

特集：第16回厚生政策セミナー

「東アジアの少子化のゆくえ—要因と政策対応の共通性と異質性を探る」

韓国における少子化とその政策対応

松 江 暁 子*

1960年代初頭から1990年代半ば頃まで続いた人口抑制政策によって少子化が進行していったが、1990年代に入って人口抑制政策をめぐる議論が起り、1990年代半ばに人口抑制政策からの政策転換を決定した。しかし、それは少子化への対処としてではなく、人口抑制政策をやめる意味しか持たなかった。韓国で少子化が深刻な社会問題としてあらわれるのは2000年代前半である。2000年代に入って高齢化社会に突入したが、そのスピードは世界で最速であった日本よりも早く、その背景にある問題として少子化が浮かび上がった。以降、主に結婚後の出産・育児・両立支援に関する施策に重点をおいた低出産高齢社会基本計画を推進し、育児ケアの社会化に国家が取り組み始めた。しかし、1990年代後半に韓国を襲った経済危機が大量失業を生み、その厳しい状況を克服する過程で実施した労働市場の柔軟化政策が低賃金の非正規労働者や自営業・零細中小企業を増やし、雇用情勢は不安定化した。このような雇用情勢は若者の間に顕著にあらわれ、生活不安をもたらし、晩婚化・未婚化の主要因となり、少子化が深刻化している。よって少子化対策である低出産高齢社会基本計画だけではなく、若者への雇用対策を少子化対策の一環としてとらえなければならない。

低出産高齢社会基本計画と青年雇用対策を概観してみると、低出産高齢社会基本計画が結婚後の育児などのケアの社会化を中心に展開し、青年雇用対策は、既存産業での雇用の維持と社会的企業の育成による雇用創出、インターン制による短期的雇用創出が中心となっている。それぞれある程度の成果も見られるが、男性稼ぎ主型の社会規範が残る中で女性が仕事と家庭のどちらかを選択しなければならない状況が強められ、子どもを産む数に影響を及ぼしている。また、雇用対策を推進しても大企業と中小企業の間での賃金格差が拡大していることからすると、若者の間での格差を生み出すことになりかねない。これらの状況はさらに現在の韓国の労働市場のあり方とかかわって、若者が将来のビジョンを持つことを難しくし晩婚化・未婚化は進んでいる。現在の韓国における少子化は、生活不安や将来のビジョンを持つことの難しさや両性の間にある不平等が、労働市場のあり方につながって深刻化している。これらから現在の少子化への政策対応の効果はまだそれほど見えない状況といえる。今後、普遍的な保育サービスの提供や社会的企業などを通じた新しい働き方の創出が、少子化の克服に向けた重要な役割を果たすかもしれない。

はじめに

韓国では2000年以降に少子化が社会的イシューとして浮かび上がった。遅くに現れた韓国の少子化であるが、そのスピードはこれまで少子化を経験してきたどの国よりも早いために、韓国政府に危機感をもたらし、それへの効果的な政策対応が求められている。日本

* 明治学院大学社会学部

では、1990年代前半から少子化対策に取り組んでいるものの、目に見える効果を得ることは難しく模索している状況から、より急速な少子高齢化に直面し対策を講じている韓国は、1つの先行事例ともなりえる国家であるといえる。

本稿では、そのような韓国における少子化の現状とその政策対応について明らかにすることを目的とする。そのために、まず第1節では、全体的な背景として、急速に進行してきている韓国の少子化の状況を確認する。次に第2節では、1960年代初頭から1990年代半ば頃まで続いた人口抑制政策から、IMF 経済危機以降、2000年代に入って正反対ともいえる少子化対策へと転換していくその展開過程を明らかにする。最後に第3節では、こんにち韓国政府が少子化対策として推進している低出産高齢社会基本計画と雇用対策（特に青年雇用対策）について取り上げ、それぞれの中身とそこに対する評価を述べることにする。

I. 韓国における少子化の状況

1. 韓国の人口動態

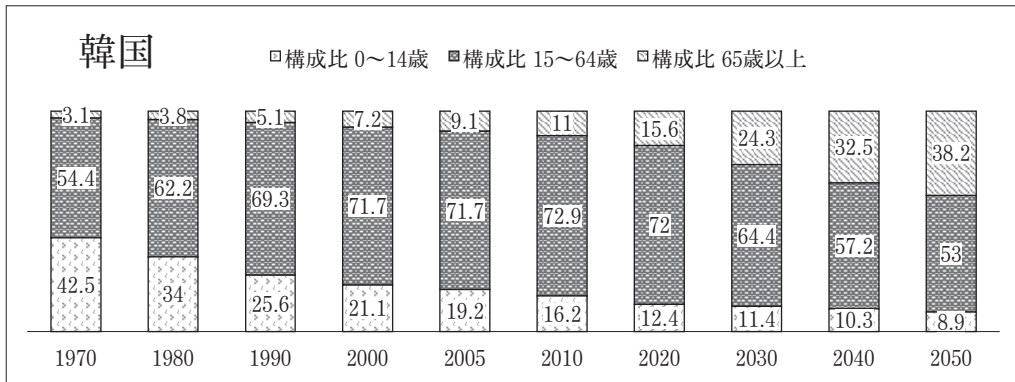
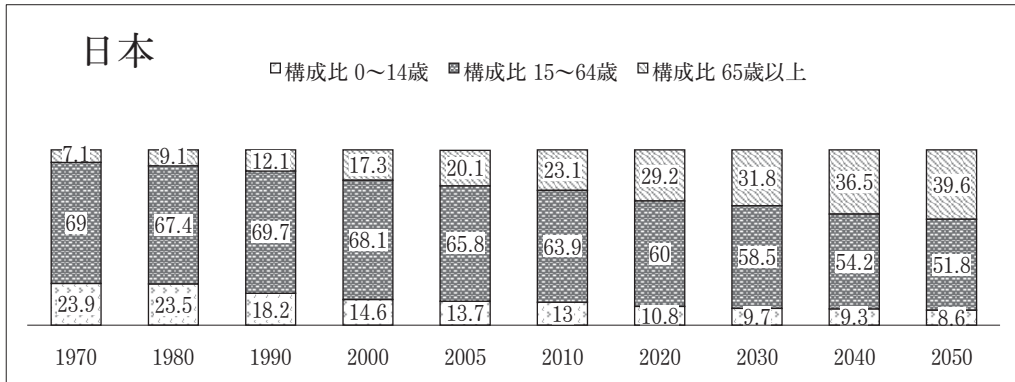
韓国人口の全体像から確認してみよう。韓国の人口は1960年代以降、急速に増加していく。1960年の人口推計は2,501万人、1965年に2,871万人、1970年には3,224万人となり、毎年2.0～3.0%ほどの人口増加率をみせた。その後も1990年には4,287万人、2000年には約4,701万人、2011年には4,978万人と増加趨勢であるが、2030年に頂点を迎え（5,216万人）、以降、マイナス成長期に転ずる見込みである。

人口構成比をみてみると、2000年に65歳以上人口の割合が7.2%となり、高齢化社会に突入した。2010年では、65歳以上は11.0%、0～14歳が16.2%、15～64歳（生産年齢人口）72.9%で、日本が1990年～2000年に65歳以上の比率が0～14歳人口の比率を上回ったことからすると、まだ深刻な数値ではないともいえる（図1参照）。しかし、今後、生産年齢人口は2016年の3,704万人（人口の72.9%）を頂点に減少し、翌年の2017年には65歳以上の高齢者人口が0～14歳人口を上回ると予想され、2050年には日本と似た人口構成比となると予測される。韓国の少子高齢化のスピードがこれまでの先進国にはない速さで進んでいくことがうかがえる。

世帯構成の推移についても大きな変化がみられている。1980年には、6人以上の世帯がもっとも多く（29.8%）、ついで4人世帯、5人世帯が多く、1人世帯はわずか4.8%であった。しかし、1985年には4人世帯がもっとも多くなり（29.5%）、核家族化が徐々に進んでいき、2010年には2人世帯がもっとも多く（24.3%）、ついで1人世帯（23.9%）、4人世帯（22.5%）、3人世帯（21.3%）となっており、夫婦世帯、ひとり親世帯、1人世帯で約半数を占めている（図2参照）。大規模家族から核家族化が進み、現在ではより小規模の世帯が増え、その機能の弱体化が進んでいることをうかがわせる。

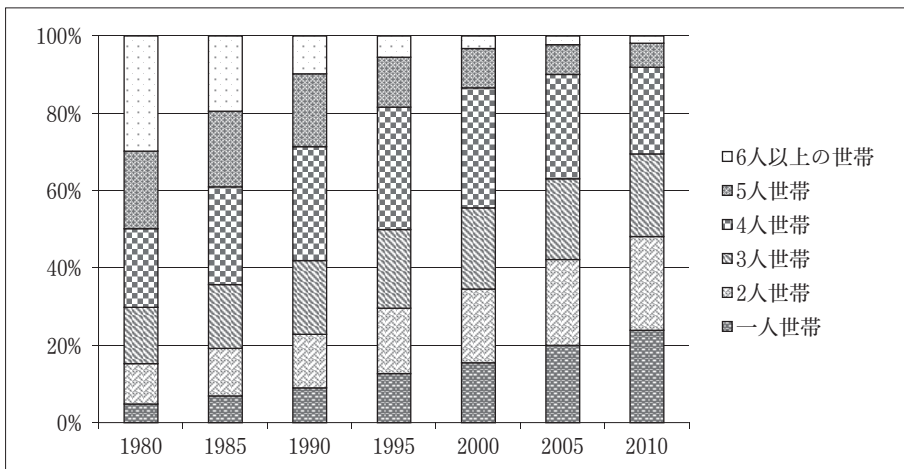
図1 日韓の人口構成比

(単位：%)



出所：統計庁『将来人口推計』。

図2 世帯員数の構成

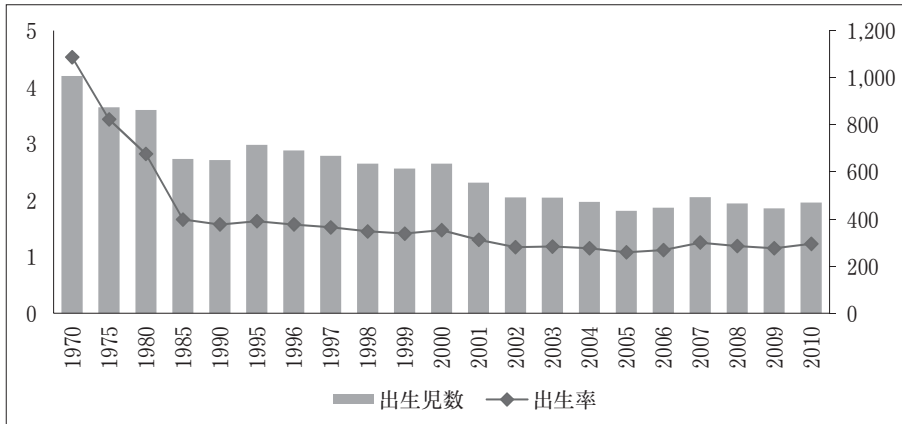


出所：統計庁『人口住宅総調査報告書』。

2. 少子化の推移

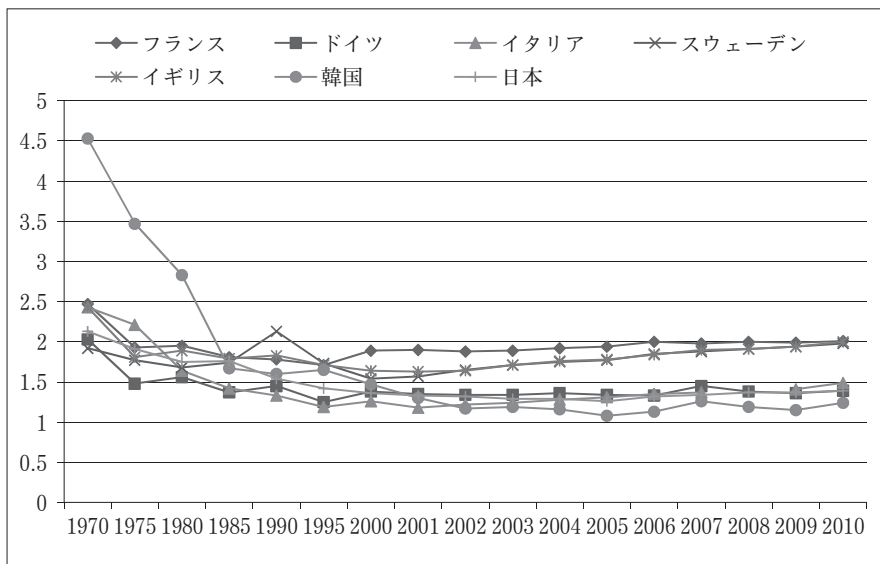
以上の人口構成比や世帯規模の変化から子どもの数が減少してきていることはうかがい知ることができるが、少子化の動向を示す合計特殊出生率によって、その実際の状況を簡単に確認してみよう。

図3 韓国における出生児数と合計特殊出生率の推移



出所：統計庁『2010年 出生統計（確定）』。

図4 韓国と OECD 諸国・日本における合計特殊出生率の推移



出所：内閣府（2012）『平成24年版子ども子育て白書』，統計庁『2010年出生統計（確定）』。

図3にみられるように、1960年には6.0あった合計特殊出生率は、1970年には4.53、1983年には人口置き換え水準に達し、さらに1985年には1.66、1998年には1.5を下回る1.45となった。それ以降もさらに減少を続け、2001年には1.30、2002年には1.17となり超少子化国と

なった。その後も2005年には1.08にまで減少したが、2010年に1.24へと多少上昇してきてはいる。また、図4を通じて、他の先進諸国の状況と比較してみると、韓国は1970年から1985年の間にOECD諸国や日本の水準に至りそれを維持するが、2002年以降は最低水準をしめすようになり、その状況は現在まで続いている。

以上のデータから確認できる韓国の急速に少子化が進んでいく状況には、1960年代初頭にはじまった経済開発政策の一環として導入された人口抑制政策が深くかかわってきたが、2000年代に入ってからには正反対の状況といえる少子化が問題となり少子化対策である低出生産高齢社会基本計画の樹立・推進に至っている。次節では、その政策展開過程について明らかにしたい。

II. 人口抑制政策から少子化対策への転換

1. 人口抑制政策の展開

韓国の1945年の植民地からの解放以降の経済状況は、朝鮮戦争勃発もあり、経済基盤の沈滞、外国の援助に大きく依存した国家財政、国際収支の累積赤字、第1次産業中心の前近代的産業構造、慢性的インフレなどによる貧困の悪循環に陥っていた。このような状況のなかで、1961年に軍事クーデタにより樹立した朴正熙政権（1961～1979年）は、貧困と飢餓状態から抜け出すために、経済成長による自立を目指し経済開発計画を始動することとなった。まず、第1次経済開発5ヵ年計画（1962-66年）を発動し、経済成長を通じて所得増大を図ることを最優先課題とした。このような政府主導の経済開発計画は、1996年まで第7次にわたって展開されていくこととなる。

経済成長をめざす経済開発計画を推進していくにあたり、過剰人口問題の解消のための人口抑制政策の推進は、当時多くの開発途上国にみられたことであるが、韓国でも同様であった。実際、韓国では、1950年代半ばから1960年代初めにかけてベビーブームを迎え、人口は急増していった。この状況に対して、朴正熙政権は、「人口増加を規制する政策が伴わないならば経済開発計画は成功しない」とし、人口抑制政策を経済開発計画の一環として受容し推進することとなった（ホン・ムンシク他 1991, チョ・ナムフン 2006 p.62-63）。

その内容は、たとえば、避妊方法を印刷したカレンダーを配布したり、「二人だけ産み育てよう」「息子、娘を区別せず二人だけ産んでよく育てよう」などの標語を掲げたポスターを作成したりするなど、国民の意識に働きかけた。また、全国の保健所に看護師または助産師を家族計画要員として配置し家族計画相談室を置き、啓蒙活動や避妊方法の普及を行ったり、避妊手術（永久的避妊手術も含まれた）などへ多くの財政的支援を行ったりした。さらに1962年には海外移住法が制定され、1980年代後半まで移民者も増加していった。

このように始まった人口抑制政策は、1979年末に朴正熙大統領が死去し、軍事クーデタによって新しく政権を握った全斗煥政権（1981～87年）においても持続された。

第5次経済開発5ヵ年計画（1982～1986年）の策定過程において、全斗煥大統領は、「1988年までに合計特殊出生率を人口置換水準に減少させる」という目標を設定し、より強力な人口対策を策定・施行するよう指示を行った。その指示にもとづいて1981年に新たに人口抑制政策が実施され、計画より早く1983年に人口置換水準に達した。そして、1986年3月の第6次経済開発5ヵ年計画（1987～1991年）を策定する過程においても、「1995年までに合計特殊出生率を1.75に減少させその水準を維持する」という人口抑制の目標が設定されるが、この目標水準も1985年には達成してしまう。

以上のように、人口抑制政策は1960年代初頭から修正を加えながら経済開発計画と同じく1990年代半ばまで持続され成果を上げたのであるが、それは順調に経済を成長させ所得を増大させることに成功した経済開発の一環であったため、より早いスピードの出生率の低下をもたらした大きな成果をもたらしたといえる。

ところが、1990年代以降になると、その人口抑制政策をめぐる若干の変化がみられる。盧泰愚政権（1988～1992年）に入り、人口抑制政策の存廃について、専門家集団の間では論争が起ころしはじめたのである。一方では、出生力の持続的な減少によって生産年齢人口の減少と急激な高齢人口の増加などが社会経済的発展に否定的な影響を及ぼすという主張がなされ、他方では、韓国のように国土面積が狭く天然資源が貧弱な状況のもとでは人口抑制政策は持続すべきであり、これを中断すれば避妊実践率が減少し出生率は増加することとなり、これまでの政策成果が無に帰してしまうだろうとの主張がみられた（チョ・ナムフン 2006 p.65）。

従来的人口抑制政策には大きな変化はなかったものの、それをめぐってこれまでとは異なる見解が示されるなか、金泳三政権（1993～1997年）に入ると、人口政策審議委員会が設けられ、より本格的に、従来的人口抑制政策の成果と今後の人口規模および人口構造の変動による社会経済的影響、人口政策の推進方向について総合的に分析・評価を行うこととなった。同委員会での1年間の議論の結果、1996年、「この低出生（当時、1.57）が持続すれば、労働力の減少と高齢人口の増加による福祉負担の増加、労働生産性の減少、人口構造による社会保険財政の悪化、男女比の不均衡の深化、青少年の性問題、高い人工妊娠中絶などの新しい問題に直面することになる。よって、今後は人口政策を出産抑制など量的な側面ではなく、人口資質および福祉増進の政策へ転換しなければならない」と強く政府に建議した（イ・サムシク 2005 p.69, チョ・ナムフン 2006 p.65）。実際、予想を超える速さでの出生率減少、また伝統的意識構造による男児選好観や胎児の性別判定のための医学技術の発達、人工妊娠中絶利用の普遍化などの複数の要因が絡み合い性比の不均衡の問題が起こっていた。このような状況を受けて政府は、1996年に人口抑制政策から「新人口政策」として人口資質および福祉増進の方向へと政策転換を行うこととした。その内容は、これまでのような人口の数の調整を行うのではなく、持続可能な社会経済発展のための適正な出生率の維持や出生性比の均衡、人工妊娠中絶の防止、男女平等高齢者などの低所得階層のための保健福祉サービスの拡充などを図るものであった（イ・サムシク 2005 p.69-70）。このようにして、1990年代初頭以降、徐々に始まった人口抑制政策の転

換の動きは、1990年代後半になってようやく実現されることとなったといえる。

西欧先進諸国の経験からすると、合計特殊出生率1.5～1.6台に少子化問題を認識し政策を打ち出したケースが多い。日本でも1989年の1.57ショックを受けて少子化対策に乗り出した。韓国の場合、似たような状況で、上記のように1990年代後半に人口抑制政策に大きな転換がみられた。しかしながら、そこで新しく登場した新人口政策には、少子化についての明示的な問題意識もなかったし、ましてや新人口政策の目的のひとつである持続可能な社会経済的発展のための適正出生率の維持の政策努力もなかった。それは人口にかんしては単に従来の人口抑制政策をやめる意味しかもたなかったといえる。たしかにその後も、少子化はさらにすすんでいく。

2. 少子化対策への転換

韓国で少子化が深刻な社会問題として登場し、それへの対策が求められるようになるのは、2000年代前半のことである。2000年代に入り韓国は高齢化率7%を超え、高齢化社会に突入するが、その高齢化のスピードが、これまで世界で最速であった日本よりも早いということが報告され、その背後にある問題として少子化が浮かび上がった。2002年の合計特殊出生率が1.17を記録し、それが世界最低水準であることが明らかになり、そこで政府は、人口抑制政策とはまったく逆の方向ともいえる出産を奨励・促進するための少子化対策に取り組むことになったのである。

少子化が問題として浮かび上がったのち、政府はその原因やその対策に関する諸外国の研究を進めるいっぽう、2004年に高齢化及び未来社会委員会を設置し、少子高齢化への対策に関する議論を始めた。そして2005年に少子高齢化に対する政策の法的根拠として低出産高齢社会基本法を制定・施行し、それに根拠をおいた低出産高齢社会委員会が発足、そして2006年には少子高齢化への総合対策としての低出産高齢社会基本計画を策定し、保健福祉部や労働部、教育人的支援部など15の部署で取り込まれることとなり、現在推進中である。韓国政府が少子化対策と銘打って展開しているのがこの低出産高齢社会基本計画であり、その内容の詳細は後に述べるが、主に結婚した後の出産・育児・両立支援に関する施策に重点をおいた、家族にかかわる育児ケアの社会化への国家の取り組みとなっている。

ただし、韓国の少子化への政策対応を考えるさいに、上記の低出産高齢化基本計画だけでは不十分なところがある。なぜならば、そもそも韓国の急速な少子化問題の主な背景には、結婚後の出産・育児などの問題のみならず、結婚しない、あるいは結婚年齢が遅くなっているという、いわゆる未婚化や晩婚化の問題があるからである。その韓国の未婚化・晩婚化の原因には、雇用不安がかかわっている。それは、未婚男女の結婚をしない理由として雇用不安定や所得の不足をあげる割合が高いことが政府の調査報告書等に示されているように明らかである（イ・サムシク 2005, 2009, 大韓民国政府 2008, 2010）。

このような雇用不安や所得の不足は1997年末に起きたIMF経済危機に現れたものである。そのIMF経済危機のさいに、韓国は十数年ぶりにマイナス成長率を記録し、そのなかでいままで経験したことのない大量失業問題に直面するようになった。さらに、その危

機克服の過程で政府が実施した派遣労働制や整理解雇制といった労働市場の柔軟化政策によって、低賃金の非正規労働者や劣悪な労働条件の零細中小企業・自営業が急増し、雇用情勢をさらに不安定化させてしまった。これについて、ここでは詳しく触れないが、そのような雇用情勢の不安定化はとくに若年層の間で顕著にあらわれ、2000年代なかば以降、そのための各種雇用政策が推進されるようになっていく。それら雇用政策が、明示的に少子化対策とのかかわりで言及されることは少ないが、雇用の不安定化がこんにちの未婚化・晩婚化の主な要因であることを考えれば、間接的ではあれ、その雇用政策を少子化への政策対応の一環としてとらえなければならない。

以上をふまえて、次節では、直接的な少子化対策としての低出産高齢社会基本計画とともに、青年雇用対策のそれぞれの概要を整理し、それが少子化への政策対応としていかなる効果をもたらしているのかについて評価を行いたい。

Ⅲ. 少子化への政策対応の概要とその評価

1. 低出産高齢社会基本計画の概要

低出産高齢社会基本計画は5年ごとに計画されることとなっており、2006～2010年を第1次低出産高齢社会基本計画（以下、第1次基本計画とする）、2011～2015年は第2次低出産高齢社会基本計画（以下、第2次基本計画とする）、2016～2020年には第3次を推進することとなっている。それぞれの対策目標は、表1のとおりで、最終的には合計特殊出生率をOECD先進諸国と同程度にまで引き上げることを目指した出産奨励、出産促進のための対策といえる。低出産高齢社会基本計画は、韓国にほぼ同時に訪れた高齢化への対応を含めた総合対策であるが、ここでは少子化対策の部分を取り上げる。

表1 低出産高齢社会基本計画の政策目標

時期	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対応基盤の構築
第2次：2011－2015年	漸進的な出生率の回復および高齢社会対応体系の確立
第3次：2016－2020年	OECD国家平均水準への出生率回復および高齢社会への成功的対応

出典：大韓民国政府（2006）『第1次高齢社会基本計画（補完版）』。

低出産高齢社会基本計画には重点課題が3つ挙げられている。その3つとは、第1次基本計画では、第1に「出産と養育に対する社会的責任強化」（主に、結婚・出産・育児にかかる費用負担軽減）、第2に「ファミリーフレンドリー・両性平等の社会文化づくり」（主に、両立支援）、第3に「健全な未来世代の育成」（子どもの貧困や虐待児童への社会サービス提供）を挙げた。この第1次基本計画については、保育サービスや経済的負担軽減策の支援対象が主に低所得層（都市勤労者平均所得の70%以下、共働き夫婦の場合は100%以下）に集中しており、出産・育児に関する支援を必要としている共働き世帯を含むことができず、また、企業など民間を巻き込むことができなかったため、その効

果が十分発揮されなかったとの問題点が指摘された（大韓民国政府 2010）。そこで、第2次基本計画については、政府だけではなく、企業や国民の参加を巻き込んだ社会全体による、共働き家庭や中間層までを含んだ、仕事と家庭の両立のための総合的アプローチに取り組むとした。この第2次基本計画でも、同じく3つの重点課題が掲げられているが、その用語には変更があるものの第1次基本計画とほぼ同じで、第1に「両立の日常化」、第2に「結婚・出産・養育負担の軽減」、第3に「児童・青少年の健全な成長のための環境づくり」となっている。主な事業内容を第2次基本計画で見ると、表2のとおりである。

表2 第2次低出産高齢社会基本計画における少子化対策の主な内容

分野	重点課題	部署****	
仕事と家庭の両立の日常化	休暇休職制度の改善	<ul style="list-style-type: none"> 育児休職給付および定率制および復帰のインセンティブ導入 育児期の労働時間短縮請求権導入 産前産後休暇の分割使用の許容 	雇用 雇用 雇用
	柔軟な労働形態の拡散	<ul style="list-style-type: none"> 常時勤労者数の算定基準の改善 スマートワークセンター*の導入と拡散 	雇用 行安
	ファミリーフレンドリーな職場環境**づくり	<ul style="list-style-type: none"> 職場保育施設の設置の義務履行強制方案導入 公共機関のファミリーフレンドリー認証***の拡散 	福祉, 雇用女性家族, 企財
結婚・出産・養育負担の軽減	家族形成条件づくり	<ul style="list-style-type: none"> 新婚夫婦の住宅資金貸付の所得条件緩和 子どものいる現役兵の常勤予備役編入 	国土 国防
	妊娠・出産支援の拡大	<ul style="list-style-type: none"> 分娩脆弱地の保健医療インフラ支援拡大 不妊夫婦の支援拡大 	福祉 福祉
	子どもの養育費支援拡大	<ul style="list-style-type: none"> 保育・教育費全額支援拡大 多子家庭公務員の退職後再雇用 多子家庭税制, 住宅, 学費支援拡大 	福祉, 教科 行安, 企財教科 教科
	乳児支援インフラの拡充	<ul style="list-style-type: none"> 保育施設評価認証制の改善 公共型・自律型オリニチブ導入 保育施設運営時間の多様化 シッター市場の制度化（ベビーシッター市場造成） 放課後支援サービスインフラ構築 	福祉 福祉 福祉 女性家族 福祉, 教科, 女性家族
児童・青少年の健全な成長のための環境づくり	貧困階層の児童の支援	<ul style="list-style-type: none"> ドリームスタート事業の活性化 	福祉
	安全な保護体系の構築	<ul style="list-style-type: none"> 性暴力被害児童の支援強化 児童保護専門機関の拡大（児童虐待の予防） Wee プロジェクト（学校暴力予防および被害者保護） 	女性家族 福祉 教科
	児童政策の基盤づくり	<ul style="list-style-type: none"> 中長期児童政策基本計画策定 	福祉

*勤務者（公務員または一般企業の勤務員）が自身の本来の勤務地ではない、居住地に近い地域で勤務することができるよう、環境を提供する遠隔勤務用の事務所をいう。センターは、業務に必要なITインフラおよび事務環境（独立した事務用机や会議室など）、勤務者との円滑なコミュニケーションのためのバーチャル会議システムを用意している。

**「ファミリーフレンドリーな社会環境づくりの促進に関する法律」にもとづく制度やプログラムを取り入れ、労働者が仕事と家庭生活を無理なく並行して行えるようにしている職場環境を指す。

***ファミリーフレンドリーな職場環境のために、模範的に制度やプログラムを取り入れている企業や公共機関について審査を行い、認証を付与する。

****部署について：雇用＝雇用労働部，行安：行政安定部，福祉：保健福祉部，女性家族：女性家族部，企財＝企画財政部，国土＝国土海洋部，国防：国防部，教科：教育科学技術部。

資料：大韓民国政府（2010）『第2次低出産高齢社会基本計画』より引用。

第2次基本計画の少子化に関する事業は基本的に第1次基本計画のそれを引き継ぎ、95もの事業課題を掲げている。そのなかでも、育児休職給付の月50万ウォンの定額制から通常賃金の40%とする定率性導入、低所得層に限られていた養育負担軽減のための保育・教育費全額支援の対象の拡大（上位所得層である30%は除外）、養育手当の対象年齢や金額の拡大、保育施設運営時間の多様化、多子追加控除の拡大、第2子以降の高校授業料支援導入（2011年以降の出生児から）、新婚夫婦対象の住宅資金貸付の所得要件の緩和などが、改善・強化事項であるとしている（大韓民国政府 2010）。

以上の低出産高齢社会基本計画の重点課題およびその事業内容から、女性の仕事と家庭の両立支援と結婚・出産・子育てにかかる経済的負担の軽減を中心に、育児に関するケアの社会化のために国家としての政策対応を進めていることがわかる。

表3 2010年度青年雇用対策関連事業

区分	事業名
青年インターン支援	中小企業青年インターン制
	中央行政機関青年インターン制
	自治体青年インターン制
	公共機関インターン制
	雇用サービスインターン制
	政府出資機関インターン制
	学習補助インターン教師インターン制
	農産業インターン制
	観光分野青年インターン制
	未就業大卒生学内採用支援
教育訓練	圏域別職業能力中心大学運営
	技術・技能人材養成
	優先選定職種訓練
	新規失業者等職業訓練
	転職失業者訓練
	未来産業青年リーダー養成
	中小企業人材採用パッケージ事業
	産学連携合わせ型人材養成事業
	理工系専門技術研修事業
青年職場体験プログラム	
グローバル青年リーダー養成	海外就職
	海外インターン
	ボランティア
短期仕事の提供	電波資源従事者
	公共DB構築
脆弱青年の仕事支援	青年ニュースタートプロジェクト (低所得層の青年を対象に統合的な雇用サービスを提供)
	青年新規雇用促進奨励金
	就業奨励手当

出所：国家予算政策庁（2010）『青年雇用対策評価』p.14より引用。

2. 青年雇用対策の概要

IMF 経済危機の際に生み出された大量失業・貧困に対し、政府は労働市場の構造調整を行い雇用の柔軟化を進めるいっぽう、初めての失業対策となる総合失業対策（1998-2002年）を打ち立てた。この総合失業対策では、雇用保障のために公共勤労事業や創業支援、企業への雇用支援金支給などを通じて雇用機会の提供を図り、解雇・派遣乱用防止策の実施や最低賃金法の全企業への適用などを通じて雇用の安定化を図った（金成垣 2012）。この時から高学歴の青年の失業問題は浮上しており、それに対しては短期的な公的機関での雇用、政府機関へのインターン制によって対処していた。しかし青年層の失業は2000年代に入ってもその回復が鈍く、長期化してきたことから2003年に青年失業総合対策（2003-07年）を樹立・施行することとなった。

青年失業総合対策では、青年失業の原因を経済成長の停滞、人材需給のミスマッチから構造的に生み出されているとして、それに対処するために、青年失業解決のための3つの課題があげられている。その3つとは、まず第1に「成長潜在力を拡充と新しい仕事の持続的創出」、第2に「産学協力の強化と産業需要に合った人材の育成」、第3に「学校から職場までを円滑に移行することができるシステムと労働市場の基盤を完備する中長期的対策の推進」である。具体的には、短期的には社会サービス分野を中心とした社会的仕事の提供（社会的効用は高いが収益性がない労働・福祉・文化等の分野での仕事提供）や、公共部門中心の仕事提供、インターンなどの職業体験の機会の拡大、海外勤務の機会の拡大、民間企業の採用促進、職業訓練、職業あっせんをあげた。そして中長期的には次世代新産業（新技術産業、電通産業、保育サービス）育成、ワークシェアリング、中小企業の育成をつうじた仕事の創出、大学教育を産業需要に合わせて改編するなどの産学協力の強化、職業指導強化や青年就業拡充のための労働市場の基盤構築を掲げている（労働部 2003）。この青年失業総合対策は、2007年までその内容の点検・拡充を行いながら実施された。

また2004年には、「青年未就業者の雇用を拡大し、国内外の職業能力開発・訓練を積極的に支援することによって青年失業の解消と持続的な経済発展と社会安定に寄与すること」を目的とした、2008年までの時限的な特別法である青年失業解消特別法を制定した。この法は2013年まで延長されることとなり、2009年からは産・学・官の連携体系の強化を明記するなど内容の拡充を行い、名称も青年雇用促進特別法と変え制定された。これらを根拠として青年総合失業対策のあとも、毎年、青年雇用対策を計画・実施してきている。2010年の青年雇用対策の主な事業内容は表3のとおりであり、そこからは、青年雇用対策では中小企業や公的分野でのインターン制や職業訓練に重点を置いていることがわかる。

そして青年雇用対策と並行して2010年10月に、青年失業の原因は急速な高学歴化、産業需要と乖離した教育などの供給側面と仕事の創出力の低下、経験者（即戦力）を好む企業の傾向、青年の創業の減少などの需要側面と、これまで脆弱な雇用情報と雇用サービスのインフラなどが複合的に作用しているとし、そのような状況を克服するための「青年ネイルづくり（ネイル：私の仕事、明日という意味の掛詞）」を青年層への就業支援策として発表した（雇用労働部 2010）。

「青年ネイルづくり」では、2012年までに70,000以上の青年雇用を生み出すとし、雇用親和的経済成長による民間部門の雇用創出、青年自らが国内外で仕事を開拓できる職業競争力の向上、民・官共同による青年の持続可能な仕事の拡充の3つの政策方向を示した（雇用労働部 2010）。そのための事業内容は、大きくは大学生・卒業生の就業体験、中小企業への雇用誘導、地域福祉や社会貢献の事業化による就業拡大に分けられる。つまり、前者2つはこれまでの青年雇用対策事業の内容が中心で、後者は地域福祉や社会貢献といった分野での新しい雇用創出を狙ったものといえる。翌年の2011年5月にはその2次プロジェクトを発表し、そこでは青年の労働市場への進出後の教育・訓練を通じて自己啓発と再跳躍の機会を十分にもつことができるようにすることに重点を置くとした（雇用労働部 2011a）。

以上のように、2003年以降、次々と青年雇用に関する対策が発表・実施されてきている。これらをとおして見てみると、その事業内容は大きく3つを柱に推進しているといえる。それは、第1に中小企業育成による既存基幹産業での雇用維持、第2に社会サービス事業の社会的仕事を雇用創出の分野として位置づけ、その育成とそれによる雇用拡大、第3に各種インターン制や職業教育・訓練である。これらは2003年の青年総合失業対策の事業を基本枠組みに置きそれを修正・拡大させながらおこなってきたといえる。

3. 少子化への政策対応についての評価

(1) 低出産高齢社会基本計画（少子化対策）

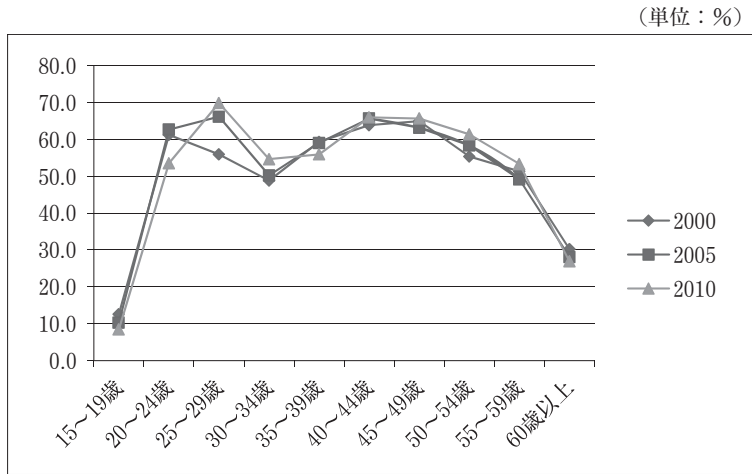
低出産高齢社会基本計画の少子化に関する政策対応の内容は、先にみたように育児に関するケアの社会化のためのものに重点を置き7年目を迎えている。しかし、極低出生国からの脱出はできていないのが現状である。その理由は、以下で見るように、男性稼ぎ主型の社会規範が残る中で女性の両立支援が行われるためである。

低出産高齢社会基本計画の両立支援の柱である産前産後休暇・育児休暇の拡大・保育サービスの拡充は、女性の地位向上という側面もあるが、少子化による生産年齢人口減少時代に向けて、女性の労働力を有効活用する面が強い（大韓民国政府 2008, 2010, 春木 2011 p.33）。しかし韓国の場合、女性が仕事をすることや仕事と家庭を両立することが難しい状況が見られる。それを示すのが、韓国の女性の経済活動参加率はOECD諸国の中で低い水準にとどまっているという現実である。OECD基準でみる2010年における女性の経済活動参加率のOECD諸国の平均は61.8%であるのに対し、韓国の女性の経済活動参加率は、54.5%で低い水準となっているのである。そのいっぽう、1990年には32%であった女性の大学進学率は、2010年には80%を超え女性の高学歴化は急速に拡大しているし（統計庁）、女性の87.6%、男性の80.9%が「職業を持つことは良い」と認識しているとの調査結果もあるように（統計庁 2012）、女性の経済活動への参加には前向きである様子が見られる。それにもかかわらず、女性の経済活動への参加は低く女性の労働力を活用できていない状況なのである。

さらに、年齢層別の女性の経済活動参加率を見てみると、結婚、出産期にキャリアを中

断するM字曲線を描く状況は続いている（図5参照）。実際、キャリア中断をせず働ける環境整備として実施されている育児休暇を取得する割合をみても、2010年で産前産後休暇利用者の55.1%で、男性の育児休暇給付取得比率については1.9%にとどまっている（雇用保険白書 2011）。育児休暇制度が整備されたとはいえ、それが十分に機能していないといえる。

図5 韓国における女性の経済活動参加率（年齢別）



出所：統計庁『経済活動人口年報』各年度。

このように女性の就業を難しくしている理由には、第1に育児負担が、続いて社会的偏見や慣行、不平等な勤労条件が上がっている（統計庁 2012）。このような結果が見られるのは、男性稼ぎ主型の社会規範が根強く残っていることがかかわっている。

現代の韓国社会では「男性＝生産労働／女＝再生産労働」という役割配分は強固であり、そして女性の母役割を中心として強く受け入れられ、きわめて強い拘束力をもってきた（瀬地山 1996）。そのため、そもそも女性の雇用がそれほど多くなかったところに（瀬地山 1996）、経済成長を最優先し人口を抑制する政策がとられるなかで核家族化が進み、より男性稼ぎ主型の社会規範を強め、女性の家事・子育ての役割はより強化されていったと考えられる。このように、強められた女性への家庭の中での役割を変革する視点ではなく、少子化による生産年齢人口減少時代に向けての女性労働力の有効活用として両立支援策が進められ、かつ女性の仕事と家庭の両立についての企業内での理解不足、男女不平等の状況があり、より女性の家事・育児に関する負担は大きくなっているのである。

このような状況は、働く女性が、「働き続けたい」ということと、「家庭での家事・育児を（全面的に）になうべき」という二つの間に立たされ、どちらかを放棄するか、あるいは子どもを産まないという選択をするしかない。そして、女性が働くとしても非正規職に就く割合が6割を超え、低賃金となりやすい差別的な雇用環境を考えると、現在の少子化対策で両立支援に重点を置いて、合計特殊出生率の回復は思うように進まないのは、当

然のことであるともいえる。

いっぽうで、保育施設・サービスの拡充については、女性の二者択一を迫られる状況を変えていく手がかりになると考えられる。2006年に1,643カ所であった国公立保育施設は、2010年には2,034カ所に、民間保育所は同じく13,930カ所から14,677カ所へと増加してきている（統計庁 2012）。また職場保育所も同期間に298カ所から401カ所へと増加を見せている（統計庁 2012）。さらには、現在0-2歳児の保育料の無償化をスタートさせており、3-4歳児の保育料についても2013年度から開始するとしている。この保育料の無償化によって仕事をしない女性が子どもを預けるケースが増えたという（中央日報2012年4月21日版）。財源の問題などで賛否両論あるこの保育料支援であるが、仕事に就いているか否かにかかわらず一般的な保育サービスの提供は、育児を社会化する機能を持つようになり、女性の家庭での育児負担を軽減する重要な役割を担うことになると考えられる。それは、女性が仕事か家庭かの二者択一をせまられる現状打開の1つのきっかけとなり得るのではないかと考えられる。

(2) 青年雇用対策の評価

2000年代に入って、全体失業率の回復は見られたが、結婚・出産に影響を及ぼす青年層についてはその回復はにぶく、先にみたように中小企業育成による既存基幹産業での雇用維持、社会サービス事業分野での社会的仕事の育成とそれによる雇用拡大、各種インターン制や職業教育・訓練を柱とした青年雇用対策を展開してきた。人材不足が課題となっている中小企業との連結をすすめ、また、「雇用なき成長」の現象が進むなか、高齢化や女性の経済活動への参加の増加によって需要が高まる福祉や保育などの社会サービス分野での青年層の雇用創出を図っているのである。

このような青年雇用対策をつうじて雇用自体が増えたり、中小企業のインターン制が正規雇用につながる割合が高いという結果がみられたりするなど、その成果も徐々に見えてきたようである。しかし、インターン制は期間が限定されており低賃金であると指摘がある（金成垣 2011）。さらに、大企業と中小企業での賃金格差は大きく、2011年の中小企業の賃金は、大企業の63.2%であり（聯合ニュース2012年3月2日）、そのために、中小企業への就職活動を避けたり、就職しても早期に退職したりすることにつながっている。青年雇用対策では需要と供給のミスマッチの解消をあげてはいるが、この中小企業の賃金の低さ、そして大企業との大きな賃金格差の解消の努力が必要であるといえるだろう。社会的仕事としての社会サービス分野での雇用創出でも同様のことが言える状況である。以前の基幹産業であった製造業での雇用吸収が難しくなった現在、どのような産業で雇用創出するかの試行錯誤をしているところともいえるだろうが、大きくなった賃金格差の問題を解消できなければ、それはさらに青年層の格差を拡大することにもなりかねない。

さらに、「青年ネイルづくり」で70,000以上の雇用創出を掲げているが、120万人を超えるとみられる就職準備のために卒業を延ばす者等へどれくらいの効果がみられるかは今後の様子をみなければわからない状況だろう。

そのようななかでも、「青年ネイルづくり」で挙げられた、就業支援策のなかでの地域

福祉や社会貢献の事業化は、既存の雇用のあり方に変化をもたらす可能性があると考えられる。青年層は、まさに結婚や出産につながる年齢層である。彼（女）らの「いま」の生活を成り立たせることが困難なために結婚を先延ばしにする状況は、まさに雇用のあり方が影響を及ぼしている。過去のような大量の雇用を生み出せる産業が縮小してきた現在、これまでとは異なる様々な働き方が1つの雇用創出の鍵になるのではないかと考えられる。その点で、「青年ネイルづくり」として青年層への就業支援策のなかでの地域福祉や社会貢献の事業化に注目をしたい。この中で、社会的仕事を創出する社会的企業（2009年に社会的企業法制定）の育成や1人創造企業の育成があげられている。それは「雇用なき成長」がいわれる現在、新しい分野での人材活用や、新しい働き方の創出という点で、転換点になる可能性があると考えられる。雇用対策でこの事業を進めるなかで、今後の韓国における働き方に変化が起こるか、注目したい。

(3) 少子化対策と青年雇用対策のかかわりから見える課題

少子化対策からは、両立支援が進められても男性稼ぎ主型の社会規範が根強く残り、女性の仕事か家庭かの二者択一を迫られている状況があること、青年雇用対策からは、期間の区切られたインターン制や大企業と中小企業の賃金格差が将来の結婚や出産というビジョンを描くどころかいまの生活不安が大きいことを指摘した。

これらの課題はさらに労働市場のあり方が絡み合って、さらに少子化からの回復を阻害する要因を生んでいる。まず第1に女性の雇用にかかわる問題である。働く女性の6割は非正規職となっており、女性の平均賃金は、男性の63.9%（統計庁 2012）という賃金格差が生じている。女性が労働市場へ出る場合にはサービス産業への吸収が多く、そのサービス産業は低賃金となっているうえに、非正規職の割合も高くなり男性との賃金格差が生じているのである。さらに、このような女性の雇用のあり方は、両立支援のための各種休暇給付制度の問題にもかかわっている。各種休暇給付制度は、雇用保険加入者で180日以上の勤務実績が要件のひとつとなっている。雇用保険の適用範囲には、非正規職も対象に含むことになっているものの、非正規職の加入率は52.1%であることからすると（雇用労働部 2011c）、約半数に近い非正規職は未加入の状態である。このような、いわゆる「社会保険の死角地帯」におかれているために育児休暇給付を受けられなかったり、雇用保険に加入していても非正規雇用であるために各種休暇給付に必要となる要件である180日以上の勤務実績を満たせなかったりするなど、給付制度の利用ができず、キャリア中断につながる可能性があると考えられる。

第2に、少子化に対する政策対応を進めても、韓国の退職年齢が早いという雇用慣行が出産・子育てに関する将来のビジョンを見えにくくしているという問題がある。佐藤（2008）によると、韓国企業における平均定年年齢は56～57歳であるが、株式会社ジョブコリアのデータでは、大企業に勤務するサラリーマンで、定年までの雇用の安定を保障されると感じているのは18.4%にすぎず、61.3%は保障されないであろうと感じていた。さらに肌で感じている「体感定年退職年齢」は48.3歳であり、そこからは実際の平均定年年齢まで働くサラリーマンは少なく早期退職せざるを得ない状況があることをうかがい知る

ことができる。退職したあとは自営業か非正規雇用に移行するしかない。非正規職の雇用形態は不安定かつ低賃金であり、自営業の場合もやはり安定した収入を得られる保障はない。このような現実が、現在の少子化対策を推進しても、また青年の雇用対策を推進しても、そこでは解決できない問題が子どもを産み育てるための経済的負担につながり、少子化につながっているのである。

第3に、少子化対策の中で養育手当の対象年齢や金額の拡大、多子追加控除の拡大、第2子以降の高校授業料支援導入（2011年以降の出生児から）などの経済的負担軽減策が導入されているが、過重な教育費負担の軽減にはつながっていないという問題がある。熾烈な教育熱や高い大学進学率（2011年で男女それぞれ70.2%、75.0%）（統計庁 2012）で知られる韓国では、子どもを産むことをやめる最大の理由に教育費の負担があげられており、それは所得水準にかかわらず家計を圧迫している（保健福祉家族部 2009）。このような状況が見られるのは、韓国社会においては学歴が社会経済的地位に影響を及ぼす要因となっているためであり（服部 2005、有田 2006）、現在の不安定な雇用情勢は、人々の将来の生活不安を大きくし、より子どもの教育への投資を強めるといった傾向をもたらしている。それが子どもを産まない、あるいは1人だけ産むといった選択をさせる要因として働いている。教育が労働市場への進入に強く直結して考えられてきた韓国の学歴社会の構造の改革が行われない限り、少子化対策や雇用対策の効果を弱めてしまうと考えられる。

IV. おわりに

本稿では、韓国での人口抑制政策からIMF 経済危機の時期を転換点として、正反対ともいえる少子化対策へと転換されたその過程を示し、現在少子化対策として推進されている低出産高齢社会基本計画と、雇用不安や所得不足の状況におかれ晩婚・未婚が進む青年層への雇用対策の概要を整理し、それらの評価について述べた。

女性の両立支援策が実施されていても仕事か家族かの二者択一が迫られる状況のなかで、いかに女性に集中する不平等な状況を改善し、女性が子どもを産み育てやすい環境をつくりあげるかが重要となっている。また、結婚・出産に影響を及ぼす青年失業への対策も約10年にわたり様々に展開されてきたが、「雇用なき成長」の時代の中で、いかに高学歴化した若者にマッチした雇用を創出できるか模索している状況といえる。

現在の韓国における少子化の進展は、生活不安や将来のビジョンを持つことの難しさや両性の不平等が、労働市場のあり方につながって生じている。少子化への政策対応として、普遍的な保育サービスの提供とともに、働き方を含めた雇用のあり方の改革がより重要な位置を占めることになるといえるだろう。

参考文献

〈日本語文献〉

有田伸（2006）『韓国の教育と社会階層—「学歴社会」への実証アプローチ』東京大学出版会。

金成垣（2011）「韓国における若者の生活困難と社会保障①～③」『月刊福祉』2011年2～4月号。

金成垣（2012）「後発福祉国家における雇用保障政策—韓国の選択」『社会科学研究』第63巻第5・6号，pp.35-53。

佐藤静香（2008）「韓国における大卒ホワイトカラーのキャリア管理と早期退職—財閥系列企業S化学の事例」『大原社会問題研究所雑誌』No.596：pp.36-56。

瀬地山角（1996）『東アジアの家父長制』勁草書房。

服部民生（2005）『開発の経済社会学—韓国の経済発展と社会変容』文眞堂。

春木育美，薛東勳編著（2011）『韓国の少子高齢化と格差社会—日韓比較の視座から』慶応大学出版会。

〈韓国語文献〉

国会予算政策署（2010）『青年雇用対策評価』。

雇用労働部（2010）「報道資料『青年ネイルづくり』1次プロジェクト発表」。

雇用労働部（2011a）「報道資料『青年ネイルづくり』2次プロジェクト発表」。

雇用労働部（2011b）『2011年版 雇用労働白書』。

雇用労働部（2011c）『2011年版 雇用保険白書』。

大韓民国政府（2008）「第1次低出産高齢社会基本計画（補完版）」。

大韓民国政府（2010）「第2次低出産・高齢社会基本計画」。

保健福祉家族部（2009）「2009年全国結婚および出産動向調査結果」。

チョ・ナムフン（趙南勳）他著（2006）『低出産高齢社会基本計画の理解』韓国保健社会研究院低出産高齢社会研究センター。

イ・サムシク（李三植）他（2005）『低出産の原因及び総合対策研究』低出産・高齢社会委員会，保健福祉部，韓国保健社会研究院。

統計庁（2012）『韓国の社会指標』。

ホン・ムンシク（洪文植）他（1991）『2000年代に向かう人口政策構想』韓国保健社会研究院。

労働部（2003）「青年失業の現況と課題」関係部署合同資料。

〈インターネット資料〉

統計庁

Low Fertility and Policy Interventions in South Korea

Akiko MATSUE

The population control policy that lasted from the early 1960s to the mid-1990s negatively impacted fertility. At the beginning of the 1990s, however, a controversy sparked renewed interest in the population control policy. This resulted in a policy shift that was merely meant to discontinue the population control policy rather than to formulate measures to address the low fertility rate.

It was not until the early 2000s that low fertility attracted wide attention as a serious social issue. At that time, the Korean society was aging at a faster rate than that of Japan, which had been the fastest aging society in the world; thus, low fertility emerged as an underlying problem in Korea. Since then, Korea has promoted the Basic Law on Low Fertility and Aging Society (Seromaji Plan), which emphasizes the importance of supporting delivery, child rearing, and simultaneous pursuit of child management and career building after marriage; moreover, as a nation, Korea has devised ways to socialize child management. Korea's economic crisis in the late 1990s resulted in the unemployment of a large number of people, and the policy to mitigate the labor market problems, enacted to overcome the difficult situation, increased the number of low-wage irregular workers, self-owned businesses, and small companies, resulting in an unstable employment situation. Youths were badly affected by employment instability, which ultimately affected their home lives and became the major cause of late marriages and unmarried that worsened an already bleak situation.

It is necessary, therefore, to address youth employment measures and the Selomaji Plan designed for the low fertility rate simultaneously as part of the policy to counter low fertility.

An overview of the Selomaji Plan and youth employment measures illustrates that the former develops with the emphasis mainly on the socialization of care, such as child rearing after marriage, while the latter focuses mainly on employment maintenance in the existing industry, employment creation through developing social enterprises, and the creation of short-term employment through introducing the internship system. Although each of these measures achieved success to a certain degree, the situation in which women must select either work or home following social norms based on male income earners is growing more conspicuous and affects the number of children a woman delivers. At the same time, promoting youth employment measures will result in a disparity among the youth considering the wage difference between large companies and medium-sized companies is growing wider, despite the promotion of the employment measures. These measures affect the present labor market in Korea and prevent the youth from envisioning their future, further facilitating late marriages or unmarried. Currently, Korea's low fertility rate is a result of life's anxieties and difficulty in envisioning one's future, combined with the current labor market affected by inequality between males and females. In the future, creating new working patterns by providing universal child-care services and developing social enterprises may play an important role in overcoming low fertility in South Korea.