

少子・高齢社会と人口減少に 対する国と地域の対応

ソウル大学 行政大学院
キム・スンウン

目次

- 高齢社会と行政の役割
- 韓国における少子・高齢社会の特徴
 - ▶ 少子・高齢化の現況と課題
- 少子・高齢社会の対応方策
 - ▶ 価値観、制度及びインフラの側面
- まとめ

高齢社会と行政の役割

- ◆ 2015年韓国の期待寿命は、81.8歳(OECD平均は80.5歳)、出生率は1.24人
- ◆ 平均寿命の延長と低い出生率による前代未聞の少子・高齢化
- ◆ 1999年高齢化社会 → 2017年高齢社会に進入 → **2026年超高齢社会に進入**(高齢化率20%超過)
- ◆ 韓国より先に超高齢社会に進入した日本より早い速度
(高齢社会→超高齢社会: 日本は11年所要、韓国はわずか9年で到達すると予想)
- ◆ **高齢社会に対する否定的・肯定的見解が共存 → 高齢社会が肯定的な意味と効果を創み出せるよう
中央政府、地方政府、民間及び市場など社会全体の準備と努力、そして協力が求められる**

韓国の子・高齢社会の特徴

少子化の現況

- 韓国の少子化は未曾有の深刻なレベル
2005年の出生率は**1.08人**と最低、以降1.1～1.2台を記録し、**2015年には1.24人**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
韓国	1.63	1.57	1.52	1.45	1.41	1.47	1.3	1.17	1.18	1.15	1.08	1.12	1.25	1.19	1.15	1.23	1.24	1.3	1.19	1.21
中国	1.72	1.71	1.69	1.67	1.66	1.67	1.64	1.63	1.64	1.65	1.66	1.69	1.72	1.76	1.74	1.75	1.71	1.71	1.67	
日本	1.42	1.43	1.39	1.38	1.34	1.36	1.33	1.32	1.29	1.29	1.26	1.32	1.34	1.37	1.37	1.39	1.39	1.41	1.43	1.42
OECD	1.75	1.66	1.59	1.55	1.52	1.51	1.51	1.53	1.55	1.57	1.59	1.6	1.62	1.63	1.64	1.65	1.66	1.66	1.67	

※ 出典: OECD(<https://data.oecd.org/>)

高齢化の一般概況

■ 人口寿命の延長

男性: 1970年 平均寿命 58.6歳 → 2010年 77.6歳

女性: 1970年 平均寿命 65.5歳 → 2010年 84.4歳

30年ぶりに平均寿命がおよそ20年伸び、2015年の期待寿命は81.8歳(OECD平均80.5歳)

■ 急速な高齢化

高齢化率: 1990年 5.1% → 1999年 **高齢化社会** 7% → 2015年 13.1%

今後の予想: 2017年 **高齢社会**(14%) → 2026年 **超高齢社会**に進入 (20%以上)

■ 高齢化指数 (生産可能人口対比高齢人口の割合)

2012年 16.1% → 2050年 71%の展望(高齢化指数の増加1位)

■ 75歳以上の後期高齢者の割合が高い

2015年基準、総高齢層対比75歳以上の人口が40.95%

2030年後期高齢者が総人口対比8.91%、65歳以上の総高齢層対比後期高齢者は39.29%を

占めると推算

[*ソウル大学SSK高齢社会研究団の資料]

地方政府の類型別高齢化の現況

基礎地方政府を大都市(人口 50万以上) / 都・農複合都市 / 一般都市
特別市自治区 / 広域市自治区 / 大郡(人口 6万以上) / 小郡(人口6万以下)に大きく区分

市: 2003年 高齢化社会に進入

郡: 2003年 高齢社会に進入、2007年超高齢社会に発展

区: 2003年 高齢化率6.39%であったものの2012年市ほどの高齢化率レベル

2012年基準 9の市と63の郡が超高齢社会に突入

2030年には、都・農型都市と広域自治区を除いた全ての基礎地方政府が超高齢社会に突入
特に、小郡地域は、高齢化率が42.2%に上り地方政府としての地位を保てられないと予想

地方政府の類型	2015	2020	2025	2030
大都市	10.1%	12.7%	17.1%	21.8%
一般都市	10.9%	13.3%	17.3%	21.2%
特別自治区	12.2%	15.1%	18.8%	21.7%
広域自治区	11.0%	12.8%	15.3%	17.3%
都農型都市	13.3%	14.6%	16.5%	18.0%
大郡	20.4%	21.1%	22.6%	23.8%
小郡	32.3%	35.0%	38.9%	42.2%

出典: イ・ギョンウン/キム・スンウン(2014)
類型別地方政府の高齢化と今後の課題 p. 10.

人口規模別地方政府の分類

人口規模5～20万の政府の数が35.8%と最も多い
 人口20～50万の政府に47.6%の人口が居住
 ⇒ 人口規模の大きい基礎地方政府に人口偏在

人口20万未満: 政府の数が57.9%である一方、人口の構成比は20.7%
 人口20万以上: 団体の数が42.1%である一方、人口の構成比は79.3%
 ⇒ 人口規模が小さいほど総人口対比地方政府の数が多い

小規模(人口 5万未満)と大規模集団 (人口5万以上)の比較
 ⇒ 基礎地方政府の規模による人口の格差が大きい

人口規模が小さいほど高齢化率が高い

-5万未満の50政府共に超高齢社会

-5～20万の81政府は高齢社会

-農村地域に深刻な問題として働く

人口規模	基礎地方政府の数	構成比		人口(万人)	構成比		平均高齢化率
2万未満	2	22.1%	0.9%	2.8	3.6%	0.1%	28.3%
2～5万	48		21.2%	175		3.5%	27.0%
5～20万	81	77.9%	35.8%	849	96.4%	17.1%	18.4%
20～50万	72		31.9%	2,373		47.6%	12.3%
50万以上	23		10.2%	1,579		31.7%	10.2%
合計	226	100.0%		4,980	100.0%		13.2%

出典 :統計庁国家統計ポータル(<http://kosis.kr/>)

人口規模別地方政府の分類(2030年)

2030年には人口偏り現象が深刻化

- 人口50万以上の政府に総人口の約半分が居住
- 人口規模20万以上の93の地域に総人口の85%が居住

人口5万未満の政府人口の過疎が深刻

- 人口の構成比: 3.4%
- 地方政府の構成比: 32.7%
- 高齢化率: 41%を上回る

従来の226の政府体制を維持する場合、
今後人口偏り現象と共に
郡の人口過疎や高齢化の問題による
行・財政的な困難が生じ、住民の福利も
低下

人口規模	基礎地方政府の数	構成比		人口(万人)	構成比		高齢化率
2万未満	27	32.7%	11.9%	397,075	3.4%	0.7%	47.3%
2~5万	47		20.8%	1,520,996		2.7%	41.4%
5~20万	59	67.3%	26.1%	6,814,844	96.6%	11.9%	26.3%
20~50万	60		26.5%	20,019,721		35.0%	20.9%
50万以上	33		14.6%	28,395,821		49.7%	15.9%
合計	226	100%	100%	57,148,457	100%	100.0%	19.8%

資料: ソウル大SSK高齢社会研究団(2015)、内部資料

注: 2030年の推計は 2005、2010年国勢調査の結果を基盤にH-P手法を通じ算出、高齢化率は各人口規模のカテゴリーに該当する地方政府の65歳以上の人口を総人口で割った値の割合

少子・高齢化の課題

人口減少と人口構造の変化

- 少子高齢化の第一の課題は人口減少への取り組み
人口が2020年以降緩やかに増加するものの、2031年から人口が減少すると推定
ソウル大学SSK高齢社会研究団は2020年から人口減を推算
- 人口減少による社会経済構造の変化
社会人口構造のみならず、地域別人口構造の変化に伴い経済に影響
労働投入量の減少、貯蓄と投資の減少、消費の冷え込みなど否定的な影響
- 農村人口の減少
特に、青年層が都市に流出し、農村地域の存立の可能性が大きく脅かされる

高齢者の経済的条件と社会保障制度

■ 高齢者の貧困率

65歳以上の高齢者貧困率**49.6%** (OECD平均12.6%)

全体の貧困率は14.6%と、高齢人口の貧困率が特に深刻

■ 社会保障制度

現役世帯が引退世帯を支える賦課方式

⇒ 老人扶養費(生産可能人口100人が支える高齢者数)のレベルが非常に重要

老人扶養費の増加: 2015年18.3人から2030年は35.7人、2060年は80人と予想される

ピラミッド形態の人口構造が根幹

⇒ 逆ピラミッド構造に切り替わったことから**社会保障費**が大きく増加

韓国の社会福祉支出の規模、特に公共部門の支出規模の着実な増加

社会福祉の支出規模 (単位: 10億ウォン)				
年度	社会福祉支出 (C=A+B)	公共部門(A)	法定民間部門(B)	増加傾向(%) (今年-前年/前年)
2000	33,967	28,742	5,225	
2001	38,360	33,891	4,469	12.93
2002	40,818	36,517	4,301	6.41
2003	46,112	41,053	5,058	12.97
2004	55,706	50,124	5,581	20.81
2005	61,823	56,247	5,576	10.98
2006	73,594	67,683	5,911	19.04
2007	80,642	74,335	6,307	9.58
2008	91,202	84,491	6,711	13.09
2009	106,251	98,204	8,047	16.50
2010	112,828	104,800	8,028	6.19
2011	118,502	109,809	8,693	5.03
2012	131,697	121,513	10,184	11.13
2013	143,983	133,393	10,590	9.33

統計庁、保健福祉部『2013年基準韓国における社会福祉支出』

高齢社会のインフラ、居住地の老化及び在宅長期介護

■ 高齢社会のインフラ

道路、住宅、福祉施設の建物など無障害施設(バリアフリー)の整備
高齢者の活発な社会参加に向けた高齢者の移動性を考慮
- 電動椅子(車いす)、自転車、無人電気車専用道路など

■ 老人長期療養保険

65歳以上の医療保障適応人口の増加
特に、2007年導入された老人長期療養保険制度の影響

今後後期高齢者の割合が増えることによって長期介護のニーズが急増、介護施設は不足
介護施設の拡充のための財政的課題を解決及び高齢者のQOLの向上

⇒ **居住地の老化**(Ageing in place)

- : 生活に馴染んだ地域と自宅で人生最後の瞬間を迎える社会
- 即ち、在宅長期介護サービスを受け在宅でこの世を絶つ概念
 - 住民コミュニティーの活性化と住居環境、交通環境、生活支援体制の構築が必要

年度別65歳以上の医療保障適用人口の現況 (単位: 人)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
合計	4,371,884	4,542,509	4,873,120	5,086,195	5,286,383	5,448,984	5,644,758	5,921,977	6,192,762	6,462,740	6,719,244
増加傾向(%)		3.90	7.28	4.37	3.94	3.08	3.59	4.91	4.57	4.36	3.97
ソウル	742,371	782,046	991,631	1,046,734	1,099,950	981,874	1,024,218	1,084,536	1,141,130	1,195,028	1,240,144
釜山	305,682	320,576	333,627	348,395	361,922	396,123	412,626	436,314	461,189	485,484	506,080
仁川	197,437	205,467	221,611	232,539	241,873	249,759	257,836	271,731	286,764	300,994	313,616
大邱	181,158	189,163	227,953	240,294	251,893	235,597	248,469	264,899	280,527	296,039	311,144
光州	100,413	105,491	120,426	125,403	130,691	129,446	135,501	143,623	150,772	158,614	165,249
大田	101,044	105,272	134,152	139,936	145,614	129,437	134,902	142,117	149,716	157,400	164,625
蔚山	58,424	60,947	105,639	111,163	115,996	76,223	79,943	85,153	90,965	96,754	103,056
世宗	-	-	-	-	-	-	-	16,995	17,768	19,636	22,276
京畿	763,992	803,585	1,035,937	1,098,666	1,160,230	1,013,050	1,063,371	1,126,731	1,186,851	1,248,088	1,314,690
江原	185,242	191,166	173,344	179,093	184,315	224,133	230,803	239,098	246,869	253,093	258,879
忠北	170,200	175,427	156,854	162,135	166,654	203,270	208,226	213,913	220,933	227,651	233,730
忠南	264,127	270,127	229,826	236,241	241,792	306,638	313,191	308,044	318,457	329,207	339,888
全北	246,297	250,938	209,636	211,994	214,464	282,646	290,249	301,736	310,841	320,492	331,540
全南	309,569	316,270	254,673	256,276	257,062	349,084	354,422	364,408	372,375	381,460	389,726
慶北	363,090	371,007	304,458	310,614	314,979	416,419	421,773	434,942	449,589	464,328	476,999
慶南	326,376	336,489	317,886	329,288	339,406	386,212	397,161	412,350	429,236	446,602	462,252
済州	56,462	58,538	55,467	57,424	59,542	69,073	72,067	75,387	78,780	81,870	85,350

少子・高齢社会の対応方策

価値観の共有

- 改革の礎として**合意があったり、共有できる社会的価値観**の形成が必要
- 社会保障制度の例
現在の世帯と未来の世帯、様々な階層間の社会 이슈に関する価値観の共有
WHOの「高齢に優しい都市」8のガイドラインの内、「**尊重及び社会統合**」との関連
「負担増加と恩恵縮小」に向けた持続的な議論や協議過程を踏むべき
- **高齢者の負担; 結婚と住宅**
両親が結婚資金を援助する韓国文化 ⇨ 経済的負担
国民の老後準備は、100点満点の内、62点、65歳以上の高齢者53.1%が老後の準備が不備
住宅も所有から居住空間へと意識転換、長期賃貸住宅の強化 ⇨ 第3次少子・高齢社会基本計画
- **パルリパルリ(早く早く)文化から緩やかな社会へと** ⇨ 新しい文化、慣行及び価値が求められる

社会保障制度の改革

- **社会保障制度とは、**
高齢者、障害者、児童に対する社会福祉のみならず各種の社会保険(年金保険、長期療養保険、医療保険)、公的扶助、保健及び医療など全てをまたがる
即ち、長寿社会の到来に皆が幸せな暮らしを送るための礎
- **「高負担・低需給」の原則**
老人扶養費の増加によって改革が必要、数回にわたって年金制度と医療保険の改革が試みられる → 付け焼き刃式
社会保険の国民負担率は毎年8.8%ずつ増加、2015年総社会保険負担額97兆6523億ウォン
未来の人口構造と経済成長を踏まえると「高負担・低需給」の原則が必要
- **地域のバラツキを考慮**
農村地域はすでに超高齢社会に突入、人口が著しく減少
公平性のレベルから、必要以上の社会保障サービスが施されている地域と最低レベルにも及ばない地域間の是正が必要

年金と就職

■ 年金制度

高齢者の貧困問題を解決するための社会保障制度の根幹、老後所得保障の安定的な手段
韓国は公的年金と高齢者のための年金制度を導入

低所得老人敬老年金の導入

敬老年金の廃止及び基礎老齢年金制の施行

65歳以上の高齢者70% 月 10~20万ウォンの年金

1998年

老人福祉法の改定

2008年

基礎老齢年金制度の施行

2014年

基礎年金制度への転換

にもかかわらず、高齢者の相対貧困率49.6% (2020年まで39%まで減らすのが目標)
国民の40%は、個人年金に加入しておらず、老後への備えが不備
⇒ 国民1人当りの1国民年金時代が求められる

この際の年金の財源は、従来の賦課方式から積立方式へと転換し、
今後「高負担・低需給」という前提で年金制度が改善されるべき

年金と就職

■ 高齢世帯を考慮する雇用政策

社会全般: 雇用の分かち合い、仕事・家庭の両立、男性の育児責任、育児後の職場復帰
労働世帯の雇用創出、特に安定的な正社員採用の拡大が至急

高齢世帯: 全世帯が参加する労働構造、弾力勤務や遠隔勤務など多様な労働形態
知識と経験を持った高齢者の活用とこれを支える生涯教育体制を構築

- 現在65歳以上の高齢者の内、28.5%が就職中
- 100歳時代には政府と企業の努力で就業の割合を更に高めるべき

■ ベビーブーマー世代

1955～1963年生まれ、これらが退職をすると690万人の引退者が発生

■ 長幼序有りと建前文化の変化

成果年俸制と高齢者の就職拡大 → 年齢による号俸制に慣れた文化
即ち、年齢によって建前(メンツ)を重視する文化

⇒ 定年延長、定年後、高齢者の雇用確保のため従来とは異なる文化が求められる

仕事と家庭を両立するための世帯間の交流増大

- **仕事と家庭を両立するための方策と保育の重要性**

第1次 少子・高齢化基本計画以降、引き続き重視されてきたスタンス

- **世帯間の交流**

2014年老人実態調査によると、23%が老人単独世帯 / 44.5%が老人夫婦世帯 /

子供連れ世帯は28.4% → **3世代家族は、30%未満**

世帯間の交流は、仕事・家庭の両立と世帯間の価値観を共有するため前向きに奨励されるべき

高齢者による放課後活動への参加、育児参加

→ 雇用創出、育児人材の確保、高齢者の社会参加、世帯間の価値観の共有など多目的な実現方策

今後、超高齢社会に備えるためには世帯間の価値観交流が必須的

全生涯の健康(保険と医療)

■ 長寿社会と疾病

2014年老人実態調査: 健康が良くない方36.4%、大変よくない7.3% (43.7%は否定的な応答)

2014年基準、65歳以上の認知症患者は高齢者の9.6% (2050年15%推算)

認知症患者は年齢に比べ急増 (60代 < 70代 < 80代)

→ 長寿社会が到来しても疾病で生き延びるとしたら長寿社会の意義が色あせる

■ 全生涯の健康維持

健康教育、相談、健康維持施設の設置などが体系的に構築されるべき

日本: 健康日本21 → 健康な生活習慣国民運動 → 2011年スマートライフプロジェクト

韓国: 国民健康増進総合計画、2016年第4次計画『健康寿命75歳』

– このための事前予防中心の生涯健康管理、健康環境づくり、健康政策推進体制の強化

■ 後期高齢者の医療費の増加

長期介護サービス(人手の確保が重要)と居住地の老化

尊厳ある死を迎えられるホスピスなど制度や慣行を構築

訪問福祉、訪問看護及び医療の連帯による総合的な地域お世話体制を構築

高齢者の社会参加と家族間の絆、生涯学習

■ 高齢者の社会参加

高齢者の生きがい、社会参加による心理・情緒的な安定感とライフバリューを維持
社会変化に慣れるための新たな知識と技術習得の必要性
生涯学習を通じ得た地域や技術は高齢者の社会参加を促す元(好循環)

高齢者の個人的ネットワークと共に高齢者が参加するシニア倶楽部を活性化

高齢者の社会関係はさらに広まるべき

- 22.2%の高齢者が家族や、親姻族などと往来が全くない
- 45.2%の高齢者が年1~2回の往来にとどまっている
- 有配偶者の高齢者が独居老人に比べ健康であるという認識が高い

**WHOもやはり、高齢者の社会参加、高齢者の疎通と情報、高齢者に対する尊重を強調
高齢者が生きがいを感じ、第2のライフをエンジョイするに必要な条件**

高齢者の生活環境

■ 高齢者の生活環境; 住宅

この世を絶つまで安心して安楽に暮らせる住宅を確保

ユニバーサルデザインによる住宅の改修、ユニバーサルデザインを考慮した町計画

住宅の資産的価値: 住宅年金の手段

高齢者のための公共賃貸住宅の拡大、高齢者の移動性が減少し、共同生活の必要性が増大

■ 高齢者の生活環境; 交通安全

公共低床バスの導入、高齢者の乗・降車をサポートし、

着席後の出発及び停車後の乗・降車に取り掛かる秩序が順守されるべき

車いすと高齢者専用自動車の登場、専用車路の新設検討

高齢運転者の増加(韓国の60代の運転免許所持者は全体の内、10%)

高齢者による交通事故の増加

→ 高齢者の移動性という側面で、高齢者の運転条件に対する検討が必要

国籍法、移民法、民法など社会インフラの改善

■ 長期的な人口減少への取り組み

2030年以降の人口減少、, 2136年には人口一千万人が減少すると予測
コールマン教授は、韓国を人口消滅第1号国として挙げている

■ 国籍法、移民法、民法の見直し

韓国: 属人主義の原則に基づき国籍を付与

即ち、両親の国籍による血統主義を根幹とし属地主義を補完的に適用

アメリカ、カナダなど多文化社会と調和を成すため

韓国も**属地主義**を検討する必要性が提起

現在外国人の国内入国と居住条件が大変厳しい

→ これを容易にするために**移民法の改正**がなされるべき

儒教伝統の民法が現代社会に見合うのか如何

- 例えば、法律婚による出産の前提、婚外子の養育と市民資格に対する認識不足

地方分権型地方行政体制の整備

■ 地方分権型地方行政体制の構築

過去: 中央集権的な国の運営時期

19世紀末、中央集権体制による帝国の構築

- 地方分権的なドイツと日本が中央集権体制に転換し、強力な国家、経済を構築

現在: 少子・高齢化の課題を克服するために地方分権的な体制への革新が必要

各地域が自主決定と責任の下で地域再生を模索するためには

これに見合った権限を財源を移譲する地方分権改革がなされるべき

■ 超広域体制の導入

地域再生を進める主体として、

市・道より人口が多く、地理的に広大な超広域体制の導入を検討

19世紀末地域を統制するために導入された道体制、1988年政治的な目的から導入された広域体制は、新たな時代的狀況に沿った形として改善されるべき

少子・高齢部の設置

■ 少子・高齢社会委員会

1. 少子・高齢化に備えた中長期人口構造の分析と社会経済的変化の展望に関する事項
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. その他少子・高齢社会政策に関する重要事項
 - 上記事項を審議する大統領所属の審議機関

しかし、執行機関ではないため執行力が不足

■ 高齢部の設置

今後、各部署の進める政策は少子・高齢化を前提とする
女性と家族政策を執行する女性家族部と同様に
高齢化政策を執行する**高齢部のような執行機関**の設置・検討が可能

まとめ

少子・高齢化の広範囲な影響

- 農漁村の人口減少による地方消滅
- 人口構造の変化による社会保障費の負担が加重
- 後期高齢者の増加による長期介護施設及び居住地老化の必要性

このような問題を解決するためには、今から備えるべき

⇒世代間における価値観の共有をベースに

⇒人口構造の変化に適した社会保障制度の構築⇒地方が主体となり少子・高齢化に取り組む体制

⇒政策の効果的執行に向けた高齢部の設置