



Title	政治資金研究の動向（一）：献金と支出はどのように代表と競争に影響するのか
Author(s)	出口，航
Citation	阪大法学. 2022, 71(5), p. 247-281
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87397
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

政治資金研究の動向（一）

—— 献金と支出はどのように代表と競争に影響するのか

出 口 航

- 一 はじめに
- 二 二つの着眼…制度とアクター
- 三 制度論…どのような制度が、どのような効果をもつのか
- 四 献金の動機とパターン…なぜ、どのように、誰が献金するのか
- 五 議員…どのように資金を集め、なぜ支出するのか（以上、本号）
- 六 政党組織…議員を統制できるか
- 七 国内の研究動向
- 八 残された課題と含意

一 はじめに

政治的発言 (political voice) が平等に扱われるかは、代議制民主主義にとって重要な課題である。発言の手段である資金は偏在しており、資金を持つ特定集団の利益は過剰に代表される (Scholzman et al. 2018)。また選

挙に着目すると候補者間の資金が均一でないとき、潤沢な選挙資金を持つ議員や政党が勝利し選挙結果に歪みが生じる懸念がある。

ここで生じる問いは、政治資金と政治資金制度は、政治代表と選挙競争にどのような影響を与えるのかである。本稿は比較研究とアメリカなどの地域研究のいずれも視野に収めつつ、政治資金をめぐる実証研究の発展過程を整理し、残された課題と日本政治研究への含意を検討する。

政治資金研究は、政治代表や選挙競争に新たな視点をもたらす点で意義がある。政治代表の観点からすれば、選挙区民と議員からなる代表関係以外にも、献金者と議員の関係について検討する必要がある (Mansbridge 2003)。選挙競争の観点からは、政党システムの規定因として選挙制度や社会的亀裂のみではなく、政治資金制度も検討する余地が残されている。

先行研究の到達点をまとめると、制度、献金、支出といった個別の局面ごとに研究が蓄積されているものの、やや交流を欠いたまま発展している。個々の研究群はそれぞれ異なる関心から出発しており、十分に相互参照されているとはいえない (富崎 二〇一五)。その結果、政治資金規制が政治代表と選挙競争に与える影響は部分的には論じられているものの、体系的にその因果メカニズムが論証されているかには疑問が残る。

そのため、政治献金や制度が政党組織にどのような影響を与えるか包括的に検討されるべきである。政党は政治代表と選挙競争の要諦をなすが、政治資金研究での分析関心は制度と議員や献金者に傾注しており、政党組織への分析は限定的である。

本稿の構成は次のとおりである。次節では、政治資金や制度研究における着眼点を提示し、その関係性を整理する。三節では、多国間比較を中心とした制度論の展開を検討する。四節以降ではアクターごとに先行研究を整理す

る。四節では政治参加や組織化の主体である献金者、五節では選挙に臨み、立法活動に勤しむ議員、六節では議員間の意見を調整し、利益を集約する政党について個別の研究を検討する。七節は国内の政治資金研究の状況を確認した上で、八節では残された課題を示し、国内研究への応用の可能性を提示する。

二 二つの着眼・制度とアクター

本節は、個々の研究内容を検討する前に、研究群の特徴を大きく捉え、それらの関係を示す。

政治資金研究は、制度とアクターのどちらに着目するかによって、大きく二つの研究群に分類できる。制度に着目する研究群は、政治資金制度の類型化や政党システム、政策への効果を検討している。他方、アクターに着目する研究群は局面の違いに応じて、献金研究と支出研究の系譜に分類できる。つまり、政治資金研究は制度とアクターのいずれに着目するかによって大別でき、その下位領域として制度論、献金研究、支出研究が存在している⁽¹⁾。次に二つの研究群の特徴と違いを確認する。

第一に、制度に着目する研究として制度論がある。国や地方政府の政治資金制度を分析対象として、包括的に制度の多様性やその帰結を論じる研究系譜である（例えば Scarrow 2007; Norris and Abel van Es eds. 2016）。一九六〇年代以降に本格的な比較研究が始まり、例えば世界政治学会 (International Political Science Association; IPSA) ではアーノルド・ハイデンハイマーとリチャード・ローズらが研究グループ⁽²⁾を結成した。九〇年代以降に国際的な政治資金制度のデータセットが蓄積され、量的、質的研究を視野に収めた形で制度の類型化や帰結が論じられている。

この研究群の特徴は、包括的な制度の把握とマクロレベルへの影響を考究する点にある。政治資金制度を個別の

規制内容（例えば議員支出額や団体献金額の規制）に還元せず、制度の全容を捉えようとする。また制度帰結を論じる際には、個々の議員や有権者の行動変容ではなく、政党システムや政策に関心をもつ傾向にある。つまり制度論はマクロレベルの分析視点を基礎としており、制度全体の理解を目指しているといえる。

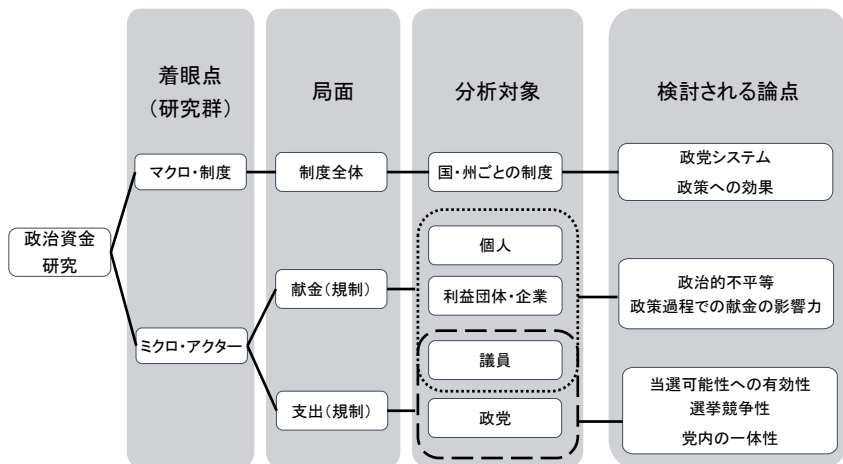
第二に、アクターの動機や行動に着目した議論がある。特徴は議員、政党、献金者などを分析対象とする点で、ミクロレベルの視点を基礎としている。そのため、実証研究は一国内でのサーベイや行動データを用いて発展してきた。また制度の扱いも制度論とは異なり、献金規制や支出規制といった個別の制度が、アクターの行動に影響するのかに関心がある。この研究群はアクターの違いに応じて、さらに献金研究と支出研究に細分化される（Stratmann 2019）。

献金（campaign contribution）⁽³⁾ 研究では、献金者の動機や行動、議員の代表行動や資金調達方法などを扱う。政策過程研究では、大企業や利益団体といった少数者利益が政策過程に過剰表出されるかが問われ、政治資源として資金には関心もたれてきた（Schattschneider 1960=1972; 恒川 一九九六）。また、アメリカ政治の文脈では二〇〇〇年以降、個人献金（individual contribution）の存在感が指摘され、分析対象に組み込まれてきた。

この背景から、献金研究は代表の不平等（unequal representation）や政治的平等といった概念に関連して論じられる（Sunstein 1994; Scholzman et al. 2018: 12-13）。例えば中位投票者の利益ではなく、政治献金によって部分利益が代表過程に影響するかに関心もたれている。そのため不平等は正の手段として政治資金制度が取り上げられ（Ciliens 2012; Scholzman et al. 2012: 546-552）、アクターの分析と並行して献金規制の効果検証が進められてきた。

支出（campaign expenditure）研究は、特に候補者の支出と得票の関係を検討する。一九七〇年代のゲイリー・

図一 二つの研究群の関係



（出典）筆者作成

ジェイコブソンの研究 (Jacobson 1978) をはじめ、候補者の選挙運動研究の一環として発展している (Jacobson 2015; Zittel 2020)。また支出規制が候補者間での競争性を高めるかどうかを検討されているものの、合意には至っていない (Fourniaies 2021)。

支出研究の対象は候補者のみに限定されず、政党の執行部、支部、派閥などといった政党組織も含まれる。例えば党内の資金配分はなぜ行われるのかといった点などが論じられる。また党内の議員に着目して、候補者が政党から独立して資金を獲得している場合に、政党の一体性が弛緩するのか検討されている。つまり、政党組織研究上の関心から党執行部の資金配分と議員の資金源の両面から研究が進められている。

図一は、研究群の関係を整理したものである。政治資金研究は着目に応じてマクロレベルの研究群とミクロレベルの研究群に大別できる（着眼点）。前者には制度論が、後者には献金研究や支出研究が含まれる（局面）。個々の研究領域では想定される構成要素が異なる（分析対象）。制度論は主に各国や地方の制度を対象とする。献金研究は個人や利益団体、

企業などの献金者や議員を、支出研究は議員や政党を分析する。制度論、献金研究、支出研究ごとに、取り扱われる論点や背景が異なる（検討される論点）。

三 制度論…どのような制度が、どのような効果をもつのか

政治資金研究の中でも、制度論は国際比較の文脈で発展してきた。比較研究の初期段階では、政党の収入源や支出の程度を量的に把握する試みがなされた (Heidenheimer 1963)。しかし国際比較に耐える制度データが十分に蓄積されておらず、各国の事例分析が主であった (例えば Alexander and Shiratori eds. 1994=1995)。国内でも、集計データと各国の制度紹介によって比較検討し、国ごとに規制の強度や政治資金の規模が異なることが指摘されている (富崎 一九九六、明治大学政治資金研究会編 一九九八)。

二〇〇〇年代以降には、様々な国際機関が多国間比較を含む報告書を公表している。二〇〇〇年までは各国で汚職やスキャンダルが露見したことを背景 (Pinto-Duschinsky 2002) に、国際機関が中心となり腐敗防止規範の国際標準化に向けて検討が進められた (山田 二〇一五)。例えば、二〇〇三年に国連腐敗防止条約 (United Nations Convention against Corruption) が制定されている。また汚職以外にも、自由で公正な選挙、効率的なガバナンス、民主主義などの観点 (Ohman 2013) から望ましい制度像が検討されるようになった。報告書の例には OECD (2016)、欧州議会 (van Biezen 2003)、民主主義・選挙支援国際研究所 (International Institute for Democracy and Electoral Assistance: IIDEA) (Ohman 2012)、国際選挙システム財団 (International Foundation for Electoral Systems: IFEAS) (Ohman 2013) がある。

この背景の下、国際比較可能な制度データが構築されたことで定量的な制度研究が進展した。例えば、IIDEA

は二〇二一年時点で二〇〇三年から二〇二〇年までの一八〇ヶ国に及ぶ制度情報を公開している。そのため、定量、定性を問わず制度の多様性や効果について検討することが可能になった。

以下では、個別の制度論研究の内容を確認する。一項では政治資金制度を構成する要素とその多様性を確認する。次いで二項では、政治資金制度の類型が政治代表にどのような影響を与えるのかを検討する。

1 政治資金制度の内容と類型化

はじめに、政治資金制度の構成要素について確認する。ピッパ・ノリスらは、IDEAの政治資金制度のデータでの区分を参照して、次の四項目を政治資金制度の構成要素として挙げている (Norris and Abel van Es 2016)。

第一に、献金規制 (contribution limits) は献金額の上限、献金の主体、対象の範囲などを定める制度である。

第二に、支出規制 (spending limits) は政党や候補者が平時や選挙期間に支出できる上限額、また項目毎の支出上限などを定める制度である。第三に、情報公開 (disclosure requirements) は透明性を高めるため、議員、政党、献金者などの収支状況を公開する制度を指す。第四に、公的助成 (public subsidies) は政党や候補者に対する直接的な資金給付や、間接的な減税措置や政見放送枠の設定などを含む。

また、献金規制と支出規制に特段の区別を設けない場合もある。イングリッド・ファン・ビーゼンは、献金と支出への規制 (regulation) 、透明性 (transparency) 、助成 (subsidization) から政治資金制度を類型化している (van Biezen 2010)。またアメリカ政治の文脈では、クリストファー・ウィトコは情報公開、支出規制と公的助成、献金規制の三側面から、規制の程度を計測している (Witko 2005)。この整理は、政治資金制度の改革過程を捉える目的で国際比較にも援用されている (Boatright 2015)。少なくとも比較研究上では、政治資金制度は献金規制、

支出規制、情報公開、公的助成から構成されるという共通認識が形成されているといえる。

次に、先行研究はこれらの要素をどのように整理し、類型化してきたのだろうか。一つの見解は、政治資金制度全体の規制度合を評価するものである。ノリスとアベル・ファン・エスは、規制の強さを「自由市場政策」的か「国家管理政策」的かの一次元上で評価する (Norris and Abel van Es 2016)。つまり規制の強弱を、国家が政党や議員に介入する手段をどの程度持つかという点から捉えている。例えば、情報公開の程度が高く、献金規制、支出規制が厳しく公的助成がある場合、国家管理政策的な政治資金制度だと評価される。またIDEAの政治資金の制度データをベイズ因子分析にかけて得点化することで、実証的に国ごとに規制度合が異なることを指摘している。

一次元的な制度の理解を超え、制度の内容を加味して制度の多様性を把握する試みもなされている (例えば Casas-Zamora 2005)。孫斉庸は、公的助成制度を除く全般的な規制度合と企業・団体献金への規制の有無から分類を試みている。分析からは、全般的な規制も弱く、企業団体献金に容認的な「自由放任型」、企業団体献金を認めつつも、全般的な規制の程度が強い「規制された民間許容型」、全般的な規制も企業団体への規制も強い「民間排除型」の三類型が提示されている (孫二〇一三)。他にもデビット・L. ウィルツらは政党への規制に着目して、多くの国が三類型に該当すると指摘している。政党の収入規制が弱く透明性が高い「市場本位レジーム」、収入規制が強く透明性が高い「公共事業レジーム」、収入規制が強く透明性も低い「非規制レジーム」である (Wilse et al. 2019)。

これらの類型をもとにすると、日本の政治資金制度は「規制された民間許容型」であり、政党への規制は「公共事業レジーム」寄りの平均的な位置である。また、制度の内容で見ると、透明性と助成の程度が高く、規制が中程度であると分類されている (van Biezen 2010)。つまり二〇〇〇年代以降の日本の政治資金制度は、国際比較で見

ると全体的に規制や情報公開制度が整備されているが、献金規制は中程度ないし緩やかなものだと考えられる。

2 政治資金制度のマクロレベルの効果⁽⁴⁾

次にマクロレベルでの制度帰結として政党システムや政策への影響を検討する。⁽⁵⁾ 先行研究は政治資金制度を類型化した上で、各国の制度配置が多様であることを指摘していた。そこで、制度設計の違いが代表される利益の違いを生むかどうかを検討する。

政党システムへの影響

はじめに政党システムへの効果を確認する。先行研究の結果を先取りすると、小政党が資金を得やすい制度設計であるほど、有効政党数が増加する傾向にある。カルテル政党論は、既成政党が国家から政党助成を受けることで、新規政党の参入が阻害され、政党間競争が抑制されると予測している (Katz and Mair 1995)。また助成制度のみではなく、政治資金制度も国家、政党、市民社会間を関係づける要素と捉えられている (van Biezen and Koopckx 2007)。

さらに新規政党の参入を促進する条件として政治資金制度が検討されている。ジョシア・D・ポッターとマルギト・タビッツは、政治資金制度が有効政党数に与える影響を多国間比較から検討した (Potter and Tavits 2015)。彼らは大政党と小政党とで選挙資源への到達の容易さが異なる程度を、「資金平等性 (fund parity)」として定義している。資金平等性は、①政党への量的献金規制の有無、②特定の選挙期間における政党の支出規制の有無、③政見放送の時間配分の基準、④公的助成の政党への配分の基準から操作化される。例えば、政党への個人献金や政

党の支出が制限され、政見放送枠や公的助成が平等に配分されるのであれば、資金平等性は高い。分析結果によると、資金平等性が高い国ほど、有効政党数が多い傾向にあり、小政党でも選挙資源の確保が容易な制度配置の下では、新規参入が容易になる。

興味深いのは、選挙制度から予測される逸脱事例に説明を与えられる点である。例えば、スイスの下院である国民議会は平均八から九人程度の選挙区定数をとる比例代表制だが、実際の有効政党数は $M+1$ を下回る。ポッターたちは、資金平等性が低い制度設計が起こした現象だと説明している (Potter and Tavis 2015)。

ヨーロッパに分析対象を絞った研究は、資金平等性の有効政党数への効果は民主化が遅れた国で大きいと指摘している。これらの国では新規政党にとって資金調達の経路が少ないため、政治資金制度の効果が大きい (Rashko, va and Su 2020)。また、エリック・ブースとジョセフ・ロビンスは、政党システムの制度化 (party system institutionalization) が遅れた東欧を対象に、政治資金制度の効果を検討している。分析結果によると、政党助成金がなく、献金規制が厳しい場合、新規参入政党にとって資金を得る手立てがなくなるため、有効政党数は低下する (Booth and Robins 2010)。

以上の政治資金制度研究は、政党システム研究に新たな視点を提示する。主に選挙制度や社会的亀裂を原因として政党システムが説明されてきた (岩崎 二〇二〇) のに対して、政治資金制度研究もカルテル政党論を背景に政党間競争に与える影響を分析している。政治献金など既成政党の収入を低下させる場合、小政党や潜在的な候補者群にとって議会への参入はより現実的な選択肢になる。そのため、政治資金制度は政党数に影響すると予測され、政党システム研究の文脈でも検討すべき課題として残されている。

政策への影響

次に政策への効果を検討する。政策は政治システムの最終的な成果物であり、誰の意見が政策に反映されるのかは政治代表を論じる上で重要である。この研究は民意と政策の關係に着目した代表研究（大村 二〇一一）と問題意識を共有しており、政治的不平等やバイアスのかかった代表などの論点から議論される。例えば、マーティン・ジャイレンスは、福祉政策領域を除いて政府が政策変更に富裕層の政策選好を反映することを指摘し、その是正策として政治資金制度の改革を挙げている（Gilens 2012）。

実証例として政治資金制度が誰の利益を反映した財政支出を促すかに関する研究がある。アメリカで州ごとに政治資金制度が異なることを利用して、規制が厳しい州では予算に占める公共福祉支出割合が高いことが確認されている。規制強化が企業などからの収入割合を低下させ、労働者階級出身議員の参入障壁を下げる点が指摘されている（Flavin 2015）。

他方で、政治資金制度が政策変化に影響すること否定的な研究も存在する。デヴィン・コーギーとクリストフアー・ウォーショーは、一九三六年から二〇一四年までのアメリカの州ごとの政策変化を分析しているが、各州の献金規制は影響を与えとはいえなかった（Caughey and Warshaw 2018）。ただし、政治資金制度の政策への効果は、未だ研究蓄積が少なく、更なる実証研究が望まれる。

3 小括

本節では、政治資金制度の類型化とその効果を紹介した。政治資金制度は四つの下位制度から成り立ち、各国の制度配置の状況も多様である。また政党システムと政策という異なる帰結に着目した研究を紹介した。前者はカル

テル政党、後者は政治的不平等という異なる研究関心から発展してきた。そのため十分に相互参照されてきたとは言えず、政治資金制度、政党システム、政策がどのような関係にあるのかが未だ不明瞭である。ただし個々の研究では、政党間競争の平等さや民意と政策の関係を論じており、代表過程の一側面を扱っているといえる。そこで政治代表に関連して、制度論の課題には次の二点が挙げられる。

第一に、政治資金制度が政策に影響を及ぼすのかについて、政治代表の各過程ごとに研究を蓄積することである。具体的には、献金を通じた参加や組織化、選挙、政党による利益集約、議会での課題設定や政策形成などの利益表出といった異なる過程が想定できる。制度論では、制度全体の効果を推定しようとするあまり、個々の制度内容がもつ効果を捨象している。例えば、献金を通じた参加と選挙を比べると、適用される制度（献金規制か支出規制か）も、着目すべきアクター（献金者か議員か）も異なる。各過程でのアクターや制度内容を理解することで、制度と政策の間に存在しうるメカニズムをより正確に把握できる。

第二に、政党間の政策距離への制度的効果が考慮されていない点である。政党システムは、政党数だけではなく政党間の政策距離も包含する概念である (Sartori 1976=1992)。献金者が有権者と異なる選好を持つならば、議員や政党が資金調達のために政策位置を調整し、政党間の政策距離も変化するかもしれない。そのため、制度が政党間の政策距離を拡大させるのか、収斂させるのかは検討の余地がある。

次節以降、マクロな制度論からミクロなアクター研究に視線を移す。具体的には、献金者、議員、政党組織に関する実証研究を取り上げ、またアクターの動機や制度制約下での行動についても論じる。

四 献金の動機とパターン…なぜ、どのように、誰が献金するのか

献金者は、有権者と議員間で想定される代表関係に影響するアクターである。具体的には、企業、利益団体、PAC⁽⁶⁾（政治活動委員会；political action committee）と個人が含まれる。例えば、献金者が中位有権者と比べて高所得、高学歴な男性なら、代表される利益にはバイアスが生じる（Francia et al. 2003: 18-19）。他方で、過小代表されてきた層が頻繁に献金するなら、代表の質を改善するかもしれない。そこで本節では、なぜ、どのように、誰が献金するのかについて検討する。

加えて、献金が有権者と議員の代表関係に影響するかも検討する。もし議員や政党が献金者の行動を考慮するならば、有権者と議員の選挙を通じた代表関係は弱まり、特定の層（例えば経済エリート、マイノリティ）の利益が表出されることを促す。献金者の存在は有権者と議員間のみを想定する代表観を修正し、より複雑な政治代表を捉える上で検討の余地がある。

ところで献金研究の発展は政治資金データの情報公開に負うところが大きいの。例えばアメリカでは連邦選挙委員会（Federal Election Commission: FEC）が、インターネット上で候補者や政党、PAC、個人の献金記録などを公開している。そのため大規模データから献金行動の実証研究が進められており、以下ではアメリカでの地域研究を中心に取り上げる⁽⁷⁾。

献金者の動機、パターン、有権者との違いに関して、一項で利益団体、企業、PAC、二項で個人献金者について先行研究を整理する。三項では献金規制という制約下での献金者の行動とその帰結を検討する。四項では献金研究を整理し、今後の研究展望を述べる。

1 利益団体、企業、PAC

① 献金の動機

なぜ利益団体や企業は献金するのか。アメリカでは利益団体や企業が直接献金できないため、PACの分析を通じて献金動機や戦略性の理解が深められている。PAC研究では、献金する理由として二点が指摘されている。

第一に、政策に対する影響力の獲得である。例えば、農業生産者団体であれば、農作物の価格競争を抑え、安定価格による供給を行う法制度を維持させるべく献金する。つまり団体は立法による「物理的な利益 (material benefit)」を獲得するため投資的に献金する (La Raja and Schaffner 2015; Ansolabehere et al. 2003)。

ただし、献金が即座に立法内容に結びつくと考えるのは短絡的である。議員の買収は違法行為であり、観測が難しいという問題がある (Powell and Grimmer 2016)。そのため献金と立法行動の交換関係は即座に成立せず、PAC研究では政治的影響力の前提条件を探索するようになった。

第二に、政策形成者に対する接触 (access) 機会の獲得である。接触という表現には様々な要素が含まれる (Austen-Smith 1995) が、ここでは単にアクターが政策決定者と意見交換するために接触できることを指す (Berry and Wilcox 2018: 123-124; Kalla and Broockman 2016)。PACやビジネス団体は、イデオロギーではなく接触機会を追求することから、接触志向 (access-oriented) と呼ばれる (Barber 2016a; Powell and Grimmer 2016; Foumaies and Hall 2018)。

接触は、献金者が議員行動に影響を与えるための前提条件である (Berry and Wilcox 2018: 123)。献金者は、議員の意思決定 (例えば点呼投票) ではなく、議会での課題設定に働きかける。例えば、農業生産者団体は、接触を通じて情報を提供し、自身に関係のある課題を設定するように議員を促す (Hall and Wayman 1990; Foumaies

2018)。この例は、献金動機が団体の興味がある個別的分野（例えば農業政策）に限定されていることを示唆する。では献金者が政策への影響を意図して献金するにしても、実際に政策内容の変化に結びつくのだろうか。まず、議員の認知から献金の効果が確認できる。リンダ・W. パウエルは、州議会議員を対象にサーベイを行い、献金の法案への影響認知を分析した。⁽⁸⁾ 個人レベルでは資金調達にかける時間が長く、出世の野心が強い議員ほど献金が法案に与える影響を認める傾向にあった (Powell 2012)。次に、特定領域の政策帰結でも献金の効果が見られる。例えば献金が、通信領域での新規参入業者が支払うべき金額 (De Figueiredo and Edwards 2007) や株価 (Cooper et al. 2010) に影響する例が挙げられる。

ただし、次の二点について留意が必要である。第一に、これらの研究はビジネス団体や企業を念頭に置いている。イデオロギーや党派性をより重視する団体やPACも存在し、その目的に応じて異なる献金行動をする可能性がある (Brunell 2005)。例えば、不動産業界団体を母体とするPACと女性の中絶における自己決定権獲得を目的とするエミリーズ・リストでは志向性が異なると想定できる。

第二に、利益団体にとって政治献金は政治資源の一つに過ぎない。利益団体のサーベイ調査からは、政策変更の成功認知と支出額は無相関であることが指摘されている (Baumgartner et al. 2009)。また、利益団体の資金保有量そのものは、ロビー活動の成功認知に有意に影響を与えていない (McKay 2012)。そのため今後の課題は、献金が政策に影響するならば、どのような条件で献金を介して議員に接触し、影響を与えるのかというメカニズムを説明することである。

② 献金のパターン

では、献金者が個別的政策への影響を意図するとき、候補者の何を判断基準に献金するのであるか。第一に、候補者の権限である。具体的には、献金者が関心を持つ政策領域に関係する役職や、党内での権限の強さ、与党議員や現職議員であるかどうかが重要なシグナルであろう。第二に、政策に関する専門知識である。

また献金者の志向が一義的でないことを想定するならば、権限や政策を重視する程度は団体の種類によって異なる。例えば、政策受益団体と比べ、市民団体はイデオロギーを重要視するかもしれない。そのため、先行研究はどのような団体が党派性を重視して献金しているのかも検討している。

以上を踏まえて、団体が献金するとき、役職、現職、専門性、党派性が、献金者へのシグナルの機能を果たすことを説明する。

役職

一つ目の要素は、団体に関連する委員会への所属である。一九八〇年代の下院議員を対象にしたトーマス・ローマーとジェームス・M・シュナイダーの研究では、利益団体の献金が立法時の課題設定に影響すると考え、所属する委員会により受ける献金額が異なると予測した。

分析の結果、議員が特定の委員会に移動すると、PACからの献金額が増加することが明らかになった。具体的には、予算全般を扱う歳入委員会や、個別政策を扱う委員会のうちエネルギー・通商委員会などである。また、委員会への所属だけでなく、委員長職に就くことでも献金額が増加している。つまり、団体が特定の政策に関心があるとき、議員の権限が献金の手がかりになる (Romer and Snyder 1994)。

二〇一〇年代以降も、ロマーらの研究に触発され、より厳密に因果関係を識別することを意識した研究が蓄積されている。ロマーらの研究の問題点は、委員会の移動と資金の増加を同時に決定する交絡変数の存在が否定できないことである。例えば、議員の能力や評価が向上したため、歳入委員会に所属でき、PACから献金を集めるのかもしれない。

エレノア・ネフ・パウエルとジャスティン・グリマーは、一九八〇年から二〇一二年までの委員会からの退出データを用いることで、この問題に取り組んでいる。具体的には、与党が野党に転じるような大敗を喫したとき、委員会への配分議席が減少することを利用する。交絡変数（議員の能力など）に関係なく介入（委員会の退出）されるため、退出議員と非退出議員の同質性が仮定できる。意図していなかった委員会からの退出が、どの程度献金額を減らすのかを分析している。

パウエルらは、接触志向のPACと党派的なPAC⁽⁹⁾を区別し、献金の方法が異なることを指摘している。接触志向のPACは、退出した議員への献金を減らす一方、野党議員を含む非退出議員に一定の献金を続けた。他方、党派的なPACは委員会から退出した議員にも献金を減らさない傾向にあった (Powell and Grimmer 2016)。

州議会議員を対象にした研究では、これらの知見を再確認している。アレキサンダー・フォーネイズとアンドリユー・B. ホールは、一九九八年から二〇一四年の全州上下両院における委員会割り振りデータを用いて、差の差分 (difference-in-differences; DID) をした (Fourniaies and Hall 2018)。

この分析でも、PACは関係する委員会所属の議員に多く献金していた。例えば、保険業界のPACは保険関係の委員会に所属している議員に献金を増やす一方で、農業委員会所属の議員には献金しない。特に、献金の増額が顕著であったのは、保険、銀行、農業、健康、運輸、エネルギー、企業といった個別政策に関する委員会や議事連

営委員会への所属であった。加えて、委員会の人事権限がある議員には献金が集中した。他方、防衛、憲法、教育などの委員会への所属はPACからの献金を増やすとは言えなかった。

別稿にて、フォーネイズは委員会での課題設定能力の高い議員が、PACから献金を集めることを示した。具体的には委員長、院内総務 (leader)、議長といった議員である。この職に就くことで、製薬、保健医療サービス、金融・保険・不動産といった業界のPACからの献金が増加する。これはフォーネイズとホルの知見と整合的であり、規制を受ける業界のPACが接触機会を求めて戦略的に献金することが確認できる (Fournaries 2018)。

先行研究の知見をまとめると、接触志向の献金者は、次の委員会に所属する議員や委員長に献金する傾向にある。つまり、①PAC自身の利益にかかわる政策領域の委員会、②歳入委員会など資金配分全般に関わる委員会、③課題設定に働きかけられる議事運営委員会である。また、人事権のある議員にも献金する傾向にある。

現職

二つ目の要素は、現職かどうかである。フォーネイズとホルは、現職であることが議員の資金調達額に与える影響を回帰不連続デザイン (regression discontinuity design: RDD) から推定している。当選マージンを閾値として、選挙に僅差で勝った候補者を処置群、僅差で敗北した候補者を統制群としている。この実験デザインの下では、選挙後に当選した候補者が落選した候補者よりも献金を獲得していた。種別で見ると、先述した研究と同様にエネルギー、テクノロジー、健康、輸送といった被規制業界のPACが当選した候補者に献金する傾向にあった。

他方、個人献金者やイデオロギー的なPACは落選・当選にかかわらず献金を続けていた (Fournaries and Hall 2014)。

接触志向の献金者にとって、役職者や現職であることが献金のシグナルになることを指摘した。いずれの実証結果からも、接触志向の献金者は関係のある政策に影響力のある議員に集中して献金していることがわかる。

専門性

三つ目の要素は、政策に関する専門性である。ケヴィン・M・エスターリングは、メイケア政策を例に議員の専門性と献金の関係を論じている。彼は初めに委員会における議員の発言内容が、分析的な言説が経験的な言説かを分類している。分析的な言説 (analytical discourse) は、複雑かつ詳細で政策に焦点を当てた反証可能な発言である。経験的な言説 (experimental discourse) は、政策に関して個人的な経験に焦点を当てた反証可能な発言でない言である。委員会で頻繁に分析的な言説を放つのであれば政策分析能力 (policy analytical capacity) があると推定される。分析の結果、政策形成能力が向上することで献金額は増加することが明らかになった (Esterling 2007)。つまり、議員が専門性を獲得して議会で発言することで、献金者は議員を評価するようになる。

党派性

四つ目の要素は、党派性である。企業・利益団体やPACごとに志向性は異なるため、議員の党派性を重視する度合も異なる。例えば、政策受益団体と比べ、市民団体はイデオロギーを重視するかもしれない。また労働組合や宗教団体は、系列先の政党であることを重視するだろう。

この問題意識からトーマス・J・ルドルフは、労働組合PACと企業PACでは、与党議員であるかを重視する程度が異なることを指摘した。企業PACが候補者の与党所属か否かを重視することに比べて、労働組合PACは

所属政党やイデオロギーを重視していた (Rudolph 1999)。似たパターンは現職への献金でも確認できる。接触志向のPACと比べて、労組、環境、イデオロギーなどのPACは、議員が現職であることをそれほど重視していない (Fouimaies and Hall 2014)。ただし、政党と系列化されている団体でも、政党間の妥協を引き出すため、他の政党候補者に献金する場合もある (Brunell 2005)。

接触志向の献金者が何を判断基準にするのかを整理する。先行研究では主に、役職、現職、専門性、党派性を挙げている。いずれも献金者が、特定政策に関心を持ち、立法の課題設定への影響を意図するためである。ただし、団体や企業は常に接触志向であるわけではなく、志向性に応じて何を評価するかは異なる。例えばよりイデオロギー志向の団体や企業は、候補者の党派性やイデオロギーを重視しうる。

③ 有権者との関係

アメリカ政治の文脈では、PACのイデオロギー分布は、議員と比べると比較的穏健な単峰型であると推定されている (Bonica 2013)。ものの、接触志向の献金者は保守的な議員に献金する傾向がある (La Raja and Schaffner 2015; Barber 2016c)。ただし、団体は個別具体的な政策内容に関心があり、イデオロギーのみから判断することには限界がある。そのため、政策領域ごとに団体行動と有権者の関係を分析することが課題として残されている。

2 個人献金者

① 献金の動機

個人献金者 (individual donor) は、なぜ献金するのだろうか。⁽¹⁰⁾ 一つの回答は、献金は政治参加の一環であり、

消費活動だという見解である。ステファン・アンソラベヒアたちは、有権者の献金理由を投資的目的というより参加自体の楽しみだと指摘している (Ansola-behere et al. 2003)。以下では政治資金データが取得しやすく、研究が進展しているアメリカでの地域研究を中心に扱う。

サーベイ調査からは、個人献金者の献金動機は一義的に定まるといよりは、多様であることが指摘されている。ピーター・L. フランシアたちは、一九九六年連邦選挙に献金した有権者を対象としてサーベイ調査を行っている。献金者は、ビジネス団体や企業のように投資的目的を持つ「投資 (investors)」、特定のイデオロギーを持つ候補者を支持する「イデオログ (ideologue)」、政治的エリートとの交流を楽しむ「親密 (intimate)」、明確な献金理由を持たない「臨時 (incidentals)」の四種類に分類される。献金者は以上のような複数の献金動機を持つものの、集計結果によるとイデオログが最も多かった (Francia et al. 2003)。

そのため個人献金者のイデオロギーがどのように献金行動に結びつくのが検討されてきた。レイモンド・J. ラ・ラジャと・ブライアン・F. シャフナーは、個人献金者は個々の政策内容ではなく、広範な政策の方向性を優先すると仮定している (La Raja and Schaffer 2015)。そのため、個人献金者は議員のイデオロギーや党派と自身のイデオロギーを結びつけることで、誰に献金するかを判断できる。

個人献金者は多様な献金動機を持ち、自身のイデオロギーや党派性を意思決定のショートカットとして利用する。そのため接触志向の献金者と対比してイデオロギー志向と呼ぶこととする。ただし、前項の議論と同様に、個人献金者の中でも献金の意思決定をする際も、イデオロギーを重視する程度は異なり、投資的目的を重視する場合もありうる。

② 献金のパターン

イデオロギー志向の個人献金者は、どのようなイデオロギーをもち、どのように献金するのか。アンソラベヒアたちがアメリカでなぜ個人献金額が多いのかという問題提起をしたことで、二〇〇〇年代以降個人献金者の研究が進んだ (Ansola-behere et al. 2003)。特に二〇一〇年代以降は個人献金者のイデオロギーや献金様式について、サーベイや献金行動の記録を使用して次のような研究がなされた。

第一に、個人献金者のイデオロギーはどのようなものか。中位投票者のイデオロギーと比べて、献金者のイデオロギーは極端な傾向にある。ラ・ラジャとシャフナーは、大規模な有権者サーベイであるCCES (Cooperative Congressional Election Study) を用いてこの傾向を確認している (La Raja and Schaffner 2015)。候補者や政党への個人献金者のイデオロギー分布は、中位周辺に谷をとる双峰型であった。またこの分布を支持政党ごとに分けると、共和党支持の献金者は極端な保守、民主党の献金者は極端なリベラルである (Barber et al. 2017)。また同データを用いた分析では、州議員に献金した有権者は、自身のイデオロギーを「極めてリベラル／保守」とより回答する傾向にあった (Barber 2016c; Hill and Huber 2017)。このように献金者のイデオロギーは有権者と比べて極端な傾向にある。

また、経験的には政策領域によって献金者の極端さは異なることが指摘されている。個人献金者全体では、経済政策で保守、社会政策でリベラルな傾向にある (Schlozman et al. 2018: 96)。政党ごとに見ると、共和党献金者は同党支持者より経済政策で保守、民主党献金者は同党支持者より社会政策でリベラルである (Broockman and Malhotra 2020)。

第二に、どのように個人献金者は献金するか否かを決めているのか。マイケル・J・エンスリーは、候補者が所

属政党の方向にイデオロギーを持つとき、その候補者の個人献金収入割合が増加することを示した。例えば民主党候補者の中で極端にリベラルであるとき、個人献金を調達できる。なぜなら、民主党支持の個人献金者は極端にリベラルな傾向にあり、党派性を顕示することで支持を取り付けられるためである (Ensley 2009)。

この結果は、議員が自身のイデオロギーを調整することで、個人献金を集める可能性を示唆している。ただ、あくまで議員単位で個人献金額が増える条件を示したに過ぎず、献金者の行動そのものは不明瞭であった。そのため後続の研究は、イデオロギーや党派性の観点から献金者個人がどのように献金先を決定するのかを分析している。

第一に、政党や議員と献金者のイデオロギーの関係が、個人献金者の献金先を規定する。セス・J. ヒルとグレゴリー・A. ヒューバーは、献金記録とサーベイを組み合わせて個人の献金行動を説明している。個人献金者は、支持政党のみならず、対立政党のイデオロギーを考慮して献金する⁽¹⁾という。例えば、極端なイデオロギーを持つ有権者ほど支持政党が負けたときに失われる効用が大きい。そのため極端な有権者ほど支持政党を支援するために献金する (Hill and Huber 2017)。また、マイケル・バーバーたちは、議員との近接性が献金行動を規定するとして⁽²⁾ (Barber et al. 2017)。

第二に、党派性も献金先に影響する。アルド・F. ポンスとスーザン・E. スキャローは、ESS (European Social Survey) を使用して政党への献金行動の多国間比較を行っている。分析の結果、政党との政策位置の近接性や党員かどうか、献金するかを規定していた (Ponce and Scarrow 2011)。

先行研究は、個人献金者はイデオロギーが極端であることやイデオロギー志向を持つことを明らかにした。それに加え、イデオロギーや党派性を手がかりに献金の意思決定をする。

③ 有権者との関係

献金者は極端な選好を持つことに加え、中位投票者よりも政治資源を有する存在である。一般に社会経済的地位 (socioeconomic status: SES) をもつ人が、より政治参加する傾向にある (Schlozman et al. 2012, 2018)。政治献金は政治参加の一形式であるが、投票以上にコストが大きく、また資源の分布にも偏りがある。そのため、部分利益がより影響力を行使し、過大に代表されるのではないかという疑問が生じる。

議員は、ダウンズ的な中位投票者からの圧力と極端な選好を持つ個人からの資金調達の圧力のトレードオフに苛まれる (Barber 2016c)。そのため代表過程の中で献金者をどのように位置づけるかを巡り、研究が蓄積されつつある。そこで三つの代表観 (約束的代表、代替的代表、記述的代表) を参照しながら、個人献金者を論じる。

議員と有権者間の本人代理人関係を想定する約束的代表の下では、議員は選出母体である選挙区利益を代表する主体だとされる。しかし、ジョセフ・バフミとマイケル・C. ヘロンによると、議員は選挙区の中位投票者と政策選好を共有しておらず、極端な政策選好をもつことを示唆している。約束的代表が成り立たない現象、つまり「飛躍した代表 (leapfrog representation)」の原因に、献金者が挙げられている (Bafumi and Herron 2010)。

個人献金者は、属性、イデオロギーの点で、中位投票者とは異なる存在である。献金者の SES を確認すると、裕福な白人男性で高学歴というステレオタイプイメージと一致している (Francia et al. 2003)。またバーバーは、選挙区有権者、選挙区政党支持者、個人献金者ごとに議員との選好の一致 (congruence) の度合いを比較した。個人献金者は議員と比べても極端な選好を持っていた。また議員は地元有権者を含む他のグループと比べ、最も献金者の政策選好に近接していた (Barber 2016b)。

属性と選好の観点からは、献金者の存在が約束的代表を歪める可能性が示唆される。なお留意すべき点として、

これまでの研究での議員と献金者の政策選好の距離の近さはあくまで相関関係を示すのみである。そもそも議員が高SES層であるため、結果として献金者と近い選好を持つのもかもしれない。そのため、献金者が議員の選好に影響する因果経路を丹念に探る必要がある。

また、選挙区レベルでの委任代表関係を越えた代表観を意味する代替的代表 (surrogate representation) の下では、選挙区で支持したいと思える候補者がいない有権者にとって、選挙区外への献金は有効な戦略である (Man-sbridge 2003)。ジェイムス・J. ギンベルらによると、一九九六年から二〇〇四年の個人献金のデータから、三分の二の個人献金者が選挙区外に献金していた。選挙区への資金の流出入額を分析したところ、個人献金者は党派性や競争性を考慮に入れて選挙区外から献金していた (Gimpel et al. 2008)。また、CCE S データを用いた分析によると、献金者と選挙区の議員の選好と一致しない場合、州外に献金する可能性が大きい (Baker 2020)。

最後に代表される者と代表する者の構成の近似性を重視する記述的代表にも関心がもたれている。女性候補者や人権的マイノリティ候補者が資金調達で困難に直面しているという指摘がなされている (Barber et al. 2016; Grumbach and Sahn 2020)。マイノリティの候補者は資金調達の段階でも不平等を受ける傾向にある。

一項と二項では、献金者の動機や行動様式について確認した。企業や団体の多くは、政策に影響する前提として接触機会を追求し、現状維持的な選好を持つ。他方、個人献金者は中位投票者と異なる属性や選好を持ち、イデオロギーを手掛かりに献金する。代表観から献金者を捉えたと、献金者の存在は古典的な選挙区代表に課題を突きつける。すなわち、献金者は必ずしも中位投票者の選好を基礎とした代表を促すとは考えられず、特定の利益を表出させる可能性がある。

ただし、献金は顕在化しにくいマイノリティの利益表出を促す可能性も示唆されるため、即座に否定的評価をす

べきではない。そのため、どのような条件が部分利益の過大代表を抑制し、過小代表されてきた利益の表出を促すのか、代表の各過程での考慮を積み重ねることが肝要である。中でも選挙過程では献金規制の効果が検討されており、次項では選挙前、選挙期間中、議会構成ごとにその効果を確認する。

3 献金規制の効果

献金者は目的合理的に議員・政党に対して献金し、市民社会全体の利益とは異なる属性や選好を持つ。そのため、献金が政治的平等を損なわないような制度設計が求められる⁽¹²⁾。そのため政治資金制度全般の効果ではなく、献金規制が誰の利益を表出するように促すかが議論されている。代表過程を次の三つに分けた上で検討を進める。

第一に、選挙前である。キース・E. ハムとロバート・E. ホーガンは、献金規制が厳しくなると、一般選挙で共和党ないし民主党公認の挑戦者と弱小政党の挑戦者がともに増加すると指摘する。また、政党助成法の導入も、一般選挙での挑戦者の数と正の関係にあった (Hamm and Hogan 2008)。

第二に、選挙期間中である。トーマス・ストラトマンらは、小選挙区制を採用している州下院選挙を対象に、献金規制が厳しいほど現職と挑戦者の得票率差が小さいと主張している。彼らは、規制が厳しいほど、資金を多く持つ議員が従来の選挙活動をできず、挑戦者との差別化ができなくなるためだと解釈している (Stratmann and Aparicio-Castillo 2006)。

第三に、イデオロギーの分布や政党割合といった議会構成である。まず、PACと個人への献金規制の有無が議員のイデオロギーの極端さに影響するという指摘がある。バーバーは、州ごとの献金規制の程度が異なることを利用して、州下院議員のイデオロギーへの影響を推定した。個人献金規制がない場合、議員のイデオロギー分布は分

極的な方向に移動する。この理由は、個人献金者が支持政党と同じ方向に極端な選好を持つためである。その結果、個人献金容認的な政治資金制度は、議会内のイデオロギー分布に影響するという（Barber 2016c）。

また、献金規制は議会内での政党構成に影響を与える。アンドリュー・ホールは州議会を対象に、差の差分分析を用いて企業献金規制の効果を測定している（Hall 2015）。企業献金規制の厳しい州ほど、州議会で民主党議員割合が増加する。この背景には、民主党候補者と比べ、共和党候補者が企業から資金調達していることがある。アメリカ議会の文脈から離れて知見を一般化すると、企業献金規制の導入は議員と企業献金者の間にある既存の資金的つながりを弱める。その結果、有利に資金を調達していた政党の議席が減少し、対立政党が議席を得やすくなる。

政治献金規制は現職議員などの優位性を低下させ、挑戦者に比較的利益を競争環境を促すといえる。また、献金規制は、議会内の政策選好の分布を通じて代表される利益に影響を与える。

4 小括

本節では献金者の選好や行動様式、献金規制の効果について議論してきた。得られた知見を整理し、献金研究で残された課題を指摘する。

表一は、献金者の志向と評価基準をまとめたものである。献金者の志向には、接触志向とイデオロギー志向がある。特に企業や団体は接触志向を持ち、特定の政策に影響を及ぼそうと献金していることは実証的に裏付けられた。また、個人献金者はイデオロギーに基づいて献金先を決定し、広範な政策の方向性に影響を与える。

重要な点は目的の違いが献金する際の評価基準にも影響することである。具体的には、接触志向の献金者は役職に就いていること、現職であること、専門知識を政治的影響力のシグナルとして活用する。一方、イデオロギー志

表一 献金者の志向と評価基準

志向	目的	アクター	典型例	献金時の評価基準
接触志向	- 関心のある個別政策への影響 - 議員や政党などへの接触機会確保	- 利益団体 - 企業 - PAC	被規制産業でのPAC（例えば製薬、保険、銀行、運輸などに関心）	- 役職 - 現職 - 専門性
イデオロギー志向	- 広範な政策への影響 - 参加すること自体の楽しみ	個人献金者	極端なイデオロギーを持つ個人	- イデオロギー - 党派性

（出典）筆者作成

向の献金者は候補者のイデオロギーや党派性を手がかりに献金するかどうかや献金先を決定する。

ただし、この分類はあくまで理論上の整理であり、実際には接触とイデオロギーのいずれも勘案して献金先を決めるだろう。例えば、個人献金者でも、企業経営者や役員は所属する会社に関する特定の政策への影響を志向するだろう。反対に団体であっても、労働組合や市民団体などは、イデオロギーや系列化している政党であるかを重視するだろう。

献金研究での重要な含意は、典型的な献金者は中位投票者の代表を促すとは考えにくい点である。すなわち、献金者は自己の利益追求を行う団体や企業と、極端な選好を持ちがちな個人献金者からなり、議員や政党はこれらの利益に偏って代表する可能性がある。

また、先行研究はアメリカの州ごとに献金規制が多様であることを活用して、制度効果を検証している。主に厳しい献金規制が現職議員の有利さを低下させ、より新規参入を促すことが示されている。そのため、献金規制は選挙と議会の両時点で、代表される利益に影響することが示唆される。

最後に献金研究での残された課題を指摘したい。第一に、献金が議員の代表行動や課題設定に与える影響が明らかではない。献金研究では献金者の動機や行動の把握が議論の中心であり、実際に議員の立法行為や接触機会そのものを分析した研究

は限られる。例外的には議員の活動量に着目するもの (Hall and Wayman 1990) もあるが、より直接的に代表行為への影響を把握するためには、審議内容のテキストデータを使用するなど方法論上の余地が残されている。

第二に、もし献金者が地元有権者と議員の約束的代表を歪めるとしても、他の要因と比較した時にどの程度影響力が大きいのか明らかでない。例えば、団体にとって影響力行使の手段は献金だけではなく、行政やメディアとの接触、動員など他の手段も想定できる。また、日本政治の文脈では党派性や政策信用度といった要因も、議員と有権者のイデオロギーの乖離を説明する (谷口二〇二〇)。そのため、団体が献金をどの程度重要な圧力資源と捉えているかについて再考する必要がある。

第三に、政権交代が少ない状況下での献金者の行動とその帰結を理解することである。献金者は与野党の双方に献金することが指摘されている (Brunell 2005)。しかし政権交代が少ない場合、接触志向の献金者は政権党を中心に献金すると思われる。

五 議員…どのように資金を集め、なぜ支出するのか

議員は、献金の客体であると同時に支出の主体である。前節では献金者が政策形成への影響を意図していることを指摘した。では、議員はどのように資金を集め、なぜ支出するのか。

本節は、第一に選挙支出が当選可能性に与える効果を検討し、支出規制の効果を概観する。これはアクターのうち議員に着目した研究の一つであり、特に選挙研究の文脈で蓄積されてきた。前節で確認したように現職議員が資金面でも優位性を保つことから、選挙支出の効果が現職・非現職で異なるのが検討されている。仮に現職の支出が再選可能性を上昇させるならば、当選する議員が固定化するかもしれない。

第二に、議員はどのように資金調達するのかを確認する。もし支出によって当選可能性が上昇するならば、資金調達による増収は有力な戦略である。そこでこの資金調達の過程で、議員が有権者と異なる政策選好を持つ誘因がないかを検討する。

1 選挙支出と支出規制の効果

議員はなぜ政治資金が必要なのか。議員の目的が再選ならば、この問いは政治資金の支出がどの程度当選可能性の上昇につながるかという問題に置き換えられる。

支出と当選可能性

選挙支出は議員の動員努力 (effort) を示す尺度として理解されている。実証研究に加え、政治広告 (campaign advertising) に関連して数理分析に基づく知見も蓄積されている (浅古二〇一六)。実証研究の嚆矢であるゲイリー・C・ジェイコブソンの分析によると、現職の支出は当選可能性の上昇につながらないが、挑戦者の支出のみが当選可能性を上昇させる効果があった (Jacobson 1978)。

しかし支出が当選可能性に与える影響を推定する際には、内生性の問題に注意する必要がある。例えば、選挙が接戦になると予測されるとき、挑戦者の支出額も当選可能性も高まり、逆に現職の支出額と当選可能性は低まる。選挙の期待や予測を計測することは難しく、欠落変数バイアスが生じうる。

そのため、後続の研究はより精緻化した推定法を用いて同じ課題に取り組んでいる。ドナルド・フィリップ・グリーンとジョナサン・S・クラズノーは、モデルを修正した上で下院議員の支出効果を再推定すると、現職にも支

出効果があることを指摘した（Green and Krasno 1988）。また、操作変数法を用いて支出の効果を分析した例でも、現職、挑戦者ともに支出の効果は同程度であった。この研究では議員の資金量は支出額には影響するが、当選可能性に直接影響しないという仮定の下、操作変数として議員の資金量を採用している（Gerber 1996）。ただし、操作変数として適切な変数はいまだ探究されており、支出と選挙結果の間の因果経路を明示することが望まれる（今井二〇一）。

また支出の有効性は、制度によって異なる。例えばジョエル・W・ジョンソンは、選挙制度が議員の支出額に影響すると指摘している。投票行動と同様に、選挙区定数が小さいほど、当選見込みがある議員が少なくなり、献金者は $M+1$ 人に集中して献金する。その結果、 $M+1$ 人候補者の支出額が多くなる（Johnson 2017）。

選挙支出が当選可能性の上昇に結びつくメカニズムを探索する研究もある。第一に、選挙支出が有権者の政治知識を高めることで、当選可能性を高めるという主張がある。挑戦者の支出が増加すると、有権者は挑戦者に関する知識を向上させる。また、挑戦者の支出が少なく現職の支出が多い場合、有権者は現職の政策知識をより正確に回答する（Coleman and Manna 2000）。

第二に、支出の内訳が分析されている。二〇〇四年から二〇一四年の下院候補者支出データを使って、支出の内容を六カテゴリー⁽¹⁴⁾に分類した。議員の支出スタイルは固定的であるが、選挙の接近に伴いメディア対策費などの支出が増加する傾向が見られた（Limbocker and You 2020）。またイギリスの事例では一八八五年から二〇〇五年にかけて広告費支出が一貫して増加しており、二〇一五年には議員支出の八割を占めている（Fourniaies 2021）。

支出規制の効果

最後に、支出規制の効果を確認する。支出規制が選挙の競争性を高めるかどうか議論がなされているが、分析結果は分かれている (Fouirnaies 2021)。例えばジェイコブソンの知見からは、支出規制が選挙競争を低めると予測できる (Jacobson 1978)。挑戦者の支出のみが当選可能性を上昇させるならば、規制の導入は挑戦者の支出効果を低下させてしまう。他方で、資金を多く持つ現職に影響することで、支出規制が選挙競争を活発化させるという指摘もある (Milligan and Rekkas 2008)。

大規模データを用いたイギリスの分析では、支出規制は選挙競争を促すと説明している。フォーネイズは、一八八五年から二〇一九年にかけて、イギリスの庶民院に出馬した全候補者の支出データを分析している。具体的には選挙区ごとに支出上限額が異なることを用いて、差の差分分析から規制の効果を推定している。分析結果によると、支出上限が高くなると資金源の乏しい労働党議員が不利になり、有効候補者数が減少した。その結果、現職が有利になり選挙区での競争性が低下した (Fouirnaies 2021)。

2 資金調達

議員は資金調達のためにどのような行動をとるのか。前節では献金者が議員の役職や党派性などのシグナルを受け献金することを説明した。議員の立場に立つと、選挙支出によって当選可能性が高まることは、資金調達をする動機になる。議員は資金調達によって得られる便益（当選可能性の上昇など）と比較しながら、資金調達にかける時間を調整する (Powell 2012)。

献金者から資金調達をする手段として、次の三点がある。第一に、前節で指摘したような、献金者の判断基準に

沿う資質を身に付けることである。例えば、候補者が所属政党の方向のイデオロギーを持つと、近い選好をもつ組織基盤から資金を得ることができると主張している（Ensley 2009）。専門性の向上は役職に就くことと比べると若手・中堅議員でも可能で、より現実的な戦略である。

第二に、接触機会を提示することである。ジョシユア・L. カラとブルックマンは、メールを用いたランダム化比較実験により、接触機会提示の有効性を確認している。送り主の情報について選挙区有権者／献金者と異なるワーディングを配して、面談要請のメールを送付した。議員はメールに献金者と記載される場合に、より面談に応じる確率が上昇し、議員本人や上級のスタッフが立ち会うとの返答があった。つまり、献金者であるというだけで、議員は接触機会を提供する傾向にあった（Kalla and Brockman 2016）。

このような団体との接触が議員スタッフの認知を歪める可能性がある。スタッフへのサーベイ調査によると、スタッフは議員に政策提案をするとき地元有権者の選好を重視すると回答している。しかし、スタッフは有権者の政策位置を正確に評価できず、その原因として団体との接触が挙げられている。リスト実験の結果、四五％のスタッフが圧力団体との接触により「新たな視点」を持ったと推定され、団体が接触を通じて自身に有利な課題設定をしている可能性が示唆される（Hertel-Fernandez et al. 2019）。

第三に、利益誘導である。ブラジルでの地域研究では、利益誘導的な予算修正案の提出によって、政治資金を獲得する可能性が上昇していた（Samuels 2002）。

3 小括

本節は、議員に着目し、なぜ政治資金を支出し、どのように資金調達するのかについて研究動向を整理した。現

職と非現職の間で支出の効果は均一ではないものの、支出が選挙結果に影響する点には合意がある (Jacobson 2015)。支出規制によって選挙区での競争性が増すことが指摘されているが、頑健な主張にするためには比較研究の蓄積が必要であろう。また、議員は献金者に好まれる資質を身につけ、接触機会の提示や利益誘導をすることで政治献金を調達している。次節では、自律的に資金調達をする議員からなる集団である政党が、どのような機能を果たしているのか検討する。

(1) 本稿の目的は、政治代表と選挙競争の文脈から政治資金研究の動向を把握することであり、いくつかの政治資金研究上の論点を扱っていない。例えば、制度が汚職 (Rose-Ackerman 1999; Hummel et al. 2019) や有権者に与える効果 (Bértola et al. 2014) などについては取り扱わない。

また政治資金制度のうち、公的助成と情報公開も本稿の射程外である。公的助成は政治資金制度とは異なる効果が想定され、独立した変数として検討されている (Booth and Robbins 2010)。また情報公開制度が議員行動に与える影響も指摘されている (Wood and Grose 2021) が、紙面の都合上、本稿は研究蓄積が豊富な献金や支出の規制のみを扱う。

(2) IPSA内で「政治資金と政治汚職」委員会 (Political Finance and Political Corruption: RC20) として継承されている。

(3) 同義の語として donation も用いられる。

(4) 本稿では、独立変数として政治資金制度を捉え、従属変数とする分析は取り扱わない。例えば、政治資金制度の規制強化が、なぜ起こるのかという問いに対しても研究が蓄積されている。制度改革の規定因として、汚職の度合など環境要因や、政党間競争 (Searrow 2004; 孫二〇一三)、選挙区での接戦度 (前嶋二〇〇三) が挙げられる。

(5) なお、ミクロレベルの制度効果 (例えば献金規制によって献金行動がどう変わるかなど) は、次節以降で紹介する。制度論はアクターの行動変容そのものには分析の力点を置かないためである。

(6) アメリカでの企業、利益団体、労働組合などが作る組織で、政党や政治家への献金が認められている。

(7) 政治資金の取引記録は、多岐にわたる分析手法が考案されている。利益団体研究では、PACから議員に対する献金

記録をネットワーク分析に應用している (Koger and Victor 2009)。また、アダム・ボニカは政治資金データに項目反応理論を應用して、候補者やPACのイデオロギーを推定している (Bonica 2013)。

(8) 質問文は「候補者や政党に対する個人や利益団体の献金が、どの程度、あなたの所属する議会の法案の内容や文章に影響するか」であり、個人ではなく議会への効果を質問している。なぜなら、仮に「献金はあなたの立法行動に影響するか」と質問しても、社会的に望ましい回答をする可能性が高く、献金の効果を過小評価することになる。

(9) 例として、民主党下院議員選挙委員会 (Democratic Congressional Campaign Committee) や、全国共和党議会委員会 (National Republican Congressional Committee) などPACが挙げられている。

(10) 例えば、アメリカの下院候補者全体の収入額は、二〇一七年から二〇一八年の間で一三・九億ドルを計上している。そのうちPACからの収入額は三・八億ドル (二七%)、個人献金者からの収入額は九億ドル (六五%) であった。データソースは次のものである。

http://www.cfinst.org/pdf/federal/HistoricalTables/pdf/CFL_Federal-CF_18_Table2-08.pdf (最終閲覧日: 二〇二一年六月一日)

(11) 具体的には献金者の効用を $-(X_i - X_j)^2 - (X_j - X_k)^2$ と定義している。なお、 X_i は献金者のイデオロギー、 X_j は右派政党のイデオロギー、 X_k は左派政党のイデオロギーである。

(12) 他方で、法的な枠組み上、献金規制は政治的な表現の自由 (特に結社の自由) に対する過度な制約であってはならない。そのため献金規制をめぐる、政治的平等と表現の自由のいずれを重視すべきかという法的、規範的な議論が存在する (Dawood 2015, 東川 二〇〇九)。

(13) 献金規制の厳しさは、個人、PAC、企業、組合、政党の献金に対する規制が存在するかの二値変数を足し合わせることで操作化している。

(14) 具体的には、旅費や事務用品を含む「事務運営 (administration)」、「スタッフの賃金 (staff wage)」、「資金調達経費 (fundraising)」、「メディア対策費 (media)」、「投票 (polling)」、「コンサルティング費用 (political consulting)」の六カテゴリーである。