

日本と韓国における養子制度の発展と児童福祉*

— 社会的養護としての養子縁組を考える —

姜恩和・森口千晶

養子縁組とは血縁に依存せず法的に親子関係を創出する制度であり、家庭に恵まれない児童が新たに恒久的な家庭を得る唯一の方法である。しかし、韓国では養子制度が児童福祉に重要な役割を果たしているのに対して、日本では児童福祉政策としての機能をほとんど果たしていない。本研究では「なぜ日韓では社会的養護としての養子縁組の位置づけが大きく異なるのか」という問いを立て、政府統計を駆使して比較可能な長期統計を作成し、両国における制度発展の歴史的経路を明らかにする。分析の結果によると、日本と韓国は戦後の混乱期に児童福祉制度の近代化を図った点で似たような初期条件にあった。しかし、国家の財政力などの違いから発展経路が分かれ、韓国では外国援助団体と政府機関の連携の下に要保護児童対策における養子縁組の役割が拡大していったのに対して、日本では民間事業者と政府機関の連携の下に施設養護が主流となり、養子法の改革が遅れ、現在に至るまで養子縁組は児童福祉として積極的に活用されていない。
JEL Classification Codes: I38, J13, K36, N35, Z13.

1. 研究目的と背景

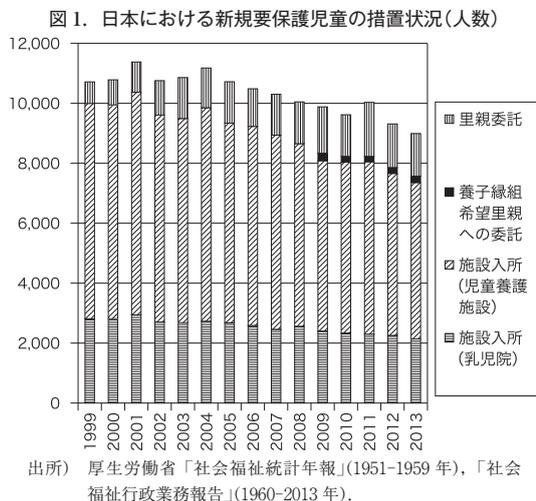
現代の社会において、家庭に恵まれず社会的養護を必要とする子どもたち(いわゆる「要保護児童」)をどのように養育するかは重要な問題である¹⁾。日本においても、実親の病気・死亡・未婚・離婚・養育拒否・虐待などの理由から毎年およそ1万人の要保護児童が新たに発生しているが、その大多数は施設で養育されており、家庭的な環境における養護(以下、「家庭養護」)を促進することが大きな政策的課題となっている。

家庭養護には里親委託と養子縁組の2形態があるが、里親は親権を持たずに子どもの養育を一時的または継続的に代行するのに対して、養親は法的に親権を付与され子どもと恒久的な親子関係を形成する。従って、「子どもの最善の利益」という観点からは、家庭への復帰が望めない(すなわち実親が親権を喪失・放棄した)児童については、なるべく早く養子縁組によって永続的な家庭を得ることが望ましいと考えられる。しかし、日本では要保護児童を対象とする養子縁組が非常に少なく、今日においても養子

縁組の大多数は家名や家業の存続を目的とするものであり、養子制度は「児童の福祉のための制度」としての機能をほとんど果たしていない(湯沢 2001, ヘイズ・土生 2011, 森口 2012)。

一方、韓国では要保護児童の養育に養子縁組が重要な役割を果たしており、児童福祉としての養子制度に対する国民的な関心も高い。日本と韓国は共に、東アジアの儒教文化圏にあって「血縁重視の家族規範」の伝統を持ち、家系継承を目的とする養子制度を早くから発展させた。また第二次世界大戦後においても、民法の定める普通養子縁組や戸籍制度の存在など、両国には多くの制度的共通点が見られる(姜 2006)。日本ではしばしば、これらの要因こそが日本に児童福祉としての養子制度が根付かない理由だと論じられてきた。しかし、それでは韓国においてなぜ社会的養護としての養子縁組が定着したのだろうか。

本研究の目的は、「なぜ日韓で社会的養護としての養子縁組の位置づけが大きく異なるのか」という問いを立て、このような違いが生まれた歴史的経緯を明らかにすることにある。日本と韓国の養子制度についてはそれぞれ優れた



先行研究があるが、筆者の知る限りでは同一の枠組みで両国を分析した比較研究はまだない²⁾。そこで本論文では、多様な政府統計および資料を収集・整理して日韓の比較可能な長期統計を作成し、両国における児童福祉政策と養子制度の展開を定量的に把握し、比較制度分析の観点からその歴史的経路を考察する³⁾。

本研究の主要な論点は以下のようなものである。①日本と韓国は、戦後の混乱期に連合軍の統治の下で児童福祉制度の近代化を図った点で初期条件に共通性があり、両国における初期の要保護児童対策には(施設養護に加えて)養子制度が一定の役割を果たしていた。しかし、国家の財政力などの違いから、②韓国では外国援助団体と政府機関の連携の下に児童福祉政策としての養子制度の役割が拡大していったのに対して、③日本では民間事業者と政府機関の連携の下に施設養護が主流となり、養子制度は里親制度に付随するものに留まり、福祉制度として積極的に活用されることはなかった。換言すれば、日本と韓国の養子制度は、歴史的要因によって初期にその発展経路が分かれ、政府と民間団体(養子縁組斡旋機関または児童養護施設運営者)の長期的な関係が確立されていく中で、それと補完的な児童福祉政策や養子法が形づくられ、次第に「制度化」されていったといえる。

本論文は以下のように構成される。第2節では、日本と韓国における社会的養護の現状を比

較し、両国における児童福祉としての養子制度の役割の違いを明らかにする。第3節では第二次世界大戦後の日本における児童福祉政策と養子制度の発展を統計資料を用いて定量的に把握し、その歴史的経緯を明らかにする。第4節では韓国について同様の分析を行い、第5節で結論を述べる。

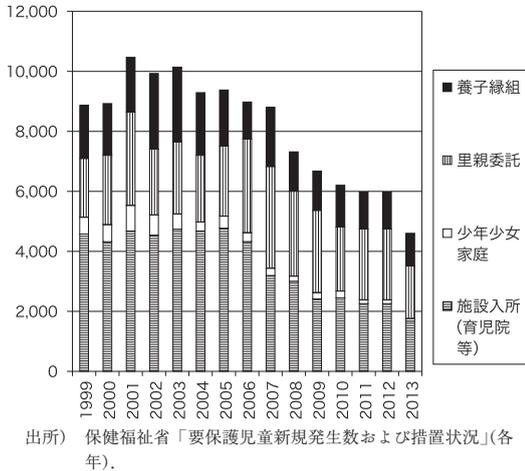
2. 日本と韓国における社会的養護と養子制度の現状

2.1 日本における社会的養護と養子縁組の現状

図1は、日本において1999年から2013年までの新規発生要保護児童の措置状況を示したものである。これによると、日本では毎年およそ1万人の児童が新たに社会的養護の対象となり、児童相談所を通じて「里親委託」または「施設入所」の措置を受けている⁴⁾。ここで留意すべきなのは、日本では児童福祉法の定める要保護児童の保護措置に養子縁組が含まれていない点である(第二十七条の三)。ただし、厚生事務次官通知の「里親家庭養育運営要綱」においては、「児童福祉における養子制度の意義は、(中略)家庭に恵まれない児童に温かい家庭を与え、かつその児童の養育に法的安定性を与えること」であると明記され、児童相談所は(適切と判断される場合には)養子縁組の斡旋を行うことが定められている。換言すれば、わが国では養子制度は里親制度に準ずる制度として間接的に保護措置に含まれている。

このような理由から、日本では養子縁組の措置を受ける要保護児童は統計では観察できないが、2008年の里親制度改正によって養育里親・専門里親・親族里親に加えて「養子縁組希望里親」の区分が設けられた。(ただし、後述するようにその目的は養子縁組の促進にはなく、むしろ養育里親から養子縁組希望者を切り離し、養育里親に支援を集中させることにあった。)そこで図1では、養子縁組の措置の代理変数として養子縁組希望者里親への委託児童数を示している。図によると、日本では1997～2013年を通じて乳幼児を含む新規要保護児童の圧倒的多数が施設に入所している。里親に委託される

図2. 韓国における新規要保護児童の措置状況(人数)



児童数は2000年以降の里親制度改革により増加傾向にあるが、2013年においても全要保護児童8,772人中の1,443人(16.5%)であり、そのうち養子縁組希望里親に委託された児童はわずか219名で全児童の2.5%に過ぎない。

それでは、施設入所の措置を受けた児童はその後、家庭養護に移行するのだろうか。厚生労働省の「児童養護施設児童等調査」によって、2013年における施設在所児の措置目標(「今後の見通し」)をみると、乳児院在所児の62%、児童養護施設在所児の55%が「自立まで施設で養育」される見込みで、「里親委託または養子縁組」を措置目標とする児童はそれぞれ8.5%と1.3%に過ぎない。1998年、2003年、2008年についてもほぼ同様の傾向が観察される。すなわち、日本では一度施設に入所した児童は、そのまま長期的に施設で養護される傾向が強く、養子縁組によって恒久的な家庭を得る児童の割合は非常に少ない。

最後に、公的機関(児童相談所)を経由せずに要保護児童を対象とした養子縁組が行われている可能性を考慮して⁵⁾、養子縁組統計をみておく。日本では養子縁組は民法で定められ、児童福祉関連の法には規定がないため、わが国の養子縁組統計には法務省の司法統計と戸籍統計があるのみで、厚生労働省による統計がない。さらに、司法統計は1998年を最後に養子縁組の細別表の掲載を中止したために、それ以降は家

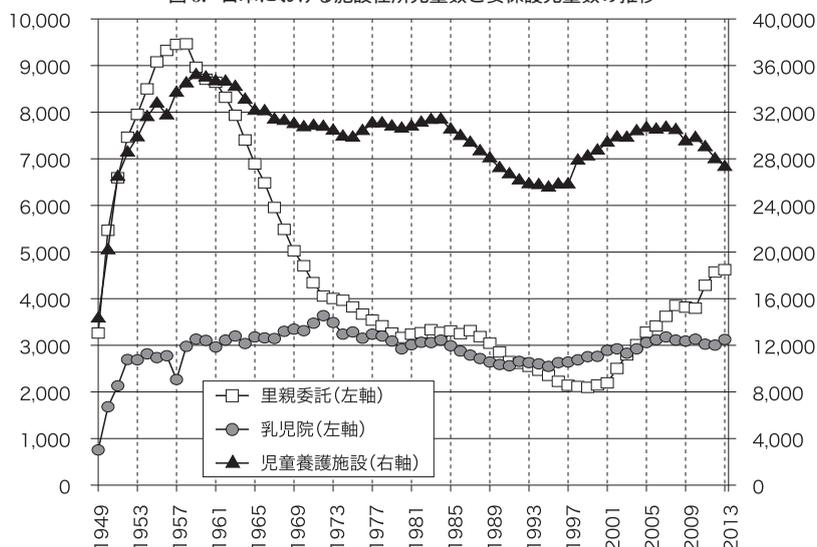
庭裁判所による養子縁組の認可件数さえ正確にはわからない⁶⁾。そのため、日本における要保護児童を対象とする養子縁組の件数を把握することは困難だが、1988年に導入された「特別養子縁組」は六歳未満の要保護児童を対象を限定した養子縁組であり、これによってその下限値を知ることができる。1998年の特別養子縁組成立件数は375件、そのうち児童相談所の斡旋によるものが241件、民間事業者の斡旋によるものが57件、斡旋なしが77件であり、公的機関を通さない縁組は公的機関による縁組よりも少ない。また、厚生労働省の特別調査によると2012年に児童相談所の斡旋で成立した養子縁組は306件、民間事業者の斡旋による縁組は115件であり、ここでも民間事業者による縁組斡旋はそれほど多くない(厚生労働省2012)。なお、戸籍統計によると2012年の養子縁組届出件数は81,337件であり、日本における養子縁組の圧倒的多数は婿養子に代表される成人養子や連れ子養子・孫養子などの親族養子だといっている。

以上をまとめると、日本における社会的養護は21世紀においてもなお、施設養護が主流であり、近年の改革によって里親委託の進展はみられるものの、養子制度は要保護児童に家庭養護を与える手段としてほとんど活用されていない。

2.2 韓国における社会的養護と養子縁組の現状

図2は、韓国における1999年から2013年までの新規要保護児童の措置状況を示したものである。韓国の児童福祉法では、要保護児童の保護措置のひとつとして養子縁組(国内および海外養子縁組)が規定されており、国または自治体の認可を受けた専門機関によって斡旋が行われる。図2によると、韓国では年々8千人前後の児童が新たに要保護児童となり、施設への入所、または里親委託・青少年少女家庭・養子縁組(いずれも家庭養護)の措置を受けている⁷⁾。2013年には新規要保護児童は6,020人であり、そのうち3,267人が施設入所(54%)、1,749人が里親委託(28%)、1,094人が養子縁組(18%)の措置を受けている。すなわち、韓国では社会

図3. 日本における施設在所児童数と要保護児童数の推移



出所) 厚生省(1959)『児童福祉十年の歩み』表4(1950年), 厚生労働省「社会福祉統計年報」(1951-1959年), 「社会福祉施設調査報告」(1960-2013年).

的養護に占める家庭養護の比率が約5割と日本よりも高く、その中で特に養子縁組が大きな比重を占めている。

韓国では、民法に定められる普通養子縁組とは別に、要保護児童を対象とした養子縁組は「養子縁組特例法」によって規定されている。従って、韓国の養子縁組統計には、司法年鑑の普通養子縁組統計と保健福祉省による特例法養子縁組統計があり、後者は養子縁組幹旋機関からの情報を基礎にしている。それによると、韓国における要保護児童を対象とする国内養子縁組(特例法国内養子縁組)は2000年代を通じて年間1,500件程度であり、日本における同期間の特別養子縁組件数(300件程度)を凌駕している。

さらに、韓国の特例法国内養子縁組と日本の特別養子縁組の養子の属性を見ると、韓国では79%が婚外子で91%がゼロ歳児(2002年値)であるのに対し、日本では75%が婚外子で25%がゼロ歳児(1998年値)であり、両国とも婚外子の救済に養子縁組が重要な役割を果たしているが、矢満田・萬屋(2015)も指摘するように日本では乳児を対象とする養子縁組が非常に少ない。

3. 日本における児童福祉政策と養子制度の発展

このように日本では社会的養護における施設

養護の比重が極めて高く、国連「児童の権利に関する委員会」からもその是正を図るように度重なる勧告を受けている。「日本の要保護児童対策がなぜ施設偏重なのか」という問題については、児童福祉の分野において優れた先行研究の蓄積があるが、そのほぼ全てが里親制度に関するものであり⁸⁾、養子制度に関する研究は驚くほど少ない。すなわち、

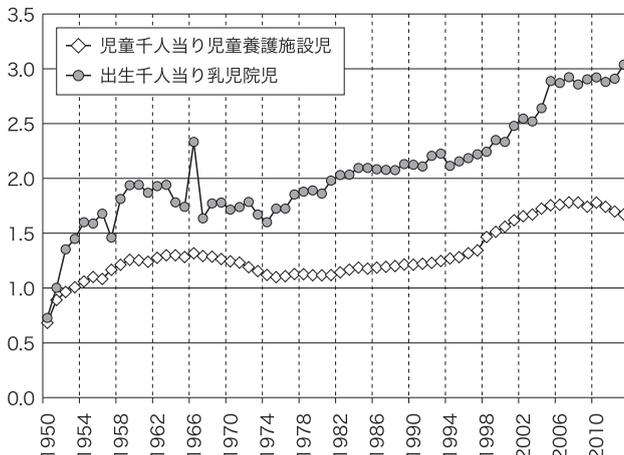
日本の養子研究は主に法学の分野で蓄積され(米倉1988)、福祉学の分析対象とはされなかった。しかし今世紀に入り初めて、Goodman(2000)、湯沢(2001)、Hayes and Habu(2006)、吉田(2009)などの取組みによって児童福祉としての養子制度の研究に進展がみられる。本節ではこれらの先行研究に依拠しつつ、日韓比較の視座から、なぜ日本には社会的養護として養子縁組が根付かなかったのかを考察する。

3.1 社会的養護形態と養子縁組の長期的趨勢

日本ではいつから社会的養護において施設が主流になったのか。そして、養子制度は児童福祉政策の中でどのように位置づけられてきたのか。本節ではまず長期統計を用いて戦後の趨勢を概観する⁹⁾。

図3は、日本における1947年から2013年までの施設在所児童数および里親委託児童数の推移を示したものである。いずれの児童数も1948年の児童福祉法施行を受けて急増したが、里親委託の児童数は1958年の9,500人を頂点に減少に転じ、1999年の2,100人まで低落の一途をたどった。ただし、2000年以降は児童虐待による要保護児童の急増とそれに伴う里親制度改革により半世紀ぶりに増加に転じている。

図4. 日本における施設養護の児童数の推移, 1950-2013年



出所) 厚生労働省「人口動態統計」(各年), 厚生省(1959)『児童福祉十年の歩み』表4(1950年), 厚生労働省「社会福祉統計年報」(1951-1959年), 「社会福祉施設調査報告」(1960-2013年)。

これに対して, 乳児院の在所児童数は1950年代から今日に至るまで3千人前後, 児童養護施設の在所児童数は3万人前後で推移し, 戦後七十年間の大きな社会経済的变化にもかかわらず極めて安定している。

図4は少子化の影響を制御するために, 出生千人当たり乳児院在所児童数と児童千人当たり養護施設在所児童数を示したものである。これによると, 戦後を通じて施設養護を受けている児童の割合は実は上昇傾向にあったことがわかる。特に, 家庭養護がとりわけ重要といわれる乳児の施設養護率が1960年の出生千人当たり1.9から2013年の3.1に顕著に上昇している点は憂慮されるべきであろう。

次に, 司法統計により養子縁組の推移をみる(表1)。まず, 制度の概略を述べておくと, 日本では1987年の民法改正によって従来の「普通養子縁組」に加えて, 要保護児童を対象とする「特別養子縁組」が創設された。普通養子縁組においては, 養親および養子の要件が極めて緩やかで, 養子は成年でもよく, 縁組成立後も実親との親子関係が継続し(非断絶型), 養親の戸籍には養子であることが明記される(戸籍の養子記載)。普通養子縁組は, 当事者の合意があれば戸籍法に基づく届出のみで成立するが, 日本では1947年の民法改正により未成年を対象とする縁組は(孫・連れ子を対象とする場合

を除いて)家庭裁判所の許可が必要になった(許可制)。これに対して, 特別養子縁組においては原則として25歳以上の夫婦と6歳未満の要保護児童の縁組に限定され, 家庭裁判所の許可を必要とし, 縁組によって実親との親子関係が終了し(断絶型), 離縁は原則として認められず, さらに養親の戸籍には実子として記載される(戸籍の実子記載)。特別養子縁組は養子となる児童の利益と地位の安定を確保するものであり, 待望の「児童福祉のための養子制度」として注目された。

図5は, 1948年から2013年までの日本における未成年普通養子縁組と特別養子縁組の成立件数の推移を示すものである。図5から直ちにわかることは, 日本においても戦後初期には3万件を超える未成年養子縁組が行われていたこと, しかし縁組件数はその後急速に減少し2000年には1200件まで低落していること, そして1987年の特別養子縁組の創設はこの趨勢に大きな変化をもたらさなかったこと, である。

養子縁組は一般に, 親族養子(養親と養子の間に血族または姻族関係のある縁組)と他児養子に大別される。表1によると, 全期間を通じて未成年養子のほぼ半数は他児養子であり, 初期に親族養子が特に多かったわけではない。すなわち, 1950年には1万5千人を超える児童が血縁関係のない家庭に養子に迎えられていた。さらに, 出生千人当たりの未成年養子縁組の件数をみると, 少子化の進行を考慮に入れても, 日本における未成年養子縁組は1950年の16.1から2000年の1.0へと顕著な減少傾向を示している(表1)。

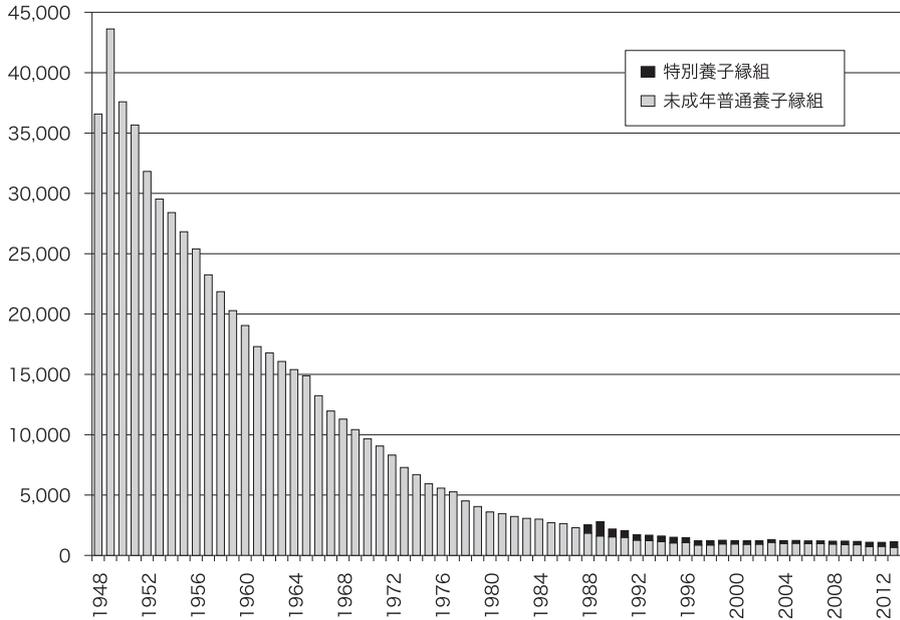
以上の統計からは, 日本では終戦直後に社会的養護が急速に拡大したが, 1960年代以降に里親委託児童数が減少し施設養護が優位になっていったこと, また戦後まもなくは養子縁組が非常に盛んで他児養子縁組も多かったが, その後は一貫して減少してきたことが明らかになった。

表 1. 日本における養子縁組数の推移

年	民法による 未成年普通 養子縁組 (1)	民法による 特別養子縁 組 (2)	民法による 未成年養子 縁組 (3)=(1)+(2)	他児養子 縁組 (4)	戸籍法による 養子縁組 届出数 (5)	未成年養子 縁組/全養 子縁組 (6)=(3)/(5)	出生数 (千人) (7)	出生千人当 たり未成年 養子縁組 (3)/(7)	出生千人当 たり他児 養子縁組 (4)/(7)	年
1948	昭和23	36,594	—	36,594	15,004		2,682	13.65	5.59	1948
1949	24	43,630	—	43,630	17,888		2,697	16.18	6.63	1949
1950	25	37,633	—	37,633	15,429		2,338	16.10	6.60	1950
1951	26	35,709	—	35,709	14,641		2,138	16.70	6.85	1951
1952	27	31,847	—	31,847	12,957	107,051	2,005	15.88	6.46	1952
1953	28	29,555	—	29,555	12,268	99,975	1,868	15.82	6.57	1953
1954	29	28,384	—	28,384	11,403	97,345	1,770	16.04	6.44	1954
1955	30	26,840	—	26,840	10,778	101,963	1,731	15.51	6.23	1955
1956	31	25,402	—	25,402	10,339	95,741	1,665	15.25	6.21	1956
1957	32	23,232	—	23,232	9,197	99,897	1,567	14.83	5.87	1957
1958	33	21,814	—	21,814	8,828	94,730	1,653	13.19	5.34	1958
1959	34	20,257	—	20,257	8,040	92,819	1,626	12.46	4.94	1959
1960	35	19,019	—	19,019	7,141	88,535	1,606	11.84	4.45	1960
1961	36	17,260	—	17,260	6,284	87,342	1,589	10.86	3.95	1961
1962	37	16,796	—	16,796	6,433	85,420	1,619	10.38	3.97	1962
1963	38	16,020	—	16,020	6,228	82,807	1,660	9.65	3.75	1963
1964	39	15,368	—	15,368	6,090	85,278	1,717	8.95	3.55	1964
1965	40	14,827	—	14,827	6,002	82,176	1,824	8.13	3.29	1965
1966	41	13,217	—	13,217	5,478	82,296	1,361	9.71	4.03	1966
1967	42	11,921	—	11,921	4,861	81,449	1,936	6.16	2.51	1967
1968	43	11,217	—	11,217	4,683	81,034	1,872	5.99	2.50	1968
1969	44	10,375	—	10,375	4,813	83,545	1,890	5.49	2.55	1969
1970	45	9,611	—	9,611	4,173	87,565	1,934	4.97	2.16	1970
1971	46	9,000	—	9,000	3,914	90,277	2,001	4.50	1.96	1971
1972	47	8,241	—	8,241	3,555	91,608	2,039	4.04	1.74	1972
1973	48	7,206	—	7,206	3,098	89,619	2,092	3.44	1.48	1973
1974	49	6,630	—	6,630	2,818	88,893	2,030	3.27	1.39	1974
1975	50	5,897	—	5,897	2,554	86,844	1,901	3.10	1.34	1975
1976	51	5,478	—	5,478	2,415	86,358	1,833	2.99	1.32	1976
1977	52	5,199	—	5,199	2,311	87,690	1,755	2.96	1.32	1977
1978	53	4,445	—	4,445	1,975	87,320	1,709	2.60	1.16	1978
1979	54	3,990	—	3,990	1,738	89,546	1,643	2.43	1.06	1979
1980	55	3,522	—	3,522	1,552	89,512	1,577	2.23	0.98	1980
1981	56	3,376	—	3,376	1,441	92,233	1,529	2.21	0.94	1981
1982	57	3,150	—	3,150	1,413	92,104	1,515	2.08	0.93	1982
1983	58	2,989	—	2,989	1,453	91,126	1,509	1.98	0.96	1983
1984	59	2,908	—	2,908	1,386	90,714	1,490	1.95	0.93	1984
1985	60	2,614	—	2,614	1,197	91,186	1,432	1.83	0.84	1985
1986	61	2,557	—	2,557	1,270	91,732	1,383	1.85	0.92	1986
1987	62	2,205	—	2,205	1,054	93,169	1,347	1.64	0.78	1987
1988	63	1,726	730	2,456	1,095	90,272	1,314	1.87	0.83	1988
1989	平成1	1,491	1,205	2,696	1,343	83,112	1,247	2.16	1.08	1989
1990	2	1,397	743	2,140	1,069	82,007	1,222	1.75	0.87	1990
1991	3	1,386	578	1,964	977	83,093	1,223	1.61	0.80	1991
1992	4	1,185	469	1,654	776	80,550	1,209	1.37	0.64	1992
1993	5	1,146	460	1,606	800	81,762	1,188	1.35	0.67	1993
1994	6	1,074	452	1,526	718	78,756	1,238	1.23	0.58	1994
1995	7	956	479	1,435	729	79,381	1,187	1.21	0.61	1995
1996	8	971	426	1,397	696	80,314	1,207	1.16	0.58	1996
1997	9	760	361	1,121	572	78,248	1,192	0.94	0.48	1997
1998	10	759	375	1,134	573	78,239	1,203	0.94	0.48	1998
1999	11	845	345	1,190	582	78,787	1,178	1.01	0.49	1999
2000	12	845	326	1,171	566	80,790	1,191	0.98	0.48	2000
2001	13	830	311	1,141	549	83,505	1,171	0.97	0.47	2001
2002	14	816	315	1,131	547	85,674	1,154	0.98	0.47	2002
2003	15	946	323	1,269	599	87,709	1,124	1.13	0.53	2003
2004	16	848	290	1,138	537	86,539	1,111	1.02	0.48	2004
2005	17	881	276	1,158	538	88,511	1,063	1.09	0.51	2005
2006	18	856	283	1,139	534	89,597	1,093	1.04	0.49	2006
2007	19	888	260	1,148	527	90,145	1,090	1.05	0.48	2007
2008	20	827	278	1,105	520	89,116	1,091	1.01	0.48	2008
2009	21	819	294	1,114	531	85,094	1,070	1.04	0.50	2009
2010	22	787	293	1,081	519	83,228	1,071	1.01	0.48	2010
2011	23	672	337	1,008	514	81,501	1,051	0.96	0.49	2011
2012	24	672	305	977	488	81,337	1,037	0.94	0.47	2012
2013	25	637	427	1,063	577	83,647	1,030	1.03	0.56	2013

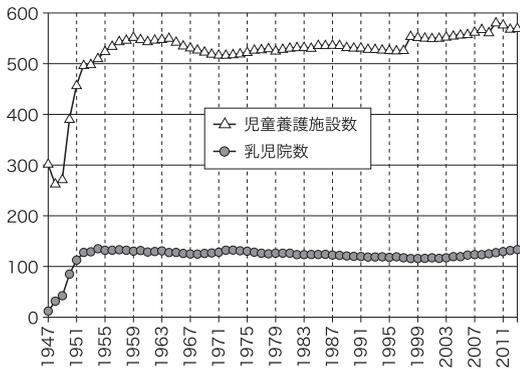
注) (1),(2),(4)は司法統計・家事編(1952-2013)の家庭裁判所による認容件数に基づく著者の推計値。(5)は法務年鑑および戸籍統計,(7)は人口動態統計による数値。「未成年普通養子縁組」とは、民法に規定された家庭裁判所の許可を必要とする未成年を対象とする養子縁組であり、縁組後も実親子関係は断絶せず、養親の戸籍に養子として記載される。「特別養子縁組」とは、1987年民法改正によって導入された制度であり、6歳未満の要保護児童を対象とし、縁組によって実親子関係が終了し、養子は養親の戸籍に実子として記載される。他児養子縁組とは、養親と養子の間に血族または姻族関係のない養子縁組のことを指す。

図5. 日本における養子縁組の推移, 1948-2013年



出所) 表1.

図6. 日本における乳児院数と児童養護施設数, 1947年-2013年



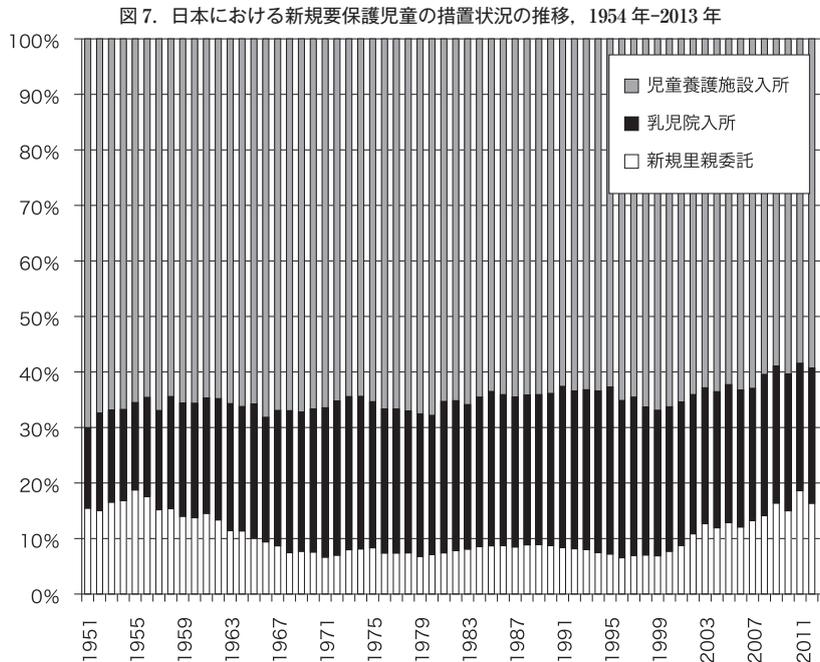
出所) 厚生省(1959)『児童福祉十年の歩み』表4(1947-1950年), 厚生労働省「社会福祉統計年報」(1951-1959年), 「社会福祉施設調査報告」(1960-2013年).

3.2 児童福祉法の制定と施設養護の拡大

第二次世界大戦は世界各国で多くの戦災孤児や棄子・浮浪児を生みだし、要保護児童対策は政府の緊急の課題となった。日本は1945年から1952年まで連合軍の間接統治の下に置かれたが、その民主改革の一環として1947年には包括的な「児童福祉法」が制定された。同法によって国による要保護児童の養護が義務付けられ、児童相談所の設置、公的な里親制度の創設、および乳児院・養護施設を含む児童福祉施設の

設立が定められた。図3でみたように、施設在所児童数は1948年の児童福祉法施行後に急増するが、それはすでにあった篤志家による民間施設や類似の公的施設が児童福祉法に基づく施設として吸収または転用されたことによる(厚生省1959:63)。その後、1951年制定の「社会福祉事業法」によって児童福祉施設は国または社会福祉法人により経営されるものと定められ、定員に基づく事業費の支払い(定員制)や施設拡張への公的扶助が開始され、国の財政措置を受けて社会福祉事業として展開していく(厚生省児童局1959:177, 355)。図6によって施設数の変化をみると、乳児院・児童養護施設ともに1949年から1952年にかけて施設数が急伸し、その後は60年間にわたって極めて安定的に推移している。これは一度設立された施設は高い確率で存続していることを示唆し、後にみる韓国の状況とは大きく異なる。

次に図7によって新規要保護児童の措置状況の分布の推移をみると、統計初年の1951年においてすでに80%以上の児童が施設入所の措置を受けている点が注目される。ただし、この時期には新規里親委託数も増加しており、この時点で施設の優位が定着するかどうかは必ずし



出所) 厚生省「社会福祉統計年報」(1951-1959年), 「社会福祉施設(等)調査報告」(1960-2013年).

も自明ではなかった¹⁰⁾. しかし, 1955年を境に乳児院への入所措置の割合が上昇し, 新規里親委託の割合が減少に転じている. その理由については, まず, 社会福祉法人となった施設には事業費や施設費に比較的潤沢な公的援助があったのに対して, 里親制度についてはそのような財政措置がなく里親手当も極めて低額であったことが挙げられる. また, 措置を決定する立場にある児童相談所の児童福祉司は人員不足で役割過重であり, 高度な専門性が求められる里親委託よりも, 業務負担の低い施設委託を選択する傾向にあった(菊池 2007, 本山 2008). さらに, 1968年に導入された「暫定定員制」(施設の定員充足率が低いと事業費を削減する制度)は, 施設に常に一定の児童数を確保するインセンティブを与え, 児童相談所と施設が長期的な連携関係を築く要因となったといわれる(三輪 2014: 32).

1970年代から1980年代にかけて社会的養護における施設中心主義が確立され, 政策的には「無風状態」となり, 家庭養護促進の動きはまったくみられなかったといってよい. 2000年以降の里親制度改革も, そのきっかけは施設養

護への批判に応えたものではなく, 1994年の国連「児童の権利に関する条約」の批准に伴う児童虐待の「発見」が要保護児童の急増を生み, 施設の収容能力が逼迫した結果であった(三輪 2014: 76). しかし, 2011年に発表された「里親ガイドライン」で初めて里親委託の優先が宣言され, 日本の社会的養護はようやく家庭養護へと転換を図りつつある(厚生労働省 2011).

3.3 戦後の混乱期における養子制度の役割とその後の展開

次に, 日本において戦後初期に養子縁組が社会的養護に果たした役割を考察する. 日本と韓国における連合軍統治は, 連合軍(主に米軍)兵士と現地の女性との間に生まれた児童をどのように保護するかといういわゆる「混血児問題」を生んだ. 後述するように, 韓国ではこの問題が海外養子縁組を児童福祉政策の一環として推進していく重要な契機となる. そこで, 日本における展開をみておきたい.

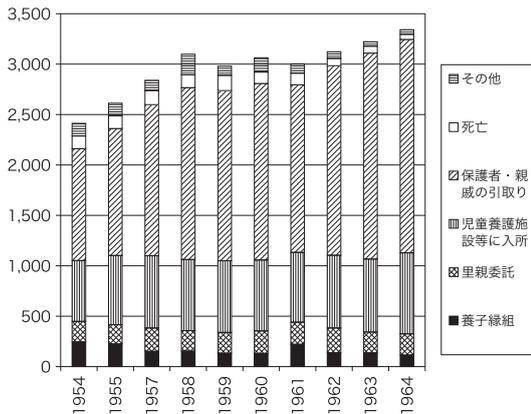
日本政府は1953年に初めて混血児の実態調査を行い, 総数 3,972 人という結果を受けて「混血児問題対策要綱」を策定した. 要綱では, 保護が必要な者については児童福祉法に基づく措置を行い, また混血児で養子縁組等により海外渡航を希望する者がある場合は民間団体や篤志家に協力を求め, 政府もこれを支援することを定めている(厚生省 1959: 281). これに先立ち 1952年には混血児の救済のために日米孤児救済合同委員会(現在の日本国際社会事業団)が設立され, 海外養子縁組の支援を開始している. しかし, この時期に政府が実際にどれほど海外

表 2. 海外養子縁組によって米国に移民した児童数の日韓比較

年	日本	韓国
1953年	287	0
1954-1956年	1,315	461
1957-1961年	1,427	3,724
合計	3,029	4,185

出所) Doughty(1964).

図 8. 日本における乳児院児童の退所理由の推移, 1954年-1964年



出所) 厚生省「社会福祉統計年報」(1951-1959年), 「社会福祉行政業務報告」(1960-1964年).

養子縁組があったのかを把握していた様子はない(厚生省 1959: 75).

そこで、米国移民局の資料(Doughty 1964)を用いて、1953年の難民救済法などの特別立法によって米国が養子縁組のために日本と韓国から受入れた「移民孤児」の件数を確認する。表 2によると、1953～1956年に日本から米国に入国した孤児は1,602人で韓国の461人をはるかに上回っており、終戦直後の混乱期には日本においても海外養子縁組が要保護児童対策として機能していたことを示す。しかし、日本では連合軍統治が1953年に終結したため混血児問題が収束に向かい、韓国とは対照的に、海外養子縁組の規模はそれ以上拡大することがなかった(表 2)。結果的に、日本では海外養子縁組が政府の児童福祉政策に包摂されることはなく、民間慈善団体による活動に留まり、韓国とは異なる発展経路を歩むことになったと推測される。

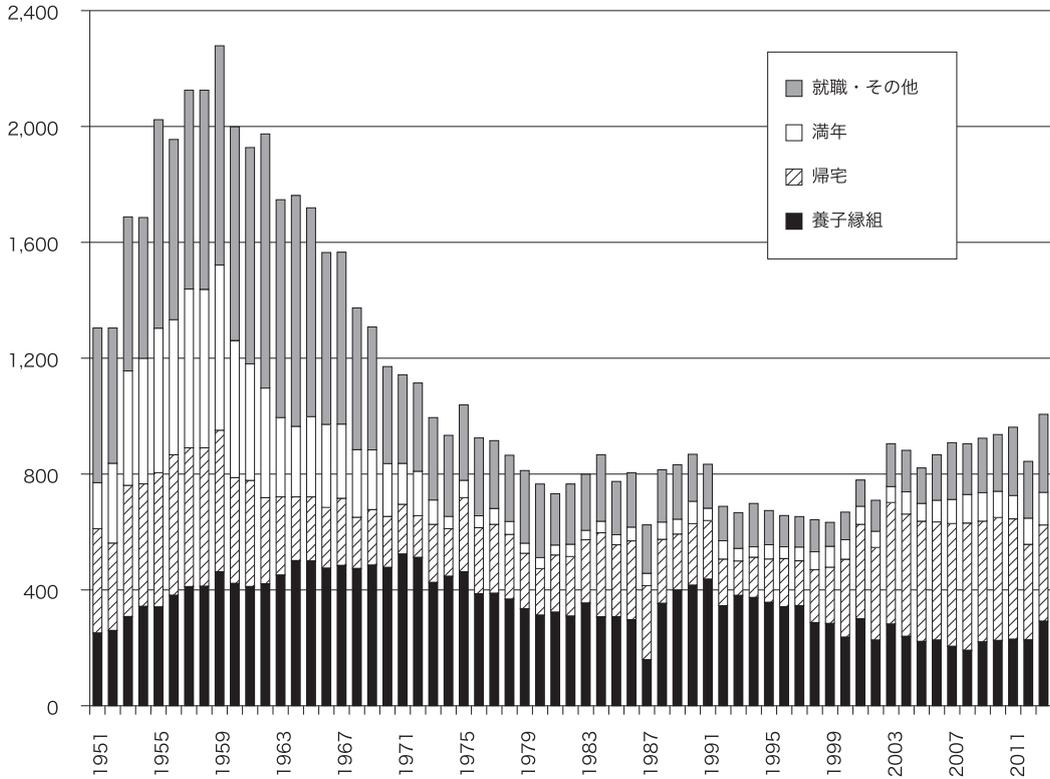
次に、養子制度が社会的養護に間接的に果た

した役割をみる。まず、施設・里親委託から養子縁組への移行を確認する。要保護児童の措置解除に関する統計は、乳児院児については1954～1964年のみ、里親委託児については1951～2013年のデータが存在する。図 8によって乳児院児童の理由別の退所人数をみると、1954年には養子縁組によるものが250人(全体の10%)、里親委託によるものが203人(8.4%)、児童養護施設に入所したものが603人(25%)であり、この時期の方が現在よりも乳児院から家庭養護に移行する児童の比率が高く、そこでは養子縁組が一定の役割を果たしていた¹¹⁾。

さらに、図 9によって里親委託の解除理由別人数をみると、里親委託から養子縁組に移行する児童は1951年の256人から1959年の472人に増加した後、1960年代の里親委託児童数の急減(図 3)にもかかわらず、毎年500人前後で安定している点が注目される。すなわち、里親委託の低迷期を通じて里親制度を支えていたのが「養子縁組希望里親」であったといえる。しかし、日本の社会福祉学では、里親の真の目的は不遇な児童の養育にあるとし、養子縁組を目的とする里親は自己本位で子ども本位ではなく、「本来の里親」ではないという見方が早くから形成された(松本 1971, 須田 1989)。現在の里親制度においても、「養育里親」と「養子縁組希望里親」は峻別され、後者には里親手当てが支払われず、里親研修も義務付けられていない。これは宮島(2006)も指摘するように、日本では養子縁組が社会的養護の方法として積極的に評価されていないことを端的に示しており、養子縁組に対して積極的な公的支援を行う韓国とは対照的である。

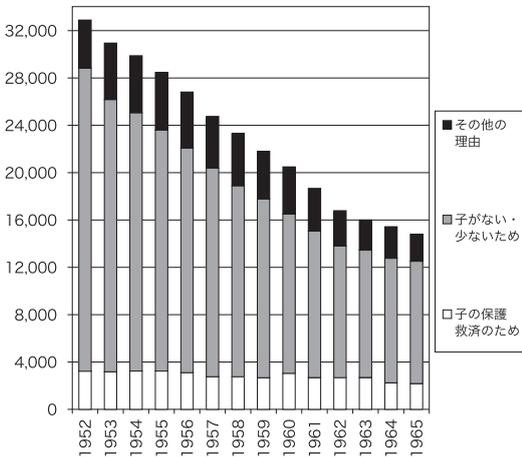
以上では、日本でも1950年代には養子縁組が社会的養護に一定の役割を果たしていたことを明らかにした。しかし、司法統計によると同時期には実に2万件を超える未成年養子縁組が行われている(表 1)。その中にはどの程度、要保護児童を対象とした養子縁組が含まれていたのか。幸い、1952～1965年の司法統計には理由別の養子縁組申立て件数が報告されている。これをまとめた図 10によると、「子がない、また

図9. 日本における里親委託児の措置解除理由の推移, 1951年-2013年



出所) 厚生省「社会福祉統計年報」(1951-1959年), 「社会福祉行政業務報告」(1960-2013年).

図10. 日本における未成年養子縁組の理由別の申立て件数, 1952年-1965年



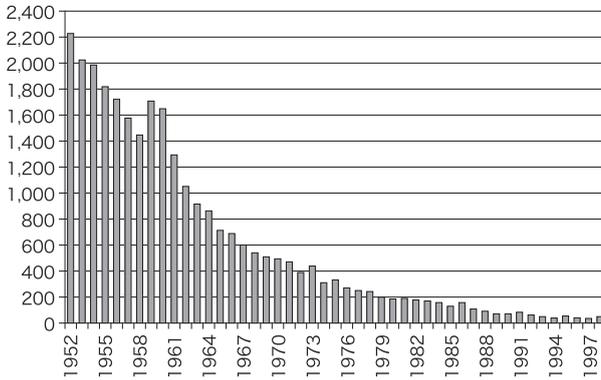
出所) 最高裁判所「司法統計年報」(各年).

は少ないため」という理由が圧倒的に多いものの、1952年では3,229件(全体の10%)が「子の保護救済のため」という理由を挙げており、これらは要保護児童を対象とした縁組である可能性が高い。1965年にはその件数は2,098件に減

少しているものの、全体に占める割合は14%とむしろ上昇している。さらにその構成をみると、各年とも「子の保護救済」を目的とする縁組申立ての6割を親族養子が、4割を他児養子が占めていおり、親族だけではなく血縁関係に依存しない養子縁組も活発だったことがわかる。

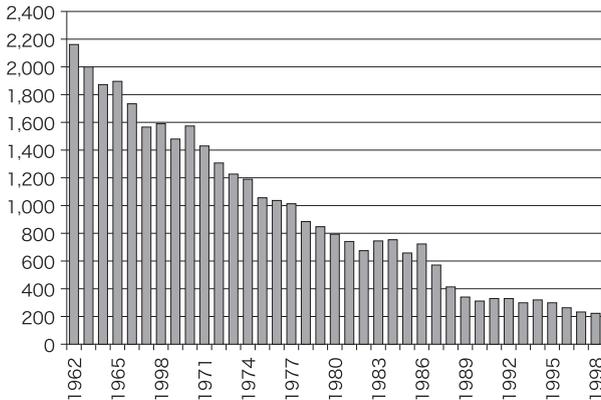
図11は孤児(父母とも死亡または不明)を対象とした未成年養子縁組の成立件数を示す。戦災孤児・引上げ孤児が緊急の社会問題であった1952年には2,224件で全体の7%、1965年には707件で全体の6%を占めていた。また、図12によって婚外子を対象とする養子縁組をみると、1962年(それ以前の統計はない)は2,156件で全体の13%を占め、その後1998年の30%(ただし実数は224件)まで緩やかに上昇している。仮にこれらの孤児と婚外子が全て要保護児童だと仮定すると、日本でも1950年代には年間数千人の要保護児童が養子縁組で新たな家庭を得ていたことになる。さらに、未成年養子の年齢構成を示した図13をみると、ゼロ歳児は1962

図 11. 日本における未成年養子縁組：孤児の件数



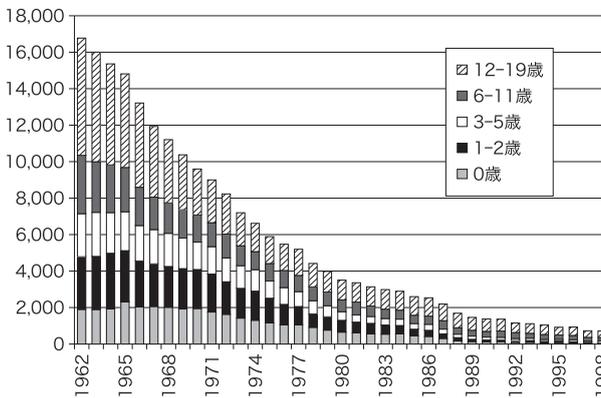
出所) 最高裁判所「司法統計年報」(各年).

図 12. 日本における未成年養子縁組：婚外子の件数



出所) 最高裁判所「司法統計年報」(各年).

図 13. 日本における未成年普通養子縁組：養子の年齢分布



出所) 最高裁判所「司法統計年報」(各年).

年に1,911人で全体の11%に当たり、戦後全期間を通じて1~2割に留まっていた。以上をまとめると、日本においても戦後まもなくは、要保護児童を対象とする養子縁組(親族と他児養子を含む)が年間数千件は行われていたと推

測されるが、その件数は年々急速に減少していった。

最後に、日本における養子法の展開を考察する¹²⁾。1960年代に社会的養護において施設養護が主流となり、さらに養子縁組が里親委託の下位に位置づけられるなか、日本では「児童福祉のための養子制度」を創設するインセンティブは極めて希薄だったといえる¹³⁾。法務省の諮問を受けて1959年に法制審議会は、養子の地位の安定と虚偽の出生届の防止を目的に、①実親子関係の断絶、②離縁の禁止、③養子の戸籍への実子記載を骨子とする「特別養子法」を提案したが、慎重論が多く立法には至らなかった。

1970年代に入り新生児がロッカーに遺棄されるコインロッカー・ベビー事件の多発が社会問題となるなか、1973年に産婦人科医の菊田昇氏が、望まない妊娠をした女性の子どもの希望する夫婦に(虚偽の出生証明書の作成によって)実子として斡旋してきたことをメディアに公表し、大きな注目を集めた。菊田医師はさらに、望まない出産による乳児遺棄・乳児虐待死を防止するために実親子関係の断絶に加えて、①専門の養子縁組仲介機関の設置と②実母のプライバシー保護のための戸籍の特別措置を要点とする「実子特例法」を提唱し、社会にその必要性を強く訴えた。

これらの動きを受け、1982年によりやく法制審議会在が再開され、1987年の民法改正によって「特別養子制度」が成立したが、その内容は法学者による1959年法案を踏襲したものであり、菊田医師による新たな提言はまったく反映されなかった(吉田2009:86)。Moriguchi(2010)の実証分析によれば、特別養子制度の創設は要保護児童を対象とする養子縁組の活性化にはほとんど効果がなかった。その理由のひとつは、専門の斡旋機関が設置されず、特別養子縁組の斡旋が(普通養子縁組と同様に)児童

相談所の業務の一部とされたことにある¹⁴⁾。すなわち、1980年代には児童相談所と施設はすでに長期的関係を築いており、役割過重の児童相談所に新たに特別養子縁組を促進するインセンティブはなかった。日本におけるこのような展開は、早くに民法の特例として養子法が制定され、養子縁組の専門斡旋機関が設置された韓国と大きく異なる。しかし、日本でも2005年に始まったゼロ歳児虐待死の調査報告を受けて、2011年の「里親ガイドライン」において初めて児童相談所による特別養子縁組を前提とした「新生児の里親委託」の推進に言及し、新たな政策の展開を示している(厚生労働省2011, 社会保障審議会児童部会2014)。

4. 韓国における児童福祉政策と養子制度の発展

本節では、韓国においてどのように社会的養護としての養子制度が形成されたのかを探る。養子制度の発展については、韓国語では国内養子縁組の活性化への政策課題に重点をおいた、ベ(2002)、尹(2001)、ホ(2003)、金・林(2011)等による先行研究の蓄積があり、日本語文献では姜(2006, 2014)の他に、未刊行ではあるが野辺(2002a)の優れた分析がある。以下ではこれらの研究に依拠しつつ、政府統計を駆使して韓国のたどった歴史的経路を明らかにする。

4.1 養子縁組と社会的養護形態の長期的趨勢

まず、表3と図14によって、韓国における1953年から2013年までの養子縁組件数の推移を概観しておく¹⁵⁾。韓国では、民法に定められた養子縁組(「普通養子縁組」および「親養子縁組」)に加えて、養子縁組特例法に基づく養子縁組(以下、「特例法養子縁組」)が存在する。1945年の日本による植民地支配からの解放後、1958年に制定された韓国民法では、普通養子縁組は戸主制度の下で家系継承を目的とするものとして定められた。そのため、日韓の普通養子縁組は高い類似性を持つものの、①未成年を対象とする縁組も裁判所の許可を必要とせず戸籍法に基づく届出のみで成立し、②(家系継承者である)直系長男は養子になることができず、③(異

姓養子を認めるものの)養子の姓を養親と同じ姓に変えることができない、という3点において日本との相違がある。韓国ではその後、民法改正によって2008年に家庭裁判所の許可を必要とする断絶型の「親養子縁組」が創設された。これは日本の特別養子縁組に類する制度だといえるが、対象を要保護児童に限定していない点で特別養子縁組と異なり、連れ子養子縁組を含む。なお、普通養子縁組は1965年以前にも存在したが、司法年鑑から統計が得られるのは1966年以降であるため、それ以前の件数は不明である。

「特例法養子縁組」は、後述するように、朝鮮戦争(1950～1953年)後の混乱期に外国人が韓国人孤児を養子に迎えた海外養子縁組に端を発するもので、1961年に制定された「孤児養子縁組特例法」によって正式にその要件が規定され、1976年には国内養子縁組にもその対象が拡大された。特例法養子縁組は、要保護児童を対象とし、その保護のために民法に特例を認めたものであり、長男でも養子になることができ、養親の姓への変更も認められた。特例法養子縁組は、国または自治体の許可を受けた養子縁組機関によって斡旋され、家庭裁判所の審判を必要とせず、戸籍への届出によって普通養子縁組の効力を持つ。しかし、養親の戸籍に「養子」として記載されるため(この点は日本の普通養子縁組と同じ)、2011年の法改正以前は、特例法国内養子縁組の大多数は養親が「虚偽の出生届」を提出し、戸籍上は実子として記載された(姜2006)。従って表3では、2011年までは、特例法国内養子縁組は普通養子縁組の届出数に含まれないという仮定の下で推計を行っている。

図14によると、普通養子縁組は1966～2013年を通じて年間3,000件前後で安定的に推移している。これとは対照的に、特例法養子縁組は変動が激しく、特に海外養子縁組については1976年の6,597件と1985年の8,837件を頂点とした2度の増減の波がみられる。このような変動の背景には大きな政策転換や制度改正があるが、その理由については次節で解明を図る。

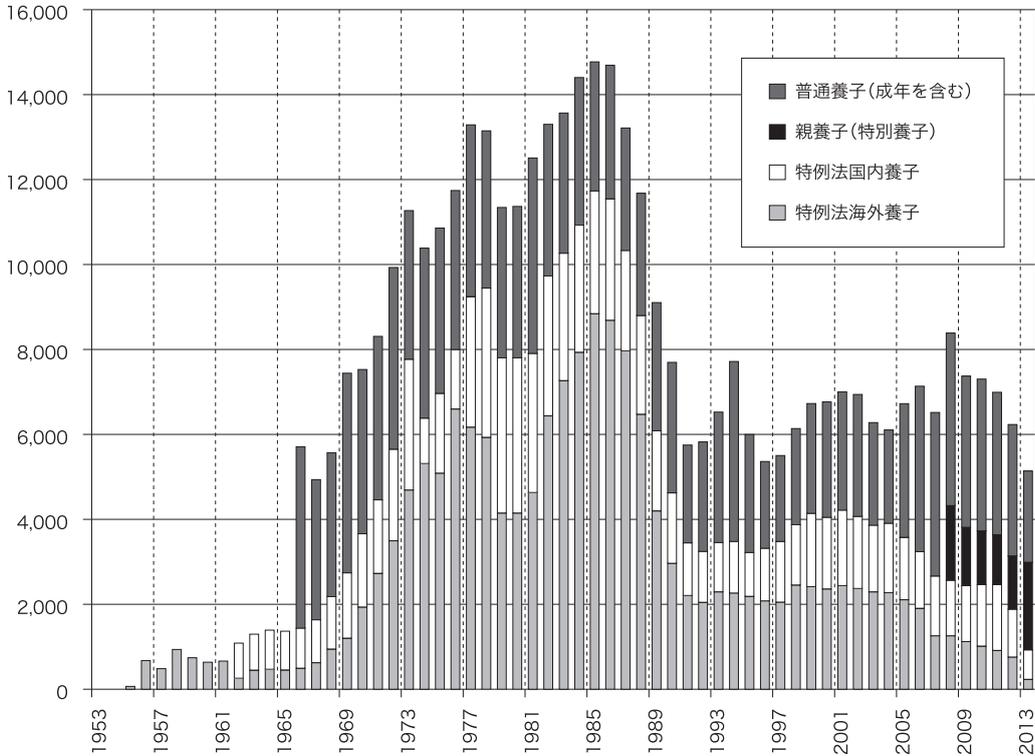
表3ではさらに、日本との比較のために出生

表 3. 韓国における養子縁組数の推移

年	特例法による海外養子縁組(1)	特例法による国内養子縁組(2)	特例法養子縁組に占める海外養子の割合(1)/[(1)+(2)]	民法による普通養子縁組(3)	民法による親養子縁組(特別養子)(4)	国内養子縁組合計(5)=(2)+(3)+(4)	出生数(千人)(6)	出生千人当たり国内養子縁組(5)/(6)	出生千人当たり他児養子縁組(2)/(6)	年
1953	4				—					1953
1954	8				—					1954
1955	59				—					1955
1956	671				—					1956
1957	486				—					1957
1958	930				—					1958
1959	741				—					1959
1960	638		100.0%		—					1960
1961	660		100.0%		—					1961
1962	254	833	23.4%		—					1962
1963	442	849	34.2%		—					1963
1964	462	918	33.5%		—					1964
1965	451	903	33.3%		—					1965
1966	494	943	34.4%	4,246	—	5,189				1966
1967	626	1,011	38.2%	3,290	—	4,301				1967
1968	949	1,237	43.4%	3,377	—	4,614				1968
1969	1,190	1,553	43.4%	4,696	—	6,249				1969
1970	1,932	1,724	52.8%	3,864	—	5,588	1,007	5.55	1.71	1970
1971	2,725	1,732	61.1%	3,837	—	5,569	1,025	5.43	1.69	1971
1972	3,490	2,151	61.9%	4,289	—	6,440	953	6.76	2.26	1972
1973	4,688	3,072	60.4%	3,502	—	6,574	966	6.81	3.18	1973
1974	5,302	1,069	83.2%	4,003	—	5,072	923	5.50	1.16	1974
1975	5,077	1,877	73.0%	3,899	—	5,776	874	6.61	2.15	1975
1976	6,597	1,386	82.6%	3,750	—	5,136	796	6.45	1.74	1976
1977	6,159	3,079	66.7%	4,046	—	7,125	825	8.63	3.73	1977
1978	5,917	3,522	62.7%	3,708	—	7,230	751	9.63	4.69	1978
1979	4,148	3,660	53.1%	3,519	—	7,179	863	8.32	4.24	1979
1980	4,144	3,657	53.1%	3,558	—	7,215	863	8.36	4.24	1980
1981	4,628	3,267	58.6%	4,608	—	7,875	867	9.08	3.77	1981
1982	6,434	3,298	66.1%	3,562	—	6,860	848	8.09	3.89	1982
1983	7,263	3,004	70.7%	3,291	—	6,295	769	8.18	3.91	1983
1984	7,924	3,004	72.5%	3,472	—	6,476	675	9.60	4.45	1984
1985	8,837	2,885	75.4%	3,044	—	5,929	655	9.05	4.40	1985
1986	8,680	2,854	75.3%	3,159	—	6,013	636	9.45	4.49	1986
1987	7,947	2,382	76.9%	2,882	—	5,264	624	8.44	3.82	1987
1988	6,463	2,324	73.6%	2,882	—	5,206	633	8.22	3.67	1988
1989	4,192	1,888	68.9%	3,002	—	4,890	639	7.65	2.95	1989
1990	2,962	1,647	64.3%	3,075	—	4,722	650	7.27	2.53	1990
1991	2,197	1,241	63.9%	2,299	—	3,540	709	4.99	1.75	1991
1992	2,045	1,190	63.2%	2,568	—	3,758	731	5.14	1.63	1992
1993	2,290	1,154	66.5%	3,061	—	4,215	716	5.89	1.61	1993
1994	2,262	1,207	65.2%	4,227	—	5,434	721	7.53	1.67	1994
1995	2,180	1,025	68.0%	2,791	—	3,816	715	5.34	1.43	1995
1996	2,080	1,229	62.9%	2,043	—	3,272	691	4.73	1.78	1996
1997	2,057	1,412	59.3%	2,010	—	3,422	668	5.12	2.11	1997
1998	2,443	1,426	63.1%	2,248	—	3,674	635	5.79	2.25	1998
1999	2,409	1,726	58.3%	2,572	—	4,298	614	7.00	2.81	1999
2000	2,360	1,686	58.3%	2,713	—	4,399	635	6.93	2.66	2000
2001	2,436	1,770	57.9%	2,777	—	4,547	555	8.19	3.19	2001
2002	2,365	1,694	58.3%	2,864	—	4,558	492	9.26	3.44	2002
2003	2,287	1,564	59.4%	2,423	—	3,987	491	8.13	3.19	2003
2004	2,258	1,641	57.9%	2,198	—	3,839	473	8.12	3.47	2004
2005	2,101	1,461	59.0%	3,154	—	4,615	435	10.61	3.36	2005
2006	1,899	1,332	58.8%	3,890	—	5,222	448	11.65	2.97	2006
2007	1,264	1,388	47.7%	3,853	—	5,241	493	10.63	2.81	2007
2008	1,250	1,303	49.0%	4,034	1,779	7,116	466	15.27	2.80	2008
2009	1,125	1,314	46.1%	3,547	1,378	6,239	445	14.02	2.95	2009
2010	1,013	1,462	40.9%	3,570	1,251	6,283	470	13.36	3.11	2010
2011	916	1,548	37.2%	3,347	1,176	6,071	471	12.88	3.28	2011
2012	755	1,125	40.2%	3,085	1,256	5,466	485	11.28	2.32	2012
2013	236	686	25.6%	2,151	2,065	4,216	437	9.66	1.57	2013

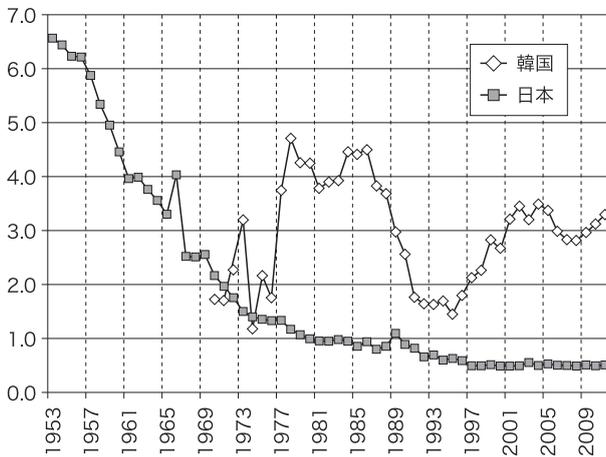
注) (1),(2)は保健社会統計年報(1957-1994)および保健福祉統計年報(1995-2013)による数値。(3),(4)は家族法論集(1977-1987)および司法年鑑(1976-2013)による数値。特例法による養子縁組とは、要保護児童を対象とした養子縁組専門機関の斡旋による縁組であり、親族・姻族関係のない他児養子縁組である。特例法養子縁組は、家庭裁判所による許可を必要とせず、制度上は戸籍法に基づく届出によって民法で定められた普通養子縁組の効力を持つ。しかし、2012年以前は虚偽の出生届により、その大多数が養親の実子として届けられたとされるため、(5)の算出では特例法国内養子は普通養子縁組に含まれないと仮定する。普通養子縁組は、広く成年養子、死後養子、異姓養子、血縁養子、連れ子養子などを含む。親養子縁組とは、民法改正により2008年から施行された制度であり、(日本の特別養子制度と同様に)家庭裁判所の許可を必要とし、縁組によって実親子関係が終了する。なお、2012年8月以降は法改正により、特例法国内養子縁組はすべて親養子縁組に含まれる。

図 14. 韓国における養子縁組の推移, 1953年-2013年



出所) 表 2.

図 15. 日韓における出生千人当たり他児養子縁組数の推移, 1953年-2011年



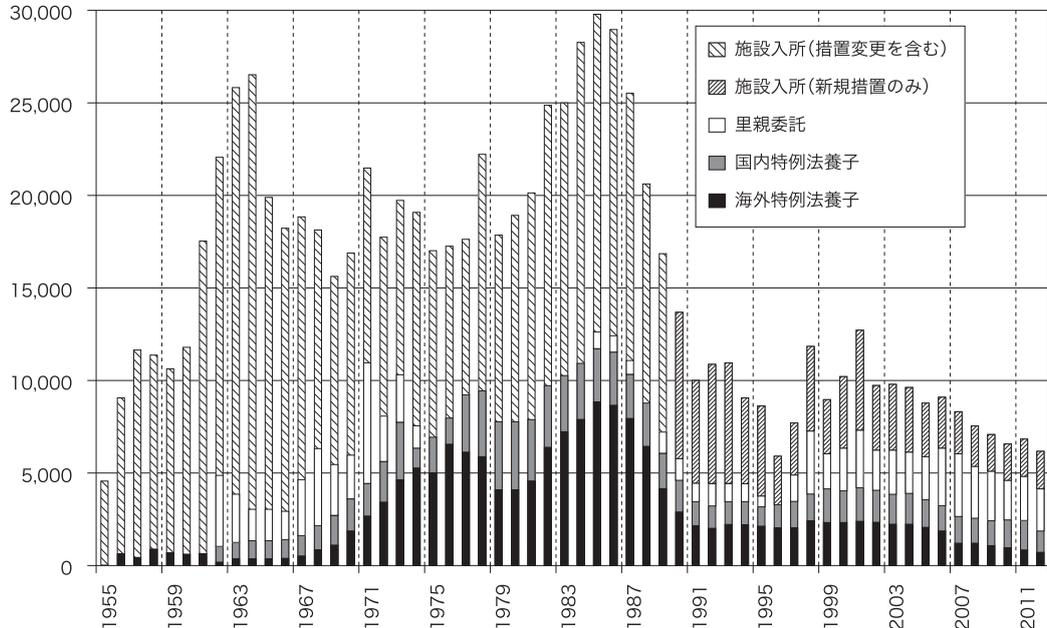
出所) 表 1 と 3 を参照.

4人当りの他児養子縁組数を推計する。ただし、韓国については、他児養子縁組数の下限値を求めるために普通養子縁組と親養子縁組はすべて親族養子だと仮定し、特例法国内養子縁組数をもって他児養子縁組数とする。また、韓国については出生数の統計が1970年以降しか得られ

ない。図 15 によると、1960年代には日本の他児養子縁組率は韓国よりも高かったが、1970年代半ばに関係が逆転し、1980年代には韓国が日本の約4倍、2000年代には6倍を超える高水準で推移してきたことがわかる。

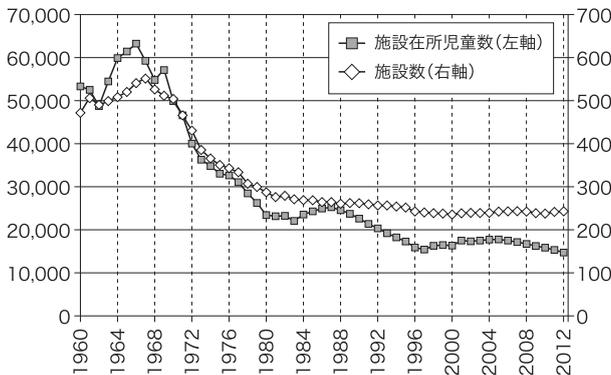
次に、韓国における社会的養護の形態の推移を概観する。図 16 は、1955年から2012年までの新規要保護児童の措置状況の推移を示したものである。(ただし、施設入所児童数は1955~1989年については措置変更分を含み、新規措置数よりも過大となっている。また、里親委託児童数は1975~1984年の統計がない。) 図によると韓国では、朝鮮戦争後の混乱期に施設(嬰兒院および育児院)を中心とする社会的養護が進んだが、同時に早い時期から小規模ではあるが海外養子縁組も始まっている点が注目される。1961年に制定された児童福利法により里親制度が創設され、要保護児童の措置

図 16. 韓国における新規要保護児童の措置状況の推移, 1955年-2012年



出所) 保健福祉省:「保健社会統計年報」(1953-1994年),「保健福祉統計年報」(1995-2011年),「年度別新規要保護児童の保護状況」(1997-2014年).

図 17. 韓国における施設数および施設在所児童数の推移, 1960年-2012年



出典) 保健福祉省「保健社会統計年報」(1953-1994年),「保健福祉統計年報」(1995-2012年).

は施設入所・養子縁組・里親委託の3本柱になった。1960年代から1970年代にかけて、施設入所児童数の減少と海外養子縁組件数の急増によって、社会的養護に占める家庭養護のシェアが拡大している。1985年をピークに国際養子縁組件数は急落するが、国内養子縁組と里親委託の措置を受ける児童が増加し、2000年代には要保護児童の過半数が家庭養護の措置を受けている。

図 17 によって、施設数と施設在所児童数の

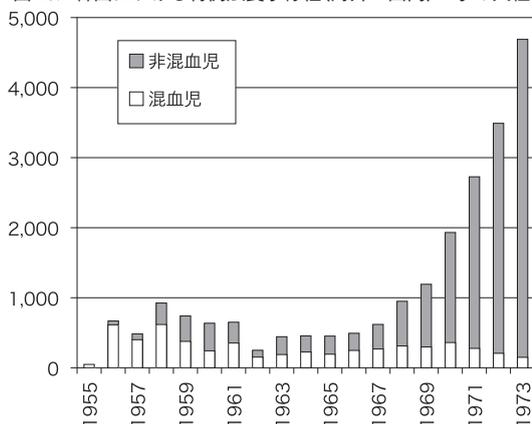
推移をみると、日本の場合とは対照的に、施設数は1967年の551を頂点としてその後は減少しており、2000年代には240前後で安定している。また、施設養護を受ける児童数も1960年代の5万人超をピークに長期的な減少傾向にある。

以上をまとめると、韓国では朝鮮戦争直後の要保護児童対策は施設養護を主流とするものだったが、次第に海外養子縁組が重要な役割を果たすようになり、さらに1970年代後半には国内養子縁組も社会的養護の一翼を担うようになっていった。

4.2 「養子縁組特例法」による海外養子縁組の展開(1953~1975年)

韓国において、朝鮮戦争後の緊急救護活動に大きな役割を果たしたのは外国の民間援助団体だった。1950年代に55の外国民間援助団体(以下、「外援団体」)が来韓し、その半数以上は米国からでキリスト教系の団体も多数を占めた(崔 1996)。外援団体は児童福祉分野にも高い関心を持ち、孤児院の設営、海外養子縁組の幹

図 18. 韓国における特例法養子縁組(海外・国内)：子の人種



出所) 保健福祉省「保健社会統計年報」(1955-1973年).

旋, 在宅救護などの社会事業を展開した。そのために, 以下にみるように韓国の初期の児童福祉制度の発展には, これらの外援団体の存在が重要な影響を与えることになる。

日本と同様に, 韓国においても海外養子縁組は, 戦争孤児および混血児への対策として始まった。当時の李承晩大統領は, 1954年に大統領令で「孤児養子縁組特別措置法」を制定し, 混血孤児については積極的に海外養子縁組を斡旋するものとし, 社会省(現保健福祉省)にその対応を指示した(野辺 2002a: 14)。これに伴い社会省の管轄の下で, 韓国児童養護会(現大韓社会福祉会), ホルト氏養子会(現ホルト児童福祉会)等が設立され, 1957年までに6つの外援団体が海外養子縁組事業を開始した(金 2011: 71, 崔 1996: 154)。これは, 表 2 でみたように, 韓国から移民孤児として米国に入国する児童数が 1957 年以降, 日本をはるかに上回るペースで増加した事実と優れて整合的である。その後, 1967 年の「孤児養子縁組特例法施行令」により, 特例法養子縁組の斡旋は, 国の認可を得た養子縁組斡旋機関に限定された。これによって, 初期に事業を開始した民間援助団体が斡旋機関の認可を受け, 現在も活動する 3 大養子縁組機関の基礎を形作ることになる。

1961 年 5 月に誕生した軍事政権は, 社会の安定化を図る目的で次々と社会福祉分野の法律を制定し, 児童福祉においても同年に「孤児養子縁組特例法」および「児童福利法」を制定し

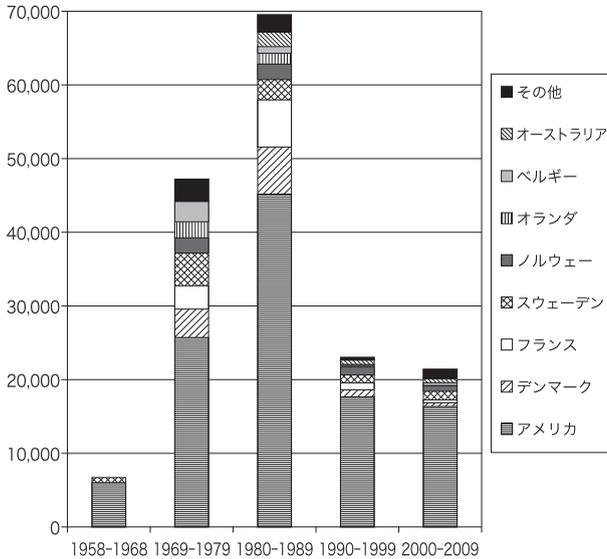
た。「孤児養子縁組特例法」は, 外国人が韓国人孤児を養子とするための措置を簡略化することで孤児の福利増進を図ることを目的とした(第 1 条 1 項)。具体的には, 海外養子縁組の対象を混血児から孤児へ拡大し, 直系長男は養子になれないとする民法の規定に例外を設けるなど, 要保護児童対策として海外養子縁組を積極的に容認するものであった。さらに, 政府は 1962 年に経済開発 5 カ年計画に着手し, 生活水準向上のための人口抑制政策の一環として「海外移住法」を制定した。海外養子縁組は同法の定める「特殊移住」に含まれており, 海外養子縁組は要保護児童対策であると同時に, 人口抑制政策としての役割も担っていたといえる(野辺 2002a: 25)。

図 18 は, 1955 年から 1973 年までの特例法海外養子縁組の件数を混血児と非混血児に分けて示している。これによると, 初期には混血児が海外養子縁組に占める割合が極めて高かったが, その後速やかに孤児全般を対象とする縁組に移行したことがわかる。統計によると非混血児の海外養子縁組は 1961 年法の制定以前から行われており, 同法はむしろ現状の追認であった¹⁶⁾。

さらに図 19 によって海外養子縁組の送り出し先国の変遷をみると, 米軍駐留に伴う混血児の出生と米国人ホルト夫妻によるホルト氏養子会の早期設立という初期条件を反映して, 1950 年代には米国が圧倒的な比率を占めていた。その後, デンマーク, フランス, スウェーデンを始めとする欧州各国に対象が拡大するものの, 今日に至るまで米国が最大のシェアを占め, 経路依存性を示唆するものとして興味深い。また, 海外養子縁組の大多数は人種・言語・文化が異なる養親との縁組であったため, 自己のアイデンティティの形成や人種差別の問題など, 養子の置かれる環境を著しく複雑なものにした。このことが, 後に成人した養子縁組の当事者による海外養子縁組批判に繋がっていく(野辺 2002 b)。

次に, 社会的養護全般の発展をみよう。1961 年の児童福利法とその施行規則は, 要保児童の

図 19. 韓国の海外養子縁組の送り出し先の推移, 1958年-2009年



出所) 金(2013), p. 29.

保護措置として施設入所または委託保護を行うことを定め、委託保護には里親委託(無料および有料委託)と養子縁組委託が明記されている。ただし、当時の軍事政権は財政難からこれらの保護政策の推進には民間資源を活用した。実際、1960年代前半の外援団体の予算額は政府の福祉予算の1.6倍であり、社会福祉分野における政府の外援団体への依存度はきわめて高かったのである(崔 1996: 74)。

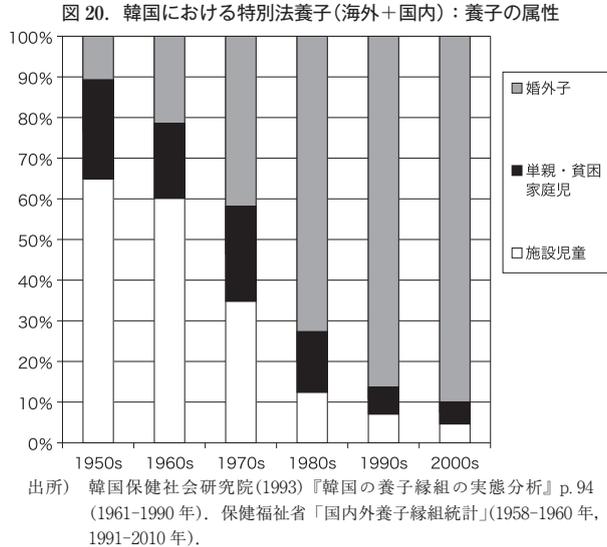
図 16 にみるように、1962年から里親委託と国内養子縁組の措置が開始されるが、1960年代初頭には施設入所の措置を受ける児童が多く、家庭的な養護は少数に留まっていた。このような施設優位の状況に変化をもたらす契機となったのが、1970年代の外援団体の韓国からの撤収である。韓国の経済成長、米国の不況による食料援助等の中断、ベトナムなど緊急救護を要する他国の台頭、さらに外援団体に対する韓国政府の統制強化といった要因が重なり、1970年代に入ると多くの外援団体が事業縮小や撤収を開始した。国家財政のみでは施設運営の継続は困難であることから、政府は1972年に児童福利施設の縮小や他施設への転換を骨子とする「児童福利施設整備要綱」を定め、要保護児童の家庭養護への転換を図った。

図 17 によると、1970年代に施設数および施

設在所児童数が急減し、その後は現在に至るまで減少傾向にあることが確認できる。例えば、嬰兒院(5歳未満の児童を養護する施設)は1969~1973年の5年間に75施設から52施設に減少し、年末在所者数は8,950人から4,394人と半減した。嬰兒院の退所状況をみると、同期間に養子縁組によって退所する児童数は1,422人から3,274人に急増しており、施設から養子縁組への移行が進められたことがわかる。しかし、国内養子縁組と里親委託の増加は一時的なものに終わり、長期的に施設養護を代替したのは海外養子縁組であった。図 16 にみるように、海外養子縁組件数は1970年の1,932件から1973年の4,688件、さらに1976年の6,597件へと急増した。養子縁組斡旋機関においても1970年代に外援団体の統合・撤退があったが、その結果、現在に至る3大機関による体制が確立されることになる。

4.3 海外養子縁組の全面開放期へ (1976~1985年)

海外養子縁組の急激な増加はしかし、北朝鮮による大々的な韓国批判を招いた。政府はこれを回避するために1970年代前半に一部の国に対して海外養子縁組を中断するなど、海外養子縁組を制限する措置を取り始める¹⁷⁾。さらに政府は、1976年に「孤児養子縁組特例法」(1961年制定)を全文改正し、それまでの海外養子縁組に加えて国内養子縁組も対象に含めた「養子縁組特例法」を制定した。同法は、縁組の対象を孤児から施設保護児童に拡大し、養子縁組斡旋機関の要件を定め、縁組の手続きを簡素化することで、国内養子縁組の促進を図った。さらに同法は、民法の特例として初めて養子が養親の姓を名乗ることを可能にした点で画期的であった(野辺 2002a)。しかし、戸籍への養子記載については特例が認められなかったため、養子である事実を公にたくない養親にとっては制度上の問題が残り、本法の成立後も要保護児童を対象とした国内養子縁組については虚偽の出



生届によって養子を実子として届け出ることが通例となった(姜 2006). 実際, 1977年には大法院が実子として届け出られた養子についても養子縁組の効力を認めるという判決を下し, 虚偽の出生届による養子縁組は, 国内養子縁組の促進という文脈の中で黙認されたといっよい¹⁸⁾.

さらに, 1976年に政府は, 「要保護児童に対する養子縁組および家庭委託五か年計画」を発表し, 1981年までには海外養子縁組を終結するという大胆な目標を設定した. これを受けて, ホルト児童福祉会・大韓社会福祉会・東邦社会福祉会の3大養子縁組幹旋機関は, それまでの海外養子縁組事業に加えて国内養子縁組事業を本格化し, 全国に15箇所の事業所を立ち上げた. この他にも政府は公・私立の児童相談所や嬰兒院を養子縁組委託機関に指定し, 国内向けの養子縁組機関を増設している. その結果, 海外養子縁組が減少する一方で国内養子縁組が増加し(表3), 特別法養子縁組に占める海外養子縁組のシェアは1976年の83%から1979年の53%にまで低下した. 計画は未達成に終わったものの, この時期に要保護児童政策としての国内養子縁組が法的かつ制度的に確立されたといえる.

しかし, 1981年に全斗煥大統領による軍事政権が成立すると, 政府の方針は180度転換す

ることになる. 新政権は海外養子縁組を「移民拡大および民間外交」政策として位置づけ, それまでの制限措置を撤廃し, 海外養子縁組はいわゆる全面開放期を迎える. 図14にみるように, 1985年には海外養子縁組件数は8,800件を超え, 歴史上最多を記録している. このような政策転換の背後には, 米国を始めとする各国の養親希望者から, 大使館経由で韓国の制限措置に対する抗議が多く寄せられるなど, 海外養子縁組の制限が欧米同盟国との友好関係の障害になるという政治的判断があったとされる(ウォン 1990: 48).

図20は, 特例法養子縁組(海外および国内)における養子の属性の長期的推移を示したものである. 1960年代までは施設児童(主に孤児・棄児), および単親家庭または貧困家庭の児童が大きな比重を占めたが, 次第に婚外子(韓国では「未婚母の子ども」と表現される)の比重が上昇し, 1980年代には73%, 2000年代には89%を占めるまでになっている. これらの婚外子は原則として新生児であり, 婚外子のシェアの上昇は海外・国内の養子縁組に共通である. このような変化は, 韓国における経済成長と都市化の進展に伴う家族構造の変化を反映するものだが, それと同時に養子縁組幹旋機関による新規事業の拡大の結果でもあることに留意したい. 主要幹旋機関は1960年代末から1970年代にかけて「未婚母相談」事業を開始し, 全国に事業所を開設して保護の必要な婚外子を対象とする養子縁組に取組んだ. 韓国では, 父系中心の家族規範から未婚母とその子どもに対する社会的偏見が根強く, 未婚母に対する公的援助も乏しく, また人工妊娠中絶も違法であるため, 未婚母にとって養子縁組は重要な選択肢のひとつであったといえる. このように, 韓国では特例法による養子縁組は1980年代以降, 特に婚外子の保護策として確固たる位置を占めるようになった.

4.4 国内養子縁組の促進へ(1986~2010年)

1986年のアジア競技大会および1988年のソウル・オリンピックの開催は、高度経済成長を遂げた韓国に国際的な注目が集まるきっかけとなった。これに伴い、欧米からも海外養子縁組に対する批判が起こり、また国内においても、養子縁組斡旋機関によって迷子が棄児として処理され海外養子縁組に送り出されるという事件が表面化した。このような状況を受けて、政府は海外養子縁組の縮小に向けて再び大きく方針を転換し、海外養子縁組を国内養子縁組によって代替するための政策を推進していく。具体的には、1989年の「養子縁組改善指針」によって海外養子縁組の偏重を是正し、1995年には「養子縁組促進および手続きに関する特例法」を制定して、国内養子縁組の活性化のために養親の年齢制限緩和や養子に対する養育補助金の支給などを導入した。さらに、2006年の「国内養子縁組活性化総合対策」では、国内養子縁組については斡旋料に公的補助を行うことを定めている。

表3によると、海外養子縁組件数は1985年を頂点に急減し1992年以降は低水準で安定している。国内養子縁組件数は、1990年代前半にはむしろ減少したが、1996年から増加に転じ2000年代は高水準で安定している。これらの変化が政府の政策によるものかどうかについては検討を要するが、2007年に初めて国内養子縁組が海外養子縁組の件数を上回ったことは特筆に値する。

韓国において海外養子縁組削減を進める理由となったもうひとつの要因は、2000年代に本格化した海外養子縁組当事者の活動である(野辺2002b, 姜2014)。過去に韓国から海外に渡った養子は延べ16万人にのぼり、1998年には初めて、成年に達した海外養子縁組当事者による組織が結成された。当事者たちは自らの困難な経験から、海外養子縁組は子どもの最善の利益を守るものではなかったとして海外養子縁組批判を展開し、韓国社会に大きな反響を巻き起こした。このような当事者活動は、2011年の「養子縁組特例法」全文改正への原動力ともな

った。2011年の法改正では、養子縁組は子どもの利益が最優先されるべきであると明記され、初めて家庭裁判所による許可制が導入され、国内縁組を海外縁組よりも優先することを定め、さらに養子の出自を知る権利を保護した。同改正を受けて、それまで前提とされていた「婚外子の養子縁組による保護」を見直し、未婚母による養育を支援する動きが本格化している。

5. 結びにかえて

養子縁組は、家庭への復帰が望めない児童にとって恒久的な家庭を得られる唯一の方法である。しかし、韓国では要保護児童を対象とした養子縁組が広く行われているのに対して、日本では児童福祉としての養子制度が根付いていない。本研究では、「なぜ日韓において社会的養護としての養子縁組の位置づけが大きく異なるのか」という問いを立て、その歴史的経緯の解明を試みた。その結果、日本と韓国ではともに、戦後混乱期には施設養護に加えて養子縁組が社会的養護に重要な役割を果たしていたが、政治情勢や財政状況の違いから発展の経路が分かれ、政府機関と民間団体との長期的な関係が築かれるなかで、それに補完的な養子法や児童福祉政策が形成されていったことを明らかにした。すなわち、韓国では国家の財政難から早くに施設養護から家庭養護への移行が進められ、まず海外養子縁組の特例法と専門斡旋機関が確立され、次に保健福祉省と斡旋機関の連携の下で、要保護児童政策の海外養子縁組から国内養子縁組への転換が図られた。これに対して、日本では、政府の財政措置を得て早くから施設養護が主流となり、児童相談所と児童養護施設の長期的関係が成立するなかで児童福祉のための養子法改正が遅れ、特別養子制度の創設後も養子縁組が児童福祉として積極的に活用されることはなかった。

このように、日本と韓国は歴史的要因から戦後初期に養子制度の発展経路が分岐し、半世紀の間に異なる養子制度を形成するに至った。その結果、韓国では今日、養子縁組が婚外子の保護に特に重要な役割を果たす一方で、日本では

婚外子新生児を対象とする養子縁組が非常に少ない。しかし韓国では、2011年の特例法改正を機に、これまでの養子縁組による過度の母子分離を改め、実母による養育を支援する方向へ政策の転換がみられた。一方、日本では、乳児虐待死を防ぐために2011年に初めて新生児養子縁組による婚外子の保護が打ち出された。これらの動きは両国の養子制度が収斂する可能性を示唆するものであり、今後の発展が注視される。

(カン・ウナ 埼玉県立大学保健医療福祉学部・モリグチ・チアキ 一橋大学経済研究所)

注

* 本研究は、平成25年度一橋大学経済研究所・共同利用共同研究拠点事業のプロジェクト研究「歴史統計を用いた日本と韓国における養子制度の比較分析」、日本学術振興会科研費基盤研究費B(課題番号24330075)および基盤研究C(課題番号15K03929)の成果の一部である。本稿の執筆にあたり、野辺陽子氏(高知県立大学)から多くの有益なコメントを戴いたことに感謝する。また、後藤玲子氏、神林龍氏を始めとする一橋大学経済研究所定例研究会の参加者からも多くの示唆を戴いた。

1) 「要保護児童」とは、保護者のない児童または保護者に監護されることが不適当であると認められる児童のことをいう(児童福祉法第六条の三)。

2) 森口(2012)は日米における養子制度の発展の比較制度分析を行っている。

3) 本稿で用いる統計データの詳細については姜・森口(2016)を参照されたい。

4) 日本において「施設」とは乳児院と児童養護施設を指し、その他の児童福祉施設(母子生活支援施設、保育所、障害児入所施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設等)は含まない。なお、乳児院とは原則として1歳未満の乳児を養護する施設、児童養護施設は2歳以上18歳未満の児童を養護する施設である。

5) 例えば、米国では望まれずに生まれた新生児の大半は、民間斡旋機関または医師・弁護士等の個人により養子縁組が行われている(Moriguchi 2012)。

6) Moriguchi(2010)では1952~1998年の細別表統計と1999年以降の総覧表統計を用いて1999年以降の養子縁組件数を推定している。以下の表1についても同様である。

7) 韓国において「施設」とは育児院等を指す。「小年少女家庭」とは児童のみ、または児童および扶養能力のない親族(例えば祖父母)で構成される世帯であり、国民基礎生活保護法による給付を受ける。

8) 里親制度に関する先行研究については、三輪(2014)の詳細なサーヴェイを参照されたい。

9) 本節でみる法制度や統計データの詳細については、Moriguchi(2010)および姜・森口(2016)を参照されたい。

10) 占領軍総司令部(GHQ)も里親制度の推進に積極的な姿勢を示し、1949年の「親元を離れ他人の家庭に養育され又は雇用されている児童の保護について」という通知においても、今後の措置として里親制度の普及と拡充を掲げている(姜2013)。

11) 1968年の暫定予算制の導入は、施設養護から家庭養護への移行を低下させたと予想されるが、データがないために検証できない。

12) 以下の特別養子制度の展開については、吉田(2009)の分析に依拠するところが大きい。

13) 次節にみるように、日韓の民法が定める普通養子制度は類似性が高いが、日本の制度の方が柔軟であり要保護児童を対象とする養子縁組にも応用可能であったことも、日本において「児童福祉のための養子縁組」の構築が喫緊の課題とならなかった理由だとされる(野辺2002a)。

14) 養子縁組斡旋については、「里親家庭養育運営要綱」(1987年厚生省通知)によって、普通養子縁組と特別養子縁組を特に区別することなく、「児童相談所長は要保護児童対策の一環として、保護に欠ける児童が適当な養親を見出し、適正な養子縁組を結ぶよう努めること」と定められているに過ぎない。

15) 法制度や統計データの詳細については、姜・森口(2016)を参照のこと。

16) 野辺(2002a:16)によると、孤児養子縁組特例法は成立までに1955年から7回にわたって国会に上程されていたが、審議未了で法案が可決されなかった。すなわち、海外養子縁組の対象を孤児一般に拡大するという政府の構想は1955年時点ですでに公にされていた。

17) 当時、海外養子縁組件数は非公開情報とされており、政府が対外関係と財政状況を考慮しながら政治的な介入を行うことが多かったと考えられる。

18) 従って韓国では、実母は出生届を出さずに子どもを養子に送り出すことが可能であり、結果的に養親だけではなく実母のプライバシーも保護されることになった。これとは対照的に日本では、裁判所は一貫して虚偽の出生届による養子縁組を無効とする判断を示し、菊田医師による問題提起にもかかわらず、特別養子縁組制度の創設に際しても実母のプライバシー保護の観点は議論されなかった。

参考文献

- ベ・テスン(2002)「国内養子縁組と養子縁組法および児童福祉法」ホナンソン・文ソンファ・金ヒョンヨン『韓国の児童福祉法』小花, 189-234頁。
- 崔ウォンギョ(1996)『外国民間援助団体の活動と韓国社会事業の発展に及ぼした影響』ソウル大学大学院社会福祉学科博士學位論文。
- ヘイズ、ピーター・土生とし(2011)『日本の養子縁組：社会的養護政策の位置づけと展望』明石書店。
- ホ・ミョンスク(2003)『公開養子縁組活性化のための国内養子制度の改善案：民法と養子縁組促進および手続きに関する特例法を中心に』釜山大学行政大学

- 院社会福祉学修士学位論文。
- 姜恩和(2006)『韓国の養子制度に関する考察——家族規範の歴史的展開との関連を通して——』東京都立大学大学院社会科学部研究科博士学位論文。
- 姜恩和(2013)「戦後の家庭的養護の歴史的展開に関する考察——家庭養育雇用慣行及び同居児童の届出を通して——」『東京社会福祉史研究会』第7巻, 25-38頁。
- 姜恩和(2014)「2012年養子縁組特例法にみる韓国の養子制度の現状と課題——未婚母とその子どもの処遇を中心に——」『社会福祉学』第55巻第1号, 63-75頁。
- 姜恩和・森口千晶(2016)「日本と韓国における養子制度の発展と児童福祉——社会的養護としての養子縁組を考える——」一橋大学経済研究所ワーキングペーパー, 2016年1月。
- 菊池緑(2007)「日本で里親制度が利用されない理由とは?——国際比較研究を通して言えること——」『子どもの虐待とネグレクト』第9巻第2号, pp. 147-155。
- 金ユギョン・林ソンウン(2011)『政策報告書 2011-14 海外養子縁組を減らすための総合対策研究』保健福祉部・中央養子縁組情報院・韓国保健社会研究院。
- 厚生省(1948)『里親等家庭養育の運営について』昭和23年10月4日, 厚生事務次官通知。
- 厚生省(1959)『児童福祉十年の歩み』日本児童問題調査会。
- 厚生省(1987)『里親等家庭養育の運営について』昭和62年10月31日, 厚生事務次官通知。
- 厚生労働省(2011)『里親委託ガイドライン概要』平成23年3月, 厚生労働省雇用均等・児童家庭局。
- 厚生労働省(2012)『民間養子縁組あっせん事業の状況について』雇用均等・児童家庭局。
- 厚生労働省(2015)『社会的養護の現状について(参考資料)』雇用均等・児童家庭局, 平成27年7月。
- 松本武子(1971)「里親制度の運用に関する比較研究」『日本女子大学紀要文学部』第21巻, 116-143頁。
- 三輪清子(2014)『里親制度の長期的動態と展望』首都大学東京大学院人文科学研究科社会福祉学分野博士論文。
- 宮島清(2006)「里親委託・養子縁組の歴史・現状・これから——『子どものための家庭養育』を構築するために——」『社会事業研究所年報』第42号, 1-81頁。
- 森口千晶(2012)「日本はなぜ(子ども養子小国)なのか——日米比較にみる養子制度の機能と役割——」井堀利宏・金子能宏・野口晴子編『新たなリスクと社会保障』第3章, 53-72頁, 東京大学出版会。
- 本山美八郎(2008)「社会的養護の充実——里親制度を中心に」『柏樹論叢』第6号, pp. 109-141。
- 野辺陽子(2002a)「韓国における国際養子縁組の定着過程とその特質——福祉国家化と要保護児童政策に関する一考察」未刊行論文。
- 野辺陽子(2002b)「韓国における国際養子縁組の現状」『新しい家族』第40巻, pp. 52-75。
- 最高裁判所事務総局(1953~2013)『司法統計年報 3. 家事編』各巻。
- 社会保障審議会児童部会(2014)『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について 第10次報告』児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会, 平成26年9月。
- 須田恒雄(1989)「里親制度の現状と今後の展望」『月刊福祉』第72巻第9号, 40-43頁。
- ウォン・ヨンヒ(1990)『韓国養子縁組政策に関する研究——展開過程および問題点を中心に』梨花女子大学大学院社会学科修士学位論文。
- 矢満田篤二・萬屋育子(2015)『「赤ちゃん縁組」で虐待死をなくす——愛知方式がつかない命』光文社新書。
- 米倉明(1988)『特別養子制度の研究』新青出版。
- 吉田一史美(2009)「特別養子制度の成立過程——福祉制度の要請と特別養子制度の設計——」『立命館人間科学研究』第19巻, 77-90頁。
- 湯沢雅彦(2001)監修, 養子と里親を考える会編, 『養子と里親——日本・外国の未成年養子制度と斡旋問題——』日本加除出版。
- Doughty, Clayton (1964) "Adoption and Immigration of Alien Orphans," *I&N Reporter*, April 1964, Vol. 12, No. 4, pp. 50-52.
- Goodman, Roger (2000) *Children of the Japanese State: The Changing Role of Child Protection Institutions in Contemporary Japan*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayes, Peter, and Toshie Habu (2006) *Adoption in Japan: Comparing Policies for Children in Need*. London: Routledge.
- Moriguchi, Chiaki (2010) "Child Adoption in Japan, 1948-2008: A Comparative Historical Perspective," *Economic Review*, Vol. 61, No. 4, pp. 342-357.
- Moriguchi, Chiaki (2012) "The Evolution of Child Adoption in the United States, 1950-2010: An Economic Analysis of Historical Trends," *Economic Review*, Vol. 63, No. 3, pp. 265-285.