

人口ボーナス社会における少子高齢化対策 韓国の「少子高齢社会基本計画（セロマジプラン2010）」を中心に

申 龍 徹

はじめに

戦後の高度経済成長を経験した多くの国々では、人口の増加が社会に対し、ポジティブな影響を与える「人口ボーナス」社会であったが、少子高齢化の進行により人口が減少し、それが社会に対しネガティブな影響を与える「人口オーナス」（demographic onus）となりつつある。少子高齢化がもたらす社会経済的な影響は計り知れないものであるが、地球上の国々がこれまで経験したことがない上、社会福祉・雇用・年金・バリアフリーなど社会構造の全体にかかわる総合的な課題であるため、その先進国である日本やイタリアなどにおいてさえ試行錯誤が続いている現状である⁽¹⁾。

本稿は、こうした人口オーナスが進行する中、世界的にも類をみないほどの急激な少子化と高齢化が進み、その国家政策的な対応が急がれている韓国の低出生高齢化（以下、少子高齢化）政策について、その基本対策である「少子高齢社会基本計画（セロマジプラン2010）」を中心にその現況と課題について考察するものである。

2006年5月に発表された統計庁の「2005年出生統計（暫定版）」及び「世界人口統計報告書」（米国人事照会局）による世界最低水準の出生率が明らかになった「出生率1.08ショック」は、戦後の急激な人口増加を経験してきた韓国社会にとっては想像しがたいものであるにもかかわらず、実感の湧いてくるようなものではなかった。しかも、このような結果は、人口の現状維持ラインである最低出生率2.01が崩れた1983年以降すでに予告さ

(1) この人口オーナスに関しては、小峰隆夫「高齢化がもたらす『アジアの時代』の終焉（老いる世界）」『エコノミスト』86（39）（通号3975）[2008.7]、毎日新聞社。小峰隆夫・岡田恵子「人口オーナス下の産業・企業」『イノベーション・マネジメント』、(6)、法政大学イノベーション・マネジメント研究センター、[2009.4]。小峰隆夫・日本経済研究センター編『超長期予測老いるアジア：変貌する世界人口・経済地図』、日本経済新聞出版社、2007を参考にした。

れていたことであり、その後の人口政策においても従来の抑制中心の転換は見られることなく維持されたことからこの「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。

一方、少子化とともに大きな課題となってきたのが高齢化への対応である。「高齢者統計」（2007）によれば、2007年末現在の高齢化率は9.9%として、7.2%を記録した2000年にすでに高齢化社会に進入しており、2018年には14.3%で高齢社会に、そして、2026年には20.8%で超高齢社会への突入が予測されている（統計庁「将来人口推測」2008）。その上、長期展望において出された2050年における韓国社会の高齢化率は全体人口の38%で、日本（39%）・イタリア（39%）に次ぐ、世界的最高水準となり、労働人口が現在の3分の1になるとされる。

ここでは、こうした状況において樹立された韓国の少子高齢化対策について、その根拠法である「少子高齢社会基本法」と「少子高齢社会基本計画」を中心にその内容と課題について、また、中央政府より積極的に進められている地方自治団体の少子高齢化対策についてその先進事例を中心に検討する。

1. 少子高齢社会の現況

少子化においては、韓国社会は1985年の合計出生率（1.67）を皮切りに合計出生率が人口維持水準（2.10）を下回る「少子化現象」が持続しており、特に1997—1998年の経済危機（IMF通貨危機）以降、労働環境の悪化や雇用不安などの影響と相まって、2001年以降は少子化社会（1.30）への移行が著しく、2005年には合計出生率が1.08を示し、社会においては「1.08ショック」としてその深刻さが浮き彫りとなった。

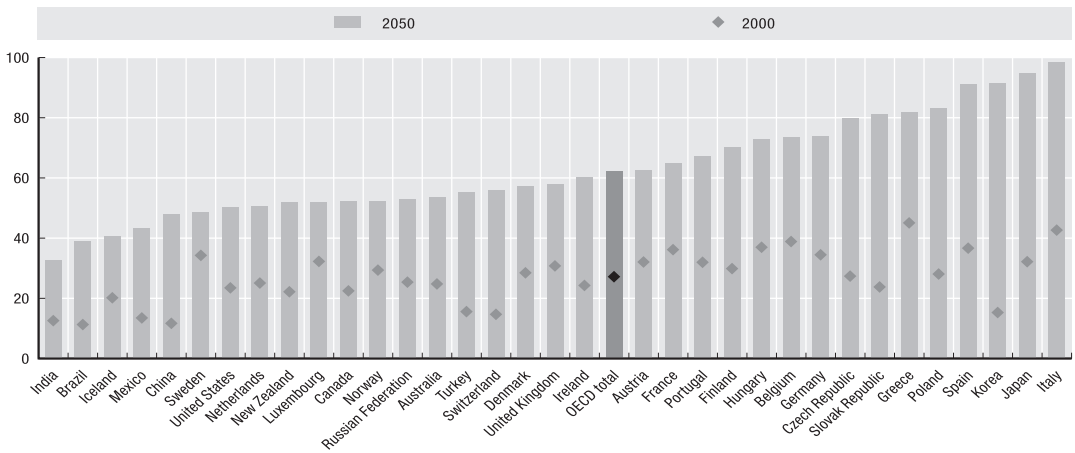
世界最低水準の出生率を背景に、加速しつつある高齢化社会への移行は、高度経済成長を経験してきた韓国社会にとっては、いずれ訪れる問題としての認識はあったものの、国家の持続的な成長を脅かす危険な要素として懸念されるようになったのは、2000年以降のことである⁽²⁾。高齢化社会（7%）から、高齢社会（14%）、そして超高齢社会（20%）への移動速度において韓国社会は類をみないほど急速に変化している。例えば、高齢社会から超高齢社会への変化速度は、もっとも早かった日本でさえ12年であり、この

(2) 権ウォンリョン、「高齢化社会の政策課題」『都市問題』大韓地方行政控除会、1988；曹利鉉、「高齢化社会と福祉政策」『公共政策研究』11(2)、韓国外国語大学公共政策研究所、1993。

ままの高齢化が進む場合、韓国社会は約8年の試算である。また、2050年における高齢化率は、38.2%として世界最高水準に達する見通しである。

こうした人口の高齢化は、OECD諸国においても共通的な現象であるが、これらの国々はそのスピードが緩やかで、長い準備期間を経て今の高齢化社会もしくは超高齢社会を迎えているのに対し、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⁽³⁾。

図1 OECD諸国における高齢化率



(出典) OECD、FactBook2009。

表1 人口成長率の国際比較

区分	韓国	日本	中国	インド	フランス	米国	英国
'90~'95	1.01	0.31	1.08	1.93	0.51	1.07	0.32
'95~'00	0.83	0.25	0.88	1.75	0.37	1.05	0.34
'00~'05	0.48	0.17	0.65	1.55	0.41	0.97	0.34
'05~'10	0.30	0.06	0.58	1.40	0.34	0.92	0.28
'10~'15	0.16	-0.07	0.56	1.26	0.26	0.85	0.30
'15~'20	0.02	-0.20	0.44	1.11	0.20	0.77	0.35

(出典) 保健福祉家族部資料 (UN, World Population Prospects, The 2004 Revision)、韓国統計庁「将来人口推計」2006。

(3) 刈込俊二「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』2008IV。

2. 戦後の人口政策の展開と少子化の原因

韓国社会は、1962年から半世紀の間、世界にも例をみない急変的な人口政策、すなわち、出産抑制政策（1962－1995）、人口資質向上政策（1996－2003）、出産奨励政策（2004－現在）を経験しており、こうした経験への慣習が低出生高齢社会への積極的な対応を妨げていると考えられる⁽⁴⁾。すなわち、戦後の激動の時期を歩んだ韓国社会は、高い人口増加率を背景に高度経済成長を経験しているものの、戦後からの人口政策の基調はもっぱら「抑制」がその中心であった。

戦後のベビーブームによる人口の爆発的な増加は、戦後の社会的混乱を加重させる要因であり、1961年に登場する権威主義体制の下では、「出産抑制」が人口政策の中心テーマであった。韓国社会における人口抑制政策は、1961年4月の大韓家族計画協会の設立から始まる。この年、軍事クーデターにより政権を掌握した朴正熙政権の国家再建委員会は、家族計画を「国家政策」として採択し、抑制中心の家族計画を推し進めた。その後、この大韓家族計画協会は、大韓家族保健福祉協会（1999）に、そして2006年には人口保健福祉協会に名称を変更し、今なお家族計画事業を主管している。

図2の広報ポスターが示すように、初期の大韓家族計画協会の抑制事業は、「とにかく産んだら、ホームレスにしかねない」という非常に過激な標語を採択しており、1966年にはいわゆる「3・3・35運動」を展開した。この3・3・35運動とは、「3人の子女を3年ごとに、そして35歳まで産もう」という内容であった。1970年代においてもこの産児制限の政策中心は変わらず、目標数字として3人から2人へと変化した。1973年のポスター（図2の【1】）のスローガンは、「息子・娘区別せず、2人だけ産もう」であり、その政策基調は明確なものであった。

その後の1980年代は、「良く育てた娘1人、10の息子も羨ましくない」というスローガンにより出生率の抑制を推し進めるものの、1人子政策への転換は、伝統的に男子選好の文化的習慣が強い韓国社会において男女の性比率の不均衡を招く要因となった。これに対し、1990年代に登場するポスターのスローガンは、「男選好の親世代、パートナーのない我々世代」という言葉からわかるように、男子選好に対し明確に警鐘を鳴らすものであった。

(4) Understanding of the Basic Plan on Low Fertility and Ageing Society in Korea : 2006～2010.

図2 家族計画の広報ポスター (1970~2000)



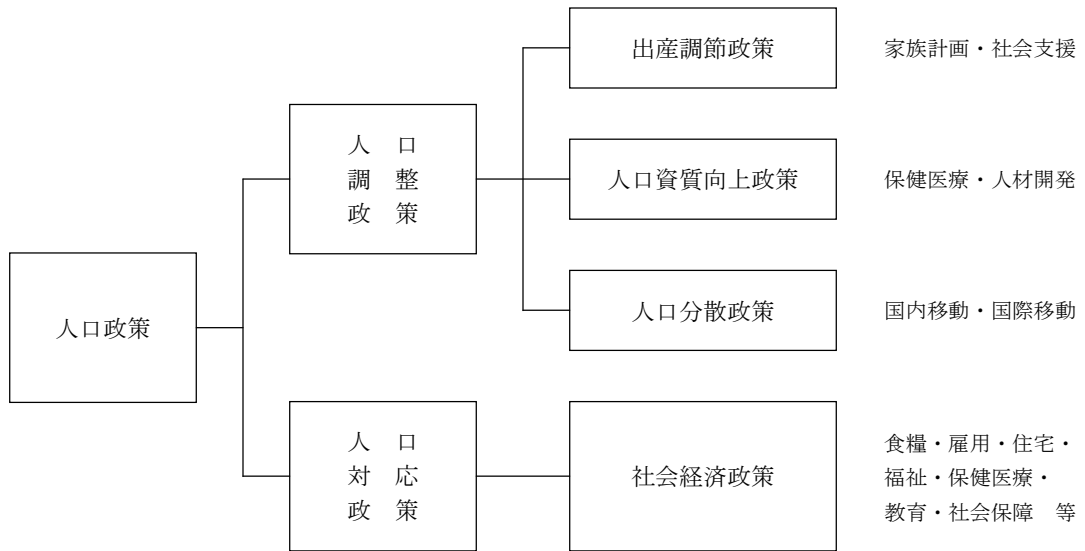
(出典) 文化体育観光部資料より作成。

そして、2000年代に入り、少子化が社会的課題となるにつれ、これまでの抑制中心の家族計画は出産奨励へとその政策方向を転換した。こうした政策転換を踏まえ、出産奨励のポスターが登場し、「パパ！ 1人はいやです。ママ！ 弟(妹)がほしい」(2004)、「パパ、ママ(の呼び声)は、聞けば聞くほど幸せになります！」(2006)、「子供は未来です」・「子供に一番うれしいプレゼントは、下の子です」(2007)のように、出産を奨励する内容が中心である。さらに、「1・2・35運動」が進められているが、その内容は「結婚後の1年以内に妊娠し、2人の子女を35歳以前に産み、健康に育てましょう」という内容であり、これは晩婚による出産の回避を克服するためのものである(文化体育観光部、ウィークリー共感、2009年5月号)。

こうした戦後の家族計画に象徴される人口政策の流れを踏まえ、その体系を示すものが表2である。この政策体系によれば、これまでの韓国社会の人口政策は、増加する人口に対する出産調節政策であり、主に出産抑制と質向上が中心であったが、出産奨励などは組み込まれていなかった。

少子高齢化への対応としての人口政策は、1990年代の出生率が人口維持水準である2.1を下回っていることを踏まえ、従来の抑制的な政策中心を「人口資質及び福祉増進政策」

表2 韓国の人口政策



(出典) 韓国保健社会研究院「少子高齢社会基本計画の理解」2006：61。

へと大きく方向転換を行い、社会経済発展のための少子化水準の維持、男女平等及び女権の拡大、家族保健及び福祉の増進などが主要内容として取り組まれるようになった。

韓国政府は、こうした少子高齢社会への本格的な対応として、2005年の「少子高齢社会基本法」を制定するとともに、少子高齢社会委員会を設置し、社会的基盤構築に向けた取り組みを始めた。2006年8月に策定された「第1次少子高齢社会基本計画」においては、①出産・育児に困難のない環境をつくり、個人と家族の幸福を増進し、国家次元の出産を回復するための基盤を醸成する、②安定的かつ活気あふれた老後生活の基盤構築を通じての老人の生活の質の改善、③少子化・高齢化から波及される国家的な影響に対応した新し

表3 合計出生率、出生児数及び初婚年齢の推移と展望（1980～2050）

区 分	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2020	2030	2050
合計出生率（人）	2.83	1.60	1.65	1.47	1.08	1.15	1.20	1.28	1.28
出生児数（万人）	87	66	72	64	44	43	38	35	23
初婚年齢（男）	26.4	27.9	28.4	29.3	30.9	—	—	—	—
初婚年齢（女）	23.2	24.9	25.4	26.5	27.7	—	—	—	—

(出典) 第1次少子高齢社会基本計画（2006）及び統計庁「将来人口推計結果」（2006）。

い成長要因の確保が計画目標として位置づけられた。その上、2008年の11月には、第1次計画後の社会情勢の変化を踏まえ、その補完計画を策定し、施行している。

少子高齢社会基本計画では、社会における少子化の原因を次のように分析している。すなわち、少子化の背景には、多様な社会経済的環境と価値観の変化により結婚年齢の上昇と子女の出産に消極的な姿勢があるとし、その原因は、①所得及び雇用の不安定、②ワークライフバランスの維持困難、③子女養育の負担増加など、複合的な要因に起因すると分析している。

まず、「結婚年齢の上昇」においては、1990年に27.9歳であった男性の初婚年齢の平均は、2007年には31.1歳に、女性の場合は1990年の24.9歳から2007年には28.1歳に上昇している。この結婚年齢の上昇は、可妊期間の短縮・不妊の増加・出産に対する負担の過重として現れ、平均的な初婚年齢を考慮した場合（30歳以降）の出生率（1.22）の低下は自然的な成り行きである（韓国保健社会研究院、2005）。

次に、「所得及び雇用の不安定」の側面では、25歳～34歳の青年層が置かれている不安定な雇用情勢は、結婚に対する消極的な態度を生むと同時に、結婚した場合においても出産に対して延期もしくは放棄する事態を招いている。例えば、25歳～29歳の男性の場合、1995年には3.6%であった失業率は、2000年代半ばでは8.0%の高い水準となっており、20代男性の非正規職の比率は、1995年に32.1%であったものが2002年には43.7%にまで上昇し、それ以降は40%台を維持している。

「ワークライフバランスの維持困難」においては、勤労者1人当たりの年間勤務時間が世界最高水準（2,357時間、OECD Factbook2008）であることを背景に短時間勤務や在宅勤務などの多様な勤務形態が普及されていない上、女性の社会活動に対する家庭・企業・社会の認識不備が相まって、仕事と出産・育児の両者択一的状況が根強い。こうした社会的な環境により出産年齢の女性の社会的活動が他の年齢層に比べて大幅に減少し、一定の時間をおいて復活するいわゆる「M字カーブ」現象が明確に現れているといえる。

その上、出産後のインフラ、例えば、安心して子供を預けられる育児インフラの量的不足、育児に伴う費用の増大なども、出産に対するネガティブ要因として働く。これまでの伝統的な社会慣習の中では、3世代の家族構成により、老後の親世代が孫を預かり、日常的な世話をするというパターンは、家族の核家族化の進行により崩壊し、1990年には12.5%であった3世代の家族比率が、2005年には7.0%まで減少しており、その減少傾向は続くと思われている。

図3 OECD諸国における労働時間

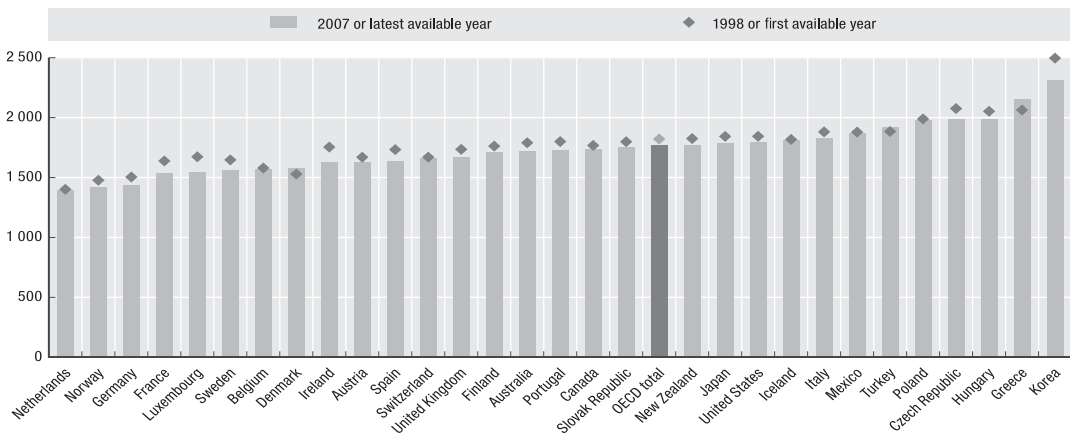


表4 OECD及び東アジアの出生率と社会文化的・政策的要因の比較

区 分		合計出生率	社会文化的・政策的要因
相 対 的 高出生国家	北ヨーロッパ国家 (スウェーデン、フィンランド、デンマーク、ノルウェー)	1.6~1.8	<ul style="list-style-type: none"> ● 男女平等文化の定着 ● ワークライフバランスが可能な社会的環境及び支援制度 ● 社会的支援制度の定着 (出産・育児休暇等) : フランス、スウェーデン
	フランス語圏国家 (フランス、ベルギー、ルクセンブルク)	1.9水準	<ul style="list-style-type: none"> ● 柔軟な労働市場構造 (弾力的な時間制勤務、求職再就職の容易等) : 米国 ● 公教育の確立 : フランス、スウェーデン
	英語圏国家 (米国、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド)	1.6~2.0	<ul style="list-style-type: none"> ● 低価の保育サービス市場の形成 : 米国 ● 養育費用の軽減 (手当制度、高い所得代替率) ● 移民の許容、多様な家族の受け入れ等
相 対 的 少子化国家	南ヨーロッパ国家 (イタリア、スペイン、ギリシャ)	1.1~1.3	<ul style="list-style-type: none"> ● 家父長的な社会文化環境 (伝統的なカトリック文化、儒教文化) ● ワークライフバランスの難しい社会的環境
	ドイツ語圏国家 (ドイツ、スイス、オーストリア)	1.3~1.4	<ul style="list-style-type: none"> ● 硬直的な労働市場 (出産後の労働市場への再就職困難、雇用不安等) ● 育児休職制度の不備、未定着及び活用低迷
	一部のアジア国家 (日本、韓国、シンガポール、台湾、香港)	1.3未満	<ul style="list-style-type: none"> ● 保育サービスの提供が不備 ● 養育負担の増加 (手当支援不備、出産～結婚後においても親負担)

表5 相対的高出生国家の政策成功要因

区 分		フランス (語 圏)	スウェーデン (北ヨーロッパ)	米 国 (英語圏)
合計出生率		1.89 (2003)	1.71 (2003)	2.1 (2003)
社会的 要 因	男女平等	男女平等に基礎した社会		
	多様な 家族受容性	社会的・制度的受容		
	移民受容性	社会的・制度的受容	90年代以降社会統合問題で移民は中断	社会的・制度的受容 (黒人・ヒスパニック の高出生率)
政策的 要 因	仕事－家庭 両 立	社会政策的に仕事－家庭の両立を制度的に支援強化 (仕事－家庭両立政策の普遍的な適用)	社会政策的に仕事－家庭の両立を制度的に支援強化	労働市場政策を通じて支援 (パートタイマー、再就業の容易性)
	育児に対する 経済的支援	税制、年金クレジット等の間接支援 各種手当支援 GDP対比養育支援支出：2.8%	各種手当等を通じての積極的な支援(育児の社会化) GDP対比養育支援支出：2.9%	税制等の間接的な支援 GDP対比養育支援支出：0.4% 民間保育利用の活性化
	育児インフラ	公教育中心	公教育中心	民間教育中心

(出典) 韓国保健福祉家族部「セロマジプラン2010」(2008)。

少子高齢社会基本計画では、諸外国との比較を通じて相対的に高出生国家における社会的・経済的・文化的要因を探るとともに、少子化を招く様々な要因についても分析を進め、男女平等・ワークライフバランス・育児に対する経済的支援・教育インフラ等に対する政策対案を模索し、実際の政策案に盛り込む作業が進行中である。

ところが、こうした少子高齢社会の進行は、社会に対してどのような影響をもたらすのか。まず、経済的な影響について見ることにする。韓国政府のセロマジプラン2010においては、現在の推移が続けば、韓国の総人口は2018年の4,934万人をピークに減少すると予測している。これに伴う社会的な影響として、まず考えられるのが、生産可能人口の減少、平均勤労年齢の上昇、貯蓄・消費・投資の萎縮などであり、経済的な活力の低下により国家競争力の悪化を招くと考えられている。韓国労働研究院の調査(2005)によれば、今後の経済活動人口の減少により労働力の供給は、2015年には63万人、2020年には152万人が

不足すると展望する⁽⁵⁾。また、産業現場の勤労者の高齢化が急速に進行し、40代以上の勤労者の比率が、1980年の15.7%に比べ、2004年には39.5%に急増している一方、20代の勤労者は1980年の60.6%から2004年は27.5%へ激減している（経営者総連合「企業内の勤労者の高齢化の現況と政策課題」2005）。こうした状況を踏まえ、潜在的な経済成長率は、2000年の4.56%から2020年には2.91%へ、そして2040年には0.74%にまで低下すると試算されており、経済的な影響は想像以上のものとなっている。

他方、こうした少子高齢社会の進行に対する社会的影響については、老人人口の継続的な増加は、その扶養のための生産可能人口に対する徴税・社会保障費負担の増加を招き、結果的には世代間の葛藤を拡散させることが懸念されている。すなわち、2007年には老人1人の扶養を7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人になっており、その深刻さを物語っている。また、年金制度における受給者の増加問題、健康保険における財政的支出の増加、介護老人の増加なども重なっており、若い世代は、こうした負担を強いられる可能性も極めて高い。

この少子高齢社会の出現は、経験的に予測されてきたにもかかわらず、その対応は極めて原則論的な部分に止まっていたと指摘できる。もちろん、根本的な対策が提示されていなかったわけではないが、戦後からの人口抑制策を政策慣性とする韓国社会においては急激な人口の減少は、緊急性を要する優先的な政策ではなかった。

こうした政策的な転換は、関連する法制度の整備にも影響を与え、家族と職場生活の調和（ワークライフバランス）を目的に家族親化企業に対する認証と企業を対象とする教育の実施を主な内容とする「家族親化社会環境の醸成・促進に関する法律」（2007年）の制定、配偶者の出産休暇（3日）の新設及び育児期の勤務時間の短縮（15～30時間）の導入などを内容とする「男女雇用平等と仕事・家庭両立支援に関する法律」（2007年）の制定とともに、高齢者を対象とした「高齢親化産業振興法」（2006年）の制定、「雇用上の年齢差別禁止及び高齢者雇用促進に関する法律」（2008年）の制定、「基礎老齢年金」の施



(5) 韓国労働研究院「中長期人材需給展望2005-2020」。

行（2008年～）、「老人長期休養保険制度」の施行（2008年）などが続き、少子高齢社会に対応した法制度づくりが本格化している。

3. 「高齢化及び未来社会委員会」の設置（2004）

2004年に登場する盧武鉉政府は、大統領の選挙の際の公約として、高齢社会対策委員会の設置を約束し、当選直後に設置された「大統領職引継委員会」では少子化高齢化への対応を国政課題として設定した。2004年の3月に大統領秘書室内に設置された「高齢社会対策及び社会統合企画団」の「人口高齢社会対策チーム」がそれである。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の場として設けられたのがこの「高齢化及び未来社会委員会」であった。この委員会は、長官級の委員長をはじめ25人の委員により構成されているが、その中には10の政府部門の長官が委員として参加した。この委員会は、「人口経済チーム」・「女性・家族チーム」・「高齢化対策チーム」の3つのチーム制の下で、中長期的な人口動向分析、少子化対策、育児政策、療養保障制度など、従来 of 保健・福祉の域を乗り越え、未来社会に対応すべき社会制度の全体像を射程にしており、この委員会では4大分野20の重点課題についての議論を重ね「少子高齢社会対応のための国家実践戦略」を策定した。その後、この委員会は「高齢社会委員会」と「未来社会委員会」に分離、このうち、「高齢社会委員会」は、「少子高齢社会基本法」の制定に伴い、少子化問題との統合が図られ、新たに「少子高齢社会委員会」が発足した。

少子高齢社会委員会は、大統領を委員長として、関連する12部処（省庁）の長官及び12人の民間の専門家が参加しており、運営委員会とともに、4つの専門委員会（「少子化対策分野専門委員会」・「老後生活分野専門委員会」・「人力経済分野専門委員会」・「高齢親化社会専門委員会」）を置き、保健福祉家族部の傘下に「少子高齢社会政策本部」を設置し、「政策総括」・「老人政策官」・「人口移動政策官」を置いた。

この委員会では、超少子化現象が続く今日の社会状況の中、少子化を誘発する要因を分析・除去するとともに、高齢社会への安定的な適応のための方策として、少子化のもっとも大きな要因とされる子女育児・養育支援策をまとめ「育児支援方案」を発表した。この支援策に基づき、育児支援施設の拡大計画の策定や保育施設に対する評価・認証システムの導入、幼稚園評価の実施など、保育に関連するサービスの質管理のためのシステム構築

を本格化させた。

また、政策需要者と高齢者にやさしい製品を生産する企業などの供給者との議論を踏まえ、「高齢親化産業の活性化戦略」（2005/1）をまとめる一方、産業資源部などの各部処（省庁）において個別的に進めてきた高齢親化産業に対する体系的な支援のための法的基盤を設け、専門人材の養成・R&D支援、標準化及び品質認証などを主要内容とする「高齢親化産業支援法」の立法化を進めている。

こうした議論を踏まえ、2020年を目標年次とする「第1次少子高齢社会基本計画（2006～2010）」（2006）を策定し、「出産・養育環境の整備」・「高齢社会における生活の質向上のための基盤構築」・「未来の成長動力の基盤構築」など、少子高齢社会への対応を急いでいる。

少子高齢社会に対する政策的対応の内容は、少子化問題と高齢化の問題に分離された形で議論が進み、少子化問題との関係においては主に出産と養育及び仕事と家庭の両立の議論が中心で、高齢化問題に関しては老後の所得保障と健康保険、介護保険の問題に議論が集中した。また、この少子化高齢化委員会での議論は、全体的・総論的な議論が中心で、個別的な問題に関しては各担当部処（省庁）が論議・検討する二重構造であった⁽⁶⁾。この二重構造においては、多様性を確保することができる反面、重複した議論や個別議論の結果との整合性などが問題点として指摘された。

そのため、政府においては「少子化高齢化対策連席会議」を設置し、一連の議論の末、「少子化高齢化問題の解決のための社会協約」（2006/6）を発表した。この協約は、（1）出産と養育に困難のない社会の実現、（2）能力開発と雇用の拡大、（3）健康で幸福な老後生活の基盤構築、（4）すべての社会主体の実質的な役割分担の4つの分野によって構成された。また、この協約の主要内容としては、①国公立保育施設の保育児童基準30%水準への拡大と少子高齢社会基本計画への反映、②児童養育支援を強化するための保育料・教育費支援の拡大及び児童手当の導入時期・方案・財源などの検討、③仕事と家族の両立のため、出産と児童養育に伴う負担を社会が共同で分担するための出産休暇及び育児休暇の強化、④女性と高齢者の能力開発、⑤女性の雇用拡大、⑥高齢者の雇用拡大、⑦全員対象・持続可能性考慮・衡平性の再考という3つの原則の下での公的年金制度の改革方案の模索、⑧高齢社会に対応するための休養サービスの基盤構築などであった（月刊福祉動向、

(6) この時期、低出生高齢社会に関連する中央部処（省庁）としては、家族福祉部をはじめ、労働部、女性家族部、教育人的資源部、行政自治部、文化観光部、農林部、財政経済部、法務部、産業資源部、青少年委員会など12の部処（省庁）である。

2007/2)。

4. 「少子高齢社会基本法」の制定（2005）とその内容

少子高齢社会基本法は、第235次国会の第1次法案審査小委員会に提案された4つの関連法案、すなわち、「少子化社会対策基本法（案）」・「高齢社会基本法（案）」・「高齢化及び人口対策基本法（案）」・「高齢社会基本法（案）」を保健福祉家族部において統合・調整した「少子高齢社会基本法（案）」が国会本会議に上程・可決され、成立した⁽⁷⁾。この法律は、4章32条によって構成されており、少子高齢社会政策の策定、施行体系、評価及び審議、少子高齢社会委員会の設置など、4つの主要内容が含まれている⁽⁸⁾。

表6 少子高齢社会基本法の内容

構 成		主 要 内 容	
総 則		目的 基本理念 定義 国民の責務	国家及び地方自治団体の責務 他の法律との関係
少子高齢社会 政策の基本方向	少子化対策	人口政策 母子保健の増進	子女の出産と保育 経済的負担の軽減
	高齢社会政策	雇用と所得保障 生活環境と安全保障 生涯教育と情報化 家族関係と世代間の理解増進 高齢親化的な産業の育成	健康増進と医療提供 余暇・文化及び社会活動の奨励 保護階層老人 経済と産業
少子高齢社会政策の策定 及び推進体系		少子高齢社会基本計画 業務の協調 専門委員会等の設置 少子高齢社会政策推進機構の設置 関連行政機関の協調	年度別施行計画 少子高齢社会委員会 国会報告
補 則		専門人材の育成 民間の参加 支援	調査及び研究 国際交流の活性化支援

(7) 安ミョンオク、「少子化社会対策基本法制定の必要性」『韓国母子保健学会』2、2004。

(8) 崔ヘジ、「少子化高齢社会基本法の内容と意味」、参加連帯社会福祉委員会、2005。

2005年9月に制定された「少子高齢社会基本法」（法律第7496号）は、その目的において、「子女の出産及び養育が円滑に行われ、老人が重要な社会的行為者として健康で活力ある社会生活を営むことができるように、国家の責任を定め、少子高齢社会政策の基本方向とその策定及び推進体系に関する事項などを規定することにより、国民の生活の質の向上と国家の持続的な発展に寄与するもの」（第1条）、また、基本理念（第2条）としては、「国家の持続的な発展のための人口構成の均衡と質的な向上を実現し、国民の健康かつ安定した老後生活を営むことができるようにすること」と述べている。

この法律では、「人口の高齢化」について、「全体人口において老人の人口比率が増加する現象」とし、「少子高齢社会政策」とは、「少子化及び人口の高齢化に伴う変化に対応するために策定・施行する政策」（第3条）として定義するとともに、「国家は、総合的な少子高齢社会政策を策定・施行し、地方自治団体は国家の少子高齢社会政策にあわせ地域の社会・経済的な実情に符合する少子高齢社会政策を策定・施行しなければならない」（第4条）、「国民は出産及び育児の社会的重要性と人口の高齢化に伴う変化を認識し、国家及び地方自治団体が施行する少子高齢社会政策に積極的に参加し協力すべきである」と政府並びに国民に対する責務を規定している（第5条）。

この法律は、第2章において少子化対策・高齢化対策を規定している。まず「少子化対策」として、持続的な成長と発展のための人口政策を策定・施行（第7条）、子女の出産と保育に対する諸施策の実施（第8条）、母子保健の増進（第9条）と経済的な負担の軽減のための諸施策の実施（第10条）を定めている。

次に、「高齢社会対策」としては、雇用と所得の保障に関する環境整備と措置（第11条）、健康増進と医療制度・施設の整備・拡大・人材確保（第12条）、安心・安全な生活環境の整備とボランティア等の社会活動の促進に関する社会的基盤の整備（第13条・第14条）、生涯教育と情報格差の解消に向けた情報化教育等の施策の実施（第15条）、女性や障害老人に対する特別な配慮（第16条）、家族関係及び世代間の葛藤解決に向けた社会環境の整備（第17条）、そして、経済・産業構造や労働環境の変化に対応する施策の実施（第18条）、高齢社会に優しい産業の育成・支援、普及に関する施策の実施（第19条）を規定した。

こうした少子・高齢社会に対応した諸施策を効率よく運営していくための政策策定及び推進体系（第3章）としては、「少子高齢社会基本計画」の策定（第20条）を定め、保健福祉家族部長官による5年ごとの基本計画作成と、その基本計画の中には、少子高齢社会政策の基本目標と推進方向、期間別の主要推進課題とその推進方法、必要な財源の規模と

調達方案、その他の少子高齢社会政策として必要と認められる事項を含むように規定している。また、中央行政機関及び地方自治団体に対する年度別の計画作成（第21条）、少子高齢社会基本計画の推進に関連する業務の協力（第22条）、そして少子高齢社会政策に関する重要政策を審議するための機関として「少子高齢社会委員会」の設置とその主な審議事項、すなわち、①少子化及び人口の高齢化に対応した中長期の人口構造の分析及び社会経済的な変化展望に関する事項、②少子高齢社会政策の中長期政策目標と推進方向に関する事項、③基本計画に関する事項、④施行計画に関する事項、⑤少子高齢社会政策の調整及び評価に関する事項、⑥その他の少子高齢社会政策に関する重要事項として委員長が付議する事項が定められた。この少子高齢社会委員会は、委員長1人を含む25人以内の委員で構成し、委員長は、保健福祉家族部長官である（第23条）。また、基本計画・施行計画などに対する評価結果の国会報告（第27条）が定められた。

最後の第4章（補則）では、少子高齢社会に関する対策の一環として、専門人材の育成（第28条）、調査及び研究の実施と委託（第29条）、民間部門の参加に関する環境整備（第30条）、国際交流の活性化に向けた情報交換及び国際協力事務の促進（第31条）、そして徴税の減免や必要な支援（第32条）を定めている。

この少子高齢社会基本法は、その後の2008年2月に一部改正（法律第8868号）されたが、その内容は、これまで大統領所属下であった少子高齢社会委員会を組織再編によって新たに設置された保健福祉家族部長官の所属下に移すための改正であり、その法第23条では、この委員会の審議事項を次のように規定している。すなわち、（1）少子化及び人口の高齢化に対応した中・長期の人口構造の分析と社会経済的な変化・展望に関する事項、（2）少子高齢社会政策の中・長期の政策目標とその推進方向に関する事項、（3）基本計画に関する事項、（4）施行計画に関する事項、（5）少子高齢社会政策の調整及び評価に関する事項、（6）その他に少子高齢社会政策に関する重要事項として委員長が付議する事項、である。

この少子高齢社会委員会は、保健福祉家族部長官を委員長とし、委員は、大統領令が定める関係中央行政機関の次官、高齢化及び少子化に関する学識と経験が豊富な者のうち、委員長が委嘱する者で構成する。この委員会の構成及び運営などに関して必要な事項は、大統領令で定める。

5. 少子高齢社会基本計画の策定

また、この少子高齢社会基本法に基づき、少子高齢社会への本格的な対応をその目標とする「少子高齢社会基本計画（セロマジプラン2010）」の基本骨格は、「出産と養育に困難のない環境醸成」・「高齢社会における生活の質向上の基盤構築」・「少子高齢社会の成長動力の確保」の3つの領域によって構成されており、細部事業部門として、少子化分野に86事業、高齢社会分野に85事業、そして成長動力分野に65事業など、計236の事業によって策定された。

その後、2008年には、この間の社会変化を踏まえ、新たにセロマジプラン2010の補完版を策定した。このセロマジプラン2010では、「すべての世代が共にする持続発展可能社会」をビジョンに、「少子高齢社会の対応基盤構築（2006－2010）」・「出生率の回復及び高齢社会への成功的な対応（2011～2020）」を政策目標として掲げ、4大分野237の細部計画を推進することとなった。

ここでの4大分野とは、①「出産と養育に有利な環境の造成」（結婚・出産・養育に対する社会的責任の強化、ワークライフバランスの可能な社会システムの構築、家族親化的

表7 少子高齢社会基本計画に対する財政投資計画（2006～2010、単位：億ウォン、％）

区 分		2006	2007	2008	2009	2010	合 計
分野別	少子化対策 (増減率)	21,445	30,443	40,265	45,570	49,542	187,265
			42.0	32.3	13.2	8.7	24.0
	高齢化対策 (増減率)	13,166	15,856	18,040	14,075	18,512	79,649
			20.4	13.8	△22.0	31.5	10.9
成長動力確保 (増減率)		10,973	12,637	12,644	13,236	14,118	63,608
			15.2	0.1	4.7	6.7	6.6
会計別	国 庫	16,724	20,795	24,646	26,012	30,424	118,601
	基金等	12,521	16,762	16,590	17,404	18,706	81,983
国 費 小 計		29,245	37,557	41,236	43,416	49,130	200,584
地方費小計		16,348	21,409	29,797	29,553	33,135	130,242
合 計 (増減率)		45,593	58,966	71,033	72,969	82,265	330,826
			29.3	20.5	2.7	12.7	16.3

(出典) 少子高齢社会対策本部資料（2006）。

表8 2007年度少子高齢社会基本計画の分野別財政現況（単位：億ウォン）

区 分	予 算	基金等	地方費	合 計
1. 出産と養育に有利な環境醸成	12,242	2,833	15,368	30,443
(1) 出産・養育に対する社会責任の強化	11,565	534	14,800	26,899
・ 子女養育家庭の経済的・社会的負担軽減	9,300	—	11,848	21,148
・ 多様かつ質の高い育児支援インフラ拡充	1,968	146	2,360	4,474
・ 妊娠／出産に対する支援の拡大	297	389	592	1,278
(2) 家族親化・男女平等の社会文化醸成	50	2,118	26	2,193
・ 仕事と家庭の両立環境の醸成	3	1,918	—	1,921
・ 学校、社会教育の強化及び家族文化の醸成	47	200	26	273
(3) 健全な未来世代の育成	627	181	543	1,350
・ 児童、青少年の安全な成長環境の構築	16	—	—	16
・ 児童、青少年の成長支援システムの確立	610	181	543	1,334
2. 高齢社会の生活の質向上の基盤構築	7,248	2,685	5,923	15,856
(1) 安定した老後の所得保障体系の構築	2,186	—	999	3,185
・ 公的年金制度の内実化	5	—	—	5
・ 老後所得保障のない人の解消（敬老年金）	2,175	—	999	3,174
・ 私的所得保障制度の拡充	6	—	—	6
(2) 健康かつ保護される老後生活の保障	3,213	2,163	3,450	8,826
・ 老後の健康管理基盤構築	—	252	129	381
・ 老人療養保護基盤の拡充	2,076	354	1,837	4,267
・ 生涯健康増進のための生活体育の活性化	1,137	1,558	1,484	4,178
(3) 安全かつ活気ある老後生活基盤の構築	1,849	522	1,474	3,845
・ 安全な住居空間の確保	116	466	—	582
・ 高齢親化的な交通環境の確保	332	—	328	660
・ 活動的な老人の社会参加環境の醸成	1,401	56	1,146	2,603
3. 少子高齢社会の成長動力の確保	1,275	11,244	118	12,637
(1) 女性・高齢者等の潜在人材の活用基盤構築	254	659	—	912
・ 女性の経済活動の参加促進	62	17	—	79
・ 高齢人材の活用システムの構築	13	571	—	584
・ 外国籍同胞／外国人材の活用支援	179	71	—	249
(2) 人的資源の競争力及び活用度の促進	674	10,574	52	11,299
・ 職業能力開発及び生涯学習体系の確立	674	9,026	52	9,752
・ 産業災害予防による労働力損失の防止	—	1,548	—	1,548
(3) 高齢社会の金融基盤の構築（逆モーゲージ（mortgage）制度）	100	—	—	100
(4) 高齢親化産業を未来の成長動力産業に育成	250	10	66	326
・ 高齢親化産業育成のインフラ構築	30	—	20	50
・ 高齢親化製品の技術開発促進	219	10	46	276
・ 高齢親化製品の標準化拡大	0.4	—	—	0.4
4. 社会的雰囲気醸成	30	—	—	30
(1) 戦略的な教育／広報	27	—	—	27
(2) 人口パネル及びデータベースの構築	3	—	—	3
総 計	20,795	16,762	21,409	58,966

（出典）少子高齢社会対策本部資料（2007）。

な社会文化の醸成及び健全な未来世代の育成など)、②「高齢社会における生活の質の向上のための基盤構築」(安定的な老後所得保障体系の構築、老人の健康及び医療保障の内実化、老人の社会参加及び老後準備の基盤構築、住居・交通・文化などの安全かつ活気ある生活環境の造成など)、③「少子高齢社会の成長要因の確保」(女性・高齢者などの潜在人材の活用基盤の構築、人的資源の競争力と活用度の再考、高齢社会の金融基盤の整備及び高齢親化的な産業の育成など)、④「少子高齢社会に対応する社会的雰囲気醸成と政策の効果性の再考」(戦略的教育・広報、政策共同体の構築及び社会的合意の誘導、中央政府—自治団体との連携の強化、政策の成果管理体系の構築など)である。

この少子高齢社会基本計画(セロマジプラン2010)の効果性のある財政運営について、少子高齢化の原因に対する総合的な分析を踏まえ、核心的な事業を中心に政策を推進することにより財政運用の効率化を図るべきとする指摘が出された。すなわち、保育と教育費の軽減、女性の経済活動への参加、老後所得保障と医療保障、老人の雇用創出と生産的な余暇活動の定着などのためには、従来のような各部署別の既存事業の単純な総合化よりは成果分析を踏まえ選択と集中の原則にそって核心事業を中心とする政策推進を目標に、中央行政機関の間の事業の連携強化、政策開発と制度改善の拡大、合理的な財政所要予測による財源確保などの政策の実効性に対する指摘であった⁽⁹⁾。

ところが、2008年に誕生した李明博政府においては、政府組織改編の際に、2005年に設置された大統領直属の「少子高齢社会委員会」を廃止し、その代わりに保健福祉家族部長官直属の委員会に格下げし、現在の少子高齢社会政策局に縮小され、事実上の国政課題からの除外となった。また、OECD主要国における出産支援制度による政府支援の予算が国内総生産の比率において平均2.3%(2005)であることに対し、韓国は2008年現在0.4%に大きく遅れており、しかも政府支援は低所得層に限定されているため、政府の出産に対する支援政策は実効性に欠けていることも浮き彫りとなった(ハンギョレ新聞、2009年6月9日、電子版)。

これに対し、保健福祉家族部の組織内部においても、少子高齢社会対策は、保育・教育・住居などの複合的な要素が絡み合っており、様々な組織間の調整を必要としているのに局単位の組織体制ではその総合性を発揮するのに限界があるとの問題が指摘されている(Asia-Today新聞、2009年6月10日、電子版)。

(9) 朴ソッキ「少子高齢社会基本計画の現況及び改善課題」『予算懸案分析』14、国会予算処、2007:58。

表9 保健福祉予算の推移（1999～2009、単位：兆ウォン、%）

区 分	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
政府予算	83.7	88.7	99.2	109.6	118.1	102.1	135.2	147.0	156.7	179.6	196.9
政府予算増加率	10.7	6.0	11.8	10.5	7.8	1.7	12.5	8.7	6.6	14.6	9.6
保健福祉予算	4.2	5.3	7.5	7.7	8.5	9.2	8.9	9.7	11.5	16.0	18.2
保健福祉予算増加率	33.7	27.6	40.5	3.9	9.7	8.6	△3.5	9.0	18.8	38.9	13.5
政府予算対比率	5.0	6.0	7.5	7.1	7.2	7.7	6.6	7.7	7.4	8.9	9.2

（出典）保健福祉家族部（年度別予算資料）2009、2005年度の予算増加率減少理由 — 地方移譲（67事業、0.7兆ウォン）、保育関連事業の女性部移管（0.5兆ウォン）等。

また、少子高齢化に対する政府政策の効率化を図るために準備されてきた少子高齢社会基本法施行令の改正案、すなわち、他の中央行政機関と地方自治団体の少子高齢社会政策を法的規定に基づき保健福祉家族部が評価を行うという内容を骨子とする改正案において、評価制度の導入が骨抜きにされるなど、足並みは揃わないのが現状である。

6. 地方自治団体における少子高齢化対策と現況

他方、2007年に保健福祉部（現、保健福祉家族部）が刊行した「2007年地方自治団体の人口政策事例集」により、各地方自治団体の人口政策は、結婚・妊娠・出産・育児などの分野を合わせ2006年度に比べ314件増加した1,223件であることがわかった。このうち、もっとも増加した新規政策は、出産支援金と出産用品の支援などの出産支援関連であり、養育費及び保育費支援などの養育支援分野と乳幼児の健康増進事業など、妊娠関連支援分野、認識改善事業、結婚支援などの順であった。そのほか、物品購入や文化施設などを利用する際の割引サービスが適用される「多子女優遇カード」が釜山市などの5つの市・道において施行されており、全国への拡大が進められている。

こうした地方自治団体の本格的な少子高齢化対策の取り組みは、2007年度における少子高齢化対策によるもので、広域自治団体である16の市・道では554の課題に必要な計1兆4,166億ウォン（約1,420億円）の支援を策定し、保育料の追加支援のほか、出産御祝い金、妊産婦の健康診断事業の拡大などの多様な政策が進められた。

ソウル市の場合、2人以上の子女の家庭に対し金融機関の貸付金利の優遇などの「多

世帯幸福カード制」(個人に集中している子女の養育費用を社会が分担するという趣旨の下で、ソウル市と各種の物品及びサービス関連企業が協定を結び、ソウル市に居住している子女2人以上の家庭(末子が満13歳未満)に対しカードを発給し、多様な経済的な優遇を付与する制度。例えば、物品購入時の5~10%の割引、文化施設の観覧料の減免など)を施行するとともに、民間の保育施設を利用する低所得層に対する保育料の追加支援(7,000人、42億ウォン)



(写真) 釜山広域市の多家族優遇カード「家族愛カード」

)、3人目以上の子女に対する保育料の支援(12万2,000人、386億ウォン)のほか、痴呆支援センターの設置・運営費を10億ウォンから69億ウォンに拡大するとともに、老人福祉館の運営費や敬老堂の運営費に対する支援も大きく増加させた。

釜山市の場合は、多子女家庭の優遇策である「家族愛カード」⁽¹⁰⁾を拡大・運営するとともに、子女の養育費の負担軽減を目指し、2人目からの子女に対し月額10万ウォンの保育費支援とともに、3人目の子女に対しては出産御祝い金を10万ウォンから20万ウォンへ引き上げた。また、高齢対策としては、老人に対する交通手当、補聴器の支援などを拡大するとともに、欠食老人のための「敬老食堂」の運営を開始した。

大邱市では、3人目以上の満2歳以下の児童であり、大邱市所在の保育施設に通う児童に対し月額20万ウォンの保育料を200人に支援するとともに、出産御祝い金(30万ウォン)、出産用品の貸し出し、ベビーシッターの派遣、出産に関する音楽会や少子・高齢化対策討論会の開催などが推進された。

仁川市においては、子女養育費の負担軽減及び妊娠・出産に対する支援を拡大するために、3人目の子女に対する保育料支援(1,800人、34億ウォン)、農業従事者の子女に対する学資金の支援(1,105人、12億6,000万ウォン)、妊産婦・幼児などの健康検診(7,000人、6億4,000万ウォン)、出産用品の支援(1人当たり3万ウォン)などの事業を進めることとなった。

(10) 多子女家庭を優遇し配慮する社会的雰囲気醸成と地域社会の企業体が自発的に参加・提供する多様な地域社会サービスとして釜山市で誕生した。釜山広域市に居住し2000年以降の出産により子女が3人以上となった家庭が対象であり、物品購入時の割引のほか、金融機関の金利や手数料の優遇・減免、公共施設の利用料金の免除・減免、保育・幼稚園・塾などの入学金、保育料・授業料などの減免、美術館・博物館などの文化施設の観覧料免除、講座受講料免除、地下鉄の料金半額、3つの有料道路の通行料免除など、1,500の団体が加入中である。

このほかにも、ほとんどの地方自治団体において長寿老人手当と老人交通費を支給しており、老人福祉館の拡充、在宅老人に対する食事配達サービス、痴呆老人センターの拡大及び痴呆老人の保護、老人医療費の支援などに関する施策を開始することになった。また、中央政府においてはこうした少子高齢化対策に関連し、「家族愛カード」などの一部の地方自治団体において施行されている独自の事例を取り上げ奨励することにより全国への拡大を図るとともに、中央—地方間の政策連携を強化するために優秀事例の発掘や優秀事例に対する政策・制度上のインセンティブ付与の方案も模索することとなった。表10は、広域自治団体において導入している少子化対策をまとめたものである。

表10 広域地方自治団体の独自の少子化対策

区 分	主 な 内 容
ソウル市	政府保育料と実保育料の差額支援 保育料支援 — 3人目以上3歳未満：月額25万ウォン～35万ウォン
釜山市	保育料支援 — 2人目以上満2歳未満：月額10万ウォン 出産御祝い金 — 3人目以上20万ウォン
大邱市	保育料支援 — 3人目以上満2歳未満：月額20万ウォン 出産御祝い金 — 3人目以上：30万ウォン・出産用品無料貸し出し
仁川市	保育料支援 — 24時間保育施設利用児童：月額16万ウォン 保育料支援 — 3人目以上満3歳未満：月額14万ウォン～27万ウォン 新婚夫婦・妊産婦健康診断及び栄養剤支援、出産用品支援
光州市	保育料支援 — 3人目以上満1歳未満：月額10万ウォン
大田市	保育料支援 — 3人目以上満3歳未満：月額20万ウォン、新婚夫婦健康診断支援
蔚山市	出産奨励金 — 3人目以上：30万ウォン、出産用品支援
京畿道	保育料支援 — 2人目以上満2歳未満：月額22万ウォン 出産奨励金 — 2人目50万ウォン、3人目以上100万ウォン、出産用品支援
江源道	出産用品支援、妊産婦出産前検査費用及び栄養剤支援
忠北道	出産奨励金 — 2人目120万ウォン、3人目150万ウォン
忠南道	出産奨励金 — 2人目以上20～100万ウォン、出産用品支援
全北道	保育料支援 — 3人目以上満2歳未満：月額10万ウォン 出産奨励金 — 3人目以上30万ウォン、養育手当（順昌市）：すべての出生児
全南道	農漁村新生児養育費 — 1家庭当たり30万ウォン、双子60万ウォン
慶北道	保育料支援 — 3人目以上満4歳以下：月額15万ウォン 出産奨励金 — 2人目120万ウォン、3人目240万ウォン 出産用品支援、3人目以上家族：全員無料検診
慶南道	保育料支援 — 3人目以上：月額16万ウォン 出産御祝い金 — 20万ウォン
済州特別自治道	出産奨励金 — 3人目50万ウォン、4人目100万ウォン

（出典）女性家族部（2007）。

他方、少子高齢社会委員会が明らかにした「地方自治団体の少子化現況」では、全国の市・郡・区の合計出生率の格差が拡大していることが指摘された。すなわち、各自治体において多様な少子化対策が行われているものの、少子化問題に対する地方自治団体の長及び地域社会の関心度、組織構成、財政状況等が異なり、少子化対策に大きな格差が存在するとともに、先進事例の開発のための情報共有が不足していることも指摘された。

また、全国の地方自治団体が少子化に対応した人口政策の策定や推進における主要障害要因としては、「財政不足」（53.3%）、「人材不足」（17.6%）、「推進組織体系の不備」（11.5%）、「指導者の認識不足」（9.1%）、「住民の理解・参加不足」（4.2%）、「地域社会の資源不足」（1.8%）等が挙げられ、財政力の確保とともに、人口政策の効率的な推進のための組織体系の整備、地方自治団体の人材不足及び専門性の側面での補完が緊急な課題として指摘された（中部毎日新聞、2007年3月4日）。

こうした出生率の低下に伴い成長動力の弱体化が懸念される中、政府において各種の対策が施行されているものの、規模が小さく、選択と集中に欠け、国民の体感度は低いことが指摘された。その何よりの原因は、財源の不足とそのため対策そのものが貧困層に集中されていることである。例えば、保育費の支援は、その対象が主に低所得層であり、0～4歳児童に対する無償保育支援は、世帯所得が都市勤労者世帯の平均所得の50%以下の世帯に対してのみ行われている。他の保育料の一部支援や保育施設を利用しない1歳児童に対する養育手当、不妊夫婦に対する支援等も低所得層という条件に限定されている。こうした福祉対策と少子化対策の混在状況により国民の体感度は低く、政策の実効性も期待に満たないのは当然の結果である（韓国日報、2009年6月9日、電子版）。

その上、全国の地方自治団体の平均年齢が高くなっていることも明らかになった。すなわち、民主党の金ヒョル議員が行政安全部から提出された国政監査資料を分析した結果、2003年には1か所にすぎなかった平均年齢40代後半の自治体が33か所に急増していることが判明したもので、平均年齢が5年前より低くなったのは新都市開発により0.72歳減った京畿道の華城市（現在、33.26歳）の1か所に過ぎないというものであった（国民日報、2009年9月23日）。

この分析結果によれば、平均年齢が20代後半の自治体はすべてなくなっており、2003年当時100か所としてもっとも比率の高かった30代初の自治体が35か所に激減した。また、79か所であった30代半ばの自治体は105か所に急増しており、40代初の自治体も59か所に増えている。

蔚山市の北区、光州市の光山区、慶北道の亀尾市、京畿道の始興市は、数年前では20代

後半の若い都市であった。産業が発展し若年層の流入も多く、その分だけ出生率も高い地域であり、2003年の調査では全国234の自治体の中で地域住民の平均年齢が20代後半を維持した唯一の地域であった。

しかし、2008年末現在において、この4つの地域も平均年齢が30代に突入した。蔚山市の北区は、平均年齢が31.76歳（2.56歳増加）、光州市の光山区は、31.80歳（2.12歳増加）、亀尾市及び始興市は、それぞれ32.15歳（2.19歳増加）、32.56歳（2.89歳増加）であり、この若い地域さえも少子高齢化の影響を受けていることが分かった。

さらに、自治体間の平均年齢の両極化現象が加速していることも分かった。例えば、2003年当時の調査では、最高齢の自治体は慶北道の義成郡の平均年齢45.12歳、最年少の自治体は先の蔚山市の北区の29.20歳で、その差は15.92歳であったが、2008年末現在の最高齢は慶北道の軍威郡の49.11歳、最年少は同じく蔚山市北区の31.76歳であり、その差は17.35歳となってその差はさらに拡大しており、この現象は今後も拡大していくことが懸念され、若年層に魅力ある地域づくりの必要性が浮き彫りとなった。

このような平均年齢の増加と両極化に対し、「生産活動が旺盛な地域においてさえ例外なく速い速度で高齢化が進んでいることは、2006年以降の政府の少子高齢化対策に効果がないことを証明するもの」との分析結果が指摘されるとともに、「急速な高齢化現象が現実化されつつあり、今後の生産活動への影響、税収の減少、国民年金制度の維持困難などの社会問題への懸念に対し強力かつ抜本的な対策」の必要性が指摘された。

2009年9月に実施された「2009全国地方自治団体人口政策大会」（保健福祉家族部主催）では、広域自治団体である大田市大徳区が優秀事例として選定された。少子高齢化の社会情勢を克服するとともに、地域社会に適合した人口政策を開発し、これを全国に拡大するなどの人口政策の活性化を図るために行われたこの人口政策大会では、出産及び養育支援に対する地方自治団体の独自の政策分野、地域住民の認識改善活動に関する分野、家族親化的な職場文化に関連する分野など、地方自治団体の独自の人口政策の事例が評価対象となった。最優秀事例となった大徳区は、「ハッピーデイ（happy day）運営」、「妊産婦のための条例改正」などの出産親化的な職場文化の醸成とともに、「配達講座制」、「大徳夢の木英語キャンプ」、「TVを消して本を読もう」などの多様な生涯学習事業などで応募し、総合的な養育環境の優秀さが評価された（保健福祉家族部資料、2007）。

7. 韓国の少子高齢化対策の特徴と展望

これまで、少子高齢社会基本法及び少子高齢社会基本計画（セロマジプラン2010）を中心とする韓国中央政府の少子高齢化対策と地方自治団体の対策を検討してきたが、日本の高齢化中心の対策とは異なり、韓国の少子高齢社会の基本的な方向性は、少子化にその重点が置かれているように思われる。その原因は、数字上における格差、すなわち、少子化の比率に比べ、高齢化の数字は未来的には課題が多いとはいうものの少子化に比べて緊急性が低いと判断されるからであり、高齢者の定年後の役割の重点が経済的な労働による価値創出よりは家庭サービス（保育への参加・協力）や地域的なボランティア活動にその重点が置かれているからである。その背景には、伝統的な3世代による家族観が今なお生活基盤であり、その中で老後生活の中身が決まる韓国固有の家族観が存在すると言える。

しかし、このような家族観に基づく高齢化への対応は、日本の経験に照らしてみれば、核家族化の進行によって崩壊することが経験されており、根本的な対策とは言えない。また、現在の1人子のような少子化の進行は、将来的に介護など高齢化対策の社会化に結び付くはずである。

韓国の少子高齢化の総合対策である少子高齢社会基本計画（セロマジプラン2010）が欧米諸国との比較において明らかにしているように、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、例えば、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、様々な政策との連携が必要である。中でも、過度な教育競争という韓国社会特有の問題の解消は、少子化問題を解く最大のカギである。従来の老後モデルとは異なる、経済的な生産活動よりは家族サービス（主に保育）への参加による老後生活の保障という高齢者の老後生活に対する新しいモデル、を如何に示せるかが高齢化の課題を解く最大の手がかりである。

最後に、少子高齢化のいずれの課題に対しても、地方自治体の役割は重要である。中央政府が制度的な枠組みを提供するのに対し、地方自治体は政策を通じてその解決を図ることが求められている。前述の釜山市の家族愛カードのように、実際の生活の面において役立つ先進的な事例を積み重ねていくことが必要であるといえる。

（シン ヨン Chol 法政大学大学院政策創造研究科准教授）