



日韓における人口減少・超少子社会への対応：政策動向を中心に

渡部, 昭男

金, 鉉哲

渡部 (君和田), 容子

(Citation)

研究論叢, 32:59-63

(Issue Date)

2026-06-30

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100505524>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100505524>



日韓における人口減少・超少子社会への対応 —政策動向を中心に—

渡部 昭男（神戸大学大学院人間発達環境学研究科・名誉客員教授）

金 鉉哲（Kim Hyun-cheol／韓国青少年政策研究院・前院長）

渡部（君和田）容子（神戸大学国際人間科学部・非常勤講師）

序．日韓比較の共同研究にむけて

人口減少・超少子社会への対応に係る共同研究に向けて、2025 年秋に訪韓した際に筆者らは意見交換を行った（2025. 10-11、世宗市・ソウル市）。「ゆりかごから自立までのさまざまな政策を切れ目なくつなぐ」（金 2025 談）という視点を共有した共同研究のスタートにあたり、本稿では政策動向の概要をまとめる。

1. 人口減少・超少子社会への対応①日本

（1）1. 57 ショック（1990）以降のあゆみ

合計特殊出生率 TFR が丙午の 1966 年の 1. 58 を下回って過去最低となった 1990 年の 1. 57 ショックを契機として、日本でも少子化が政策課題として認識されるようになった。

小倉（2024: 38-39）は、エンゼルプラン（子育て支援のための総合計画 1995）に代表される 1990 年代を「保育対策中心の時代」、少子化社会対策基本法（2003 施行）・少子化社会対策大綱（2004 閣議決定）に代表される 2000 年代を「政府全体の取組へ」、少子化対策関連予算が増加した（2013 年度約 3. 3 兆円→2022 年度約 6. 1 兆円）2010 年代を「こども・子育て支援への投資の大幅な拡充」と整理している。

そして、「このような少子化対策の総合化、財源の充実の流れを、これまでになく思い切って前進させるもの」が、こども未来戦略（2023. 12 閣議決定）であると位置づけている。

（2）「異次元の少子化対策」の基本理念

岸田文雄首相の年頭会見（2023. 1. 4）で、「異次元の少子化対策」は幕を開けた。関係府省会議の発足（2023. 1～）、こども・子育て政策

の強化について（試案）（同 3）、こども未来戦略方針（同 6）、骨太の方針 2023（同 6）を経て、こども未来戦略は練り上げられた。

こども未来戦略の特徴は、直接的・即効的なこども・子育て支援策に限定せず、①若い世代の所得を増やす、②社会全体の構造・意識を変える、③全てのこども・子育て世代を切れ目なく支援するという 3 つを一体的に基本理念に据えたことである。小倉（2024）は、①について、「若い世代が結婚・子育ての将来展望が描けない背景には、所得や雇用への不安がある」、「子育て支援策だけでは不十分であり、社会経済政策と一体的に取り組んでいく必要がある」（66）と述べている。②についても、「我が国では社会全体でこどもや子育て世帯を支援するという意識が浸透していない」、「社会全体の意識改革は全ての少子化対策の土台となる」（69）との認識を示している。そして③については、「子育ての長い営みの中で、どこか一つの時期であっても不安が生じようであれば、結婚や子育てに踏み切れない」、「いずれの時期においても安心して子育てができるようにし、ライフステージを通じた支援策を整備する」（70）としている。

（3）加速化プラン（2024-26）による政策展開

こども未来戦略は、若年人口が急激に減少する 2030 年代に入るまでが少子化傾向を反転するラストチャンスと捉えて、2029 年度までを想定した計画となっている。その内の前半 3 か年（2024-26）を集中取組期間として、こども・子育て支援加速化プラン（加速化プラ

ン)を定めている。3.6兆円の予算規模であり、こども一人当たり子育て支援費(GDP比)はOECDトップ水準の約16%に達するとしている。

速やかな政策展開を担保するために子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律が制定公布され(2024.6)、①若い世代の所得向上に向けた取組(児童手当の拡充、妊娠・出産時からの支援強化、出産等の経済的負担の軽減、子育て世帯への住宅支援など)、②全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充(こども誰でも通園制度の創設など)、③共働き・共育での推進(育休を取りやすい職場に、育児期を通じた柔軟な働き方の推進)といった施策が2024年度から順次始まっている。

(4) こども家庭庁による司令塔機能の発揮

加速化プランの管轄はこども家庭庁(2023.4発足)である。こども家庭庁は、こども基本法(2023.4施行)第8条に基づいて、こどもをめぐる状況及び政府が講じたこども施策の実施状況に関する報告を国会に提出公表している(こども白書)。また、こども大綱(2023.12閣議決定)に基づいて、幅広いこども政策の具体的な取組を一元的に示したアクションプラン「こどもまんなか実行計画」を毎年改定し、関係府省庁の予算概算要求に反映する等、継続的に点検と見直しを図っている。

(5) 一体的・総合的な自治体こども計画

こども基本法第10条は、国のこども大綱を勘案して、都道府県こども計画及び市町村こども計画の策定を努力義務化している。自治体こども計画は、各種のこどもに関する計画等を一体のものとして作成し、こども施策に全体として横串を刺し、住民にとってわかりやすいものとなることが期待されている(渡部(君和田)・渡部2024)。

また、国と地方が連携を強化してこども政策を推進していくために、国と地方の協議の場が定期的に設けられている(年2回程度)。

2. 人口減少・超少子社会への対応②韓国

(1) 人口変動と人口対策のミスマッチング

1960年には、韓国の合計特殊出生率TFRは、世界でも最も高い水準である6.10であった。同年の日本のTFRが2.0であったことと比較すると、その差は極めて大きい。

その後の60年間におけるTFRの変化も、世界に前例のない大きな変動を示してきた。韓国における初めての人口対策は、1962年から1995年まで実施された「出産抑制政策」であった。この時期には、7回にわたる経済開発5カ年計画が施されたことが深く関係していると考えられる。また同時に「教育熱」と呼ばれる韓国における学歴競争の激化という現象とも関連づけて考える必要がある。

その後、出産抑制政策は廃止された。1996年から2003年の期間は、「人口資質向上政策期」と呼ばれる。しかし1997年に発生した通貨危機(IMF危機)により、社会全体が大きく影響を受け、特に労働市場の構造をはじめ、社会構造が大きく変化しはじめた。この影響で、1990年代後半に、TFRが1.5を下回っていたにもかかわらず、人口問題はほとんど注目されなかった。その後、2002年には1.3を下回る超少子化社会に突入し、2023年に0.72に低下するまで、少子化現象は全く改善されることはなかった。

(2) 超少子化現象への対応

韓国が本格的に少子化に対応し始めたのは、TFRが1.3を下回る超少子化社会に突入した2002年以降である。2005年には「低出産・高齢社会基本法」が制定され、低出産・高齢社会委員会が設置された。

「第1次低出産・高齢社会基本計画(2006～2010年)」および「第2次低出産・高齢社会基本計画(2011～2015年)」は、少子化問題への直接的な対応を目的として策定された。「第3次低出産・高齢社会基本計画(2016～2020

年)」は、長期的な目標を設定し教育や若者雇用を含む複数の分野にわたる政策を展開した。

「第4次低出産・高齢社会基本計画(2021～2025年)」は、出生率中心の政策から、より広範なウェルビーイングを重視する方向へと転換した。しかし、TFRは年によって若干の変動が見られるものの、2018年には1.0を下回り、2023年には世界的にも前例のない0.72まで低下した。2015年以降TFRに顕著な改善は見られなかったが、2024年には2023年の0.72から0.75へと上昇し、2025年には0.80まで回復した。このような上昇は、コロナ禍で見送られていた結婚が増加したことによるものと考えられるが、長年にわたる少子化対策の効果であるかどうかについては、判断を保留せざるを得ない。

(3) 地方主導成長政策が担う人口政策

2024年6月、尹錫悦政権は人口に関する国家非常状態を宣言し、低出産・高齢社会委員会を中心に人口非常対策会議を毎月開催した。

2025年に開かれた第12次会議では、「第5次低出産・高齢社会基本計画(2026～2030年)」の推進方針が発表された(低出産・高齢社会委員会 2025)。その方針の方向性は、①AIなど急速に変動する社会に対応する中長期的な人口戦略の構築、②明確な目標と指標の設定、③あらゆる政策手段を含む包括的な対応の模索、④少子化や高齢化の問題を超えた地域消滅などの構造的な問題への対応、⑤いわゆる「3C対応」(Policy Change, Cultural Change, Governance Change)など、総合的な取り組みの5点であった。そして、「第5次低出産・高齢社会基本計画」の策定に向けた研究を進めることも決定された。

2026年は「第5次低出産・高齢社会基本計画」が開始される年であるが、いまだに発表されていない。また、低出産・高齢社会委員会の目立った活動も確認されていない。尹大統領の弾劾とともに、2025年に李在明政権が誕

生したことも関係していると考えられる。

2026年の年初に一般公開で実施された各省庁による大統領業務報告においても、少子化の問題はあまり取り上げられていない。

したがって、李在明政権の5カ年運営計画に目を向ける必要がある。新政権が発足する際には、5カ年運営計画から各種政策の方向性を読み取ることができる。李在明政権の5カ年運営計画における国政目標4「基盤がしっかりした社会」のうち、推進戦略4は「人口危機を乗り越える大転換」である。具体的には、「子育てしやすい出産・育児環境の整備」、「児童・青少年の健全な成長及び多様な家族への支援」、「若者の政策参加の拡大と基礎的生活支援を通じて共に創る未来」、「安心できる老後保障のための年金制度の改善」、「人口・家族構造の変化への対応及び退職世代に対するオーダーメイド型支援」、「人口変動・デジタル変革・気候危機に対応する労働の大転換」などの政策から構成されている(大韓民国政府 2025)。これらの政策は、保健福祉部、性平等家族部、国務調整室、労働部など、人口政策と関連する各省庁政策と密接に関係している。しかしこれまでの人口政策と大きな違いは見られず、これらの省庁の政策が必ずしも十分に連携しているとは言えない。こうした状況は、従来の政権と同様である。

むしろ注目すべきは、李在明政権が強力に推進している地方主導成長政策であろう。地方時代を志向する政策自体は従来から存在していたが、本格的な地方時代の実現に向けて重点的に取り組んでいる点において違いがある。地方主導成長政策は、地方消滅を防ぐための政策であると同時に、今まで実現されてこなかった地域均等発展政策へ根本から転換することを目指している。この政策は、これまで省庁が個別に推進してきた人口政策の枠組みを越えるものであり、従来出口を見出せ

なかった少子化対策を打開するための根本的な対策であると考えられる。

3. ライフステージ出発期における産後ケア事業の位置づけと日韓の対応動向

(1) こども未来戦略での位置づけ(日本)

日本のこども未来戦略(2023. 12)において、産後ケア事業は、加速化プランの「2. 全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充」の冒頭「(1) 妊娠期からの切れ目ない支援の拡充～伴走型支援と産前・産後ケアの拡充～」の項に位置づけられている。その箇所を以下に引用する(戦略 2023 : 18/下線は原文通り)。

○妊娠から産後2週間未満までの妊産婦の多くが不安や負担感を抱いていることや、児童虐待による死亡事例(心中以外)の約半数が0歳児(うち25%は0か月児)であることなどを踏まえると、妊娠期からの切れ目ない支援と産前・産後ケアの拡充は急務となっている。

(中略)

○退院直後の母子に対して心身のケアや育児のサポートなどを行い、産後も安心して子育てができる支援体制の確保を図る産後ケア事業については、利用者負担の軽減措置を本年度から全ての世帯を対象を拡大して実施している。更なる利用拡大に向け、本事業を子ども・子育て支援法の地域子ども・子育て支援事業として位置付け、支援を必要とする全ての方が利用できるようにするための提供体制の確保に向けた取組を進めるとともに、支援の必要性の高い産婦などを受け入れる施設に対する支援の拡充を行い、子育て家庭の産前・産後の心身の負担軽減を図る観点から、実施体制の強化等を行う。

そして、こども未来戦略をうけて作成された「こども・子育て応援MAP」(右上図)では、まさに「③全てのこども・子育て世代を切れ目なく支援する」の基本理念に即した、ライフステージ出発期の目玉事業となっていることが分かる。



(出典: こども家庭庁 HP <https://www.cfa.go.jp/resources/kodomo-mirai/>)

(2) ユニバーサル化の経緯と課題(日本)

産後ケア事業とは、共著(渡部(君和田)・渡部 2024)等でも述べたように、母子保健法に基づき市町村が実施主体として行う事業を指す。妊娠・出産包括モデル事業(2014)、その本格実施(2015)、産前産後サポート事業ガイドライン・産後ケア事業ガイドラインの策定(2017)、母子保健法一部改正による産後ケア事業の法制化(2019)、前出のガイドラインの改訂(2020)等を経て、2021年度から2019年改正母子保健法が実施された。それまで生後4か月頃までであった対象を産後1年未満へと広げて、産後ケアが必要と認められる母子に対して、心身のケアや育児サポートを行い、セルフケアの力を養うことを目的とするもので、①短期入所型、②通所型、③居宅訪問型がある。市町村からの委託で、病院・診療所・助産所その他厚生労働省令で定める産後ケア用の施設で実施されており、ケアを行うのは助産師が中心である。

市町村は上記の①～③の事業のいずれかを行う努力義務を負うが、どこの市町村においても全てのサービスが受けられるということではない。また、利用者は市町村の担当者がアセスメントして決定するので、希望する全ての者が利用できるわけでもなかった。当初は、産後の不調または育児不安、その他特に

支援が必要と認められる者、すなわち医療的介入は必要としないものの、かなりのハイリスク層が支援対象とされていた。

第4次少子化社会対策大綱(2020.5.29 閣議決定)で2024年度末までの全国展開が目指されていたが、こども未来戦略を受けて、対象者は「産後ケアを必要とする者」に見直され、ユニバーサル化の方向で進んでいる。利用料についても生活保護・低所得世帯を越えて軽減措置を広げている。2025年度からは地域子ども・子育て支援事業として法的に位置づけられた。しかしながら、量的拡大に伴う予算面、受託施設の確保、そして関わる専門職の多職種連携、子どもの側からの視点等が課題である(とっとり産後ケア事業研究会 2026)。

(3) 民間サービス(産後調理院)から公的関与への動向(韓国)

韓国においては、病院・診療所で産後、2週間程度を宿泊型の産後回復・新生児ケア施設である民間の産後調理院(산후조리원)で過ごし、その後訪問ケアを利用することが一般的であるという。産後調理院のサービス内容は、母親の休息・栄養・身体回復プログラムや新生児ケア、産後・育児プログラム、親教育などである。

韓国育児政策研究所(KICCE, 2025)によれば、産後調理院利用率は女性の就労率増加とともに上がり、2024年は実に85.5%であった。産後調理院は、母子保健施設の一種であり、保健福祉部の認可と所在地の保健所への届出・登録が義務付けられている。しかしながら実態は様々なようである。KICCEでは産後調理院に関する課題を①感染・火災リスク、②費用の高騰、③母子同室への低志向(母乳育児への無関心)などを挙げている。

韓国政府は2025年から産後調理院の認証評価制度を発足し、過疎地へ公立産後調理院を設置する施策を進めている。日韓の類似事業に係る政策も丹念に比較する必要があるだろう。

結. 共同研究の想定期間

日本のこども未来戦略は2024-29年(加速化プラン 2024-26)の期間設定となっている。そして、韓国の李在明政権の国政運営計画は2025-29年の5カ年計画であり、間もなく策定が見込まれる「第5次低出産・高齢社会基本計画」は2026-30年が予定期間である。以上を踏まえて、我々がスタートさせる共同研究も2030年までの5か年を想定期間としたい。

【備考】事前調整した上で1章:渡部、2章:金、3章:渡部(君和田)が分担執筆した。「こども」「子ども」は法令等に即して使い分けた。

【謝辞】JSPS 科研費 22K02702 (2022-25 渡部昭男) 26K06174 (2026-30 同) 及び 23K02097 (2023-25 渡部容子) の助成を受けた。

【文献】

- ・小倉将信 2024『元少子化大臣が解説する異次元の少子化対策』中央公論事業出版。
- ・韓国育児政策研究所(Korea Institute of Child Care and Education)2025「KICCE-J APAN Seminar for ECEC Policy」(2025. 10. 31)提供冊子。
- ・こども家庭庁 2024「令和6年度こども白書」(第213回国会提出)2024. 6. 21 閣議決定。
- ・こども家庭庁 2025「令和7年度こども白書」(第217回国会提出)2025. 6. 13 閣議決定。
- ・低出産・高齢社会委員会(저출산·고령사회 위원회)2025「低出産・高齢社会委員会、第12次人口非常対策会議の開催」(報道資料) <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156688238>。
- ・大韓民国政府(대한민국정부)2025「李在明政府 123 国政課題」。
- ・とっとり産後ケア事業研究会 2026『地域から創る“産後ケア事業”～鳥取県からの発信 2025～』(科研費研究報告書、非売品)。
- ・渡部(君和田)容子・渡部昭男 2024『「こども計画」に活かせる自治体総合施策 221 例』日本標準。