

Discussion Paper No.398

韓国における地域愛商品券制度
—その不安定性と制度改革の課題—

仁川大学校
ポスト産業社会研究所
朴 チャンギョ

January 2024



INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH
Chuo University
Tokyo, Japan

韓国における地域愛商品券制度

—その不安定性と制度改革の課題—

仁川大学校 朴・チャンギョ¹

目次

はじめに

第Ⅰ節 「地域愛商品券制度」の意味と成果

第Ⅱ節 「地域愛商品券制度」の政治経済学的位置づけ

おわりに

¹ 韓国仁川大学校・ポスト産業社会研究所副所長 cutkyu@inu.ac.kr..

はじめに

米国の政治学者であるアダム・プシェヴォルスキ(1999)は、「特定の政府による政策、その経済的・政治的な効果、またそれが資本主義の生命力に及ぼす影響は様々な政治的勢力—彼らの利害関係による様々な葛藤と協力の間で生じる戦略的な相互作用の結果であるとみられる」としている。こうした主張は、「政策が成果をあげるためにはそれを支えるパワー分布(政治制度や支持基盤の存在有無)が重要である。したがって、政策を立てる際は経済領域だけでなく、政治領域への考慮も必要」(ソ・ファンジュ、2019:171)であるという制度の政治経済学的議論と同じものである。この理論的思考の文脈から「地域愛商品券制度」は、韓国で主要な政治勢力の戦略的な相互作用と政治的妥協の産物であるといえる。

現在、韓国における地域愛商品券は、経済的、社会・文化的目的によって地域住民によって自発的に発行・流通する「地域通貨」とは異なり、地域経済の活性化を目的に地方自治体の長が発行する有価証券である。しかし、韓国の地域愛商品券は地域通貨の性格の一つである社会・文化的目的を実現する方向に進化している。

2020年4月29日、国会で議決され、同年7月2日に施行された「地域愛商品券利用の活性化に関する法律」(以下、「地域愛商品券法」という。)では、「自治体の長は地域経済の活性化と地域コミュニティの再生のために地域愛商品券を発行し、国や自治体は地域愛商品券の発行・販売・両替などその運営に必要な支援を行い、また自治体の長は、地域愛商品券の活性化に向けた事業または活動を支援するための「地域愛商品券基金」を設けることができる」としている。

この「地域愛商品券法」は、韓国国会の院内政党である「正義党」、「共に民主党」、「自由韓国党」²所属の議員が代表発議を行い、個々の法案を国会行政安全委員長が統合・調整し、代替法案にして議決された。また、「地域愛商品券法」の制定に向けた国会審議の過程で、行政安全部長官は、「地域愛商品券利用の活性化に関する法律を迅速に議決してくれたことに感謝する」と述べている³。

こうした政治的な妥協の結果として、「地域愛商品券法」が制定され、「地域愛商品券制度」は、従来の自治体条例に基づいて発行されていた時よりも急速な広がりを見せた⁴。2022年1月上旬から2022年12月末までの期間で、地域愛商品券の発行規模は23兆5,871億ウォンであり、全国にある243自治体の

² 自由韓国党は、韓国の政権与党「国民の力」の前身である。

³ 韓国国会事務処、第377回国会行政安全委員会の会議録第2号(2020年4月29日、p.11)。

⁴ 韓国行政安全部が発表した資料(2019年)によると、地域愛商品券の発行自治体数と発行額は2018年に全国66自治体で3,714億ウォンに達したが、2019年には177自治体で2兆3千億ウォンに達し、大幅に増加した。また、韓国行政安全部の報道資料(2020年)によると、2020年に追加予算を通じて6兆ウォン規模で発行された地域愛商品券は上半期のみで5兆8千億ウォンに達した。2020年の地域愛商品券発行への支援額を当初6兆ウォンから9兆ウォンにまで拡大した。地域愛商品券を発行している自治体数は2019年の172カ所から2020年には230カ所に増え、ほぼすべての自治体で地域愛商品券が導入されているのである。

うち、約 94.7%に当たる 230 自治体で、地域愛商品券が発行されている(キム・ビョンジョ、2022:26)。

一方で、政府は「地域愛商品券法」制定の前から各自治体の地域愛商品券の発行を支援してきたが⁵、法の制定後の政府支援額は大幅に増えた。2018 年以降、各自治体の地域愛商品券発行額の 4~8%を国費で支援してきた。同法の制定を受け、国費による支援額は 2021 年に 1 兆 522 億ウォンに達し、地域愛商品券発行総額の約 7%を占めた。2019 年の国費による支援額が 800 億ウォンであったのに対し、2 年間で 13 倍にまで増えた(キム・ヨンチョル、2021:68)。

しかし、こうした政治的妥協の結果として、全国的に広がりをもせた「地域愛商品券制度」は、2021 年と 2022 年度の政府予算案の審議過程で大きな議論の対象となり、現在まで制度的な不安定性が懸念されている⁶。なぜ、「地域愛商品券制度」が政治的な不安定性を増し続けているのか。また、こうした政治的な不安定性を解消し、地域愛商品券の発行を広げるためには、どのような制度改革が必要なのかという問題が提起された。

以下、本稿の構成は次の通りである。第 I 節では、「地域愛商品券制度」の意味とその成果について検討する。第 II 節では、「地域愛商品券制度」の政治経済学的位置づけを論じた後、**おわりに**では、結論として、韓国において「地域愛商品券制度」を安定化させるための改革課題について論じることとする。

I 「地域愛商品券制度」の意味と成果

1. 制度の導入背景とその政治的意味

「地域愛商品券法」の制定案が初めて国会で発議される当時、2018 年 9 月末時点では、京畿道城南市、江原道陽溝郡など全国の 64 自治体で、人口減少と景気低迷などで経済的な困難に陥った地域の小商工人(小規模な個人事業者など)を支援するために該当する自治体の加盟店だけで流通できる商品券⁷を発行していた。韓国行政安全部の資料によると、2018 年の地域愛商品券の発行額は 3,450 億ウォンに達すると推定された(韓国国会行政安全委員会、2018:4)。

こうした「地域愛商品券制度」は、大規模な流通資本による市場蚕食により

⁵ 下表 3 参照。

⁶ 例えば、仁川広域市の場合は自治体の長が「民主党」所属から「国民の力(現在の与党)」所属に変わわり、「Incheon Eum」のキャッシュバックの限度額を従来の 50 万ウォンから 30 万ウォンに減らし、年間売上額が 3 億ウォンを超えた加盟店に適用されていたキャッシュバック率を従来の 10%から 5%に縮小したのである。

⁷ 韓国行政安全部によると、各自治体では「地域愛商品券の活性化に関する条例」に基いて発行されており、地域愛商品券の購入時には割引(0.5~10%)やポイントの積立(0.6~3.0%)ができる。また、地域愛商品券の発行は地域内での消費の拡大や資金の域外流出の防止など地域小商工人の売上の増加をもたらすのである。

経済的困難に陥った地域の小商工人を保護・支援するために、自治体による努力が政治圏の立法活動に繋がったものと考えられる。その当時は、地域小商工人の経済的困難は大きかった。2018年12月末時点で、新世界(SSG)、ロッテ(LOTTE)、現代(HYUNDAI)など財閥大企業の大型マートが520カ所、コンビニ40,000カ所、新世界(SSM)9,000カ所、複合型ショッピングモールが100カ所などが出店しており、地域小商工人の商圈は大きく萎縮してしまった(イ・トンジュ、2019)。特に、複合型ショッピングモールが地域小商工人の商権に相当な影響を与えて社会問題化した。韓国京畿研究院が2017年に発表した報告書によると、地域での「複合型ショッピングモールの出店が、大規模な流通部門ではなく、一部の小規模な流通部門のショッピング施設(近所/路地の商店街、地域の商店街、郊外中小ファッションモールなど)にも利用客の減少という否定的な影響を及ぼした」と分析されている(シン・ギドン他、2017:76)。

また、小商工人の商圈への蚕食状況が続き、政治圏からでも大型流通チェーン企業などから小商工人の商権を保護するための立法案が発議された。例えば、ノ・フェチャン国会議員は、2017年1月に「大型ショッピングモールの拡散に対し、小商工人の商圈が大きく萎縮している」とし、「大規模店舗の入店計画を立案する際は小商工人の営業環境等に及ぼす影響を鑑み、小商工人の意見を聞くようにし、中小流通業者と小商工人の営業環境を保護するために店舗面積1万㎡を超える大手流通企業の開設を制限できる『中小流通商業保護地域』を自治体の長が指定することができる」⁸という内容の「流通産業発展法」の改正案を発議した。

一方で、自治体による商品券の発行が拡大するにつれ、自治体による商品券の発行・流通、加盟店の登録及び遵守事項などを規定し、商品券の不正使用の防止など流通秩序の確立のための法的根拠を設ける必要がある(韓国国会行政安全委員会、2018:6)という認識が広がってきた。

上記で述べたように、2020年4月、「地域愛商品券法」の制定により導入された「地域愛商品券制度」は、大型流通店舗など財閥大企業による地元の小商工人の商圈の蚕食や疲弊した地域経済の課題解決への社会的合意に加え、その実現に向けた小商工人連合団体、自治体、政治勢力の共同的な実践を生み出した結果である。そして、何よりも、小商工人連合団体と自治体が自治的な実践を充実させ、政治の主要勢力を巻き込んで政治的な妥協を引き出す原動力となったのは、政治的な意味も大きいといえる。

2. 制度の特性と発行状況

1) 制度の概要とその特性

⁸ 韓国国会議案情報システム(<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>)で検索(最終検索日:2023年8月20日)。

地域愛商品券は、民間が社会革新または共同体運動の一環として発行する地域通貨とは異なり、自治体の長が小商工人の保護や地域経済の活性化を目的に発行できるように法的根拠を有する一種のトップダウン方式の地域通貨である。

「地域愛商品券法」による地域愛商品券は、「自治体の長が発行・販売し、消費者がそれを使用することで、商品や用役の提供を受けた有価証券、前払式支払手段、プリペイドカード」（法第2条）であり、地域愛商品券の有効期間は発行日から5年間、利用可能な地域は自治体の長が管轄する行政区域（同法第4条）となっている。

また、「自治体の長は、地域愛商品券を購入するために使用者が支払った資金、地域愛商品券の残高など地域愛商品券を発行・販売・両替するための資金を保管・管理するためのアカウントを自治体の金庫に設置・運営しなければならない」（同法第4条の2）。また、地域愛商品券法によると、「国と自治体は地域愛商品券の発行・販売・両替などに必要な行政的・財政的支援を行い、自治体の長は条例に基づいて地域愛商品を割り引いて販売することができる」（同法第15条）。

こうした法的根拠のもとで、自治体の長は、小商工人の保護や地域経済の活性化を目的に地域愛商品券を発行することができ、そして国と自治体による支援で割引販売を行う「地域愛商品券制度」が導入されたのは、大型流通店舗など大企業資本に比して経済的な弱者である小商工人の利害を代弁しようとする政治が働いた結果である。つまり、「地域愛商品券制度」は大企業の資本により、地域小商工人の商圏が蚕食され、地域で生み出された付加価値が域外に流出している状態にあり、国や自治体が「市場の規制者」として制度と財政を動員し、大企業の資本による利益追求の行為を制限することにより、経済的弱者である小商工人の収入を守りながら、地域の付加価値を域外へ流出するのを防ぐ法的、政策的な手段として用いられている。

表1は、大企業の資本と小商工人、地域の利害関係や地域愛商品券制度の特性を図式化したものである。

地域小商工人の商圏の蚕食と地域付加価値の域外への流出という争点で、大型流通店舗など大企業による経済的利害と小商工人及び地域の経済的利害の衝突が激しくなっている。「地域愛商品券制度」は、こうした利害関係の「衝突」と地域共同体の強化や地域経済の活性化という「目的」を仲介し、「利害の衝突」と「目的」との相互作用により現実的な調整の役割を担っている。

2) 地域愛商品券の発行状況

地域愛商品券の発行自治体数と発行額は毎年伸び続けている。韓国行政安全部が発表した資料(2020年)によると、地域愛商品券を発行している自治体の数は、2015年の30カ所から2016年56カ所、2017年56カ所、2018年66カ所、2019年172カ所、2020年231カ所、2021年は231カ所へ大幅に増えており、

表 1 地域の大企業・小商工人の利害関係と「地域愛商品券制度」の特性



(資料)筆者作成。

また、発行規模も 2015 年の 892 億ウォンから 2016 年 1,087 億ウォン、2017 年 3,065 億ウォン、2018 年 3,714 億ウォン、2019 年 2 兆 3,000 億ウォン、2020 年 9 兆 6,000 億ウォンへと増加した(シン・ガウン他、2023:40)。その後、2020 年 4 月に「地域愛商品券法」制定以降、発行規模は大幅に増加し、2021 年には 23 兆 5,871 億ウォンに達しており、国費による支援規模は 19 兆 9,199 億ウォンに達した。

表 2 は、地域別の地域愛商品券の発行実績を示す。表 2 に示したとおり、全国 17 の広域自治体の長は所属政党に関係なく、地域愛商品券を発行しており、また、政府による予算的支援を受けてきたのである。地域愛商品券の地域別の分布をみると、全体の中で京畿道、仁川広域市、大田広域市の 3 自治体が大きな比重を占めており、人口規模を考慮すると、仁川広域市の発行額が大きな比重を占めていることが分かる。

ソン・ジェホ国会議員が 2022 年 10 月に発表した資料によると、2022 年 8 月末基準で、17 の広域自治体の地域愛商品券の発行額は 20 兆 2,399 億ウォンに達し、加盟店数は 1,999 千カ所になっている(ソン・ジェホ、2022)。

表 2 地域別の地域愛商品券の発行実績(2021年)⁹

(単位：億ウォン)

地域	発行規模	国費による支援	国費割合	販売額	総販売額	国費支援対販売額の比率
ソウル	9,600	9,600	100.0%	1,265	10,865	88.4%
釜山	15,800	15,617	98.8%	381	15,998	97.6%
大邱	10,000	10,000	100.0%	430	10,430	95.9%
仁川	25,100	25,100	100.0%	10,710	35,810	70.1%
光州	11,400	10,881	95.4%	586	11,467	94.9%
大田	16,100	16,100	100.0%	4,322	20,422	78.8%
蔚山	4,800	4,800	100.0%	30	4,830	99.4%
世宗	3,000	3,000	100.0%	36	3,036	98.8%
京畿	37,831	37,742	99.8%	4,971	42,713	88.4%
江原	5,870	5,695	97.0%	1,418	7,113	80.1%
忠北	7,560	7,515	99.4%	1,441	8,956	83.9%
忠南	9,324	8,858	95.0%	4,112	12,970	68.3%
全北	12,868	12,750	99.1%	2,077	14,827	86.0%
全南	8,134	7,597	93.4%	2,128	9,725	78.1%
慶北	11,280	11,001	97.5%	1,355	12,356	89.0%
慶南	9,083	8,957	98.6%	1,222	10,179	88.0%
済州	4,250	3,986	93.8%	188	4,174	95.5%
合計	202,000	199,199	98.6%	36,672	35,871	84.5%

(資料)韓国行政安全部の内部資料を一部修正。

3) 地域愛商品券制度の成果に関する社会的議論

韓国政府は2022年9月に地域愛商品券への支援予算案を含めない「2023年度予算案(2023年1月1日～2023年12月31日)」を国会に提出した。しかし、国会は「2023年度予算案」を審査する過程で、地域愛商品券の支援予算3,525億ウォンを編成するに至った。

⁹ イ・ミンホ他(2023、p.19)を参照のこと。

このことと関連して、韓国国会予算政策処が 2023 年 1 月に発刊した「2023 年予算案の審議結果」によると、韓国行政安全部の地域愛商品券への支援事業は、国会行政安全委員会の予備審査の結果、地域愛商品券の発行による地域経済の活性化や地域小商工人の売上アップといった効果を考慮し、地域愛商品券への支援予算を 5,000 億ウォン増額することで議決した。本会議では、この点を考慮して 3,525 億ウォンを増額させることを決定した。つまり、地域愛商品券の発行が、地域経済の活性化や地域小商工人の売上アップに効果があることを国会が認めて合意に達したのである。

「地域愛商品券制度」に対するこうした肯定的な評価は、学術的研究や政策分析を通じて確認されている。地域愛商品券の発行事業について否定的な評価を下した韓国租税財政研究院の報告書¹⁰の分析方法や推論過程を検討したキム・ヨンチョル(2021:69)は、実証分析の結果の解釈を異にする余地は相当あり、地域愛商品券の発行が地域商圏の活性化に寄与しているとの分析結果を明らかにした。具体的には、韓国租税財政研究院による実証分析の結果でも、地域小商工人の売上アップ効果は一定程度認められており、今回の実証分析結果からは地域愛商品券が大型マートによる地域商圏への被害を救うことに一定程度寄与したことが示唆された。

一方で、パク・チャンギョ(2021)は、韓国租税財政研究院が 2011 年から 2018 年までのデータを用いて分析していることと関連して、次のように指摘している。地域愛商品券の発行自治体数と発行額は 2018 年 66 の自治体、3,714 億ウォンであったのに、2019 年には 177 の自治体、2 兆 3 千億ウォンへと大幅に増えている。特に 2019 年以降、地域愛商品券の発行が急速に増える中で、2010 年～2018 年の資料をもとに実証分析した結果は、今後の地域通貨政策を推進する上で有用ではないと指摘した。

また、地域愛商品券の発行事業の効果を実証的に分析し、今後の地域愛商品券政策の発展方向を模索するために行われたイ・ミンホ他(2023:67)の研究結果によると、地域愛商品券の発行は適用業種の売上増加、従事者数の増加、事業体数の増加などに肯定的な影響を与えていることがわかる。具体的には、該当する基礎自治体の 2014 年の GRDP 対比地域愛商品券の発行額比率が 1%ポイント増加した時に、有意水準 1%で 24 の適用業種で平均売上高は 8.33%増加したと推察された。そして、基礎自治体の地域愛商品券の発行額比率が 1%ポイント増加した時に、適用業種別平均従業員数が 2.10%増加し、業種別事業体数も

¹⁰ この報告書は2020年12月に発表されており、同年9月にイシューペーパーで細部内容が発表された。韓国統計庁ビッグデータセンターの企業登録部DB(2011-2018年)を用いて、地域愛商品券の発行が地域経済に及ぼす経済的効について実証分析した。分析の結果、地域愛商品券の導入が第1の政策目標である「地域経済の活性化」には寄与しなかったものの、第2の政策目標である「地域小商工人の保護」には地域内で大型マートの売上を小型マートに移転させる効果が見られた。そしてこのことは、在来市場で使用できる従来の「オンヌリ商品券」によっても達成できる効果だとしている。また、小商工人のうち、一部の業種(スーパー、食料品店)のみが地域愛商品券の恩恵を受けており、地域愛商品券の導入が地域小商工人の保護という意図に合致していると判断しかねないと指摘する(ソン・ギョンホ他、2020:6)。

1. 39%増加したと分析された。

さらに、地域愛商品券の発行による売上増大効果の業種別分析では、一般の教習学院を除いた全ての業種において、基礎自治体の地域愛商品券の発行額比率が増えるにつれて、業種別の売上増加が統計的に有利な結果となり、燃料小売業(477)、総合小売業(471)、食品料品及びタバコ小売業(742)での売上効果は、それぞれ 22.99%、21.86

%、11.71%と示され、最も高い効果が得られた。なお、地域愛商品券の発行額の比率の増加に伴う業種別従業員数増加の効果についても、燃料小売業、飲食料品及びタバコ小売業、総合小売業でそれぞれ 8.88%、13.26%、9.26%と示された。一方で、地域愛商品券の発行に伴う業種別の事業体数の変化をみると、燃料小売業、総合小売業、飲食料品及びタバコ小売業でそれぞれ 19.35%、6.16%、4.88%と示され、事業体数の増加効果が見られた(イ・ミンホ他, 2023:80)。

ただし、地域愛商品券の総売上高増加率による売上高の増加効果は、年間収入 50 億ウォンまたは 10 億ウォン以下の小規模企業の分析のみで有意な結果となり、発行額の比率が 1%ポイント増加した時に、それぞれ 4.78%、3.80%の売上増加が見られ、地域愛商品券の発行に伴う業種別の売上増加効果は、地域愛商品券の総供給額比率による業種別の売上高増加効果は、相対的に売上規模が大きい企業でより大きな効果を示すと把握された。2020 年 5 月から 2022 年 5 月までに発行された大田広域市の地域愛商品券である「オントン大田(テジョン)」による地域経済への影響について分析したヤン・ジュノ他の研究(2022)によると、「オントン大田」によるキュッシュバック効果はその翌月の「決済効果」として現れ、一般飲食店、病院、ガソリンスタンドなど特定の業種で決済金額の集中が見られた。より具体的には、「オントン大田」の「月別決済額」と「月別非農家就業者数」との相関をスピアマン(Spearman)の相関係数を用いて分析した結果、両者の間に強い正(+)の相関が見られており、かつ、「オントン大田」の「月別決済額」と「月別新規求職者数」との相関でも両者の間に強い正(+)の相関がある結果となった。つまり、「オントン大田」の発行は、地域経済の活性化や労働市場の活性化に寄与したのである。

上記で述べたように、先行研究の成果を踏まえると、「地域愛商品券制度」は、地域小商工人の売上アップや小商工人の事業体数及び従業員数の増加に肯定的な影響を与えていることが明らかになった。したがって、今後は、「地域愛商品券制度」の地域別の運営成果に対する分析を含め、より地域に根付いた制度として「地域愛商品券制度」が保持できる方向で研究が進められるべきである。

II 「地域愛商品券制度」の政治経済学的位置づけ

1. 「位階的な政策の妥協」として地域愛商品券制度支援の不安定性

1) 補完的制度、位階的な下位制度としての「地域愛商品券制度」の導入

地域通貨の主な導入目的は、前述したとおり、地域愛商品券制度は大型流通店舗など財閥大企業による地域小商工人の商圈の蚕食や、疲弊した地域経済の立て直しを図るための政治的妥協の産物である。こうした政治的な妥協は、韓国社会での政治主体の一員である小商工人連合団体、自治体の政治的発言力が韓国の主要政治勢力によって認められた結果である¹¹。そしてまた、主要政治勢力が地域小商工人を政治的支持基盤とするために彼らを包摂したものであるといえる。

さて、最近の韓国経済では、景気低迷の長期化や経済的不平等の深化など様々な課題に直面する中、経済的弱者である小商工人の経済的な困難や首都圏及び一部の大都市を除く地域における経済の疲弊は、政治的側面で代議民主主義システムの「政治的代表性」の危機¹²を招いている。つまり、多くの経済的弱者を代弁する政治過程への活動がかなり萎縮している。大企業資本による商圈の蚕食から地域小商工人の商権を守り、地域経済を活性化させるべきという小商工人及び自治体からの要求は、代議民主主義システムの「政治的代表性」の危機を判断する一つの尺度であった。そしてこうした代議民主主義システムの作動結果として、地域愛商品券制度が導入されたのである。

既に言及したとおり、「地域愛商品券制度」は、韓国経済が「共生経済」へ転換すべきだという主要政治勢力の間で生み出した妥協の結果である。換言すれば、韓国経済の資本主義的な成長志向のもとで行われた実践方案(共生)に対する政治的妥協があったことから、韓国経済の成長戦略に伴う「補完的な制度」¹³であり、かつ位階的な下位制度¹⁴と言える。

¹¹韓国社会において小商工人による政治的発言力が貫徹された例は、2007年以降、小商工人連合団体と民主労働党が展開した「クレジットカード加盟店の手数料引下げ運動」であった。これにより、クレジットカード加盟店手数料制度の見直しが行われた。

¹²チェ・ジャンジプは、社会で発生するすべての紛争や利益が政治的に表出し、組織化されていけば、重要な社会経済的葛藤または利益は政治競争の場で、利益集団や政党を介して表出し、選挙を通じて代表され、その結果として、政策が作られることになる。その場合、実際の政策は関連イシューをめぐり、利害関係者が競争で妥協した結果であると認識でき、こうした政治過程を指して勢力と葛藤間の多元的競争ないしは多元主義と定義している(チェ・チャンジプ、2012: 117-118)。こうした観点から「政治的代表性の危機」は、政治の「多元的競争ないしは多元主義」が正しく機能しない状態であると言える。

¹³補完的制度とは、政治的な仲裁を可能にする空間を拡大することで支配社会ブロック(Dominant Social Bloc: DSB)の形成に寄与する制度形態を指す。したがって、補完性は…社会グループの期待と政治的要求の両立を可能にし、DSBの形成と安定に寄与するかどうかで判断される(ソ・ファンジュ、2022:13)。

¹⁴「地域愛商品券制度」は「流通産業発展法」など、大企業資本の利潤追求行為を保障する制度と衝突しないように位階的な下位制度として位置づけられている。

他方で、地域愛商品券による政府の支援は、「地域愛商品券法」に基いた政府の制度的実践であり、経済的行為である。こうした政府の経済的行為と地域内の消費者による地域愛商品券の使用という消費支出の行為が結合され、小商工人の商権の保護を通じて地域経済の活性化に繋がったものと思われる。特に、コロナ禍が長期化するにつれ、経済的な困難に陥った小商工人の商権保護は経済的側面だけでなく、小商工人への社会的支援という社会的側面からもその必要性は認められるべきである。こうした観点から、「地域愛商品券制度」を媒介とした政府による地域愛商品券の支援行為は、サミュエル・ボウルス他が述べた「ミクロ経済的な規制者」¹⁵（サミュエル・ボウルス他、2009）としての役割を果たしている。

2) 地域愛商品券発行に対する政府支援経過

表3は、地域愛商品券の発行に対する政府の支援内容を整理したものである。下表に示すように、2020年の地域愛商品券法制定以降、国費による支援は大幅に増えており、2020年に比べて2021年にはコロナ禍の影響を勘案して2倍近くに増えた。しかし、依然としてコロナ禍の影響が続く中、地域愛商品券発行への政府の支援は2022年に入ってから前年の水準を大きく下回っている。

表3 地域愛商品券の発行に対する政府支援の内訳¹⁶

年度	支援内容	支援金	財源
2018	- 雇用危機地域10%割引費用支援（群山71億など）	100億ウォン	追加更正予算 60億, 予備費 40億
2019	- 2.3兆ウォンに対して発行額の4%支援	884億ウォン	予備費 533億, 特別交付金 351億
2020	- (本予算) 3兆ウォンに対して発行額の4%支援	1,113億ウォン	本予算 712億, 特別交付金 401億
	- 1次追加経済予算3兆ウォンに対して発行額の8%支援	2,400億ウォン	追加更正予算 2,400億
	- 3次追加経済予算3.6兆ウォンに対して発行額の8%支援	2,400億ウォン	追加更正予算 3,177億
	- 本予算の残余分1.9兆ウォンに対して4%追加支援	777億ウォン	
2021	- 15兆ウォン発行額の8%、6%の支援	1兆 2,522億ウォン	本予算 1兆522億, 追加予算 2,000億
2022	- 17.5兆ウォン発行額の4%支援 (*普通交付税不交付団体は2%支援)	8,053億ウォン	本予算 6,053億, 予算轉用(21) 1,000億, 追加予算 1,000億

(資料) 韓国行政安全部の報道資料。

¹⁵ サミュエル・ボウルスらは“ミクロ的規制者として政府は、どのような財やサービスを生産しているのか、どこで生産されるのかなどに影響を及ぼすために私的経済に影響力を行使する。政府は生産を促進するため、製品に対し補助金の支援を行うこともできる”としている(Samuel Boulds 他、2009:635)。

¹⁶ 韓国国会予算政策処(2023:532)を参照のこと。

3) 地域愛商品券の発行に対する政府支援の不安定性

2022年の政府による地域愛商品券発行への支援金は、前年の水準を大幅に下回っている。韓国国会予算政策処は、地域愛商品券発行の支援事業では、小商工人への支援の必要性及び自治体の財政負担を緩和するために、3,650億ウォン増額(2,403億ウォン→6,053億ウォン)となった(韓国国会予算政策処、2023:10)。このように政府は地域愛商品券の発行に対して支援縮小の立場を明確化している。

政府は、2021年8月27日に発表した「2022年予算案」の主要内容の中で、地域愛商品券6兆ウォン発行支援¹⁷を掲げており、2021年の15兆ウォン発行を支援したものと比べると、2022年の地域愛商品券発行の支援予算が大幅に減ったのである。政府は2022年には地域愛商品券発行への支援予算として2,403億ウォンを計上しており、この金額は前年度予算額(12,522億ウォン)の約19.2%に留まっている。

政府の地域愛商品券発行への大幅な予算削減については、小商工人連合団体が断食座り込みに突入し、市民団体らが政府の予算削減を大いに批判する記者会見を開くなどして抵抗を強めてきた。こうした社会的世論を反映し、国会は政府の地域愛商品券発行への支援予算案の審議を行い、当初予算編成時よりも3,650億ウォン増の6,053億ウォンに編成した。

当時の国家は、政府予算案の議決に至る審議過程で、“低迷した地域経済を回復させるためには、地域愛商品券の発行規模を拡大する必要がある、国費による支援予算を3,650億ウォン増額する”¹⁸と説明した。上記の議案に対する修正案は政府側の同意により最終的に確定された¹⁹。

2021年の秋に政府が提出した「2022年の予算案」の国会審議の過程で、社会的議論が高まったにもかかわらず、2022年と同じような議論が繰り返されている。現政府は、今回提出した2023年の予算案では地域愛商品券発行への支援予算を全く編成しなかった。このことと関連して、韓国企画財政部の予算室長は、2023年の予算案の発表時に、「地域愛商品券による効果がある特定地域に限られてきている」と説明した。

また、2022年9月21日、国会本会議における対政府質問で、チュ・ギョンホ経済副首相兼企画財政部長官は、「地域愛商品券は、基礎自治体ごとに様々な形で運営されており、その効果は基本的には該当する自治体に限っている事業」であるとし、「この事業を中央政府が国民の税金または債務により、その運営へ

¹⁷ 韓国企画財政部(2022, p.9)を参照のこと。

¹⁸ 韓国国会事務所(2021, p.2)を参照のこと。

¹⁹ 「大韓民国憲法第57条」では、“国会は政府の同意なしに政府が提出した支出予算の各項の金額を増やしたり、新たな費目を設けることができない”と規定されており、通常国会は予算案を審議・議決する過程で、予算案の修正案については政府側の同意を得る手続きを進めていくことになる。

の財源を配分することは事業の性格にも合わず、適切ではないもの」と答えた。結局のところ、2023年の地域愛商品券発行への政府の支援は、2022年予算案と同様に国会で新規予算を編成することが結論づけられた。

2022年12月24日、国会本会議での2023年予算案の審議・議決過程で、政府の予算案が修正され、国会予算決算特別委員会の委員長は、“低迷した地域経済を回復させるためには地域愛商品券の発行規模を8.8兆ウォンに拡大させ、国費による支援予算として3,525億ウォンを編成した”²⁰と言及した。それゆえに、国会における2023年の予算案の審議過程では、“政府は地域愛商品券発行事業が地域経済の活性化や小商工人の保護という趣旨に合わせて運営できるように使用先との調整を通じて執行すべきだ”という付加意見が加わった(韓国国会予算政策処、2023:531-532)。この点と関連し、韓国国会予算政策処は、“現在、全国の自治体を対象に地域愛商品券発行に対する政府の支援が行われている。2023年には地域愛商品券発行事業へ3,525億ウォンの予算が編成されたが、これは地域愛商品券の発行額の4%を支援する場合、8.8兆ウォン規模の商品券発行への政府の支援は可能な水準にある”と説明している(韓国国会予算政策処、2023)。

表4は、2021年から2023年まで地域愛商品券発行への政府予算の内訳を示したものである。それによると、2021年の秋以降、地域愛商品券の発行事業への政府支援の不安定性が増す中で、地域愛商品券の発行事業への政府の支援予算が大幅に減っていることがわかる。

.....表4 地域愛商品券の発行に対する政府支援(2021~2023年)

(単位: 億ウォン)

会計基金	事業名	2021年 決算	2022年予算 (A)	2023年予算 (B)	増減率(B-A)/A
国家均衡発展 特別会計	地域愛商品券 発行支援	13,522	7,053	3,525	△50.0

(注) 2022年の予算は第2回追加予算基準である。

(資料) 韓国行政安全部の報道資料。

このように地域愛商品券の発行事業に対する政府の予算編成は、政府からの予算の削減案の提出と国会での予算案修正(増額または新設)が繰り返されており、こうした様相は2024年の予算案の審議・議決過程で再現される可能性がある²²。

²⁰ 韓国国会事務所(2022、p.7)を参照のこと。

²¹ 韓国国会予算政策処(2023、p.531)を参照のこと。

²² 政府は今年も地域愛商品券発行事業への支援予算案を編成しないまま、2023年9月1日に国会で「2024年予算案」を提出したのである。

なぜ、こういう過程が繰り返されるのか。結局のところ、地域愛商品券の発行事業に対する政府予算の不安定性は、当初政治的妥協の産物であった「地域愛商品券制度」をめぐる亀裂が生じたことに起因する。具体的には、地域小商工人の商権の保護を通じて、地域経済の活性化という政策の目標に対する主要政治勢力の問題提起や異見の表出が政治的な亀裂(crack)を生んだのである。

2. 地域愛商品券発行事業への政府支援の不安定性に込められた政治経済学的意味

地域愛商品券は、大型流通店舗など大規模流通業者や域外に本社を置く事業体では使用することができない。こうした地域愛商品券の使用先の制限は、地域小商工人の商権の保護や資金の域外への流出防止を通じた地域経済の活性化という「地域愛商品券制度」本来の目的を達成するための実践策である。こうした「地域愛商品券制度」の目的とその実践策は大規模流通業者の利害関係と本質的に衝突している。

当初、複数の基礎自治体で条例により発行された地域愛商品券はその発行額がそれほど大きくなく、大規模流通業者との利害衝突はあまりなかった。その結果、主要政治勢力の間で「地域愛商品券制度」に対する政治的妥協にいたったのである。

しかし、「地域愛商品券制度」が法制化され、国や自治体の地域愛商品券発行への支援が法的根拠を持つようになり、状況が変わったのである。全国ほぼすべての自治体で地域愛商品券の発行事業が展開され、地域の消費者による地域愛商品券の決済額が大幅に増加した。その結果として、地域小商工人の売上増大による域外の大規模流通業者の売上低下につながり、卸・小売業など一部の産業では大規模流通業者に脅威要因として働いたと推論できる²³。

また、地域愛商品券の初期形態は、紙幣タイプが主流だったが、次第にカード式に変わりつつある。カード式の地域愛商品券は、決済時に小商工人のカード手数料負担の軽減措置をとっている²⁴。その結果、消費者がカード式の地域愛

²³ こうした蓋然性を確認するためには、地域愛商品券が全国的に広がり始めた2020年以降のデータに基づき、地域別、業種別の小商工人の売上高や地域別の地域愛商品券の業種別使用額との差分の差分法(Difference In Difference)、相関分析(Correlation Analysis)、回帰分析(Regression Analysis)などの計量分析を行う必要がある。しかし、現時点では、地域別、業種別の小商工人の売上データや地域愛商品券の業種別使用額など、データ確保の困難さで実証分析をすることが難しい状況である。

²⁴ 仁川広域市が発行する地域愛商品券である「Incheon Eum」の場合、加盟店の決済手数料は2022年基準で、年間売上高が3億ウォン以下の加盟店には0.5%、3億ウォン超～5億ウォン未満の加盟店は1%、5億ウォン超～10億ウォン未満の加盟店は1.1%となっており、2023年1月からは、年間売上高が5億ウォン以下の加盟店は0%、5億ウォン超～10億ウォンの加盟店は0.55%の決済手数料が適用されている(Incheon Eumホームページ参照)。加盟店への優遇手数料率は、売上高が3億ウォン以下の加盟店は0.5%、3億ウォン超～5億ウォン以下の加盟店は1.1%、5億ウォン超～10億ウォン以下の加盟店は1.25%、10億ウォン超～30億ウォン以下の加盟店は1.5%となっている(韓国金

商品券を使えば、小商工人はカード手数料の負担が軽減され、コスト削減の恩恵を受けることとなる。

一方で、カード式の地域愛商品券の使用が増えれば、クレジットカード会社の加盟店手数料の収入は減る構造になっている。つまり、カード式の地域愛商品券の使用の拡大は、国内大企業の資本で営むクレジットカード会社の加盟店手数料の収入を減らせるものと推論できる。²⁵

こうした推論は、Acemoglu&Robinsonが、“すべての社会構成員が同意する最良の制度や政策は存在せず、制度や政策の選択は、社会の内部の力分布によって決められることに着目し(ソ・ファンジュ、2022:4)、また、“異なる集団が異なる利害を持っており、葛藤が生じるしかない点、制度や政策が資源配分の有効な手段である点、またすべての集団を満足させることのできる政策は存在しないことから、いかなる政策はある集団に恩恵を与える反面、他の集団には同等の恩恵を受けられないといった点を認めている”。

“これらの政策がもたらす資源配分の偏りとそれに伴う葛藤は、政策の選択をめぐる政治的葛藤を招くことになる”(ソ・ファンジュ、2022)ということは、理論的主張の具体的な様相を示している。

以上の考察から、「地域愛商品券制度」導入の必要性への社会的認定と政治的妥協などにより導入されたが、その定着や拡散による「大企業の資本と地域小商工人との利害関係の衝突」が政治的な葛藤と亀裂を生み出し、その結果、地域愛商品券の発行事業への政府予算編成の不安定性が顕在化したのである。

おわりに：制度の安定化に向けた課題

1 「地域愛商品券制度」の安定化に向けた改革の基本方向

すでに述べたとおり、地域愛商品券の発行事業への政府支援の不安定性やその政治経済学的意味から「地域愛商品券制度」改革への示唆を導出できる。つまり、全国の小商工人たちと市民たちが政治的な発言力を高め、それをもとに主要政治勢力が「地域愛商品券制度」の安定化を図るために、「第2の政治的妥協」を生み出す必要がある。²⁶ なぜなら、2020年当時は、「地域愛商品券制度」

融委員会のホームページ)。

²⁵こうした推測を確認するために計量分析をする必要があるが、クレジットカード社の加盟店手数料収益に関する資料やカード型地域愛商品券の地域別使用額などデータ確保の困難さにより実証分析することが難しい状況である。

²⁶2010年代初頭、韓国政治においては「環境に優しい給食無償化政策」が最大の争点として浮上した。学生らへの給食提供は、普遍的な福祉の観点から無償で全面的に実施すべきであるという地域住民の世論が優勢な状況で、選別的無償給食を主張したオ・セフン、当時のソウル市長が主導

の法制化の必要性が高まったことから大規模流通資本による地域商権への侵害と、それに伴う地域経済の疲弊は依然として深刻な状況にあった。

また、「大韓民国憲法」第119条第1項の規定により、“国家は均衡した国民経済の成長及び安定と適正な所得分配を維持し、市場支配と経済力の乱用を防止し、経済主体間の調和を通じて、経済民主化への経済的規制と調整を行える”²⁷という、いわゆる経済民主化条項を実現するためには、市民生活の空間である地域に根付いて暮らす小商工人の利害関係を代弁する経済民主化を実現しなければならないからである。

主要政治勢力は、「地域愛商品券制度」の安定化のため、第2の政治的妥協を生み出す必要があり、一国の視点から経済成長と資源配分の効率性を目指す論理から抜け出さなければならない。経済的強者である大企業の資本だけが成長の果実を享受できるのではなく、経済的弱者である小商工人ともにその恩恵を存分に受けられるような成長が必要であろう。

施惠的な「トリクルダウン効果(Trickle-down Effect)」²⁸により地域経済全体が動くだけでなく、地域の経済主体である小商工人の活動によって生み出される「トリクルアップ効果(Trickle-up Effect)を通じて、地域の付加価値を好循環させる「地域循環型経済(Local Endogenous Development)」への移行を進めるべきである。

さらに、政府支援による受益者である小商工人たちと、地域社会への責任ある社会経済的な実践も必要となる。こうした観点から。「地域愛商品券制度」の安定化に向けての改革の基本方向は下記の2つである。一つは、経済の民主化の基盤を固めるための市民参加を強化することであり、もう一つは、地域経済の活性化のために小商工人及び自治体の主体的で能動的な実践策を講じることである。

2 「地域愛商品券制度」の安定化のための改革課題

ここで、「地域愛商品券制度」への改革課題としては以下の3つが挙げられる。

まず第1に地域愛商品券の発行事業への政府の予算編成過程においては、地域住民による経済活動に多大な影響を及ぼす「住民参加型予算制度」を導入し、地域住民や自治体、地方議会などの意見が反映されるようにすべきである。²⁹

した「給食無償化住民投票」の要求が地域住民の反対により投票が行われず、環境にやさしい給食無料化政策への政治的議論は解消され、現在は全国的に環境にやさしい給食無償化が実施されている。

²⁷ 韓国法制処国家法令政府センターホームページを参照のこと。

²⁸ 落水効果(Trickle-down Effect)は、富裕層や大企業の富が増大すれば、中小企業や低所得層にも富が滴り落ちるといふ経済理論をいう。

²⁹ 政府が2023年の予算案を国会に提出する過程で、小商工人連合団体はもちろんのこと、17の広域自治団体のうち、16近くの団体の長は地域愛商品券発行事業に対する政府の予算面での支援を求め

現行の「国家財政法」第 16 条では予算の編成と執行という予算の編成過程で、“政府は予算編成過程の透明性とその過程への国民参加を促すように努力すべきである”と規定しており、具体的な制度はまだ整っていない。政府の予算編成過程において「住民参加型予算制度」を導入することは、‘包容的な市民権と政治的平等の原則’（ソ・ヒョンス、2019:78）を実践することになる。ソ・ヒョンスは、‘包摂的かつ持続可能な民主主義’について、“議会が市民、特に社会的周辺部集団に近づくためにどれだけ努力したかに関する原則”（ソ・ヒョンス、2019）と説明している。

また、地域市民らの予算審議過程への参加は“代議制に内包されたエリート主義的な傾向を牽制し、…政策決定の受容性や政治過程の正当性を高める効果がある”（キム・ジュヒョン、ソ・ヒョンス、2023:16）。こうすることで、地域愛商品券発行への政府の予算編成の安定性が高まる。政府による予算案が国会で審議・議決される制度的現実を考慮すると、国会レベルで「住民参加型予算制度」の導入を積極的に検討する必要がある。

第 2 に、「地域愛商品券制度」のもとでその恩恵を大いに受けた小商工人や地域住民らの自発的な活動により、小商工人の商圏を守りながら地域経済の活性化に主体的に参加できる方を模索する必要がある。そしてそのためには、業種別、異業種間で「小商工人協同組合」を組織化したり、消費者を組織化するなど、‘社会的所有権(Social Ownership)’³⁰の形態で自発的基金の造成や公共的な活用を通じて「地域愛商品券制度」の持続性の確保に貢献するよう、小商工人や地域市民らに積極的な参加を呼びかけていく。こうした地域小商工人の自助努力は、政府の支援規模や内容に対する政策調整の可能性を高め、地域愛商品券の発行への政府の予算編成をめぐっての政治的な葛藤を軽減させる効果があるだろう。

第 3 に、「地域愛商品券制度」を通じて、地域経済の活性化により実質的に寄与できるようにし、制度自体の基盤を強化していくことが重要である。なぜならば、地域愛商品券のような“地域通貨は、その使用可能地域が特定の地域に限定されており、貨幣の域内流通を通じて循環型経済の実現(地産地消、自給率の向上、内生的な物質循環など)につながり、その結果、地域経済の活性化や地域コミュニティの活性化に寄与する政策的、市民の実践的な対応として評価されている”からである(イ・ジヨムスン&梁・ジュンホ、2020:141-142)。

こうした脈絡から、地域愛商品券の流通を地域の生産者と消費者だけでなく、生産者と生産者、生産者と自治体間での取引にも拡大させる必要がある。地域

てきたが、政府はこうした意見を無視して予算の中で地域愛商品券発行事業項目自体を削除したのである。

³⁰ 米国の社会学者であるエリック・オリン・ライト(Erik Olin Wright)によると、“生産手段の社会的所有権は、所得を生む財産が社会のすべての人々に共同で所有されることを意味する。したがって、すべての人々はこの生産手段の使用から生じる純所得に対して集合的な権利とその所得を生み出す財産を処分する集合的権利を有する”としている(エリック・オリン・ライト、2012:173)。

愛商品券の取引範囲の拡大は、最終財だけでなく、中間財の生産と消費、地域愛商品券による地方税の納付など地域愛商品券の使用拡大や2次・3次流通を通じて、地域循環型経済の実現に寄与し”、「地域愛商品券制度」の制度的立地を強化することができる(パク・チャンギユ、2023:127)。

これまで述べてきたように、「地域愛商品券制度」の安定化に向けた改革は、小商工人や地域市民らが政治的に力を増し、小商工人や地域社会が経済民主化の政治過程の中で主な政治勢力として責任感が発揮された時に制度化されるのである。これらの一連の制度化により、小商工人や地域市民らの政治的な発言力は高まっていく。つまり、制度や地域住民の経済的行為が相互作用を通じて、「地域愛商品券制度」を再び安定化させ、地域小商工人の商権保護を通じての地域経済の活性化が図られる。

【参考文献】

- イ・ドンジュ(2019)「中小商人事業者政策の変化とその課題」、『第5回労会賛美フォーラム資料集』、pp.5-17。
- イ・ミンホ他(2023)『地域愛商品券政策の効果分析及び発展方向』、韓国行政研究院。
- イ・ジヨムスン、ヤン・ジュンホ(2020)「地域通貨の意義とその活性化方案に関する研究」、『東北アジア経済研究』、第32巻第2号、pp.141-187。韓国国会行政安全委員会(2018)『地域愛商品券利用活性化に関する法律案検討報告書』。
- エリック・オリン・ライト(2012)『リアル・ユートピア』。韓国国会事務所(2022)『第401回国会本会議の議事録第3号』(2022.12.24日)。
- 韓国国会予算政策処(2023)『2023年度予算案審議結果』。
- _____ (2023)『2023大韓民国財政』。
- _____ (2023)『2022会計年度委員会別決算・行政安全委員会』。
- キム・ビョンジョ(2022)「韓国の地域通貨政策の現段階とその展望」、『2022韓国地域通貨フォーラム資料集：地域通貨と地域共同体』、pp.23-37。
- キム・ヨン Chol(2021)「地域通貨導入の地域経済への影響に関する研究：学術的評価と点検」、『韓国経済研究』、第39巻第3号、pp.67-94。
- キム・ジュヒョン、ソ・ヒョンス(2023)「民主的革新の政治理論：ダイナミックな民主主義に向けて」、『韓国政治学会報』、第57集第1号、pp.7-32。
- サミュエル・ボウルス他(2009)『資本主義を理解する』、チェ・ジョンギユ、チェ・ミンシク、イ・カングク移転、フマニタス。
- シン・ガウォン、ファン・フィウク(2023)「自治体による地域愛商品券の発行規模の決定要因に関する研究：制度的同型化を中心に」、『地方政府研究』、

- 第 27 卷第 1 号、pp. 39-57。
- シン・キドン他(2017)『広域ショッピング施設の商圈特性と地域的影響』、京畿研究院。ソン・ジェホ(2022)『全国 17 の広域自治体の地域通貨使用額は最近 5 年間で 62 兆ウォン、地域通貨の国費予算削減の名分はありますか?』(ニュース N 済州, 2022. 10. 13 日)。
- ソ・ヒヨンス(2019)『フィンランドの議会、市民、民主主義-開かれた、包容的議会—市民関係に向けて』、空白本屋。
- ソ・ファンジュ(2019)「経済と政治の相互作用の新たな探索：調節理論と制度政治経済学を中心に」、『2019 韓国社会経済学会秋定期学術大会資料集』、pp. 159-175。
- _____ (2022)「経済学におけるパワーの再発見：経済と政治の相互作用に関する新しい調査」、『秩序経済ジャーナル』、第 25 卷第 3 号、pp. 1-25。
- ソン・ギョンホ、イ、ファンウン(2020)、『地域通貨の導入が地域経済に及ぼす影響』、韓国租税財政研究院。
- チェ・ジャンジプ(2012)『労働のない民主主義の人的傷』、ポリテイア。パク・チャンギョ(2021)『地域通貨の導入が地域経済に及ぼす影響』に対する批判的検討』、韓国租税財政研究院。
- (2023)『韓国資本主義の地域不均等発展に関する政治経済学的研究』、博士学位論文。アダム・シェボルスキー(1999)『資本主義社会の国家と経済』、拍動・イ・ジョンソン移転、一神社。
- ヤン・ジュンホ他(2022)『消費活性化策の‘オントン大田’の発展方案研究』、仁川大学校ポスト産業社会研究所。

中央大学経済研究所
(INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH, CHUO UNIVERSITY)
代表者 林 光洋 (Director: Mitsuhiro Hayashi)
〒192-0393 東京都八王子市東中野 742-1
(742-1 Higashi-nakano, Hachioji, Tokyo 192-0393 JAPAN)
TEL: 042-674-3271 +81 42 674 3271
FAX: 042-674-3278 +81 42 674 3278
E-mail: keizaiken-grp@g.chuo-u.ac.jp
URL: <https://www.chuo-u.ac.jp/research/institutes/economic/>
