。社会制度に対する認識不足によって、出産休暇や育児休業制度は利用しにくい雰囲気であり、特に男性の制度利用率が低く、子育ては依然として女性の負担である。図表-16を見ると、育児休業取得率(育児休業取得者数/出産休暇取得者数)は2014年

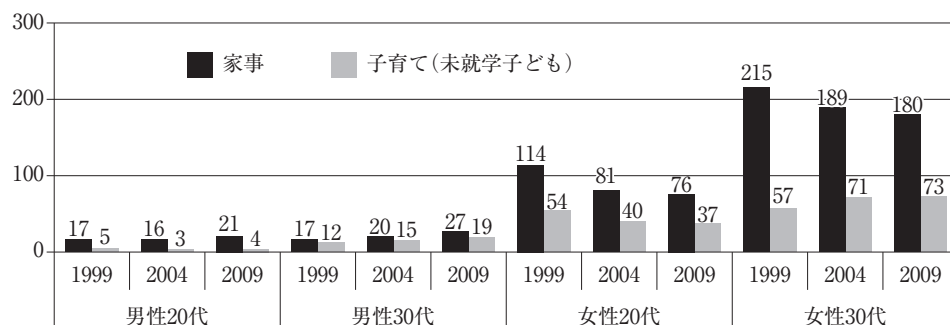
に86.6%まで上昇してきたものの、取得者のほとんどは女性であり、男性取得者は近年増加しているといっても、依然として少数にすぎない。また、男性の家庭内家事、育児参加時間の不足(図表-17)、OECD諸国の平均を上回る長時間労働(図表-18)など、家族中心の社会的環境が十分に醸成されず、出産に伴う負担は女性に偏っている状態である。

3. 少子化対策の展開

(1) 人口政策と少子化

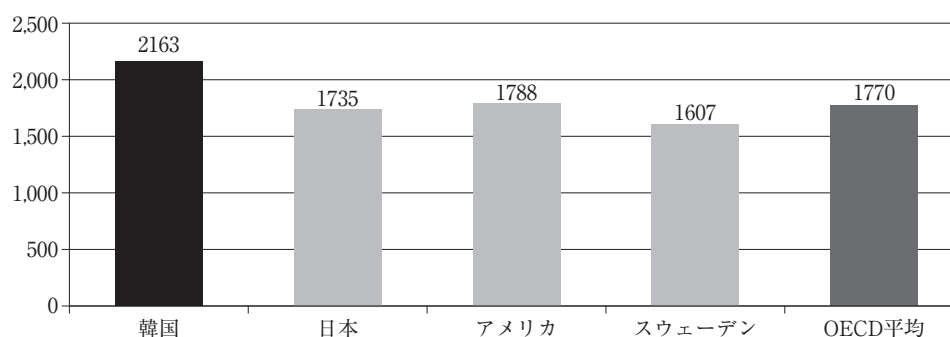
韓国が急速な少子化を迎えた背景には、戦後30年以上にわたり国家によって強力的に推進されてきた人口政策がある。韓国における人口政策は、1960年代以来、主に三つの時期に区分できる⁴⁾。すなわち、人口増加抑制政策期(1961～1995年)、人口資質向上政策期(1996～2003年)、低出産・高齢社会対応政策期(2004年～現在)である。

図表-17 男女の家事・子育て参加時間



出典: 韓国統計庁『生活時間調査』

図表-18 OECD主要国年間平均労働時間



出典: OECD Statistics

(a) 人口増加抑制政策期 (1961～1995年)

戦後、韓国政府は、当時の高い人口増加率（1955～1960年、年平均3%）が経済発展に不利という判断の下で、第1次経済発展5ヵ年計画（1962～1966年）に家族計画事業を統合して推進した。全国の市町村の保健所内に家族計画相談室を設置し、無料で避妊方法を普及させた。このような人口抑制策の努力によって、第1次経済発展5ヵ年事業の終了時（1966年）には、人口増加率が2.7%に減少した。

それにもかかわらず、毎年の出生児数は100万人水準で依然として高く、韓国政府は家族計画の目標を1960年代後半の「三人っ子」から1970年代には「二人っ子」へと調整した。その一環で、1973年に「母子保健法」が公表され、人工妊娠中絶が法的に許可された。1974年には、対象別（都

市貧困層、予備軍など）の家族計画を推進し、第3子までに対する所得税免税など、初めてインセンティブ制度を導入した。1976年には、副総理の傘下に「人口政策審議会」を設置し、出産抑制のためのさまざまなインセンティブ（所得免除対象を第2子までにすること、都市低所得層における不妊手術時の生計費補助、就業創業事業参加優先権の支給など）を提供した。

このような政策を通じて、1980年には人口増加率が1.54%まで減少したが、韓国政府はそれにとどまらず、第5次経済5ヵ年計画（1982～1986年）の一環で、すべての部署が参加した人口増加抑制政策である「49施策」を公表した。政府の人口増加抑制政策の結果として、1986年に人口増加率は1%未満、合計特殊出生率は1.6まで下がり、出生率は政策目標以上に早く減少した。この間には政

府の強力な経済政策によって急速な経済発展がもたらされ、経済発展のための人口増加抑制政策は広く浸透したと考えられる。

(b) 人口資質向上政策期 (1996 ～ 2003年)

上記の一連の人口増加抑制政策を通じて、合計特殊出生率は減少し続け、それに対して人口増加抑制政策を根幹とした政策の転換を求める声が登場し始めた。政府は、1995年に専門家で構成された人口政策審議委員会を設け、既存の人口増加抑制政策の成果および今後の人口変動動向に伴う社会経済的影響について総合的に分析・評価した。低出産状況が続けば、労働力の減少と高齢人口の増加による福祉負担の増加、労働生産性の減少や人口構造の変動による社会保険財政の悪化、男女構成比の不均衡などの新しい問題に直面するため、人口抑制といった量的な側面だけではなく、人口の質的・福祉的側面への転換の必要性について結論を出した。これを受けて、翌年の出生率が1.57に達した状況になってようやく人口増加抑制政策を廃止し、新人口政策としての人口資質および福祉増進の方向へと政策転換を行った。

1999年には、人口政策の方向性の転換によって、母子保健法が改正された。人口資質向上政策の主要内容としては、現出生水準の維持、出生構成比の改善、人工妊娠中絶の予防、男女平等、人口分布の均衡、家族の保健および福祉増進などが含まれる。

(c) 低出産・高齢社会対応政策期 (2004年～現在)

しかしながら、人口増加抑制政策から人口資質向上政策に転換したにもかかわらず、合計特殊出生率は減少し続けてきた。過去30年以上にわたって強力に推進されてきた人口増加抑制政策で少子化の観念が固着化され、同時に女性の教育水準や社会進出の増加に伴って低出産問題は深刻化した。2002年の合計特殊出生率は、世界最低水準の1.17まで低下し、さらに2005年には史上最低の1.08まで低下しており、いわば「1.08ショック」を経験した。

低出産状況が長期的に持続するなかで、2002

年の国民年金発展委員会による推測結果としての国民年金基金の枯渇問題をきっかけに、「少子化」は重大な社会的問題として公論化され、政府は2004年から少子化対策に着手し始めた。2004年に大統領諮問高齢化および未来社会委員会を設置し、2005年には少子高齢化対策の法的根拠としての「低出産・高齢社会基本法」を制定すると同時に、低出産・高齢社会委員会が発足した。この基本法では、2020年までに少子高齢化に対応するための全般的な社会経済構造の改革を推進し、「持続発展可能社会」を実現するための国家責務について設定し、5年ごとに段階的・戦略的目標を設定して5カ年基本計画を策定・推進することについて規定している。少子化対策は、「低出産・高齢社会基本計画」によって、保健福祉部や教育部、雇用労働部など、省庁横断的に取り組まれることとなっている。

(2) 少子化対策の推進課題

(a) 少子化対策の重点推進課題

韓国の少子化対策は、現在、2011～15年を対象とする第2次基本計画の終了時期に入っている。今期の少子化政策目標は、漸進的な出生率の回復である。少子化分野における重点推進課題としては、仕事と家庭の両立の日常化、結婚・出産・養育負担の軽減、児童・青少年の健全な成長環境の醸成である。また、少子高齢化による労働力減少問題を解消するための成長動力確保の分野において、外国人人材活用の次元から外国籍同胞の活用や優秀外国人人材誘致、外国人雇用許可制の定着、多文化社会適応社会統合プログラムの活性化などの外国人移民政策も合わせて推進している。

第1次基本計画と第2次基本計画を比較すると(図表-19)、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に変更した点、政策の主要対象も低所得世帯中心から共働きなどの働く家庭へと政策方向を変更した点が注目される。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たことから、第2次基本計画では社会全体での共助で行うこととなっている。

図表-19 第1次と第2次低出産・高齢社会基本計画の重点推進課題および基本方向

	第1次基本計画	第2次基本計画
政策目標	出産・子育てに有利な環境醸成	漸進的な出生率の回復
重点推進課題	・ 出産と養育に対する社会的責任強化 ・ 家族親和・両性平等の社会文化醸成 ・ 健全な未来世代の育成	・ 仕事と家庭の両立の日常化 ・ 結婚・出産・養育負担の軽減 ・ 児童・青少年の健全な成長環境の醸成
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

出典: 第1次基本計画と第2次基本計画を参照して筆者作成

図表-20 保育料・幼児教育費支援状況(2014年基準)(単位:ウォン)

	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』

図表-21 家族関連経済的支援現況

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3～5歳: 月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/welInfo/retrieveWelInfoBoxList.do?searchIntCIId=02>)

(b) 少子化対策の主要内容: 第2次基本計画を中心に

(ア) 経済的支援策

韓国における少子化対策の経済的支援策として、もっとも重要な部分を占めているのは現金支援策である。その中でも、保育料・幼児教育支援

が核心である。

① 普遍的な保育料・幼児教育費支援策

韓国政府は、低出産の主要要因である子どもの養育費・教育費負担を軽減するために、1999年から所得階層別に保育料・幼児教育費を所得別に支援してきており、2013年からは所得区分なく普遍

図表-22 財政的優遇支援

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子どもに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 ・障害者特殊教育費全額
	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カ月 認定） ・1人あたり年平均260万ウォン

出典：『第2次低出産・高齢社会基本計画』

的な保育料・幼児教育費支援へと拡大され、いわゆる「無償化」が実現された。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・共働きの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）。

なお、韓国の保育料・幼児教育費無償化というのは、国・公立・法人等の政府が支援する施設では、保育料全額が無償となるものの、それ以外の施設では、保育料の上限が定められており、国・公立施設の保育料相当部分のみが無償となり、残りは親の負担となる。図表-20で見ると、0歳の子どもの場合、基本保育料は政府が直接施設へ支援する支援額であり、国・公立施設の保育料に相当する394,000ウォンはバウチャーの形式で親に支援している。

②各種手当支援策

保育料・幼児教育費支援のほかに、中央政府次元で行う経済的支援策として、保育施設未利用の子どもを対象とした養育手当、養子縁組の子どもを対象とした養育手当、ひとり親家庭を対象とした養育費支援、障害児を対象とした手当など、脆弱階層の子どもを対象とした各種手当支援がある。詳細な支援内容は、図表-21のとおりである。

また、地方政府次元で、子ども出産祝い金を支援している。なお、ほとんどが第2子または第3子以上の多子家庭を対象としており、一時金で支給する場合が多く、分割金の場合であっても乳児に対して支援することが多い。

③財政的優遇支援策

現在、第2次基本計画では、多子家庭に対する社会的優遇として、所得控除および非課税を通じた税制支援や国民年金出産クレジット制度を運営している（図表-22）。税制支援では、所得控除としての子どもに対する基本控除、追加控除、多子追加控除があり、子どもに支出する教育費や医療費、保険料の控除優遇がある。また、保育手当10万ウォン限度内で支援する非課税優遇がある。このような所得控除は、個人別所得によるものであり、夫婦の両方に適用されている。

（イ）国公立・職場保育施設と住宅支援

①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カ所のうち国・公立保育施

図表-23 職場保育施設の設置支援

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)	・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% ・その他企業：所要額の60%
	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～ 250万ウォン／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 施設改修・補修費 施設転換費	単独設置：7億ウォン 共同設置：9億ウォン	返済：1年据置4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9億ウォン（遊具備品費は別途5千万ウォン支援） ・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（遊具備品費は別途5千万ウォン支援） ・土地購入費は融資対象外である

出典：雇用労働部 http://www.kcomwel.or.kr/empl/wome/loan_idx02.jsp

設は2,232カ所と、全体のわずか5.3%にすぎない。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割しか占めていない。

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的に設置する。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ある保育施設のリニューアルなど、多様な支援方法を活用する。

②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、図表-23を参照してほしい。

政府は職場保育施設の設置および運営について支援する一方で、乳幼児保育法施行令第20条において、常時勤労者500人以上または常時女性勤労者300人以上の企業に対する職場保育施設の設置

義務について法律的に明記している。同時に、職場保育施設の設置義務の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、二つの日刊紙に1年間その事業主名を公表・掲載することも明確にしている。

③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、チョンセ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、新婚夫婦や新社会人、大学生などを対象とした「幸福住宅」事業がある。これは、新婚夫婦や新社会人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、低額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、公企業の保有土地を活用して14万世帯に供給する予定である。2015年3月現在、全国的に46,515世帯を推進中であり、そのうち25,626世帯は事業承認済みの状態である。

図表-24 時間制ケアサービス

類型	所得基準（全国平均）	時間制（6,000 ウォン）		総合型（7,800 ウォン）	
		政府支援	本人負担	政府支援	本人負担
A 型	50 % 未満	4,500	1,500	4,500	3,300
B 型	50 ～ 70%	2,700	3,300	2,700	5,100
C 型	70 ～ 100%	1,500	4,500	1,500	6,300
D 型	100% 以上	—	6,000	—	7,800

出典: 女性家族部 http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/policyGuide06_03_01.jsp#content
 単位: ウォン

図表-25 終日制ケアサービス

		乳児終日制 (120 万ウォン、200 時間)				保育師型（144 万ウォン、200 時間）			
		12 カ月未満		13 ～ 24 カ月未満		12 カ月未満		13 ～ 24 カ月未満	
		政府	本人	政府	本人	政府	本人	政府	本人
A 型	50 % 未満	84	36	78	42	84	60	78	66
B 型	50 ～ 70%	72	48	66	54	72	72	66	78
C 型	70 ～ 100%	60	60	54	66	60	84	54	90
D 型	100% 以上	48	72	42	78	78	96	42	102

出典: 女性家族部 http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/policyGuide06_03_01.jsp#content
 単位: 万ウォン

(ウ) サービス支援策

①家庭内保育支援

家庭内保育支援としては、施設保育の死角地帯を補完し、働く親の養育負担を軽減することを目的に行うアイドルボミ（子どもの世話をする人）サービスがある。このサービスには、満12歳未満子どもを対象とした時間制ケアと乳児を対象とした終日制ケアがある。前者は、共働き家庭や多子家庭の子どもを主な支援対象としており、アイドルボミが家庭内において保育や遊び、登下校などのケアを提供するサービスである。支援内容としては、全国世帯平均所得100%未満の世帯に対して、サービス利用料金を所得階層別に支援し、1回につき最低2時間以上で年間480時間未満の範囲内でサービスが利用できる。詳しい内容については、図表-24を参照してほしい。

一方、後者は、生後3～24カ月の乳児を対象に、離乳食提供や衛生・安全管理などの終日ケアを行うサービスである。支援内容としては、すべての支援対象家庭に対して、所得階層別に利用料金を支援し、1日につき6時間以上で月120～200時間

以内の原則で支援している。詳しい内容は、図表-25を参照してほしい。

また、政府は、第2次基本計画において、子どもに対する時間制ケアや終日制ケアの支援を拡大し、健康家庭基本法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こと、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ことを課題として出している。

②民間保育サービスの改善

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行うこと、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。

③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、保育料支援や保育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。

④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。

（エ）柔軟な働き方支援策

①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カ月間は休業前賃金の100%（上限150万ウォン）を支給する。これは、一般的に男性の取得期間が1カ月未満であり、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」に変更する法律改正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日以上休暇を付与しなければならない。

②柔軟な働き方の拡散

柔軟な働き方の拡散においては、まず、公共部門における先導的モデルの発掘や拡散である。勤務形態（時間制勤務）、勤務時間（時差出勤制、

勤務時間選択制、集約勤務制、裁量勤務制）、勤務方法（集中勤務制）、勤務服装（柔軟な服装制）、勤務場所（在宅勤務制、遠隔勤務制）など五つの分野における九つの柔軟な勤務制度の導入を推進し、毎年の年末に優秀機関に対する褒賞を行う。

次に、時間制勤務の活性化である。職種によって時間制勤務の導入は異なるが、コールセンターや休日・夜間勤務の必要な図書館や博物館などでは、全日制の1人で担当した業務を時間制で2人が担当する職務共有制（Job Sharing）を導入することである。また、育児や家事などで全日勤務が難しい公務員に対する時間制勤務への転換、時間制契約職や短時間勤務者の採用などもある。

（3）少子化対策と財政

韓国における福祉支出の現況をみると、公共社会福祉支出は、対GDP比が9.6%（2009年）であり、OECD平均（22.1%）の半分レベルにも至っておらず、OECDの中でも最低水準である。同時に、社会福祉支出も同様の状況である。参考に、スウェーデンとフランスの福祉支出は最高レベルであり、日本はOECD平均水準である（図表-26）。

ところが、同じ高齢化率（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、韓国は主要先進国のレベルに近づいている（図表-27）。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。

一方で、韓国の少子化対策予算は、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（図表-28）。それでも、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。

なお、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ことが指摘できる。2009年を基準に見た場合、

図表-26 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: ①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)

②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: 180)

図表-27 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: 180)

図表-28 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: 38)

フランスの家族支出(Family expenditure)のうち保育支出(Early child education and care)が占める割合は40.9%であり、スウェーデンは53.9%となっている。

4. 少子化対策の評価

(1) これまでの少子化対策の成果

韓国の少子化対策は、出生率回復のために、2005年から10年間にわたって、2回の基本計画の策定・施行によって推進されてきた。過去10年間の対策を通じて、目標とした出生率の本格的な回復までは至っていないが、汎政府支援体系の構築や政策的経験は、今後の政策の策定や実践に重要な基盤を用意したと評価できるだろう。ここでは、第4期第1次低出産・高齢社会委員会(2015年2月6日)において、第3次基本計画の策定に備えて行った過去の第1次と第2次基本計画

における評価を基に、これまでの韓国少子化対策の成果について整理する。

過去10年間の少子化対策に対する全体的成果として、韓国保健社会研究院(2015)では、次のように評価を行っている。第1に、低出産・高齢化に先制的に対応するための人口政策のパラダイム転換を行ったことである。第2に、女性に集中していた出産や子育ての責任を、国家・社会・男性に分担する契機を用意した点である。政府は、普遍的な保育料・幼児教育費支援を通じて、子どもの公平な出発点のための保育における国家責任を実現した。第3に、健康な妊娠・出産のための国家支援体系を構築した点である。政府は、ハイリスク妊娠や不妊などにおける具体的な推進課題を提示し、体系的な支援を強化した。第4に、「仕事中心社会」から「仕事と家族生活の調和社会」へ転換する契機を用意した点である。政府は、育児休業定率制や家族親和認証企業制度、職場保育施

図表-29 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
休暇休業制度の拡大・改善			
育児休業制度の改善	・低い育児休業給与、定額 50 万ウォン ・休業期間が長いほど雇用への復帰率が減少	・休業給与 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 カ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 カ月以内 1 年以上の雇用契約締結の雇用主へと拡大	・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	・硬直的な勤務時間の慣行、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一緒に 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（政府支援上不利益）	・柔軟な勤務制度の導入環境を醸成するため、常時勤労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・フレンドリーな職場・社会環境づくり			
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段階設置可能、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・フレンドリーな職場・社会環境づくり	・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: 44)

設の設置義務などの制度整備を通じて、働く人のための両立支援に努力してきた。第5に、不景気の中でも人口問題を解決するための汎政府対応体系を構築し、財政投資を強化した点である。基本計画予算対GDP比は、2006年の0.5%から2013年には1.5%に増加し、その中で少子化対策の予算は、0.2%（2006年）から1%（2013年）に伸びている。

第2次基本計画における少子化対策関連推進課題の具体的成果については、図表-29～31を参

照してほしい。

(2) これまでの少子化対策の限界

韓国政府の自己評価によるこれまでの少子化対策の限界⁵⁾は、おおむね、財政投資の増大や多様な政策の実行にもかかわらず、出生率の回復に失敗した点と、人口変動の社会経済的影響に対する対応が不十分だった点である。具体的な限界は、以下のような問題点である。

図表-30 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 6,000万ウォン、初めて 7,000万ウォン ・勤労者庶民住宅賃貸資金:夫婦合計 5,500万ウォン ・住宅特別供給(幸福住宅等)	幸福住宅供給状況: 2013年 4,702世帯モデル事業→2015年 46,515世帯推進
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・新生児のヘルパー支援	・核家族化などによって、産後調理院の利用が増加(費用負担、感染危険等)	・全国月平均所得 50%未満の家庭(所得水準によって支援)	・産婦新生児ヘルパーの受給者: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の設定努力	・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ミセンター: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、夜間勤務などの勤労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	多様なケアニーズを満たさない	・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カ月まで拡大 ・民間ベビーシッター教育	

出典: イ・サムシク(2015)

図表-31 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、外国人人材活用			
外国国籍同胞の活用および優秀外国人人材の誘致	・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強化のための国家間海外優秀人材誘致の深化	・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 ・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	在外同胞(F-4)資格の国内在留者数：158,714名(2013.11)
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	・2013年相談件数：1,249,050件 ・2014年 217カ所 ・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: 48)

I. 財政投資増加や多様な政策にも関わらず出生率の回復に失敗し、保育施設などの必要条件は設けたものの、十分条件は不十分であること。

①政策間の不均衡により、国民の政策体感度が低い点である。家族支出対GDP比は1%と、OECD国家の中で最低レベルであり、家族支出のうち保育費の占める割合は85%と、財政投資の割合が不均衡という問題である。

②低出産の主要要因である晩婚・非婚に対する対策の不十分な点である。この点については、価値観の変化にだけ重点を置き、就業や住宅などの経済的与件への支援は不十分であり、同居やシングルマザー、ひとり親世帯などの多様な家族に対する制度的・社会的保護が不十分なことが指摘できる。

③育児サービスの量的拡大にもかかわらず、多様なニーズと質的問題への対応が不十分な点である。子どもを養育する家庭の特徴を考慮せずに、画一的な12時間保育への投資に集中した点が指摘できる。

④子どもが健康で安全に成長できるための体系的な対策が不十分な点である。保健社会研究院が行った「2013年度低出産・高齢社会政策成果評価」によれば、子どもが安全に保護されているという意識を持っているのは28.3%と3割にも至らず、子どもの安全に対する対策が求められる。

⑤ミクロ的アプローチがとられたことにより、社会構造的な原因などの根本的問題の解決が不十分な点である。例えば、労働市場において、能力よりも学歴中心の雇用差別が存在すること、教育において、入試中心の教育による私教育費の増加といった社会構造的な根本問題が解決できていない。そのため、子育て費用が高い社会構造が形成され、保育や幼児教育費の支援を中心とした政策だけでは投資効果が不十分である。

⑥制度的枠組みが作られたとしても、過去の文化や慣行が持続するため、仕事と家庭の調和における実践が不十分な点である。例えば、長時間労働の問題は改善されず、依然としてOECD諸国の中で最高であり、女性が結婚や出産を契機に経歴

図表-32 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	〈構造的問題への対応〉 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」に重点〉 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

が漸絶されることが蔓延している。また、共働きが増えたにもかかわらず、男性の育児や家事への参加度が非常に低く、依然としてOECD国家の最低水準である。両立支援のための制度利用の側面から見ても、とりわけ中小企業の実践が不十分であり、育児休業制度の運営において、従業員300人以上の企業の制度導入率が98%であるのに対して、従業員30～99人規模の企業は51%にすぎない⁶⁾。

Ⅱ. 人口変動の社会経済的影響に対する対応が不十分であり、とりわけ社会・経済の体質改善に消極的であること

①人口減少に対応できる中長期的な総合対策の準備や実践が不十分な点である。例えば、人口減少社会において、学歴人口の減少に伴う教員や学校施設の過剰供給の対応、必要な国防人力不足への対応、農村居住の老人人口の死亡による農村空洞化などへの対応が十分にできていない。

②成長動力維持のための中長期的な総合対策の制定や実践が不十分な点である。ベビーブーム世代の退職が本格化すれば、労働力の不足という問題が深刻化するが、それに対応できる中長期的な総合対策が十分に整備されていない。また、労働力の減少に伴い、内需の縮小、租税基盤の弱化、財政収支の悪化といった問題が発生する恐れがあり、高齢化と連動した財政体系の改変が必要であろう。

(3) 今後の少子化対策の課題

韓国は、2016年から少子化対策の第3期に入る。

2015年2月6日に開かれた第4期第1次低出産・高齢社会委員会（保健福祉部、大統領主催）では、「第3次低出産・高齢社会基本計画」の策定方向について議論し、第2次基本計画とは異なるアプローチで戦略を立てることを提示した。すなわち、「選択と集中」、「構造的問題への対応」、「実践・定着に重点」という戦略である（図表-32）。第2次基本計画と比較してみると、①多様な政策が羅列的に制定され、政策目標や対象の焦点化が不十分という限界に対して、第3次基本計画では、低出産の主要要因とかかわる晩婚層や共働き世帯を焦点とした政策を展開し、②出産や保育支援プログラムを中心とした少子化の現象的な問題に対処してきたことに対して、第3次基本計画では、若者世代が結婚・出産しにくい状況に置かれている雇用や住居、教育などの構造的問題に対応すること、③先進国をベンチマークすることを通じた制度導入に集中してきたことに対して、第3次基本計画では、導入した各種制度が利用しやすい環境醸成や文化・意識形態の革新といった政策の実践や定着に重点を置くことになっている。

第3次基本計画では、このような戦略の下で、少子化対策と関わって、次のような重点推進課題が提示された。第一に、晩婚化を緩和することである。これまでの政府政策は、主に既婚女性の出産に焦点を当てて推進されてきたが、晩婚化の傾向は低出産と直結されていることを考慮して、青年層の結婚阻害要因となる住居負担を軽減するための新婚夫婦におけるオーダーメイド型住居支援（チョンセ住宅供給拡大、新婚夫婦対象の幸福住宅供給拡大、新婚夫婦の初回住宅購入金利優遇）、青年雇用問題を解決するための青年社会進出支援（能力中心の先就業・後進学の活性化、産学一体型特性化高校における現場中心職業教育強化、中小企業における長期勤続条件の醸成）を核心課題と掲げた。

第二に、共働き世帯の出生率を向上させることである。共働きの普遍化に伴う保育・教育のインフラ整備や両立支援の環境整備が十分にできておらず、親が信頼できる保育環境を醸成するためのオーダーメイド型安心保育の確立（施設運営や評

価に親の参画が保障された保育施設、人性と資質を持つ保育師の養成および処遇改善、勤労形態・世帯特徴によるオーダーメイド型保育の強化)と、仕事と家庭の両立のための実践力を向上させること(職場保育施設の設置拡大、代替人材支援強化などの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や利用回数の拡大)が核心課題となる。

第三に、出産・養育における社会的責任を強化することである。少子化対策が打ち出されてから出産・養育における国家や社会的責任を強調してきており、第3次基本計画においても妊娠・出産費用の保障性強化(妊娠・出産標準医療費保障<幸福出産パッケージ>)、人工授精や体外受精施術費の健康保険支援、超音波検査などの健康保険非給付の解消)と、ひとり親世帯における養育基盤醸成(青少年ひとり親養育費支援の現実化、賃貸住宅や就業支援などの自立基盤拡充、青少年ひとり親メンター制度導入)を核心課題として提示した。

5. 日本への示唆

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、少子化対策予算についてである。韓国政府は、2006年から毎年少子化対策予算を増やしてきており、2014年までに66兆ウォンを超える予算を投入してきたが、出生率の回復に成功したとは言えず、その原因を財政的側面からみると、①出生率の回復に成功した欧米先進国に比べて、依然として予算の絶対水準が低いこと、②予算編成が保育料・養育手当などのいわゆる「無償保育」政策に偏重されていることが考えられる。実効性のある少子化対策を推進するためには、低出産の決定的要因⁷⁾を明確にしたうえ、財政的予算拡大と同時に、効果的な予算編成の構成問題も考えなければならないだろう。

第二に、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、住宅問題と関

わる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でも、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大いに含まれていると考える。

第三に、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2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。

第四に、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「Ⅰ. 財政投資増加や多様な政策にも関わらず出生率の回復に失敗。保育施設などの必要条件は設けたものの、十分条件からみると不十分」「Ⅱ. 人口変動の社会経済的影響に対する対応が不十分。とりわけ社会・経済の体質改善に消極的」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)では、結婚・第1子出生、第2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。

*本論文は、日本学術振興会「課題設定による先導的人文・社会科学研究推進事業（実社会対応プログラム）『少子化対策に関わる政策の検証と実践的課題の提言』（代表：阿部正浩中央大学教授）」の委託研究の成果である。

注

- 1) チョンセ賃貸とは、韓国特有の賃貸システムであり、賃貸契約時にまとまった保証金を払うことで、月々の家賃を払う必要がなく、契約期間終了時に保証金は全額返金される賃貸制度である。
- 2) 韓国開発研究院（KDI）が2015年に発表した「不動産市場動向分析」報告書によると、2014年第四半期の全国実質住宅チョンセ価格の上昇率は、前年同期に比べて3%増加し、これによってアパート売買価格に占めるチョンセ価格の比は70%と、史上最高を記録した（http://www.kdi.re.kr/report/report_class_e5.jsp?pub_no=13922）。
- 3) 関係部署合同（2015a）。
- 4) イ・サムシクほか（2013）を参照。
- 5) 韓国保健社会研究院（2015）を参照に整理。
- 6) 韓国女性政策研究院（2013）。
- 7) 韓国育児政策研究所の「韓国子どもパネル資料を用いた出産決定要因分析」によれば、養育費負担は低所得層には影響を及ぼしているが、大卒の高学歴層には影響を及ぼしていないという分析結果が出され、無償保育のように所得水準に関係なく普遍的に支援することよりも、所得などを考慮したオーダーメイド型の支援方法を検討しなければならないと指摘した。

文献

- 池本美香・韓松花, 2015, 「韓国の少子化対策」小峰隆夫・21世紀政策研究所編『実効性のある少子化対策のあり方』経団連出版, 113-138.
- 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）』（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/judan/tokubetsu13/dl/08.pdf>）。
- 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）』（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/angelplan.html）。
- [以下、韓国語文献]
- 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。

- , 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: 36-49.
- 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, 2014, 『第1次社会保障基本計画案（2014-2018）』。
- , 2015a, 『第3次低出産・高齢社会基本計画制定方向』。
- , 2015b, 『第3次低出産・高齢社会基本計画主要検討課題（案）』。
- 韓国女性政策研究院, 2013, 『仕事と家庭の両立に関する実態調査』。
- 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1次低出産・高齢社会基本計画（2006-2010）』。
- , 『第2次低出産・高齢社会基本計画（2011-2015）』。
- 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。
- 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』35（1）: 31-52.
- 保健福祉部 http://www.mw.go.kr/front_new/index.jsp
- 教育部 <http://www.moe.go.kr/main.do>
- 女性家族部 <http://www.mogef.go.kr/index.jsp>
- 雇用労働部 <http://www.moel.go.kr/>
- 国土交通部 <http://www.molit.go.kr/portal.do>
- 統計庁 <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>

はん・そんは 中国・延辺大学経済管理学院 講師。
主な著書に『親が参画する保育をつくる』（共著、勁草書房, 2014）。公共経済、人口経済、WLB 論専攻。

そうま・なおこ 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院 准教授。主な論文に「日韓比較から考える子育て・保育政策——韓国の事例を中心に」（『女性労働研究』58, 2014）。福祉社会学、社会政策学専攻。