

大阪商業大学学術情報リポジトリ

韓国におけるカジノ産業の法整備と認識の変遷の研究

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学アミューズメント産業研究所 公開日: 2018-05-19 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 梁, 亨恩, YANG, Hyung-eun メールアドレス: 所属:
URL	https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/572

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



韓国におけるカジノ産業の法制度と 認識の変遷の研究

梁 亨 恩

1. 序 語

半世紀の長い歴史を持つ韓国カジノ産業は、戦乱以後の政治社会の混乱から安定を取り戻しながら、第2次国家経済開発計画¹⁾が始まる1967年に港都・仁川で外国人専用カジノ²⁾が初めてオープンして以来、今のところ17ヶ所にまで成長してきた。当時の国民所得が1500米ドル程度で、カジノは外貨収入を得ることができる輸出品としての認識から27年後（1994年）に「観光振興法」（主務官庁：文化体育観光部）として国家または地域振興のための観光資源としての認識に移り変わった。

2000年末、初めて自国民が利用可能なカジノ（以下、オープンカジノ）である「カンウォンランドカジノ」がオープンした背景も、閉鉱地域の振興を担う主務官庁がカジノを観光産業の目玉として特別法に反映した結果である。オープンカジノからの経済効果は予想を上回り、他の官庁も特例としてカジノ事業を明記するほどになった。初のオープンカジノから今年で16年になっている。

しかしながらオープンカジノの場合、韓国社会に及ぼした社会的影響が大きかった。従来の外国人専用カジノでは認知されていなかった賭博中毒（以下、ギャンブル依存）などの社会的問題が表出し始めたのだ。中央政府側も想定外の問題で社会的副作用を低減する規制を強めざるを得なかった。一方、同じアジアのシンガポールではカジノ産業を含めたIRモデルの成功が高く評価される状況下で、韓国でも急増する国際観光需要や国内のレジャー欲求を充足させる政策も取らざるを得なかった。

現在、韓国カジノ産業におけるイシューは、「外国人専用カジノの拡大」と「第2オープンカジノの許可」である。韓国中央政府は選択せざるを得ない立場に置かれて、経済効果の極大化と共に社会問題の低減のための多様な方策を検討している。その成果は可視化されていない

が、一歩ずつ進展していることは間違いないと思われる。本稿では50年間の法制度とカジノ事業の変遷、そして社会内の認識変化に焦点を合わせ、その効果について述べるつもりである。韓国での経験はカジノを含めたギャンブル産業に対する政策に参考になるとと思われる。

2. カジノ関連の法律と制度

2.1 カジノ関連の法律³⁾

韓国において賭博と宝くじに関する罪は刑法23章の第246条から第249条で、日本も刑法23章の第246条から第249条で取り扱っている。1912年から朝鮮刑事令に日本の刑法が適用され40年間に渡って使われた類似の法体系である。1958年9月18日には、大韓民国の刑法として制定されたが、日本の刑法より重い刑の傾向であると言われる。これは新しい国家が形成されるプロセスでは不可避のことと思われる。両国の刑法を比べてみると、賭博をした者は日本が50万円以下の罰金で韓国は100万円以下である。常習賭博者は懲役年数が同じだが、韓国は200万円以下の罰金で、賭博場の開設にも300万円以下の罰金と定められている。また、宝くじを発行した者も日本が2年以下又は150万円以下の罰金、韓国は5年以下又は300万円以下の罰金であり、再開催した者は日本の1年以下に対し韓国は3年以下又は200万円以下である。宝くじを取得した者の場合、日本（20万円以下）に比べ韓国（100万円以下）の方が重いのである。

こうした法律の制定は、戦乱以後の社会的混乱状況下で厳しい法律が必要だったからである。ここで注目すべき事件は、1961年の軍事クーデターによる超法的な統治機関「国家再建最高会議」である。同年7月に旧法令整理に関する「特別措置法」を制定し「法令整理委員会」を設置、賭博を禁止する刑法23章での「宝くじ発行」の定義が曖昧なために取締りが難しい理由を背景に「宝くじ発行懸賞其他射幸行為取締法」が新規制定された。夜間通行禁止や大学生の制服、高校生の削髪制もこの年からである。当時の社会混乱が容易に想像できる。因みに、翌年1月旧法令の競馬法を整理し馬事法が新規制定されるが、同年9月には「外国人を対象に外貨収入が可能な場合」に許可できる内容が新設された。

2.1.1 宝くじ発行懸賞其他射幸行為取締法（射幸行為規制法、警察庁）

前述したように、カジノ設立の法的根拠は1961年に制定した「宝くじ発行懸賞其他射幸行為取締法」（表1）で、1962年9月3日同法第4条（許可の条件）に「外国人のための娯楽施設

韓国におけるカジノ産業の法制度と認識の変遷の研究

表1 宝くじ発行懸賞其他射幸行為取締法（1961年）

区分	内容（改正・新設時期）
第1条(目的)	宝くじ発行懸賞其他射幸行為及び類似射幸行為を取り締まること。(改正1962.9.3)
第2条 (定義)	類似射幸行為とは回轉盤回し・抽選・其他射幸心を誘発する憂慮のある施設又は方法により営利を伴う行為。(貯蓄奨励・商品の宣伝販売のための景品抽選・懸賞は例外)(新設1962.9.3)
第3条 (許可の条件)	主に、外国人を対象にする娯楽施設として外貨収入が期待できると認められた時に許可。(新設1962.9.3)

として外貨収入が期待できる時に許可する」という条項を新設することによって出来た。制定の趣旨が「類似射幸行為の定義が曖昧で外国人を対象とする観光産業に必要な以上の制約を加えてしまい外貨収入の妨げとなると同時に、罰則に刑法の第248条と第249条をそのまま適用することは非合理的であるために修正する。」ということから、カジノが外貨収入のために外国人専用観光施設として始まったことが分かる。

上記法は1969年6月に一部改正され、カジノ施設内に自国民および軍人身分の外国人は出入を禁じて、既許可したゲームテーブル数の任意変更を禁止するなどを条件付で事業者に運営許可証を交付した。3年後の1971年9月から3ヶ月の間のみ一時的に外国人同伴の自国民は出入禁止を解除したが、無分別な自国民の利用により社会的副作用が生じるため改めて制限したのである(韓国カジノ業観光協会、1995)⁴⁾。つまり、初めから外国人専用カジノではなかったということである。

1991年3月には、「宝くじ発行懸賞其他射幸行為取締法」が「射幸行為など規制及び処罰特例法(以下、射幸行為規制法)」(表2)に改正され、初めて「観光振興と観光客誘致促進」という文言が明記された。当時は政治民主化を求めるデモなど社会混乱が続いた年で内務部内に警察庁の新設が求められ警察法が制定された。改正前後の第1条の目的を比較すれば「取締

表2 射幸行為など規制及び処罰特例法（1991年）

区分	内容（改正時期）
第1条 (目的)	健全な国民生活を阻害する過度な射幸心の誘発を防止し、善良な風俗を維持するために射幸行為関連の行為の指導及び射幸行為関連の営業外の投銭機又は射幸型遊機器で射幸行為をする者等に対する処罰特例に関する事項を規定する。 (改正1993.12.27, 2006.3.24)
第5条 (許可の条件)	第4項の観光振興と観光客の誘致促進のために特に必要と認定する場合。 *特別認定の場合は大統領令で定める。

り」ではなく「処罰特例事項」の規定でより健康な社会を作るためであることを強調している。同法によってカジノ事業を許可する主務官庁が内務部から警察庁へ移管されたのである。

2.1.2 観光振興法（文化体育観光部）

一方、観光産業に関する法律は1982年に制定された「観光事業法」がある。同法は1986年「観光振興法」の制定によって廃止され主務官庁が文化体育部になった。1980年代は観光産業が成長する時期で、アジアゲーム（1986年）とソウルオリンピック（1988年）の開催、海外旅行の自由化（1989年）などの要因が大きく寄与する。中央政府は新しい観光需要に積極的に対応するために、観光に関する法律を全面的に再整備する必要があった。

「観光振興法」の趣旨は、中央政府の関与による観光事業種類の拡大として大規模国際会議または外国人観光客の誘致計画を調整・勧告することが出来るようになった。これで「観光事業法」の主務官庁であった交通部（現国土交通部）から文化体育部へ移管され名称も「文化体育観光部」になった。つまり、観光振興に寄与することが出来る観光利便施設業として観光事業を「観光振興法」に含めたのである。また、この時期はカジノ業までは及んでいなかった。

1994年、「射幸行為規制法」の施行令（大統領令第25751号）では同法第5条（表3）に「外貨収入と観光促進」のために許可する文言を追加し観光産業の重要性を強めた。これがカジノ業の主務官庁が警察庁から文化体育部へ移管される背景になる。主務官庁の役割はカジノ業の在り方の詳細を観光振興法で規定することである。同年は文民中央政府（1993～1998年、金泳

表3 射幸行為規制法の施行令（1994年）

区分	内容
<p>第3条 (許可の条件)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 外国人を対象にする娯楽施設として外貨収入が特に必要であると認定する場合。 <ul style="list-style-type: none"> - 交通部長官に登録した観光宿泊業中に特2等級以上の観光ホテルおよび観光客利用施設業中で総合休養業所の同一構内で射幸行為の営業をする場合で、観光振興と観光客の誘致促進のために必要とし認定する場合。 - 外国間を往来する1万トン級以上の旅客船内で射幸行為営業をする場合。 ● 観光振興と観光客の誘致促進のために特に必要とし認定する場合。 <ul style="list-style-type: none"> (第5条1項4号関連) - 観光振興法(第4条1項)の規定により文化観光部長官に登録した観光宿泊業の中で1等級以上の観光ホテル及び観光客利用施設業の中で総合休養業所の同一構内で射幸行為の営業をする場合で、観光振興と観光客の誘致促進のために必要とし認定する場合。 - 外国間を往来する5千トン級以上の旅客船内で射幸行為営業をする場合。

三政府) 2年目として世界化・地方化などの行政環境や行政要素の変化に積極的に対処する必要があった。そして12月には「中央政府組織法」を改正しカジノ業を観光産業の主務官庁の文化体育観光部へ移管した。同年、カジノ業は「観光振興法」(表4)によって観光事業に新しく規定され、文化体育観光部がカジノ許可権と指導・監督権を行使することになった。因みに、「観光促進」という文言は後述する第1号オープンカジノと関わることになる。

表4 観光振興法の観光事業(1986年新設・1994年改定)

区分	内容
第2条 (観光事業の種類)	カジノ業：専門営業場でサイコロ・トランプ・スロットマシンなど特定の機器などを利用して偶然の結果によって特定人に財産上の利益を与え、参加者に損害を与える行為などをする業。
第5条 (許可と申告)	カジノ業を営むものは専門営業場など文化体育健康部令で定める施設と機具を設けて文化体育観光部長の許可をもらう。(改正2008.2.29)
第28条(カジノ事業者などの遵守事項)	自国民(海外移住法の第2条による海外移住者を除外)を入場させる行為を禁じる。

因みに、中央政府は1997年1月からカジノ電算システムを用いて営業実績の記録を義務化し、カジノ業の30年後に透明性を確保する転機になった。この年に新しいゲームも増やしマシーンゲーム(スロットマシン、ビデオゲーム)・テーブルゲーム・ビンゴを、1999年には流行のカジノウオー(テーブルゲームで一番優しいゲーム)を導入して多様化した(李忠起、2010)⁵⁾。

2004年、中央政府が新規カジノ(外国人専用)政策を強め、「観光振興法」第5条に基づいて積極的な国際観光客の誘致と外貨収入を通じた観光収支の改善・雇用創出およびカジノ産業の国際競争力を引き上げる方向に転換した。これは1999年に中国へ返還されたマカオのカジノ産業がアジアにおける観光マーケットに大きな影響を及ぼしたためであった。2003年以後マカオの平均成長率が20%を上回る程で経済的に最好況期を迎えた。カジノ産業などの観光産業が国税の約70%以上を占め、中国と香港からの大規模な観光客の流入と共にカジノ業と観光業が活気付いた。こうした流れは大規模な投資につながり、経済成長にも重要なエンジンとなった(韓国観光公社、マカオ報告書2004)。

一方、急増する中国人の訪韓需要がその中心であった。1998年5月に中国の一部地域に韓国が海外自由国家と指定され、また2000年には中国全域に広がった。前年(1999年)対比の増加率が39.8%を記録するなど、目覚ましい成長率を見せた。さらに2004年中国人の海外旅行の許可

地域が欧州26カ国に拡大され、世界各国の中国人誘致競争が激しくなった（韓国観光公社、中国人の訪韓動向2004）。

従って、中国人誘致を目的に新たなカジノ施設を認める政策が取られたが、新規許可政策による透明性と公益性を確保する必要があった。それは民間企業に許可する際に突出する特惠問題などの申請・許可プロセス上の社会内の葛藤を緩和する措置という理由により、その施設を準国家機関である「韓国観光公社（KTO、Korea Tourism Organization）」に限定した。2004年9月にソウルと釜山の3ヶ所を許可され、2005年9月には子会社の(株)グランデ KOREA レジャー（GKL）が設立し、2006年にソウル江南店（1月）、ソウルヒルトン店（5月）、釜山ロッテ店（6月）が順次にオープンした。

2.1.3 閉鉱地域開発支援に関する特別法（閉鉱地域法、産業通商資源部）

上記法（表5）により韓国唯一の自国民が利用することが出来る「カンウォンランドカジノ」がオープンされた。石炭産業の斜陽化により疲弊した地域を支援する目的で1995年12月「閉炭地域法」が制定され、この中で、観光振興法の規定（内国人禁止規定）を改正し、唯一自国民が利用できるカジノ施設を設ける法的根拠が整った。当時の中央政府は石炭産業の斜陽化により立ち遅れた閉鉱地域（太白市・旌善郡・寧越郡・三陟市）の経済を振興し地域の間に均衡ある発展と暮らしの質の向上を図る目的で2000年「旌善郡」にオープンした。

表5 閉鉱地域開発支援に関する特別法（1995年）

区分	内容
第11条 （観光振興法 適用の特例）	文化体育観光部長官は閉鉱地域の中で経済状況が特に劣悪な地域で、大統領令が定める地域の1ヶ所のみ観光振興法の第21条による許可条件にも関わらず同法の第5条の第1項によってカジノ業を許可することが出来る。この場合、カジノ業の許可をする際には観光客のための宿泊・体育・娯楽・休養施設など（その施設の開発推進計画を含む）との連携性を考慮する。

実は、同法は時限法であったが、2回延長され2025年12月31日までになった。1回目の延長は「文化体育観光部」が許可したが、2回目は「産業通産資源部」が立法して決めた。理由は、中央官庁の間で意見が噛み合わなかったからであった。まず、文化体育観光部が許可した背景には、カジノ運営が地域経済の活性化及び地域社会福祉の増進に寄与すると判断し、今後の炭鉱地域の民間資本の誘致を活性化させスキー場やゴルフ場を含めた様々なレジャー施設を拡充して観光総合リゾートを目論んでいた。しかし、オープンカジノが社会に及ぼすギャンプ

ル依存などの社会的副作用が大きいため1回限りの条件付で許可した。

しかし、地域住民側は「カジノ運営が短期間で経済活性化につながるには限界がある」ことを特別法の主務官庁である「産業通産資源部（旧知識経済部）」に建議し2回目の延長になった。つまり、時限法である「閉炭地域法」を2025年まで延長する案（第11条の第3項及び法律第5089号附則第2項）が国会で通過された。これで「第1号オープンカジノ」は30年間の営業が出来るようになり、これから残り10年の間に実績を上げなければならず地域では不安な様子は隠せない。その理由は、他地域が経済活性化のために特別法でカジノ許可条件の特例事項を盛り込んだからである。因みに、「第2号オープンカジノ」の許可は「閉鉱地域法」に明記された2025年までは出来ず、法改正が求められる。

2.1.4 濟州特別自治道設置及び国際自由都市造成のための特別法（濟州特別法、濟州特別自治道）

現在外国人専用カジノが8ヶ所もある濟州島は、財源について中央政府と対立することが多い。1994年島民の福祉向上などのために「濟州島開発特別法」が制定されたが、中央政府と地方政府の間に二元化された開発計画によって問題が指摘され、2002年に「濟州国際自由都市特別法」へ改正された。同法は2006年2月に「濟州特別自治道設置及び国際自由都市造成のための特別法」（表6）によって廃止された。

一方、中央政府はアジア通貨危機後の1998年、外国人投資に支援および利便性を提供して、投資誘致を促進することによって国民経済の健全な発展に寄与するために「外国人投資促進法」を制定し外国人投資の開放と自由化を図った。「濟州特別法」第13章（国際都市の条件造成）第171条に「文化体育観光部」のカジノ許可及び指導・監督の権限を「濟州特別自治道」に移譲したことで、初めて地方政府がカジノに対する権限を持つこととなった。

表6 濟州特別自治道設置及び国際自由都市造成のための特別法（2006年）

区分	内容
第171条の6 （外国人投資の促進 のための観光振興法 適用の特例）	道知事は濟州自治道に対する外国人投資を促進するために、外国人投資をするものでカジノ業の許可をもらうものが外国人投資をする場合に次の各号の条件を揃ったら観光振興法の第20条の規定に関わらず、同法の第5条の第1項の規定によりカジノ業の許可が出来る。この際、道知事が必要な場合は許可に条件付き又は第1号の規定による外国次投資の金額などを考慮し2つ以上のカジノ業を許可することができる。

因みに、2014年には濟州島庁は新規許可の条件を強化するために道内に「カジノ業監督委員

会」を設置、従事者およびジャンケット（有力賭博者の仲介業者）について管理する法案を通過させた。特に、ジャンケットに対する登録義務制⁶⁾はカジノ運営の透明性のためであった。2016年3月末現在、ハイヤットカジノ運営権を引き受けた形で、済州南部地域で「リゾートワールド済州」（2019年予定）が建設中である。香港ランディンググループとシンガポールゲンティングループのコンソーシアムの外資である。

2.1.5 企業都市開発特別法（革新都市法、国土交通部）

上記法（表7）は、観光レジャー型の企業都市の実施計画に反映され、観光事業に5千億ウォン（5百億円）以上を投資する事業者に外国人専用カジノの許可が出来るように2005年5月に制定された。カジノ関連法令は同法第3章（開発事業施行者及に入住企業に対する支援）第30条に明記している。さらに、施行令38条には投資金額や施設設置などについて詳細に明記

表7 企業都市開発特別法（2005年）

区分	内容
第30条 （観光振興法に関する特例）	文化体育観光部長官は観光振興法第21条に関わらず、観光・レジャーが主な機能である企業都市で大統領が定める企業都市の実施計画に反映されて、各号の条件を全部揃った場合には同法の第5条の第1項によりカジノ業の許可をしなければならない。（改正2015.6.22）
施行令第38条	観光事業に投資する金額が総5千億ウォン以上でカジノ業の許可申請時にすでに3千億ウォンを投資した場合。（改正2011.8.25） カジノ業に必要な施設・機具などは観光レジャー型の企業都市内に運営されるホテル業施設（特1等級の施設に限定し、特1等級が無い場合には特2等級の施設に限定）又は国際会議業施設の付帯施設内に設置しなければならない。（改正2010.10.1）

されている。

2.1.6 セマングム事業推進及び支援に関する特別法（セマングム事業法、国土交通部）

上記法（表8）は、「セマングム事業（大規模西海岸干拓事業）」の該当地域を親環境的な先端複合用地として開発、利用及び保全することによって国土の均衡発展と国家競争力の強化に寄与するために2007年11月に制定された。カジノ関連法令は同法第8章（外国人及び外国人投資企業の投資条件改善）第63条に明記している。

表8 セマングム事業推進及び支援に関する特別法（2007年）

区分	内容
第63条 (外国人専用カジノ業許可等の特例)	文化体育観光部長官はセマングム事業地域でカジノ業の許可をもらいたい外国人が投資をする場合、観光振興法の第21条に関わらず、カジノ業（外国人専用カジノのみ）を許可することができる。 セマングム事業地域で観光事業に投資する外国人投資金額が5億米ドル以上であること。

2.1.7 経済自由区域の指定及び運営に関する法律（経済自由区域法、産業通商資源部）

上記法（表9）は、経済自由区域の指定及び運営を通して外国人投資企業の経営環境と外国人の生活条件を改善することによって外国人投資を促進させると共に国家競争力の強化と地域間の均衡発展のために2009年1月制定された。カジノ関連法令は同法第5章（外国人生活条件の改善）第23条に明記している。

表9 経済自由区域の指定及び運営に関する法律（2009年）

区分	内容
第23条の3 (外国人専用カジノ業の許可等の特例)	文化体育観光部長官は観光振興法の第21条に関わらず、同法の第3条の第1項の第5号によってカジノ業（外国人専用カジノのみ該当）の許可が出来る。 経済自由区域での観光事業に投資する外国人の投資金額が5億米ドル以上であること。

以上、カジノ産業と関連した法律は次の通りである。（表10）

表10 カジノ許可の関連法と特別法（制定年）

区分	関連法及び特別法	
外国人専用 (1967)	観光振興法 (1994)	済州特別法(2006)・革新都市法(2005)・セマングム事業法(2007)・経済自由区域法(2009)
オープンカジノ (2000)		閉鉱地域特別法(1995)

実際、外国人専用カジノの許可は観光振興法の第27条の第2項によって定められている。つまり、文化体育観光部の長官は国際観光客の増加人数60万人当たり二つ以下の範囲で許可が可能で(1)全国単位での国際観光客の増加推移、(2)カジノ利用客の増加推移、(3)従来カジノ事業者の総収容能力、(4)従来カジノ事業者の総外貨収入の実績、(5)その他、カジノ業の発展のために

必要な事項などを考慮する。しかし、こうしたプロセスを行うには投資家のリスクが多すぎるのでそれぞれの特別法が成立し、また次節の様な制度が構想された。

2.2 カジノ業の許可・規制に関する制度

2.2.1 カジノ業の許可制度

〈事前審査制〉

同制度は2012年「規制改革委員会」⁷⁾で新設された緩和制度⁸⁾で、「カジノ業の許可申請前に略式書類で事前審査を請求して、主務官庁が許可適合の可否について通知するプロセスで、投資の確実性を高めるために制定された。従来のプロセスでは投資家が3億米ドルを先行投資してから適格判定をするために、投資の不確実性が大きく外資誘致には難しかった。この制度により5千万米ドルを先行投資すれば文化体育観光部長官の審査で許可できるようになった。但し、投資金は外国人直接投資の形態で入金しなければならず、投資適格債である「BBB以上⁹⁾」の信用状態の証明も必要である。

事前審査制度によって2016年3月末時点で仁川空港周辺の「永宗島」に2つの外資が最終的に選ばれた。LOCZkorea（中国系リップグループと米国シーザースエンタテインメントのコンソーシアム、2018年予定）とインスパイ IR（米国モヒガンサンと韓国 KCC のコンソーシアム、2019年予定）である。こうした動きに対して韓国カジノ企業のパラダイスグループが現地地位を失うことを懸念し、日本セガサミーホールディングスと組んで「永宗島パラダイスシティー」（2017年予定）を建設している。この IR は事前審査制度のような政府規制とは別に、現在の仁川カジノ施設を移転する形の申告制によるものである。

因みに、許可をもらった外資が実投資の前に高値で転売することを禁じるために施行令第20条で「事業主体の変更禁止」が明記されている。以前にも、一般企業に関する投機目的の外資によって社会問題が生じたことがある。また、この制度は、何時でも申請できる環境であったためプロセスの合理化が求められ、周期的に申請ができるような制度が生まれた。

〈公募制〉

この制度は2013年12月外国人専用カジノ業の許可に対する適合通報（第23条の3）に対する事前審査制の形態を公募制に変える法案で制定された。カジノ事業を希望する者の事前申請があった際に産業通産資源部長官が文化体育観光部長官に依頼してから、文化体育観光部の公告で公募するプロセスである。この制度によって許可の濫伐を防ぐようになり管理監督も強化されるようになった。つまり、外国人投資家の適格債によって判断するための合理的な改善法案が

整い、公募プロセスにより多くの事業者が参加することが出来ると思われる。

因みに、この制度に関わった韓国観光文化研究院の担当は二つの理由があった言う。一つ目は、同一地域に多くの事業者が集まり過当競争になることを防ぐため、二つ目は事前検査制では、後から、さらに良い事業者が現れた場合、その事業者を選ぶことが出来ないが、公募制にすれば政府がより良い事業者を選べるからである。

実は、今までは主務官庁の文化体育観光部はカジノ産業政策に消極姿勢で一貫して来た。社会全体でカジノ産業に対する否定的認識が広まっていたからだ。反面、カジノ産業の外形的成長とアジア地域における IR 推進の流れから国際競争戦略が遅れないような社会的要求が強かった。しかし、実行されなかった背景には、現行法上での許可及び管理監督の規定が不備な状況であったためである。例えば、大規模投資の誘致に関する明示的根拠がなく、これに関する規定も他の特別法に散記されている。従って「公募制」はこうした問題を解消する方策であると思われる。

尚も、韓国におけるカジノ産業の法や制度には改善すべき事項が多い。例えば、事業者の間の譲受・譲渡の場合「申告制」から「承認制」へ変更すべきで、許可の有効期間も定めて持続的な更新を通じて管理することが必要である。そして、観光振興法上のカジノ事業者の遵守事項に違反した行為に対する行政処分及び罰則内容も再検討すべきである。また、許可後も厳格な管理・監督が可能な法体系を整えるべきである。まず、観光振興法を大幅改正、もしくは別途の法律を制定する方向で進めることであると思われる。そのためには、まず外国の法律を参考により専門的な管理・監督体制をつくり、法律・会計などの各分野の専門家を集めて現行法の問題も改善する必要がある。

2.2.2 射幸産業¹¹⁾ 統合監督委員会法（射監委法、国務総理室）

上記法¹²⁾は社会的な副作用の最小化と違法射幸産業に対する監視を通じて、射幸産業を健全な余暇レジャー産業に発展させ、国民の福祉増進に寄与するために、2007年1月に制定された。同法を根拠に2007年9月「射幸産業統合監督委員会」が発足された。主要業務は次の通りである。

- 過度な射幸心の誘発防止及び社会的副作用の最小化のための統合的管理・監督。
- 射幸産業の健全化のために、総合計画の樹立および施行。
- 業種間の統合及び個別業種の営業場数及び売上額を考慮した総量調整に関する協議・調整・勧告。

- 現場での実態調査及び是正命令・勧告。
- 射幸産業によるギャンブル依存の予防及び治癒センターの設立・運営。
- 射幸産業の調査・研究・評価及び教育広報プログラムの施行。

〈売上額の総量制〉

2008年に考案された世界初の制度で、射幸産業の供給及びマーケット規模が拡大されるに従って過度な参加及び支出が個人レベルの問題を超え、家族・親戚・地域・社会・国家の問題にも広がり、多くの社会的副作用をもたらしたので、こうした現象に対する安全装置を整える必要性から導入された。総量とは「一定期間に有効に設定した上限または最高限度」を意味する。つまり、射幸産業の「適正レベル」の状況を把握して、これに対する上限を設定することである。ここにおける「適正レベル」とは、2008年度の OECD 加入国家の GDP 対比の射幸産業の規模を総合的に考慮し、2018年までに OECD と同じく0.54%まで下げることが目標にした。但し、2014年から2015年までの2年間の売上及び社会条件の変化などを反映して2016年の総量目標を調整するかについては検討している。

〈電子カード制〉

この制度は、射幸産業の利用客の過度なベティングの防止やギャンブル依存から惹起される社会的な副作用を減らし、個人の責任あるギャンブルを実現する代案として導入された（2014年）。電子カードとは現金を使わずに事前に個人情報が入力されたカードで、一定の金額を入金することを義務化する制度である。しかし、この制度は射幸産業の業種別にベティング限度額を定めてはあるが、遵守事項の確実な実施および実効性の高い管理統制システムは整っていないのが現実である。この制度は、なかなか定着できずに試行錯誤を繰り返している。

オープンカジノの場合、2ヶ月連続15日以上の利用客に強制的に発給される電子カードは、出入日数を知らせてギャンブル依存の予防と治癒を相談できるといった優れた機能が搭載されている。計画では2018年までに全面实施する予定であるが、地域ではオープンカジノの満了年度の2025年までの延長を求めている。理由として利用客のゲーム参加数とベティング金額などが記録されたら観光客も減少することと、また1回の上限額が30万ウォン以下になるので売上額の減少が予想されたためである。これは「閉鉱地域特別法」の延長もあって通らないと思われる。2012年に全面实施した競輪の場合、売上額の減少は無く、むしろギャンブル依存の有病率も減る事例があったからである。

〈韓国賭博問題管理センター〉

「射監委法」によって2013年8月「韓国賭博問題管理センター（KCOP、Korea Center

On Gambling Problems」が設立され2014年には全国に25カ所の民間相談所とネットワークを構築しヘルプラインの電話（1336番）を整えた。主要業務は次の通りである。

- 予防・治癒のための相談・教育・広報および関連プログラムの開発・普及。
- 調査研究の分析及び評価。
- 予防・治癒のための専門マンパワーの養成。
- 専門医療機関などとの連携協力。
- 予防事業及び中毒者の治癒・再活事業の支援。
- 予防・治癒関連の国際交流及び協力。
- 中央政府又は委員会からの委託事業。
- その他、射幸産業または射幸産業による中毒及び賭博問題の予防・治癒のために必要とする事業もしくは活動。

3. カジノ産業の主要歴史と発展（別添1、2）

3.1 カジノ産業の主要歴史

〈外国人専用カジノ¹³⁾〉

1961年軍事クーデターで政権を手に入れた中央政府は社会浄化に反するカジノ事業について否定的な認識があった。しかし、1965年港都・仁川に民間資本による韓国初の大型ホテル（オリンパスホテル）がオープンした際に朴大統領がお祝いに訪れたことが許可背景になった。その場で、大統領が主務官庁の長官に民間資本の観光産業として条件を改善するよう命じた。そして、1967年韓国にカジノ事業を導入するプランを持っていたパラダイスグループ創設者がこのホテル運営に関わってから実現された。

執拗なロビー活動の結果、1967年8月フィリピンディーラー10人を雇用した初カジノがオープンした。当時の中央政府は経済開発財源の確保という国家的課題として輸出振興と観光産業の育成を強化していた。1968年末、韓国観光公社（KTO）はソウルに居住する米軍とその家族のための娯楽施設が必要であると判断し政府に建議した。それがウォーカーヒルカジノで1968年3月オリンパスホテルのウォーカーヒル支店の「コンチネンタルカジノクラブ」が法人登録した。「パラダイスグループ」の前身である。

〈オープンカジノ〉

1989年中央政府の「石炭産業の合理化政策」によって多くの炭鉱が閉鎖され、石炭採掘量が減り始め、太白市・旌善郡・寧越郡・三陟市の経済状況が急速に悪化した。こうした状態下で1995年2月には数千人を超える地域住民が経済再生の政府対策を求める激しいデモを行った。これは「舎北（サブック）事態」と呼ばれ流血暴動にまで至って、結局1995年3月に主務官庁産業通産資源部は「減産地域を支援する消極的な政策」から「炭鉱地域開発を通じて地域経済の活性化」のような積極的な政策へ転換した。

こうした背景で「閉鉱地域特別法」が制定され、韓国初のオープンカジノが生まれたのである。同法は10年の時限法で2005年の1回目の改正によって2015年まで延長された。また2回目の改正によって2025年まで延長された。同法の第11条で観光振興法の適用を特例にしたカジノ許可を明記している。2000年10月28日に第1オープンカジノのカンウォンランドカジノがオープンし、設立資本は公共部門が51%・民間部門が39%で構成され上場した。

3.2 カジノ産業の発展（時期別区分）

韓国におけるカジノ産業の50年間の歴史のなかで、何よりも重要なことはカジノを観光産業と見做した1994年の観光振興法の改正である。観光資源としての位置づけが社会全体にカジノ産業に対する認識を少しずつ変えさせたと思われる。例えば、「閉鉱地域特別法」がカジノを観光振興のツールとして検討した結果、オープンカジノが出来たのである。つまり、「外国人専用カジノ」と「オープンカジノ」の運営体制は「国家発展戦略」と「地域振興戦略」としてカジノ産業の機能と役割を認めたと言える。本章では50年間の流れについて二つの見解から把握したい。

〈柳光勲¹⁴⁾の見解（2009）〉

柳はカジノ業の許可時点に基づいて、導入期・拡大期・オープンカジノ許可期・戦略的調整期の4段階に分類した。まず、第1段階（60年代末－70年代末）・第2段階（80年代初－90年代中）・第3段階（90年代末－2000年代初）・第4段階（2000年中－現在）で、第1段階（60年代末－70年代末）は、外国人カジノの導入期で国際観光客の誘致及び外貨収入の拡大のために外国人を専用としたカジノを1967年オリンパス（仁川）、1968年にウォーカーヒル（ソウル）カジノなど6カ所が設けられた。第2段階（80年代初－90年代中）は、国際観光として産業発展のためにカジノを拡大し済州地域のカジノを6カ所に増やし、総13カ所まで拡大した。

第3段階（90年代末－2000年代初）は、自国民が利用できるカジノを許可する時期で、閉鉱

地域の経済活性化のためにカジノを許可した。中央政府の地域活性化策がなかなか効果を得ず、米国の山岳地域の成功事例からカジノ案¹⁵⁾が導入された。第4段階(2000年代中-現在)は、外国人専用カジノの戦略的調整期で、従来の寡占状態にあった外国人専用カジノを完全競争環境への転換を誘導するためにソウル2カ所・釜山1ヶ所を追加許可した。この時期に売上の増加および容易な接近性で利用客が急速に拡大された。

〈徐ウォンソク¹⁶⁾の見解(2012)〉

徐はカジノ業が観光振興法に含まれる1990年代から射幸産業として認識期・観光産業化期・カジノ業の拡散期・第2オープンカジノのイシュー期・IRへの投資期の5期に分類した。1967年に初カジノがオープンしてから1980年代後半までの認識が90年代初めと比べ大差がないことを前提としている。また、この時期にマスコミからの記事と社説が多くなり、カジノに対する認識の変化について分析が可能になった。これは韓国カジノ産業をめぐる社会現象を理解する報告書である。

第1期(1990年~1994年)は、小規模の射幸産業として認識された時期で、違法賭博と射幸産業の脱税・税務調査・組織暴力との連携などの記事で、「国家が公認した国際賭博場」の否定的なイメージが強い時期であった。1994年にカジノ産業が文化体育観光部へ移管されてから外貨収入に重要な国際観光資源として認識され始めた。また、米国ラスベガスが「家族休養都市」のタイトルで肯定的に紹介された。しかし、まだ「賭博」の認識から切り離せることは無かった時期である。

第2期(1995年~1999年)は、法制化に基づいた産業化の造成時期で地域開発に寄与することが出来る肯定的な認識転換を通じて、カジノ産業の法・制度が構築された。閉鎖地域にオープンカジノの設立や外国人専用カジノへの投資開放または観光振興法の改正がこの時点から推進され始めた。そして、地域開発計画にカジノが含まれて検討され始めた。この時期に海外でのカジノ開発が旺盛になり、カジノ産業からの経済影響が大きく映し出されていた。

第3期(2000年~2004年)は、カジノ業の拡散した時期で、第1オープンカジノが生まれると同時に外国人専用カジノ及びカジノ事業の上場が拡大される時で海外でもアジアのマカオとシンガポールでカジノ開発が本格化した。反面、オープンカジノからの社会的弊害が表出され規制を強化し始め、外国人専用カジノの新設も規制された。この時期はまたカジノについて賛否両論が飛び交った。

第4期(2005年~2010年)は、カジノ産業へ投資が拡大するなど第2オープンカジノがイシューになる時期で、中国の経済成長により観光客が急増するマカオカジノ産業がモデルに

なった。中国と隣接する国内の多数の自治体がカジノ事業を積極的に誘致キャンペーンした。2008年濟州島が島外観光客（内陸からの自国民）を専用とする第2オープンカジノを導入する案など地方政府なりの法案を検討していた。反面、中央政府は外国人専用カジノの拡散に政策を置いて、カジノグローバル企業に投資を勧めていた。この時期はカジノに対する認識が肯定的に変わって行った時期と見られる。

第5期（2011年～2015年）は、IR建設への投資が拡大する時期で中央政府は規制緩和策として2012年に「事前審査制度」を導入して多くのグローバル企業が関心を見せた。しかし、適格判定基準についての問題（前述した内容）によって「公募制による事前審査制度」に変えた。この制度によって2016年2月には外国人専用カジノのIRプランが3つ追加される予定である。この時期は2001年のシンガポールカジノオープンによってIRという新しい概念を持つカジノ産業のイメージが出来、肯定的に認識が変化したと思われる。

3.3 カジノ産業の発展と展望

公営賭博産業でのカジノ産業の規模を理解するために2014年度の純売上額と利用客¹⁷⁾を比較してみると、純売上額では公営賭博が86,474億ウォンでカジノ産業が27,992億ウォンで32.4%を、利用客では公営賭博が28,946千人（宝くじ含まず）に対しカジノ産業が5,969千人で20.6%を占めている。他は、競馬（20,526億ウォン）、宝くじ（16,163億ウォン）の順でカジノ産業の占有率が高い。

2014年実績を分けてみると、50年歴史の外国人専用カジノが13,772億ウォン（2,962千人）で、17年歴史のオープンカジノが14,220億ウォン（3,007千人）の実績で、日平均76.7億ウォンの純売上額と16,353人の利用客（外国人専用カジノ8,115人、オープンカジノ8,238人）である。因みに、オープンカジノを利用する外国人は37,486人¹⁸⁾で1日利用客は102.7人に過ぎず、ほとんどが中国人の団体観光客である。

〈外国人専用カジノ（16ヶ所）〉

カジノ許可の目的が外貨収入であったことからカジノ産業の利用客と純売上額、そして国家別データから考えたい。1993年から最近まで20年間の国際観光客の実績（表11）を見ると、1993年333万人から2014年1,420万人で4倍に増えた。中国人観光客の急増が主要因で、2002年には中国人の海外旅行緩和策及び2004年の海外観光の目的地の拡大策によるものである。2004年前後して数値が飛躍的に高まっていることも分かる。

カジノ利用客の推移（図1）を見ると、1993年65万人から2014年は4倍増えた296万人であ

る。中国人観光客の急増が主要因で、2006年セブンラックカジノ（GKL）がソウル2カ所、釜山1カ所がオープンしたためである。過去の調査研究では、国際観光客とカジノ利用客の間に正の相関関係が確認されていないが、こうした要因などを加味すれば結果が十分変わって行くと思われる。

図2は1993年から2014年まで国際観光客とカジノ利用客の外貨収入の推移を見せている。まず、観光外貨収入（上）を見ると1993年2,930百万米ドルから2014年18,062百万米ドルで6倍、カジノ収入を見ると1993年（173,176千米ドル）から2014年1,307,776千米ドルで7倍増加している。確かに2つの間に比例関係がある。これは2006年以來、カジノ増設又は新規許可がなかったにも関わらず、増加推移した背景はカジノ産業が中国人観光客にとって重要な観光資源になったことである。今までの単一カジノ施設からIRへ

表11 外国人専用カジノの20年間の実績

(単位:人・%)

年度	国際観光客 (A)	カジノ利用客 (C)	国際観光客対比 占有率(C/A)	年平均成長率 (%)
1993	3,331,226	650,420	19.5	△4.4
1994	3,580,024	625,865	17.5	△3.8
1995	3,753,197	633,174	16.9	1.2
1996	3,683,779	517,672	14.1	△18.2
1997	3,908,140	518,178	13.1	0.1
1998	4,250,216	689,254	16.0	33.0
1999	4,659,785	694,899	14.9	0.8
2000	5,321,792	636,005	12.0	△8.4
2001	5,147,204	626,851	12.1	△1.4
2002	5,347,468	647,722	12.1	3.3
2003	4,753,604	630,474	13.2	△2.6
2004	5,818,138	677,145	11.6	7.4
2005	6,022,752	574,094	9.5	△15.2
2006	6,155,046	988,718	16.0	72.2
2007	6,448,240	1,176,338	18.2	19.0
2008	6,890,841	1,276,772	18.5	8.5
2009	7,817,533	1,676,207	21.4	31.2
2010	8,797,658	1,945,819	22.1	16.0
2011	9,794,796	2,100,698	21.4	8.0
2012	11,140,028	2,384,214	21.4	13.5
2013	12,175,550	2,707,315	22.2	13.6
2014	14,201,516	2,961,833	20.9	9.4

図1 カジノ利用客の20年間の推移

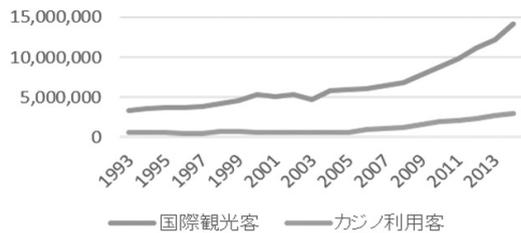


図2 観光外貨収入とカジノ

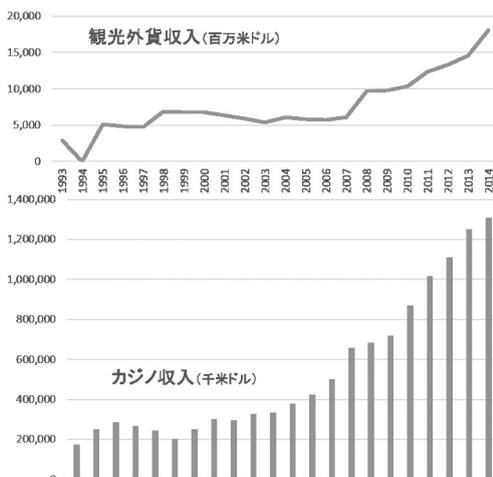
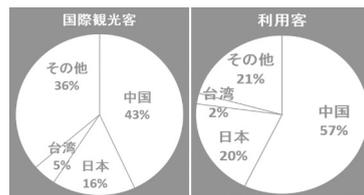


図3 国籍別観光客と利用客

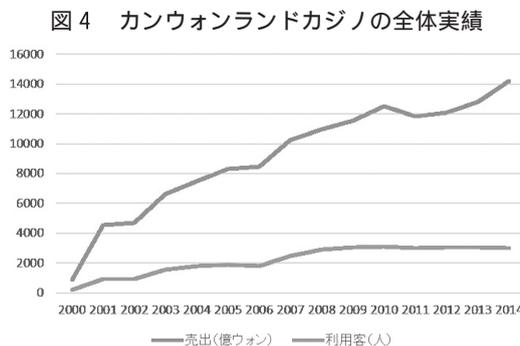


の転換が必要とされていると考えられる。

現在、韓国カジノ産業は中国人への依存度が大きいという特徴を持っている。2014年度の国籍別観光客と利用客（図3）をみると、中国（43%）・日本（16%）・台湾（5%）

の順で、中でもカジノ利用客は中国人が57%と大きく占めている。こうした一国への高い依存度は今後の韓国カジノ産業が解決すべき課題であると思われる。カジノ産業におけるチャイナリスクは、今も直面している状況である。中国政府が2015年末頃に韓国 IR 建設への中国人投資を抑制する方針や中国で営業をしていた韓国人ジャンケットを長期拘束する事件¹⁹⁾がそれである。これは今後の日本 IR 建設や運営にも関わる問題である。

〈オープンカジノ（1ヶ所、カンウォンランド）〉



2000年スモールカジノで始めた「カンウォンランドカジノ」の純売上額の推移(図4)をみると、2003年から正常運営(メインカジノオープン)によって1回目の増加が、2007年にスキー場などのレジャー施設の建設によって2回目の増加、3回目の増加は2013年カジノ機器の増設で、2014年には1兆4千億ウォンに達した。さらに、2009年にはVIP

専用空間をVIPとVVIPに分けた営業戦略も影響があったと思われる。

一方、利用客は2003年と2007年に増加傾向が見えてから2014年までには変化があまりない。オープンカジノを利用する国際観光客は1日100人に留まる程度である。2007年に見える増加背景は、2005年の違法賭博の取締りによって減った需要の回復やスキーなどのレジャー施設を利用する新需要である。2013年度はカジノ機器の増設やホール面積を2倍にし、より快適なゲーム環境に変えた。

因みに、韓国カジノ産業は外国人専用カジノからスタートしたため、当初社会内でギャンブル依存は確認されていなかったが、オープンカジノの設置から依存問題が表出し始めたのである。オープンからわずか15年間で韓国社会を揺るがす程の影響を持った社会イシューである。そして、こうした問題を解消するために多様な責任あるギャンプリング戦略を実行している。

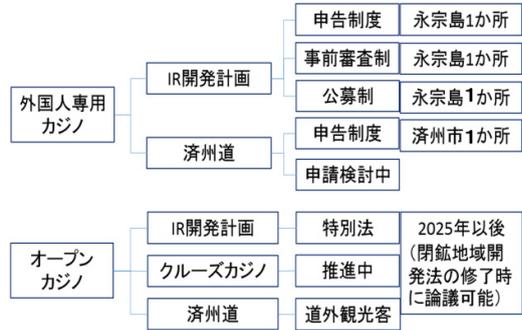
- 出入日数の制限：利用客は月15日(分期30日以下)、地域住民月1回。
- 営業時間：午前10時から翌日午前6時まで(4時間休憩)。
- 入場券制²⁰⁾：9,000円(住民票など証明書)。
- ベティング限度額の設定。
- 出入制限：本人要請、家族要請、規定違反者。
- 自己統制制：ゲーム金額の申告(財布保管)。

●従業員対象の予防教育プログラム。

〈カジノ産業の推進と展望〉

図5は外国人専用カジノとオープンカジノについて整理したものである。外国人専用カジノとオープンカジノが特別法や事前審査制度によってIR建設を進めていて2020年頃には仁川空港付近の「永宗島」に3カ所と「済州島」に1カ所（従来の運営権の引受により）の4つIRが完成される予定である。外国人専用カジノである「永宗島」と「済州島」の場合、中国人誘致が核心である。特に済州島の場合、2014年300万人が訪問し全体訪韓中国人（620万人）の半分を占めている程度である。済州島は中国人に人気が高いリゾート島で唯一のノービザ地域である。最近、長年の赤字から脱皮できなかった済州カジノ業界が一気に黒字に転換された背景である。こうした状況下、中国系企業の投資も活発になっている。もし、済州島が独自に推進中である内国人観光客専用カジノ（制限されたオープンカジノ形）が出来ればカンウンランドカジノのように大騒ぎになることは間違いない。次の第2オープンカジノの場合、「閉鎖地域特別法」が満了される2025年以後で検討が進むのであろう。しかし、日本でのIR建設など周辺国の変化、国内での肯定的な共感が形成できれば、法改正が早期に推進される可能性もあると思われる。

図5 カジノ産業の推進と展望（2016年3月末）



外国人専用カジノである「永宗島」と「済州島」の場合、中国人誘致が核心である。特に済州島の場合、2014年300万人が訪問し全体訪韓中国人（620万人）の半分を占めている程度である。済州島は中国人に人気が高いリゾート島で唯一のノービザ地域である。最近、長年の赤字から脱皮できなかった済州カジノ業界が一気に黒字に転換された背景である。こうした状況下、中国系企業の投資も活発になっている。もし、済州島が独自に推進中である内国人観光客専用カジノ（制限されたオープンカジノ形）が出来ればカンウンランドカジノのように大騒ぎになることは間違いない。次の第2オープンカジノの場合、「閉鎖地域特別法」が満了される2025年以後で検討が進むのであろう。しかし、日本でのIR建設など周辺国の変化、国内での肯定的な共感が形成できれば、法改正が早期に推進される可能性もあると思われる。

以上の内容について「韓国カジノ産業の年表」と「韓国カジノ産業の現況2014」を別添してあるので参考にして欲しい。

4. カジノ産業に対する社会認識

4.1 マスコミの認識

徐ウォンソク（2012）は1990年から2011年まで東亜日報社の記事と社説を社会・政策・経済・観光開発・その他に分けて、成分と分類分析で検証した（表11）。社会と観光に関する記事が大半に見られ、それぞれ「否定」と「肯定」の観点で取られた結果、1990年代から2000年代初めまでは社会問題を指摘する記事が多く、2000年代半ばから段々観光産業としての認識になっている。つまり、「否定」から「肯定」に変わってきたことを示す。

表11 カジノ関連の新聞記事の分類表

年度	90-94	95-99	00-04	05-09	10-11	合計
社会	95	167	212	191	24	689
政策	2	6	9	13	1	31
経済	1	17	37	24	3	82
観光	20	102	305	292	40	759
其他	10	16	29	45	15	115
合計	128	308	592	565	83	1676

表12 カジノ関連の社説の友好度

年度	90-94	95-99	00-04	05-09	10-11	合計
社説記事数	4	20	33	42	7	106
友好度平均	1.0	1.80	1.88	3.07	3.14	2.39
1否定的(強) 2否定的 3普通 4肯定的 5肯定的(強)						

4.2 一般人の認識

表13 年度別カジノ経験率(一生基準)

年度	2008	2010	2012	2014	増減 (2014-2012)
一般人	3.6%	2.8%	4.9%	5.4%	0.5%
利用客	24.4%	18.8%	16.8%	18.5%	1.7%

注：射幸産業に対する複数応答の結果でカジノのみ引用

状況がわかる。これは2008年「射監委法」が出来てから「売上額の総量制度」によって射幸産業の過度な拡散を抑制し、現場での指導・監督を通じてカジノ事業の健全な運営を誘導し、ギャンブル依存の予防のための広報活動で認識が改善されたことと、ギャンブル依存予防治療センターの設立などの積極的な政策の効果が一部反映されたと思われる。因みに、一般人が増加した背景としてこうした見解もある。因みに、公営賭博に対する男性の経験率が女性より高い反面、カジノの場合は女性の方が29.2%で男性(16.2%)より高く、中でも専業主婦(33.2%)が多く参加する傾向があったとみている。

こうした状況を踏まえてカジノ利用客の参加目的(表14と図6)を見ると、「金銭追求」のような動機が段々減る傾向で、「余暇」や「親睦」のような動機が増えていることがわかる。

下表12は、社説の内容からカジノ産業の友好度を分析したものである。これをみると1990年代初めから現在に至るまで段々肯定的に変化していることが分かる。2012年以後のカジノ産業の積極的な政策も加わって友好度が高くなるに違いないと思われる。しかし、今も社会内に蔓延している否定的な認識について如何に解消するかは主要課題である。国民的な共感が形成されるまでには結構時間がかかると思われる。

表13は、射監委の調査報告書(2014)²¹⁾の年度別カジノ経験率で一般人と利用客(現場での調査対象)に分けての比較表である。一般人のカジノ経験率が減る一方、利用客は増えている

韓国におけるカジノ産業の法制度と認識の変遷の研究

表14 カジノ利用客の参加目的の年度別変化

年度	2008	2010	2012	2014
金銭追求	58.5%	52.1%	50.3%	42.7%
余暇目的	10.8%	25.4%	18.7%	29.1%
興奮スリル	12.9%	9.9%	9.7%	13.3%
親睦目的	5.3%	3.9%	9.9%	6.0%
日常脱皮	12.0%	8.8%	11.2%	8.7%

図6 カジノ利用客の参加目的別の比較



これは、カジノ産業に対する認識の変化が伺える研究結果と思われる。

このような現象を裏付けるためには有病率²²⁾の変化を探る必要がある。調査報告書では2014年(5.4%)が2012年(7.2%)より低くなっている。これは問題性集団は2012年(1.3%)と2014年(1.5%)であまり差はないが、中危険集団²³⁾が2012年(5.9%)と2014年(3.9%)で減少したので全体の有病率が減ったと思われる(表15)。

表15 韓国人の有病率の年度別変化

年度		2008		2010		2012		2014		増減	
サンプル数(人)		(1,000)		(1,000)		(3,100)		(20,000)		(2014-2012)	
問題性	有病率	2.3	9.5	1.7	6.1	1.3	7.2	1.5	5.4	0.2	-1.8
		7.2		4.4		5.9		3.9		2.0	
低危険		13.1		6.8		9.6		8.4		-1.2	
非問題性		77.4		87.1		83.2		86.2		3.0	

4.3 地域住民の認識

オープンカジノ「カンウォンランドカジノ」がアクセスの悪い江原道南部の閉鎖地域²⁴⁾に立地したのは、地域振興のための不可避な選択肢であったと前述した。つまり、他の政策が見つからない結果で、カジノ産業は地域住民の頼みの綱であった。これをも失敗すれば経済が崩壊される岐路に立たされる地域の住民にとってカジノは生計の手段である。こうした意味で、カジノに対する認識よりも暮らしの質の向上があったのかについて調査が行われる傾向が多い。しかし、調査する対象地域の範囲が4地域(太白市・旌善郡・寧越郡・三陟市)でカジノ施設が立地している地域である「旌善郡」と距離がある。従って、カジノ産業から経済的な恩恵を受けた地域は他地域との差が大きい。

イ・オクドン(2012)²⁵⁾の報告書では、カジノから直間接的な利得を受ける場合、経済的効果・社会文化交流・暮らしの質の向上について肯定的に評価している。これは住居施設の拡大

と生活の利便性および文化施設、医療および教育環境などが改善されるからである。一方、カジノ施設から遠い地域住民は否定的な認識を持っていた。つまり、こうした問題は税金の配分構造によって地域に割当される比率が少なく地域開発の計画に効果がないためである。また、行政主導でカジノ開発が始まったので、地域住民が自発的に参加する意識が低かったことも理由である。

また、オープンカジノが17年という長い歴史を持ちながら社会内に広がっている否定的な認識を払拭しなかったことには、特別法と関連する官庁と「カンウォンランドカジノ」に重い責任があると思われる。カジノ産業に全く関係のない天下り式人事で透明性や公正性が揺らぐことが多く、一貫性のない方針で根本的な問題が解決されなかった。さらに、官庁の間にも協力体制が無い。「観光振興法」で定めた内容を特例として「特別法」に反映した無分別な政策がつけられたのは過失であると思われる。

5．結 語

韓国におけるカジノ産業の50年間の法・制度の変遷の中で、重要なことはカジノが単純なギャンブルではなく観光産業として認識され始めたことである。現在運営している2つのスタイル（外国人専用カジノとオープンカジノ）の背景となり、国際観光資源として認識が広まって外資のIRプランのラッシュで社会内に関心がもたれるようになった。

中央政府は、外資の規制緩和のために「公募制」の形態で申請を受けて事前審査するようになり、地域振興のために関連官庁が制定した特別法もこれで一貫性のあるカジノ産業政策が出来た。しかし、最近の外資ラッシュの背景が中国人観光客の誘致であるため、常存するチャイナリスクを警戒しなければならない。

一方、オープンカジノは社会に初めて社会的副作用を認識させ、結局は「射幸産業監督委員会法」が制定され、安全装置を整えることができた。こうした制度を通じてギャンブル産業に対する認識を変えさせ、有病率が徐々に低くなっていく点は望ましいことである。今後も中央政府は持続的にカジノ産業の透明性を図り、健全な娯楽へ導く方向性を持つ政策を展開する必要があると思われる。

最後に、韓国カジノ産業が50年の長い歴史を持つと言っても、IR建設プロセスにおいては日本と同じくスタート地点に立っている。つまり、韓国の場合は単一カジノ施設を新しいIR

スタイルに変身するという一方で、日本の場合は無の状態から IR スタイルをつくるのである。古い産業をいっぺんに変えることは容易でないがカジノ先行国の韓国における多様な経験を参考に、従来モデルと異なるジャパンスタイル IR ができることを期待したい。

〔注〕

- 1) 1961年5.16軍事クーデター以後の1962年から1997年まで、総7回の経済開発5カ年が断行された。第1次経済開発計画(1962年～1966年)の主要骨子は基幹産業と社会間接資本を充実し経済開発の基盤を形成することであった。第2次経済開発計画は産業の高度化と輸出達成、雇用拡大、国民所得の増大に目標を置いた。日韓国交正常化(1965年)の資金もこの時期に流入された。
- 2) 当時、仁川港に停泊する外国籍船の船員が収入源であった。2005年に仁川空港のハイアットホテルへ移転してから営業悪化によってクローズされ、今はパラダイスカジノ職員の宿舎として利用する。
- 3) 韓国法制処・国家法令情報センター。(<http://www.law.go.kr/main.html>)
- 4) 韓国カジノ業観光協会(1995)「カジノ産業の育成方案」。
- 5) 李忠起(2010)『カジノ産業の理解』、大旺社。
- 6) 国会安全行政委員会の済州島国政監査(2015年)で、済州島内の8カジノのジャンケットが手数料の名目で受け取った金額が総売上額の88%で一銭の税金も払っていないことが指摘された。
- 7) 1998年大統領令で設置。規制政策を審議・調整し規制の審査整備等に関する事項の総合的な推進が目的である。
- 8) 観光振興法の第21条の第2項の2で、「文化体育観光部長官が公共の安寧・秩序またはカジノ業の健全な発展のために必要とすると認定すれば、大統領が定めることに従って第1項により許可を制限することが出来る。(2008年2月29日改正)
- 9) 発行体の債務不履行リスクが低く信用が高い債券の意味。信用評価機関であるS&P社の格付け。
- 10) カジノ事業者が外国現地で顧客から預置金を確保した後、国内でチップを提供しゲームの結果によって代金の回収または支払う形式。
- 11) 韓国ではギャンブル産業について射幸または賭博産業と呼ぶことが多い。
- 12) 2005～2006年のギャンブルフィーバーは韓国社会に問題を招いた。過度な射幸性と中毒性の強いゲーム「海物語」で、当時の世論は事業者と政治との癒着関係を指摘して中央政府は対応策として同法を制定した。このゲームは日本で大ヒットしたパチンコゲームで韓国ではスロットマシーンで運営された。
- 13) パラダイス(2002)『パラダイスグループ30年社史』を整理。
- 14) 現在、韓国文化観光研究院で勤めるカジノ法に詳しい首席研究員。「韓国型統合リゾート制度化方案」
- 15) ソウル新聞(1995.3.15号)の次官インタビュー内容を見ると、政府は既にカジノ案を持っていた。
- 16) 現在、ソウルキョンヒ大学の観光学教授でカジノ産業に関する若手学者。「韓国カジノ産業の変遷およびカジノ認識に対する変化の内容分析」
- 17) 射幸産業情報統計ポータル。(<http://static.ngcc.go.kr/user/state/structure.jsp>)
- 18) 観光地域情報システム。(http://www.tour.go.kr/stat/st2_tour_area.asp?hidExpFlag=)
- 19) 中国習近平の中央政府が反腐敗対策を展開している。中国では外国カジノ事業者と外国人が顧客募集する活動は違法である。(<http://news.joins.com/article/19122547>)

20)

- 21) 韓国射幸産業統合監督委員会 (2014) 「韓国射幸産業利用実態報告書」2008年から毎年実施された実態調査事業で、一般人と利用客をサンプルにした時系列データである。一般人は全国満20歳以上の男女20,000人で、利用客は満20歳以上3,845人(射幸産業別利用客は売上額を基準に比例割当)。先12カ月は2013年の1年に基準して公営賭博と違法賭博を含めていた。 <http://www.ngcc.go.kr/Board/ReadView.do?idx=pds&no=9346>
- 22) 特定期間(1年の間)にギャンブル依存者が占める比率に対する推定値でCPGI(Canadian Problem Gambling Index)で測る場合、「中危険(moderate risk)」と「問題性(problem)」を合した比率で、DSM-IV(1994)を基準にする場合も統合している。因みに、SOGS(South Oak Gambling Screen)中毒患者をサンプルに開発された測定道具で、一般人をサンプルにした場合は「病的賭博者」に分類される問題が指摘されている。
- 23) 「中危険賭博者」はCPGIが3～7点で、先12ヶ月の間に賭博による不適応的な結果が発生した場合。「問題性賭博者」はCPGI8点以上で賭博による不適応的な結果が出て、賭博行動に対するコントロール能力を喪失した場合を言う。
- 24) オープン時点から10年の間に不便なアクセスによって乗用車で4時間以上が所要するなどギャンブル都市の暗いイメージが強かった。今はインフラが整って2時間半であり、2018年冬季オリンピックが開かれる平昌からは1時間の距離でIRへの変身を目論んでいる。
- 25) イ・オクドン(2012)「カンウォンランドカジノ設立以後の地域住民の認識変化に対する分析」。

別添 1. 韓国カジノ産業の年表

区分	観点	1960-70年代	1980年代	1990年代	2000年代	2010年代
		(1段階) ←外国人専用カジノ 導入期→	(2段階) ←外国人専用 カジノ拡大期 →	(3段階) ← 国内人利用カジノ 許可	(4段階) 外国人専用カジノ+国内人利用カジノ (4段階) 外国人カジノ戦略的調整	(5段階) 外国人専用カジノ+国内人利用カジノ (5段階) 外国人カジノ戦略的調整
時期分類	研究者	柳光薫 (2009年)	徐ウオソンク (2012年)			
	カジノ政策					
	社会インシュー					
	法制度	(1961)「宝くじ発行設置 其他射幸行為取締法」 (1969)「自国民利用禁止」の規定	(1991)「宝くじ発行設置其他射幸行為 取締法」が「射幸行為など 処罰特別法」に改正 (1994)「観光振興法」の改正(カジノ業含む) (1994)カジノ許可権の文化体育観光部移管 (1995)韓国カジノ業観光協会設立 (1995)「閉鎖地域開発支援」に関する 特別法」で自国民利用カジノ許可 (1997)カジノ電算システム義務化 (1998)「外国人投資促進法」の制定 (1999)外国人のカジノ業投資許可 (1999)スロットマシーン、ビデオゲーム ビンゴゲーム追加 (1999)麻雀追加	(2004)「済州国際自由都市特別法」 (2005)「企業都市開発特別法」 (2006)「カジノ許可権を済州道に委譲 (2006)「観光振興法」施行令の改正で 新規許可基準を「国際観光客の 60万以上増加」 (2007)「射幸産業統合監督委員会法」 (2008)「財出総量制」の導入 (2009)「経済自由区域の指定および 運営に関する法」の制定	(2012)「事前審査制」の導入 (2013)「事前審査制」の審査形態を 「公募制」に変更 (2013)「電子カード制度」の導入	
	カジノゲーム	(1967)仁川オリンプラスカジノ (1968)ソウルカールホテルカジノ (1968)済州カールホテルカジノ (1969)釜山ハラダイスホテル (1971)忠南連ソクリ山ホテルカジノ (1979)慶州コーロンホテルカジノ (1980)江原道雲岳パークホテルカジノ (1985)済州ハイヤットホテルカジノ	(1990)済州グランドホテルカジノ (1990)済州オリエンタルホテルカジノ (1995)済州ラコンダホテルカジノ (1995)忠南連ソクリ山ホテルカジノ 取消	(2000)江原道カンウォンランドカジノ * 国内人も利用可能な初オープンカジノ (2003)カンウォンランドカジノ(メイン) (2006)セブランツカジノ (ソウル2ヶ所・釜山1ヶ所)	(2013)カンウォンランド・メインカジノ 面積や施設の拡大	
	カジノ業体					合計17ヶ所 (外国人専用16分所) (国内人利用 1ヶ所) (2013)仁川永宗島にIR1ヶ所許可 (2015)仁川永宗島にIR2ヶ所許可

資料：柳光薫 (2009)「韓国型統合リゾート制度化方案」、李忠起 (2010)『カジノ産業の理解』、徐ウオソンク (2012)「韓国カジノ産業の変遷およびカジノ認識に対する変化の内容分析」。

別添 2 . 韓国カジノ事業体現況 (2015. 6 月基準)

市・道	会社名 (法人名)	許可日	運営 形態	従事員数 (人)	2014年売上 (百万ウォン)	利用客 (人)
ソウル	ウォーカーヒルカジノ (株)パラダイス	'68.03.05	賃貸	1,115	415,801	796,363
	セブンラックカジノソウル江南 COEX 店 グランドコリアレジャー(株)	'05.01.28	賃貸	1,011	258,429	451,429
	セブンラックカジノソウル江北 ヒルトン店 グランドコリアレジャー(株)	'05.01.28	賃貸	415	200,238	898,546
釜山	セブンラックカジノ釜山ロッテ店 グランドコリアレジャー(株)	'05.01.28	賃貸	269	75,661	220,633
	パラダイスカジノ釜山 (株)パラダイスグローバル	'78.10.29	賃貸	301	80,476	92,656
仁川	インチョンカジノ (株)パラダイスセガサーミ	'67.08.10	賃貸	415	108,638	58,673
江原	アルペンシアカジノ (株)ジバス 旧) コザナ	'80.12.09	賃貸	22	556	11,254
大邱	インターブルゴー大邱カジノ (株)ゴールドエンクラウン	'79.04.11	賃貸	175	12,540	72,981
済州	ジャーケイ済州ホテルカジノ (株)NSD 映像	'75.10.15	賃貸	228	24,839	49,234
	済州カジノ店 (株)パラダイス	'90.09.01	賃貸	243	62,713	61,132
	マジエスタ カジノ (株)マジエスタ	'91.07.31	賃貸	308	40,380	47,278
	ローヤルパレスカジノ (株)コンハ	'90.11.06	賃貸	171	19,559	30,823
	ロッテホテル済州カジノ (株)ツソン	'85.04.11	賃貸	215	37,308	44,646
	ジャーホテルエルベガスカジノ (株)GNL	'90.09.01	直営	145	13,781	54,642
	ゲンティン済州カジノ グランドエクスプレスコリア(株)	'90.09.01	賃貸	192	7,949	28,983
	ゴールドンビーチカジノ (株)ゴールドンビーチ	'95.12.28	賃貸	136	18,351	42,560

韓国におけるカジノ産業の法制度と認識の変遷の研究

市・道	会社名 (法人名)	許可日	運営 形態	従事員数 (人)	2014年売上 (百万ウォン)	利用客 (人)
13社16営業場(外国人対象)			直営1 賃貸15	5,361	1,377,219	2,961,833
江原	カンウォンカジノ (株)カンウォンランド	'00.10.12	直営	3,570	1,422,002	3,006,900
14社14営業場			直営2 賃貸15	8,931	2,799,221	5,968,733

注1) 1961年5.16軍事クーデター以後の1962年から1997年まで、総7回の経済開発5カ年が断行された。第1次経済開発計画(1962年～1966年)の主要骨子は基幹産業と社会間接資本を充実し経済開発の基盤を形成することであった。第2次経済開発計画は産業の高度化と輸出達成、雇用拡大、国民所得の増大に目標を置いた。日韓外交正常化(1965年)の資金もこの時期に流入された。

2) 当時、仁川港に停泊する外国籍船の船員が収入源であった。2005年に仁川空港のハイヤットホテルへ移転してから営業悪化によってクローズされ、今はパラダイスカジノ職員の宿舎として利用する。

