

## 特集：韓国の社会保障・急速な少子高齢化の下での制度改革

韓国の少子化の進展と第4次低出産・高齢社会基本計画  
にみる少子化対策

守泉 理恵\*

## 抄 録

本稿では、韓国の少子化の進行とその要因、そして少子化への政策的対応として第4次低出産・高齢社会基本計画の内容を概観した。韓国の少子化対策の中心的な柱は、ワーク・ライフ・バランスの推進と仕事と子育ての両立支援、保育サービスの拡充、男性の家庭進出の促進などで推進を目指す「共働きで子育てができる社会」の構築であり、さらに結婚支援の意味合いも持つ若者の雇用・労働対策、そしてニーズの高い経済的支援（結婚生活開始時の支援、不妊治療費支援、児童手当など各種の家族給付、教育費支援等）である。韓国の第4次計画では、繰り返し、少子化をもたらしている要因を生じさせる「社会構造」の変革の必要性が論じられており、直接的な「出産奨励」だけではなく、「生活の質の向上」により出生率の改善を促すというアプローチへと考え方を転換した。韓国では、急速に結婚・出生行動が変化しており、世代間の価値観の衝突からくる世代間の分断や若い世代の閉塞感は日本以上に深刻である。制度・サービスの拡充といった環境づくりと並んで、人々の意識・価値観の変革を促す施策が、今後の韓国で非常に重要である。

キーワード：少子化、少子化対策、低出産・高齢社会基本計画、出生率、韓国

社会保障研究 2023, vol. 8, no. 2, pp. 119-130.

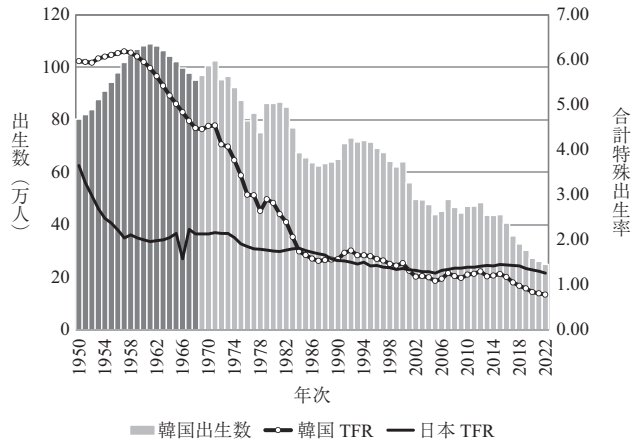
## I はじめに

韓国の少子化が急速に進んでいる。韓国の合計特殊出生率（total fertility rate, TFR）は、1960年の6.00から1987年の1.53まで一気に低下した後、10年ほどは1.6前後で安定的に推移していた。しかし、1990年代末葉から再び低下が始まり、2000年代に入ると日本を下回る水準である1.1～1.2で横ばいに推移した。そして、2016年に1.2を下回る1.17を記録してもう一段の出生率低下が始まっ

た。2018年以降は、TFRは継続して1未満に落ち込み、その後も毎年最低値を更新し続けている。一地域の話ではなく、国レベルでの出生率の動向としては、これは世界的にみても未曾有の事態である。

ここ半世紀ほどの間に韓国の出生率低下は急速に進んだが、韓国は戦後長らく出生抑制策を国策としていた。その考え方が転換されたのは1990年代に入ってからである。そして出生率の引き上げを目指した総合的な少子化対策が策定されるまでにはさらに時間を要し、2000年代半ばに最初の

\* 国立社会保障・人口問題研究所 人口動向研究部第一室長



注：2022年の値は日韓とも概数。

出所：韓国：1950～69年の出生数と合計特殊出生率はWorld Population Prospects 2022の推計値。

1970年以降は韓国統計庁「出生統計」。日本は厚生労働省「人口動態統計」。

図1 韓国の出生数及び日韓の合計特殊出生率の推移：1960～2022年

「低出産・高齢社会基本計画」が策定された。それ以降、韓国では5年ごとに総合的な少子化対策が策定・実施されている。最新の低出産・高齢社会基本計画は2020年12月に策定された第4次計画である。

本稿では、韓国の少子化の現状と要因、および少子化への対応策として実施されている第4次低出産・高齢社会基本計画（以下、「第4次計画」）についてまとめ、韓国における少子化対策の今後の課題について考察する。韓国の特徴をとらえるために、適宜日本との比較を交えながら論をすすめる。

## II 韓国の少子化の進展とその要因

### 1 韓国の少子化の進展

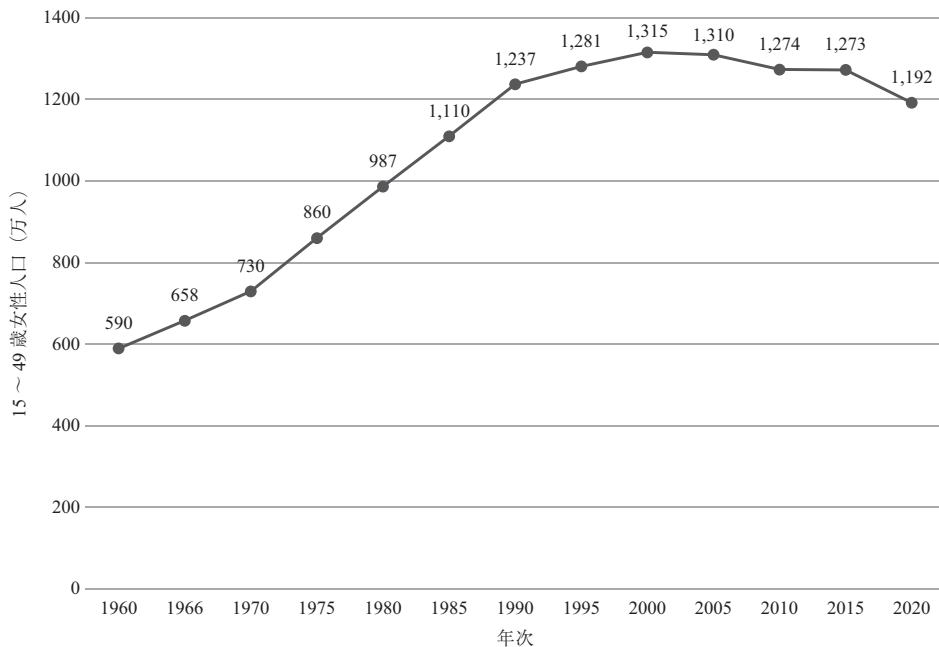
本節では、韓国の少子化の進展について、人口学的指標の変化から概観する。

第2次世界大戦後の韓国では、続いて起こった朝鮮戦争（1950～53年）を経て、1955～64年までベビーブームが発生した（Lee 2021）。韓国統計庁では、1970年以降について出生数とTFRを公表しており、それ以前のデータは示していないため、1950～69年のデータを2022年国連推計

（United Nations 2022）より補完し、グラフ化したのが図1である。ベビーブーム期にはTFRが5～6という高水準で、1960年前後は出生数も100万人を超えていた。しかしベビーブーム期の後、出生率は急速に低下し、1966年に5を下回り、1974年に4を下回り、そのわずか3年後の1977年には3を下回る水準に達した。そして1984年には2を下回って1.74となった。1987年に1.53に到達したのち、1990年代前半にかけて反転上昇が見られたものの、1998年には1.5を下回る水準へと再び低下を始めた。2001年に日本のTFRを下回る1.31となり、2002年に1.18へと大幅に低下した後は、しばらく1.2近傍での横ばい状態が続いた。しかし、2015年以降はもう一段の低下が始まり、2018年に1を下回って0.98を記録すると、2019年に0.92、2020年に0.84、2021年に0.81、2022年に0.78（概数）と1を下回る水準が続いている。

### 2 韓国の少子化の要因

「少子化」は、人口学的に言えば、人口置換水準出生率（次世代も同規模の人口を維持するTFR水準）を長期に下回る状態とされる。韓国のTFRが人口置換水準を下回ったのは1980年代半ばであるが、それまでのTFR低下は夫婦の子ども数の減少



出所：韓国統計庁「人口調査」。

図2 韓国の再生産年齢女性人口（15～49歳）の推移：1960～2020年

（結婚出生力の低下）が主因であった（Lee 2009）。少子化のフェーズに突入した1990年代以降は、未婚化・晩婚化といった結婚行動の変化がTFR低下の主因となったが、2000年以降は結婚行動と夫婦の出生行動の両方が低下に寄与するようになっている（Lee 2009；Yoo and Sobotka 2018）。韓国政府は、出生率低下の背景となっている人口学的要因は「出産可能年齢の女性人口減少」「婚姻率の持続的下落、晩婚化」「既婚女性の平均出生子ども数減少、無子割合の上昇」の3つであると分析している（韓国政府 2020）。

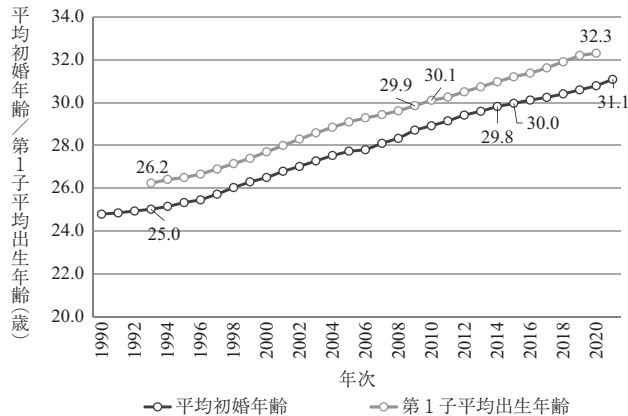
図2は韓国の再生産年齢（15～49歳）の女性人口の推移を示している。2000年前後にピークを迎えて以降、韓国の15～49歳女性人口は緩やかに減少している。再生産可能年齢の女性人口が減少すれば、よほど劇的な出生率の改善でもない限り、出生数の減少を食い止めることは困難になる。韓国では今後、2000年以降に生まれた少子化世代が次々と再生産年齢層に入ってくるため、この女性人口の減少という要因が出生数の減少に寄与する

度合いはますます大きくなるだろう。

2番目の人口学的要因として挙げられている「未婚化・晩婚化」は、第1子平均出生年齢の上昇を意味する「晩産化」にも直結している。図3は韓国の妻の平均初婚年齢と、第1子平均出生年齢の推移を示したもののだが、1990年代初頭から現在までの間に両指標とも6歳あまり上昇し、2010年代には30歳台に突入した。

この晩婚化・晩産化の進行速度は日本と比べて非常に早い。日本では、妻の平均初婚年齢が2020年の29.4歳より6歳若かったのは1950年の23.0歳であり、6歳上昇するのに70年かかっている。しかし韓国では、1990年の平均初婚年齢24.8歳から、2020年の同30.8歳へと30年で6歳上昇した。これは、韓国ではほんの世代ほどで急速に結婚行動が変わったことを意味する。

この「結婚・出産の先送り」という行動の広がりは、韓国のみならず、先進諸国の出生率低下を引き起こした要因として大きな位置を占める（Kohler et al. 2002）。結婚の先送りによる晩婚化



出所：国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」、韓国統計庁「出生統計」。

図3 韓国の妻の平均初婚年齢・第1子平均出生年齢の推移：1990～2021年

は、カップルの再生産可能な結婚期間を短縮し、妊孕力の低下によるカップルの出生数減少リスクを高める。さらに、「無期限の先送り」(Berrington 2004) となって結婚や出産の機会を逸失する人々も増えており、「先送り行動」は無子割合を大きく上昇させる要因にもなっている。

Yoo and Sobotka (2018) は、韓国の出生率低下に、先送り行動の広がりによって生じる「テンポ効果」が強く影響していることを定量的に明らかにした上で、近年はテンポ効果が弱まり、第1子・第2子の出生率が低下していることを指摘した。これは韓国社会において皆産・二人っ子規範がくずれたと示すと論じている。また、韓国のコーホート完結出生子ども数について分析した Shin (2019) では、韓国女性の生涯無子割合は1960年代生まれから徐々に上昇し、1971-1975年生まれで16.3%となったことを明らかにしている。日本では、同コーホートの女性の生涯無子割合は3割弱に達している(守泉 2019a)、それと比較すれば韓国の無子割合はまだ低水準だが、その下の世代で急速に結婚・出生の先送りが進んでいるため、近い将来に日本の無子水準に並ぶか、それを上回る状態になる可能性もあると考えられる。

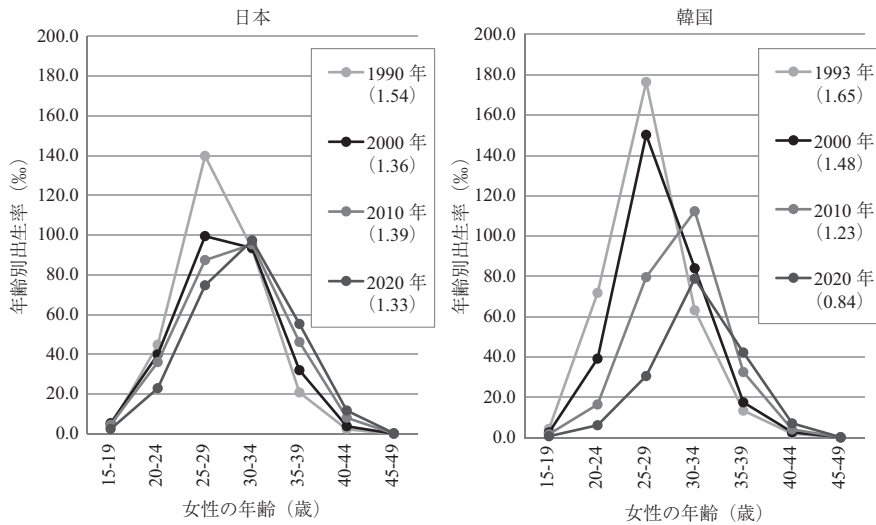
1990年から10年ごとに年齢別出生率の変化を見ると(図4)、日本は2000年以降、30～34歳をピー

クとして20歳代の出生率低下と30歳代後半の出生率上昇という形で晩産型へのシフトが進み、定着した。山の高さはここ20年ほどでほぼ同じであり、その下の面積つまりTFRは2000年、2010年、2020年とも1.3台でそれほど違いはない。一方、韓国はこの30年間に山の高さが大きく低下し、年齢別では特に20代の出生率が大幅に低下してきた。韓国では20代での出産が相当程度先送りされ、これが日本よりかなり低いTFRを記録している主な要因となっている。一方、30歳代の韓国の年齢別出生率は小幅な上昇にとどまっている。韓国では、若い年齢で先送りした出産が高年齢になっても十分に取り戻されていない状況であることがうかがえる。また、2000年には25～29歳の出生率がピークであったが、2010年には30～34歳が年齢別出生率のピークとなっており、晩産化も進んでいる。

では、こうした人口学的指標の変化をもたらした社会経済的要因については、どのようなことが指摘されているだろうか。第4次計画の「低出生の原因分析」のセクションでは、次の通り、少子化の社会経済要因を5項目、文化・価値観要因を2項目挙げている(韓国政府 2020)。

<少子化の社会経済要因>

①労働市場の格差と不安定な雇用の増加、②教育における競争の激化、③結婚・出産の実現を妨げ



注：凡例のカッコ内数値はその年次のTFR。

出所：国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」、韓国統計庁「出生統計」。

図4 韓国と日本の年齢別出生率の推移：1990～2020年

る高い住宅価格，④性差別的な労働市場，仕事と家庭の両立の困難，⑤保育サービスの不足  
 <少子化の文化・価値観要因>

①伝統的・硬直的な家族規範・制度の存続，②若年層の意識と態度の変化

韓国の少子化について論じた先行研究でも，労働市場の格差・不安定雇用の増加や男女不平等，教育競争の激化とそのコスト負担の重さ，住宅価格高騰による若い世代の住宅取得の困難化，韓国社会での根強い性別役割分業意識，それによる特に女性での仕事と家庭の両立困難，良質な保育サービスの不足といった要因が指摘されている（金・張 2007；鈴木 2009；Lee 2009；裴 2012；韓・相馬 2016；相馬 2016；曹 2017；Seo 2019；春木 2020；Lim 2021；笹野 2023）。それらを含めたより大きな枠組みでの議論として，ポスト近代の社会経済変動は「儒教的家族パターン」を持つ韓国社会で深刻な葛藤を生み出し，極低出生力に導いたという文化的決定論も提示されている（鈴木 2016；Cheng 2020）。

### Ⅲ 韓国の少子化対策の展開

#### 1 韓国の人口政策の変遷

韓国の人口政策は，1960年代から1990年代前半まで，出生抑制を意図した政策が行われていた。合計特殊出生率や人口増加率を引き下げるという目標のもと，経済開発計画プログラムの一つと位置づけた家族計画事業を国家施策として広く実施し，1980年代には人口置換水準を下回る水準まで出生率を低下させることに成功した（Lee 2009；松江 2009；鈴木 2019；曹 2022）。

1990年代に入ると，すでにTFRは人口置き換え水準を大きく下回る1.5の水準となっており，政府は1996年に出生抑制政策を廃し，「人口資質向上」をめざすことを決定した（曹 2022）。しかし，1997年の経済危機によりしばらく人口問題に目が向けられることはなく，また，環境保護論者や出生力への政府介入を望まなかったフェミニストの反対もあり，政策の進展は見られなかった（鈴木 2019）。

2000年代に入ると，TFR1.5近傍のレベルから「もう一段の低下」の傾向が明らかになり，2002年

の値が1.17であることが判明すると再び出生力低下が社会の注目を集め、政府は本格的に少子化対策の策定に着手した。2005年に「低出産・高齢社会基本法」が成立・制定され、大統領直属の「低出産・高齢社会委員会」が設置された。法律では5年ごとに基本計画を策定することが定められ、2006～2010年に第1次計画、2011～2015年に第2次計画、2016～2020年に第3次計画が策定・実施された。第1次計画においては、第3次計画までにOECD諸国の平均水準を目安とした出生率回復と、少子高齢社会に適応した社会システムの確立を目指すという見通しが示されていた( Lee 2009)。

本稿では第1次～第3次計画の内容の詳細については扱わないが、第1次計画については金・張(2007)、鈴木(2009)、Lee(2009)、裴(2012)、第2次計画については韓・相馬(2016)、第3次計画については相馬(2016)で詳細に論じられている。

## 2 第1次～第3次基本計画の成果と限界

第4次計画では、第1次～第3次計画を実施してきた過去15年を振り返り、その評価できる点と限界を分析している(韓国政府 2020)。ここで見出された限界を「次の計画への政策的示唆」ととらえ、第4次計画の推進方向に反映させた。

過去15年間の政策実施について評価できる点として、妊娠・出産、保育の経済的支援や、育児休業などの両立支援など、夫婦の出産の奨励と子育てコストの軽減に重点的に取り組んできた結果、TFRの急激な下落を防ぐ効果があったことを指摘した。一方で、限界としては、①家族関係の財政支出規模が小さく(対GDP比1.5%程度)、子育て支援に不十分な点が残っている、②仕事と家庭の両立支援が遅れており、育児休業制度の利用率が低く(特に男性)、育休制度を利用できない層があり、育休給付金の所得代替率も低いままである、③出産・子育ての経済的支援策が多く、そもそもそれらの負担をもたらしている社会構造要因の改善が不十分である、という3点を挙げた。

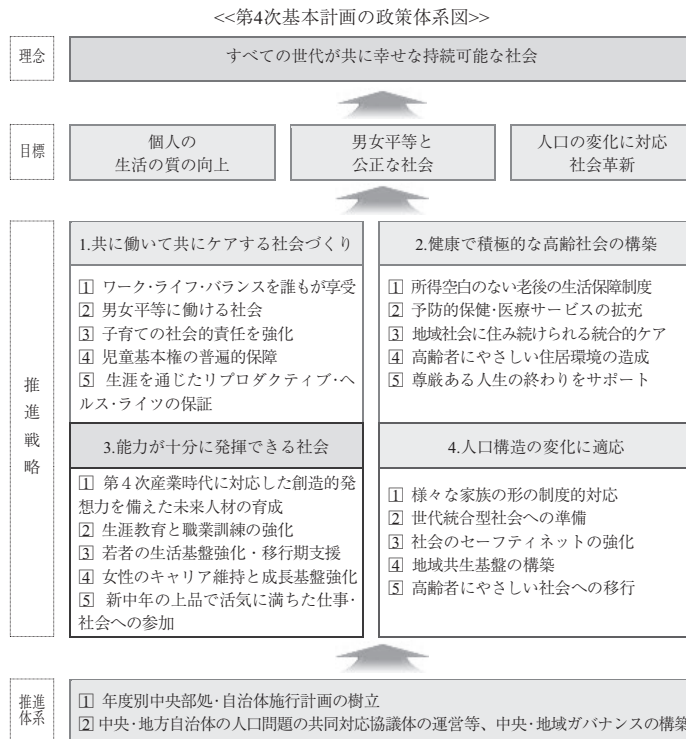
こうした限界点を踏まえ、第4次計画は、基本的視点を労働力・生産性の観点に基づいた「国家発

展戦略」から、「個人の生活の質の向上戦略」に転換し、家族政策への財政投資引き上げ(対GDP比でOECD平均の2.4%を目標)と社会構造の変革を目指すこととした。個々人がライフコース上のさまざまな時点で結婚・出産・子育てにかかわる支援を受けられると同時に、マクロの視点での住宅問題、雇用・労働問題、教育問題、ジェンダー平等問題といった社会の構造的問題を排除しているという考え方である。第1次・2次計画では1.6、第3次計画では1.5というTFRの目標値を設定していたが、第4次計画では具体的な目標値は掲げなかった。

## IV 第4次低出産・高齢社会基本計画の全体像と施策概要

韓国の第4次計画の政策体系図は、図5の通りである(韓国政府 2020)。韓国の低出産・高齢社会基本計画は、その名から分かる通り、日本でいえば少子化対策と高齢化対策の両方を扱い、さらに少子高齢化という人口構造の変化に対する社会的適応策までを一つにまとめた形になっている。本計画は2005年制定の低出産・高齢社会基本法に基づいて策定されており、大統領が委員長を務める低出産・高齢社会委員会が策定した。

計画決定までの大まかな流れは、研究者が中心となって課題の抽出や試案作りを行い、関係省庁の認識する課題との調整や、国民からの意見の聴取(公聴会や討論会等)を経た上で案が取りまとめられ、最終的に決定されるというものである。決定プロセスに係る組織として、計画の方針の確定と最終審議を行う低出産・高齢社会委員会(委員長(大統領)と7省庁長官、民間委員17名で構成)の下に、基本計画の試案を用意し、意見調整を行う「政策運営委員会」(委員長と6省庁次官、民間委員29名で構成)があり、さらにその下部組織として基本計画策定に際しての課題抽出を行う7つの「分科委員会」(民間委員で構成)がある。分科委員会は、第4次計画の際は、未来企画、世代間共感、ワーク・ライフ・バランス、男女共同参画・労働権、家族の多様性、子育て、地域共生の



出所：韓国政府（2020）38ページ。

図5 韓国の第4次低出産・高齢社会基本計画の政策体系図

7つが設置された。

本節では、第4次計画で推進戦略として挙げられている4つの柱のうち、少子化対策の意味合いが強い部分を取り上げ、内容を概観する。

### 1 推進戦略1「共に働いて共にケアする社会づくり」

推進戦略の1として挙げられているこのセクションは、日本の少子化対策と重なる部分が多く、「低出産対策」の主要部分を成す。韓国では「共働き、共育て」の社会を築くことが目指されている。

このセクションでは、図5にある通り、5つの政策領域が示されている。各領域に含まれる主な施策内容は表1にまとめた。①の領域には仕事と家庭の両立支援、②にはジェンダー平等な雇用・労働環境への改善、③には保育サービスの拡充、④には子どもが育つ家庭環境の向上、⑤には性の健

康確保と安全な妊娠・出産の環境づくり、不妊治療支援についての施策が並ぶ。共働き社会の推進に向け、育児休業の拡充や長時間労働の是正によって仕事と家庭の両立支援を充実させていくとともに、ジェンダー差別的な労働市場を改善して女性の就業環境を改善する。働く間安心して子どもを預けることができるよう、保育サービスを拡充する。また、子どもが育つ家庭において、経済的格差が広がらないよう経済的支援、住宅支援を行うとともに、子どもの健全育成のセーフティネットを広げる。そして生涯を通じた性と生殖に関する健康を保証し、不妊治療の支援も行っていく。

全体として、日本と共通の政策志向と施策展開が見られる。育児休業制度の適用対象の拡大や、男性の育休取得をはじめとした家庭進出の後押しが課題となっているところも同じである。日本では行われていない乳児手当（在宅育児家庭への支

表1 推進戦略1「共に働いて共にケアする社会づくり」

①誰もが享受するワークライフバランス
<ul style="list-style-type: none"> <li>・仕事と子育ての両立支援：育児休業制度の適用対象の拡大（自営業者や雇用によらない働き方の者などすべての就業者に拡大）</li> <li>・父親の育児取得促進（両親とも取得）と労働者の育児制度利用率の引き上げ（育児給付金引き上げ、中小企業の代替要員確保支援、育児取得文化定着に向けたキャンペーン展開、企業の育児取得率情報の公開等）</li> <li>・子育て期の労働時間短縮制度の改善と利用率引き上げ（利用啓発、中小企業支援等）</li> <li>・男性のケア権利の確保（男女とも子育てを行う社会的雰囲気醸成、「100人の父親コミュニティ」などネットワーク形成等）</li> <li>・妊娠・出産した労働者の保護の拡大（妊娠中の育児休業適用、産前産後休暇の適用対象者の拡大等）</li> <li>・ライフサイクルに応じて労働時間を短縮できる環境づくり（労働時間短縮請求権の理由拡大（妊娠・子育てだけでなく介護、本人の健康、引退準備、学業に拡大）</li> <li>・長時間労働の解消と休息の権利の確保（週52時間労働の定着促進、年次有給休暇の取得促進）</li> <li>・テレワーク等の業務環境のデジタル化支援、労働時間と場所を選択できる柔軟な働き方の普及</li> <li>・ワーク・ライフ・バランスの定着に向けた社会的雰囲気醸成（ワーク・ライフ・バランス地域推進団の展開、ファミリーフレンドリー企業の認証制度とそれを取得した企業への経済的・労務管理上のインセンティブの付与）</li> </ul>
②男女平等に働ける社会
<ul style="list-style-type: none"> <li>・公正な採用が行われる環境づくり（募集・採用での性差別監視強化、性差別匿名申告制度の活用、企業の採用・職員・賃金にかかわる性別統計情報の公示項目拡大、アファーマティブ・アクションの拡大等）</li> <li>・雇用の性差別・セクハラ被害の防止・救済の強化（労働委員会内救済手続きの新設、性差別処遇に対する金銭的懲罰導入、セクハラ被害者の相談・支援体制強化、性差別文化の改善等）</li> <li>・女性が就くことが多いケア労働者の保護・処遇改善（家事サービス従事者の保護、社会福祉施設従事者の低賃金・長時間労働の改善等）</li> </ul>
③児童ケアの社会的責任の強化
<ul style="list-style-type: none"> <li>・保育園・幼稚園の公立施設の量と利用率の拡充、国公立保育園の機能強化（地域の子育て拠点化、12時間開所、延長保育等の多様なサービス展開）、信頼できる保育・教育サービス提供</li> <li>・保育サービスの質の向上（担当児童数基準の引き下げ、地域格差の解消、低所得層の利用支援等）</li> <li>・乳児期の時間制保育の拡大、保育人材の能力強化、子育て総合支援センターの拡充と専門人材の配置、共同育児の場の拡大等）</li> <li>・初等教育の改革（柔軟・創造的な教育環境づくり、基礎学力支援の拡大、幼小連携など就学期の適応支援等）</li> <li>・終日ケア（学童保育等）の供給増加、ニーズに合わせたサービス提供、人材育成強化</li> <li>・子どもの保育サービス運用の体系化と基盤づくり（中央と地方の情報共有・連携強化、総合計画の策定、評価システムの構築、子どもを中心とした各種統計作成等）</li> </ul>
④子どもの権利の普遍的保障
<ul style="list-style-type: none"> <li>・子育て家庭の所得保障と生活支援の強化（乳児手当導入、出産費用支援の引き上げ、支給年齢引き上げなど児童手当改編検討、低所得・多子世帯の教育費支援）</li> <li>・新婚夫婦・子育て家庭（特に多子家庭）の住宅支援の拡充（公共住宅の供給、購入費支援、公共住宅の居住可能年数の延長等）</li> <li>・子どもの発達支援（出生届の迅速化、子どもの健康・医療支援、子どもの遊ぶ権利の保障等）</li> <li>・子どものセーフティネットの強化（児童虐待防止・対応システム強化、社会的養護の拡充、要支援児童の相談・保護・医療・自立支援、中退対策等）</li> </ul>
⑤生涯を通じたりプロダクティブヘルス・ライツの保障
<ul style="list-style-type: none"> <li>・包括的なりプロダクティブヘルス・ライツ保障のための基本計画策定</li> <li>・性教育の拡充</li> <li>・性暴力からの保護（デジタル性犯罪防止策の強化、被害者支援の拡充、非同意姦淫罪の法制化検討等）</li> <li>・生涯を通じたりプロダクティブヘルスの管理（母子保健法改正、性・生殖に関する情報・相談サービス提供、避妊・妊娠・中絶への社会的支援強化、HPVワクチン接種対象を男性に拡大、生殖機能に悪影響を与える有害物質の調査・暴露の最小化、月経への社会的理解の促進と生理用品の質向上・低所得者への支給継続等）</li> <li>・健康で安全な妊娠・出産の環境づくり（妊娠前の健康管理サービス、ハイリスク妊婦への医療支援、母子健康管理・発達相談、専門人材の家庭訪問などアウトリーチ支援、女性障害者の妊娠・出産支援、若年妊婦への医療費支援拡大、結婚移民者の妊娠・出産・子育て支援）</li> <li>・不妊支援の強化（施術の安全性向上（胚移植数制限等）、不妊治療を受けた女性や生まれた子どもの健康情報提供、不妊カップルの相談支援強化、仕事と不妊治療の両立支援（不妊治療休暇の拡大）等）</li> <li>・医療サービスのアクセス可能性の引き上げ（分娩施設脆弱地域に産婦人科設置・運営支援、妊婦在宅利用モデル事業など安全な出産環境づくり等）</li> </ul>

援）の導入や、新規公共住宅の供給拡大といった項目もみられる。

## 2 推進戦略3「すべての能力が十分に発揮できる社会」

この領域には、教育改革と教育格差の緩和、生

涯教育や職業訓練の拡充、若者の自立・経済的安定支援、女性の就業継続支援、新中年（50歳代の人々を指す）の就業促進が含まれる。少子化と関わりが深いのは、人材育成支援（教育政策）、若者の自立支援、女性の就業継続支援の部分であり、それらの施策内容を示したのが表2である。韓国



表2 推進戦略3「すべての能力が十分に発揮できる社会」  
(教育、若者支援、女性の就業継続支援部分を抜粋)

①未来社会に対応した創造的人材の育成
<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育の公的支援の拡大と教育格差の緩和(教育費支援の拡充、高校改革(特殊高校の一般高校転換、大学入試改革(学籍簿記載事項削減、自己紹介廃止、高校情報のブラインド化等)など)</li> <li>・未来社会に適応した教育改革(高校学点制の推進、K-エデュ統合プラットフォームの構築、個別ニーズに対応した教育の実現、教員研修の強化、安全な学校空間の構築等)</li> <li>・高卒就職の活性化(進路相談の強化、良質な高卒向け雇用の開拓、高卒者雇用企業への経済的支援等)</li> <li>・企業ニーズに応じた大学教育課程の運営と就職支援(大学・企業が連携した共同教育課程の開発、早期学位取得と就職可能なコースの導入等)</li> </ul>
②若者の生活基盤強化・移行期支援
<ul style="list-style-type: none"> <li>・未来(第4次産業社会)を見据えたデジタル人材の育成(K-Digital Training、AI教育の推進、韓国型ギャップイヤーの活性化等)</li> <li>・若者の雇用支援(若者を正規職として雇用了した中小企業に支援金支給、求職活動への支援、起業支援、若者フレンドリーな職場文化の醸成等)</li> <li>・若者の居住安定(若年層向け住宅(青年幸福住宅)や優良立地物件の買取り、チョンセ賃貸住宅などさまざまな公共賃貸住宅の供給増加、家賃支援等)</li> <li>・若者の資産形成の支援(中小企業労働者の長期勤続支援、青年貯蓄口座の拡充、未就業者や学生の借入れにくさの解消とローン返済負担の軽減、金融教育の推進等)</li> <li>・若者の政策決定の場への参加や社会参加の拡大(政府委員会への若者の参加、政策情報の提供と学習できる場所・システムの構築等)</li> </ul>
③女性の就業継続支援と成長基盤の強化
<ul style="list-style-type: none"> <li>・就業中断予防サービスの拡大(女性再就職支援センターでのキャリア中断予防プログラム、在職女性、若年女性への専門相談の強化、女性が働きやすい企業文化の醸成、経歴断絶女性法を再就職支援から就業継続支援に再設計して改正推進等)</li> <li>・就業中断女性の再就職支援(専門技術や有望職種の職業訓練の拡大、女性再就職支援センターでのニーズに応じた就業支援等)</li> <li>・就業中断女性を雇用了した企業、インターンシップ機会を提供した起業への経済的支援(税額控除や支援金)</li> <li>・就業中断女性の起業支援強化</li> </ul>

において、教育コストの重さや若者の経済的自立困難は少子化の主な要因と見られており、多くの対応策が列挙されている。また、日本と同様に結婚・出産を通じて退職し家庭に入る女性が多いことから、キャリアを中断した女性への支援も大きな柱となっている。

韓国では、日本以上に教育競争が激しく、学費のみならず私教育費(塾代など)の負担の重さ、激しい受験競争に巻き込まれている子ども自身の心身の負担の大きさなどが問題となっている(金・裴 2020; 金 2019)。日本の少子化対策と比べて、第4次計画では教育改革について多くの施策を挙げており、教育が少子化の大きな要因であるという認識が強いことがうかがえる。ただ、教育負担の軽減は、単に学費軽減など経済的支援を強化すればよいという単純な話ではない。公教育に対する信頼性の醸成、大学入試のあり方の改革、学歴・学校歴が重視される就職市場の改革といった社会構造や人々の意識の変革がつながりあって初めて親の強迫的な教育投資熱を引き下げることができる。教育は、日本と同様、少子化の流れを変える重要な政策分野である一方で、ミク

ロ的な各家庭の経済的・精神的負担を軽減すると同時に、時間がかかる社会構造改革が必須であるという意味で、政策的対応が困難な分野であるともいえる。

## V まとめと議論

本稿では、韓国の少子化の進行とその要因、そして少子化への政策的対応として第4次低出産・高齢社会基本計画の内容を概観した。第4次計画は2020年策定であり、その後の最新の少子化関連施策の展開については、本号掲載の金(2023)を参照されたい。

韓国の少子化対策の中心的な柱は、ワーク・ライフ・バランスの推進と仕事と子育ての両立支援、保育サービスの拡充、男性の家庭進出の促進などで推進を目指す「共働きで子育てができる社会」の構築、結婚支援の意味合いも持つ若者の雇用・労働対策、そしてニーズの高い経済的支援(結婚生活開始時の支援、不妊治療費支援、児童手当など各種の家族給付、教育費支援等)である。韓国が出生促進的な政策を打ち出し、その総合的

な対策に踏み出したのは2005年であり、それから15年余りの間に急速に支援を整備・拡充してきたが、とくに、児童手当の創設、保育の無償化、高校教育の義務化、不妊治療の保険適用など経済的支援を中心に財政支出を拡大してきた。しかし、2023年3月に、7年ぶりに大統領出席のもと開催された低出産・高齢社会委員会では、これまで280兆ウォン（日本円で約28兆円）もの予算を使って少子化対策を行ってきたにもかかわらず、成果が出なかったことが指摘され、少子化の流れを変える難しさが改めて浮き彫りになった。2022年5月に発足した尹政権では、前政権で策定された第4次計画の補完計画の策定を目指しており、保育サービスの拡充、仕事と家庭の両立支援、住宅支援、養育・教育費の軽減、妊娠・出産・不妊治療・乳幼児医療費等の支援という5つの主要課題を中心に、新たに政策を検討することを明らかにした（低出産・高齢社会委員会 2023）。

韓国の第4次計画では、繰り返し、少子化をもたらしている要因を生じさせる「社会構造」の変革の必要性が論じられている。韓国が「共働きで子育てができる社会」を目指していくならば、これは性別役割分業意識に基づいたさまざまな社会制度、雇用・労働環境、家庭環境の変革を指すものである。また、少子化の主要な背景要因の1つである「エリート教育競争」をもたらしている学歴社会と就職競争を是正していくことも必要となる。個々の「少子化をもたらしている要因」へのミクロレベルでの対応施策は整えてきたものの、社会構造が変わらなければ、それらの施策は利用されにくく、実効性が発揮されないリスクが高まる。しかし、当然のことながら、これらは短期間で変えることは難しい課題である。

「出産奨励ではなく、低出産に繋がった社会構造の「原因」に集中して、その原因を解消することにより、全体的な生活の質の向上を追求する」（韓国政府 2020）という視点は、「出産奨励」という考え方を前面に出すのではなく、「生活の質の向上」を行うことで、副次的に出生率を改善するという考え方へと転換したととらえることができ、非常に重要である。出生率の低下は公的領域

と私的領域のジェンダー平等度の格差や、伝統的価値観に根差した社会構造とポスト近代の社会経済変化の確執から生じている面も大きいため、今回の考え方の転換は、出生率自体を目標とするよりも「暮らしやすい社会」「将来不安の軽減」といった視点で政策展開することで、結局は出生率の低下を食い止め、反転上昇につながるという考え方を鮮明にしたといえる。こうしたアプローチは定量的な評価指標を設けにくいという難点もあるが、第3次計画まで掲げていたような毎年の出生率で政策評価を行うことにも危うさはある。毎年の出生率の動向は、人々（特に若い世代）の将来への希望の持ちやすさや暮らしやすさへの評価が表れたものの一つといえるだろうが、一方で、ふだん目にするTFRのような期間指標は、結婚・出産の先送り行動によるテンポ効果の影響や、突発的な事象の影響などを受けて見かけ上の変化を起ししやすい。人々が生涯にもった子ども数の水準は期間指標ではなくコーホートの観点から結果がわかるものであり、政策の結果としての出生率の動向を見るなら、中長期的に見る必要がある。よって、期間TFRだけで5年程度の短期間の政策評価をしてしまうことは注意が必要だ。

少子化対策に含まれる各施策については、どれもその対策自体は出生率の動向とは関係なく重要なものである。個々の政策において目標の設定と達成を粘り強く積み重ねることで、結婚・妊娠・出産・子育てがしやすい社会になり、副次的に少子化の流れが変わるという考え方にに基づき、長期的視点で政策展開を行うことが重要だといえるだろう。

韓国では、日本よりも急速なスピードで短期間に結婚・出生行動が激変しており、世代間の価値観の衝突からくる世代間の分断や若い世代の閉塞感も日本以上に深刻とみられる。日本にも共通していることであるが、法律、制度、サービスの新設・改正や拡充、施設数の拡大といった環境づくりと並んで、人々の意識・価値観の変革、特にこれから結婚・出産をしていく若い世代の価値観を尊重する方向へと変革を促す施策が、今後の韓国で非常に重要であると考えられる。

## 付記

本研究は、令和2～4年度 厚生労働行政推進調査事業費補助金（地球規模保健課題解決推進のための行政施策に関する研究事業）「日中韓における少子高齢化の実態と対応に関する研究」（課題番号20BA2001）（研究代表者：林玲子）による助成を受けた。

## 参考文献

（日本語・英語）

- 韓松花・相馬直子（2016）「韓国の少子化対策」『季刊家計経済研究』109, pp.54-74。
- 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』160, pp.111-129。
- 金鉉哲・裴智恵（2020）「韓国における超少子化現象と教育問題」『家族社会学研究』32（2）, pp.173-186。
- 金敬哲（2019）『韓国 行き過ぎた資本主義：「無限競争社会」の苦悩』講談社現代新書。
- 金淵明（2023）「韓国の少子高齢化対策—20年の成果と展望—」『社会保障研究』8（2）, pp.92-103。
- 笹野美佐恵（2023）「韓国社会におけるジェンダー革命と少子化—世界最低出生率の背後で何が起きているのか—」『人口問題研究』79（2）, pp.107-132。
- 鈴木透（2009）「韓国の極低出生力とセロマジブラン」『人口問題研究』65（4）, pp.8-28。
- （2016）「東アジアの低出産・高齢化とその影響」『人口問題研究』72（3）, pp.167-184。
- （2019）「韓国・台湾の人口政策」比較家族史学会監修、小島宏・廣嶋清志編『人口政策の比較史—せめぎあう家族と行政（家族研究の最前線④）』日本経済評論社。
- 曹成虎（2017）「韓国の家族およびジェンダー役割の変化と現状」『家族社会学研究』29（2）, pp.180-188。
- （2022）「韓国における人口の現状と政策の流れ」厚生労働行政推進調査事業費補助金『日中韓における少子高齢化の実態と対応に関する研究』（研究代表者：林玲子）令和3年度総括研究報告書, pp.193-203。
- 相馬直子（2016）「韓国の低出産・高齢化対策：ダブルケア時代への包摂的な少子高齢化対策を考える」『人口問題研究』72（3）, pp.185-208。
- 春木育美（2020）『韓国社会の現在：超少子化、貧困・孤立化、デジタル化』中公新書2602。
- 裴海善（2012）「韓国の少子化と政府の子育て支援政策」『アジア女性研究』21, pp.24-41。
- 松江暁子（2009）「韓国における少子化対策」『海外社会保障研究』167, pp.79-93。
- 守泉理恵（2019a）「日本における無子に関する研究」『人口問題研究』75（1）, pp.26-54。
- （2019b）「近年における「人口政策」—1990年代以降の少子化対策の展開」比較家族史学会監修、小島宏・廣嶋清志編『人口政策の比較史—せめぎあう家族と行政（家族研究の最前線④）』日本経済評論社。
- （2021）「第4次少子化社会対策大綱と日本の少子化対策の到達点」厚生労働科学研究費補助金『日中韓における少子高齢化の実態と対応に関する研究』令和2年度総括研究報告書, pp.46-56。
- Berrington, A. (2004) “Perpetual Postponers? Women’s and Men’s and Couple’s Fertility Intentions and Subsequent Fertility Behaviour”, *Population Trends*, 117, pp.9-117.
- Cheng, Yen-hsin Alice (2020) “Ultra-low fertility in East Asia: Confucianism and its discontents”, *Vienna Yearbook of Population Research*, 18, pp.83-120.
- Kohler, H-P., Billari, F. C. and Ortega, J. A. (2002) “The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe During the 1990s”, *Population and Development Review*, 28（4）, pp.641-680.
- Lee, Sam-Sik, (2009) “Low Fertility and Policy Responses in Korea”, *The Japanese Journal of Population, National Institute of Population and Social Security Research*, 7: 1, pp.57-70.
- Lim, Sojung (2021) “Socioeconomic Differentials in Fertility in South Korea”, *Demographic Research*, 39, pp.941-978.
- Seo, Seung Hyun (2019) “Low fertility trend in the Republic of Korea and the problems of its family and demographic policy implementation”, *Population and Economics*, 3（2）, pp.29-35.
- Shin, Yoon-jeong (2019) “Completed Cohort Fertility in Korea and Its Policy Implications”, *Research in Brief* 2019-01.
- United Nations (2022) *World Population Prospects 2022*. (<https://population.un.org/wpp/>)
- Yoo, Sam Hyun and Tomáš Sobotka (2018) “Ultra-Low Fertility in South Korea: The Role of the Tempo Effect”, *Demographic Research*, 38, Article 22, pp.549-576.
- （韓国語）
- 대한민국정부 [大韓民国政府] (2020) 『제4차 저출산·고령사회기본계획 2021-2025』 [第4次低出産・高齢社会基本計画]。
- 저출산·고령사회위원회 [低出産・高齢社会委員会] (2023) 『윤석열 정부 저출산·고령사회 정책 과제 및 추진 방향』 [尹錫悦政府 低出産・高齢社会の政策課題及び推進方向]。

（もりいずみ・りえ）

## **Fertility Decline in Korea and the 4th Basic Plan for Low Fertility and Aging Society**

MORIIZUMI Rie\*

### Abstract

This paper summarizes the progression of the declining birthrate in Korea and its background factors and outlines the contents of the Fourth Basic Plan for Low Fertility and Aging Society as a policy response to the declining birthrate by the Korean government. There are three central pillars of Korea's measures to cope with the declining birthrate: one is various measures to build a "society in which couples can work together and raise children," including promotion of work-life balance measures, support for balancing work and child-rearing, expansion of childcare services, and promotion of male participation in household chores and childcare. In addition, there are employment and labor measures for young people that also have implications for marriage support and economic support that is in high demand (financial support for starting married life, support for infertility treatment costs, various family benefits such as child allowances, support for education costs, etc.). Korea's 4th Plan repeatedly discusses the need to reform the "social structure" that gives rise to the factors that have led to the declining birthrate. Therefore, the Fourth Program has shifted its approach from direct "encouragement of childbearing" to an approach of encouraging improvement of the fertility rate by "improvement of the quality of life". In Korea, because of the rapid changes in marriage and fertility behavior, the intergenerational division caused by the clash of values between generations and the sense of stagnation among the younger generation are more serious than in Japan. Along with the creation of an environment such as the expansion of systems and services, measures to promote changes in people's attitudes and values are extremely important in Korea in the future.

Keywords : Declining birthrate, Basic Plan for Low Fertility and Aging Society, Fertility, Korea

---

\* Senior Researcher, National Institute of Population and Social Security Research