

# 韓国の少子化と政府の子育て支援政策

ベヘしょん  
裴海善\*

## はじめに

韓国統計庁によると、韓国は「他の先進国の8倍速」<sup>(1)</sup>のスピードで少子化が進んでいる。1960年代は6.0人だった韓国の合計特殊出生率は、1983年には人口置換え水準である2.1人を記録して以来、引き続き下がり、2001年には1.3以下で超低出生率国となり、2009年には1.15人で世界最低水準になった。現在の趨勢が続くと、2017年には生産可能人口（15～64歳）が減少し、2030年からは総人口が減少するだろうという憂鬱な見通しが出ている。2007年の生産可能人口の高齢者扶養の割合は7人で1人であったが、このまま少子化状態が続き高齢化が進むと、2030年には高齢者1人を2.7人、2050年には1.04人で支えることになり、生産可能人口の高齢者扶養負担が重くなる。

少子化問題は、生まれる子どもの数が減少して、現在の人口が維持できなくなり、労働力供給減少、投資・消費減少による経済成長の鈍化、年金などの社会保障の支え手である被保険者数の減少と将来世代の負担増加など、さまざまところで多大な影響を及ぼす。経済発展初期段階から高度成長期にかけて出産抑制政策を実施してきた韓国政府は、急速に進む少子高齢化社会に対応するため、2005年に低出産・高齢化社会基本法を制定し、5年ごとに低出産・高齢化社会基本計画（セロマジプラン）を策定するなど、出産奨励政策へと政策を転換

した。

有効な少子化対策を実行し成果を高めるためには、少子化の原因をまず確認する必要がある。近年になってからの韓国の少子化の原因は晩婚化や結婚に対する価値観の変化、また高い教育費のような直接費用の増加のほかに、女性の社会進出による機会費用の増加のような間接費用の増加、子育て・仕事の両立支援の不足、男性の育児参加が進まないなど、日本と共通する要因が多い（裴2011）。

本稿は、韓国の少子化の実態や人口政策の変化を検討し、少子化の主な原因を究明したうえで、2005年から実施している韓国政府の少子化対策のなかでも子育て支援策にポイントを置き、少子化克服の道を模索することが目的である。第1節では、少子高齢化の実態と政府の人口政策の変遷を確認し、第2節では、韓国の少子化の原因を検討する。第3節では政府が打ち出した少子化対策が成立するまでの経緯や第1次基本計画と第2次基本計画の概要を比較する。第4節では、政府の少子化対策のなかでも子育て支援策の主な内容を、仕事と子育ての両立支援策、教育費支援や子どもが多い家庭への支援策、保育サービス支援策の3点に焦点を置き、特に2011年から新たに実行する支援内容を中心に検討する。

---

\*筑紫女学園大学文学部 教授

## 1. 少子高齢化実態と人口政策の変遷

### (1) 少子高齢化の実態

韓国は世界でも例がない急速な少子高齢化社会へ転換している。韓国で合計特殊出生率のデータが得られるのは1970年からである。1971年の出生率は4.54で、日本の1947年と同じ数値である。1970年代や1980年代の経済成長期に出生率は減少し続け、1983年には人口置換水準2.1未満である2.06人に達し、2001年には合計出生率が1.3人以下で超低出産社会になり、2005年にはさらに低下し1.08となる。東アジアの中でいち早く少子高齢化社会を迎えた日本の2001年合計特殊出生率は1.33（厚生労働省2009）であるが、日本よりも低い合計特殊出生率は少子高齢化社会に対する危機感を韓国社会に与えた。

2006年には少し上向きとなったが、合計特殊出生率が上昇した原因として挙げられるのが、2006年が「双春年」<sup>(2)</sup> という結婚をするのにとってもいい年であったこと、そして2007年は600年に1度の「黄金の亥の年」<sup>(3)</sup> であったという文化的慣習の影響を受けている。これらの要因が重なり、合計特殊出生率は2006年1.12人、2007年には1.25人となるが、この上昇は一時的なもので、その後、増加と減少を繰り返しながら、2009年は1.15人で世界最低水準に至る。2010年には少し回復し1.23であるが、韓国は香港、シンガポール、台湾に続き、世界第4位の超少子国家<sup>(4)</sup> であり、経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）平均である1.71人をはるかに下回る。

一方、韓国の高齢化は非常に早い速度で進み、2000年には全体人口の中で65歳以上人口の占める比率が7%で高齢化社会になり、また2010年には歴代最高の11.04%を

記録した。総人口のなかで、65歳以上の人口が占める割合が14%であれば高齢社会、20%以上であれば超高齢社会という。統計庁の『将来人口特別推計』（2005年）によれば、2018年には14.3%で高齢社会、2026年には20%上で超高齢社会に進入し、高齢化社会から高齢社会までかかる時間が18年、高齢社会から超高齢社会に進入するのにかかる時間が8年である。これは世界最短<sup>(5)</sup> であり、2050年には65歳以上人口の比率が38.2%で世界最高水準に至る見通しである。

今のような少子化が続くと人口減少に拍車をかけ、2030年からは総人口が減少し、2016年からは生産可能人口が減少し、また高齢者人口が年少人口より多くなる人口逆転減少が始まる。戦後ベビーブーム世代（1955～64年生）が高齢人口に進入し、超低出産世代（2001年以後）が可妊年齢に達する2020年以後は高齢化が加速化する。

### (2) 政府の人口政策の変遷

韓国の人口政策は、出産抑制政策（1961～1995年）、人口資質向上政策（1996～2003年）、出産奨励政策（2006～現在）の大きく3つの期間に分けられる。合計特殊出生率推移と政府政策の動向を図1にまとめた。

#### (a) 出産抑制政策期（1961～1995年）

1953年の朝鮮戦争休戦とともに、北朝鮮同胞の越南および1955～64年のベビーブームにより合計特殊出生率は6.0を上回り人口は増加した。1961年朴正熙軍事政府は、急激な人口増加と高い出生率は発展の足かせとなり、貧困を永続化させ、経済社会発展に阻害要因になるという認識下で、子どもの数を減らし子ども1人に多くの教育費をかけることで、労働の質や生産効率を高

め経済成長を実現するという目的で、いわば生産力に見合った適正人口を維持するとの人口増加抑制政策を導入した。1961年に家族計画事業を国家施策として採択するとともに、人口政策の一環として1963年保健局母子保健課に家族計画係を設置し本格的な家族計画事業を始めた。

家族計画事業10カ年計画を樹立し、第1次5カ年計画(1962～1966年)が終わるまで、当時の推定人口増加率2.9%を1966年には2.5%に低下させるとの方針で、全国183市・郡地域の保健所に家族計画相談所を設置し避妊普及体制を確立した。

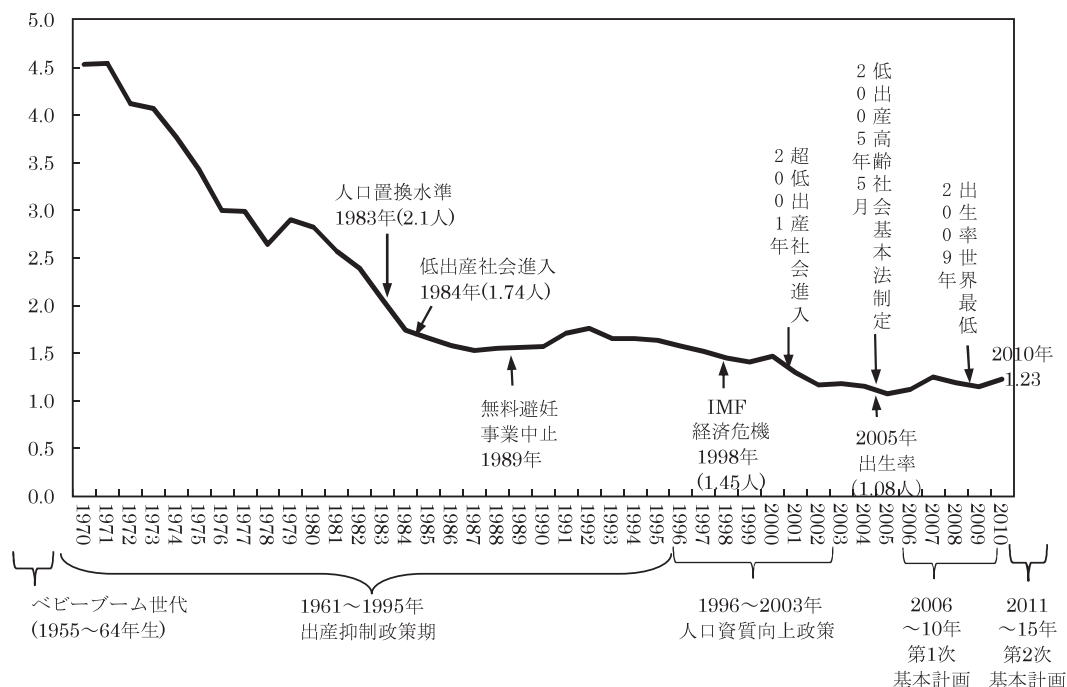
第2次5カ年計画期間(1967～1971年)の年度末には人口増加率をさらに2.0%へと低下させるとの方針で、家族計画事業を実施するための各団体を設立し、地域社会中心

の避妊普及の基盤を造成した。不妊手術をすれば公共住宅入居権が優先的に与えられ、予備軍訓練が免除されるなどの政策がとられた。

また、第3次5カ年計画期間(1972～1976年)には農村型事業推進方式を脱皮し、1970年からは都市部の特性に合う事業を展開する。保健福祉部に家族計画課が新設され、1973年には不妊・避妊手術、条件付きで妊娠中絶を合法化する内容の母子保健法が制定される。

第3次5カ年計画が終わる1976年には年間平均増加率1.7%、第4次5カ年計画が終わる1981年頃には1.5%まで低めるとの計画のもとで、「娘・息子の区別せず、2人だけ生んでよく育てよう」(図2)というスローガンをかけ、子どもが2人以下の家族は所得税

図1 合計特殊出生率と政府政策の変遷



(出典) 韓国統計庁『人口動態調査』、『人口動向調査』2010年、大韓民国政府『第1次低出産高齢社会基本計画2006～2010年(補完版)』、『第2次低出産高齢社会基本計画2011～2015年』より筆者作成。

を減免し、不妊手術をした家庭には公共住宅への入居や生活のための資金融資の優先権が与えられた。出生率低下が必ずしも家族計画事業によることだけではないが、出生率は下がった。

1980年代の家族政策はさらに少子化を促し、一人っ子政策が発表され、「2人でも多い」(1982年)(図2)、「1人だけ産んで若々しく過ごし、狭い土地を広く住もう」(1987年)と次々にスローガンを掲げた。1982年には避妊手術に医療保険が適用となり、低所得者層には不妊手術の補助が支給されるようになった(春木 2006: 32)<sup>(6)</sup>。

また所得水準が高まり、子ども2人が一般化した1980年代は少子化現象とともに、男児を好む意識が高く、人為的に男児・女児を選んで産む現象も現れ<sup>(7)</sup>、小学校で男の子が女の子と一緒に座れず、男の子同士に座る状況も現れた。このことから、「利口な一人娘、10人の男児に勝る」「女の子と男の子を差別しない」と言うスローガンを掲げ、女の子の出産を奨励した(東亜日

報 2009b)。

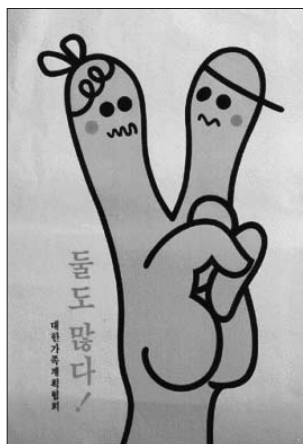
1980年代末以後、出生率低下とともに朴正熙政権が打ち出した人口増加抑制政策は人口維持政策へと転換する。1989年からは政府の無料避妊事業を中止し、代わりに避妊サービスの質的改善、受益者中心の避妊サービス提供、避妊実践率を高めるための広報や教育に重点を置く<sup>(8)</sup>。

1990年代初めまでも、「母親の健康は子どもの健康、少なめに生んでよく育てよう」というスローガンがあったが、1994年、政府は産児制限政策の放棄を宣言し、出生率が1.45人となった1998年、家族計画協会も産児制限のための人口教育を中止した(東亜日報 2009b)。朴正熙政権が打ち出した人口増加抑制政策は、韓国社会に多くの負の痕跡を残したまま終わったと言える。この人口増加抑制政策は、現在の少子化問題の背景や原因のひとつとして、見過ごしてはならない政策であったと考えられる。

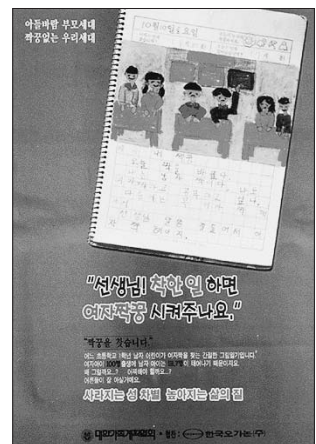
図2 1970～90年代の家族計画ポスターとスローガン



「娘・息子の区別せず、二人だけ生んでよく育てよう」(1970年代)



「2人でも多い」(1980年代)



「先生! いい子になれば女の子と座らせてくれますか」(1990年代)

(出典) 人口保健福祉協会 (2012)。



(b) 人口資質向上政策期(1996～2003年)

1990年代の出生率が人口置換え水準未満を下回ることになり、1996年になると韓国政府は人口構造の質的改善に重点を置く新人口政策<sup>(9)</sup>を1996年7月国务會議承認を受けて推進する。新人口政策はカイロ行動計画<sup>(10)</sup>によって人口の質と福祉向上に焦点を合わせており、従来の人口増加抑制政策を中止し、人口資質および福祉増進政策への転換を掲げた。主な内容としては、社会経済発展のための低出産水準の維持と有病率・死亡率改善、出生性比均衡、人工妊娠中絶防止、男女平等および女性地位向上、青少年の性活動予防、AIDS および性病予防、家族保健および福祉増進などである。

2001年に合計出生率が1.3人以下で超低出産社会となり、少子化問題が国家レベルの災難になるほど深刻になり、中止された人口教育が再び登場したが、今回は少なめに生むのではなく多めに生もうという内容で、「パパ、ひよりは嫌いです。ママ、私も弟(妹)がほしいです」(図3)のスローガン(東亜日報 2009b)が掲げられた。

(c) 出産奨励政策 (2006～現在)

2005年合計出生率が1.08人以下になり、政府は少子高齢化に本格的に対応するため、政府レベルでの対応体制を構築する。2005年5月に低出産・高齢社会基本法を制定し、2005年9月には大統領を委員長とし12部処長官および12人の民間専門家で構成された低出産・高齢社会委員会が設置される。この委員会は、2008年4月の政府組織改変により、保健福祉家族部長官を委員長とし、10部処次官および11人の民間委員で構成されている。また、科学的分析をもとに一貫性ある政策を推進するため、統計庁『将来人口推計』(2006年)と保健社会研究院『全国結婚および出産動向調査』(2006年)、『低出産原因および総合対策研究』(2006年)の分析が行われた。

低出産・高齢社会基本法の第20条、21条により、5年ごとに低出産・高齢社会基本計画(セロマジプラン)(以下、基本計画)を策定し、各部処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。「セロマジプラン」の「セロ」とは

図3 2000年代の家族計画ポスターとスローガン



「パパ、ひよりは嫌いです。ママ、私も弟(妹)がほしいです」



「1人の子どもより、2人、3人がもっと幸せです」



「123運動」 「①結婚後1年以内に妊娠②2人の子どもを③35歳以前に生み、健康に育てよう」

(出典) 人口保健福祉協会 (2012)。

出産、「マジ」とは老後の意味で、「新しく迎える出産から老後生活の最後まで幸せに暮らす社会」の意味が含まれている。

2006年8月には第1次低出産・高齢社会基本法2006～2010が、2010年から第2次低出産・高齢社会基本法2011～2015が実施されており、政府がまとめた基本計画には、結婚と出産支援政策、また共働き夫婦のための対策が含まれている。家族計画スローガンも「1人の子どもより、2人、3人がもっと幸せです」(図3)で、多く生むほどいいという意味を含めている。

## 2. 少子化の原因

近年の少子化現象は多様な要因の複合的作用の結果であるが、少子化の主な直接原因は晩婚化や晩産化の進展による女性1人あたりの生涯出産数の減少である。韓国の人口抑制政策は1990年代に終止符が打たれるが、1997年の通貨金融危機で雇用の不安から晩婚化や未婚化が進んで少子化も加速化した。また女性の高学歴化や就労機会上昇などライフスタイルの変化によって結婚や育児の人生における優先順位が低下するなかで、結婚や育児・教育環境に高い条件を求める傾向が強まっていることが挙げられる。

本節では近年の韓国の少子化の主な要因として、若者の晩婚化が進み、結婚・出産に対する価値観が変化していること、女性の仕事と育児の両立支援の不足、子どもの高い教育費や育児に必要なインフラ不足などに焦点をおき、その内容を検討する。

### (1) 若者の晩婚化や結婚・出産に対する価値観の変化

多様な社会的要因、雇用不安のような経済的要因により、若者の未婚化とともに、

晩婚化も急激に進んでいる。統計庁『人口動態統計』によると、2010年の韓国の平均初婚年齢は、夫が31.84歳、妻が28.91歳で、20年前である1990年の27.79歳、24.78歳と比べて夫は4.05歳、妻は4.13歳上昇している。

若者の結婚離れの理由としては、女性の高学歴化による経済的な自立や雇用の不安定、また結婚に対する価値観の変化を挙げることができる。教育科学技術部・韓国教育開発院の『教育統計年報』によれば、韓国の高校進学率は2010年現在、男女ともに99.7%で高い。大学進学率は、1985年男性は38.3%、女性は34.1%から2010年男性77.6%、女性80.5%へと女性の方が男性を上回っており、女性の高学歴化が急激に進んでいる。

一方、経済や産業構造の変化とともに、若年の雇用は不安定で、統計庁『経済活動人口年報』(2010年)によると、25～29歳の失業率は2000年男性7.3%、女性4.1%から2010年は男性8.6%、女性5.1%へとともに増えている。

また、20～30代の若者の結婚・出産に対する考え方も変わっている。韓国保健社会研究院(2005、2009)の既婚女性3585人と未婚男女3314名を対象とした調査によると、若年層の実際の結婚・出産の必要性に関してはむしろ悪化している傾向である。結婚に対する態度を2005年と2009年を比較すると、男性は82.5%から73.8%へ、女性は75.7%から73.1%へ下落しており、下落幅は男性のほうが大きい。また子どもを産みたくない傾向も高まり、「必ず子どもを持ちたい」に関しても、男性は54.4%から24.3%へ、女性は42.1%から24.0%へと大きく下落した。

晩婚化とともに晩産化も進み、『人口動態統計』によると、第1子を出生したときの母親の平均年齢をみると、2010年の場合

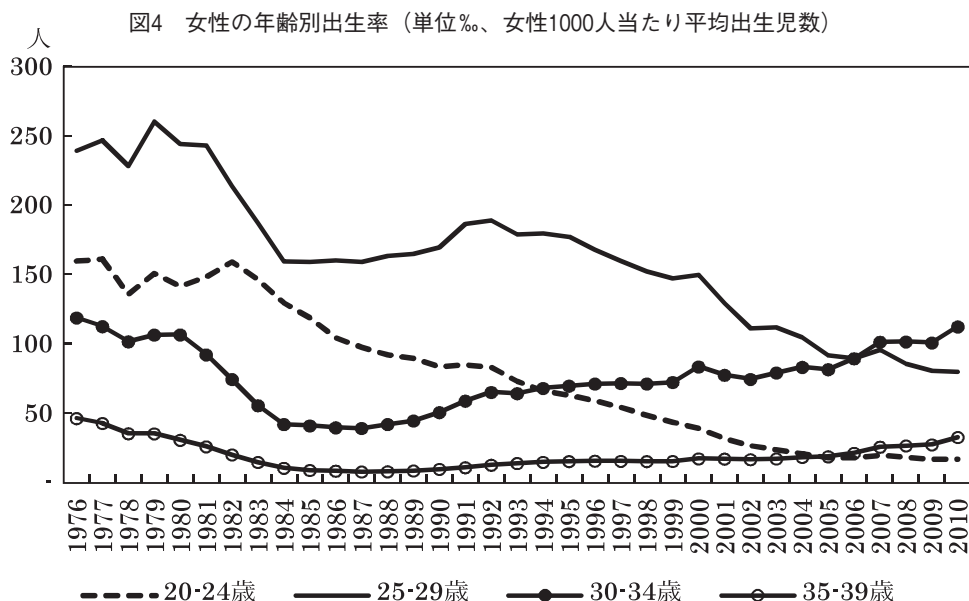
30.1歳で1993年と比較すれば3.87歳遅くなっている。産みはじめの高齢化は子どもの数に影響を及ぼすと言える。出生児数を母の年齢（10歳階級）別にみると（図4）、20～24歳層および25～29歳層では減少傾向であるが、30歳～34歳層および35歳～39歳層では増加傾向である。また、産婦の年齢別には30代以上の構成比が高まっている。低い出生率と産婦高齢化により少子化がさらに進むのが予想される。

## (2) 仕事と育児の両立の難しさ

韓国の女子労働力率は日本と同じくM字型で知られているが、女子労働力率には女子自営業主率と女子家族従業者率<sup>(11)</sup>を含めている。女性の労働市場の進出を把握するため、ここでは女子雇用労働力率を検討する。産業化の進行とともに家族従業者世帯が減少し、雇用者世帯が増加する傾向にあるが、女性が家族従業者として働く場合

には育児をしながら仕事が可能であるのに対し、雇用者として働く場合は出産や育児による制約を強く受け、年齢別女子労働力率がM字型をとる原因になっている（表1995）。

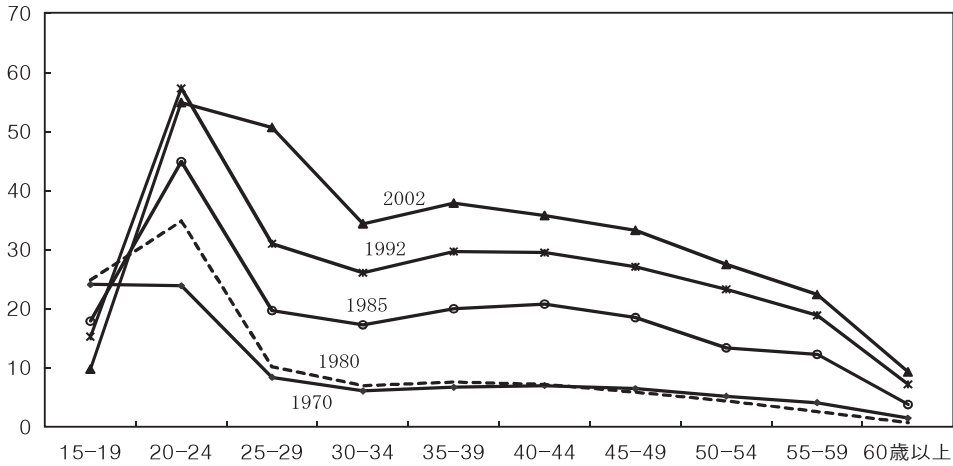
女子の年齢別雇用労働力率をみると（図5）、若年層では高いが、有配偶女子層の雇用者率は増加しているとしてもその率は低く、結婚とともに仕事を辞め家庭に留まる形をとっている。雇用者として働く女性は増えているものの、既婚女子層の雇用率が低いのは、仕事と育児を両立するのが難しい制度的な要因もある。『全国結婚および出産動向』（2009年）によると、就業女性の39%が結婚前後で仕事を辞めた経験があり、「仕事と家庭を両立する時間がない」（31%）を主な理由として挙げている。韓国家庭はまだ家事や育児に対する女性の負担が重く、女性が家事を負担する割合は、共働き夫婦が67.3%、専業主婦の夫婦は



（出典）統計庁『人口動態統計年報（総括・出生・死亡編）』各年。

（注）年齢別出生率（%）=（母の年齢別出生児数／当該年齢別女性人口）×1,000

図5 韓国の年齢階級別女子雇用労働力率



(出典) 経済企画院『総人口および住宅調査報告』1970年、1980年、統計庁『経済活動人口年報』1985年、1992年、2002年。

(注) (1) 年齢別女子雇用労働力率=女子の年齢階級別(雇用者/15歳以上人口)  
 (2) 『経済活動人口年報』で性別・年齢別・雇用者のデータは1985年からえられるが、2002年以後は年齢別性別従業上の地位別資料は統計表形態では提供されてない。『総人口および住宅調査報告』の2010年の実施結果が2012年に公表されるのでここでは表すことができなかった。

86.0%で、家事や育児は共働き家庭に関係なく女性が負担する傾向である。

特に韓国は短時間労働の機会が少なく、硬直的でフルタイム中心の長期間勤労環境により、育児期の女性が仕事か子育てを選択することになる。『経済活動人口年報』(2010年)によると、女性就業者の中で週36時間未満の短時間労働者の割合は21.3%で、OECD加盟国の中でも低い。

また産前後休暇や育児休暇制度の利用者は増えてはいるものの活用度が低い。産前後休暇は出産を前後して90日連続して使わなければならないため、妊娠初期・中期に活用するのが不可能である。また、男性の家事・育児参加機会を拡大するため、配偶者の出産時、男性勤労者に配偶者出産休暇を与えているが、無給で3日間にすぎない。育児休職者割合は2009年度現在50.2%でまだ低く、通常賃金対休職給与比率も先進諸

国に比べて低い<sup>(12)</sup>。

一方、非正規職女性が妊娠・出産した以後にも継続勤務を奨励するため妊娠・出産後継続雇用支援金制度を実施しているが、適用要件が、勤労・派遣契約が終わる即時新しい雇用契約を締結する場合に限られているので、制度活用度が低い。

### (3) 子育て費用の増加

学歴社会といわれる韓国で見過ごしてはならないものが教育費で、子育てにかかる教育費、住居費などの経済的な要因が少子化の主な要因になっている(表1)。子育てにおいて最も困難な要因として、「私教育費および子育て費用負担」の経済的な要因が最も高く、次に「放課後の子ども指導と社会生活の両立の難しさ」「住宅事情および便宜施設不足」の順である。

特に韓国では学校外教育費用(塾や家庭



教師などに費やす学費)などの急増で、子育ての経済的負担が増えたことにより、少子化が一層深刻な問題になっている。統計庁の『私教育費調査』によると、学生1人当たり私教育費は2007年22万2000ウォンから2011年24万ウォンへと高まっている。また、OECD統計によると、2007年OECD加盟国のなかで、国内総生産に対する学校教育費の中で、家計が負担する私費負担教育費は、韓国が2.8と最も多く、チリ2.7、アメリカ2.6、また日本は1.6で4番目に多い。このように韓国では教育に対する熱心さが教育費を増大させ、子育て費用の中でも大部分を占めているこの現状は、少子化に拍車をかけていると考えられる。

#### (4) 保育サービスの不足

働く女性は増えているが、多様な保育サービスが整っていないのも低出産の要因になる。表2は、設立主体別保育施設および児童の実態を示したもので、2009年の保育施設数3万5550カ所を100%にしたときの

設立主体別保育施設の割合と、園児117万5049人を100%にしたときの保育施設別児童数の割合である。全体的に保育施設は不足していないが、国公立保育施設が5.4%で少ない。国公立保育施設をもっと設立することによって、児童数が少なくて民間施設が少ない農漁業地域に多様な保育サービスを提供する必要がある。

図6は0～5歳児の保育園受託比率を示したものである。全体的に保育施設の数(右目盛)は増えており、また園児受託率(左目盛)も増えている。0～5歳子どもの保育園受託率は1990年1.2%から2009年43.7%へと増加しており、25～34歳の働く既婚女性の子どもの保育園受託率は1990年3.0%から2009年96.2%へと急速に増加している。

保育需要はあるが、保育児童の58.2%が利用する民間保育施設の質やサービスの質を改善する必要もある。統計庁『社会調査』(2009年)によれば、保育機関に対しての不満足の理由として、「費用があまり高い」(49.3%)、「教育プログラムが気に入らない」

表1 子育ての悩みの要因 (単位%、複数回答)

		私教育費 および 育児費用 負担	住宅事情 および 便宜施設 不足	成績不振	学校生活へ の不応 および 校内暴力	情緒・ 行動指導	放課後の 子ども指導 と社会生活 の両立の 難しさ	その他
子ども 保護者 年齢	30～39歳	92.4	37.1	17.1	7.8	21.9	38.6	0.9
	40～49歳	89.8	30.8	20.6	6.2	18.2	37.3	0.8
	50～59歳	87.0	30.5	20.2	7.4	14.6	31.9	1.1

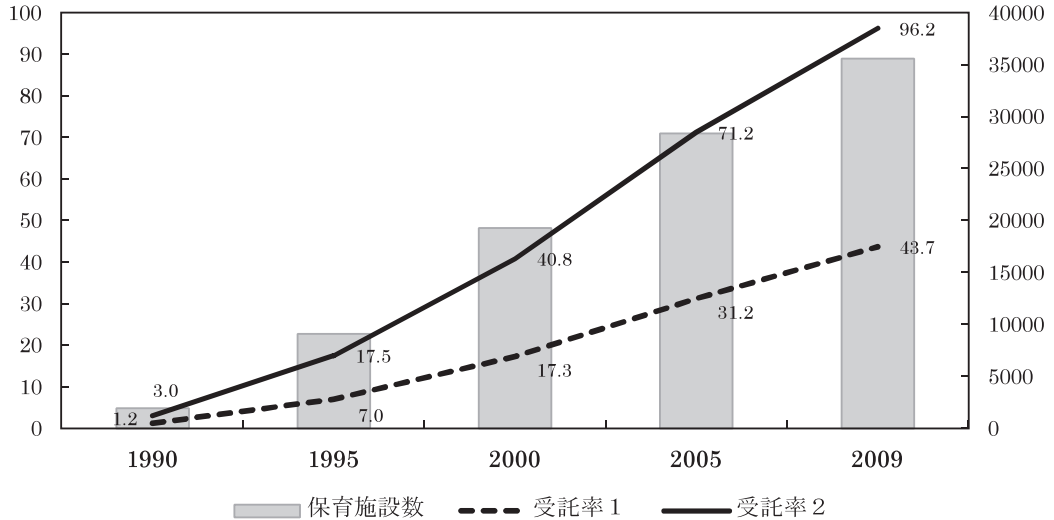
(出典) 統計庁『社会調査』2007年。

表2 設立主体別保育施設および児童現況 (単位%)

	計	国公立	法人	計	民間計		父母協力	家庭	職場
					法人外	民間個人			
施設数	100.0	5.4	4.1	40.4	2.6	37.8	0.2	48.8	1.0
児童数	100.0	9.9	9.7	58.2	4.4	53.8	0.1	20.4	1.7

(出典) 保健福祉部『保育統計』2009年。

図6 就業女性子ども（0～5歳）の保育施設受託率の推定値



(出典) 統計庁『将来人口推計』、『経済活動人口年報』、保健福祉部『保育統計』。

(注) (1) 受託率1 = (園児数 / 0～5歳子どもの数) × 100

(2) 受託率2 = {園児数 / (0～5歳子どもの数 × 25～34歳既婚女性の労働力率)} × 100

(13.8%)、「教師の資質が気に入らない」(10.9%)、の順である。

### 3. 政府の少子化対策の概要

#### (1) 少子化関連法令や制度の整備

急速な少子高齢化の進行に危機感を感じた政府は少子高齢化社会への対応を国家的課題として設定し、2005年5月に低出産・高齢社会基本法を整備し、法律第20条、21条に基づき、5年ごとに低出産・高齢社会基本計画を策定している。

家庭と職場生活の調和を目的に、2007年12月にはファミリー・フレンドリーな社会環境の造成促進に関する法律を制定し、ファミリー・フレンドリー企業を認証し、企業対象の教育も実施する。2007年12月には、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、配偶者出産休暇（3日）や育児期勤務時間短縮制度（15～30時間）

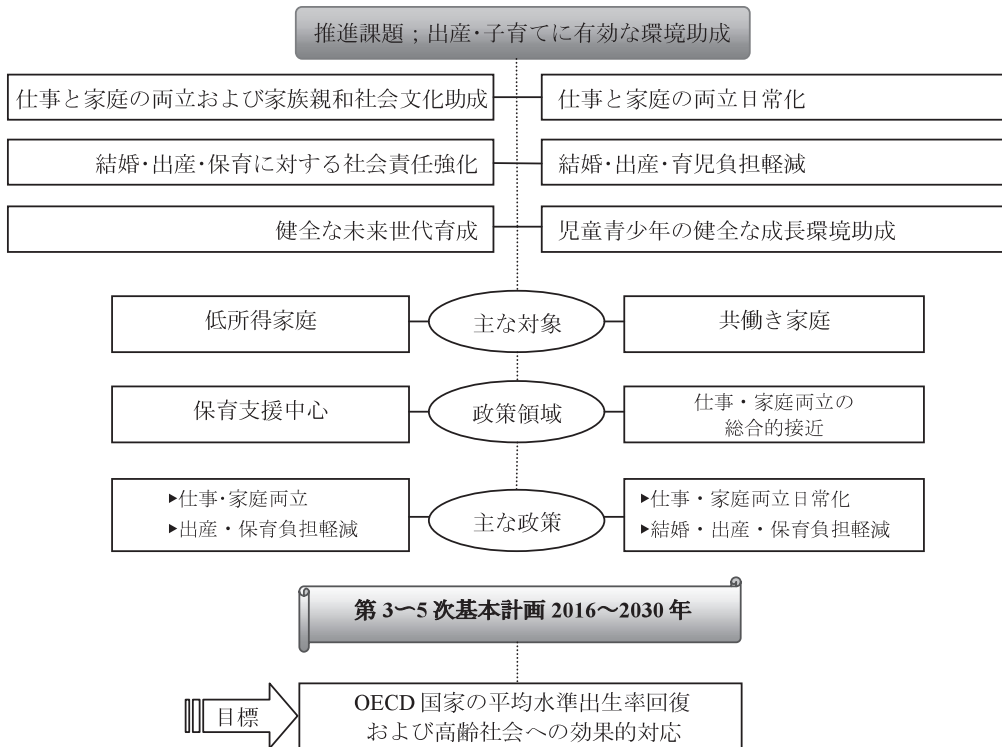
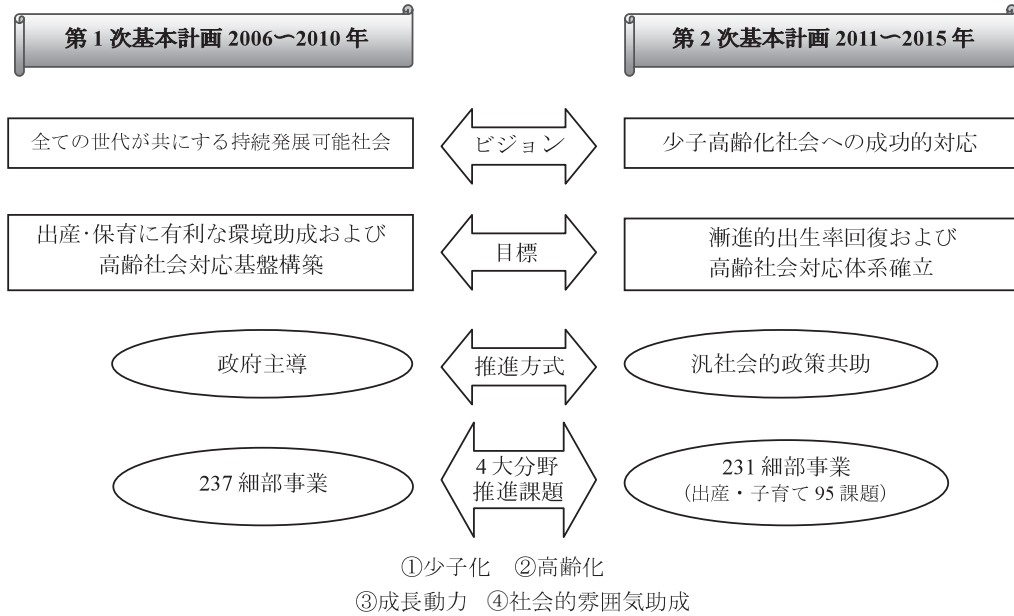
を導入する。なお、2009年6月には、子どもを産みやすい世の中運動本部が出帆し、全国的キャンペーンにより国民の理解を広げている。

#### (2) 基本計画の投資規模

2006年8月には『第1次低出産・高齢社会基本法2006～2010』が、2011年から『第2次低出産・高齢社会基本法2011～2015』が実施されている。図7は第1次基本計画と第2次基本計画の概要に関してまとめたもので、推進課題は①少子化、②高齢化、③成長動力、④社会的雰囲気助成の4大分野に分かれており、第1次基本計画では237事業、第2次基本計画では231の細部事業があり、その中で出産・子育てと関わる事業は95課題である。

少子化政策とかかわって第1次基本計画と第2次基本計画の主な違いは、支援対象が低所得家庭から共働き家庭まで含まれた

図7 低出産・高齢社会基本計画の概要



(出典) 大韓民国政府『第1次低出産高齢社会基本計画2006～2010年(補完版)』、『第2次低出産高齢社会基本計画2011～2015年』より筆者作成。

こと、政策領域も子育て支援中心から仕事・家庭両立支援まで広がったこと、おもな政策が仕事・家庭両立を日常化するとともに出産や子育ての他に結婚の負担も軽くする内容を盛り込んでいることである。

推進方式においても、第1次基本計画のときは政府主導であったが、第2次基本計画では汎社会的政策共助を得、漸進的に出生率を回復し、2016～2030年にはOECD国家平均水準まで出生率を回復するとの目標である。

基本計画の毎年の予算は、国費と地方費が5対5の割合で行なっている。第1次基本計画（2006年～2010年）の5年間の総投資費用は42.2兆ウォン（国費、地方費、基金含む）であり、第2次計画期間中（2011～2015年）の総投資規模は約78.5兆ウォンで推計されており、第1次計画の実際投資規模42.2兆ウォンに比べ79%増である。

### (3) 第1次基本計画の成果と限界

第1次計画の成果としては、幼児保育・教育費支援率が21.9%（2005年）から42.0%（2010年）へと増え、育児休職制度利用率は26.0%（2005年）から50.2%（2010年）へと増加したことを挙げられる。また第1基本計画が実施されて以来、低出産の深刻性に関しての国民意識は非常に高くなった。『低出産高齢化社会国民認識調査』（保健福祉部 2008）によれば、「低出産問題は非常に深刻である」と答えた比率は2008年14.7%から2009年31.5%へと高まった。なお、「深刻である」と答えた場合、「低出産問題が本人の暮らしに影響を与える」と答えた人の割合も2008年12.1%から2009年21.2%へと高まっている。

政府の役割が強化されたにもかかわらず、第1次基本計画の限界として次の問題点が指摘されている。第1に、共働き世帯

に対する政策的需要が高い階層に対する政策的配慮が不足している。第2に、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、少子化分野は保育支援部門に偏重している。第3に、汎国民的参加が求められるが、政府の役割強化にもかかわらず、民間部門の参加が不足しており、企業側の認識改善が必要である。第4に、若年層の実際の結婚・出産の必要性に関してはむしろ悪化している傾向である。

### (4) 第2次基本計画の主な内容

第2次基本計画の低出産政策は出産・育児に有利な環境助成を推進課題とし、全体95課題で、「仕事と家庭の両立日常化」（24課題）、「結婚・出産・育児負担軽減」（46課題）、「児童・青少年の健全な成長環境助成」（25課題）に細分されている。表3は第2次基本計画の少子化対策を課題別に、図8は結婚・妊娠・出産・子育て支援の流れ順にまとめたものである。

## 4. 子育て支援政策

第2次基本計画のなかで、少子化対策としての子育て支援策の主な内容を、仕事と子育ての両立支援策、教育費支援や子どもが多い家庭への支援策、保育サービス支援策の3点に焦点を置き、特に2011年から新たに実行する支援内容を中心にその内容を確認する。

### (1) 仕事と子育ての両立支援対策

第2次基本計画では働く女性の育児負担を軽くするための共働き家庭への支援が強化された。仕事・子育ての両立の支援策として、育児休職制度や産前後休暇制度を改善するとともに、育児期の勤務時間短縮の



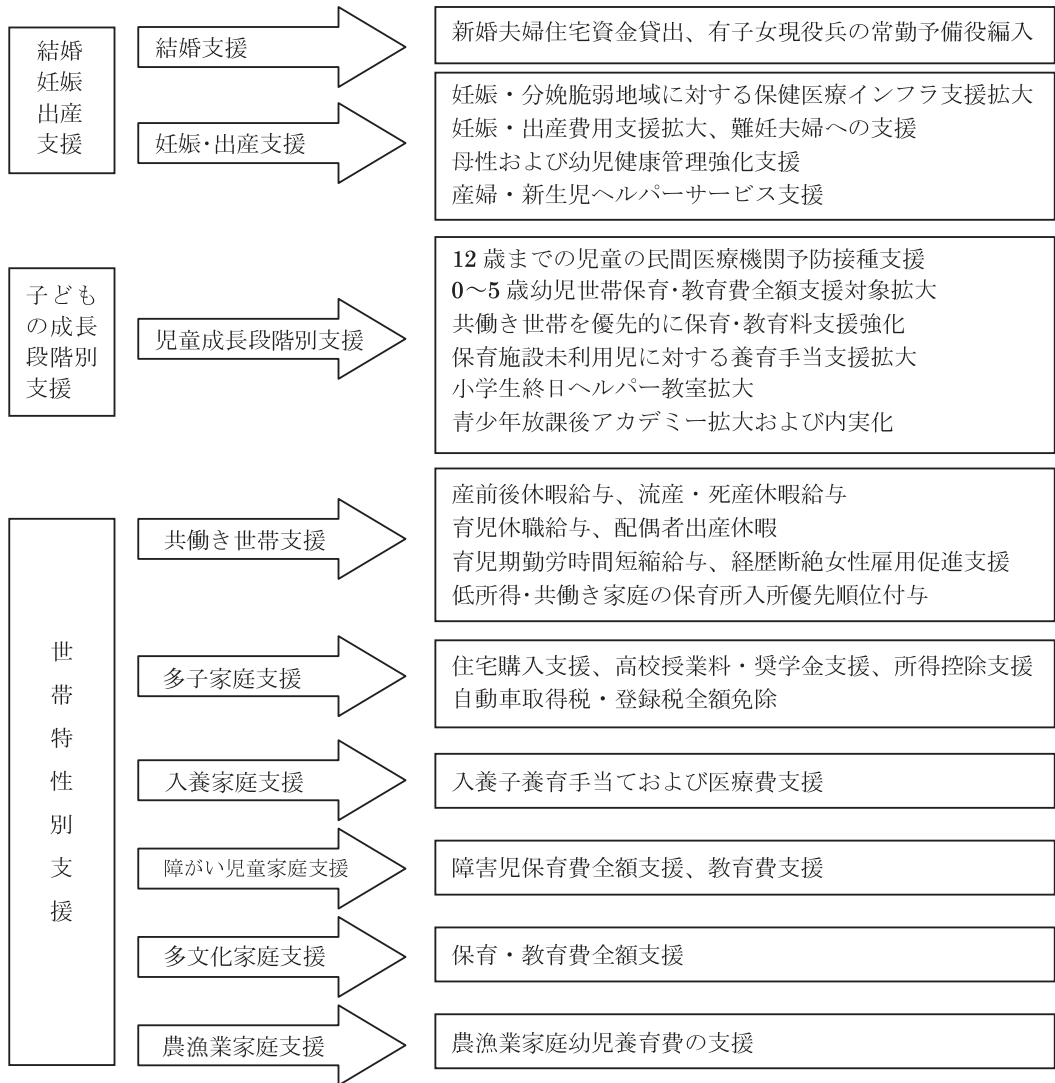
表3 第2次基本計画「出産・育児に有利な環境助成」95課題の内容

分野		26重点課題	2015年期待水準			
			指標	2010年	2015年	
仕事と家庭の両立日常化(24課題)	育児休職制度改善	▶育児休職給与定率制導入および育児休職復帰インセンティブ導入	育児休職利用率	50.2%	65%	
		▶育児期の勤務時間短縮請求権導入				
		▶産前後休暇分割使用許可				
	柔軟な勤労形態促進	▶常時勤労者数算定基準改善				
▶スマートワークセンター <sup>(13)</sup> 導入および拡大		スマートワークセンター設置地域	—	50カ所		
ファミリー・フレンドリー職場・社会環境助成	▶職場保育施設設置義務強制移行導入 ▶公共機関ファミリー・フレンドリー認証推進	職場保育サービス(施設、保育手当など)提供義務移行率	66.2%	88.4%		
		家族親和認証企業数(年間)	20件	70件		
結婚・出産・育児負担軽減(46課題)	家族形成要件助成	▶新婚夫婦住宅資金貸出所得要件緩和				
		▶有子女現役兵の常勤予備役編入				
	妊娠・出産支援拡大	▶分娩脆弱地域の保健医療インフラ支援拡大 ▶難妊夫婦支援拡大	妊娠・分娩脆弱地域	52件	25件	
			子育て費用支援拡大	▶保育・教育費全額支援拡大	保育・教育費支援率(保育・教育費支援児/5歳以下幼児全体)	42%
	▶公務員の多子家庭家長の退職後再雇用					
	▶多子家庭への税制、住宅、学費支援拡大					
	育児支援インフラ拡充	▶保育施設評価認証制改善 ▶公共型・自立型子どもの家導入 ▶保育施設運営機関多様化 ▶ベビーシッター制度化 ▶放課後ヘルプサービスインフラ構築	評価認証率	60.8%	80%	
			放課後ヘルプサービス児童数(小学校ヘルプ+地域児童センター+青少年放課後アカデミー)	22.7万人	22.1万人	
脆弱階層児童支援			▶ドリームスタート事業活性化	脆弱階層児童統合サービス受恵率	5.4%	20%
			安全な保護体系構築	▶性暴力被害児童支援強化 ▶児童保護専門機関拡大(児童虐待予防) ▶Weeプロジェクト(校内暴力予防および被害者保護)	児童安全事故死亡率	5.96人(2008年)
児童政策基盤助成	▶中長期児童政策基本計画樹立					

(出典) 大韓民国政府『第2次低出産高齢社会基本計画2011～2015年』。

(注) 課題内容は、毎年、政策成果評価および政策要件によって変更可能。

図8 政府の結婚・妊娠・出産・子育て支援の流れ



(出典) 大韓民国政府『第2次低出産高齢社会基本計画2011～2015年』、保健福祉部『幸せな我が子』2011年より筆者作成。

(注) 上記の中央部処の少子化政策のほかに、各地域ごとに別途の出産奨励施策がある。

活性化やフレキシブルな勤務時間を拡大して育児機会を拡大し、ファミリー・フレンドリー職場・社会環境を助成する。

(a) 育児休職制度の改善

育児休職制度は2011年1月から、雇用保

険の育児休職給与を月50万ウォンの定額で支給した定額制から育児休職前の通常賃金の40%を支給する定率制へと変更(ただし、最高100万ウォン、最低50万ウォンに設定)する。また、休職期間が長いほど雇用市場復帰率が低い問題があったことから、育児

休職制度の経歴断絶を防ぐ目的に応じるため育児休職復帰インセンティブを導入し、休職給与の一部（15%）は復帰6カ月後に一括支給する。また、2011年から、育児休職期間中の健康保険料の軽減を50%から60%へと拡大するとともに、育児休職制度代替人力支援体系を開発する。

#### (b) 育児期の勤労時間短縮など育児機会拡大

育児期の勤労時間短縮などにより育児機会を拡大する。全日制育児休職は勤労者の所得減少および経歴断絶、企業の代替人力採用負担などで活動度が制限されることを補完するため、仕事をしながら子育てができるように、満6歳以下の子どもがいる勤労者に勤労時間短縮を請求できる権利を与える育児期勤労時間短縮制度が2008年6月に導入され、育児期の勤労者の選択の幅が広がった。この制度により、育児休職代わりに勤労時間を週当たり15～30時間で短縮して、最大1年間使用できる。しかし、制度の導入にもかかわらず、実際の活性化には①事業主に使用可否の裁量を与えているので、事実上利用が困難であること、②育児休職と違って所得減少分に対する補てんが一切なくて利用に負担があるとの限界があった。

第2基本計画では、満6歳就学前の子どもがいる勤労者は勤労時間短縮が請求できる育児期の勤労時間短縮請求権を導入するとともに、その制度を利用する勤労者に育児休職給与の一部を勤労時間短縮比率に従って支給して育児休職制度との均衡を維持することになった。また、勤労時間貯蓄休暇の導入により、延長・夜間・休日勤労を積み立てて、賃金支給代わりに、休暇や育児期などに活用できるようになった。

#### (c) 産前後休暇制度改善

産前後休暇制度により、最初60日間の産前後休暇期間の間、通常賃金をもらうことができ、中小企業は90日間、大企業は30日間、最大月135万ウォンが雇用保険から支給される。また、第2基本計画では、産前後休暇分割使用許可により、妊娠初期安静が必要な場合、妊娠期間中緊急状況発生時、産前後休暇を分割して使用できるよう制度が改善された。配偶者出産休暇も有給化により、有給3日とし、必要であれば5日まで（追加期間は無給）使用できる。

なお、非正規職女性勤労者のための法律も強化され、労使の合意がある場合、育児休職期間分を契約期間から延長することができ、出産前後で契約期間が終わっても出産後1年以内に再就業される場合は補助金が支給される。

#### (d) 柔軟な勤務形態促進

韓国の雇用慣行は、フルタイム中心の長期間勤労であるゆえ、育児期の女性が仕事と育児を両立するのが難しく、企業側も各種制度運営時、短時間勤労者を全日制勤労者と同じく1人で算定して短時間勤労者追加雇用企業に不利に作用していることから、勤務形態、勤務時間、勤務方法、勤務服装、勤務場所の5つの分野において柔軟な労時間や勤務形態が導入される。

#### (e) ファミリー・フレンドリー職場環境・社会的環境助成

ファミリー・フレンドリー企業に対する認識を高め、企業の自発的なファミリー・フレンドリー職場環境助成を誘導する。私企業、公企業、大学、中央行政機関、地方自治団体などを評価対象に認証期間を3年とする家族親和認証制を2008年に導入したが、企業の関心が低くて、認証企業は2008

年14企業、2009年20企業にすぎなかったことから、ファミリー・フレンドリー認証に企業の参加を活性化し、社会環境を助成する。

## (2) 子ども養育費支援対策

### (a) 保育・教育費全額支援対象拡大

韓国の少子化の主な原因は教育費が多くかかるという経済的な理由があることから、第2次基本計画では、保育・教育費用の支援、保育施設未利用児に対する保育手当支援、子どもが多い家庭に対する支援が強化された。

保育・教育費全額支援対象が2011年3月から拡大される。政府は2010年までは所得下位50%以下家庭の保育費・教育費を全額支援してきたが、低出産の主な要因である保育費用の負担を軽減するため、2011年からは所得下位70%以下の家庭まで支援を拡大し、月所得認定額480万ウォン以下（4人世帯基準）家庭の幼児保育料を全額支援する。また共働き世帯の場合は所得認定額を算定する際、夫婦合算所得から25%を差引いたものを認定所得にすることによって支援をさらに拡大する。多文化家族は、所得水準に関係なく保育料を全額支援する。

また、幼児の場合、保育施設利用より家庭内での保育が多く、2歳未満児童施設利用率は43%（2009年）であることから、2011年から保育施設未利用児に対する保育手当支援を拡大し、2011年からは1歳未満は月20万ウォン、2歳未満は月15万ウォン、3歳未満は月10万ウォンを支給する。

### (b) 多子家庭に対する支援拡大

出産を奨励するため、子どもが多い家庭に対する各種優遇処置を実施しているが、その支援をさらに拡大する。2011年以後生まれた第2子からは高校授業料を支援し、

大学生には国家奨学金を優先的に支援する。また、多子家庭の所得控除を拡大し、2人の子どもを養育する家庭は1人当たり所得控除額を50万ウォンから100万ウォンへと拡大し、第3子からは200万ウォンが追加控除される。他にも多子家庭には自動車取得税や登録税が免除されるとともに、住宅購入資金貸出利率が4.7%から4.2%へと引き下げられる。

## (3) 保育サービス支援策

働く女性は増えているが、多様な保育サービスが整っていない、負担も大きいことが低出産の要因のひとつであることから、多様で質の高い保育インフラを拡大する。

まず、職場保育施設に対する支援や法律が強化される。保育に対する企業の責任を強化し、勤労者の保育の負担を軽減するため1971年に職場保育制度が導入されたが、職場保育施設設置義務事業の場合、費用負担、設置基準と不履行に対する制裁がなくて履行率が低かった。2011年からは職場保育施設設置に対する支援を拡大するとともに、職場保育施設設置義務移行の強制法案を導入し、常時女性勤労者300人以上または勤労者500人以上を雇用している事業場の事業主は、職場保育施設の設置が義務付けられ、職場保育施設を設置することができない事業主は保育施設利用有無、または政府保育料支援有無とは関係なく、保育手当を支給することになる。

また、需要不足で民間保育施設が設立されにくい脆弱地域内には国公立保育施設を、農漁業村には小規模保育施設を増やす。なお、民間育児施設のサービスを改善するため、評価認証指標を高度化し、認証参与・維持を誘導するためのインセンティブを提供するとともに、公共型・自立型子どもの家を導入して需要者中心の育児支援



サービスを拡大する。

一方、ニーズに合う保育サービスを提供するため、共働き家庭のための保育サービスを拡大し、幼稚園の終日クラスを増やすとともに、低所得・共働き家庭に入所優先順位を与える。就学児童向けには、地域児童センター、青少年放課後アカデミー、小学生終日ヘルパー教室などを拡大し、オーダーメイド型放課後学校を運営するなど、放課後のヘルプサービスインフラを構築する。

## おわりに

少子高齢化社会とともに、労働力不足や労働年齢の上昇は、将来の韓国の潜在成長率を下落させる恐れがあることから、少子化問題は国の将来がかかっている重要な問題である。人口急増による失業者増大などを恐れ1961年から1995年まで35年間出産抑制策をとっていた韓国政府も、2005年の出生率が1.08人と事実上世界最低水準に落ち込むと、少子化を抑えるため姿勢を一転させ、2005年5月、低出産および高齢化社会基本法を制定し、2005年から低出産・高齢社会対策5カ年計画を実施している。

韓国の少子化現象は、多様な要因の複合的作用の結果であるので、経済的負担緩和、仕事・家庭両立強化、結婚や出産に対する価値観変化への対応などの総合的な政策が必要である。2011年から始まる第2次低出産高齢社会基本計画2011～2015年には、新婚夫婦の住宅負担を減らし若者の結婚を奨励する制度、共働き世帯女性の仕事と育児を支援するための対策、非正規女性労働者の保護対策、教育費支援、職場保育施設設置を活性化する対策など、韓国の少子化の原因を反映した支援策を盛り込んでおり、投資規模も第1次計画に比べ79%増加した39.7兆ウォンを投入し、合計特殊出生率を

2020年には1.6に回復させる目標である。

一方、政府の少子化対策の効果に関して悲観的な見解も多い。まず出産率を高めるためには財源確保が必要であるが、福祉部によれば、国内総生産（GDP）に対しての出産支援の政府支援予算の割合は0.4%に過ぎず、OECD平均2.3%、フランス3.8%、日本1.2%を下回る。韓国の場合、財源が不足していることから、保育費支援などの支援策は低所得層に集中しており、育児休職給与も他の先進国に比べて低く、予算の制約から児童手当は導入されなかった。

少子化対策に成功した先進国の経験も参考にする必要がある。フランスの場合、出産期の女性の労働力率が高いながら、高い合計特殊出生率を示している。年間GDPの4.7%である883億ユーロを出産・保育補助金に投入する財政支援をした結果1994年1.66であった出生率は2008年2.02人（韓国日報 2006）まで高まった。手厚くきめ細かい家族手当や税制上の支援、多様な保育サービス、男女ともに35時間の短い労働時間などがフランスの高い出生率を支えたという評価である（内閣府経済社会総合研究所 2005）。

政府の少子化対策の実施以来、低出産率に対する国民の関心も高まったが、政府が一所懸命にキャンペーンを行っても、政府や地方自治体がまとめた出産奨励金のような、いくつかの給政策の恩恵を受けるため、一生を担保にする出産に乗り出そうとする女性は、多くないようだ（東亜日報 2009a）。また小さい予算規模（対GDP比）から見て、即効性は期待できない。女性らが、なかなか子どもを産まない問題を一挙に解決するのは容易ではない。

注

- (1) 「韓国の少子化対策」 (<http://syousika.seesaa.net>, 2011年9月16日アクセス)。
- (2) 双春年とは旧暦の立春が2度やって来る縁起のいい年のことである。
- (3) 亥年である2007年が600年に約1回といわれ、「黄金の亥年」に生まれた子どもは一生お金に困らないとの俗説からである (朝鮮日報 2006年)。
- (4) 「低出産」 (<http://ko.wikipedia.org/wiki/>, 2012年2月25日アクセス)。
- (5) 日本とドイツはすでに超高齢社会になっているが、日本の場合、高齢化社会1970年、高齢社会1994年、超高齢社会2006年、ドイツはそれぞれ1932年、1972年、2010年である。
- (6) 韓国の人口抑制政策に関しては、春木 (2006: 31-34) が詳しい。
- (7) 韓国では、伝統的に男児を好む性向が強いが、低出産と関連して、男の子を欲しがるため、胎児の性識別のための医療技術の発展とともに、胎児の性鑑別により第3子の男児の出生率が高く墮胎件数も多かった。最近では、男児が欲しいという意識はいまだに根強く残っているが、産む子どもの数が減ってきたことにより、男児・女児にこだわらずに産む傾向も徐々に生まれつつある。
- (8) 国家記録院 (<http://contents.archives.go.kr>, 2011年9月25日アクセス)。
- (9) 国家記録院 (前掲)。
- (10) 1994年9月、カイロで開催された国際人口開発会議 (ICPD) は、人口抑制の考え方に終止符を打つもので、家族規模の縮小と人口増加の原則は抑制ではなく、選択に依存するものであるとの認識が示された。カイロ会議で大きな争点になったのは、各国にまだ残る墮胎 (妊娠中絶) 罪がリプロダクティブ・ライツに矛盾するということ、行動計画の中に明記するかどうかであった (国際連合広報センター、<http://unic.or.jp/index.php>, 2011年9月25日アクセス)。
- (11) 労働力人口は15歳以上であり、統計データでは

性別を「男子」「女子」と表記しているの、本稿では労働力関連データは女性ではなく女子と表記する。

- (12) 通常賃金対休職給与比率は、スウェーデンは80% (390日間) と定額 (90日間)、ノルウェーは100% (29週使用者) と80% (39週使用者) であるが、韓国は40%である (大韓民国政府 2011: 55-56)。
- (13) スマートワークとは、映像会議など情報通信技術 (ICT) を利用して、時間や場所の制約を受けずに業務を遂行する柔軟な勤務形態である。スマートワークセンターとは、勤務者 (公務員または一般企業職員) が自分のもとと勤務地ではない住まいと近い地域で勤めるように環境を提供する遠隔勤務用事務室である。センターには業務に必要なITインフラおよび事務環境が用意されている。

参考文献

〈日本語文献〉

- 厚生労働省、2009、『人口動態統計』。
- 内閣府経済社会総合研究所、2005、「フランスとドイツの家庭生活調査—フランスの出生率はなぜ高いのか—」。
- 春木育美、2006、『現代韓国と女性』、新幹社。
- 裏海善、1995、「日韓女子労働供給のタイムシリーズ分析」日本経済研究センター『日本経済研究』No. 28、185-206。
- 、2011、「少子化の原因と政府政策の韓日比較」、大韓日語日文学会秋季学術大会。

〈韓国語文献〉

- 教育科学技術部・韓国教育開発院、2010、『教育統計年報』。
- 韓国統計庁、1985、1992、2002、2010、『経済活動人口年報』。
- 2005、2010、『将来人口特別推計』。
- 2006、2010、『将来人口推計』。
- 2007、2009、『社会調査』。