

## 第4次低出産・高齢社会基本計画にみる韓国の少子化対策の現状と日韓比較

守泉 理恵

国立社会保障・人口問題研究所

### 1. はじめに

2018年以降、韓国の合計特殊出生率（TFR）は連続で1未満の値を示し、2021年は暫定値で0.81という史上最低値を記録した。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。その考え方が出生率引き上げの方向へと転換されたのは1990年代に入ってからである。そして出生率引き上げを目指した総合的な少子化対策の策定までにはさらに時間を要し、2000年代半ばに最初の「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、最後に韓国と同様に少子化に悩む日本の少子化対策との比較考察を行う。

### 2. 韓国の少子化の現状と要因

第2次世界大戦後の韓国では、急速に出生率が低下してきた。1960年の時点では韓国のTFRは6.00という高水準であったが、1960年代に5を切り、1970年代に3を切り、1980年代には2を切って置き換え水準を割り込み、1990年代初頭には1.5近傍の水準にまで低下した。図1は1980年以降の日韓両国のTFRの推移を描いているが、1980年代半ばから1.6前後の水準で推移していた韓国のTFRは、2000年代に入ると日本を下回る水準を記録することが常態化した。それでも2010年代半ばまではTFRは1.2前後の水準で横ばいに推移していたものの、2015年以降はもう一段の低下が始まり、2018年に1を切って0.98、2019年に0.92、2020年に0.84、そして2021年は0.81（暫定値）まで低下した。

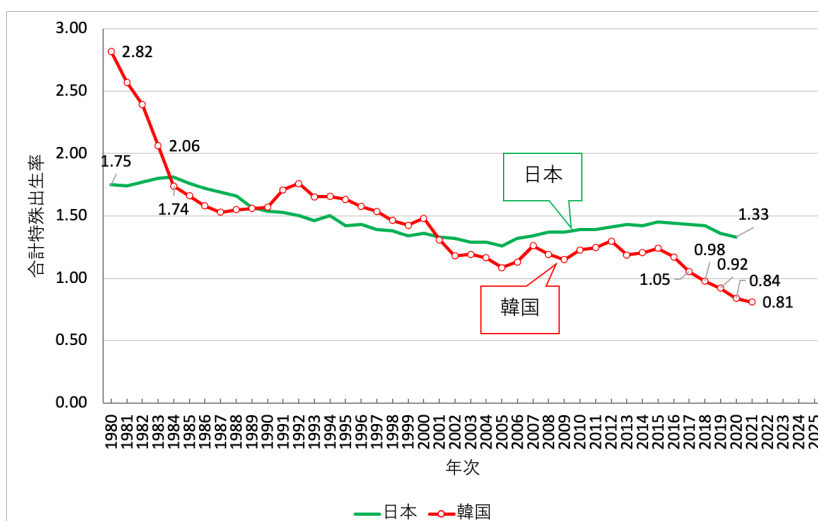


図1 韓国と日本の合計特殊出生率の推移：1980～2021年  
資料：厚生労働省「人口動態統計」、韓国統計庁「出生統計」

こうした出生率低下の背景となっている人口学的要因について、韓国政府は「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つの要因を挙げている（「第4次計画」18～19ページ）。

図2は韓国の再生産年齢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歳女性人口は減少している。日本でもすでに1990年代半ばから同年齢層の女性人口は減少しているが、親となる可能性のある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である。一方で高齢人口の増加とそれに伴う死亡数増加は続くため、人口の自然減は両国とも今後ますます深刻になっていく。

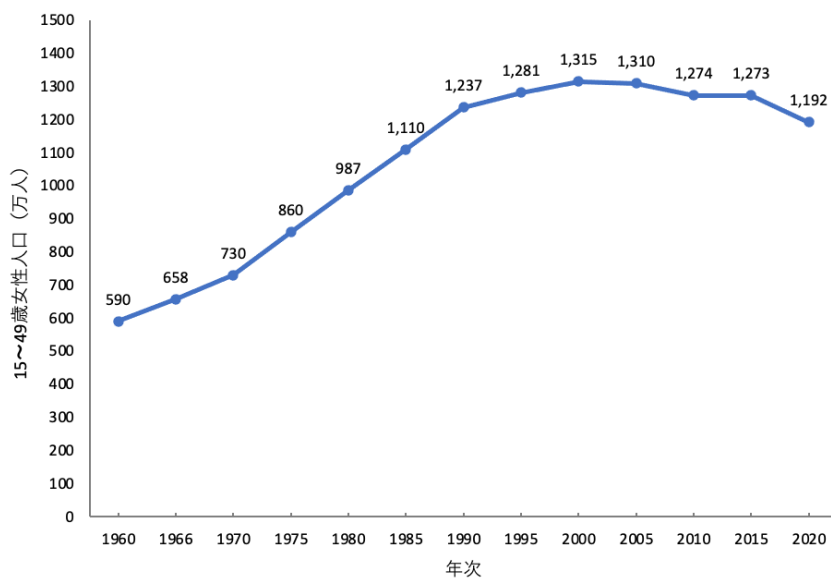


図2 韓国の再生産年齢人口（15～49歳）の推移：1960～2020年

資料：韓国統計庁「人口調査」

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は韓国の平均初婚年齢（妻）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歳あまり上昇した。そして女性の平均初婚年齢、第1子平均初婚年齢は2010年代には30歳台に突入した。この晩婚化・晩産化の速度は非常に早い。例えば日本では、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歳上昇するのに実に70年かかっている。しかし韓国では、1990年の24.8歳から2020年の30.8歳へと30年で6歳上昇した。ほんの1世代ほどで急速に結婚行動が変わったことになる。

この結婚・出産の先送りは、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は、夫婦の再生産可能な結婚期間を短縮し、妊孕力の低下による夫婦の出生数減少を引き起こす。さらには「無期限の先送り」（Berrington 2004）として結婚や出産の機会を逸失する人々が増えており、無子割合も上昇させている。Yoo and Sobotka (2018)では、韓国の出生率水準に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。Yoo and Sobotkaは、これは韓国社会において皆産・二人っ子規範がくずれたことを示すと論じている。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。Human Fertility Database

に掲載されているコーホート無子割合のデータ<sup>1</sup>をみると、同じく1970年代前半コーホートの日本の女性の無子割合は3割弱に達している。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おり、近い将来に日本の無子水準に並ぶか、上回るデータが出てくる可能性が高い。

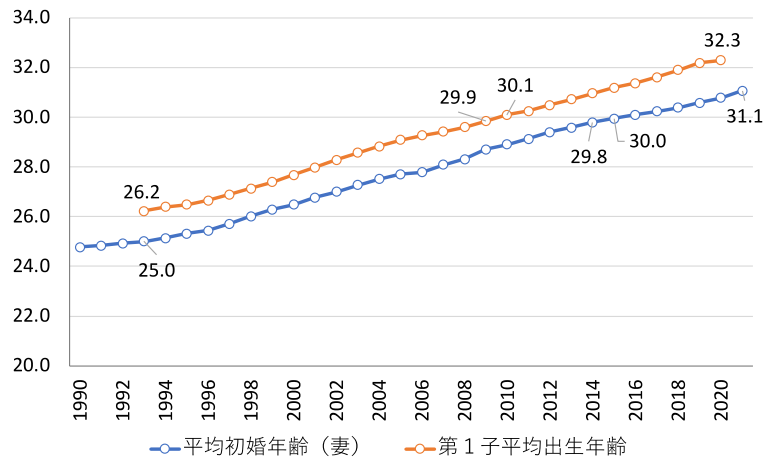


図3 韓国の平均初婚年齢・第1子平均出生年齢の推移：1990～2020年

資料：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」

1990年からの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はこの3か年とも1.3台でそれほど違いはない。韓国はダイナミックに山の高さが低くなってきており、20歳代の出生率が大幅に低下している一方で、30歳代の出生率は小幅な上昇にとどまっている。韓国では、先送りした出産が高年齢になっても取り戻されず、逸失していることがわかる。

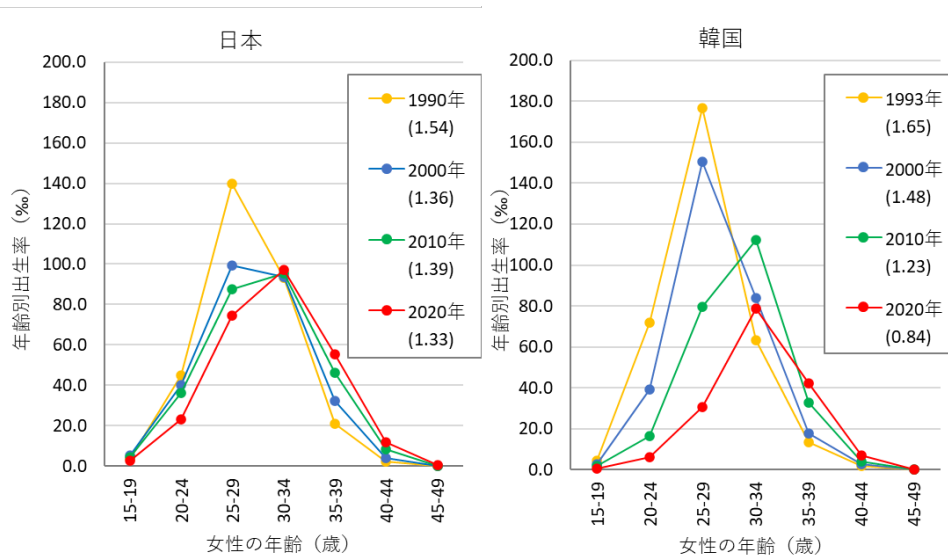


図4 韓国と日本の年齢別出生率の推移：1990～2020年

注：凡例のカッコ内数値はその年次のTFR。

資料：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」

<sup>1</sup> Human Fertility Database. Max Planck Institute for Demographic Research (Germany) and Vienna Institute of Demography (Austria). Available at [www.humanfertility.org](http://www.humanfertility.org) (data downloaded on 2022.5.8).女性の出生年別の無子割合のデータは、Cohort Fertilityのエクセルファイル内に当該シートが含まれている。

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は何が指摘されているだろうか。第4次計画の策定にあたり、韓国では少子化の原因を分析するために2020年6月～8月に「人文社会フォーラム」を開催して議論し、次の点を少子化の原因として結論づけた。

- ① 就職や教育の過度な競争、過度の首都圏人口集中と仕事中心主義
- ② 低成長時代における構造的不平等と若者の不安（格差の大きい労働市場、高い住宅費に直面）
- ③ 家事・育児役割の女性偏在と社会全体の男女不平等（女性はキャリア断絶などの労働市場上の不利益が高確率で見込まれ、非婚や子どもを持たない行動に帰結）

これを受けて、第4次計画の「低出産の原因分析」のセクションでは、次の通り、社会経済要因として5項目、文化・価値観要因として2項目を挙げてデータとともに現状分析を行っている（第4次計画12～16ページ）。

<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、教育の競争激化とコスト負担の重さ、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共通して論じられている（金・張 2007；鈴木 2009；裴 2012；韓・相馬 2016；相馬 2016；曹 2017；春木 2020；Lim 2021）。それらを包括し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）。

### 3. 韓国の少子化対策のこれまでの展開

韓国の人口政策は、戦後から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。家族計画事業を国家施策として広く実施し、順調な出生率低下を促進した一つの要因となった。しかし、1990年代に入ると、すでに出生率は人口置き換え水準を大きく下回る1.5の水準にあり、政府は出生抑制から維持、そして徐々に出生奨励を鮮明にする方針へと転換していった。2000年代に入ると、1.5近傍のレベルから「もう一段の低下」の傾向が続き、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次計画が実施された。

本稿では第1次～第3次の内容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）、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。

### 4. 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年間を振り返り、その評価できる点と

限界を分析している（第4次計画 25～34 ページ）。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、育児休業などの夫婦の出産奨励・養育負担の軽減に焦点を置いて施策展開した結果、有配偶出生率の急激な下落を防ぐ効果があったことを指摘している。一方で、限界としては、次の3点を挙げている。

#### 限界①

家族関係の財政支出規模が小さく（対GDP比1.5%程度）、学童保育の不足（小1プロブレム）が続くなど子育て支援に不十分な点が残されていること。

#### 限界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の低調（特に男性）、育休制度を利用できない層の残存が認められ、育休給付金の所得代替率も低いままであること。

#### 限界③

出産・子育ての負担軽減政策が多く、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こと。夫婦の家事分担、男女不平等な労働環境、仕事と家庭の両立、家族の多様化といった事柄に対して社会的な認識は進んだが、実際の行動変化・制度変化は不十分であること。

こうした限界点を踏まえ、第4次計画では、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と社会構造の変革を目指すこととした。これに伴い、第1次・2次計画では1.6、第3次計画では1.5までTFRを引き上げるとしてきた出生率目標値の設定を取り下げ、第4次計画では具体的な目標値は掲げていない。この点については、目標値を掲げて「出産奨励」という考え方を明確にしてきたこれまでの計画に比べて、「生活の質の向上」を行えば副次的に出生率は改善するという議論へとパラダイム転換したといえる。これに対して、何をもって生活の質の向上とするのか評価指標が不明確であるとか、「少子化対策の放棄だ」といった批判も起きた（中央日報 2019）。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様式の確執から生じている面も大きいと、今回のパラダイム転換は、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。日本では韓国の動きとは反対に、最新の第4次少子化社会対策大綱では、理念的とはいえ「希望出生率1.8の実現」という具体的な数値を掲げたが、少子化対策の評価としてどのような指標を掲げるかは難しい問題である。

さらに、第4次計画では、基本的視点の転換に加え、「少子高齢化に対応した個人の権利保障」の推進方向として、①共に働いて共にケアする社会への転換と児童の基本権の保障、②老後の基本生活の保障と高齢者の積極的な役割分担のサポートを掲げ、「人口構造変化に対する国家と社会の対応力の向上」の推進方向として、①持てる力を発揮できる教育訓練、②生活基盤の強化、③人口構造変化に対応した社会変革（多様な家族の受け入れ、年齢差別の撤廃、人口集中の緩和など）を掲げた。

## 5. 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、次の図5の通りである。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。本節では、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。

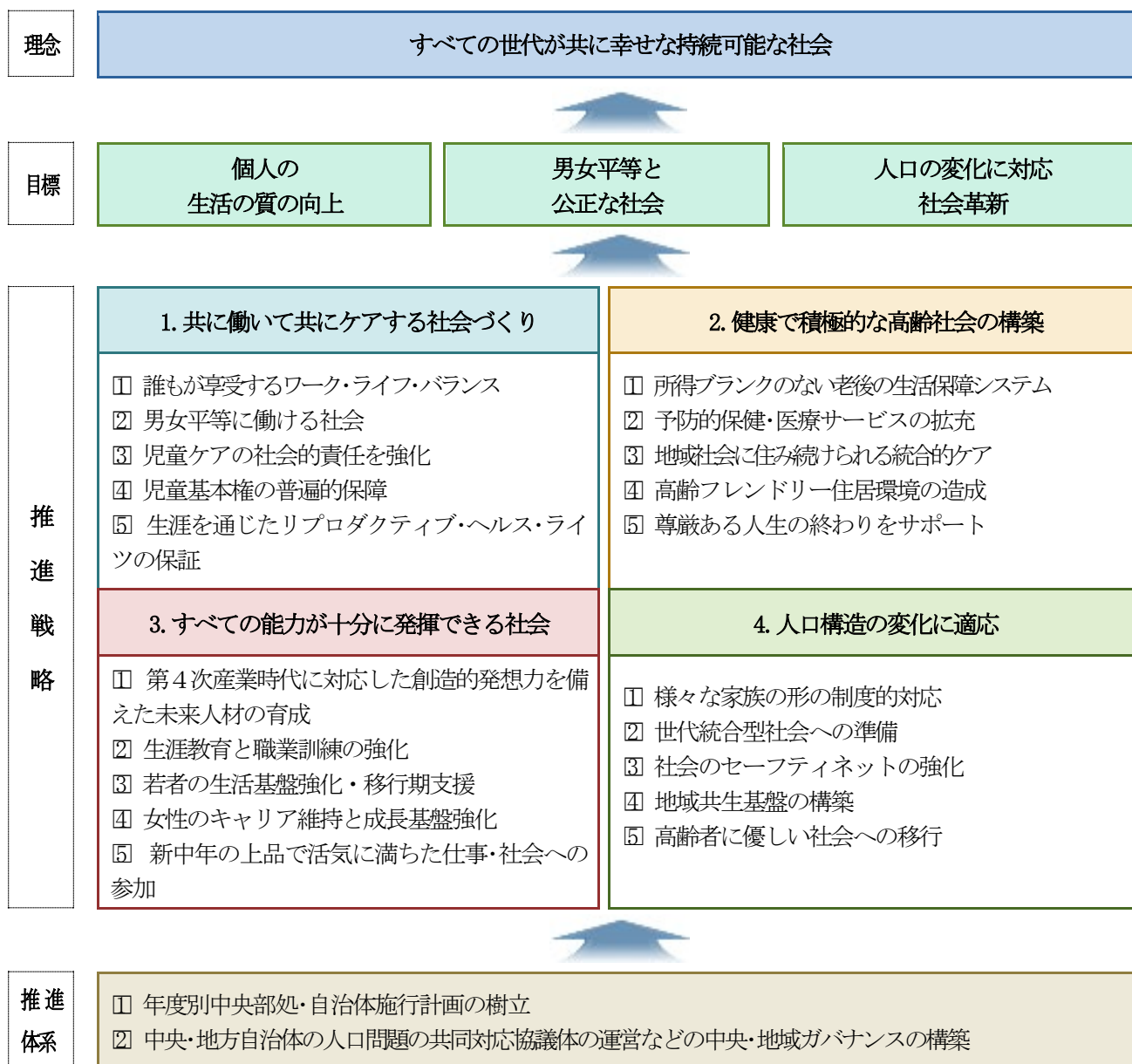


図5 韓国第4次低出産・高齢社会基本計画の政策体系図

出所：韓国政府（2020）「第4次低出産・高齢社会基本計画」38ページ。

### 5-1. 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。このセクションでは、図5にある通り、さらに5つの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には女性労働者の雇用・就業環境の改善、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策、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。全体として日本と同様の施策展開が見られるが、保育サービスにおける国公立施設の拡充や共同育児の場の拡大といった施策は日本ではあまり見られない視点である。日本では、むしろ今後の保育サービス供給過剰



時代を見据えて公立保育施設は縮小の方向である。また、リプロダクティブヘルス・ライツの保障として性教育の拡充を明確に掲げている点、近年話題となっている「生理の貧困」や月経への社会的理解の促進が盛り込まれている点も、日本の少子化対策ではあまり取り上げていない部分といえる。

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全ての就業者に拡大）</li> <li>・父親の育休取得促進（両親とも取得）と労働者の育休制度利用率の引き上げ（育休給付金引き上げ、中小企業の代替要因確保支援、育休取得文化定着に向けたキャンペーン展開、企業の育休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の醸成（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・賃金に関わる性別統計情報の公示項目拡大、アフターマティヴ・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>・女性が集中するケア労働者の保護・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</li> </ul>

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)
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生涯を通じたリプロダクティブヘルス・ライツの保障
<ul style="list-style-type: none"> <li>・包括的なリ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>・生涯を通じたリ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>

### 5-2. 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、教育分野と若者の自立支援、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。韓国においては教育負担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、さまざまな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。

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</li> </ul>



<p>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)</p> <ul style="list-style-type: none"> <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>
<p>②若者の生活基盤強化・移行期支援</p>
<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、未就業者や学生の融資隘路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>
<p>③女性の就業継続支援と成長基盤の強化</p>
<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>

### 5-3. 推進戦略4「人口構造の変化に適応」

推進戦略の4番目に掲げられた「人口構造の変化に適応」の領域には、少子高齢型の人口構造が定着する中で、そうした構造変化に合わせて必要となってくる「適応策」についての政策が列挙されている。少子化対策というよりも、少子化の結果として生じる人口構造転換への社会的適応のあり方について政府の方針を明らかにしたセクションといえる。ここでは、次の5つの方向性が示された。①これまでの慣習的な年齢区分にとらわれない世代統合型社会への転換、②多様な家族を受け入れる開かれた社会の構築、③多様な働き方のもと全国民が享受できるセーフティネットや個人単位の社会保障制度の構築、④人口減が続く地方における世代共存の地域社会の構築、⑤高齢化した人口構造に対応した高齢者向けの企業・産業育成や社会保険の持続可能性を高める改革である。

## 6. 日韓両国の少子化対策の比較考察

最後に、日韓両国の少子化対策についての比較考察を行う。なお、本稿では日本の少子化対策の詳細についてはふれていないが、日本の政策展開については本プロジェクト前年度の研究成果論文（守泉

2021) や、日本の少子化対策と家族変化について論じた守泉（2019）を参照されたい。

まず策定システムと手順について比較すると、両国とも法律に基づいて少子化対策を策定しており（韓国では 2005 年制定の低出産・高齢社会基本法、日本では 2003 年制定の少子化社会対策基本法）、最終審議・決定も韓国では大統領、日本では総理大臣が長を務める会議体でなされている（韓国では大統領が委員長を務める低出産・高齢社会委員会が策定。日本では全閣僚が参加し、総理大臣が会長を務める少子化社会対策会議で決定し、その後閣議決定が行われる）。両国とも少子化対策は重要な国策の一つと位置付けられている。ただ、計画の策定過程は様相が異なる。

韓国の場合、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、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 7 つである。大まかな流れとしては、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、国民からの意見の聴取（公聴会や討論会等）を経た上で案を取りまとめ、最終的に決定される。

一方で、日本では少子化社会対策基本法を所管する内閣府においてまず有識者会議が設置され、その最終提言を反映させた案を政府内で取りまとめ、調整の上、最終決定に至る。第 4 次少子化社会対策大綱においては、「第 4 次少子化社会対策大綱策定のための検討会」（有識者、地方自治体首長、子育て支援団体代表者、メディア関係者、企業関係者の計 11 名で構成）が提言を決定・公表した後は、内閣府子ども・子育て本部が中心となって大綱案を取りまとめた。そして政府内での調整を経て、少子化社会対策会議にて審議・決定し、さらに閣議決定された。韓国では、日本よりも計画策定の体制・意見聴取の手段・関係者が重層的であるといえよう。

次に、韓国では少子化対策と高齢化対策、及び少子高齢社会への適応までをセットとしてひとつの基本計画にまとめているが、日本では少子化対策と高齢化対策は別々に策定されている。日本では、両課題を横断した総合的観点での施策はさらにまた別の会議体にて検討される。少子高齢化としてひとつの政策パッケージ内で課題抽出と対策を提示するという点については、韓国の基本計画の方が政府の目指す全体像がわかりやすい。日本では、少子化対策に密接に関連する子どもに係る諸施策について、根拠法令が異なることからさまざまな大綱やプランが策定される状況にあるが、2023 年度にそれらの政策をまとめて所管する「こども家庭庁」の設立が目指されている（2022 年の第 208 回国会（常会）に「こども家庭庁関連法案」を提出）。教育施策については文部科学省の所管にとどまり、それとも関連して未就学児の保育・教育施設やサービスの一元化も先送りされたが、その他の主要な子ども関連施策はこども家庭庁の所管となるため、各種政策パッケージの一本化などが実現する可能性もある。

さらに、両国の政策の違いと共通点を見ていこう。韓国では重視されているが、日本ではさほど大きく取り上げられていない政策や視点として、リプロダクティブヘルス・ライツ（性教育含む）、教育政策（受験競争緩和策、教育改革）、住宅政策、児童の権利保障の視点が挙げられる。また、在宅育児手当は日本の少子化対策ではふれられておらず、直接的な結婚支援（婚活支援）は韓国の政策には登場しない。これらの相違は、両国の社会構造の違い、公的な施策としてどこまでを認めるかという意識の違い、家族観・結婚観の違い、政権政党の考え方の違いなどから生じているものと考えられる。

両国とも、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。両国の少子化対策の多くは類似しており、目指す方向性も同じであるといえる。

日韓共通の少子化対策の難しさもある。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いる。これは、性別役割分業意識に基づいた様々な社会制度、雇用・労働環境、家庭環境の変革を指す。「エリート教育競争」をもたらしている学歴社会、就職競争、労働市場での格差や男女差別問題、産業構造をどう変えていけばいいのか。個々の「少子化をもたらしている要因」への対応施策はあるものの、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」（第4次基本計画6ページ）とする視点は非常に重要であるが、定量的な評価指標を設けにくいという難点もある。一国の出生率の動向は、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ともいえるだろうが、一方で毎年の期間指標は結婚・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やすく、それだけで5年程度の短期間の政策評価をしてしまうことには危うさもある。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。人々が生涯にもった子ども数の水準はコーホートの観点から結果がわかるものであり、従って出生率の動向も中長期的に見る必要がある。個々の政策目標の設定と達成を積み重ねることで、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は、政策評価の方法に課題はあれ、必要であるといえるのではないだろうか。

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ではないかと見られる。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・価値観の変革を促す施策が韓国でも非常に重要であると考えられる。

## 参考文献

- 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。
- 鈴木透（2009）「韓国の極低出生力とセロマジプラン」『人口問題研究』65(4)、pp.8-28。
- 鈴木透（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。
- 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。
- 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。
- 中央日報（日本語版）「出生率の目標取り下げた韓国政府、少子化対策の放棄ではないのか」2019年4月26日ネット記事（<https://japanese.joins.com/jarticle/252774>）
- 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。
- 守泉理恵（2019）「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。

守泉理恵（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.

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.

Lim, Sojung (2021) “Socioeconomic Differentials in Fertility in South Korea”, Demographic Research, 39, pp.941-978.

Shin, Yoon-jeong (2019) “Completed Cohort Fertility in Korea and Its Policy Implications”, Research in Brief 2019-01.

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.

## Korea's Countermeasures Against the Declining Birthrate in the Fourth Basic Plan for Low Fertility and Aging Society and Comparison between Japan and Korea

MORIIZUMI Rie

National Institute of Population and Social Security Research (IPSS)

This study summarizes the current situation and factors behind the declining birthrate in South Korea and the Fourth Basic Plan for Low Fertility and Aging Society, and concludes with a comparative study with Japan's fertility reduction measures.

Korea's fertility rate fell from a high level of 6.0 in the 1960s to a level of 1.5 in a little more than 30 years, and since 2000, the fertility rate has fallen to a very low level of 1.0 to 1.2. Furthermore, since 2018, the fertility rate has fallen to less than 1 every year. Demographic factors contributing to this declining birthrate include the decrease in the female population of reproductive age, the trend toward later marriage and never-marriage, and the decrease in the average number of children born to married women and the increase in the proportion of childless women. Socioeconomic factors include the increasing disparity and precarious employment in the labor market and gender inequality, intensifying competition and heavy cost burdens in education, the difficulty for the younger generation to acquire housing due to soaring housing prices, the strong gender role division of labor in Korean society, which makes it difficult for women in particular to balance work and family life, and the lack of quality childcare services.

In order to cope with the serious declining birthrate, Korea enacted the Basic Act on Low Fertility and Aging Society in 2005, established the Committee on Low Fertility and Aging Society directly under the president, and formulated the first Basic Plan for Low Fertility and Aging Society in 2006. Since then, the plan has been updated every five years, and the fourth plan is currently being implemented. This 4th Plan includes the following measures to address the declining birthrate: support for balancing work and family life, improvement of the employment and working environment for female workers and support for their continued employment, expansion of childcare services, improvement of the family environment where children can grow up, ensuring sexual health and creating a safe pregnancy and childbirth environment, support for infertility treatment, support for independence and economic stability for the younger generation Support (including housing support), measures to reduce excessive educational burdens, and a wide range of other measures.

Comparing fertility reduction measures in Japan and Korea, the Korean basic plan emphasizes reproductive health rights (including sex education), education policy, housing policy, and child rights perspectives, which are not so widely addressed in Japan. In addition, the declining birthrate is a structural aspect of the social structure rooted in each country's traditional family patterns and views of family and marriage, which has collided with post-modern socioeconomic changes. Therefore, both countries face the difficult challenge of not only implementing individual measures, but also how to change the modern socioeconomic structure into one that is more compatible with the family sphere of marriage, childbirth, and child rearing.