

少子高齢化への新しい取り組みとその課題

—韓国の「低出産・高齢社会基本計画」を中心に—

Plan for Low Fertility and Population Aging Society in South Korea

金 香男

Hyang-nam KIM

1. はじめに

少子高齢化はもはや先進国特有の問題ではない。東アジア諸国でも、急激な出生率の低下による少子高齢化という共通の課題を抱えている。少子高齢化の進行は、労働力の不足や社会保障負担の増大、経済成長の鈍化などをもたらすと言われているが、それは高齢化のスピードや規模、少子化のレベルなどによって異なってくる。また、当該社会の経済発展の水準や高齢者のための福祉サービスや保育サービスの整備状況によっても異なる様子をみせる。韓国では2000年以降、出生率の低下にともなう労働力人口減少への危機感は強く、また年金問題を含む社会諸制度の危機や経済的状況をきっかけに、少子高齢化が深刻な社会問題として浮かび上がった。

韓国の少子高齢化の特徴は、他の先進諸国以上に急速な少子化と高齢化が進行していることである。韓国統計庁の『将来人口推計』（2006）によると、韓国は、2000年に高齢化率（総人口に占める65歳以上の高齢者人口の割合）が7%を超えて高齢化社会に進入したが、2018年には14%を超える高齢社会に、2026年には20%を超える超高齢社会となると予測されている。また、現在の高齢化傾向が続けば、韓国は2050年には高齢化率が38.2%に達し、世界最高水準となる見通しである。

このような急速な高齢化は、日本と同様、平均寿命の伸長や死

亡率の低下などさまざまな要因があるとされるが、その中でも少子化の影響により高齢化の進行が早まることが懸念されている。韓国合計特殊出生率¹（以下、出生率）は、1983年に人口置換水準²である2.1を下回り、その後も低下し続けてきた。とくに、2000年代に入ってから急激に落ち込み、2002年には日本をはじめとする主要先進国を大きく下回る1.17となった。そして2005年には1.08と世界最低水準を記録し、この厳しい現状は「災難」とまで言われ、韓国政府に大きな衝撃を与えた。

このように、韓国の出生率は世界最低水準まで落ち込んでいるが、同時に高齢化の進行も著しいため、持続的な成長を遂げる上で少子高齢化対策は、韓国の社会全体が取り組むべきもっとも重要な政治的課題の1つとなっており、現在その対策として「低出生率³・高齢社会基本計画」が推進されている。

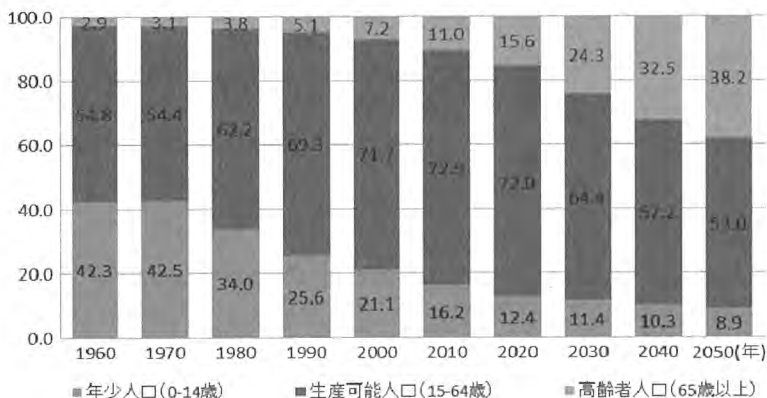
そこで、本稿では、韓国で展開されている少子高齢化対策について考察する。その際、少子高齢化の現状を明らかにするとともに、少子高齢化対策の法的根拠となっている「低出生率・高齢社会基本法」と「低出生率・高齢社会基本計画」を中心にその内容と課題について検討する。

2. 少子高齢化の現状と対策の推進経過

前述したように韓国の少子高齢化は、他の先進国以上に急速な高齢化が進行していること、その背景には急激な出生率の低下があるのが特徴である。出生率の低下に影響を受けて、年少人口は減少の一途をたどり、高齢者人口は上昇している。

図表1でみるように、韓国は、2000年に高齢化率が7%を超えて高齢化社会に進入したが、2018年には14%を超える高齢社会に、2026年には20%を超える超高齢社会となると予測されている。そして、2050年には高齢化率が38.2%に達すると見込まれており、日本の37.7%を上回って世界一になると推計されている。日本の

図表 1 人口構造の推移



出所：韓国統計庁(2006)『将来人口推計』より作成

場合、1970年に高齢化社会、1994年に高齢社会となり、2006年には超高齢社会となった。高齢化社会(1970年)から高齢社会(1994年)に移行するのに世界でもっとも早く24年かかり、高齢社会(1994年)から超高齢社会(2006年)まで12年かかった。これに対して、韓国はそれぞれ18年、8年という日本の経験を上回る世界最速のスピードで高齢化が進行している(韓国統計庁『将来人口推計』2006)。このような急速な高齢化は、平均寿命の伸長や死亡率の低下などさまざまな要因があるとされるが、急激な少子化が主要な要因として挙げられる。

図表 2 合計出生率の推移

単位：人

	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
韓国	6.00	4.53	2.83	1.60	1.47	1.30	1.17	1.19	1.16	1.08	1.12	1.25	1.19	1.15	1.23
日本	2.13	2.13	1.75	1.54	1.36	1.33	1.32	1.29	1.29	1.26	1.32	1.34	1.37	1.37	1.39

出所：韓国は統計庁『人口動態統計年報』各年度、日本は厚生労働省『人口動態統計』各年度

韓国の少子化が、日本以上に深刻であることは周知の通りである(図表2)。韓国の合計特殊出生率の推移をみると、1960年に6.0であったが、1970年には4.53、1980年には2.83と急激に低下した。1983年には人口置換水準である2.1を下回るようになり、その後も低下し続けてきた。とくに1997年の経済危機以降、労働環境の悪化や雇用不安などの影響と相まって、2000年以降はきわめて低い水準にある。2002年には日本をはじめとする主要先進国を大きく下回る1.17となった。さらに2005年には1.08と世界最低水準を記録するまで落ち込み、それ以降も出生率が回復傾向にあるとは言えない状況である。

このように、韓国では短期間で出生率が急激に減少しているが、それは1962年から長年にわたって人口抑制政策⁴が取り続けられ、政府の対応が遅れた結果、出生率の低下に歯止めがかからず、出生率はさらなる下落傾向をみせた(自治体国際化協会、2007:13)。2005年の「1.08ショック」は政策の失敗であるとの見方も少なくないため、韓国政府はその対応に迫られることになった。

こうした急激な少子高齢化の進行は、社会全体にさまざまな影響をもたらすことになるが、韓国政府の発表によると、戦後増加し続けた韓国の総人口は、2018年4,934万人をピークに減少し、人口減少社会に突入する見通しである。また、このまま出生率が回復せず高齢化が進むと、生産可能人口(15～64歳)の高齢者扶養負担は重くなる。2005年には高齢者1人を8.2人の生産可能人口が支えたのに対し、2020年には4.6人、2050年には1.4人で支えるという大変深刻な状況になると予測されている。この急激な人口構造の変化は、高齢者人口を扶養するための生産可能人口の税・社会保障費の負担が増加し、世代間の対立や経済力の低下など国家競争力の低迷につながる(大韓民国、2006)。

一方、世界最低水準の出生率を背景に加速しつつある高齢社会への移行は、戦後高度経済成長を経験してきた韓国社会にとって

は、いずれ訪れる問題としての認識はあったものの、国家の持続的な成長を脅かす危険な要素として懸念されるようになったのは、2000年以降のことである。高齢化のスピードが緩やかで、長い準備期間を経ていまの高齢社会もしくは超高齢社会を迎えている先進諸国とは違って、急速なスピードで変化しつつある韓国の高齢化は、その対応期間の短さから、緊急かつ包括的な政策的対応が要求されているといえる（申龍徹、2010：47-48）。

こうした中で、少子高齢化が人々の関心を集め、社会問題となるきっかけとなったのは、国民年金基金の枯渇の問題であった。2002年の出生率が1.17であると発表されたことや2002年に国民年金発展委員会による推計結果⁵から、急激な少子化による年金財政悪化の加速が予想されるようになり、専門家やマスコミの間で少子化が影響を及ぼす労働力人口の不足、年金財政問題が緊急の課題としてクローズアップされた。

少子高齢化の問題は、直接には高齢者のための福祉サービスや保育サービスの重要性を認識させたが、それと同時に、将来生産可能人口の減少や家族の扶養能力の減少など、社会保障制度の持続可能性を揺るがす問題につながった。韓国政府は、出生率の低下が予想より深刻で、少子高齢化問題に対する認識の高まりを受けて、2004年から本格的に少子化と高齢化の課題を解決するための対応体制の構築を始めた⁶（李三植ほか、2005）。

盧武鉉政権（2003年2月～2008年1月）では、2003年10月に大統領直属の「高齢社会対策および社会統合企画団」の中に「人口高齢社会対策チーム」が設置された。その後、出生率の低下が社会的イシューになるにつれ、少子化と高齢化を合わせて議論するため、2004年には「高齢化および未来社会委員会」へ拡大改編されることになった。2005年には、少子化および人口高齢化に対応するための法律「低出産・高齢社会基本法」が制定され、同法に基づき、少子高齢化への根本的な対策を強化する目的で、

大統領直属機関である「低出産・高齢社会委員会」⁷が設置された。さらに、2006年には「低出産・高齢社会基本計画」が策定され、少子高齢化による危機の脱出対策を打ち出した。

3. 少子高齢化に対する政府の取り組み

(1) 「低出産・高齢社会基本法」の制定とその内容

2005年5月に制定、同年9月に施行された「低出産・高齢社会基本法」（以下、基本法）は、韓国政府が、少子高齢化問題に本格的に取り組んだ初めての法律として注目されている。この法案は、2004年に国会に提出された「低出産社会対策基本法案」「高齢社会基本法案」「高齢化および人口対策基本法案」「高齢社会基本法案」の4つの法律案をまとめて作成したものである（キム・ミヘ、2005：85）。日本の場合、少子高齢化対策として「高齢社会対策基本法」（1995年施行）と「少子化社会対策基本法」（2003年施行）の2つの基本法を制定しているが、韓国では少子化は高齢化の主要要因の1つでもあることから、1つの基本法を定めることになった。

「基本法」は、全4章32か条の本則および3か条の附則で構成されている（図表3）。その内容は、大きく分けて3つの部分—低出産対策、高齢社会対策、「低出産・高齢社会基本計画」の策定など—からなっている。

第1章は、法律の目的、基本理念、国家および地方自治体の責務と国民の責務について述べられている。この法の目的は「国家の競争力を高め、国民の生活の質向上と国家の持続的な発展に貢献すること」（第1条）であり、その基本理念は「国家の持続的な発展のための人口構成の均衡と質的向上を実現し、国民が健康で安定した老後生活ができるようにすること」（第2条）であると規定している。

第2章では、少子高齢化に対応し、国家および地方自治体がと

図表 3 「低出産・高齢社会基本法」の概要

構成		主要内容
総則(第1章)		目的、基本理念、定義、国家および地方自治体の責務、国民の責務、他の法律との関係：(第1条～第6条)
低出産・高齢社会政策の基本方向(第2章)	低出産対策	人口政策、子どもの出産と保育等、母子保健の増進等、経済的負担の軽減：(第7条～第10条)
	高齢社会対策	雇用と所得保障、健康増進と医療提供、生活環境と安全保障、余暇・文化および社会活動の奨励、生涯教育と情報化、保護階層の高齢者等、家族関係と世代間の理解増進、経済と産業等、高齢者にフレンドリーな産業の育成：(第11条～第19条)
低出産・高齢社会政策の策定および推進体系(第3章)		低出産・高齢社会基本計画、年度別施行計画、業務の協力、低出産・高齢社会委員会、専門委員会等の設置、政策推進機構の設置、関連行政機関の協力、国会報告：(第20条～第27条)
補則(第4章)		専門人材の育成、調査および研究、民間の参加、国際交流の活性化、支援：(第28条～第32条)
附則		施行日、基本計画等に関する適用例、この法律のための準備行為：(第1条～第3条)

出所：国家法令情報センター (<http://www.law.go.kr>)、内閣府政策統括官(2009)より作成

るべき政策の基本方向について定めている。この章は、第1節「低出産対策」と第2節「高齢社会対策」の2つの節からなる。第1節の「低出産対策」においては、子育ての経済的な負担の軽減や、母子保健体制の充実など、基本的には日本の少子化社会対策基本法と共通するものが多い。しかし、日本の法に規定のある「地域社会における子育て支援体制の整備」「ゆとりある教育」「不妊治療に係る施策」等については、特に言及されていない。第2節の「高齢社会対策」においては、高齢社会政策の規定も、日本の高齢社会対策基本法に共通するものが多い。特徴的なのは、「家族関係と世代間の理解増進(第17条)」である。「孝行を奨励して高齢者が尊敬されるようにし、世代間交流の活性化や理解の増進を図って民主主義かつ平等な家族関係を形成できる社会環境をつくる」と規定している。「孝行を奨励」することで、急速な社会発展により世代間に価値観のギャップが生じている儒教国家ならではの規定といえる(白井、2005：202-203)。

第3章では、政府および地方自治体は、少子高齢化の中・長期政策を設定し、5年ごとに「低出産・高齢社会基本計画（第20条）」を策定し、各都府県および地方自治体は、基本計画に基づいて、年度別施行計画を樹立するように定めている（第21条）。基本計画には計画がより具体的なものとなるよう、財源の規模と調達方法についても盛り込むように規定しており、「低出産・高齢社会委員会（第23条）」の設置についても規定している。

第4章の補則では、国際交流の活性化として国際会議の参加、情報交換や共同調査などを通じた国際交流について定めている。また「支援（第32条）」には、この法律による政策施行のための租税の減免などの措置が取れるように規定している。その他、附則では、法施行前の準備などについて規定している。

ここでいう「基本法」とは、重要な国家政策の方向性を示し、個別の法律や制度、政策に関する基本方針を定めることにより、関連法律や行政を指導する役割を持つ法律のことをいう。したがって「基本法」は、政府の各都府県が推し進める低出産対策、高齢社会対策の基本的な方向性を提示・規制する重要な法律である（朴光駿、2010:123）。たとえば、同法第6条（他の法律との関係）では「低出産・高齢社会政策と関連する他の法律を制定または改正するときは、この法の目的と基本理念に一致するようにしなければならない」と規定している。

この「基本法」の制定を受けて、少子高齢化対策を推進するための関連法令および制度の整備が次々行われた。少子化対策としては、2007年に「家族親和（ファミリー・フレンドリー）な社会環境の形成と促進に関する法律」が制定され、家庭と職場生活の調和を目的とするファミリー・フレンドリー企業認証制やその内容を含み、企業を対象とした教育を実施することができた。また、2007年には「男女雇用平等と仕事・家庭の両立（ワーク・ライフ・バランス）支援に関する法律」が改正され、配偶者の出

産休暇の新設や、育児期の勤務時間短縮の導入などが盛り込まれた。

次に、高齢化対策としては、2007年に「基礎老齢年金法」が制定され、老後の所得を高めるために、一部の高齢者を対象に毎月支給されることになった。2008年には「老人長期療養保険法(介護保険)」が制定され、介護の必要な高齢者に対して公的な介護サービスを提供するとともに、同年「雇用上の年齢差別禁止および高齢者雇用促進に関する法律」が改正され、高齢者の労働力拡大などを通じて、高齢者の安定した生活維持のための社会的支援体系が改善されることになった。そして、2006年に「高齢親和産業振興法」が制定され、高齢社会での新たな成長エンジンになる高齢者関連製品・サービス産業の育成基盤が整備されるなど、少子高齢化に対応した法制度づくりが本格化した。

(2) 「低出産・高齢社会基本計画」の策定

政府は、2005年に制定された「低出産・高齢社会基本法」に基づき、2006年には「低出産・高齢社会基本計画」(以下、基本計画)をまとめ、本格的な取り組み姿勢をみせた。「基本計画」が見据えるビジョンは、2020年までに少子高齢化に対応した社会・経済構造の全般的な改革を通じた、「すべての世代がともに生きる持続発展可能な社会」の実現である。そのため、2020年までに出生率をOECD諸国の平均の1.6人にまで回復させることが数値目標として打ち出された。韓国政府は、一連の対策が効果を発揮すれば、韓国の出生率は2020年にOECD諸国の平均に達し、高齢化のペースが緩和されるとした(大韓民国、2006)。つまり、出生率を回復することで高齢化の速度を緩めようとしている。

「基本計画」は、5年ごとに策定し、施行することになっており、2006年8月には「第1次低出産・高齢社会基本計画(セロマジ⁸プラン2010)」を発表して、少子高齢化危機の脱出対策を打ち出

図表4 「低出産・高齢社会基本計画」の段階別推進目標

時期	推進目標
第1次(2006～2010年)	出産・養育に有利な環境づくりおよび 高齢社会に対する対応基盤の構築
第2次(2011～2015年)	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年) ↓ 第2次基本計画で修正 第3～5次(2016～2030年)	OECD平均の出生率回復および 高齢社会への効果的な対応

出所：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(2011)「第2次低出産・高齢社会基本計画」より作成

した。第1段階である2006～2010年の間には「少子高齢社会に対応するための基盤構築」を、第2段階および第3段階である2011～2020年の間には「出生率回復および高齢社会への効果的な対応」を目標にしている。なお、2010年9月に「第2次低出産・高齢社会基本計画(セロマジプラン2015)」が策定され、2011年から実行されている(図表4)。

韓国政府が、少子高齢化への対策の核心として取り組みだした「第1次基本計画」の概要については、図表5に示した。2009年1月には「第1次基本計画」を改正し、この間の社会変化を踏まえて新たに「第1次基本計画補完版(補完計画)」が発表されたが、これは盧武鉉政権から李明博政権への政権交代によるものである。補完版では、おもに「推進課題」が変更されており、図表5においては斜体・太字で示している。

推進課題は、「出産・養育環境の整備(少子化対策)」「高齢社会における生活の質向上のための基盤構築(高齢化対策)」「未来の成長エンジンの確保(成長動力)」と、大きく3つの領域に区分される。

第1に、少子化対策においては、結婚・出産・育児に対する社会的責任の強化、仕事と家庭の両立およびファミリー・フレンドリーな社会と文化の形成、健全な未来世代の育成など、出産と保

図表5 「第1次低出産・高齢社会基本計画（2006-2010）」の概要

ビジョン	すべての世代がともに生きる持続発展可能な社会		
目 標	2006-10：低出産・高齢社会の対応基盤の構築 2011-20：出生率回復および高齢社会の円滑な対応		
推進課題	出産・養育に 有利な環境づくり	高齢社会の生活の質 向上のための基盤構築	未来の成長エンジンの 確保
	<ul style="list-style-type: none"> ・出産・養育に対する社会責任の強化 ・仕事・家庭両立可能な社会体系の構築 ・ファミリーフレンドリー・男女平等社会の形成 	<ul style="list-style-type: none"> ・老後の所得保障体系の構築 ・健康・医療保障体系の構築 ・高齢者にフレンドリーな社会基盤の形成 	<ul style="list-style-type: none"> ・女性・高齢者の人材活用 ・人的資源の競争力の促進 ・シルバー産業の育成
2008年 補完版			
推進課題	結婚・出産・養育に 対する社会責任の強化	老後の所得保障体系の 強化	女性・高齢者等潜在的 人材の活用基盤構築
	<ul style="list-style-type: none"> ・仕事・家庭両立およびファミリーフレンドリーな社会文化の形成 ・健全な未来世代の育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・健康で保護される老後生活の保障 ・老後準備と社会参加の基盤形成 ・高齢者にフレンドリーな生活環境の形成 	<ul style="list-style-type: none"> ・人的資源の競争力および活用の促進 ・シルバー産業の育成
機会要因	<ul style="list-style-type: none"> ・若年層の希望の子ども数が人口置換水準の2.1人を維持 ・女性・高齢者の経済活動参加意欲の増大 ・男女平等価値観の拡大 		
危機要因	<ul style="list-style-type: none"> ・家族の育児および高齢者扶養機能の弱体化 ・仕事と家庭の両立基盤の不足 ・生産可能人口の減少による成長基盤の弱体化 ・社会的な扶養負担の増加 		

出所：大韓民国政府（2006）『第1次低出産・高齢社会基本計画（2006-2010）』、
大韓民国政府（2009）『第1次低出産・高齢社会基本計画（補完版）』より作成

育の支援が主な内容である。第2に、高齢化対策では、長期化する老後生活に備えて、高齢者の雇用と所得保障体系の強化、介護保障、老後準備と参加の基盤形成、高齢者にフレンドリーな生活環境の形成など、高齢者の所得と介護保障が主な内容となっている。第3に、成長エンジンの確保では、女性・高齢者など潜在的な人材の活用基盤構築、人的資源の競争力および活用の促進、シ

ルバービジネスの育成などが含まれている。

予算については、第1次基本計画の5年間で、当初32兆ウォン（少子化対策19兆ウォン、高齢化対策7兆ウォン、成長エンジンの確保6兆ウォン）の財源が必要になると推計されていたが、2008年の補完計画では40兆2,000億ウォン（少子化対策19兆1,000億ウォン、高齢化対策15兆ウォン、成長エンジンの確保6兆2,000億ウォン）に拡大された。そして、最終的には42兆2,000億ウォン（少子化対策19兆7,000億ウォン、高齢化対策15兆8,000億ウォン、成長エンジンの確保6兆7,000億ウォン）を投じている（大韓民国、2006・2011）。

このように、2006年当初は、出生率の急低下による危機感から少子化対策にその重点が置かれ、多くの予算が投入される予定であった。しかし、2008年の補完計画では、高齢者対策の予算が当初の2倍以上に拡大された。その背景には、高齢化が急速に進行している中、国民年金制度の未成熟や家族の扶養能力の減少などによる高齢者の貧困問題があった⁹。高齢者の生活をいかに保障するかは、喫緊の課題となっており、その結果、第1次基本計画では、「保育・教育費の支援（13兆3,000億ウォン）」に続いて「基礎老齢年金（10兆ウォン）」に多くの予算が投入された（李三植ほか、2010）。

(3) 「第1次基本計画」の成果と限界

図表6 「第1次低出産・高齢社会基本計画（2006-2010）」の推進成果

区分	主要な政策分野	成果の指標	推進成果	
			2005	2010
低出産	出産・養育負担の軽減 仕事・家庭の両立	乳幼児の保育・教育費の支援率	21.9%	→ 42.0%
		育児休職制度の利用率	26.0%	→ 50.2%
高齢化	老後所得保障	基礎老齢年金の受給率	14.2%	→ 70.0%
	老後介護支援	老人長期療養サービスの受給率	1.3%	→ 6.3%

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）』より作成

急速な少子高齢化に対応するため、韓国政府は「第1次基本計画」で基本的な方針を定めて、短期間でその計画を達成することを目標にしてきた。その結果、少子化対策では、「保育・教育費の支援率」と「育児休職制度の利用率」がそれぞれ2倍近く増加し、高齢化対策では「基礎老齢年金の受給率」が70.0%へと増加した（図表6）。

また、少子高齢化問題の解決のためには、政府の努力だけでは足りないとの認識の下、2009年6月には、社会各界の民間団体と政府からなる「子どもを産みやすい世の中」運動本部が発足され、全国的なキャンペーンにより国民の理解を広げた。その成果もあり、少子高齢化問題に関する国民の関心は徐々に高まっており、2009年の64.3%から2011年には68.4%へ増加した（保健福祉部、2011）。

こうした政策の進め方の場合、進める施策を国民に明確に示すことができ、財政負担の増加を当面は抑え、財源確保のための時間を確保できることなどのメリットがある。しかし一方では、財源が確保されないことや政権交代などで計画が変更される場合、計画が途中で止まってしまう可能性もあり得る。実際、2008年に誕生した李明博政権においては、政府の組織改編が行われ、2005年に設置された大統領直属の「低出産・高齢社会委員会」を保健福祉部長官直属の委員会に格下げしたことで、部処間の連携や調整がうまく行かず、その統合性を発揮するのに限界があったと言われている。また、少子高齢化が社会全般に与える影響を配慮して、総合的な対応が必要であるが、保育支援と基礎老齢年金に多く偏重した点、財源不足のため施策そのものが貧困層に集中したことで国民の体感度が低い点、民間部門の参加不足と企業側の認識改善などが、「第1次基本計画」の限界として指摘されている（崔聖載ほか、2012：240）。

(4) 「第2次基本計画」の推進方向

近づいてくるベビーブーム世代の引退と持続する少子化に対応して、2011年からは「第2次低出産・高齢社会基本計画（セロマジプラン2015）」が実行されている。2011年から5年間に75兆8,000億ウォン（少子化対策39兆7,000億ウォン、高齢化対策28兆3,000億ウォン、成長エンジンの確保7兆8,000億ウォン）が計上されており、第1次基本計画の42兆2,000億ウォンに比べて79%増額された。予算額からは、第1次基本計画に続き、少子化対策にその重点が置かれていることがわかる。

図表7 「低出産・高齢社会基本計画」の政策推進方向

区分		第1次計画	第2次計画
低出産	主要対象	低所得家庭	共働き家庭
	政策領域	保育支援中心	仕事・家庭両立の総合的なアプローチ
高齢化	主要対象	65歳以上低所得高齢者	50歳以上のベビーブーム世代
	政策領域	所得保障、療養保護	所得・健康・住居等、社会全般的な対応
共通	推進方式	政府主導	汎社会的な政策の展開

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）』より作成

図表7で示すように、「第1次基本計画」と「第2次基本計画」の主な違いは、少子化対策では、支援対象が低所得家庭から共働き家庭へ拡大され、政策領域も子育て支援中心から仕事・家庭の両立支援へ拡大されたことである。高齢化対策では、その対象が65歳以上の低所得高齢者から50歳以上のベビーブーム世代へ拡大され、政策領域においては所得・介護保障中心から所得・健康・住居など社会全般的な対応へ拡大された。また、推進方式では、今までの政府主導から汎社会的な政策へ展開することを明らかにした。

これについて、保健福祉部は、「第1次基本計画」では共働き夫婦、ベビーブーム世代への配慮が足りず、保育など特定領域に偏っていたが、「第2次基本計画」は、段階的に出生率回復の基

盤を構築し、高齢社会に備えた対応体系を確立することに焦点を合わせたと説明した（ソウル聯合ニュース、2010年9月10日）。

図表8 「第2次低出産・高齢社会基本計画（2011-2015）」の概要

ビジョン	低出産・高齢社会に円滑に対応するための活力ある先進国への進展		
目 標	2011-15: 漸進的な出生率の回復および高齢社会の対応体系の確立 2016-30: OECD平均水準の出産率の回復および高齢社会への効果的な対応		
推進課題	<p>出産・養育に有利な環境づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・仕事と家庭の両立の日常化 ・結婚、出産、養育の負担の軽減 ・児童や青少年の健全な成長のための環境づくり 	<p>高齢社会の生活の質向上のための基盤構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ベビーブーム世代の高齢化対応体系の構築 ・安定した活気のある老後生活の保障 ・高齢者にフレンドリーな社会環境づくり 	<p>未来の成長エンジンの確保および分野別制度の改善</p> <ul style="list-style-type: none"> ・潜在的人材活用の基盤構築および人的資源の競争力の促進 ・人口構造変化に対応した経済社会の制度改善 ・シルバー産業の育成
推進基盤	<ul style="list-style-type: none"> ・教育と広報の強化および民間部門の積極的な参加を誘導 ・法的・制度的・財政的な基盤強化 		

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）』より作成

「第2次基本計画」のビジョンは、「低出産・高齢社会に円滑に対応するための活力ある先進国への進展」である。そのため、第1段階である2011～2015年の間には「漸進的な出生率の回復および高齢社会への対応体系の確立」を、第2段階である2016～2030年の間には「出生率の回復および高齢社会への効果的な対応」を目標にしている（図表8）。

推進課題は、第1次基本計画と同様に「出産・養育環境の整備（少子化対策）」「高齢社会における生活の質向上のための基盤構築（高齢化対策）」「未来の成長エンジンの確保および分野別の制度改善（成長動力）」と、大きく3つの領域に区分される。

第1に、少子化対策では、仕事と家庭の両立の日常化、結婚・出産・育児の負担軽減、児童や青少年の健全な成長のための環境

づくりなど、仕事と家庭の両立支援が主な内容である。「第2次基本計画」では、少子化克服のためには、仕事と家庭が両立できる文化が重要だとの判断から、働く女性の育児負担を軽減するための共働き家庭への支援が強化された。育児休職制度の改善とともに、育児期の労働時間短縮の活性化やフレキシブルな勤労形態が導入されることになった。

第2に、高齢化対策では、ベビーブーム世代の高齢化対応体系の構築、安定した活気のある老後生活の保障、高齢者にフレンドリーな社会環境の形成など、ベビーブーム世代に焦点を当てている。ベビーブーム世代にさまざまな労働機会を提供する措置として、定年の延長や高齢者への年齢差別禁止制度の早期定着、賃金ピーク制導入の活性化、シニア起業支援、55歳以上の高齢失業者への就職支援などが行われることになった。このほか、高齢者の保健適用範囲の拡大、高齢者用賃貸住宅の割合拡大なども進められる。

第3に、成長エンジンの確保では、潜在的な人材の活用基盤の構築および人的資源の競争力の促進、人口構造の変化に対応した経済社会の制度改善、シルバービジネスの育成などが含まれている。とくに、少子高齢化にともなう労働力不足を補填するものとして、女性や外国人の労働力を確保することが重要視されている。このように「第2次基本計画」では、仕事と家庭の両立支援を強化するための政策拡大に努めるとともに、女性と外国人の労働力拡大などを通じて成長エンジンを拡充し、少子高齢社会に備えた対応体系を確立することが課題となっている。

4. おわりに

これまで、韓国の少子高齢化の現状とその対応策として「低出産・高齢社会基本法」および「低出産・高齢社会基本計画」を中心に検討してきた。少子高齢化に対する全般的な論調としては、

持続的な発展と国際競争力の維持に不可欠な労働力人口を意識した政策アプローチがなされており、国力の危機として警鐘を鳴らす傾向が強いように見受けられる。

韓国は、世界で例をみないほど急速なスピードで少子高齢化が進行していることから、2000年以降、出生率の低下にともなう労働力人口減少への危機感は強く、また年金問題を含む社会諸制度の危機や経済的状况をきっかけに、少子高齢化が深刻な社会問題として浮かび上がった。これに対して、韓国政府は、2005年に「低出産・高齢社会基本法」を制定し、2006年からは「低出産・高齢社会基本計画」を発表して、本格的に少子高齢化に取り組んでいる。そこでは、出生率を回復することで高齢化の速度を緩めようとする、少子化対策に重点が置かれているが、出生率は依然低い水準で推移し、反転の兆しが見えない（図表2）。

一方、急速な少子高齢化に対応するため、政府は「基本計画」で基本の方針を定めて、短期間でその計画を達成することを目標にしてきた。こうした施策の進め方の場合、推進する施策を国民に明確に示すことができ、少子高齢化対策の実施以来、少子高齢化問題に関する国民の関心は徐々に高まっている。しかし、まだ先進諸国の例にならって政策を進めている段階であり、少子化対策は出産に対する直接的な奨励が中心で、高齢化対策は高齢者の所得保障が中心であること、また、少子高齢化が社会全般に与える影響を配慮し、総合的な対応が必要であるが、財源不足のため施策そのものが貧困層に集中したことで、国民の体感度は低いといえる。

韓国の場合、大統領からのトップダウンによる政策決定という点に特徴があるため、「早い政策」決定が強みでもあるが、その一方で、政権交代等で計画が変更されることもある。実際、2008年に誕生した李明博政権においては、政府の組織改編が行われ、大統領直属の「低出産・高齢社会委員会」を保健福祉部長官直属

の委員会に格下げしたことで、部処間の連携や調整がうまく行かず、「基本計画」を推進するにあたりその統合性を発揮するのに限界があったと言われている。

このような短期間での施策の実施には、必要な財源の確保も迅速に行う必要がある。2013年2月に誕生した朴槿恵政権では、低成長という現実のなかで、安定的な財源をいかに確保するかについて検討が行われている。その優先課題として、国民に対して少子高齢化対策の重要性を広報するとともに、財源の確保が難しければ現実的な代案を提示し、「国民の合意」を得て行かなければならない。しかしながら、財源確保は非常に大事な部分であると考えているにも関わらず、租税の引き上げ等の具体的な議論までは至っていないのが現状である。

日本を始めとする先進諸国の経験からもわかるように、少子高齢化は1つの政策によって対応できる範疇のものではない。その社会的な解決に向けては、男女平等社会の定着、ワーク・ライフ・バランスの確立、柔軟な労働市場の運用、公的な教育システムの改善、移民などによる多文化社会の構築など、さまざまな政策との連携が必要である（申龍哲、2010：69）。低出産・高齢社会政策の目的が、「子どもを産み育てやすい社会・高齢者が楽しく生活できる社会」であるだけに、政府のみならず、地方自治体の役割や民間部門の積極的な参加、企業側の認識改善などが求められる。

付記：本研究は、平成24年度公益財団法人日本証券奨学財団の研究助成を受けて遂行された。ここに記して感謝の意を表します。

【注】

- 1 合計特殊出生率（Total Fertility Rate）とは、1人の女性が生涯の間に産む子どもの数を指すが、その値が長期間にわたって人口置換水準である2.1を下回ると、少子高齢化が本格的に進むと言われている。
- 2 人口維持水準ともいう。人口が安定的に推移するために必要とされる値である。
- 3 韓国では、少子化のことを「低出産」という。本稿では、法的・政策的な文脈上では「低出産」とそのまま表記し、一般的な少子化現象そのものを述べる際には「少子化」と表記する。
- 4 韓国が急激な少子化を迎えた原因の1つに、1962年から1996年までの約35年間にわたる強力な国家の介入による人口抑制政策（家族計画事業）があった。詳細については、金香男（2010）を参照されたい。
- 5 2002年12月の『国民年金財政推計模型』では、「2046年に国民年金の基金が使い果たされる」と推計している。これをきっかけに2003年頃から韓国国民の国民年金に対する不安感が高まり、年金改革のための激しい議論が行われるようになった。数年間の紆余曲折の後、2007年の改正では、所得代替率を大幅に引き下げることによって、年金制度の持続可能性を高めることができた。年金枯渇時点が2040年半ばから2060年半ばまで20年ほど延期され、財政の問題がある程度緩和された。
- 6 韓国では、2004年に大統領直属機関である「高齢化および未来社会委員会」が設置されたことで、政府の少子高齢化への対策が本格的に始まったとの見解が一般的である。
- 7 「小さな政府」を指向する李明博政権（2008年2月～2013年1月）の発足後、2008年に政府部処（日本の省庁に該当）の統・廃合および名称の変更が行われた。この委員会も、組織の大幅な縮小および改編があり、大統領直属機関から保健福祉長官直属に格下げとなった。ところが、2012年11月には再び大統領直属機関へ格上げされた。委員会に関する重要事項は、「低出産・高齢社会基本法」の第23条に規定されているため、委員会の組織改編にともない「低出産・高齢社会基本法」も改正された。詳細については、国家法令情報センター（韓国）、内閣府政策統括官（2009）を参照されたい。
- 8 「セロマジ（Seromaji）」とは、韓国語で「新しく迎える」という意味で、「新しく希望に満ちた出産から老後生活の最後まで美しく幸せに生きる社会」という意味と「希望に満ちる未来と幸せいっぱい社会を新しく迎える」という意志を同時に表現している。
- 9 韓国高齢者の所得保障制度や貧困問題については、金香男（2011）、朴

光駿（2010）を参照されたい。

【参考文献】

- 春木育美、2011「少子化対策に関する日韓比較」春木育美・薛東勲『韓国の少子高齢化と格差社会』慶應義塾大学出版会。
- 自治体国際化協会、2007「韓国の少子化対策」。
- 荀込俊二、2008「東アジアにおける高齢化の進展と政策的対応の課題」『みずほ総研論集』Ⅳ号。
- 金香男、2010「韓国の人口政策と家族」伊藤公雄・春木育美・金香男編『現代家族の家族政策』行路社。
- 、2011「韓国高齢者の生活と所得保障」春木育美・薛東勲『韓国の少子高齢化と格差社会』慶應義塾大学出版会。
- 金明中・張芝延、2006「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。
- 内閣府政策統括官、2009「アジア地域（韓国、シンガポール、日本）における少子化社会対策の比較調査研究報告書」。
- 奥田聡、2007「韓国の年金問題」奥田聡編『経済危機後の韓国』アジア経済研究所。
- 朴貞蘭、2007「韓国における少子・高齢化問題の現状と課題」『社会福祉研究』第98号。
- 朴光駿、2010a「韓国における少子高齢化への新しい取り組みと課題」駒田井正・原田康平・王橋編『東アジアにおける少子高齢化と持続可能な発展』新評論。
- 、2010b「立ち後れた所得保障と急速な高齢化の影響」小川全夫編『老いる東アジアへの取り組み』九州大学出版会。
- 申龍徹、2010「人口オーナス社会における少子高齢化対策」『自治総研』通巻375号。
- 白井京、2005「短信：韓国、低出産・高齢社会基本法の制定」『外国の立法』225。
- ソウル聯合ニュース、2010年9月10日。

<韓国語>

- 大韓民国政府、2006『第1次低出産高齢社会基本計画（セロマジプラン2010）』。
- 、2009『第1次低出産高齢社会基本計画（セロマジプラン2010）補

完版』。

——、2011『第1次低出産高齢社会基本計画（セロマジプラン2015）』。

保健福祉部、2011『低出産・高齢化に関する国民認識調査結果報告書』。

韓国保健社会研究院、2002『国民年金財政推計模型』。

——、2011「第2次低出産・高齢社会基本計画の主要内容と意義」『保健福祉フォーラム』2月号。

キム・ミへ、2005「低出産・高齢社会基本法制定に関する考察」『社会福祉』通巻165号。

崔聖載・張仁協編、2010『高齢化社会の老人福祉学』ソウル大学校出版文化院。

崔聖載編、2012『すべての世代がともにする高齢化社会』ソウル大学校出版文化院。

李三植ほか、2005『低出産の原因および総合対策研究』低出産・高齢社会委員会、保健福祉部、韓国保健社会研究院。

李三植ほか、2010『今後5年間に推進すべき低出産高齢社会の核心研究課題』保健福祉部、韓国保健社会研究院。

保健福祉部 <http://www.mw.go.kr>

国家法令情報センター <http://www.law.go.kr>

国家立法情報ポータル <http://www.klaw.go.kr>

統計庁 <http://www.nso.go.kr>

統情報システム KOSIS <http://kosis.nso.go.kr>

国家記録院 <http://contents.archives.go.kr>