



論  
考

## スーダンにおける経済改革

——ハムドゥーク政権による IMF プログラムの実施要因と  
民政移管プロセスへの影響——

Economic Reform in Sudan: Rationale for the Implementation of the  
IMF Programme by the Hamdok Government and Its Impacts on the  
Democratic Transition Process

田中 克昌

TANAKA, Katsumasa

### 要 約 :

スーダンでは 2019 年のバシール政権崩壊後、軍民間のパワーシェアリングをめぐる合意が成立し、ハムドゥーク首相率いる民政移管政権が発足した。本稿は、同政権が国際通貨基金（IMF）監督下の経済改革を実施した要因、及び経済改革が 2021 年のクーデターや 2023 年の内戦に与えた影響を分析した。政権幹部らへのインタビュー調査等から、同政権が欧米ドナー国からの圧力を受けつつも、経済改革を民政移管の道程と捉え、自ら積極的に推進したことが明らかになった。また、経済改革が物価の高騰や文民勢力内の対立等、政治経済の混乱を招いたほか、経済改革の進展が軍勢力やバシール政権関係者の利権剥奪につながるとの懸念を招き、軍勢力がクーデターを実行する一因になった可能性が高いことも明らかになった。これらの分析から、経済改革が国内政治と相互に関連しており、政治的、経済的に脆弱な国家において関連アクターへの影響を考慮せず実施された場合、国内政治のさらなる不安定化を招き得ることが明らかになった。

キーワード：経済改革、民政移管、IMF、債務免除、クーデター

## はじめに

スーダンでは 2018 年に始まった食料価格の高騰や燃料の不足等に端を発した反政府デモの結果、2019 年 4 月、30 年余り続いたバシール政権が崩壊した。その後、軍将校によって設置された暫定軍事評議会（Transitional Military Council: TMC）と文民勢力の集合体である自由と変化宣言勢力（Forces of Freedom and Change: FFC）との間でパワーシェアリングをめぐる合意が成立した [アブディン 2020]。同年 8 月、両者の間で政治宣言と憲法宣言が署名され、39 カ月にわたる民政移管プロセスが開始された。民政移管体制においては、スーダン国軍（Sudanese Armed Forces: SAF）総司令官であるアブドゥルファッターフ・ブルハン将軍が主権評議会議長に就任、国連アフリカ経済委員会（ECA）でエコノミストを務めていたアブダッラー・ハムドゥークが FFC に任命され首相に就任した。9 月には、ハムドゥーク首相、FFC 間の協議を経て、同首相率いる内閣が発足した [ICG 2019]。

ハムドゥーク首相率いる民政移管政権は、ジュバ和平合意の締結を通じたダルフル地方等の武装勢力の民政移管プロセスへの取り込み [ICG 2021]、民政移管終了時に実施される選挙に向けた準備等の取り組みを進めた。これら政治面での取り組みと並行し、深刻な経済状況から脱するため、欧米を中心とするドナー国や世界銀行の支援、国際通貨基金（IMF）の監督のもと、ガソリン・ディーゼルへの燃料補助金撤廃や固定為替相場制の撤廃等、大規模な経済改革を実施した。しかし、ハムドゥーク首相は 2021 年 10 月に発生したクーデターの際に軍によって拘束された後、翌年 1 月に辞任した。さらに、2023 年 4 月には SAF と即応支援部隊（Rapid Support Forces: RSF）との間で内戦が発生したことによって、同政権が試みた民政移管や経済改革の取り組みは完全に頓挫することとなった。

IMF による経済改革プログラムの実施に関しては、各国における実施事例を横断的に分析した計量研究が蓄積されており、米国の意向、国際収支・財政の状況、国内政治情勢等の要因が影響する可能性が指摘されている [Steinwand and Stone 2008; Bird, Mylonas and Rowlands 2015]。また、援助の提供と引き換えに実施される IMF 監督下の新自由主義的な経済改革は、途上国の社会経済に負の影響を与えると批判されており [高橋 2014, 328-332]、スーダンにおいても米国のテロ支援国家リスト（State Sponsors of Terrorism List: SSTL）指定と巨額の対外債務の存在という特異な制約下において、欧米ドナー国から経済改革の実施が強いられたとの指摘がある [Gallopín 2020, 7-10]。

しかし、先行研究では、物価の高騰等の副作用を招き、ひいては市民からの反発を生む可能性のある経済改革を敢えて実施するにあたって、ハムドゥーク政権やその政治的母体である FFC が経済改革の意義をどのように捉え、実施を決定するに至ったかが明らかでない。また、IMF 監督下の経済改革の結果をめぐっては、実施国の経済成長や格差等、経済面への影響に関する研究が多数なされている一方 [Balima and Sokolova 2021; Forster et al. 2019]、内政や平和構築への影響に関する研究は少ない。

本稿は、2019 年に民政移管プロセスを担うべく発足したハムドゥーク政権が大きな副作用を伴



う IMF 監督下の経済改革を実施した要因、及び経済改革がその後のクーデターや内戦に与えた影響について、同政権元高官、FFC 元幹部へのインタビュー及び関連文献等の調査に基づき分析する。そして、スーダンにおける民政移管の道程としての経済改革とその政治的影響を分析することを通じ、政治的、経済的に脆弱な国家における経済改革と政治的安定の両立に向けた示唆を探るものである。

## 1. ハムドゥーク政権が引き継いだ深刻な経済状況

スーダンは、バシール政権がアルカイダを支援したことから 1993 年に SSTL 指定を受け、以降国際的に孤立状態にあった。また、2011 年の南スーダン独立によって石油生産量の 4 分の 3 を失った上<sup>1</sup>、放漫な財政運営や汚職の蔓延により経済的な苦境に立たされていた。そのようななか、2018 年、国際的な燃料価格の高騰や固定為替相場制下の公定レートと闇レートとの乖離の拡大、燃料補助金支出の増大の結果、財政赤字が急速に悪化した。バシール政権は、この財政赤字に緊縮策ではなく貨幣増刷で対応したため、物価上昇や闇レートのさらなる減価を招き、財政赤字がさらに悪化するという負の連鎖に陥った [Baldo 2018; IMF 2020, 6-7]。その結果、食料価格の高騰や、外貨不足等に起因する深刻な医薬品や燃料の不足が発生し、市民の経済状況は困窮を極めた。2018 年末には深刻な経済状況に抗議する市民デモが始まり、大規模な民主化革命へと発展し、バシール政権が崩壊、2019 年 9 月にハムドゥーク政権が発足するに至った [ICG 2019]。このような経緯から、同政権は、バシール政権の負の遺産である深刻な経済状況を否応なしに引き継ぐこととなった。

実質 GDP 成長率とインフレ率、歳出に占める燃料補助金の割合の 3 つの経済・財政指標の推移 (表 1) をみると、2018 年に急激に悪化したことがわかる。また 2020 年 4 月から 7 月には、新型コロナウイルス流行に伴うロックダウンが実施され、経済状況をさらに悪化させた [IMF 2021d, 13-14]。このようにハムドゥーク政権は政治面で民政移管という重要課題を抱えると同時に、経済面でも経済・財政状況の改善という課題を背負っていた。

<sup>1</sup> 南スーダンの独立前、石油セクターは GDP の 15%程度、石油収入は歳入の 60%以上を占めていた [IMF 2012, 5, 32]。



表 1 スーダンの主要経済指標の推移

	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
実質GDP成長率	0.7%	-2.3%	-2.5%	-3.6%	0.5%	-2.5%	-18.3%
インフレ率	32%	63%	51%	163%	359%	139%	172%
名目GDP	830.3	1,362.0	2,030.0	5,168.0	14,808.8	19,016.0	48,216.2
歳入	59.8	121.4	159.2	249.3	1,400.5	2,962.6	2,546.0
歳出	113.5	229.3	378.8	561.9	1,442.6	3,365.1	4,148.7
内、燃料補助金	18.0	114.4	214.0	200.3	-	-	-
(対歳出比)	16%	50%	56%	36%	-	-	-
財政収支	-53.7	-107.9	-219.6	-312.6	-42.1	-402.4	-1,602.6
(対名目GDP比)	-6.5%	-7.9%	-10.8%	-6.0%	-0.3%	-2.1%	-3.3%

単位：10億スーダン・ポンド

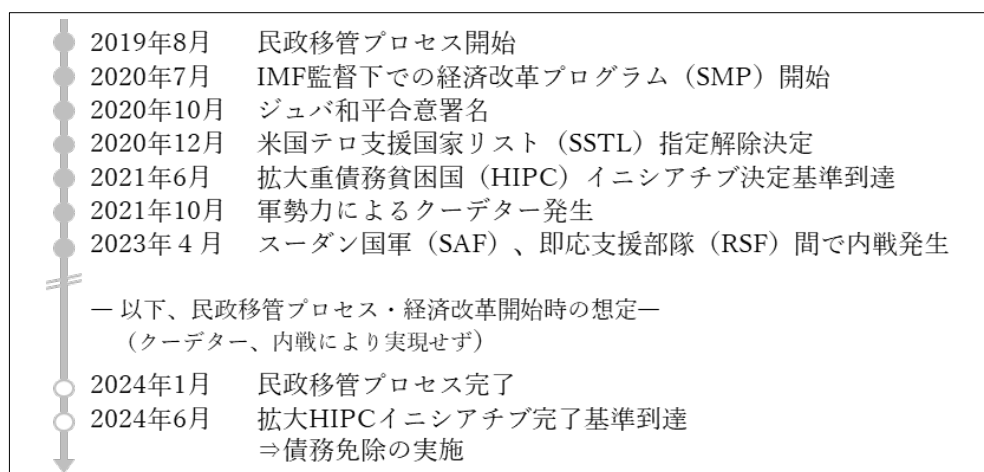
(出所) 2020年以前のデータはIMF [2020; 2021d]、2021年以降のデータはIMF [2024]を元に筆者作成。

(注) 2021年以降のデータの一部は、IMFによる推定。なお、燃料補助金は2021年度初頭に撤廃された。2021年は年初時点では補助金が存在していたため、関連支出があったと推測されるが、2021年のクーデター発生以降はIMFの国別報告書が発行されていないため、具体的な数字は確認できない。

## 2. ハムドゥーク政権が実施した経済改革の経緯と内容

スーダンは2020年時点で566億米ドル<sup>2</sup>に上る巨額の対外債務を抱えており、ドナー国や世界銀行、IMF等からの融資や大規模な開発援助を受けることができない状況にあった。そこで、ハムドゥーク政権は、経済改革の実施と引き換えに債務免除が実施される拡大重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC)イニシアチブ<sup>3</sup>の活用を視野に入れて経済改革を実施した(図1)。

図1 2019年以降の民政移管と経済改革の変遷



出所：IMF [2021d]を元に、筆者作成。

<sup>2</sup> IMFの2020年末時点でのデータ。パリクラブ加盟国以外の二国間債務、商業債務の突合が完了しておらず、実態はさらに大きかった可能性がある[IMF 2021d, 27]。

<sup>3</sup> 拡大HIPCイニシアチブは、1990年代に開始された貧困国かつ重債務国を対象にした債務救済の枠組み。2019年時点で、未完の対象国はスーダン、ソマリア、エリトリアの3カ国のみ[志波 2021]。

経済改革の第一段階として、ハムドゥーク政権は、2020年7月からIMF監督下で経済改革を行うためのプログラム（Staff Monitored Program: SMP）を開始した。最も重要な改革項目は、2019年時点で歳出の半分以上を占めていた燃料補助金の撤廃であった。同補助金は、巨額の財政赤字、及び財政赤字補填のための貨幣の増刷、その結果惹起されるインフレの原因となっており、2021年にかけて段階的に撤廃された [Jefferis 2020, 3; IMF 2021d, 16]。また、2021年2月には、公定レートと闇レートの乖離の拡大、輸出競争力や透明性の低下、そして汚職の要因となっていた固定為替相場制の廃止と管理変動為替相場制の導入<sup>4</sup>、6月には、関税計算に使われていた通関為替レートの実勢レートへの一本化が実行された。また、燃料補助金の廃止等がもたらす物価上昇による市民生活への悪影響を軽減するため、スーダン政府と世界銀行が人口の80%を対象に「家族支援プログラム」と呼ばれる現金給付プログラムを実施したほか、新投資法、官民連携（PPP）法、二重銀行法<sup>5</sup>の整備といった投資促進施策も実施された [Logan 2021; IMF 2021d, 16-19]。

2021年6月、SMPを通じた各種改革の実施、国際金融機関への延滞債務解消、貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）策定等の条件を満たした結果、スーダンは、拡大HIPCイニシアチブを通じた債務免除の中間目標である決定基準を達成した。これによりスーダンは、世界銀行やIMF等からの部分的な支援の再開を受けることが可能となった。具体的には世界銀行が20億米ドル相当の支援提供を発表したほか、IMFが拡大クレジット・ファシリティ（Extended Credit Facility: ECF）を通じ39カ月にわたり約25億米ドル相当の資金融通を実施することを発表した<sup>6</sup>。同時に、経済改革の第二段階として、ハムドゥーク政権とIMFは、2024年6月頃の拡大HIPCイニシアチブの完了基準到達、債務免除の実現を目標に、ECFのもと、国営企業の透明性確保、電力補助金の撤廃、公共財政管理（Public Finance Management: PFM）の向上等、さらなる経済改革を進める計画を打ち出した [IMF 2021c, 39-40]。

しかし、2021年10月、軍勢力がハムドゥーク首相ら文民政府高官等を拘束、実権を掌握し、軍民間のパワーシェアリング体制が崩壊した [Hoffmann 2021]。欧米諸国を中心とする国際社会は、軍勢力によるクーデターを厳しく非難し、ECFを含む援助や経済改革の支援を凍結した [Lewis, Abdelaziz and Eltahir 2021]。拡大HIPCイニシアチブについても手続きが停止された [Paris Club 2022, 33]。その後、国連を中心に国際社会の仲介のもと、民政移管プロセス再開に向けた交渉が進められていたものの、軍勢力内でSAFと形式上はSAFの傘下にあった準軍組織であるRSFとの対立が先鋭化した。その結果、2023年4月、両者の間で大規模な衝突が発生した。現在も収束のめどが立っておらず、2024年7月時点で人口の半数以上が急性的な飢餓に直面し、約1200万人以上が国内外で避難民となるなど深刻な人道状況に陥っている [RVI 2023; OCHA 2024]。

<sup>4</sup> スーダンは、当時固定為替相場制を採用しており、公定レート（1米ドル=55スーダン・ポンド（SDG））と闇レート（1米ドル=約350-400SDG）との間には大きな乖離があった。そのため、2021年2月に管理変動為替相場制を導入し、公定レートを市場の実勢レートに基づき決定することとし、1米ドル=375SDGに大幅に切下げた [Logan 2021; IMF 2021d, 16-19]。

<sup>5</sup> バシール政権下ではイスラム金融のみが許可されていたが、二重銀行法の整備により銀行においてイスラム金融と通常金融の並行提供が可能となった。

<sup>6</sup> スーダン政府は、2021年3月に米国から、5月に英国、スウェーデン、アイルランドから、6月にフランスからの支援を受け、それぞれ世界銀行、アフリカ開発銀行（AfDB）、IMFに対して抱えていた延滞債務を解消した [World Bank 2021; IMF 2021a; 2021b]。



### 3. 経済改革をめぐるハムドゥーク政権、国際社会、国内勢力の動向

燃料補助金の撤廃や固定為替相場制の廃止、通関為替レートの一本化等の必要性は、バシール政権時代から指摘されていた。しかし、これらの改革は、物価上昇といった痛みを伴う改革であった。実際、燃料補助金撤廃や為替レート切下げによる輸入品価格の高騰等により、2021年7月のインフレ率は、前年同月比で423%に達した。さらに、経済改革の副作用を軽減するための「家族支援プログラム」の開始が大幅に遅延したこと、また一人当たり月額5米ドル程度の支給額が不十分であったことから市民の経済状況は急速に悪化した<sup>7</sup>。

なぜハムドゥーク政権は、このような経済改革を実施した、また実施し得たのだろうか。累積債務を抱える途上国に対するIMF・世界銀行による支援に関しては、1980年代から実施された構造調整プログラムが想起される。同プログラムは、途上国が開発に失敗した要因を政府による介入に求め、経済自由化や公共セクターの民営化、財政規律の強化等をIMFや世界銀行による支援の条件（コンディショナリティ）として設定した。しかし、同プログラムは、経済成長や債務削減が実現しないばかりか貧困層への悪影響を生んだとして批判された。さらに、画一的なコンディショナリティの設定は、途上国側の主体性（オーナーシップ）の欠如を招いたとも指摘されている。構造調整プログラムの反省から1999年には途上国政府が貧困削減に主眼を置いたPRSPを策定することを条件に、抜本的な債務免除を行う拡大HIPCイニシアチブが導入された[古川 2004, 67-74]。しかしPRSPや拡大HIPCイニシアチブも高橋 [2008, 32] が指摘するように、途上国側に厳しい条件を課すという点で構造調整プログラムと通底するものがあった。

IMF主導の経済改革が実施される要因に関して、先行研究は米国の政治的意向、国際収支・財政の状況、国内政治情勢等が影響する可能性を指摘する（先行研究の整理に関してはSteinwand and Stone [2008] 及び Bird, Mylonas and Rowlands [2015] を参照）。有力な要因として、米国の政治的意向に関しThacker [1999] を筆頭に多数の研究が、IMFによる融資の意思決定に経済的要因だけでなくIMF理事会において強い発言権を持つ米国の政治的意向が影響することを指摘している。経済・財政の観点からは、経常赤字、外貨準備不足、債務負荷、通貨の下落といった対外不均衡がIMF主導の経済改革を受け入れる要因となるとされている[Joyce 2004]。政治的観点からは、Vreeland [1999] が反対勢力からの影響を受けにくい選挙直後にIMF主導の経済改革が行われる可能性が高いことを示した。国内勢力からの反対回避という点においては、Teichman [1997] がメキシコ、アルゼンチン、Arpac and Bird [2009] がトルコの事例研究を通じ、政治的影響から距離を置いたテクノクラートが経済改革を推進したことを指摘している。

スーダンで実行された経済改革に関しては、危機的な対外不均衡や財政状況に直面していたことはもちろんであるが、欧米ドナー国による経済改革実施への圧力が存在したとの見方が強い。Hudson [2020] は、米国が経済改革を積極的に後押しした要因として、長年の独裁が終結したスーダンの民主化、脱テロ支援国家化を支援し、また紅海に面し、サハラ以南アフリカと北アフリカの結節点という地政学的に重要な同国の安定を実現するため、経済改革の実施を通じた経済の

<sup>7</sup> “[Sudan Inflation Rate Rises to 422.78%](#).” Radio Dabanga, 17 August, 2021.



安定、発展を後押しする意図を有していたと指摘する。また、Gallopin [2020, 7-10] は、欧米ドナー国が拡大 HIPC イニシアチブを進展させるのと引き換えにハムドゥーク政権に対し経済改革の実施を強固に要求していたと指摘する。

スーダンは、バシール政権がアルカイダを支援したことから 1993 年に SSTL 指定され、1997 年には経済制裁<sup>8</sup>が科された。そのため約 30 年にわたって国際社会から孤立し、欧米ドナー国や世界銀行、IMF 等から援助や投資を受け入れることができない状態に陥っていた。また、少なくとも 566 億米ドルに上る巨額の対外債務を抱えていたが、SSTL への指定により拡大 HIPC イニシアチブを通じた対外債務免除を進めることができていなかった。

民政移管プロセスの開始を受け、米国は 2020 年 12 月に SSTL の指定解除を決定し、スーダンが拡大 HIPC イニシアチブを活用する戸口を開いた<sup>9</sup>。また、2020 年 6 月にドイツ<sup>10</sup>、翌 2021 年 5 月にフランス<sup>11</sup>が大規模なドナー会合を開催し、経済改革実施を見据えた巨額の援助や拡大 HIPC イニシアチブ決定基準到達に必要な資金提供取りまとめ<sup>12</sup>を主導した。

このような外形からは、Hudson [2020] や Gallopin [2020] が指摘するように、ハムドゥーク政権が欧米ドナー国の要求、圧力に従って受動的に IMF 監督下の経済改革を実施せざるを得なかったように見える。しかし、ハムドゥーク政権や FFC の元幹部へのインタビュー等から、国際社会からの支援や圧力を受けつつも、同政権や FFC が積極的に経済改革を進めたことが明らかになった<sup>13</sup>。

ハムドゥーク政権発足当初から首相側近であったアダム・エルヒライカ元首相府上級経済顧問・首席補佐官によると、同氏やハムドゥーク首相、イブラヒム・バダウィ財務・経済計画大臣ら政権幹部は、スーダン政府が IMF との交渉を開始するより前の政権発足時点から経済改革を実施することで一致していた。政権幹部は、固定為替相場制や通関為替レート、燃料補助金が経済を大きく歪め、財政・経済状況が崩壊寸前にあり、改革を行う以外の選択肢がないことで一致していた。そのため、政権が発足した直後の 2019 年末時点では 2020 年予算を経済改革の実施を前提に

<sup>8</sup> 2020 年に指定解除された SSTL に先立ち、2017 年に解除された。

<sup>9</sup> SSTL 指定解除の背景には、当時のトランプ政権によるスーダン・イスラエル間の国交正常化への期待があった [Gavin 2020]。

<sup>10</sup> 2020 年 6 月、ドイツはハイレベル・スーダン・パートナーシップ会合（通称：ベルリン会合）を主催した。会合では、危機的な経済状況に対処し、民政移管を後押しするため、主要ドナー国が「家族支援プログラム」への支援を中心に 18 億米ドル規模の支援を表明した [German Federal Foreign Office 2020]。

<sup>11</sup> 2021 年 5 月、フランスのマクロン大統領は、スーダン支援のためのハイレベル会合（通称：パリ会合）を開催し、フランスがスーダンの対 IMF 延滞債務解消のためのつなぎ融資を提供することを表明した。パリ会合ではビジネス・フォーラムも開催され、対スーダン投資促進のための議論が行われた [French Ministry for Europe and Foreign Affairs 2021]。

<sup>12</sup> 決定基準到達のためのドナー国からの資金提供に関しては、注 6、注 11 を参照。

<sup>13</sup> 筆者は、2023 年 1 月にアフマド・クドゥダ (Ahmed Kodouda) 元財務・経済計画省広報ダイレクターに、同年 2 月にアダム・エルヒライカ (Adam Elhiraika) 元首相府上級経済顧問・首席補佐官にオンラインインタビューを実施した。クドゥダ氏は、スーダン国外での NGO 勤務や研究活動を経て、2020 年 1 月に同職に就任し、イブラヒム・バダウィ (Ibrahim Badawi) 財務・経済計画大臣、後任のヒバ・アフマド (Hiba Ahmed) 大臣の側近として経済改革に関する市民への周知活動を統括した。首相就任前のハムドゥーク氏とともに ECA のエコノミストを務めていたエルヒライカ氏は、民政移管政権発足当初からハムドゥーク首相の側近として首相府の側から経済改革を主導した人物である。また、筆者は、2024 年 6 月にワースィグ・エルビレール (Wathig Elberier) 国民ウンマ党事務局長にオンラインインタビューを実施した。同氏は 1995 年にスーダンで最大の政党とされる国民ウンマ党に入党し、2019 年から事務局長を務めている。FFC を構成する主要政党の事務局長として、ハムドゥーク政権や FFC 内外の政党・勢力との折衝を担当してきた。



策定することを目指していた。

アフマド・クドゥダ元財務・経済計画省広報ダイレクターによると、ハムドゥーク政権は、経済改革の焦点であった燃料補助金について、危機的な財政・経済状況の主要原因であることに加えて、自動車を保有する都市部の富裕層が裨益する逆進性の高い制度であることも問題視していた。ハムドゥーク政権は、経済改革の実施にあたり、経済安定化だけでなく、補助金支出を教育や保健に振り替えることによりバシール政権下で失われていた政府と市民との間の「社会契約」を再構築し、民政移管を下支えすることも目的にしていた。そのため、IMF プログラムの有無を問わず、経済改革を実施する意向であったという<sup>14</sup>。

Berridge et al. [2022, 163] によると、ハムドゥーク首相とバダウィ大臣は、IMF との経済改革実施に向けた交渉において、電力補助金を一気に撤廃することを提案した。この提案は IMF の想定をも超えており、IMF は性急すぎるとして懸念を表明した。このことからハムドゥーク政権が IMF 以上に経済改革に意欲的であったことがうかがえる。

両氏は、民政移管政権の政治的母体であった FFC 内の左派勢力は経済改革の実行にあたってその副作用を懸念し、ハムドゥーク首相、バダウィ大臣らの方針に厳しく反対したが、ハムドゥーク政権がこれらの反対にも関わらず、改革を実施したことを明らかにした。エルヒライカ氏によると、2020 年予算に経済改革を盛り込む案は、スーダン共産党を筆頭とした FFC 左派勢力の反対によって頓挫したものの [Gallopín 2020, 10-11; Gallopín et al. 2021, 16]、結果的に経済改革は 2020 年から 2021 年にかけて閣議決定を経ずにトップダウンで実施されたという。

クドゥダ氏は、この点に関し、バダウィ大臣が世界銀行出身のテクノクラート閣僚であり、FFC の政治的圧力から比較的距離を置いて政策決定を行うことができたことを要因として指摘した。また、エルヒライカ氏によると、FFC 内で経済改革に反対していたのは主にスーダン共産党やアラブ社会主義バース党といった左派勢力であり、国民ウンマ党やスーダン会議党等の主要政党は表向きには支持を表明していなかったものの、改革の必要性に理解を示していたという<sup>15</sup>。

FFC の中心的メンバーの一人であったワースィグ・エルビレール国民ウンマ党事務局長も、国民ウンマ党をはじめとする FFC の主要政党が経済改革に賛同していたことを明らかにした。同氏は、2018 年に始まりバシール政権打倒に至った革命は、「自由・平和・正義」を掲げた政治的運動であると同時に、深刻な経済状況の改善も目指したものであったことを指摘した。そのため、民政移管政権発足当初、FFC は、右派左派ともに経済状況の改善に向けた取り組みの必要性では一致していた<sup>16</sup>。政権発足後、両派の立場の違いが顕在化したものの、ハムドゥーク首相やバダウ

<sup>14</sup> エルヒライカ氏、クドゥダ氏が証言した経済改革の政策的意図に関しては、2022 年に FFC が実施した民政移管プロセスの政策を検証する会合においてバダウィ元大臣らが発表した文書からも確認できる [FFC 2022]。

<sup>15</sup> 実際、国民ウンマ党は、クーデター発生後の 2022 年、「民政移管期間中に IMF との合意のもと進められた改革は、必要で、正の影響を生み出した」と総括する声明を発表している [SCP 2020; NUP 2022]。

<sup>16</sup> この点は、FFC がバダウィ財務・経済計画大臣の任命を容認したことからもうかがえる。ワースィグ氏によると、ハムドゥーク首相とバダウィ大臣は旧知の間柄で、ハムドゥーク首相がバダウィ氏の財務・経済計画大臣への任命を希望した。バダウィ氏は、財務・経済計画大臣に任命される以前からスーダンにおける経済改革の必要性を主張しており、任命された暁には経済自由化を推し進めることは自明であった。しかし、ワースィグ氏によると、軍勢力との交渉を経て 2019 年 8 月にハムドゥーク首相が任命された当初、FFC は政治、治安、経済の早急な安定化の必要性で団結していたほか、他の政権幹部人事もあわせて首相や FFC 内の各勢力による折衝が行われたため、FFC 内部でバダウィ大臣の任命に大きな反発はなかったという。“[Hamdok Nominated Sudan's Prime Minister as His Cabinet Candidates Unveiled.](#)” *Sudan Tribune*, 15 August, 2019.





イ大臣は、国民ウンマ党ら FFC 主要勢力の後ろ盾を得つつ、経済改革を推し進めていったという。ワースィグ氏は、ハムドゥーク政権が欧米ドナー国や IMF から経済改革を迅速に実施するよう要求を受けていたことを認めつつも、同政権自身や政権の政治的母体である FFC の主要勢力も経済改革の重要性を理解し、推進していたことを強調した。

以上のハムドゥーク政権が置かれた状況や同政権、FFC 元幹部の証言からは、スーダンが経済改革を実行した理由として次の点が示唆される。まず経済・財政的、対外的観点から見ると、スーダンは国際収支の不均衡、財政赤字、高インフレといった深刻な経済状況に直面しており、欧米ドナー国を始めとする国際社会からの援助や債務免除なくして経済の立て直しは困難であった。そのような文脈で、IMF や欧米ドナー国等が要求する経済改革を受け入れるほか選択肢はなかったといえる。

一方で、国内政治の観点から見ると、ハムドゥーク政権自身が、経済改革を経済安定化と政府・市民間の「社会契約」再構築を通じた民政移管プロセスの主要政策の一つと見なし、積極的に推進したといえる。バシール政権の打倒、民政移管プロセス開始の立役者となった FFC は、2019 年当初、政治、治安、経済の早急な安定化と民政移管の実現という大きな目標のもとで団結していた。FFC は国連や世界銀行でエコノミストを務めていたハムドゥーク首相、バダウィ大臣に民政移管プロセス、経済改革のかじ取りを委任し、両氏はエルヒライカ氏やクドゥダ氏をはじめとするテクノクラートとともに補助金撤廃や固定為替相場制の廃止といった大胆な経済改革を推進した。これは、革命によって長年政治的、経済的権力を独占してきたバシール政権関係者が排除され、民政移管という高次の目標を共有する FFC が政治の中心にあった環境下だったからこそ実現したといえる。その後、民政移管プロセス開始から時間が経過するにつれて、FFC 内部の主要政党と左派勢力との間で経済改革の履行をめぐる立場の違いが露呈することとなった。しかし、ハムドゥーク政権は、国際社会が拡大 HIPC イニシアチブの適用に向けた経済改革のタイムラインを設定して外堀を埋めるなか、国民ウンマ党といった FFC 主要政党の水面下での支持を得て経済改革を完遂したのである。

#### 4. 経済改革が民政移管プロセスに与えた影響

これまでに述べたように、2019 年に発足したハムドゥーク政権は、様々な困難を伴いながらも民政移管や経済改革を推進してきた。だが、2021 年 10 月、ブルハン主権評議会議長兼 SAF 総司令官率いる軍勢力は、ハムドゥーク首相らを拘束の上、内閣の解散、文民出身の主権評議会評議員の解任等を発表し、政権を掌握、軍民間のパワーシェアリングが瓦解した。その後、国連スーダン統合移行支援ミッション (UNITAMS)、アフリカ連合 (AU)、政府間開発機構 (IGAD) による三機関合同メカニズム等の支援の下、民政移管プロセス再開に向けた軍民間の交渉が行われた。2022 年 12 月には、文民勢力と軍勢力との間で民政移管プロセス再開に向けた枠組合意が締結され、最終合意締結に向けた交渉が行われていた。しかし、その過程において軍勢力内で政治的、経済的権力をめぐってライバル関係にあったブルハン主権評議会議長が率いる SAF と、ダグロ主



権評議会副議長が率いる RSF との間で治安部門改革等をめぐる対立が先鋭化した。2023 年 4 月、SAF と RSF の間で大規模な衝突が発生し、現在も継続する内戦に発展した [RVI 2023]。この結果、民政移管、及び経済改革は頓挫することとなった。

2021 年のクーデターに関しては、憲法宣言に基づきブルハン SAF 総司令官が務める主権評議会議長ポストの文民勢力への移譲期限が迫るなか、軍勢力が権力移譲後の文民勢力による移行期正義の追求や軍勢力の有する経済利権の剥奪を懸念し、実行したとみられている [Hoffmann 2021, 4-6; 飛内 2022, 99]。この点を踏まえると、2021 年 6 月までに実行された補助金撤廃や固定為替相場制の廃止といった短期的な経済改革項目は、軍勢力によるクーデターの直接の引き金になったとは言い難い。エルヒライカ氏は、経済改革とクーデターの関係について、経済改革が市民生活に影響を及ぼすものであったことを認めつつも、2021 年 7 月に前年同月比のインフレ率がピークに達し、その後減少を始めたほか、物資不足も改善しつつあったと指摘した。その上で、軍勢力は、経済状況が改善することで当時政治、経済両面で苦境に立たされていたハムドゥーク政権に対する市民の支持が回復することを警戒し、政権奪取の決断を急いだのではないかとの見解を示した。

他方で、Berridge et al. [2022, 265-266] は、テクノクラートが「政治の実践」を欠いて経済改革等の政策を実施した結果、政治の不安定化、ひいては軍勢力による介入を招いたと指摘する。同様に飛内 [2022, 97] や Gallopin et al. [2021, 16-17] も、燃料補助金撤廃等に伴う経済の悪化や経済改革の実施をめぐる意見の相違が文民勢力内での対立を深刻化させ、軍勢力が政治領域への介入を深める余地を作ったと指摘している<sup>17</sup>。これらの点からは、経済改革に伴う混乱によって、軍勢力が自身によるクーデターが正当化されると認識する状況が醸成されたといえる<sup>18</sup>。さらに、中期的な観点から見ると、2024 年の拡大 HIPC イニシアチブ完了基準達成に向けた経済改革項目のなかには、軍勢力や軍勢力に影響力を持つバシール政権関係者が利権を有する国営企業の財務透明化が含まれており、前述した通り、経済権益の剥奪を懸念する軍勢力による政権奪取の一因になった可能性が高い<sup>19</sup>。

## おわりに

本稿は、ハムドゥーク政権による経済改革を民政移管の道程としてみることで、これまでの研

<sup>17</sup> 一方で、軍勢力や省庁・中央銀行等に居残ったバシール政権関係者が民政移管プロセスや経済改革の進展を妨害していたほか、エジプトやアラブ首長国連邦、サウジアラビア等の周辺国が軍勢力側に与していたとも指摘されており、一概に文民勢力の責任とすることはできない [飛内 2022, 94-96; Gallopin 2020, 14-18]。

<sup>18</sup> ブルハン主権評議会議長は、2021 年 10 月のクーデター直後の演説において、一部の政治勢力が政治的、経済的、社会的脅威に目を向けることなく全てを掌握しようとしたため軍勢力が介入したと述べており、経済的な混乱を政権奪取の理由の一つとして挙げている。“[Sudan’s Military Ruler Declares National State of Emergency.](#)” *Al Jazeera English (YouTube)*, 25 October 2021.

<sup>19</sup> なお、軍勢力に大きな影響力を有するバシール政権関係者（バシール元大統領自身が軍出身で、クーデターを通じて権力を掌握した）による汚職や経済利権をめぐる争いは、ハムドゥーク政権下で特権排除委員会（Empowerment Elimination Committee: ERC）が設置され、その摘発や不正に獲得した資産の押収を活発に行っていた [飛内 2022, 94-96]。同委員会の活動は、IMF 監督下の経済改革とは別個に行われており、その活動も軍勢力がクーデターを実行する要因になったとみられている。



究では十分に明らかではなかった同政権が経済改革を実施した要因、及び経済改革が民政移管プロセスに与えた影響を明らかにした。第一に、スーダンが経済改革を実施するにあたり、先行研究が指摘するように深刻な経済・財政状況や累積債務、SSTL 指定といった諸要件を前に欧米ドナー国の圧力を受けていたのは事実であるが、ハムドゥーク政権自身、さらには同政権の政治的母体となった FFC が経済改革の政治的重要性、つまりは民政移管を遂行する上での重要性を認識し、共有していたことが経済改革の実施の主要因になったという点である。第二に、一連の経済改革は、改革の副作用としての経済状況の悪化や実施の在り方をめぐる文民勢力内部の対立による政治経済情勢の流動化という間接的要因、さらには軍勢力やバシール政権関係者の経済利権への脅威という直接的要因となり、軍勢力によるクーデター実行の一因になった可能性があるという点である。

これらの点から示唆されるのは、経済改革が内政上の混乱に寄与した原因を安易に欧米ドナー国や IMF、さらに言えば Berridge et al. [2022, 265-266] の主張するように世界銀行や国連等の外部から登用されたハムドゥーク政権のテクノクラート幹部のみの責に帰すことはできないということである。スーダン国内の当事者であった FFC の少なくとも主要政党が経済改革を積極的に推進していたという事実を看過することはできない。

同時に、このことは一連の経済改革が主に欧米ドナー国、IMF といった国際社会、ハムドゥーク政権のテクノクラート幹部、そして FFC 主要政党の意向を反映する形で実施されたものであり、経済改革の副作用の影響を最も受ける市民やそれを懸念した FFC 左派勢力の声、また、経済権益が脅かされる軍勢力の意向は考慮されなかったことも意味する。軍勢力や旧政権関係者の経済利権を容認することは民政移管の根幹に関わる問題であり実際上困難であったと思われるが、FFC 左派勢力や市民、軍勢力らの声が十分考慮されないことへの反発がクーデターの間接的、直接的要因の一つになったのは前述の通りである。

2019 年に革命が発生した際、軍勢力はバシール元大統領を追放しながらも、引き続き権力を独占し続けることを目論んだが、市民、FFC による大規模なデモや欧米諸国の圧力、AU、エチオピアの仲介によって、軍勢力と文民勢力との間でパワーシェアリングが成立した[アブディン 2020]。しかし、文民勢力への権力移譲期限の接近や経済改革の実行といった状況の変化のなかで、軍民間のパワーシェアリングの成立要件が崩れた結果、2021 年に軍勢力がクーデターを実行するに至ったといえる。

本稿によるスーダンの経済改革の分析からは、経済改革が対外関係や経済領域に留まらず、国内政治との相互関係のなかで実施されるものであり、同国のような政治的、経済的に脆弱な国家において関連アクターに与える影響を十分に考慮せずに経済改革を実施した場合、国内政治のさらなる不安定化を招き得ることが明らかになった。今後、脆弱国家において経済改革を安定的に実施するための諸要件をスーダンにおけるパワーシェアリングの成立条件の精査や他国の事例の調査を通じてより詳細に検討したい。

付記：本稿の内容は、執筆者個人の見解であり、所属組織の見解ではない。



## 参考文献

〈日本語文献〉

- アブディン・モハメド 2020. 「バシール政権崩壊から暫定政府発足に至るスーダンの政治プロセス——地域大国の思惑と内部政治主体間の権力関係——」『アフリカレポート』(58) : 41-53  
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/africareport/58/0/58\\_41/article/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/africareport/58/0/58_41/article/-char/ja).
- 志波和幸 2021. 「HIPCs (Heavily Indebted Poor Countries) 対象国の現状」『公益財団法人 国際通貨研究所 Newsletter』  
<https://www.iima.or.jp/docs/newsletter/2021/ni2021.20.pdf>.
- 高橋基樹 2008. 「アフリカをめぐる国際援助の潮流についての一試論——「国家の破産」を超えて——」吉田栄一編『アフリカ開発援助の新課題——アフリカ開発会議 TICADIV と北海道洞爺湖サミット——』日本貿易振興機構アジア経済研究所 : 15-43.
- 2014. 「アフリカに対する開発援助の変遷」北川勝彦・高橋基樹編『現代アフリカ経済論』ミネルヴァ書房 : 321-352.
- 飛内悠子 2022. 「スーダン共和国における 10 月 25 日のクーデタを巡って——アブドゥッラー・ハムドゥークの苦闘——」『中東研究』(544) : 89-103.
- 古川光明 2004. 「アフリカを取り巻く援助動向とその対応 (一考察) ——タンザニアをケースとして——」『PRSP と援助協調に関する論考』国際協力機構国際協力総合研修所 : 51-147.

〈外国語文献〉

- Arpac, Ozlem and Graham Bird 2009. “Turkey and the IMF: A Case Study in the Political Economy of Policy Implementation.” *The Review of International Organizations* (4): 135–157.
- Baldo, Suliman 2018. “Sudan’s Self-Inflicted Economic Meltdown: With a Corrupt Economy in Crisis, the Bashir Regime Scrambles to Consolidate Power.” *The Enough Project* (<https://enoughproject.org/reports/sudans-economic-meltdown>).
- Balima, Hippolyte W. and Anna Sokolova 2021. “IMF Programs and Economic Growth: A Meta-analysis.” *Journal of Development Economics*, 153.
- Berridge, Willow, Justin Lynch, Raga Makawi and Alex De Waal 2022. *Sudan's Unfinished Democracy: The Promise and Betrayal of a People's Revolution*. London: Oxford University Press.
- Bird, Graham, Jim Mylonas and Dane Rowlands 2015. “The Political Economy of Participation in IMF Programs: A Disaggregated Empirical Analysis.” *Journal of Economic Policy Reform*, 18(3): 221-243.
- Forces of Freedom and Change (FFC) 2022. “The Economic Project of the Transitional Government: Successes, Shortcomings and Obstacles.” FFC Facebook Post (originally in Arabic), 22 July  
<https://www.facebook.com/FFCSDN/posts/pfbid02PzEVtFoRPv93UqRQq7iSctB36UhGoUUzzgBS9X2qk1Xa22Fz4Vi9mE8LCfthQRVrl>.
- Forster, Timon, Alexander E. Kentikelenis, Bernhard Reinsberg, Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King 2019. “How Structural Adjustment Programs Affect Inequality: A Disaggregated Analysis of IMF Conditionality, 1980–2014.” *Social Science Research*, 80: 83-113.
- French Ministry for Europe and Foreign Affairs 2021. “The Chair’s Statement - International Conference on Sudan.” News, 17 May (<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/sudan/news/article/declaration-de-la-presidence-conference-internationale-sur-le-soudan-paris-17>).
- Gallop, Jean-Baptiste 2020. “Bad Company: How Dark Money Threatens Sudan’s Transition.” *European Council on Foreign Relations - Policy Brief*  
[https://ecfr.eu/publication/bad\\_company\\_how\\_dark\\_money\\_threatens\\_sudans\\_transition/](https://ecfr.eu/publication/bad_company_how_dark_money_threatens_sudans_transition/).
- Gallop, Jean-Baptiste, Eddie Thomas, Sarah Detzner and Alex De Waal 2021. “Sudan’s Political Marketplace in 2021: Public and Political Finance, the Juba Agreement and Contests.” Conflict Research Programme, London School of Economics and Political Science, London, UK (<http://eprints.lse.ac.uk/111791/>).
- Gavin, Michelle 2020. “Removing Sudan from the State Sponsors of Terrorism List.” Council on Foreign Relations, Blog Post, 21 October (<https://www.cfr.org/blog/removing-sudan-state-sponsors-terrorism-list>).
- German Federal Foreign Office 2020. “Sudan Partnership Conference: Joint Press Release by the Co-Hosts.” Press Release, 25 June (<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/sudan-partnership/2357792>).
- Hoffmann, Anette 2021. “Military Coup Betrays Sudan’s Revolution: Scenarios to Regain the Path towards Full Civilian Rule.” *Clingendael - Policy Brief* (<https://www.clingendael.org/publication/military-coup-betrays-sudans-revolution>).
- Hudson, Cameron 2020. “The White House Wants Peace with Sudan. Congress Wants Khartoum to Pay.” *Foreign Policy*, 25 September (<https://foreignpolicy.com/2020/09/25/for-sudan-a-deal-with-israel-could-pave-the-way-to-economic-recovery/>).
- International Crisis Group (ICG) 2019. “Safeguarding Sudan’s Revolution.” *Africa Report* (281)  
<https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/sudan/281-safeguarding-sudans-revolution>.
- 2021. “The Rebels Come to Khartoum: How to Implement Sudan’s New Peace Agreement.” *Crisis Group Africa Briefing* (168) (<https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/sudan/bl68-rebels-come-khartoum-how-implement-sudans-new-peace-agreement>).
- International Monetary Fund (IMF) 2012. “Sudan: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation.” *IMF Country Report*, No. 2012/298 (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Sudan-Staff-Report-for-the-2012-Article-IV->



- [Consultation-40081](#)).
- 2020. “Sudan: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation.” *IMF Country Report*, No. 2020/72 (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/03/10/Sudan-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-49254>).
- 2021a. “IMF Executive Board Approves Extended Credit Facility Arrangement for Sudan.” *Press Release*, No. 21/198, 29 June (<https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/06/29/pr21198-sudan-imf-executive-board-approves-extended-credit-facility-arrangement>).
- 2021b. “Sudan to Receive Debt Relief Under the HIPC Initiative.” *Press Release*, No. 21/199, 29 June (<https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/06/29/pr21199-sudan-to-receive-debt-relief-under-the-hipc-initiative>).
- 2021c. “Sudan: Request for a 39-Month Arrangement under the Extended Credit Facility.” *IMF Country Report*, No. 2021/142 (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/06/30/Sudan-Request-for-a-39-Month-Arrangement-Under-the-Extended-Credit-Facility-Press-Release-461358>).
- 2021d. “Sudan: Enhanced Heavily-Indebted Poor Countries Initiative—Decision Point Document.” *IMF Country Report*, No. 2021/144 (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/06/30/Sudan-Enhanced-Heavily-Indebted-Poor-Countries-HIPC-Initiative-Decision-Point-Documents-461368>).
- 2024. “World Economic Outlook, April 2024: Steady but Slow: Resilience amid Divergence.” (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/07/16/world-economic-outlook-update-july-2024>).
- Jefferis, Keith 2020. “Macroeconomic Reform Options for Sudan.” *International Growth Centre Policy Brief* (<https://www.theigc.org/publications/macroeconomic-policy-reform-options-sudan>).
- Joyce, J. Adoption 2004. “Implementation and Impact of IMF Programmes: A Review of the Issues and Evidence.” *Comparative Economic Studies*, 46(3): 451–467.
- Lewis, Aidan, Khalid Abdelaziz and Nafisa Eltahir 2021. “EXCLUSIVE Sudan Cut Off from \$650 Million of International Funding after Coup.” *Reuters*, 8 December (<https://www.reuters.com/markets/us/exclusive-sudan-cut-off-650-million-international-funding-after-coup-2021-12-08/>).
- Logan, Sarah 2021. “Exchange Rate Reform in Sudan.” *International Growth Centre Policy Brief* (<https://www.theigc.org/publications/exchange-rate-reform-sudan>).
- National Umma Party (NUP) 2022. “Political Bureau of National Umma Party - Important Statement.” NUP Facebook Post (originally in Arabic), 8 September (<https://www.facebook.com/100044629530352/posts/pfbid0U66PfcsvdRWwtPdqkvd2NSgVSjJxkgXJsp14rDhcNWJFBcUH5nyAPmJmW9UF31/>).
- OCHA 2024. “Sudan Humanitarian Update (29 July 2024).” 29 July (<https://reliefweb.int/report/sudan/sudan-humanitarian-update-29-july-2024-enar>).
- Paris Club 2022. “Annual Report 2021.” (<https://clubdeparis.org/sites/default/files/web-ra-club-de-paris-2021.pdf>).
- Rift Valley Institute (RVI) 2023. “Hemedti Challenges SAF’s Control over Sudan.” *Sudan Rapid Response Update*, 1 (<https://riftvalley.net/publication/hemedti-challenges-safs-control-over-sudan-0>).
- Steinwand, M.C. and R.W. Stone 2008. “The International Monetary Fund: A Review of the Recent Evidence.” *The Review of International Organizations*, 3(2): 123–149.
- Sudanese Communist Party (SCP) 2020 “Political Bureau of Sudanese Communist Party – Public Statement.” SCP Facebook Post (originally in Arabic), 25 October (<https://www.facebook.com/SudaneseCommunistParty/posts/pfbid0338RY2j9dprmqX46soAPpMaZQcJxPK4dwmNoTDitjwfDhW5FadPSjmxvqpuJZhV8N1/>).
- Teichman, Judith 1997. “Mexico and Argentina: Economic Reform and Technocratic Decision Making.” *Studies in Comparative International Development*, 32 (1): 31-55.
- Thacker, Strom C. 1999. “The High Politics of IMF Lending.” *World Politics*, 52(1): 38-75.
- Vreeland, J. R. 1999. “The IMF: Lender of Last Resort or Scapegoat?” Prepared for the Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago, 15–17 April (<https://www.files.ethz.ch/isn/30242/1999-03.pdf>).
- World Bank 2021. “Sudan Clears Arrears, Gains Access to \$2 Billion in New World Bank Financing.” *PRESS RELEASE*, NO: 2021/109/AFR, 26 March (<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/03/26/sudan-clears-arrears-gains-access-to-2-billion-in-new-world-bank-financing>).

(たなか・かつまさ／元在スーダン日本国大使館専門調査員)

