

【短信：韓国】

低出産・高齢社会基本法の制定

白井 京

少子高齢化が進む韓国

韓国統計庁が2005年1月に発表した『将来人口特別推計』によれば、韓国における65歳以上の高齢者の割合は2050年には37.3%に達し、わが国の36.5%を上回って世界一になる。^(注1)

2005年現在、韓国の総人口に占める高齢者の割合は9.1%（わが国は19.7%）であるから、韓国の高齢化がいかに急速に進んでいくか、窺える。このような急速な高齢社会化は、わが国と同様、平均寿命の伸びと共に、少子化が主な原因として挙げられる。

2003年の韓国における合計特殊出生率（可妊女性1人が生涯に出産する平均新生児数）は、わが国の1.29を下回る1.19である。1970年代、韓国における出生率は、わが国の2.2に対し4.5と、2倍近くの差があった。しかし、1970年代後半から80年代前半にかけての経済成長に伴い、出生率は急激な勢いで低下した。

出生率は、2000年以降さらに急落し、2000年1.47、2001年1.30、2002年1.17、2003年1.19と、他のNIES諸国（台湾、香港、シンガポール）と共に世界でも最低の水準を記録するに至った。この「低出産現象」は韓国社会に大きな衝撃を与えた。^(注2)

日本と同様、韓国における少子化も、出生率や婚姻率の減少、離婚率の増加、晩婚化等が主要な要因として指摘されている。

低出産・高齢社会基本法の成立

わが国では、少子高齢化対策として「高齢社会対策基本法」（平成7年法律第129号、最終改正平成11年法律第102号）、「少子化社会対策基本法」（平成15年法律第133号）の2つの基本法

が制定されているが、韓国でもこうした状況に対応するため、2005年4月26日、国会本会議において低出産・高齢社会基本法案を可決した。基本法とは、国政において重要なウェイトを占める分野の施策について方向付けを行い、基本計画の策定や推進体制に関して定め、個別法令、制度、政策に関する基本方針を明示して他の法律や行政を指導・誘導する役割を果たすものである。^(注3)

今回、韓国で成立した低出産・高齢社会基本法は、2004年に国会に提出された4つの法律案を、法案審査小委員会において1つの委員会代案としてまとめたものを、可決成立させたものである。4つの法律案とは、2004年9月に議員により提出された「低出産社会対策基本法案」と「高齢社会基本法案」、同年11月に政府が提出した「高齢化及び人口対策基本法案」、同月に議員により提出された「高齢社会基本法案」である。

議論の段階では、わが国のように少子化と高齢社会化に対する2つの基本法を制定する方向性についても検討された。しかし、提出された各法案は、国家の基本計画や年度別施行計画の策定、推進体制として大統領が委員長となる委員会の構成及び運営等、基本的な枠組みがほぼ同じであり、また、少子化は高齢社会化の主要要因の一つでもあることから、最終的には1つの基本法を定めることになった。^(注4)

提案理由においては、少子高齢化社会について、「将来的な労働力不足、財政収支の悪化、社会福祉費用の負担をめぐる世代間の葛藤、経済成長率の鈍化等、社会経済的な安定性を害し、国家の持続的な成長に対する脅威となる」とし、

出産や養育を円滑に行うことができ、また、高齢者が健康で活力ある社会生活を送ることができるよう、低出産・高齢社会政策の基本方向を定めるとしている。

法律の概要

低出産・高齢社会基本法は、全4章32か条の本則及び3か条の附則からなるもので、2005年9月1日から施行される。主な内容は以下のとおりである。

第1章 総則

【目的】

この法律の目的は、低出産及び人口の高齢化に伴う変化に対応する低出産・高齢社会政策の基本方向を示し、政策の策定及び推進体系に関する事項を規定することにより、国家の競争力を高め、国民の生活の質の向上と国家の持続的な発展に貢献することである（第1条）。

【基本理念】

この法律の基本理念は、国家の持続的な発展のための人口構成の均衡、その質的向上を実現し、国民が健康かつ安定した老後生活を送ることができるようにすることである（第2条）。

【定義】

この法律で使用される「人口の高齢化」、「低出産・高齢社会政策」の定義を定める。「人口の高齢化」とは、全人口における高齢者の人口比率が増加する現象をいい、「低出産・高齢社会政策」とは、低出産及び人口の高齢化に伴う変化に対応するために策定・施行する政策をいう。（第3条）

【国家及び地方自治体の責務】

国家は総合的な低出産・高齢社会政策を策定、施行し、地方自治体はこれに合わせて地域の状況に適合した政策を策定、施行しなければならない（第4条）。

【国民の責務】

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、国家及び地方自治体が施行する政策に積極的に参加・協力し、家庭や地域社会の一員として相互に連帯を強化し、老後生活を健康に送ることができるよう努力しなければならない（第5条）。

【他の法律との関係】

低出産・高齢社会政策に関係する他の法律を制定又は改正するときは、この法律の目的と基本理念に一致するようにしなければならない（第6条）。

第2章 低出産・高齢社会政策の基本方向

第2章では、少子高齢化に対応し、国家及び地方自治体がとるべき政策の基本方向について定める。この章は、第1節低出産対策及び第2節高齢社会対策の2つの節からなる。

第1節 低出産対策

第1節は、少子化対策について定める。子育ての経済的な負担の軽減や、母子保健体制の充実など、基本的には、わが国の少子化社会対策基本法と共通するものが多い。しかし、わが国の法に規定のある「地域社会における子育て支援体制の整備」「ゆとりある教育」「不妊治療に係る施策」等については、特に言及されていない。以下の条項は、全て国家及び地方自治体の責務である。

【人口政策】

適正な人口構造や規模について分析し、人口の変動を予測し、国家及び地方自治体の持続的な成長と発展のための人口政策を策定、施行する（第7条）。

【子どもの出産と保育等】

全ての子どもが差別を受けることなく、安全かつ幸福な生活を送るための施策を講じる。子どもを妊娠、出産、養育、教育する者が家庭と

仕事を両立できるよう社会環境を整える。良質の保育サービス提供のための施策を講じる。(第8条)

【母子保健の増進等】

妊婦、胎児及び乳幼児の健康診断等、母子保健の増進と胎児の生命尊重のために必要な施策を策定、施行する。妊娠、出産及び養育の社会的意味、生命の尊厳、家族構成員の協力の重要性等についての教育を実施する。(第9条)

【経済的負担の軽減】

妊娠、出産、養育及び教育における経済的負担を軽減するための施策を講じる(第10条)。

第2節 高齢社会政策

第2節で定める高齢社会政策の規定も、やはりわが国の高齢社会対策基本法に共通するものが多い。

特徴的なのは、「孝行を奨励」し、世代間の理解増進をはかることを規定する第17条である。急速な社会発展により世代間に価値観のギャップが生じている儒教国家ならではの規定といえる。^(注5)

第1節の低出産対策と同様、以下の条項で述べているのは、全て国家及び地方自治体の責務である。

【雇用及び所得保障】

働く意欲と能力のある高齢者が最大限働くことのできる環境を作り、年金制度等の老後所得保障体系を構築し、高齢者に合った職場を創出する等、高齢者が経済的に安定した生活を送れるよう必要な措置を講じる(第11条)。^(注6)

【健康増進及び医療提供】

国民の健康増進のための施策を講じ、高齢者のための医療・療養制度等を確立し、必要な施設や人材を拡充するために努力する(第12条)。

【生活環境及び安全保障】

高齢者のための機能を備えた住居や施設を整備し、災害や犯罪などの危険から高齢者を保護

するために必要な施策を講じる(第13条)。

【余暇、文化及び社会活動の奨励】

高齢者の余暇活動を奨励し、社会奉仕活動を促進する社会的基盤をつくる(第14条)。

【生涯教育と情報化】

生涯にわたり教育を受ける機会を提供するための施策や、世代間の情報格差を解消するための施策を講じる(第15条)。

【社会的・経済的に弱い高齢者等】

高齢化に関する政策を規定する際には、「脆弱階層」(社会的・経済的に弱い立場にある者)に属することの多い、障害を持つ高齢者や女性高齢者に対して特別に配慮し、居住地域による格差等にも目を配る(第16条)。

【家族関係と世代間の理解増進】

孝行を奨励して高齢者が尊敬されるようにし、世代間交流の活性化や理解の増進を図って民主的かつ平等な家族関係を形成できる社会環境をつくる(第17条)。

【経済及び産業等】

人口の高齢化に伴う経済産業構造及び労働環境の変化に合った施策を策定、施行する(第18条)。

【高齢者に親和的な産業の育成】

高齢化に伴う商品サービス需要の変化に備えた新しい産業育成の基盤を構築し、高齢者が必要とする物品の開発、生産及び普及の活性化に必要な施策をとる(第19条)。

第3章 低出産・高齢社会政策の策定及び推進体系

【基本計画】

政府は、低出産・高齢社会中长期政策目標及び方向を設定、基本計画を策定、推進する。保健福祉部(日本の省に該当)長官は関係中央行政機関の長と協議し、5年毎に政策の基本目標、期間別推進課題、財源の規模と調達方法等が含まれる基本計画案を策定し、第23条において定

める委員会及び国務会議の審議を経た後に、大統領の承認を得てこれを確定する。(第20条)

【年度別施行計画】

中央行政機関と地方自治体の長は、基本計画に従って年度別施行計画を策定、施行する。その後、推進実績を評価し、結果を政策に反映させる。(第21条)

【業務の協力】

国家及び地方自治体は、基本計画及び施行計画の策定、施行のために、専門家の意見聴取や関係機関への必要資料の提出要請を行うことができ、保健福祉部長官は、基本計画案作成のために関係機関に対し資料又は意見の提出等必要な協力を要請することができる。協力要請を受けた者は、特別な事由がない限りこれに応じなければならない。(第22条)

【低出産・高齢社会委員会】

低出産・高齢社会政策に関する重要事項を審議するために、大統領の下に低出産・高齢社会委員会(以下「委員会」とする。)をおく。委員会は、大統領が委員長を務め、関係機関の長や専門家等25名以内の委員で構成する。委員会が審議する事項は、中長期的な人口構造の分析と社会経済的変化の展望に関する事項、中長期政策目標と推進方向に関する事項、基本計画及び施行計画に関する事項、政策の調整及び評価に関する事項である。(第23条)

【専門委員会等の設置】

委員会の事務を担当する事務局と、専門的な事項を調査研究し審議事項を検討するための専門委員会を設置する(第24条)。

【低出産・高齢社会政策推進機構の設置】

政策の策定、調整、評価等委員会の業務を支援するために、保健福祉部内に推進機構を設置する(第25条)。

【関係行政機関の協力】

関係行政機関は、委員会から必要資料等の要請を受けたときは、特別な事情がない限りこれ

に応じなければならない(第26条)。

【国会報告】

基本計画及び施行計画並びにこれらに対する評価の確定後、政府はこれを遅滞なく国会に報告しなければならない(第27条)。

第4章 補則

【専門家の養成】

国家及び地方自治体は、低出産及び人口の高齢化に伴う変化に対応するために必要な分野の専門知識をもつ人材を育成する責務があり、必要な場合には研究所や大学等の機関を専門家育成機関に指定し、支援することができる(第28条)。

【調査及び研究】

国家及び地方自治体は、低出産及び高齢化に対応するために必要な調査及び研究を行わなくてはならず、そのために調査研究機関を設立し、又は他機関にこれを委託することができる(第29条)。

【民間の参加】

国家及び地方自治体に対し、民間機関(企業等)が低出産・高齢社会政策に参加できる環境の造成を義務付ける(第30条)。

【国際交流の活性化】

低出産・高齢化に関する国際機構及び会議への参加、情報交換や共同調査等の事業推進を通じた国際交流の活性化を定める(第31条)。

【支援】

国家及び地方自治体は、この法律による政策の施行のために、関係法律が定めるところに従い、租税の減免等必要な支援を行わなければならない(第32条)。

その他、附則では、法施行前の準備等について定めている。保健福祉部は、今年(2005年)9月には盧武鉉大統領を委員長とする低出産・高齢社会委員会を設置すると発表している。

その他の関連法案

その他にも、多数の議員により、少子高齢社会に対応するための法律案が提出されている。

少子化対策に関連する法案としては、2人目以降の子どもについて所得控除額を追加する所得税法改正案、オムツやミルク等について免税する付加価値税法改正案、職場内保育施設設置が義務付けられているにもかかわらず設置を怠った事業者に対し罰則を科するよう改正する乳幼児保育法改正案等が提出されている。

しかし、全て野党議員による提案であり、特に所得控除や免税については財政経済部が難色を示しているため、制定されるか否かは不透明な状況である。^(注7)

また、急速な高齢化への対策については、「孝行奨励及び支援に関する法律案」、「孝の実践奨励及び支援に関する法律案」等が提出されている。主な内容は、孝行の奨励、孝行優秀者に対する表彰、両親を扶養する者への支援や多様な優遇措置、精神的支援等である。

なお、少子高齢化に対する全般的な論調としては、国力の危機として警鐘を鳴らす傾向が強いように見受けられるが、北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）における20～30代の人口比率が高いことから、「統一後を視野に」少子高齢化をさほど問題視しない論者もいるという。^(注8)

*インターネット情報はすべて2005年6月17日現在である。

注

- (1) 韓国統計庁「将来人口特別推計」2005.1, p.29. <http://www.nso.go.kr/newnso/notice/report_view.html?content_id=2841>
- (2) 韓国語では、少子化を「低出産」と表現する。本稿では、韓国における法的・政策的な文脈上は「低出産」をそのまま使用し、一般的な少子化現象そのものについて述べる際には「少子化」を使用した。

- (3) 基本法については、小野寺理「法律のラウンジ 基本法」『立法と調査』no.209, 1999.1, p.41. または <<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column023.htm>>を参照。
- (4) 「低出産社会対策基本法案 審査報告書」pp.3-4. 全ての法案審査報告書は、韓国国会の議案情報システム<<http://search.assembly.go.kr/bill/>>より参照することができる。
- (5) 儒教文化の根強い韓国では、高齢者に対し伝統的に強い権威が付与されてきたが、近代化に伴い高齢者の地位は大きく失墜している。韓国における高齢者問題については、林在圭・矢野敬生「韓国における高齢化と高齢者問題の現在」『アジアの少子高齢化と社会・経済発展』早稲田大学出版部, 2005, pp.31-51.
- (6) 高齢者の就職促進については、2002年に「高齢者雇用促進法」が改正され、高齢者に対する募集、採用、解雇時における差別禁止の強化、雇用奨励金の支給拡大などの措置がとられた。
- (7) 『『低出産高齢化』法案は溢れるけれど・・・』『朝鮮日報』2005.5.30.
- (8) 「アジア人記者の目：日本よりハイピッチ 韓国の少子化」アサヒ・コム<http://www.asahi.com/international/aan/kisha/kisha_013.html>

参考文献（注で記したものは除く）

- (1) 国立国会図書館調査及び立法考査局『総合調査報告書：少子化・高齢化とその対策』2005.2. 同報告書は、<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document2005.html>>からも参照可能である。
- (2) 山田圭則「韓国における高齢化の現況及び政策対応について」『自治体国際化フォーラム』no.185, 2005.3, pp.6-11, または <http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/pdf_185/02_mokuji.pdf>
- (3) 各法律案、法律改正案、それに対する検討報告書、審査報告書等については、韓国国会の議案情報システム<<http://search.assembly.go.kr/bill/>>を利用した。

(4) 制定された法律については、韓国国会の法律情報システム<<http://search.assembly.go.kr/law/>>を利用した。

(5) 本稿執筆にあたって参照した新聞記事は、KINDS

(Korean Integrated News Database System)
<<http://www.kinds.or.kr/>>を使用し検索した。

(しらい きょう・海外立法情報課)

【短信：インドネシア】

地方分権化と地方自治—アチェ州特別自治法に注目して—

遠藤 聡

インドネシアでは、1999年5月に制定された「地方自治法」により、地方分権化が進められた。さらに2001年8月にはアチェ州に、11月にはパプア州に適用される特別自治法が制定される。これは、両州における分離独立運動に対する懐柔策でもあったが、とりわけアチェ州における武装組織「自由アチェ運動 (GAM)」への対処は中央政府にとって大きな課題であった。一方、2004年10月に「地方自治法」が改正されたことにより、分権化から再集権化への揺れ戻しが起きた。

そうした折、2004年12月に発生したスマトラ沖地震がアチェ州に甚大なる被害を及ぼしたことにより、国際社会からの復興支援活動を促進するために、中央政府とGAMとの停戦が非公式に合意され、「アチェ州特別自治法」改正への動きがみられることになった。インドネシア政府とGAMとのヘルシンキ協議は、2005年1月、2月、4月、5月に行われた後、7月の協議で紛争終結に向けた暫定合意がなされるに至った。^(注1) また6月には、インドネシアで初の地方首長選挙が行われた。

本稿では、こうした時事的な状況に鑑み、民主化過程にあるインドネシアにおける地方分権化に関する諸問題を取り上げる。

1. アチェ州特別自治法制定の意味

「民主化」の象徴として、「民主的な選挙」の実施と「権力の分散」が挙げられる。ここでは、権力の分散化の一例として、地方分権化へのプロセスを概観した上で、インドネシアにおける地方自治実現過程の諸問題をアチェ州特別自治法制定との関連で考察する。

(1) 民主化と地方分権化

1998年5月のスハルト退陣以降、インドネシアでは、スハルト体制のアンチテーゼともいえるべき「民主化」の時代を迎えたとされる。その象徴的な改革として、第1に権威主義体制から民主主義体制への移行、第2に権力の集中から分散への移行が実施されることになった。

前者では、1999年6月に行われた「自由」な総選挙を経て、10月に国民協議会 (MPR、国会に相当) の投票による大統領選が行われた。その後、2004年7月に初の大統領直接選挙が実施され、今日のユドヨノ政権が誕生するに至った。^(注2)

後者では、中央集権体制から地方分権化への移行が促進されることになった。ここで問題とされたのは、第1にインドネシアでは憲法において「単一制」原則が明記されていること、^(注3) 第2にエスニック・グループ別の法制度、たとえ