

「プラグマティスト」マコーネル上院院内総務 政府閉鎖・非常事態宣言への対応から見てくるもの

I. 史上最長の政府閉鎖・非常事態宣言を引き起こした「メキシコとの壁」

回避できていたはずの政府閉鎖、トランプ一転で発生

昨年 12 月 19 日、暫定予算失効¹の 3 日前、トランプ大統領が求めていた「メキシコとの壁」の建設予算（57 億ドル）を巡る交渉を 2 月 8 日まで続けることで両党が合意した。この合意に基づき、ミッチ・マコーネル上院多数党院内総務が提案した妥協案が上院で可決され、当時の下院議長だったライアン議員も同案に関する審議を速やかに進める意向を示していた。8 日前にテレビカメラの前で「メキシコとの壁」の建設費を確保できないなら政府閉鎖も辞さないと宣言したトランプもマコーネル案を承認する方針を示し、政府閉鎖回避の兆しが見え始めていた。

しかし、その翌日、トランプが突然「メキシコとの壁」の建設予算を含まないならマコーネル案に署名することを拒否すると発表。短時間でトランプと民主党の妥協案が成立する余地もなく、12 月 22 日から政府の部分的閉鎖が発生。続いたのは、自宅待機・無給勤務を命じられた約 80 万人の連邦職員とその家族を巻き込んだ米史上最長（35 日）の政府閉鎖だった。

史上最長の政府閉鎖による影響が表面化し、トランプが政府再開に合意

政府閉鎖が長引くにつれ、景気への悪影響だけでなく、治安悪化への懸念も拡大。1 月 24 日、無給勤務していた連邦航空局の管制塔職員 10 人が病欠したことでフライトの遅延が多発。米東海岸の空港で大規模な混乱が発生するリスクへの懸念が高まり、共和党からの圧力に屈したトランプは 2 月 15 日までの 3 週間の暫定予算法案に署名する結果となった。

Uneventful な 3 週間の後、非常事態宣言へ

暫定予算の 3 週間の間、政府閉鎖回避に向けて上下両院協議会（17 人で構成）で交渉が続けられたが妥協案は見出せない。トランプは 2 月 5 日の一般教書演説でメキシコとの国境で発生

¹ 暫定予算法で前年度の予算レベルで歳出権限を延長し、政府閉鎖を回避する法的手段。

している問題を「国が直面する危機」と呼び、壁建設を諦めていないことを改めて強調したが、結局最後までトランプが要求する 57 億ドルは歳出権限法案に盛り込まれることはなかった。暫定予算の期限が到来する週の 2 月 11 日にはトランプは交渉の推移を見守ることもせずエル・パソでの支持者集会に参加。期限の 2 月 15 日には 57 億ドルを含まない (13.75 億ドルのみ) 議会法案に署名し、同時に非常事態宣言をすることになった。

II. 政府閉鎖・非常事態宣言の騒動で際立つマコーネルの対応

複数の政府危機を経験してきたベテラン上院議員のマコーネル院内総務

1985 年に上院に就任し、昨年 6 月に史上最長在任の共和党院内総務となったマコーネルは多数の政府閉鎖を経験している。長期的な政府閉鎖が生じた 1995～96 年 (21 日) で共和党が国民の怒りを買ったことを教訓に、米政府の債務不履行危機 (2011 年)、「財政の崖」(2012 年)、2013 年の政府閉鎖などでは院内総務として打開に向けた民主党との交渉を主導してきた。

「チェンジ・エージェント」トランプ大統領は不確定要素

今回も過去の経験を踏まえてクリスマス直前まで民主党との根回しを進めた訳だが、その努力は同じ政党に所属するトランプに台無しにされ、流石のマコーネルも「これは最早、大統領、ナンシー (下院議長)、チャック (シューマー上院民主党院内総務) の間で解決する問題だ」とお手上げを宣言することとなった。政府閉鎖という最悪の事態を回避するために最善の努力を尽くしたマコーネルはトランプの急転を「裏切り」と捉えたはずだ。

閉鎖期間中身動きせず気配を消したマコーネル

お手上げ宣言はしたものの、政府閉鎖期間中のマコーネルはトランプの壁を支持する態度をとる。「大統領が署名できる法案 (壁の建設予算が含まれる法案) が出るまで上院による審議は無意味であり、採決を許さない」と宣言。その後民主党が下院多数党となり下院で法案が採決された訳だが、何れも 57 億ドルが含まれない、即ち大統領が署名しない法案だった。マコーネルはこうした法案を相手にせず、残りの閉鎖期間中は気配を消したまま過ごすこととなった。一部では彼の所在が不明だとまで言う者が現れるほど、マコーネルは動きを見せなかった。

非常事態宣言では超然とした態度を貫く

閉鎖が終了し、3 週間の暫定予算の期限切れを控えた 2 月 14 日、大統領の法案署名と非常事態宣言の件を、マコーネルは淡々と上院で伝えることとなった。「先ほど大統領と話した。彼は法案に

「自分に解決策を求めても無駄だ」 - 突き放すマコーネル

署名するつもりだ。そして同時に非常事態宣言をしようと言っている。私はこれを支持（Support）する。」

ここでは Support という言葉を使ったが、以降のマコーネルのポジションは決して大統領の非常事態宣言に賛同する様な類のものではなかった。彼の発言を整理すると以下の様になる。

- 自分は非常事態宣言を大統領に勧めなかった（止めた）
- 自分は非常事態宣言を違憲・法律違反だと思わない
- だが別の意見を持つ議員もいる
- 解決策は自分ではなく採決の結果が出ること
- 議会の宣言無効決議に大統領は拒否権発動するだろう
- 拒否権は成立するだろう

クリスマス前に民主党とトランプとの仲介が不成功に終わった後、マコーネルは自らが手を下して事態打開を図るのを止めた。政府閉鎖期間中は民主党と大統領が合意できるまでは上院を動かさず、上院が矢面に立つことを許さなかった。一方で民主党のペロシ議長は壁建設の主張に対して一切のカウンターオファーを出さなかった。この2名の政治に長けた政治家の「不動如山」の戦術の間に挟まり最初に折れたのはトランプだった。

非常事態宣言後の動きも基本は同じだ。Support しようと言っても決して非常事態宣言を勧めていないと明言することを忘れなかった。法律違反ではないから自分は反対しない。それだけだ。色々な意見があるのだから後は決議が決めるだろう。大統領は拒否するだろう。拒否権は今の議会の勢力図では成立するだろう。マコーネルの立場を如実に表す彼の発言が以下だ。

"I don't have a solution how this ultimately ends other than a prediction"
閉鎖が始まって以降、壁を巡る論争に首を突っ込まないマコーネルのやり方は際立っていた。

III. ポスト「非常事態宣言」

「非常事態宣言」のあとに続くもの

2月15日の非常事態宣言、2月26日の下院での宣言無効決議の後、上院の動向が注目されているが、既にコリンズ（メイン）・ティリス（ノースカロライナ）・マコウスキー（アラスカ）・ポール（ケンタッキー）の各議員が賛成票（つまり非常事態宣言を無効とする）を投じることを表明しており、同決議案は上院で可

非常事態宣言不要の資金源について

決の方向だ。マコーネルもそれを認めて「決議案は成立し大統領は拒否権発動するだろう」と淡々と話している。15日の議会休会前に決議する必要がある為、それまでに可決されると思われる。大統領は宣言どおり拒否権を発動するだろう。その後下院で拒否権を覆す「上書き」の決議をする筈だが、2月26日に行われた下院での宣言無効決議の採決の結果（賛成：反対＝245：182）を見れば上書きに必要な2/3（＝290票）には及ばず拒否権が成立する可能性が高い。ここで非常事態宣言法の手続きは完了する。

大統領はここで非常事態に基く Emergency Construction Authority を発動し軍を起用して設備を建設することが可能となる。一連の手続きで議会への通知と待機期間30日が必要であり、議会が反対通知を出すと思われるが、大統領が翻意しない限りは前に進むだろう。それ以降は訴訟が話題の中心となっていくだろう。

非常事態下での建設の権限以外での壁建設資金も準備されようとしている。これが財務省の没収資産基金の6億ドルと国防総省の麻薬取締用途の25億ドルである。これらは非常事態宣言なしで転用が可能であり、トランプは法律で要求される30日の通知だけで転用をするだろう。（過去は通知の際に議会の承認・不承認取得が通例だったが、トランプがそれに倣わないと思われる。）こうなると議会で承認された13.75億ドルと併せて凡そ45億ドルが壁建設に回ることとなる。勿論、この転用に対して訴訟を起こすことも可能だが、非常事態宣言に拠るものと異なり判例が存在する為、議会が転用を止められない可能性の方が高い。

IV. マコーネルの動きの背後にあったもの

トランプの政府閉鎖に対しては結束維持の為に上院の審議を拒否

政府閉鎖による政治的コストを誰よりも理解しているはずのマコーネルが何故、上院の審議・採決を封じ解決の行方をトランプと民主党に委ね、政府閉鎖を長引かせる様なやり方をしたのか。これはトランプへの賛同ではなく、2020年の選挙を控えて議会共和党を守る為だったはずだ。下手な妥協案を通過させてトランプに拒否権を発動されたら政府閉鎖が続くだけだ。仮に超党派で合意し拒否権を跳ね返せる（veto proof）法案を通せたとしても、その過程で共和党議員内でのトランプ支持・不支持を浮き彫りにする事となり、党内の結束が乱れる。更に何れのケースでもトランプと彼のツイートに扇動された支持者たち

**非常事態宣言に対して
中立。大統領に拒否権
を勧めず・邪魔もせず。
共和党内の分裂は憲
法解釈に限定。**

**2020 年の選挙が共和
党上院に意味するもの
－無視できない「メキシ
コとの壁」**

に「アメリカの安全を守るのを邪魔した」と攻撃されるだろう。結果、審議も採決もしないのが最も安全なやり方だった。

非常事態宣言に対する動きも同様だ。政府閉鎖明けから 3 週間の両院協議会で 57 億ドルの壁予算が出てこなかった以上、トランプがその法案に署名しないのは明らかだった。そこでトランプが持ち出した非常事態宣言に対してマコーネルが採ったのは自分で解決せず共和党議員に判断を任せるやり方だった。上院の共和党議員の中にはトランプの非常事態宣言を違憲・法律違反として反対する（非常事態宣言の宣言無効決議に賛成する）者がいるのは判っていた。だが現行の議会勢力図を見ればそうした決議はトランプの拒否権で潰される。勿論その後訴訟されるだろうが、取敢えずトランプは自分の権限で議会を抑えることが出来ることになる。トランプに反対して決議に賛同した議員はトランプ・支持者の攻撃を受けるだろうが、これは直接的に壁建設を邪魔したわけではない。非常事態宣言が違憲と言っただけだ。共和党議員同士の関係も、壁建設如何という目の前の問題ではなく憲法解釈というアカデミックな問題であり、不合意があっても傷が浅くて済む。「自分は予想するだけで答えは出さない」という一見問題を投げ出したかの様に見えるマコーネルの動き方の背後には、2020 年の選挙に向けて議会共和党をトランプの Disruption から守り結束を維持する為にはそれが上策だという考えがあった様に見える。

2020 年上院選で改選対象の 34 議席²の内、共和党は 22 議席を守らなければならない上、その大半は 2016 年大統領選でトランプが勝利した州で行われる。このため、トランプの主要選挙イシューである「メキシコとの壁」に反対すれば、トランプから睨まれる上、予備選でトランプ支持者を自称する過激な候補からの挑戦を招くリスクも生じる。更に一歩先を考えれば、過激な共和党候補が予備選を勝ち抜き、本選で民主党候補に負ければ、民主党が票を伸ばし、遂には上院が奪還されてしまうという最悪シナリオも懸念される。そういう環境下で採られたマコーネルの動き方は理に適った方法と言えるだろう。

² 改選対象の 33 議席と補選 1 議席（マケイン上院議員の死去によるアリゾナ州補選）の合計 34 議席。

**マコーネルにとって大事な
なのはイデオロギーよりプ
ラグマティズム**

1月27日付、ニューヨーク・タイムズ・マガジンのマコーネル特集³では、与えられた条件で、共和党にとって最も有益な選択肢を追求するプラグマティストという人物像が描かれている。もしそうなら、価値観や理想に囚われた「結果につながらない主張」ではなく、今後も共和党（特に上院の多数）を守るというのがマコーネルにとって最大のドライバになっていくのではないだろうか。

以上／上原・峰尾

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。

³ <https://www.nytimes.com/2019/01/22/magazine/mcconnell-senate-trump.html>