

岐路に立つスーダンの民主化プロセス

独立以来、何度も民主化を模索してきたスーダン。

民主化のプロセスを再び歩み始めた矢先の今年一〇月、

国軍が実権を掌握し、停滞を余儀なくされた。

今回の騒擾の背景を踏まえ民主化の課題を考える。

国際協力機構（JICA）スーダン事務所長
坂根宏治

さかね こうじ 早稲田大学政治経済学部卒、ブラッドフォード大学平和学修士。JICA理事長室上席秘書、平和構築室長などを経て、二〇二二年二月より現職。日本国際平和構築協会理事。論考に「新生民主国家スーダンの現状 アラブの春を繰り返さないために」（笹川平和財団ウェブサイト）など。

一〇月二五日、スーダンで国軍の部隊がハムドック首相

を拘束し、国軍最高司令官で暫定政権の最高意思決定機関である主権評議会議長も務めるブルハン氏が、緊急事態宣言の発動と主権評議会および内閣の解散を発表した。スー

ダンでは二〇一九年四月、それまで三〇年間続いたバシル政権が国民の民主化要求の下で倒れ、軍部と民主派勢力による暫定移行政権が発足し、民主政権樹立に向けた移行プロセスの最中にあった。なぜ今、騒擾が発生したのか。その背景、今後の展望、そして国際社会の役割について考

察する。

なぜ今、騒擾が発生したのか

スーダンでは暫定移行政権下でさまざまな改革が実行中であつた。従来スーダンでは、国家予算の六割以上が軍・治安関連の支出に充てられていた。また、軍が運営する軍事産業体（Military Complex）が、軍需品のみならず民生品も生産し、収益を上げる構造が作られてきた。しかし民主化の過程でかかる体制が見直され、国の予算が国

民のために適正に配分される仕組みが構築中であった。また暫定移行政権は期間を三九ヵ月と定めていて、前半の二一ヵ月を軍が、後半の一八ヵ月を民主派がリードすることとなっており、その転換点が今年一月月であった。暫定移行政権のリーダーシップが民主派に移行することで、これまで享受してきた利益構造が失われるとの危機感が軍部に強く、それが今回の騒擾発生の原因であったと考えられる。

軍部が「想定外」

今回の騒擾に関して軍部は、二〇一三年のエジプトの政権交代をモデルにしたと考えられている。エジプトの政変では、国民の不満を後ろ盾とし、軍部が介入して政権交代が成立した。実際、一〇月二五日の直前には類似した環境が整っていた。移行政権下で経済は悪化し、政府の公共サービスの質は劣化し、国民の政府に対する不満は高まる一方であった。地方では、二〇年のジュバ和平合意に署名した東部地域の「ベジャ議会 (Beja Congress)」が、和平合意で約束された平和の配当が実行されていないと不満の声を上げ、ダルフルでは民族紛争が激化していた。また、民主派グループを率いてきた統一党派「自由と変革の勢力

(FFC)」では、内部における代表のあり方が一部のグループに偏っているとして不満が上がり、一〇月初めには主流派から分裂する第二グループ「FFC2」設立の動きが発生した。国の混乱を鎮めるために、軍部が介入する舞台は整っているかに見えた。

しかし、事態はシナリオ通りに動かなかった。国民の抵抗は想定を大きく凌ぐものであった。一〇月三〇日には、「一〇〇万人の大道進 (March of Millions)」が全国で実行され、一月七～八日には、「スーダン専門家協会 (Sudan Professional Associations (SPA))」の呼びかけによる「市民の不服従運動 (Civil Disobedience)」が展開された。また十一月一日には再び「一〇〇万人の行進」が行われた。騒擾以降、インターネットが遮断されたが、それにもかかわらず大規模な抗議行動が継続的に発生している。

ブルハン氏は、自宅軟禁中のハムドック前首相を首相に復帰させ、閣僚は各政治グループのコンセンサスに基づき交代させる新組閣案をFFCに提示したが、FFCは、民主派メンバーが拘束されている中でこの検討はあり得ないとして提案を拒否し、一〇月二五日以前の状態に戻すよう要求したとされている。

騒擾前には分裂の兆しさえあった国民やFFCが、「ハ

ムドック首相の下での民主化推進」で再統合されたのである。

国際社会や周辺国の対応も軍部には想定外であったと思われる。国際社会の動きは速く、騒擾前の状態に戻すことでコンセンサスが形成された。米英などの主要国や国連は一〇月二五日の騒擾に「深い憂慮」を表明、アフリカ連合（AU）はスーダンのメンバーシップ停止を発表した。さらに米国はスーダンに対する七億ドルの経済支援停止を発表し、世界銀行も同様に支援停止を発表した。スーダンと関係が深いサウジアラビアとアラブ首長国連邦は、米英とともに「市民主導の暫定政府の回復」を求める声明を発表、エジプトも米国との二国間会談を経て、スーダンの民主化を支持すると明言した。アラブ連盟も今回の騒擾を非難している。これら元の体制に戻すよう要求する国際社会の一致団結した対応に、誰も異議を唱えられない環境が整備された。

求心力を失う軍部

ブルハン氏は、想定外の反応に直面し、デッドロックに陥っている。しかしこれは想定外というより、そもそもの権力掌握後の事態の設計が不十分であったと考えられる。

今回の騒擾が、二〇一三年のエジプトの政変や、一九八九年のバシール政権誕生期の政変と異なるのは、政変後の写真と大義が欠如していることである。

ブルハン氏が新たな政治体制を国民に示したのは一月一日の夕刻、騒擾から一八日目であった。その体制は、ブルハン氏を主権評議会議長に、即応支援部隊（RSF）トップのハムダン・ダガロ（通称、ヘメティ）将軍を同副議長とし、FFCメンバーは含まれないものであった。議長、副議長の構成は以前と変わらず、とうてい国民の支持を得られる内容ではなかった。この発表直後から各地で抗議行動が発生し、現在、先行きが見通せない状況となっている。

政変には、国民を納得させる大義が不可欠であり、これなくしては軍部の下士官の支持も得ることができない。バシール元大統領が一九八九年に政権の座に就いた時には、イスラムの理念に基づきモラルと正義を回復するとの訴えがあった。二〇一三年のエジプトの政権交代では、悪化した経済の立て直しを大義として、国民の支持を獲得した。しかし今回の騒擾には政変後の写真と大義が欠如している。これでは国民からの支持は得られず、むしろ大規模な抗議運動に発展している。国軍兵士もかかる国民の声を無

視することができないであろう。一九年のバシル政権崩壊時には、軍部がバシル氏の命令に従わず、むしろ退陣を求めたことを想起すべきである。

スーダンでは従来、軍部に対し国民から一定の信頼があったが、一九年六月に治安部隊が市民に発砲し、一〇〇人以上の死者を発生させて以降、国民の治安部隊に対する信頼は失墜した。今年一〇月三日の行進では、ハルツーム東部のマンシール橋で、治安部隊が封鎖する橋を、非武装の市民がデモにより開通させている。治安部隊側に安易に火器を使用しない抑制力が働いていたのは事実だが、一方で、非武装の市民に実弾を使用するには、相当の覚悟が必要なことも事実である。

またバシル政権発足当時、スーダンには巨大な石油資源があり、軍への忠誠を誓った者には応分の配当があった。しかし、二〇一一年の南スーダン独立により、石油資源の四分の三は南スーダン領となった。またスーダン国軍はアラブ系の特定民族が幹部を占めているが、下士官は西部出身者など多様な民族で成り立っており、このような軍の体制に対する下士官の不満も少なくない。加えて、国軍と行動を共にすることが多いRSFの方が国軍より給与が高く、国軍からRSFに転籍を希望する兵士も少なくない

と聞く。このような環境下で、ブルハン氏に対する国軍兵士の忠誠心がどこまで盤石であるかは未知数である。

米国は二〇年一二月にスーダンのテロ支援国家指定を解除し、これまで強力にスーダンの民主化を支援してきた。今年三月、国際社会でスーダンに対する債務削減の議論が開始されると、米国はいち早く世銀にブリッジローンを供与し、スーダンの世銀に対する延滞債務の解消を行った。同月末にはスーダンと米国間の官民ビジネスフォーラムを開催した。また「アフリカの角」特使のフェルトマン氏が頻繁にスーダンを訪問し、移行政権内の政治的な分裂回避に尽力してきた。一〇月二五日の騒擾直前にも、フェルトマン氏はブルハン氏と面会し、民主的な政治運営の推進を確認したところであった。その直後の騒擾たっただけに米政府の憤りは相当であった。米国ではその後、クーデター首謀者を対象とした経済制裁の発動を求める動議が議会で提起された。またヘメティ氏が率いるRSFをテロ組織に指定すべきとの議論も米国内で浮上している。

一月八日、ブルハン氏は、「一〇月二五日の騒擾は、軍事クーデターではない」「国の分裂の危機に際し、民主主義を守り、人々の安全を守るために介入したものである」との説明をアルジャジーラのインタビューで行った。また、

これまでメディアに出ることがほとんどなかったヘメティ氏が、「民主主義を守るための介入であった」とのビデオメッセージを発表した。かかる発言は、米国の動向と無関係ではないであろう。もはや誰も、「民主主義」を敵に回すわけにはいかなくなっている。

民主主義定着の条件

しかし民主化の標榜と、民主主義の定着は同じではない。スーダンでは民主運動の歴史は長く、一九五六年の独立以降、六四年、八五年、そして二〇一九年に民衆蜂起により政権が倒されてきた。独立後わずか六〇年の歴史の中で、三度、民主革命を果たした国である。スーダンの人々には、経済的欲求だけでなく政治的自由を求めて軍部に対峙してきた経験の蓄積がある。一方、これまでの民主化は、革命後数年のうちに軍部が再度権力を掌握しており、民主主義の定着には至っていない。

今回の騒擾後、民主運動を率いてきたSPAは、一九年の民主革命でもリーダーシップを発揮したが、その後SPAの存在感は急速に薄れていった。SPAの構成員をまとめ、具体的な政策を作り実行する行動力が欠けていたのである。

スーダンは多様性に富んだ国である。アラブ系とブラツクアフリカ系民族が混住し、農耕を営む人々もいれば、遊牧を主たる生業とする人々もいる。信条も共産主義を主張するグループもいれば、イスラム色の強いグループもいる。都市と地方の格差も深刻である。これら多様な人々が「民主主義の推進」あるいは「軍部のへの対抗」で一致したとしても、どのような国をつくるのかでは、必ずしも考え方が一致しているわけではない。実際に一〇月初めには、スーダン東部のグループがジュバと平和合意の履行をめぐり不満を述べ、民主派連合FFCが内部分裂の危機にあったことは前述の通りである。

スーダンに限らず、民主主義の定着が容易でないことは歴史が証明している。二〇一一年に「アラブの春」として北アフリカから中東にかけて民主化運動が広がったが、ほとんどの国で民主主義は定着しなかった。スーダンの今回の騒擾も、一九年四月の民主革命から二年半で発生した。

民主化は、容易ではない。第一に、これまでの政権下で構築された社会システムを変えるには、大きな痛みが伴うからである。スーダンでは従来、為替レートは公定レートその他に平衡レートと呼ばれる闇レートが存在した。今年二月時点で、公定レートが一USDollar＝五五スーダンポンド

であるのに対し、平衡レートは約三七五ポンドであった。この解消を図るべく変動相場制を導入した結果、銀行の交換レートは一気に三七五ポンドに上がり、現在は四五〇ポンド前後で推移している。通貨価値が九分の一に下落したのである。同様に、これまで多額の補助金が充当されてきた燃料価格は、今年六月に補助金が完全撤廃され、二倍に引き上がった。六、七月の対前年比インフレ率は四〇〇％を超え、国民の生活を圧迫した。社会的弱者の救済策として貧困家庭向けの支援パッケージが提供されたが、国民の不満を鎮めるには十分ではなかった。

次に、公共サービスの機能低下が挙げられる。新たに政権についた人々の多くは、行政経験が少ない人々が中心であった。新リーダーの下、中央官庁や州政府の官僚は旧政権派と見なされ、解雇されるケースが散見された。その結果、公共サービス運営のノウハウが消失し、公務員の仕事に対する意欲も失われていった。財政再建を目指すあまり極度の緊縮財政政策がとられ、行政運営に最低限必要な予算が配賦されず、給与の遅配も発生したことが、公共サービスの機能劣化に拍車をかけた。

スーダンでは、民主化とともに多くのドナーが支援を開始し、その結果、援助機関に転職する公務員が増えたこと

も一因である。大きな社会変化の下で、国の根幹を担う行政サービスの空洞化、機能劣化が生じたのである。

民主主義の定着には、新たに誕生した民主政権が、革命のほとりから冷めた後も国民の信頼を獲得し続けることが必要である。しかし、これまで政権を担ったことがない人々が、社会システムを変革し、また国民の満足を得られる行政サービスを実施することは容易なことではない。

関与を止めてはならない

すでに見てきたように、スーダンはこれまで民主化の実現のための挑戦と失敗を繰り返した歴史がある。民主化の標榜は容易だが、民主主義の実現、定着は容易ではない。今、ようやく掴んだ民主化の夢が失われるかどうかの瀬戸際に、スーダンは立たされている。

われわれがすべきことは、この夢の実現を支援することである。スーダンの人々は、前政権時代の約三〇年間、世界から見離されてきた。彼らを再び見離してはならない。あらゆる国民から信頼される行政システムの構築が必要である。そのため、「透明性が高く、効率的で、インクルーシブ（包摂的）な公共サービス」が実行できる行政組織づくり、行政官の人材育成支援が必要である。●