

フィリピンにおける賭博の規制・管理の過去と現在

—違法数字くじをめぐる政策の変遷—

師 田 史 子 *

Past and Present of State Regulatory Control of Gambling in the Philippines: Focusing on Illegal Lotteries

MOROTA Fumiko*

This essay examines the changes in regulatory control of gambling, especially illegal lotteries, in the Philippines. There, as in other modern states, the government has regarded gambling as problematic immoral behavior since the colonial era and has operated legal forms of gambling while prohibiting other forms. However, once democratic politics was introduced during the American colonial era, illegal lotteries expanded as a source of campaign funds, protected by corrupt politicians and polices. Since then, illegal lotteries have gained nationwide popularity, and illegal gambling syndicates have grown to be important political financiers. Although the central government has resisted corruption by creating and promoting state-run gambling, all attempts to eliminate illegal activities have failed; even presidents have been corrupted and have benefited from the illegal market. To overcome a hotbed of corruption and reduce illegal activities, the current Philippine government led by President Duterte is strongly seeking to secure a monopoly over all forms of gambling in the country. Duterte's policy of legalizing illegal lotteries is intended to monopolize a huge source of political funds generated by the gambling market.

1. は じ め に

本稿は、フィリピンにおける違法数字くじの規制・管理の変遷に焦点を当て、賭博行為の抑圧・規制を目指すも失敗してきたフィリピン国家が、なぜ今日、賭博運営の中央集権化に至りつつあるのかを明らかにする。一般的に賭博とは、予測不可能性をはらんだ遊戯における、偶然の結果に対して金銭や物品を賭ける行為である。その起源は定かではないが、原始的な型は人類が火を用いるようになった頃と同じほど古い時代からと考えることができる [増川 1980: 104]。太古から人々の生活文化とともに発展してきた賭博の遊戯は、勤労を是とするイ

* 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科, Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University

2019年5月7日受付, 2020年2月27日受理

デオロギーの創造と近代国家の生成をきっかけとして、社会悪へと転化されていった [池上 1994]。現在では、多くの国家によって規制・管理される対象である。

フィリピンにおいても、国民の勤労倫理を損ねる存在であるという名目上、賭博は国家によって規制・管理されている。国営富くじやカジノ、競馬は国家が認める合法賭博の範疇にある。自治体レベルで運営される闘鶏も、制限付きで合法である。フィエスタ（祝祭）や葬式で開帳される賭博も合法とされる。その他の賭博は国家がその運営を法的に認めない違法行為とみなされる。フィリピン国家は違法賭博に対して厳格な規制を設けてきたが、違法な営みは地下に潜って存続し、全国に根付いた。違法賭博の中でも特に大衆人気を誇るものが違法数字くじである。運営シンジケートに莫大な利益をもたらし、インフォーマルな政治資金として存在価値を高めていった違法数字くじの抑圧と規制に、歴代政権はことごとく頓挫し続けてきた。

ところが、1 世紀以上、国家の管理の及ばない違法状態で運営されてきた数字くじが、ドゥテルテ政権下の 2017 年以降、順次合法に転換したのである。かつての違法運営シンジケートは国家の管理する合法組織に様変わりし、法に則って国家に税金を納めている。今まで法の及ばなかった違法数字くじの撲滅・合法化に、なぜ現政権は成功の兆しをみせているのだろうか。これが本稿の問いである。

違法数字くじの合法化が実現している背景をたどるには、過去の諸政権が違法数字くじをはじめとした賭博をどのように位置づけ、いかなる対策を講じてきたのかという、賭博政策の歴史的変遷に接続する必要がある。フィリピンにおける賭博規制の変遷については、アメリカ植民地期からアロヨ政権期までの違法賭博と選挙政治の共謀関係をマッコイ [McCoy 2009] が部分的に論じている。また、バンコフ [Bankoff 1991] は、国家による賭博管理の草創期の社会状況について述べており、スペイン植民地政府が賭博を「犯罪」という観点や「税金」という目的において法制度に取り込んだ過程を明らかにしている。しかし、上述の 2 点を除いてフィリピンにおける賭博と国家の関係性を主題に検討する研究はほとんど行なわれてこなかった。違法数字くじがフィリピン政治の資金源として国家といかなる関係性を築きながら存続し、政権がいかに賭博の管理に失敗してきたのかを考察することは、現政権が賭博管理に成功している状況の前提を理解することだけでなく、フィリピン社会全体の構造を再確認・再認識することにも繋がるであろう。

一方、違法賭博とそれを御しきれない国家をめぐる歴史的関係性の議論は、弱い国家論の安直な上塗りに思われるかもしれない。往々にして、フィリピンは国家の規制力が弱く、支配的な社会勢力による非合法的な制度が社会の秩序を実質的に担っていると論じられてきた [cf. Migdal 1988]。しかし、サイデル [Sidel 1999] によれば、社会を牛耳る支配勢力の権限は国家に根差すものであり、その点ではフィリピン国家は必ずしも弱い国家とはいえない。また、アビナレス [Abinales and Amoroso 2017] は、社会と国家の境界の曖昧性を指摘し、国家と

社会が双方向的に適応する動態があることを指摘した。翻って本稿では、賭博と国家の非固定的な関係性を理解するために、社会と賭博市場における諸アクターのひとつとして国家を措定する。国家による規制・管理の変遷を、国家と競合他者による市場利益の奪い合いの過程ととらえたい。

本稿の目的は、換言すると、①過去の諸政権がいかなる戦略でもって賭博市場のパイを確保しようとし、なぜ市場競争に負け、反対に違法賭博が利益を保持し続けたのかを考察すること、②賭博市場のひとつのアクターに過ぎなかった国家が現在、数字くじ市場のパイを奪取できているのはなぜかを検討することである。結論を先取りすると、国家の失敗要因には、まず賭博市場における競争力の欠如が挙げられる。端的にいえば、違法運営に対抗しうる国営賭博の創出の失敗であり、コモンウェルス期やラモス政権期の政策が一致する。次に、賭博政策における道徳性の欠落である。合法化によって違法数字くじを国家の管理下に置こうと試みたエストラダ政権は、合法化の過程において市民社会や違法数字くじ運営者の社会規範を蹂躪したことで頓挫した。これに対して、ドゥテルテ政権は、市場競争力と政策の道徳性を兼ね備えた方策をとることで違法運営の廃絶と合法運営への転換に成功しているといえる。このプラグマティックな賭博政策によって、国家＝ドゥテルテの賭博胴元化が進展している。

以下では、まず、賭博の規制・管理制度の整備と違法賭博市場の誕生から、選挙政治に欠かすことのできない資金源として違法数字くじが拡大し、国家の管理を逃れ続けてきた経緯を各節で概観する。違法数字くじ市場はアメリカ植民地期に、選挙政治の始まりと時を同じくして形成された。歴代政権は違法運営の撲滅を図り続けたが、政策は軒並み失敗し、マルコス政権期における大規模な賭博の国営化に際しても、また、それ以降の大統領権力と数字くじ産業の邂逅に際しても、違法数字くじは運営構造を大きく変えることはなかった。この連綿と続いた違法数字くじの秩序に変革を及ぼしているのが、ドゥテルテ政権であり、この政権に至るまでの規制・管理の変容を踏まえたうえで、違法運営に転機をもたらしている政策の成功理由を検討していく。

2. 賭博規制と違法賭博市場の創成—アメリカ植民地期

本節では、アメリカ植民地期における賭博の規制・管理の誕生と違法数字くじ市場の出現の過程を追う。国家という公権力による賭博の法規制はスペイン植民地期から始まっている。スペイン政府・カトリック教会は当初、フィリピン人の生活を廃退させる悪徳として、賭博の排除を訴えていたが、当時すでに賭博運営はスペイン人州知事など支配層の資金源になっていた。結局、国家の財政維持の手段として、あるいは国民の不満のはけ口として、国家や教会は賭博を制度的に確立させた。闘鶏の徴税（1779年）、闘鶏場のライセンス管理（1781年）を皮切りに、1833年には国営富くじ *Loteira Nacional* を、1868年には国営競馬・マニラジョッ

キークラブ (*Manila Jockey Club*) を設立し、公営賭博を創出した¹⁾ [Jagor 1875: 28]. スペイン植民地政府は、禁止の一言では制御できない人々の賭博への欲望を、国家運営に利用しながら管理統制するという道を拓いた.²⁾ この緩やかな賭博管理の問題に切り込んだのが、アメリカ植民地政府であった。

2.1 アメリカ植民地期—賭博への道徳的規律と法整備の確立

米比戦争を経てフィリピン平定が落ち着くと、国民の道徳性の向上がアメリカ植民地政府の任務として浮上した.³⁾ 個人の悪習を正すことで国家を成長させ、フィリピン人をアメリカの市民権を得るにふさわしいあり方へと規律する友愛的同化の試みが始まり、道徳性を毀損する習慣のひとつとして賭博の蔓延も問題視された。フィリピンの内務省大臣となったディーン・ウースターの次の見解は当時のアメリカ植民地政府がなぜ賭博を悪しき習慣とみなしていたのかを如実に示している。

フィリピン人は生来のギャンブラーである。賭博は彼らの先天的な罪である。貧しい人々は金を借りる機会を得ることを喜び、悪習への熱中を続けるために、必要であればどんな言葉でも用いて借金をする。彼らは自身の返済能力には考えが及ばず、よって文字どおり金貸しの地主階級の権力に落ちる。そして、実質的に債務奴隷にならざるを得ない状況の下で、彼らは使用人や労働者として使われる。[Worcester 1930: 535]

また、米国植民地統治とともに宣教を開始したプロテスタント教会においても、フィリピン諸島の害悪の元凶であり、フィリピン人から「生命力」を奪う反道徳的な賭博の習慣を撲滅させることは喫緊の課題であった [Clymer 1986: 77]。特に闘鶏は動物愛護の観点からも問題視され、その残酷さはフィリピン社会の未開性の象徴として映った。また、長老派宣教師のチャールズ・ブリッグスが「(カトリック) 教会は問題のある娯楽を促進し、国の悪習に深く

-
- 1) 「マニラの富くじは巨大な制度である…フィリピン先住民の国民的性格のひとつである先天的な賭博の本能を(富くじは) 加速させ、多くの貧しい悪魔は自身の最後の 1 セントを富くじに費やし、税金が払えなくなって牢屋に入れられる」 [Worcester 1899: 38-39] と、当時ミシガン大学の教授としてフィリピンを探索していたアメリカ人、ディーン・ウースターが苦言を呈するほどに、富くじは人気を博したという。
 - 2) 一方、イギリスの植民地支配下におけるマレーシア・シンガポールでは、アヘンや賭博は徴税請負の対象のひとつとなり、華僑に独占権が請け負われた。海峡植民地政府は、アヘンや賭博に興じる華僑社会から国家運営に必要な金を吸い上げていた [白石 1999: 272-273]。
 - 3) 統治初期、アメリカ植民地政府は、在比アメリカ兵の合法的な気晴らしの必要性に応じて、スペイン政府が遺した賭博の規制を緩和していた。スペイン植民地期には年に 8 日開催であったマニラの競馬場は、規制緩和の下で、1906 年までに年 220 日開催へと拡大した [Aguilar 1998: 192]。 「幅広く開かれた都市」であったマニラでは、制限されることなくいたるところで賭博がなされていた [PFP 1940 (July 13)]。一方、この規制緩和は在比アメリカ人に向けた政策であり、1902 年にはフィリピン人の間に蔓延する賭博の悪徳を根絶やしにすべく、植民地政府は闘鶏を禁止している。しかし、人々からの抗議によって軟化し、町の闘鶏場における祝日・フィエスタの闘鶏開催は許可されるようになった [Golay 1997: 96]。

かかわっていた。…闘鶏と賭博は日曜日のミサの後を占め…修道士や教会は賭博や富くじに反対するのではなく逆に扇動し、そこから利益を得ていた」[Briggs 1913: 101] と批判するように、スペイン植民地期において人々の賭博の慣習を止めることのできなかったカトリック教会は、プロテスタント教会の非難の的となった。

アメリカ人でフィリピン最高裁判事を務めたジョージ・マルコムによれば、貧困層のみならず、「ギャンブルの悪魔は全階層に感染して」いた。「フィリピン人は慢性的ギャンブラーであるがゆえに単調な存在でしかない」[Malcolm 1936: 31] ため、未開なフィリピン社会の発展のために賭博を撲滅し、フィリピン人をアメリカの市民権にふさわしい人種に育て上げることは、アメリカ植民地政府にとって「白人の責務」であった。

このような時流の下、1906 年からフィリピン委員会はマニラを賭博のオープンシティにしていた法律を続々と改定した。賭博の規制は、「ひっきりなしの競馬開催によって労働者の生産性が低下している」と委員会に苦言を呈した華人とアメリカ人の商工会議所による抗議を皮切りに、競馬から始まった [Aguilar 1998: 192]。委員会はまず、法令 1537 号 (ACT No. 1537) により競馬の開催日を祝日と第一日曜日のみに変更し、⁴⁾ 1907 年にはほとんどの賭博を禁止する法令 1757 号 [ACT No. 1757] を施行した。⁵⁾ 2 年遅れて 1909 年には闘鶏の開催を規制する法令も定められた。⁶⁾ こうして賭博は、アメリカ植民地政府によってその規制が明文化され、政府が認める合法賭博以外を違法とする強固な境界線が引かれることとなった。⁷⁾ しかし、合法／違法の枠組みの明白な制定と規律管理の始まりは、「違法賭博」とみなされる

4) 法令 1537 号をめぐるのは、1908 年の議会において競馬の開催日を増やすために、修正案である議会议案 104 号が提出されたが、棄却された。競馬の開催日規制に関して、ディーン・ウースターはその経緯を以下のように回顧している。「賭博はフィリピン人の生来の罪であり、委員会がその開催を祝日と月 1 回の日曜日に限定する措置をとらざるを得なかったほどに、マニラ市内においてはとりわけ競馬がスキャンダルとして拡大していた。この悪は大規模になっていた。小さな都市にいくつかの競馬場が運営され、競馬に賭けられる金は 1 年で 350 万ドルという莫大な額に達していた。安月給の政府役人でさえもレースに賭けるために仕事を抜け出し、負けを取り返すために盗みを働いた。コミュニティのモラルは急速にむしばまれていった。委員会を通過した法令は日々のゆがんだレースの運営事業に干渉することとなった。(しかし法令は) 合法的スポーツとしての競馬にふけることのできる機会を十分に残していた。下院に提出された修正案は、毎週日曜日と受難節までの 3 日間、そしてメモリアルデイとリサールデイ、聖週間の木曜日と金曜日を除くすべての祝日における開催を許可していた。もしこの修正案が通過していれば、賭博ビジネスの不道德な利益を保護し、迅速な拡大への道を拓くことになったであろう」[Worcester 1930: 549-550]。修正案は通過しなかったものの、競馬の開催日拡大のための議会议案提出は、競馬運営事業の既得権益を握っていた人々が規制強化へ反発し、政治的に画策していたことを示している。

5) 法令 1757 第 7 項には以下の記載がなされた。「金銭や価値のある代替物の勝ち負けが偶然によっている、モンテ、フエテン、あらゆる形式の富くじや数字くじ…は禁止されている。」

6) 闘鶏は多くの在比アメリカ人が賭けに参加するだけでなく、興行にも携わっていた。キューバでの経験を基に闘鶏の漸次撤廃を目指したアメリカ植民地政府だが、テキサス種など外来の種の導入により、皮肉にもアメリカ植民地期に闘鶏の近代化が加速した。

7) 「賭博法違反」の容疑で逮捕された人数は、1906 年の 256 人から 1907 年には 479 人に増加した [Villamor 1909: 14]。

市場の創出の始まりをも意味していた。

2.2 違法賭博市場の興隆—違法数字くじ「フエテン」の誕生

政府の敷いた厳格な賭博規制法の下で人々の賭博欲は抑圧されていた。そこに商機を見出したのが、犯罪シンジケートであった。賭博欲が満たされない大衆の需要をかぎつけたシンジケートは違法賭博運営を開始し、人々の需要に呼応する形で闇経済の中に拡張していった。

他方、賭博規制法の制定と時を同じくして、1907年に下院にあたるフィリピン議会が設置された。これによってフィリピン人の政治参加が促され、地方政治における自治が拡大すると、地方選挙のマシン・ポリティクスが進んだ。選挙政治を通じて自身の地盤において権力を強めていった各州のフィリピン人政治家は、この力の維持のために政治資金の獲得に迫られた。そこで、地方政治家は、犯罪シンジケートが運営する違法賭博を庇護することで、利益を獲得する仕組みを作り上げていったのである。町の警官が賭場の入り口を監視する中でカビテ州知事が違法なモンテ⁸⁾に参加していた例や、ブラカン州知事が賭場を庇護し、違法数字くじで選挙キャンペーンの資金繰りをしていた例などを皮切りに、地方選挙が始まって10年たらずで州政治の内部に違法賭博は統合された [McCoy 2009: 156]。

つまり、違法賭博は政府による賭博規制と地方選挙政治の導入をきっかけに誕生した。そして、規制によって賭博欲が抑圧された大衆、地方選挙の発展によって政治資金の獲得を要したフィリピン人地方政治家、違法賭博の運営をビジネスとする犯罪シンジケート、この3者の需要と供給が一致することで、違法賭博市場は拡大していった。

違法賭博の中でも爆発的にフィリピン各地に蔓延したものが、違法数字くじであり、その先駆けとなったのがルソン地方で運営されるフエテン (jueteng) である。⁹⁾ フエテンとは1から37の数字を2つ選ぶ数字くじで、1セントボの賭けで1週間の収入に及ぶ1ペソが最大額で得られることから、主に下層の労働者の間で人気が高まった。当せん確率は1369分の1だが、簡単に勝てるという幻想によって人々の一攫千金の思想を刺激するフエテンは、フィリピンの大衆文化と融和し、日常的娯楽のひとつとなった。¹⁰⁾ マッコイは、闘鶏やモンテが男性の遊びであるのに対し、くじの購入はもとより、くじの売人に至るまで女性も多く携わっていたという点を、フエテンが大衆へ広く浸透した要因に挙げている [McCoy 2009: 156]。

中国人プロモーターをはじめとしたフエテン運営者は、地方政治家と地方警察からの庇護を受ける代わりに贈賄をすることでその運営を存続させていた。また、フエテンは、その高い

8) モンテとは、スペイン期に導入されたトランプゲームである。

9) フエテンは中国人貿易商によってフィリピンに導入され、スペイン植民地期にはすでに遊戯されていた。中国語で「フエ」は「花」、「テン」は「賭け」を意味するという [Smart File 1993a (January 1)]。

10) フエテンの賭けには、予知夢や数字のサインなどを用いる民族知が用いられ、その実践が一種の大衆文化として集積し根付いてきたことが、人々に一攫千金の夢を抱かせ続ける要因にもなっている [Smart File 1993a (January 1)]。

オッズが運営者と庇護者に大きな金銭的利益をもたらすだけでなく、日々のくじの売買を通じて運営者と下層の遊戯者の間に構築された繋がりを、選挙キャンペーンの際に票田として動員できるという利点もあった。フィリピン各地にフエテンに似たルールと運営形態をもつ数字くじが作り出され、全国的に大衆に浸透すると、違法数字くじは「法的には違法 (illegal) だが、道義的には合法 (licit)」[cf. Abraham and Schendel 2005] という立ち位置、つまり社会的には許容されている違法賭博としてフィリピン社会に根付くこととなった。

「(フエテンは) 他のすべての違法賭博をあわせてもかなわぬほど人々のギャンブル精神の養分となっている… (フエテンは) 99%の市と町に普及している」[McCoy 2009: 156より重引]と、フィリピン警察隊少佐エマニュエル・バジャが違法数字くじの蔓延する状況を嘆く中、1929年、マニラ市長がフエテンの一掃を試みた。しかし、警察が逮捕できるのは末端の売人のみで、運営者はその基盤を別の場所に移すのみであった。また、安月給の警官たちは、シンジケートを取り締まるのではなく、賄賂をもらうために彼らとの共生を選択した。1934年のグラフィック誌は、ラグナ州においてフエテンが公的な庇護を受けて蔓延する様子を、「フエテン・パラダイス」と題して報じている [Graphic 1934 (February 8)]。さらに、地方の警察官のみならず、アメリカ人警視など警察上層部においてもシンジケートとの汚職が生じていた [McCoy 2009: 246]。

フィリピン人の未開性の象徴であった賭博の厳格な規制は、アメリカ植民地政府にとって友愛的同化と道徳の規律を達成するための白人の任務であった。しかし、1907年の賭博規制法の施行は、違法賭博という範疇が成立しその市場が生成・拡大する契機となってしまった。同時に、急速に進んだマシン・ポリティクスの資金繰りに苦しむ地方政治家たちにとって、違法賭博の存在は資金源として欠かせなくなった。違法賭博シンジケートと州政治家・地方警察の汚職関係が強靱になるにつれて、特に資金源として潤沢であったフエテンなどの違法数字くじは増殖していった。政府や警察による規制・管理が熱を帯びれば帯びるほど、違法賭博は庇護を受けながら地下に潜り、人々の賭博の欲求を満たしていった。アメリカ植民地政府のフィリピン人道徳性向上計画は、こうして限界を迎えた。アメリカ植民地期に整備された賭博規制と選挙政治が、皮肉にも賭博と地方政治家の違法な共謀関係を醸成する要因となったのである。

アメリカの手を離れてからも、フィリピンの社会規範と大衆政治の中で、違法数字くじは違法な営利・警察の汚職・政治的パトロネージの集合体として発展し、国家の規制・管理に逆らい続ける。

3. 国家に庇護される賭博産業の成立—独立以降・マルコス政権期

3.1 コモンウェルス期—賭博の選択的合法化

1934年にフィリピン独立法が可決され、10年後の独立が約束されると、独立準備政府とし

てコモンウェルスが成立した。翌 1935 年に初代大統領に選出されたマニユエル・ケソンは、アメリカ植民地政府が遺した問題山積の賭博規制法の対処に奮闘した。「遍在するフェテン、『チャイニーズ・ロッターリー』の悪に終止符を打ち、マニラや他の都市に数多く存在する賭場を閉めようとしているケソン大統領の努力―彼は政府のもつすべての力を投入している―を、善良な市民は支援すべきである」[PM 1936 (March)] というフィリピン・マガジン誌の記事からも、ケソンが違法数字くじ規制に精力的に取り組んでいたことがうかがえる。一方、違法数字くじシンジケートは、各地に精緻なネットワークを構築した。図 1 のように、くじを売り歩く集金人、それを管理するマネージャー、運営を総括するフィナンサーというピラミッド型の組織を維持することで、警察の強制捜査に対処した。大規模なシンジケートでは、町レベルのフィナンサーの上位に州レベルのフィナンサー、地域レベルのフィナンサーが位置し、広大なネットワークを用いた数字くじ運営がなされていた。

ケソンは違法数字くじの撲滅に奮闘したものの、検挙されるのは精緻に作り上げられた運営ネットワークの下層に位置する構成員ばかりで、運営母体は法の網を逃れ続けた。そこで政府は、蔓延する違法数字くじの撲滅ではなく、違法運営に競合する代替物を創出することで違法賭博市場を縮小させるという手段をとった。それが、米比戦争期以降停止していた国営富くじの復活、1935 年におけるフィリピン慈善富くじ事務所 (Philippine Charity Sweepstake Office:

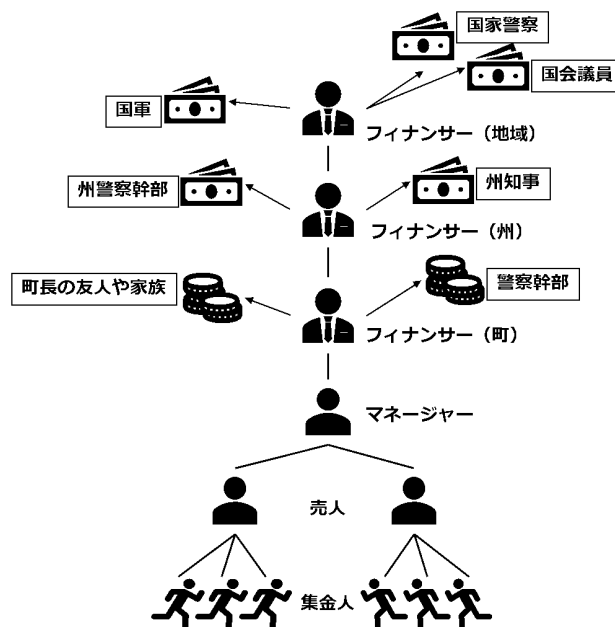


図 1 違法数字くじ運営の構造の一例

出所：[Coronel 2000: 29] より筆者作成。



図2 「大魚は逃げる」

出所：[PFP 1940 (December 7)].

PCSO) の設立である。¹¹⁾ PCSO は競馬の結果を富くじの抽せん結果に結びつけるシステムを採用し、チャリティーに利益を献じることをアピールした。¹²⁾ 対して、週刊誌や新聞などのメディアは当初、教会の意見に傾聴し、国営富くじの実施に反対の姿勢をみせていた。しかし、「マニラの貧しい人々が富くじで利益を得る」[PFP 1940 (April 27)], 「10 歳の女の子が大きな富くじの賞金を勝ち取る」[Graphic 1934 (January 4)] などと題して徐々に一攫千金の当せん者が華々しくレポートされるようになり、「命を救って賞金を得よう」というフレーズを伴った PCSO の富くじの宣伝広告が定期的に紙面を飾った [cf. PFP 1940 (September 28)].

PCSO 設立のために国庫から借り入れた 25 万ペソを、1935 年 9 月の第 1 回抽せんからたった 2 ヶ月で全額返済したほどに、富くじは全国的な売り上げを記録した。¹³⁾ ところが、頻度の少ない抽せん、高額なくじ、売人の低いインセンティブなどが影響し、その人気に反して国営富くじは地方社会の違法数字くじシンジケートを撲滅するには至らなかった¹⁴⁾ [PM 1939

11) Philippine Charity Sweepstakes Office. History. <<https://www.pcsso.gov.ph/About/History.aspx>> (2019 年 4 月 11 日閲覧)

12) チャリティーの範囲は多岐に及び、1942 年 2 月の抽せんは「退役軍人富くじ」と名付けられ、「(米比戦争時に) 国と自由のために闘ったフィリピン人退役軍人を助けるためにくじを売ろう」という宣伝文句が掲載されていた [PFP 1941 (December 13)].

13) Philippine Charity Sweepstakes Office. History. <<https://www.pcsso.gov.ph/About/History.aspx>> (2019 年 4 月 11 日閲覧)

14) 週刊誌面では、PCSO の不振に対し、私営の賭博にも許可を与えて合法にし、国家歳入を増加させるべきであるとの意見がなされた [PM 1939 (September)].

(September)].

さらにこの時期、特にマニラにおいては、違法カジノが政治家やビジネスマン、官僚などのエリート層をパトロンとして運営され始めた。日本占領期には、「ネズミ王」との異名をもつアメリカ人、テッド・ルーウィンが日本軍の捕虜収容所内でカジノを催し、戦後もマニラ市内で多数のカジノを開帳した¹⁵⁾ [PG 1992 (December 14)]. 大衆層の娯楽である違法数字くじとは異なり、違法カジノは富裕層を魅了し拡大していった。そして違法数字くじと同様、法権力は大規模なカジノ運営を統制することができず、図 2 の風刺画のように、検挙されるのは小口の賭博者ばかりであった [PFP 1940 (December 7)].

違法カジノに対しても、ケソンはアメリカ期の前任者たちに倣って厳格な法の適用を主張したが、腐敗した警察とシンジケートの繋がりを断絶できなかった。こうして、またしてもケソンはカジノ問題の解決策として賭博の選択的合法化へと駒を進めた。ゲーム娯楽委員会 (Games and Amusement Board: GAB) を設立し、ハイアライ¹⁶⁾ に 25 年の公式ライセンスを付与することで公営賭博の拡大を図ったのである。しかし、ハイアライも違法カジノ以上に人々を魅了することはできなかった。

コモンウェルス期において、ケソンは警察の強制捜査による違法賭博の根絶に見切りをつけ、公営賭博の促進によってその撲滅を実現させようとし、選択的合法化政策に打って出た。しかし結果は、精緻な運営ネットワークに基づく違法賭博の市場競争力に太刀打ちできずに終わった。コモンウェルスが排除に失敗した違法数字くじや違法カジノは、第二次世界大戦後のコスト高な選挙戦の資金源として政治家とさらに深い関係を結び、生き続けることとなる。

3.2 マルコス政権期一大規模な賭博の国営産業化

戦争を経てさらに、政治家や汚職にまみれた警官・役人の庇護の下に個人宅やナイトクラブで開帳される違法カジノは繁栄した [PFP 1952 (January 19)]. 警察隊が賭場に強制捜査をしても、運営者はその数週間後には別の地域、時には町の交番の目の前で賭場をひらいた。賭博の借金を引き金とした家庭崩壊や売買春などが社会に頻発し、人々の道徳性を低下させているという報道も相次いだ [PFP 1959 (December 26)]. 1961 年には、当時の国家予算を上回る 20 億ペソが、違法カジノ、闘鶏、競馬、富くじなど合法・違法を問わないさまざまな賭博に賭けられたという¹⁷⁾ [STM 1962 (April 22)].

戦後復興期の混沌に乗じて違法賭博がより社会に蔓延していった後、フェルディナンド・マルコスが 1965 年から政権を握った。マルコスは 1972 年に戒厳令を敷くと、カトリック教会

15) また、日本占領期におけるマニラでは、馬が略奪され食用にされたために停止した競馬に代わり、用水路にボートを走らせる賭けレースが開かれていた [Orient 1960 (July)].

16) ハイアライ (jai alai) とは、スペイン・バスク地方発祥のスポーツで、グローブで壁に球を打ち付ける競技である。

や中間層へのアピールとして厳格な賭博政策を掲げた。まず、1975年に、「新しい社会の下で社会経済開発を遂行すべく、悪習と社会の病を撲滅し最小化する必要がある」としたうえで、各種賭博のライセンス付与を中央集権化することを大統領令 771 号 [P.D. No. 771] にて示した。¹⁸⁾ 1978年には大統領令 1602 号 [P.D. No. 1602] によって違法賭博を仔細に定義し禁止を厳格化した。¹⁹⁾ そして翌年、「政府の収益を増加させる…だけでなく、国の社会的・道徳的・経済的成長における賭博の有害な影響を削減する」[Letter of Instruction No. 797] ために、反賭博タスクフォース (Task Force Anti-Gambling: T FAG) を設立した。警察による違法カジノへの強制捜査を厳格に行ない、続々と閉鎖に追い込んだ [cf. *Republic Weekly* 1969 (August 29)]。

カジノを中心とした違法賭博を厳しく取り締まる一方で、マルコスがカジノ合法化を推進した。国営カジノは、新しい財源の創造、外国人観光客向けの観光業の発展、そして違法カジノの撲滅という3点を名目上の目的とした事業であった。「新しい社会の到来を目前とする中、政府に何も恩恵や利益を授けない違法カジノによる利益搾取を防ぐために、フィリピン全土で行なわれるすべての偶然の遊戯を中央集権化し、効果的な統制・指導・監督のために国家が介入する必要がある」[P.D. No. 1067-A] と、違法賭博の根絶という文脈から国営カジノ創設の意義を訴えた。また、カジノ反対派への対抗策として、収益の6割をメトロマニラの洪水対策、下水整備、人口政策、美化のための財源など社会福祉事業に充てるとした [P.D. No. 1067-B]。こうした大義名分を謳い、マルコスは1977年の大統領令 1067-A 号

17) 賭博法が警察・役人によって適切に行使されていないだけでなく、法律自体が脆弱であるという点をめぐって、1960年代以降、賭博の合法化の議論が過熱した。大統領秘書官のサルバドル・マリノは、合法化は法の施行者における汚職の撲滅・減少に寄与するとし、「賭博それ自体は悪くはない。問題を引き起こすのは違法賭博だ」と述べた [PFP 1968a (May 11)]。教育者や教会は合法化に反対し、マニラカトリックアクションのテオティモ・ロジャ会長は、「反賭博法の変更や廃止ではなく、警察権力の改革の方がより必要である」と反発した [PFP 1968a (May 11)]。一方、マニラ・タイムズ紙のインタビュー調査では、市民の多くが合法化に反対を示し、理髪師やジープニー運転手は、合法化によって「より反道徳と犯罪が引き起こされる」のではないかと意見した [PFP 1968a (May 11)]。フィリピン・フリープレス編集部は、「賭博は窃盗、殺人、強姦と同じものなのだろうか」と、賭博規制の議論上に描かれるアナロジーについて根本的な疑問を呈した [PFP 1968b (May 11)]。

18) フィエスタや祝日の期間に催されるマイナーな賭博に関しては地方政府による管理が継続された。

19) 大統領令 1602 号には、「(従来の賭博法が) この有害な行為を根絶するには不十分」であり、「国民の活力と資源を消散する社会の脅威と闘うために重罰化する」という前文の後に、「運・能力の遊戯に現金、財、財に代わるものを賭けることを禁ずる」、「管轄地域で賭博の存在を黙認する村役人は一時停職に処する」、「密告者には没収された金銭・財の20%を報酬として付与する」ことなどが明記された。また、違法賭博の例には、無認可の闘鶏、フエテン、ハイアライ、競馬、ナンバーズ、ビンゴ、他の形式の富くじ；カライクルズ、ボンピアン、7-11、その他サイコロを用いたゲーム；ブラックジャック、ラッキーナイン、ポーカー、モンテ、バカラ、クアハオ、パンギンギ、その他カードゲーム；パイクエ、ハイアンドロー、麻雀、ドミノ、その他プラスチックタイルを用いたゲーム；スロットマシン、ルーレット、ビンボール、その他機械ゲーム；ドッグレース、競艇、カーレース、その他レース；バスケットボール、ボクシング、バレーボール、ボーリング、卓球、その他個人あるいはチーム戦、が挙げられている。この大統領令 1602 号が、現在でも「賭博法」の基本的なものとして機能している。

[P.D. No. 1067-A] をもってカジノのライセンス付与事業を担うフィリピン娯楽ゲーム公社 (Philippine Amusements and Gaming Corporation: Pagcor) の運営を開始した。²⁰⁾

マルコスのカジノ合法化政策は、大統領の縁故者や側近、友人、取り巻きといったいわゆる「クローニー」による汚職の根源となった。Pagcor がライセンスを付与した公営カジノの多くは、マルコスの妻イメルダの弟、アルフレッド・ロムナルデスによって運営された。マニラ首都圏知事であったイメルダは、「賭博は望ましくない悪」と発言したものの、その真意は弟のカジノの競合他社を阻止し、親族のモノポリーを守るためであった。また、1982年までにPagcorは17億ペソもの収入を生み出していたが、所得税や輸入税、会計監査が免除される中で、その収益の用途は不透明であった [シーグレーブ 1989: 195]。マルコスが政権を掌握する間、カジノは増殖し続け、公営カジノ運営は政府の最たる収入を担う事業のひとつになっていった。この一連のカジノ合法化政策の大義名分の影には、違法なカジノ運営を撲滅することで敵対関係にある政治家の資金源を断つというマルコスの目的がまずうかがえる。そして、カジノを国家の管轄下に置くことでその賭博利益を大統領とクローニーが独占するという、独裁体制をより強靱にするための目論みも察せられる。

上流階級の賭博として公営カジノが繁栄した一方で、小口の違法数字くじは警察司令官たちが掌握していた。マルコスによる警察権力の中央集権化とともに、警察役人が地方のシンジケートを庇護し、これらシンジケートが地方の犯罪集団のボスへと成長していった。警察役人への高額な贈賄がなされるようになり、警察はシンジケートの庇護者から指導者へと変容した [McCoy 2009: 402]。国家はカジノという大規模賭博市場に目をつけ、その利益を間接的に中央政府の権力へと流入させる道筋を設けたが、大衆向けの違法数字くじは大きく構造を変化させることなく、地方政治・警察権力と結託し続けた。マルコス政権期において、国家はカジノ運営権を、既得権益のネットワークはフエテンの運営権を暗黙裡に分担するという、賭博市場における利益配分がなされていたのである。

ここまでの賭博規制の変遷を振り返ってみよう。アメリカ植民地期においては、国民の道徳を毀損する社会悪であるがゆえに、賭博は全面的に廃絶されるべき存在とみなされ、規制政策がとられた。しかし、選挙政治が進展すると、フィリピン社会における賭博権益の政治的存在価値は高騰していった。コモンウェルス期以降の政権は、政治家や反社会勢力の不正な資金源という性質をもつ「違法」賭博が社会悪であると措定し、政策を講じるようになっていった。この論理の下で、ケソンは国営富くじの創出をはじめとした、賭博の選択的合法化、つまり政府主導の賭博の導入に駒を進めた。賭博の不道德性の除去を主眼としていた国家は徐々に、賭博が生み出すインフォーマルな政治資金の排除と独占へとその政策目的を移行させていったの

20) Pagcor は 60% が政府出資、40% が民間出資（ロムナルデスの所有）という準政府組織であった [シーグレーブ 1989: 194-195]。

である。そして、カジノの合法化を通じて違法賭博市場の一片の管理に成功したマルコスは、敵対する政治家の懐を潤す違法賭博を排除しただけでなく、国家リーダーによる賭博利権の独占、つまり政治資金源の独占をも達成した。

カジノ産業の国営化により、マルコス政権期には大統領権力と賭博市場の腐敗した繋がりが構築されたが、大衆人気を誇る違法数字くじはそれでもまだ地方政治家と警察権力、各地域のシンジケートによって成り立つ地方ごとの違法賭博産業に留まっていた。しかし、次政権以降、地方の政治社会の秩序として脈々と受け継がれてきた違法数字くじ市場に、ついに大統領権力が接触・介入することとなる。

4. 違法数字くじと国家の共謀関係—アキノ政権期・エストラダ政権期

4.1 アキノ政権期—フエテンと大統領権力の邂逅

1986年、ピープル・パワー革命を経てマルコス政権に終止符を打ったコラソン・アキノは、マルコス政権期の公営カジノの汚職を一掃すべく、カジノ運営に関する監査委員会を設置し、Pagcor からロムナルデス勢力を追放した。²¹⁾ 1987年にはTFAGの権限を強化する行政規定19号[A.O. No. 19]を発令し、TFAGのヘッドには、ポテンシアノ・ロケが就任した。不透明な資金管理を正した結果、マルコス政権期には10年で計21億ペソだったPagcorからの政府歳入は、アキノ政権発足からの4年間のみで計77億ペソにまで増加した[PG 1992 (December 14)]。「もっている者とそうでない者の格差を橋渡しする」という名目上、国家によるカジノ運営は継続・促進され、国税庁、関税庁に次ぐ第3位の国家歳入を確保する組織となった²²⁾ [IFF 1993a (January 15)]。

また、1988年にはPCSOによるスモール・タウン・ロッタリー (Small Town Lottery: STL) が開始された。STLは各地の違法数字くじのルールに準じた合法数字くじであり、この合法的代替物の促進によって違法数字くじの撲滅が目された。つまり、アキノ政権も、政府主導の賭博運営を導入することによって違法賭博を減退させ、社会の腐敗を食い止めるという政策をとったということである。

しかし、こうした賭博産業の浄化や立て直し政策の最中、違法賭博を取り締まるべき立場にあるTFAGは各地方の違法数字くじシンジケートからキックバックを徴収し、違法運営に庇護を与えていた[G.R. No. 125532]。政権交代後の1995年にヘッドであるロケ自身によっ

21) 1986年2月のメモランダムオーダー1号[M.O. No. 1]による、1986年10月のメモランダムサーキュラー20号[M.C. No. 20]では遊戯資格を観光客・外国人・前年度5万ペソ以上の収入のあるフィリピン人に限定し、政府役人や国軍、21歳以下、学生の遊戯を禁止した。

22) 拡大する賭博市場に対し、「フィリピン人にとって、賭博は食う・寝ると同じくらい自然なものだ」、「賭博はフィリピン人の第二の天性になった」というモラルへの問いと、賭博によって潤沢な税金が収められている事実との間で葛藤する週刊誌記事が、当時の世情を示している[PP 1990 (February 11), 1990 (March 4)]。

て公にされたところでは、ロケが個人的に受け取った金額は 5,000 万ペソに及び、TFAG の収集した金は反軍事クーデターと違法賭博運営の取り締まりのために使用されたという [PG 1995a (December 18)]. STL のフランチャイズ権も、ロケらにキックバックを収めた違法数字くじ運営者へ配分されていた。そして、違法運営の仕組みと同様に、STL の利益は警察と政治家に流れていた。1989 年に STL は運営を停止したが、STL がなくなると、違法数字くじシンジケートの活動は再び拡大した。中央政府との繋がりを構築し公営賭博の運営経験を得た運営者らはより合理的・資本集中的に賭博の販路を広げ、より大衆の人気を獲得することとなった。

アキノ大統領が新規導入した STL は、違法数字くじ市場を縮小させるどころか、違法数字くじの隠れ蓐として従来と変わらない受益機会をシンジケートにもたらしただけでなく、違法数字くじ運営者がより大きな富と影響力をもつきっかけとなってしまった [IFF 1993b (January 15)]. モラリストであったアキノ政権が、Pagcor による公営カジノ運営の促進と、違法数字くじからの献金による違法賭博のインフォーマルな利益化に舵を切ったのは、マルコス政権によって底をついた国庫を支え、国家の危機的状況を打開するためであったという [PG 1995b (December 18)]. とはいえ、TFAG と違法数字くじ間の汚職関係の醸成は、違法数字くじと国家権力が直接結合し腐敗を起こしたフィリピン史上初の政権、あるいは、違法数字くじを各地域の小規模運営から全国規模の産業となるきっかけを与えた政権、という汚名をアキノにもたらした。地方単位で運営され、地方政治家の資金源として機能していた違法数字くじの莫大な利潤に、ついに国家が手をつけたのである。

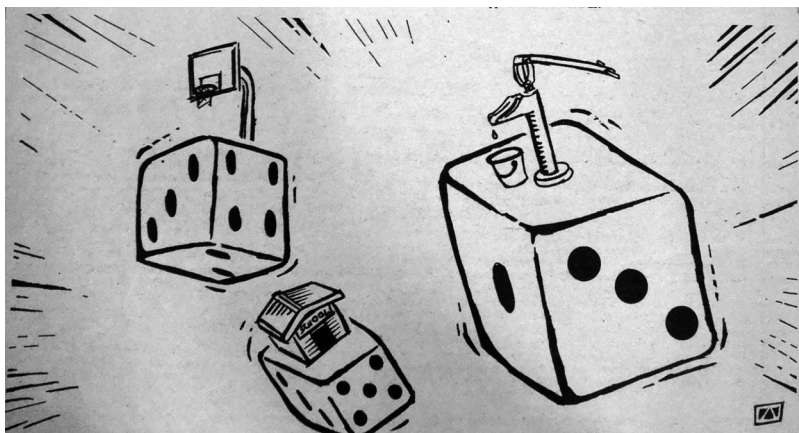


図 3 「悪徳を美德にリサイクルする*」

* フィデル・ラモスによる賭博の合法化政策に対しては新聞や週刊誌において議論が白熱したが、合法化によって賭博の収益を社会に還元することができるという賛成意見も紙面に踊った。

出所：[PG 1992 (October 26)].

「フィエスタや日曜日のミサ、闘鶏やヤシ酒と同じように、フェテンは今日、私たちの文化と生活の一部になっている」[*Smart File* 1993b (January 1)] 状況の中、1992 年から政権を引き継いだフィデル・ラモスは、賭博の合法化をさらに促進することによって違法賭博シンジケートが占有する市場を縮小させようとした。アキノ政権期に停止していたハイアライを再開し（1995 年）、翌年には PCSO によるオンラインロトを開始し、公営数字くじ（ロト）の抽せん頻度を上げた。合法賭博の拡大に反対を示した教会勢力に対し、PCSO 議長は「政府に税金を払わない人々に対する解決策である…自発的納税である…もし（ロトの推進を）しなければ違法賭博がその税金を回収し続けてしまう」[PG 1995 (November 6)] と反論した。しかし、「ロトはフェテンを殺せるだろうか。（PCSO の取り組みは）警官と地方役人に守られている違法賭博ではなく、伝統的な国営富くじに影響してしまっている」[PG 1995 (November 6)] と週刊誌が嘆くように、この試みは、違法数字くじの撲滅に貢献するのではなく、人々の賭博のレパートリーを増やす結果に終わった。大衆の日常に溶け込んだ親しみのある既存の違法数字くじ、既得権益のネットワークにとって金となる木である違法数字くじの競合相手に、政府主導の合法数字くじはなり得なかったのである。

1996 年には警察幹部や国会議員の違法数字くじへの関与が告発され、ラモス政権による合法賭博推進政策をもってしても違法数字くじに関連した政治腐敗は改善できないことが明らかになった。²³⁾ 結局、大統領選挙に向けて政治資金を必要とする政治家たちの需要に応えるべく、再び違法数字くじの運営は増殖した。そして、1998 年、サン・フアン町長時代からフェテン・シンジケートと蜜月関係を築いてきたジョセフ・エストラダが選挙戦を勝ち抜いた。²⁴⁾ 次政権期において、エストラダによる数字くじ利権の私物化の試みにより、大統領権力と違法数字くじ市場の腐敗的な関係は最高潮を迎える。

4.2 エストラダ政権期—数字くじ利権の集権化 = 私物化と秩序の崩壊

1990 年代末には、国の税収源の 2 位を賭博産業（PCSO, Pagcor, GAB, Racing Commission, Gamefowl Commission）が占め、合法／違法賭博が国の一大産業になっていた [McCoy 2009: 474-475]。特に、労働機会に恵まれない貧困層にとって違法数字くじの集金などは生計を維持するための重要な収入源として確立していた [Medel 2003: 108-109]。1999 年の SWS 社の調査では、過去 1 年に何かしらの賭博をした割合は男性が 73%、女性が 56% と、国民の高い賭博参加率が示された [SWS 1999 (December 8)]。

この状況下において、エストラダ大統領は国の一大賭博市場である違法数字くじの中央集

23) 1995 年 9 月、自身の解任をきっかけにして元バタアン州警察本部長が警察幹部のフェテンへの関与を告発し、芋づる式に上院議員や下院議員などのフェテン関与が報道された [川中 1996: 330]。

24) エストラダがサン・フアン町長時代、そして国家犯罪対策委員長を務めていた副大統領時代に、違法賭博市場とどのような関係性を築いてきたかについては、資料不足のため別稿に改めたい。

権化を目論んだ。この計画は徐々に進められた。まず、大統領の右腕であったパンフィロ・ラクソンの助力をもって国家警察をエストラダの傀儡組織に改編した。ラクソンはエストラダが新たに立ち上げた大統領反組織犯罪タスクフォース (Presidential Anti-Organized Crime Task Force: PAOCTF) のヘッドに指名され、警察内部の汚職や違法賭博を含む組織犯罪の摘発を一任された。さらに、組織内の政敵を一掃して国家警察長官になったラクソンは、警察組織内の汚職を厳格に取り締まり、重役に旧友を配置することで、自身を頂点とする強固なヒエラルキーを創り出した。こうして、国家警察はエストラダの違法数字くじ集権化計画に忠実に従う組織に再編成された。

続いてエストラダは、違法数字くじの流通網を掌握するための「密談」を開始した。密談の参加者とは、ビサヤ地方のマシアオ²⁵⁾ 運営者チャーリー・アン、中央ルソンのフエテン運営者ロドルフォ・ピネダ、北ルソンのフエテン運営者・南イロコス州知事ルイス・“チャビット”・シンソンであった。エストラダは、フエテン運営の実権を握る彼らとのネットワークを構築することで、全国的に違法数字くじからキックバックを回収する仕組みを確立した [PDI 2000 (October 6)]。大統領や家族へ月に最大 3,300 万ペソのあがりをもたらしたこのネットワークは「真夜中の内閣」と称され、エストラダとその取り巻き間における権益分配がなされていた [川中 2001: 296]。

そして 2000 年、違法数字くじ市場の直接支配の試みが始まった。Pagcor 管轄下による Quick Pick 2 と Bingo 2-Ball の導入である。両者ともにフエテンに似た数字くじだが、Quick Pick 2 は実業家ダンテ・タンが、Bingo 2-Ball はアンがその運営を掌握する合法賭博であった [PDI 2000 (October 25)]。その促進に向け、まず、「真夜中の内閣」メンバー以外が取り仕切る既存の違法賭博の大規模強制捜査が行なわれた [Coronel 2000: 33]。大統領のクローニー以外の違法な数字くじ運営をすべて排除し、エストラダやアンなどによる合法賭博の利権集中が計画された。そして取り締まりの対象外であった違法数字くじ運営者たちに Bingo 2-Ball のフランチャイズ権を与えることで、合法化への転換を図った。フランチャイズ権の獲得には、売り上げの 27% を、Bingo 2-Ball を管理する Pagcor ではなく、アンが所有する民間団体に上納することが条件とされた [Fabella 2007: 111]。真夜中の内閣メンバーは、競合勢力の排除と合法的フランチャイズ権の付与によって中央集権型の合法数字くじを創り出し、そして上納金の回収によって数字くじ市場の利益の独占と私物化を図ったのである。

こうして達成されつつあったエストラダによる数字くじ産業の中央集権化の試みは、市民社会の道徳的社会規範を犯すものであった。真夜中の内閣を介して行なわれるキックバックの回収は、国家の利益のために遂行されるのではなく、エストラダ個人への献金・汚職として

25) フエテンがルソン地方を中心に蔓延していた一方で、ビサヤ地域にはマシアオが、ミンダナオ地域にはラストトゥーが違法数字くじとして遊戯されていた。

のみ機能していたことから、この事態は違法数字くじの集権化というよりもむしろ、大統領による賭博産業の「私物化」と称した方が適切であろう。政権下で拡大する賭博市場に対し、インクワイアラー紙は「この国にさらなる賭博はいらない。人々が誠実な生活を保ち家族を支えるために必要なものは仕事と生計手段である。家族のための収入源として賭博が道徳的でも名誉ある行為でもないということに人々は気付くべきである。賭博は絶対に国家の繁栄と発展に寄与しない」と強い批判を展開した [PDI 2000 (August 15)]。

また、大統領による数字くじ市場の私物化によって、地方社会において違法数字くじにかかわる既得権益のネットワークが連綿と築いてきた秩序も蹂躪された。つまり、違法数字くじの強制捜査とフランチャイズ権の付与がなされたことで、排除された各地の違法数字くじ運営者やそれらと汚職関係にある地方政治家が生業の危機にさらされたのである。まず、大統領お墨付きのフランチャイズ権を得た運営者は、もはや地方政治家や警察などからの庇護を必要としなくなった。それだけでなく、合法的な運営権をもつシンジケートは、「法的合法性」という印籠を振りかざすことで、自身の生業を阻害する違法賭博運営者たちの取り締まりを警察に訴えるようになった。一方、フランチャイズ権を与えられなかったシンジケートは、サブフランチャイズ権を得ることで細々と運営を続けたり、警察や政治家との既存のネットワークを維持することで、大統領権力に身をさらしながらも、生業を維持したりした。こうして、地方社会で維持されてきた違法数字くじを取り巻く運営秩序とパワーバランスは破壊され、違法賭博市場がもたらす利益で資金繰りをしてきた地方の警察や役人、政治家は大きな経済的損失を被った [Fabella 2007: 112]。

市民社会の中で不満がたまり、既得権益のネットワークの中で歪みが生じている最中の2000年10月、エストラダの賭博私物化計画に決定的な亀裂が生じてしまう。「真夜中の内閣」内の権益争いに敗れ、フランチャイズ権を逃したチャビットが、エストラダや警察高官によるフエテンからの利得を国民に告発したのである²⁶⁾ [PDI 2000 (October 5)]。政権発足以降に送られた献金が2億2,000万ペソに上ることを暴露されたエストラダは、「フエテンは止められないものであるから、たとえ（違法）賭博運営をしている（チャビットのような）友人にひどい仕打ちをしてでも、政府がフエテンから受益できるようにしたかった」と弁明した [Philstar Global 2010 (October 9)]。しかし、試験運用中であったBingo 2-Ballの停止は回避できなかった。告発に至ったチャビットは、エストラダの政策によって既得権益を奪われ、賭博市場から排除された被害者であった。つまり、大統領とクローニーによる数字くじ利権の独

26) 2000年6月、南イロコスに警察が強制捜査をし、南イロコスのフエテン運営はチャビットに庇護されていることをラクソンが伝えた。この強制捜査によってチャビットはBingo 2-Ballのフランチャイズ権を失い、Bingo 2-Ballの指導者であるアンはチャビットのライバルであるフエテン運営者にその権利を与えた。チャビットは、取り巻き間の仲間割れによる自身の利益の喪失という窮地に追い込まれたことで、暴露に至った [Coronel 2000: 34-35; Chua 2000: 136]。

占と敵対勢力の排除を経て、違法数字くじ運営を支えていた秩序内の均衡が崩れたことが、内部告発ともいえるこの騒動を誘発したといえよう。

違法政治献金の発覚は、かねてから大統領の反道徳性に嫌悪感を示していた教会・中間層による、エストラダへの反対姿勢を確固たるものにした。12月にフィリピン史上初の弾劾裁判所が開廷し、そして2001年1月、教会・中間層を中心とした市民デモ、ピープル・パワーIIによってエストラダ政権は退陣した。²⁷⁾ 賭博好き、女性好きといった悪癖で知られていたエストラダは、大統領にはふさわしくない反道徳的な人物として、大統領立候補時からすでに教会・中間層からの反発を買っていた。ピープル・パワーIIを率いた国民にとっては、エストラダの存在自体が、賭博をはじめとした反道徳性の権化として、市民社会の道德秩序に脅威をもたらしていたのである [日下 2013: 145-146]。賭博市場と大統領権力の大規模で大胆な汚職関係に対する怒り、そしてかねてからのエストラダに対する道德的不満が交差したことで、中間層・教会勢力に潜在していた反発力はピープル・パワーIIという大統領を退陣させるほどの熱量に達した。²⁸⁾

エストラダの政策をまとめると、その失敗には2つの理由が挙げられよう。第一に、賭博の法的合法化が税収の拡大といった国益に寄与し国民に還元されるという性質を伴うのではなく、大統領の「しのぎ」となってしまったこと、そして第二に、地方単位 of 政治社会の秩序をインフォーマルに支える存在として機能してきた違法数字くじ運営の勢力図が、国家権力の

27) エストラダは2007年に、5億4,500万ペソをフエテンから不正に受領したとして有罪判決を受けたが、その1ヵ月後にアロヨ大統領によって恩赦された [Inquirer.net 2013 (July 8)]。2013年にマニラ市長に当選したエストラダは、違法賭博に対する全面戦争を宣言したが、フエテンに関しては合法化をすべきであるという姿勢は崩さなかった。Pagcorの2009年の調査結果を引用しながら、「フエテンは止められるが、売人として生計を立てている16万3,000人の代わりの生業はどうするのか」、「なぜカジノは合法なのにフエテンは違法なのか、なぜカジノの後に続かないのか、カジノは富裕層の賭博だからか」と訴えた [Inquirer.net 2013 (July 9)]。

28) エストラダ大統領の退陣によって副大統領から昇格したグロリア・マカパガル・アロヨ大統領は、中央政府とフエテンの共生に対して身の潔白を証明するべく、違法数字くじへの圧力を強化した。2004年には共和国法9287号 [R.A. No. 9287] を施行し、「違法数字くじからの即自的な金銭の獲得は成功と同等にみなされているため、よき労働、忍耐力、儉約の価値に人々が無関心であることへ影響を及ぼす要素である。そのため、蔓延した社会の脅威、腐敗の根源になっている」としたうえで、違法数字くじとそれにまつわる用語を定義し、罰則を強化した。違法数字くじとして、フエテン、マシアオ、ラストトゥー（5節にて詳述）の3種類が具体的に定義された。また、違法数字くじの運営にかかわる者として、売人、コーディネーター、マネージャー、フィナンサー、庇護者が定義され、それぞれへの罰則が記載された。しかし、アロヨ自身もPagcorの資金を選挙キャンペーンに用いるなど賭博市場との汚職関係をスキャンダルとして報じられる顛末であった。「前大統領は賭博によって追放されたが、賭博は現政権でも続いており、それはPagcorの事業拡大によってさらに強力になっている」 [PDI 2002 (August 13)] という言葉どおり、エストラダ政権期にその繁栄の頂点を迎えた違法賭博と政治間の汚職はその後も消滅することはなかった。さらに2005年には、アロヨの夫をはじめとした親族のフエテンへの関与が告発され、大統領自身の直接関与の物的証拠はなかったものの、政権支持率は大幅に下落した。大統領の夫のホセ・ミゲル・アロヨ、大統領の長男のファン・ミゲル・アロヨ、大統領の義弟のイグナシオ・アロヨが、中央ルソンのフエテンから収益金を得ていることが、ビコール地方のフエテン運営者によって告発されたのである [Fabella 2007: 115]。同時期に大統領選挙結果の不正操作疑惑も浮上し、政権不支持率は60%近くに達した [鈴木 2006: 313-315]。

介入と一部の支配層による独占を経て崩壊してしまったことである。換言すると、市民社会の規範と違法賭博運営の秩序をないがしろにしたことで、エストラダの数字くじ合法化は破綻したといえる。違法数字くじは、警察や政治家をはじめとした地方の権力者が運営を司り、地方の政治社会の秩序に組み込まれることで、「法的には違法 (illegal) だが道義的には合法 (licit)」という長年の性質を保っていた。²⁹⁾ チャピット・シンソンの言葉を借りると、違法数字くじの世界は「…警官、巡査部長、軍人、町長、知事、メディアまで³⁰⁾」、「全員が幸せ」な仕組みの上に成り立ってきたのである [Coronel 2000: 35–36]。反して、エストラダの数字くじ合法化＝私物化は、市民社会とシンジケートの社会規範を犯したという点において、数字くじを「法的に合法 (legal) だが道義的に違法 (illicit)」な性質へと変化させてしまった。マルコスにとっての公営カジノと同様に、数字くじは政権にとっての潤沢な政治資金となるはずだったが、政策過程の道徳性を反故にしたことで、エストラダは数字くじの独占、つまり莫大な政治資金の源泉の独占と敵対勢力の排除に失敗したのであった。

5. 加速する国家の賭博胴元化—ドゥテルテ政権期の現在

以上のように、違法数字くじはその市場の創成期から継続して、国家の管理から逃れてインフォーマルな政治資金を創出してきた。その利益は、地方政治家のみならず、大統領にまでも至った。各政権は、賭博の選択的合法化や違法数字くじ自体の合法化を図ることで、違法運営の撲滅を目指してきたが、概観したとおり違法数字くじは違法のままあり続けた。しかし、2016年に政権を握ったドゥテルテによって、現在、違法数字くじは全国的に「合法」な運営に転換している。違法であり続けた数字くじの運営構造に、大きな変革がもたらされている。

5.1 今日の賭博政策—ドゥテルテによる違法数字くじの合法化

麻薬撲滅の次の目標として違法賭博の撲滅を掲げたロドリゴ・ドゥテルテ大統領は、行政命令 13 号 [E.O. No. 13] を 2017 年 2 月に発令し、違法賭博の取り締まり強化の姿勢を明示した。「社会の脅威と腐敗の原因になり、人々の勤労・忍耐・儉約の価値観を損なわせる」[*Inquirer. net* 2017 (February 10)] として、国民の道徳性向上と違法賭博の撲滅を宣言した。

政治腐敗の温床として機能し続け、大衆の娯楽として国民に深く浸透してきた違法数字くじに対しては、アキノ政権期に導入された PCSO による合法数字くじ・STL を全国的に促進することでその撲滅が進展している。これは、従来の違法数字くじ運営者に STL を興行するフランチャイズ権を譲渡し、PCSO 傘下の合法的な組合 (Authorized Agent Corporations:

29) 地方社会における収入機会としてフエテンが草の根レベルで蔓延している状況や、政治・警察権力との深い繋がりを維持・再生産する仕組みに関しては、[Philippine Center for Investigative Journalism and the Institute for Popular Democracy 2000], [Co 2003] において詳述されている。

30) フエテンのフィナンサーによる贈賄は、「ジャーナリスト」や「新聞記者」にも及んでいるという [Smart File 1993a (January 1)]。

AACs) としてシンジケートを再編成することで STL からの収益の一部を納税させるという政策である。また、違法数字くじを営んでいた違法運営者たちの既得権益を完全に奪い取るのではなく、合法的な運営権利を付与し、闇経済であった違法数字くじの市場をフォーマルな経済の中に位置づけなおすことで、違法数字くじの撲滅と同時に税収の拡大を図っている。この政策により、PCSO の 2018 年度収益は前年度比 20%増を果たし、中でも STL の収益は 66%も増加した [Manila Times 2019 (February 6)]。

違法数字くじは、前述のとおり、特有のインフォーマル性がシンジケートや運営を庇護する権力者に利益をもたらしてきたからこそ、国家の管理を逃れ続けてきた。その違法数字くじ運営者たちが STL という合法賭博への鞍替えをなぜ受け入れているのか。これは、違法運営者に、国家の下での合法運営を選択する方がよいと決断させる環境を構築することで実現しているといえよう。まず、就任当初、ドゥテルテは超法規的な手段をいとわずに、違法賭博を撲滅させてゆくという強硬姿勢を示すことによって、違法運営を継続していくことへのデメリットを突きつけた。反対に、法的合法性に則って PCSO の組合になれば、生業の安全は国家に保障され、利益も安定することをシンジケートに知らしめた。生業を暴力的に阻害されうるリスクと比べれば、国家に「テラ銭」を支払うことは大きな損失にはならない。このように、国家の傘下に入ることで違法数字くじ運営者たちが得られるメリットを提供し、国家と賭博運営者双方が利益を保有できる関係性を展開しているという点が、歴代の諸政権とは異なる戦略であろう。³¹⁾

現政権の STL 転換政策は、違法運営の換骨奪胎という目的だけに留まらない。かつて違法数字くじの運営がなかった地域にも STL のフランチャイズ権が振り分けられ、その販路は拡大の一途をたどっている。³²⁾ つまり、違法数字くじの撲滅のための STL 転換政策には、国営賭博の推進という側面が隠されながらも含まれているのである。「とるべき税収を得る」[Inquirer.net 2017 (January 15)]、「税金を払えば死ぬまでギャンブルしても構わない」[Mindanews 2016 (August 24)] という発言からも、ドゥテルテの訴える賭博政策とは賭博自体の排除を意味してはおらず、違法な営みを合法化し国家の直接的な規制の下に再配置するという目論みであることがうかがえる。国営賭博の推進という政権の姿勢によって、かつての違法運営シンジケートは、合法運営に転換しドゥテルテを庇護者とすることで、国家による数字くじ運営の促進の恩恵にあずかることができるという大きなメリットを獲得するに至っている。

31) 違法運営者たちがいかに合法運営の組合への参加へと至っているのか、また、地方政治家や警察などとの既存の社会関係が、合法化を経てどのように変化しているのかという点は、今日の賭博市場の変動を理解するうえでは非常に重要な項目である。これらの詳細を論じるには追加調査を要するため、別稿に改めたい。

32) たとえば、フエテンや他の賭博が存在していなかったオーロラ州にも STL が導入され、教会や地方政治家、住民が反対運動を起こした。「(STL は) 単なるフエテンだ。人々が農業や漁業で一生懸命稼いだ金を吸い上げようとしている。賭博文化を創り出そうとしている」と州知事は強く反対の意を示した [Inquirer.net 2017 (June 1)]。

この違法数字くじの合法化というドゥテルテの政策は、エストラダ政権による合法化政策を彷彿とさせるだろう。両者ともに違法運営に国家のお墨付きを付与することで合法運営へと転換するという趣旨である。エストラダは市民社会の規範と違法数字くじシンジケートの秩序の双方を犯したことで、合法化に失敗した。一方ドゥテルテは、この2つのアクターに対し、合法化に際してある種の誠実さを維持している。

まず、ドゥテルテはクリーンな合法数字くじ運営の実現に労力を惜しまない姿勢を示している。2019年7月26日、PCSO内部による大規模な汚職と、退役軍人や警官への贈賄によるAACsの脱税が発覚すると、ドゥテルテは3万店舗を超える全国のSTLを一斉に停止した [Inquirer. net 2019 (July 26)]。政府は「汚職をなくし、将来的にも生じないシステムを構築し、STL運営のグレーゾーンがなくなるまで」、STLの運営を停止するとし、その再開にはおよそ1ヵ月を要した。再開にあたって、AACsはPCSOへのデポジットの支払いが義務化され、不正発覚の場合にはデポジットと運営権が没収されるという、汚職に対する対抗策が講じられた [Inquirer. net 2019 (August 23)]。集権化した合法数字くじ運営内部の腐敗に対して迅速かつ厳格に対応し、違法行為を徹底的に排除する行動力を顕示することで、国家による賭博利益の適正利用、ひいては国家による数字くじ運営の必要性―賭博利益が税金として国家に寄与するという性質―を間接的に国民へ訴えかけた。

また、長い歴史を経て築き上げられた違法数字くじの社会秩序に対しても、ドゥテルテはプラグマティックな態度を示している。STLの導入によって多くの違法運営ネットワークが合法運営に転換したものの、違法運営がすべて消滅したわけではなく、インフォーマル性が生み出す利益を独占しようとするシンジケートも残存する。この状況に対して、違法数字くじ産業の強靱な仕組みを「一番成功しているネットワークだ」と、ドゥテルテはその構造の完成度を認める発言をした。そして、多くの貧困層が数字くじの売人として生計を立てている事実を踏まえたうえで、売人の代替となる生計手段を提供できるようになるまで、弾圧から手を引くだろうという見解を示した [Inquirer. net 2019 (June 26)]。「フェテンは違法だ。許されない」とし、将来的な撲滅を目標としながらも、「もし（フェテンの売人以外の）仕事が見つからなければ、薬物売買がその代わりになる」事態を危惧し、暴力的な弾圧には乗り出さないと述べたのである [Inquirer. net 2018 (June 28)]。麻薬と賭博を天秤にかけ、より小さな悪を選び、そしてその小さな悪である違法数字くじの存在意義を半ば認めたともとれる発言である。連綿と構築されてきた違法数字くじの秩序に対し、漸次的かつ現実的な対処を模索するという姿勢は、シンジケートを統括するにふさわしい庇護者としてのドゥテルテ自身の素質を示すことにも繋がっている。

このような政権の姿勢は数字くじだけに留まらない。カジノやオンラインカジノに対しても、ドゥテルテは「嫌悪」を表明するものの、税金として国益に寄与するのであれば容認する

という方向性を保っている [*Inquirer. net* 2016 (August 25)]. 中国人による違法オンラインカジノへの強制捜査や、汚職を働いた Pagcor 職員の解雇など、賭博と政治の腐敗関係には厳格な対応をとりつつ、合法賭博の推進を黙認している [*Inquirer. net* 2016 (November 29), 2016 (December 5); *Philstar Global* 2018 (May 21)].

以上のように、ドゥテルテ政権は、賭博市場全体の規制と賭博運営の規律化を推し進めてきた。これは、歴代の政権がなし得なかった「国家の賭博胴元化」、つまり国内のあらゆる賭博—富裕層におけるカジノから大衆における違法数字くじまで—から、国家が「テラ銭」を確保するシステムへと向かう、強力な歩みであるといえよう。国家が国内賭博の胴元となることとは、賭博に合法と違法の境界線を引き、違法賭博市場が誕生したアメリカ植民地期から今日に至るまで国家が希求してきた、賭博管理の理想像である。賭博市場の合法化が国家、あるいは国家リーダーによる賭博利益・政治資金の独占と他の政治家の資金源の剥奪という結果をもたらすという点は、マルコスによるカジノの合法化が証左であろう。しかし、数字くじは地方の政治社会の単位で秩序を構築しながら機能し、中央の管理から逃れてきた。この数字くじの利益をインフォーマルな形で独占しようとしたエストラダは、その過程において道義的合法性の閾値を超えたために破綻した。対してドゥテルテは、国家に税収として寄与する汚職のない合法数字くじ運営を目指すことで市民社会の社会規範に対して「誠実さ」を示している。同時に、既存の数字くじ運営の秩序に大きく介入することなく合法運営を促進することで、ドゥテルテ自身がシンジケートの庇護者に成り代わろうとしている。ドゥテルテの合法化政策は、「法的に違法 (illegal) だが道義的には合法 (licit)」であった違法数字くじの性質における道義的合法性を維持しつつ、法的合法性を付与することに、現時点では成功している。

5.2 急速に進む合法化—ミンダナオ島における数字くじの現状

最後に、上述したドゥテルテによる違法数字くじの合法化が実際の賭博の現場でいかに進展しているのかを検討するために、本節ではフィリピン・ミンダナオ島における数字くじ運営の急激な変遷を概観したい。³³⁾ ミンダナオ島南西部においては、2017年の9月までは違法賭博として連綿と運営され遊戯されていた数字くじが、2018年以降、急速に PCSO 傘下の STL へと転換していった。この合法化の動きによって、フィリピン地方社会の数字くじの営みの中で何が変わり、何が変わらなかったのかについて簡潔に記す。

ルソン島では先述のとおりフェテンが大衆の娯楽として蔓延し、巨大な闇経済を築き上げてきた。しかし国家の周縁に位置する地方社会のミンダナオには、フェテンの販路が及ぶことはなかった。フェテンの代わりに違法数字くじ市場を形成し人々の日常的な娯楽として存在してきたものが、「ラストトゥー (last two)」である。ラストトゥーとは、PCSO の数字くじの下

33) ミンダナオ島南西部の K 市, R 町, S 町において、2015 年、2017 年、2018 年にかけて断続的に行なった調査を基に論じる。

2 桁あるいは 3 桁を当てる賭博である。³⁴⁾ 調査地の農村・地方都市において、ラストトゥーのくじは、老若男女問わず幅広い層の人々に日々購入されていた。フェテンとはルールが異なるものの、その運営構造や人気を博す性質に大きな違いはない。ラストトゥーを実施販売する組織的なネットワークがミンダナオ各地に張りめぐらされており、そのネットワークの最末端である売人がどこにでもいるという点や、数字 2 桁を選ぶだけというルールの簡単さと 5 ペソ³⁵⁾ から賭けられる手軽さが、ラストトゥーの大衆人気を支えていた。この違法数字くじの起源は定かではないが、1986 年のサン・インクワイアラー誌が「特別報道：インサイドミンダナオ『ラストトゥー—最新の賭博業』」と題して当時のラストトゥーの実態を報じている。

…ミンダナオを席けんしている「ラストトゥー」は文字のとおり…マニラの PCSO が毎週抽せんする富くじの数字の下 2 桁に賭けるゲームである。

…背後に強力な出資者 (founder) をもつ仲介人 (bookie) が、賭け金を集める売人 (agent) を雇っている。仲介人は、普段はタバコ売りだったりいたって普通の人であったりする。売人が集めた賭け金を仲介人に渡し、出資者にまで渡る。当せん番号が出たら出資者から仲介人を通して売人に金が払い戻される。仲介人と売人は出資者から集められた賭け金の一部と当せん額の一部をもらう。

…(ディスコクラブのオーナーでラストトゥーのヘビープレイヤーである) サミーは、「(政治家や警察、軍などの) 何かしらの権力が、たとえ間接的にであってもラストトゥーの運営に関与している」としか思えない。これは違法賭博だが、しかし公然のものとなっているよ」と語る [Sun Inquirer 1986 (October)]。

運営の仕組みはドゥテルテによる合法化政策が導入される 2017 年まで上記の記事と大差はなかった。³⁶⁾ 「ギャンブル王」と称されるようなファウンダーを頂点として、ミンダナオ各地に存在する末端の売人が人々から賭け金を収集し、その金をピラミッドの中間に位置する仲介人をとおしてやり取りする。売人は賭けた数字と金額、日付、売人のサインを書き記した紙を購入者に渡す。当せんした際はその紙を売人に提示する。1986 年の記事では、ラストトゥーは権力の庇護の下で、ともすれば権力によって振興されていたとも思える公然の賭博であったことがうかがえる。2015 年から 2016 年に S 町にてラストトゥーの売人をしていたクラウド (女性、20 歳代) はその販売の仕組みを以下のように語った。³⁷⁾

34) 3 桁に賭ける場合は特に「ストレート」と呼称する。

35) 1 ペソは約 2 円である (2019 年 5 月時点)。

36) 1986 年当時は週 1 回であった抽せんだが、2015 年には PCSO は 1 日 3 回、朝・昼・晩に 4 桁あるいは 6 桁の数字くじの抽せんをしていたため、ラストトゥーも同じく 1 日 3 回開催されていた。

37) 人物の名前はすべて仮名である。

妹 2 人と一緒にラストトゥーを売っていたことがあった。出資者は闘鶏場のオーナー・インイン（男性、70 歳代）で、くじの発行はインインの住んでいる D 市で行なわれていた。私たちの町のオフィスは近所の家で、その家族はインインの運営するラストトゥーだけでなく自分たちが出資する別のラストトゥーも運営していた。お金があればラストトゥーは誰でも運営できる。自分が売ったくじの中から当せん者がいるか、当せん番号をケータイで確認するのだけど、ミスをすれば自腹で当せん金額を払うことになっていた。私は 1 回それで 250 ペソを払ったけど、中には数千ペソの自腹を切った人もいた。私たちはインインから給料をもらっていて、（インインと直接金銭のやり取りをするコーディネーターである）お父さん（50 歳代）は売上の 5%をもらっていた。家の庭で売っていたから、警察が家の前を通る度にくじを隠してた。近所の他の人が売っていたくじはミンダナオ全体で売られている大規模なラストトゥーで、警察に渡す賄賂は私たちの比じゃないくらい、豚の丸焼きをあげたりもしていた。ラストトゥー売りをやめることになったきっかけは、2016 年の 12 月、（PCSO の数字くじの下 2 桁が）00 とか 01 とか、小さい数字ばかり出るようになって、みんなが小さい数字に賭け始めたから、インインの資金が底をついてしまった。あと、一緒にラストトゥーを売っていた近所の人たちと売上金についてもめたことも、このビジネスをやめる原因だった。（2018 年 10 月 13 日 S 町でのインタビュー）

彼女の語りからは、合法化の直前にあたる 2015 年から 2016 年にかけても、ラストトゥーは警察への贈賄などによってある程度の庇護を受けて存続していたことがわかる。³⁸⁾ 警察はラストトゥーの取り締まりにも力を入れていたが、運営側は証拠隠滅のために携帯電話のテキストメッセージで購入者と購入数字や金額のやり取りをするなどの対抗策を講じ、いたちごっこが続いていたという [Mindanews 2010 (July 17)]。

しかし、ドゥテルテによる賭博規制の強化はミンダナオにも迅速に適応された。2018 年初頭から、調査地では PCSO のマークと「公認販売代理店」という赤文字を掲げた黄色く目立つ STL 売店が幹線道路沿いに点々と建ち始めた。従来のラストトゥー運営者が地域ごとに組合を作り STL のフランチャイズ権を得て納税をする仕組みが確立し、2018 年 8 月時点で、調査地の末端のラストトゥー売人のほとんどが、黄色い売店に立つ STL の売人へと転身していた。ファウンダーから売人まで、賭博運営を実際に担う人員は何も変わらず、看板を掲げずにくじを売っていた「違法」な業務形態が、納税の義務を請け負うことで公式の看板を掲げるこ

38) クラウドは車で 30 分ほど離れた教会に毎週通うほどの敬虔なキリスト教徒であるが、彼女の語りからは、違法な商売をしていたことや賭博に参加していたことに対する罪悪感や特別な感情はうかがえない。そのような疑念が生じてこないほどに、ラストトゥーは調査地において人々が気軽に日々楽しむことのできる「娯楽」として存在していた。



写真1 STLの売店（2018年8月23日，筆者撮影）



写真2 STLのレシート（2018年8月22日，筆者撮影）

とのできる、「合法」な業務形態へと変貌を遂げた。

STL への転換により、従来紙切れに手書きで記されていた購入数字のレシートは電子機器によって印字されたバーコード付きのレシートへと変わった。オッズは地域を問わず一律に定められた。³⁹⁾ PCSO によるミンダナオ地域向けの STL は「*swertres*（幸運の三桁）」という名前が付けられ、3桁の数字を抽せんする様子が1日3回テレビで放映されるようになった。しかし、2桁あるいは3桁の数字に賭けるというルールや抽せん頻度など、従来のラストトゥーの富くじとしての性質に変化はない。ラストトゥーの人気を支えていた単純なルールと低額な賭

39) かつては市街地と村落など、地域によってオッズが少し異なっていた。K市市街地で購入する場合、10ペソの賭け金は800ペソの当せん金になったが、K市の中心部から外れた村落で購入する場合は、10ペソの賭け金で750ペソの当せん金が得られるという仕組みであった。STL 転換後は、10ペソが800ペソの当せん金になるよう設定されている。

け金、頻繁な抽せん回数という特徴がほとんど変化を加えられず保持されることで、合法化に伴う購入者数の低下を防ぐことができています。さらに、オッズや売人の人数にも変化がほとんどないため、新たな違法運営者が参入し競合する余地も極めて少ない。

「違法でも合法でも（購入する）私たちには何も関係ない。STL に変わったのは国が税金を取りたいからでしょう（女性、40 歳代）」という購入者の発言のとおり、購入者側にとって、STL への急激な転換劇はラストトゥー運営者が納税をするか否かの差でしかなく、日々のくじ購入には何も支障をきたしていない。くじを購入する人々にも、今回の合法化によって国家が意図しているものは、賭博から税金をとり、その管理下に置くことであるとの理解がなされている。

本節で概観してきたミンダナオの事例において、人々の賭博参与のあり方はそのままに、運営者たちの再組織化を図ることで、現政権は違法数字くじ市場の撲滅と数字くじ権益の囲い込みに成功していると現時点ではいえるだろう。違法数字くじの闇経済が築いてきた秩序に大きな変化を加えずに運営を認可し、納税の義務だけは厳密に課して監督するという形で、ドゥテルテによる国家の賭博胴元化は実際に進展している。

6. お わ り に

本稿は、違法数字くじを中心とした賭博に対する各政権の政策を概観しその変遷をたどるとともに、歴代政権が違法数字くじを管理できなかったのに対し、なぜドゥテルテ政権が違法運営の合法化に成功の兆しをみせているのかを明らかにしてきた。アメリカ植民地期において、賭博はフィリピン人の未開性の象徴として規律訓練の対象となり、国民の道徳性の向上のために規制がなされた。しかし、選挙政治の資金源として違法数字くじが地方政治家や警察官の庇護を受けながら拡大した。以降、違法数字くじは、フィリピンの選挙政治を支える欠かせない資金源として、「法的には違法だが道義的には合法」な存在として地方政治社会に根付いていった。違法数字くじと地方政治の融合は、国家主導の合法賭博では太刀打ちできないほどに大衆に浸透し、各政権が打ち出す公営賭博の推進政策はことごとく違法数字くじの市場競争力に負けた。カジノ国営化を通じて、国家リーダーであるマルコスによる賭博権益の独占と政治資金化が実現すると、続くアキノ政権は、地方単位の運営に留まっていた違法数字くじ市場を自身の政治資金源へと転換しようとした。そしてエストラダ政権において、違法数字くじの合法化＝大統領による利益独占が試みられるも、その過程は数字くじの道義的合法性を貶めることとなった。

そして今日、ドゥテルテは、プラグマティックな方法によって違法運営を減少させることに成功しているといえる。これは、汚職のない合法数字くじ運営を維持することで、数字くじの国営賭博としての存在意義を国民に示しながらも、連綿と構築されてきた違法数字くじシンジ

ケートの秩序を犯すことなく合法に転換することで、大統領自身がシンジケートの庇護者に成り代わるという意味においてである。この現在の国家＝ドゥテルテによる胴元化の動きは、フォーマルな方法によるドゥテルテ自身の政治資金の獲得と敵対勢力の資金源の切り崩しの実現とともえられよう。選挙政治の始まりとともに確立した数字くじ市場は、政治資金を希求する政治家、権力を欲する警察・役人による需要が常にあったからこそ、彼らの資金源として存在し続けた。賭博産業が生み出す莫大なカネを手中に収めることは、コスト高な民主主義政治を生き抜くための必須手段であった。とある政治家は、「ライバルがフエテンに関与しているなら、自分も関与しなければ選挙に負けてしまう」と述べている。選挙政治の賭け金が高騰するとともに、賭博利権の奪い合いは激しさを増し、国家リーダーまでも巻き込むこととなった。国家がアクターとして賭博市場に参入し、敵対勢力による違法運営からパイを確保した結果がマルコスによるカジノの合法化であり、エストラダによるインフォーマルな数字くじの私物化であり、ドゥテルテによる現在の数字くじの合法化である。国家と賭博市場が緊密な関係性を築いていった変遷の背後には、フィリピンの民主主義政治の進展に伴う、賭博の政治的利用価値の上昇が潜んでいる。

以上、フィリピンにおける合法／違法賭博の転換について論じてきたが、フィリピン社会において、数字くじ、そして賭博における法的合法性／違法性の境界線は、非常に動的かつ曖昧なものである。ドゥテルテが庇護者として君臨する今、数字くじは法的合法性を帯びているが、それは麻薬戦争が象徴するような、義賊的道德の伝統に根差す家父長的なボス〔日下 2018: 143〕という大統領自身の気質によって担保されているに過ぎないのかもしれない。来る大統領選挙に向けて、数字くじシンジケートは政治資金に困窮する政治家たちの需要に柔軟に応える用意ができていだろう。賭博市場は、人々の欲求を察知する鋭い嗅覚をもって、合法／違法の範疇にとらわれることのないサービスの提供をこれからも継続するはずである。

引用文献

- 池上俊一. 1994. 『賭博・暴力・社交―遊びから見る中世ヨーロッパ』講談社.
- 川中 豪. 1996. 「ラモス政権、問題に直面しつつも折り返し地点通過―1995年のフィリピン」『アジア動向年報 1996年版』323-348.
- _____. 2001. 「エストラダ政権崩壊への過程―2000年のフィリピン」『アジア動向年報 2001年版』291-318.
- 日下 渉. 2013. 『半市民の政治学―フィリピンの民主主義と道徳』法政大学出版局.
- _____. 2018. 「〈フィリピン〉国家を盗った「義賊」―ドゥテルテの道徳政治」『21世紀東南アジアの強権政治―「ストロングマン」時代の到来』明石書店, 109-147.
- シーグレーブ, スターリング. 1989. 『マルコス王朝 下』早良哲夫・佐藤俊行訳, サイマル出版会.
- 白石 隆. 1999. 「東南アジア国家論・試論」坪内良博編『〈総合的地域研究〉を求めて―東南アジア像を

- 手がかりに』京都大学学術出版会, 261-281.
- 鈴木有理佳. 2006. 「アロヨ政権の信頼揺らぐー2005年のフィリピン」『アジア動向年報 2006年版』311-340.
- 増川宏一. 1980. 『賭博 I』法政大学出版局.
- Abinales, Patricio N. and Donna J. Amoroso. 2017. *State and Society in the Philippines*, 2nd edition. Quezon City: Ateneo de Manila Press.
- Abraham, Itty and Willem van Schendel. 2005. *Illicit Flows and Criminal Things: States, Borders, and the Other Side of Globalization*. Bloomington: Indiana University Press.
- Aguilar, Filomeno V. 1998. *Clash of Spirits: The History of Power and Sugar Planter Hegemony on a Visayan Island*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Bankoff, Greg. 1991. Redefining Criminality: Gambling and Financial Expensity in The Colonial Philippines, 1764-1898, *Journal of Southeast Asian Studies* 22(2): 267-281.
- Briggs, Charles W. 1913. *The Progressing Philippines*. Boston, St. Louis, Chicago & Toronto: The Griffith and Rowland Press.
- Chua, Yvonne T. 2000. The Company He Keeps. In Sheila S. Coronel ed., *Investigating Estrada: Millions, Mansions and Mistresses*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Clymer, Kenton J. 1986. *Protestant Missionaries in the Philippines, 1898-1916: An Inquiry into the American Colonial Mentality*. Illinois: University of Illinois Press.
- Co, Miriam Grace A. 2003. Deeper. In John Nery ed., *Unholy Nation: Stories from a Gambling Republic*. Quezon City: Claretian Publications, pp. 95-113.
- Coronel, Sheila, S. 2000. The Jueteng Republic. In Sheila S. Coronel ed., *Investigating Estrada: Millions, Mansions and Mistresses*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Fabella, Raul V. 2007. What Happens When Institutions Do Not Work: Jueteng, Crises of Presidential Legitimacy, and Electoral Failures in the Philippines, *Asian Economic Papers* 5(3): 104-125.
- Golay, Frank Hindman. 1997. *Face of Empire: United States-Philippine Relations, 1898-1946*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Jagor, Fedor. 1875. *Travels in the Philippines*. London: Chapman and Hall.
- Malcolm, George A. 1936. *The Commonwealth of the Philippines*. New York: D. Appleton-Century Company.
- McCoy, Alfred W. 2009. *Policing America's Empire: The United States, the Philippines, and the Rise of the Surveillance State*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Medel, Angelita Gregorio. 2003. A Culture of Dependence. In John Nery ed., *Unholy Nation: Stories from a Gambling Republic*. Quezon City: Claretian Publications, pp. 108-109.
- Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Philippine Center for Investigative Journalism and the Institute for Popular Democracy. 2000. Jueteng Country. In Sheila S. Coronel ed., *Betrays of the Public Trust: Investigative Reports on Corruption*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.
- Sidel, John T. 1999. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford: Stanford University Press.
- Villamor, Ignacio. 1909. *Criminality in the Philippine Islands*. Manila: Bureau of Printing.
- Worcester, Dean C. 1899. *The Philippine Islands and their People: A Record of Personal Observation and*

Experience, with a Short Summary of the More Important Facts in the History of the Archipelago. New York & London: Macmillan Company.

_____. 1930. *The Philippines Past and Present*. New York & London: Macmillan Company.

新聞

Philippine Daily Inquirer (PDI). 2000 (October 5). Now, it's 'jueteng' war.

_____. 2000 (October 6). Gamblers.

_____. 2000 (October 25). A nation of gamblers.

_____. 2000 (August 15). A culture of gambling.

_____. 2002 (August 13). 'A gambling republic.'

雑誌

Graphic. 1934 (January 4). Ten-year-old girl wins big sweepstake prize.

_____. 1934 (February 8). A jueteng paradise.

IBON Fact and Figures (IFF). 1993a (January 15). Institutionalized gambling.

_____. 1993b (January 15). Illegal gambling of chance.

Orient. 1960 (July). Have we a nation of gamblers?

Philippine Free Press (PFP). 1940 (April 27). Manila poor people cash in at sweeps.

_____. 1940 (July 13). The growing gambling evil.

_____. 1940 (September 28). Philippine Charity Sweepstakes—Big opportunity to win a fortune.

_____. 1940 (December 7). The big fishes get away.

_____. 1941 (December 13). Help the Filipino veterans.

_____. 1952 (January 19). Gambling and corruption.

_____. 1959 (December 26). Gamblers on the loose.

_____. 1968a (May 11). Should gambling be legalized?

_____. 1968b (May 11). On legalizing gambling.

Philippine Graphic (PG). 1992 (October 26). Recycling vice into virtue.

_____. 1992 (December 14). The blessing of gambling.

_____. 1995 (November 6). Lotto mania.

_____. 1995a (December 18). Corrupting high society.

_____. 1995b (December 18). The metamorphosis of jueteng.

Philippine Magazine (PM). 1936 (March). President Quezon and the gambling evil.

_____. 1939 (September). Gambling and revenue.

Philippine Panorama (PP). 1990 (February 11). Casinos: wrestling with the moral issue.

_____. 1990 (March 4). A nation of gamblers.

Republic Weekly. 1969 (August 29). Cleaning up pains of Pasay city.

Smart File. 1993a (January 1). Jueteng: the poor man's daily pipe dream machine.

_____. 1993b (January 1). When the stakes are high.

Sunday Times Magazine (STM). 1962 (April 22). Are we a nation of gamblers?

Sun Inquirer. 1986 (October). Last two: latest gambling racket.

法律・法令関係

ACT No. 1757. (1907). An act to prohibit gambling, to repeal article eighteen hundred one of the civil code and articles three hundred and forty-three and five hundred and seventy-nine of the penal code.

Administrative Order (A.O.) No. 19. (1987). Providing additional guideline to the task force anti-gambling in the exercise of its functions.

Executive Order (E.O.) No. 13. (2017). Strengthen the fight against illegal gambling and clarify the jurisdiction and authority of concerned agencies in the regulation and licensing of gambling and online gaming facilities, and for other purpose.

General Register (G.R.) No. 125532. (1998). Secretary Teofisto Guingona, Jr.; state prosecutors Jude romano, Leah Armamento, Manuel Torrevillas, Joaquin Escovar, Menrado corpus; the national bureau of investigation; and Potenciano Roque, petitioners, vs. court of appeals and Rodolfo Pineda, respondents.

Letter of Instruction No. 797. (1979). Proposed letter of instruction amending the name of task force anti-bookies to task force anti-gambling.

Memorandum Circular (M.C.) No. 20. (1986). Enjoining strict enforcement of P.D. No. 1067-B granting a franchise to the Philippine amusement and gaming corporation (Pagcor) to establish, operate and maintain gambling casinos.

Memorandum Order (M.O.) No. 1. (1986). Creating a task force to oversee and look into the operations of all gambling casinos throughout the country.

Presidential Decree (P.D.) No. 771. (1975). Revoking all powers and authority of local government to grant franchise, license or permit and regulate wager or betting by the public on horse and dog races, jai-alai or basque pelota, and other forms of gambling.

_____ No. 1602. (1978). Prescribing stiffer penalties on illegal gambling.

_____ No. 1067-A. (1977). Creating the Philippine Amusements and Gaming Corporation, defining its powers and functions, providing funds therefor, and for other purposes.

_____ No. 1067-B. (1977). Granting the Philippine Amusements and Gaming Corporation a franchise to establish, operate, and maintain gambling casinos on land or water within the territorial jurisdiction of the republic of the Philippines.

Republic Act (R.A.) No. 9287 (2004). An act increasing the penalties for illegal numbers games, amending certain provisions of Presidential Decree No. 1602, and for other purposes.

オンライン新聞記事

Inquirer.net. 2013 (July 8). Estrada to crack down on all forms of illegal gambling, except 'jueteng'. <<https://newsinfo.inquirer.net/441031/estrada-to-crack-down-all-forms-of-illegal-gambling-except-jueteng>> (2019 年 4 月 18 日閲覧)

_____. 2013 (July 9). Estrada says 'jueteng' covered by crackdown on illegal gambling. <<https://newsinfo.inquirer.net/441481/estrada-says-jueteng-covered-by-crackdown-on-illegal-gambling>> (2019 年 4 月 18 日閲覧)

_____. 2016 (August 25). Duterte: Online gambling may return if firms pay correct taxes; outlets are located far from churches, schools. <<https://newsinfo.inquirer.net/809534/duterte-online-gambling-may-return-if>> (2019 年 7 月 4 日閲覧)

_____. 2016 (November 29). BI to deport 1,318 overstaying Chinese in illegal online gambling. <<https://>

- globalnation.inquirer.net/150240/bi-deport-1318-overstaying-chinese-illegal-online-gambling) (2019 年 7 月 4 日閲覧)
- _____. 2016 (December 5). Jack Lam has left PH. <<https://newsinfo.inquirer.net/850649/jack-lam-has-left-ph>> (2019 年 7 月 4 日閲覧)
- _____. 2017 (January 15). Duterte's next target: Illegal gambling. <<http://newsinfo.inquirer.net/862272/dutertes-next-target-illegal-gambling>> (2019 年 4 月 16 日閲覧)
- _____. 2017 (February 10). Duterte Orders 'Intense Fight' vs Illegal Gambling. <<http://newsinfo.inquirer.net/870200/duterte-orders-intense-fight-vs-illegal-gambling>> (2019 年 4 月 16 日閲覧)
- _____. 2017 (June 1). Aurora gambling-free no more. <<https://newsinfo.inquirer.net/901493/aurora-gambling-free-no-more>> (2019 年 7 月 14 日閲覧)
- _____. 2018 (June 28). Duterte says illegal drug trade may worsen if jueteng is stopped. <<https://newsinfo.inquirer.net/1005275/duterte-says-illegal-drug-trade-may-worsen-if-jueteng-is-stopped>> (2019 年 9 月 27 日閲覧)
- _____. 2019 (June 26). Duterte prefers 'jueteng,' says it's lesser evil compared to drugs. <<https://newsinfo.inquirer.net/1134491/duterte-prefers-jueteng-says-its-lesser-evil-compared-to-drugs>> (2019 年 9 月 27 日閲覧)
- _____. 2019 (July 26). Duterte stops all PCSO gaming activities including lotto, STL. <<https://newsinfo.inquirer.net/1146834/duterte-stops-all-gaming-activities-including-lotto-stl>> (2019 年 9 月 27 日閲覧)
- _____. 2019 (August 23). Duterte lifts STL suspension. <<https://newsinfo.inquirer.net/1156652/duterte-lifts-stl-suspension>> (2019 年 9 月 27 日閲覧)
- Manila Times, the*. 2019 (February 6). PCSO hits P63.56 billion revenue for 2018. <<https://www.manilatimes.net/pcso-hits-p63-56-billion-revenue-for-2018/507343/>> (2019 年 4 月 18 日閲覧)
- Mindanews*. 2010 (July 17). Illegal gambling operations in R-12 now use 'text'. <<https://www.mindanews.com/crime/2010/07/illegal-gambling-operations-in-r-12-now-use-text/>> (2019 年 7 月 4 日閲覧)
- _____. 2016 (August 24). Duterte to use gambling funds for medicines. <<http://www.mindanews.com/top-stories/2016/08/duterte-to-use-gambling-funds-for-medicines/>> (2019 年 4 月 16 日閲覧)
- Philstar Global*. 2010 (October 9). Estrada stops Bingo 2-Ball. <<https://www.philstar.com/headlines/2000/10/09/88403/estrada-stops-bingo-2-ball>> (2019 年 4 月 25 日閲覧)
- _____. 2018 (May 21). Gaming officials face ax. <<https://www.philstar.com/headlines/2018/05/21/1817174/gaming-officials-face-ax>> (2019 年 7 月 4 日閲覧)
- Social Whether Stations (SWS)*. 1999 (December 8). Moral attitudes against gambling hardly affect gambling behavior—SWS survey. <<https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20160104173936>> (2019 年 4 月 19 日閲覧)

Web サイト

- Philippine Charity Sweepstakes Office*. History. <<https://www.pcsso.gov.ph/About/History.aspx>> (2019 年 4 月 11 日閲覧)