

第5章 スポーツのサブ政策領域におけるネットワークの形成 イギリスサッカーフーリガン対策をめぐる諸アクター間の関係変容

第1節 サッカーフーリガンをめぐる政策対応の原型 「サッカー試合における観衆行動 についての報告」(1969年)を素材として

1. 1960年代末のフーリガン対策

1960年代末のイギリスにおけるサッカーフーリガン対策について、当時の政府・大臣の諮問を受けたサッカー関係者による報告内容を法的文書として提示し、さらにこれを当時の課題環境の中で位置づける。政府対策の原型について考察する場合、後述するようにこの時期を等閑視することはできない。特に、フーリガンを構成する年代層、顕在化した問題の現象形態、以後の政策対応の源泉などといったものが固定化してくるからである。

以下、1969年の「サッカー試合における観衆行動についての報告」(Report of the Working Party on Crowd Behaviour at Football Matches)¹内容の要旨を提示し、この報告に対する評価を検討することを通じて、当時の政策課題環境の中でのサッカーフーリガン対策の原型を把握していきたい。

1968年の5月に、当時のスポーツ担当大臣、デニス・ハウエル(Denis Howell)の諮問を受けて、サッカー関係者を中心とする検討グループが発足し、サッカーフーリガンをめぐる対策の報告書作りに着手し、翌年11月に報告書を提出した。勧告内容²は以下の6つの内容にまとめることができる。

第1に、競技場の構造についてである。サッカー協会による1948年の覚書(全ての競技場の構造についての定期的な検証、競技場への観戦者の入場をコントロールする適切な装置の導入)を再び検討すること、そして、競技場の構造についての定期的な検証が適格者によって保証され、適格証明書が毎年の更新ごとにクラブによって当該関係者に送付されなければならないことなどが勧告された。

第2に、競技場内や競技場周辺におけるコントロールについてである。警察と競技場関係者との協力を大前提として、競技場内において若年者を他の観戦客から分離すること、競技場周辺と同様に競技場内のテラス(terracing)にも警察官を配置すること、試合終了時には警察官がピッチ(pitch)を取り囲むよう動員されることなどである。また、競技場内に中央管理室を設置し、ここを中心としたコミュニケーションシステムを整備すること、競技場内に拘留室を設置すること、侵害行為者についての周知を徹底すること、競技場内の観戦者の動向を有効にコントロールし、同時に不正入場者を防ぐ設備の導入といった措置が考慮されるべきであることなどが指摘された。

第3に、クラブによる競技場改善や運営をめぐる役割である。競技場の新築や改築が計画される際には、回転式出入口の補充、コントロールセンターまでの距離の提示、出入口における観衆の流れを良くするための分散システムの導入（特に階段のある箇所）、適切な通路を提供し、立見の囲い込みを小区画もしくはペン(pens)に分離すること、観戦客の殺到に対処する防御フェンスを設置するといったことをクラブ自らが行う旨の勧告がなされた。また、クラブはフィールドへの観戦客の参入を防ぐ必要な措置を取らなければならないとされた。さらに、座席のあり方に言及され、立見席の撤廃がクラブ側に要請された。その他にも現代的な軽食ルームや最新のトイレ施設などの設置といった「社会的快適性」(the Social Amenities)³もクラブ側に求められた。運営をめぐっても、販売におけるトラブルを避けるために、チケット販売はクラブによってなされるべきであることが勧告された。

第4に、審判員や選手の行為について、審判員の判定には、選手、クラブ役員・職員、報道関係者、サポーターは絶対的に従うべきであり、その判断についていかなる時でも公に批判するべきではないとされ、選手に対してもフィールド内におけるサイン行為を止めるよう要請された。

第5は、クラブと住民との協力関係である。クラブとサポータークラブとの良好な関係が維持されるべきであるとされた上で、クラブは住民とのコミュニケーションの方法をめぐる改善策（例えば、クラブの見解を住民に周知させるためのクラブプログラムの頒布や、試合における拡声装置によるアナウンス）を取らなければならないとし、さらに、クラブは全国および地方のプレスと共通の理解に達するようあらゆる努力をしなければならないとされた。

第6に、アルコールの飲酒をめくり、それが観衆の侵害行為の重要な要因であることは間違いないとして、競技場におけるアルコールの販売は空瓶が危険な凶器となるのを避けるためにプラスチック容器でなされ、瓶や缶の使用はなされるべきではないとされた。

2. フーリガン対策の原型としての勧告内容とその限界

当該報告は、1964年に設置されたスポーツ担当大臣の諮問に対して答申されたものであり、政府の関心の高まりに応じたものである。あくまでも検討グループの報告であり、制定法や法令文書(Instruments)とは同列には論じられないという見方も可能であろう。しかし、政府関係機関の年次報告や委員会報告が実際の政策に反映される例も多い。さらに、報告自体が当時の住宅・地方政府省から刊行されていることと、検討グループの構成メンバーには主要なサッカー関係者のみならず、政府当局も加わっており、当時のフーリガン対策をめぐる政府見解としての性格が強い。

勧告内容はいずれも以後のフーリガン対策の原型となっている。例えば、競技場の構造については、その具体性には欠けるものの、スポーツ競技場における安全に関わる法律の内容

を先取りしたものであるし、競技場内や競技場周辺におけるコントロールを究極化した制定法がサッカー観戦者法である。さらに、アルコールの飲酒については、スポーツの試合（アルコールの統制など）に関わる法律が制定されている。

また、報告では観衆行動に対するコントロール責任をめぐる警察とクラブの役割分担にも言及しており、警察は観戦者の公道の移動や公道から競技場内に至る道を管轄し、クラブは観戦客がいったんクラブの敷地内に入った時点でコントロールの責任を持つが、両者の管轄の線引きが難しいために、試合終了の前後も含めて協力が不可欠であり、観戦客1,000人に対して1人の警察官が最低限必要である、といった指摘がなされている⁴。

このように、1969年報告にはフリーガン対策の原型というべき措置が内包されている。しかし、一方で、当該報告では、1946年のボルトンワンダーズ(Bolton Wanderers)サッカー競技場での惨事を受けた調査報告によりなされた勧告（例えば、サッカー競技場をめぐる、地方行政機関が、競技場の構造や諸設備について最大入場者数を基準に判断して法的な資格を付与するというもの）に一定の理解を示しながらも、結局、こうした勧告は実現化されなかったと認識された。したがって、適切な安全性の基準は各々のクラブの自主的な判断でなされるという、政府とサッカー関係者との協議の結果として提示された1948年の覚書を最終的には支持したのである⁵。このように、1969年報告は安全資格の問題をサッカー協会や政府の責任としてではなく、各クラブの自主的な判断にまかせるという形で問題の決着化を図っており、その意味ではその後のフリーガン対策をめぐる政府の消極的姿勢の維持を招いたとも言える。

また、1946年報告ではその必要性が勧告されたものの、1969年報告ではフリーガン対策をめぐる法律の制定には一切言及されていない。テイラー最終報告がサッカー観戦者法における資格会員制の導入について反対したような、法律に及ぼす影響力行使の意図は1969年報告には存在しなかったように思われる。

さらに、既に1946年の報告において、テラスの状態、金網設置の位置、強度、タイプ、入口の状況、ゲーム終了前の退場口の設置、不正入場の防止、競技場内の人々の流れをスムーズにする方策、機械設備の導や中央コントロール部門の設置が勧告されており⁶、1969年報告をこうした方策を回顧的に追隨しているに過ぎないと捉えることもできる。

要するに、1969年報告にはその後のフリーガン対策の原型としての側面と、政府対策における消極性維持への作用としての限界的側面が相矛盾する形で内在しているのである。1969年報告をもう少し構造的に捉えるためには、当時のフリーガンをめぐる政策課題環境に目を向ける必要がある。

3. 1969年報告と当時の課題環境

1960年代末における報告はどのような政策課題状況の中で位置づけられるべきであろうか。

以下、フーリガンを扱ったいくつかの研究文献を参考に、五つの視点を挙げておきたい。

第1は、政府による認識の脆弱性である。バリエ・フーリアン(Barrie Houlihan)はフーリガン対策について、「政府が後押ししてなされた調査報告の歴史は長い。しかし、それらのインパクトは制約されていた。なぜならば、勧告内容も控えめなものであったし、部分的には当時の他の政治問題に圧倒されてしまったからである」⁷と指摘する。そして、フーリガン問題は「その地域の問題として捉えられ続けた。したがって、地方の警察当局、地方のクラブやサッカー統轄団体の問題として片づけられ、内務省や他の中央省庁の関わりはほとんどなかった」⁸としている。

第2は、サッカー協会の指導性の弱さとクラブの危機意識の薄さである。フーリアンによれば、「サッカー協会がプロサッカーの試合に及ぼす影響力は制約されており、サッカー連盟の運営委員会や個々のクラブとの関係は曖昧であり、時には不安定であった。サッカー連盟とこれに属するクラブとの関係は個々のクラブの自立的な決定をベースとしていたし、コントロール権をリーグに与えることには抵抗があった」⁹。1968年のハリントン報告(Harrington Report)では、「クラブはしばしば、安全性を高め、フーリガンに対するコントロールを容易にするような競技場の改善よりも、新しい選手の獲得にお金を費やすことに熱心であった。あるクラブはサポーターの行為についてのあらゆる責任を否定した」¹⁰と非難されている。

第3は、フーリガンに対するマスコミの取扱いである。「1960年代後半にはデイリーメールの記者が何の法的措置もとられていないことに対して警告を発したが嘲笑された」¹¹とあるように、当時のマスコミはフーリガンを扇情的に報道することに専心し、真剣に対策を講じることをしなかった。エリック・ダニング(Eric Dunning)は、当時のサン、ガーディアン、タイムズといった新聞が、「内務省とフーリガンとの戦争」¹²と書き立てることによって、「結果として、サッカー競技場は暴力が日常茶飯事に起こる場所という見方がますますなされるようになり、それゆえに暴力を価値がありエキサイティングなものと思なす若者の興味関心がそこに引きつけられるようになった」¹³と記述している。

また、ジョン・プラット(John Pratt)は、マスコミがフーリガンを「理性も知性もない、愚かな行為、軽愚、白痴的な、無意味な性格の行動とみなし、『フーリガン分子』、『少数派』、『気違いじみた分派集団』」¹⁴と決めつけたことが、政府当局の対応にも影響を及ぼしたとしている。さらに、1966年のイギリスでのW杯開催をめぐるテレビ放映が、スペクテーター(spectator)・スポーツとしてのサッカーを加速化させ、そのことが選手の報酬を引き上げ、地域のサポーターと選手との関係を弱めることになったという指摘もある¹⁵。

第4に、政府当局の一面的な強行措置がフーリガン問題を悪化させたとする見解である。ダニングは、「1960年代以降、イギリスの関係当局はサッカーフーリガンの問題に対して、罰則とコントロールによって対処し続けてきた。警察の動員を増加させ、罰金と拘留を課すかたわら、ファンの囲い込みと分離が導入された」¹⁶ことで問題は複雑化したと述べている。

すなわち、フーリガンの「団結を増大させ、グラウンドにおけるゴール側領域の有権の意識を拡大させた。同様にこうした分離や競技場内での取締の導入がおそらく、競技場外における暴動へと拍車をかけた。さらに、サッカーに関連する侵害行為に対する厳しい罰則が、ファンを競技場から遠ざけ、警察は問題の根絶に明らかに失敗した。警察によるより精巧化された戦略の導入は、フーリガンの戦術や組織をより精巧化するうえで貢献したのである。当局とフーリガンは相互に増強し合う関係に固定化された」¹⁷と批判している。

第5に、1960年代後半からの経済的な衰退と、それに伴う若年失業者の増大や労働者層の変質が応援のスタイル、団結力、集団間の敵対関係などにおいて、新しい形態のフーリガンを出現させたという指摘がある¹⁸。

1969年報告から30年以上が経過したものの、当時の勧告内容が近年のフーリガン対策を考察する上で風化しているとは思えないのはなぜであろうか。一つにはこの問題が単に競技場内外における治安対策、すなわち、警察当局による観衆に対するコントロールのみでは解決できない、社会階層の複雑で錯綜した諸課題が当時において既に顕在化しており、報告がそうした問題状況を踏まえた内容となっているからであろう。

また、後に政府の主要課題として認識され、フーリガン対策に関わる法律や委員会報告が政府主導で展開されたとしても、それによってサッカー協会やクラブの責任が政府に転嫁される訳ではなく、その意味で勧告の前提となった各クラブの自主的な判断や解決努力は、現在においてもそのまま要請されているからであろう。さらには、サッカーというスポーツの一領域における統轄団体や連盟、クラブ、担当大臣や担当省、地方政府、政府関連機関の関係構造や各アクター間の相互作用をめぐる諸課題が、政策領域全般にも共通し・内包されているからであろう。

第2節 サッカーフーリガンをめぐる法律と政策の対応

1980年代の終わりにイギリス¹⁹において危機的な政治課題として認識されたサッカーフーリガンについて、政府の法的対応を明らかにし、さらに、法律と政策との整合性という視点から考察したい。

フーリガンへの対応策としては、既に1969年に当時の「住宅・地方自治省」(Ministry of Housing and Local Government)が「サッカーの試合における群衆行動についての専門委員会報告」(Report of the Working Party on Crowd Behavior at Football Matches)を行っている。勧告ではサッカー協会、クラブ、警察等の連携が強調されているものの、具体的なフーリガン対策には言及していない。死者37名を出した1985年6月のヘッセル競技場での惨事、さらには死者95名を記録した1989年4月のヒルズバラ競技場での惨事を契機に、政府はようやくフーリガン対策を政治の中心的な課題とみなし、本腰を入れざるを得なくなったと見なし

てよいのではないだろうか。

したがって、ここではフリーガンをめぐる1989年～1990年の法的対応を中心に据えて検討していきたい。まず、1989年以前のフリーガン対策に関わる法律を提示し、次にフリーガン対策を前面に打ち出した法律の内容を把握する。そして、この法律に対する一定の見解を示した報告を紹介する。

1. 1989年以前のフリーガン対策に関わる諸法律

(1) 「スポーツ競技場の安全に関する法律」(1975年。Safety of Sports Grounds Act)

要旨以下の通りである。すなわち、

担当大臣は、1万人以上収容可能なサッカー競技場について安全証(Safety Certificate)を発行するよう指定でき、当該競技場所在地の地方行政機関が発行する。安全証には競技場における観戦者数と安全性保持に関わる記載がなされ、地方行政機関は安全証の申込者についての複写を警察の長に送付しなければならない。また、都市部の地方行政機関は当該地の消防機関および施設関連機関と安全証の交付条件について討議しなければならない。安全証の不交付に対して、当該者は裁判所に不服申し立てをすることができる。担当大臣は規則によって安全証の発行、改正、取り換え、書き換え、取消、特例措置について規定し、手数料をめぐる決定権限を地方行政機関に付与することが可能であり、競技場の安全確保についても規定することができる。地方行政機関は、競技場の安全に危険性があると判断した場合、観客の入場を禁止する公示を出すことができる、という内容である。要するに、指定試合の観戦には安全証の交付許可をめくり地方行政機関、警察の長、担当大臣が監督的な立場で関わってくるということである。

(2) 「スポーツの試合(アルコールの統制など)に関わる法律」(1985年。Sporting Events Act)

競技場のみならず、指定された試合の往路復路の列車やバスにおけるアルコール類の持ち込み、飲酒を禁止する。ただし、許認可法(Licensing Act 1964)第三編の規程(一定時間における店内でのアルコール販売と持ち出しの許可)の対象となる店内での許可時間に対しては適用されない。しかし、治安判事の任命する特別巡査が、競技場内におけるアルコールの販売や提供が業務の遂行に悪影響を及ぼすか、観戦客の安全を損なうと判断した場合には、試合中のいかなる時間でも店を閉店させることができる。

特別巡査はまた、指定されたスポーツ競技場の試合中のいかなる時間帯においても、この法律の規程を執行する目的で、競技場のいかなる箇所にも立ち入ることができる。この法律に対する違反者を捜査し、逮捕することができるし、そのために試合の往路復路の列車やバスを停車させることができる、といったものである。要するにアルコールの飲酒が観戦客に

及ぼす悪影響を未然に防ごうという趣旨の法律である。

2. 「サッカー観戦者法」(1989年。Football Spectators Act)²⁰

上記2つの法律に比して、より直接的にフーリガンを対象として制定された「フーリガン対策法」ともいうべきものである²¹。サッカーとフーリガニズムとの関係を断ち切ることを実質的な目的とし、この目的達成のために観戦者に会員カード(membership cards)の取得と保有を義務づけ、会員カードの非保有者には競技場への入場を認めないという、「資格会員制」(a national membership scheme)の導入を図っている。担当大臣は資格会員制を適用する試合を指定する権限を持ち、以下の二つの新しい機関を任命する。

一つは「サッカー観戦資格会員制機関」(FMA = Football Membership Authority) であり、もう一つは「サッカーライセンス機関」(FLA = Football Licensing Authority)である。

FMAは定款を伴う法人団体で、資格会員制の草案作成を最初の任務とする。担当大臣がこの制度を法律文書によって承認する権限を持つものに対して、FMAはこれを運用管理する責任を持つ。さらに、FMAは公序法(1986年。Public Order Act)における追放令の適用を受けた者と、「サッカー観戦者法」の別表1²²に掲げられている法律を適用された者の会員資格の剥奪を行う。資格剥奪期間は実刑判決の場合は5年間、その他は2年間である。

独立政府機関であるFLAは、指定試合の観戦許可の採否についての責任を持ち、許可を与えるための条件を課す権限を有し、許可をめぐる調査、検査、変更、保留もしくは無効などの措置を行う。また、補助的職務として担当大臣の指示に応じて、観戦における座席指定を許可条件の中に含めたり、サッカー場および安全証について、「スポーツ競技場の安全に関わる法律」で規定された地方行政機関の義務履行の審査や監視を行ったりする。

さらに、「サッカー観戦者法」には具体的な施策として、暫定的な資格会員制度の実施、入場許可の例外的措置としての身体障害者や親同伴の子供、資格会員の名簿の作成および保管、会員カードの形式および記載内容の規定、会員資格の不認可や取消に対する異議申し立て手続きの制定、諸決定に対する審査を行う手続きの制定、会員カードの有料制、などが挙げられている。

3. 「テイラー最終報告」におけるフーリガン対策

1989年4月15日のヒルズバラの惨事を受けて、その2日後にピーター・テイラー(Peter Taylor)を長とする調査団が結成された。その年の5月15日から6月29日にかけて174人を対象にヒアリングを行い、同年8月に「中間報告」を、翌年1月には「最終報告」を完成させた。

「中間報告」では、ヒルズバラで起こった惨事の実態および原因の解明がなされた後、サッカー競技場におけるテラス(terrace)の最大容量、フェンスおよびゲート、安全証、サッカ

ークラブの義務、警察による施策策定、情報伝達、緊急サービスをめぐる調整などといった項目毎に合計43の勧告がなされた。ただし、この報告はサッカー・シーズン前の実施可能な短期的な方策の提案を目的としており、「テラスにおける席を削減し、警戒を強化し、群衆をコントロールする中で無秩序防止と安全確保との適切なバランスを確保すること」²³に主眼が置かれた。

「テイラー最終報告」は、サッカーの現在と将来、スポーツ競技場の安全、観衆のコントロールとフーリガニズム、サッカー観戦者法、最終勧告といった5部構成になっており、最終勧告では短期・中期・長期にわたる76の勧告を行った。特にここでは、第4部で展開された「サッカー観戦者法」、とりわけ資格会員制についての見解²⁴に注目したい。

テイラーは資格会員制に対してなされた批判を以下のように整理している(カッコ内は具体的内容)。すなわち、対処の不適切性(複雑に細分化された計画のために、問題に対して適切に対処できないのではないかと)、技術をめぐる設定・維持管理・作動体系、競技場設備、多数の申請者への迅速な対処、カードの発行・更新・紛失・盗難への対処、照会リストの作成、それらの配布と改版、担当スタッフの研修、競技場の回転式出入口を通過する際の無効カード等への対処、違反者の処理、不服申し立て者に対する公正な対処などの諸手続きが多大な事業量となってしまうということ)、不公正(少数派であるフーリガン対策のために多数派である一般の観戦者に負担を強いるのは誤っている。フーリガンのみを対象に施策を進めるべきであるということ)、行きずりの観戦者(約20%に達するが、こうした観戦者は会員カードを購入しないということ)、クラブ収入の減少(の影響による収入の減少)、密集および無秩序の危険性(技術装置使用の試行的期間における、特に回転式出入口での混乱の危険性)、この制度ではフーリガンを打ち負かすことはできない(特に競技場を取り巻くフーリガンを除去することはできない)、警察リソース(警官の配置人数の問題)、といった7項目に整理したのである。

そしてに関連して、時間的な制約から入場の際に会員カードの写真照合が不可能なことや、会員カードをめぐる盗難、貸し借り、売買によって「闇市場」が形成されるのではないかと、さらに、フーリガンを競技場内から退去させても、街中やパブでのトラブルは避けられないとしたのである。

上記のような検討を経てテイラーは、「資格会員制度の有効性には疑問があるし、安全性への寄与についても懸念している。警察への委任や観戦者に対する統制の点でも非常に心配である。こうした理由からサッカー観戦者法第一編の施行を支持することはできない」²⁵という結論を下した。

4. フーリガンをめぐる法律 政策関係の考察

法律の制定・施行にあたっては、それ以前において少なくとも形式的には法案をめぐる委

員会や議会での審議の積み重ねがなされているか、さらに、政府提出法案に至っては行政府（特に当該省庁）の慎重で綿密な法案づくりの作業が展開されていると考えられる。こうして成立した法律は、その施行後、一定の年月の経過により、または新しい課題の急激な浮上により、課題環境の変化に柔軟・適切に対処していくことが困難となった場合に、法律と求められる政策との間の乖離を埋めるべく当該法律の改正ないしは廃止が議論の俎上に載るのである。このように考えてみると、「サッカー観戦者法」の施行（1989年11月）後、僅か2カ月で資格会員制の導入を否定する「テイラー最終報告」（1990年1月）がなされたことは、法律と政策提言との関係内容をめぐる差異が短期間で表面化した極めて特異な例であると言えるのではないだろうか。

こうした法律と政策との関係はどのように捉えられるのか。一つは「サッカー観戦者法」は法政策的には何ら実行性・有効性を持ち得なかったという見方である。いわば、法律弱体論もしくは政策優位論とでも言えよう。しかし、FLAはこの法律に基づき、その後設置されている²⁶。

もう一つは「テイラー最終報告」はあくまでも一調査団の出した結論であり、政策としての普及性は持ち得ないし、これを政策とみなしたとしてもその執行をめぐる影響力は持ち得なかったというものである。いわば、法律優位論もしくは政策弱体論である。しかし、例えば、「テイラー最終報告」を受ける形で内務省が1990年3月に警察長官と警察職員へ「サッカー情報ユニット」(NFIU = National Football Intelligence Unit) の役割について説明した通知を出し、同年4月には警察関係者が中心になって「サッカー競技場の安全のためのCCTV導入についての指針」(Guidance Notes for the Procurement of CCTV for Public Safety at football Grounds) をまとめている。さらに、1991年6月には「サッカー（違反法）」(Football(Offences)ACT) が施行された。この法律は競技場における観戦者の無秩序な行動に関し規定しているが、その内容は、例えば、違反行為としてフィールドやフィールド付近あるいは観戦者への物の投げ込みや、卑猥な言葉や人種差別的な言葉の繰り返し行為を挙げており、まさに「テイラー最終報告」の部分内容を法律に盛り込んだものと言える。すなわち、「テイラー最終報告」はその後の政府政策や法律に強い影響力を及ぼしているのである。

ところで、バリエ・フーリアン(Barrie Houlihan)によれば、ヘッセルの惨事が起こる1985年以前は、政府、クラブ、サッカー協会、警察、裁判所は、それぞれフーリガン対策には消極的であったのが、この惨事を契機に政府が政策リーダーの役割を果たすようになった。以後、政府は、競技場へのアルコール持ち込みの禁止、警察権限の強化と明確化、競技場における安全性を確保するための強力なコントロール、資格会員制の導入といった政策対応を柱にし、各々に関わる法律の制定を目指した。そして、ヒルズバラの惨事を受けて法律の改正を前提に議会での可決がなされたことから、「サッカー観戦者法」の施行は「テイラー最終報告」の内容に依存していた、と指摘している²⁷。

「テイラー最終報告」は「サッカー観戦者法」のフーリガンに対する基本政策を拒絶した

にもかかわらず、両者は対極に位置するのではなく、相互に補完し合いながらその後の政策展開に影響を及ぼし合ったのではないだろうか。要するに「テイラー最終報告」を起点として、フリーガンとの対決という基本的な枠組は維持されながら、法律の政策化（法政策）と政策の法律化（政策法）が同時並行的に、しかし内容においては融合しながら展開されたのではないだろうか。その意味では「サッカー観戦者法」は、危機管理の要請に柔軟に対応した法律であるとも言え、資格会員制についてもその具体的な政策化が実現しなかったという事実認識のみで否定的に評価することはできない。むしろ、「サッカー観戦者法」における資格会員制は、政府がフリーガン対策というスポーツに関わる政策課題を最重要課題として認識せざるを得なかったことの表れでもあり、スポーツ政策領域において課題環境の変動に対応する法律の在り方を再考する契機を提供していると捉えられる。

第3節 サッカー競技場の安全政策におけるライセンス機関、地方行政機関、クラブの機能的連携

本節では、イギリスにおいて1990年の「テイラー報告」以後、飛躍的な成果が見られたサッカー競技場の安全性の改善に注目し、これとの関わりで「サッカーライセンス機関」（FLA=Football Licensing Authority.以下FLAと略）がどのような役割を果たしたのか、主にFLAをめぐる諸規程の検討を通じて明らかにする。

イギリスではサッカー競技場の安全性について、従来からその構造や運営面に対する政府の政策的措置やクラブの自助努力の必要性が指摘されていながら、具体策の執行はいずれの側からも先延ばしされ続けてきた。しかし、89年のヒルズバラ競技場の惨事²⁸を契機として90年代以降こうした状況は大転換し、イギリスにおける96年の欧州選手権開催という事情があったにせよ、イギリスのサッカー競技場は今やヨーロッパ諸国の範となっている様相さえある。この過程で、政府の補助金により設置されたFLAが安全対策の執行や情報伝達の側面で中心的な役割を果たしていると考えられる。

そこで、まず、FLAの構成や役割をめぐる法的な位置づけと実際的な役割変容について述べた上で、サッカー競技場改善の過程を概観する。そして、FLAが地方行政機関やクラブに対してどのような「指導・助言」を行ったのかを把握した上で、3機関の機能的連携においていかなる特徴が指摘できるのかを検討していきたい。

1. 「サッカー観戦者法」と「テイラー報告」におけるFLAの役割変容

「サッカー観戦者法」（1989年）にFLAについての規程があるが（8条～13条）、その内容は当該法律の趣旨を受けて、観戦者に会員制を適用する上でFLAに対して会員カード

発行の採否・許可権を与えるというものであった。会員制の導入は「テイラー報告」によって否定され、政府も「会員制については実施しないことを決定し、それに代わってF L Aはテイラー報告における勧告、中でもサッカー競技場の全座席制の実施を担う」とされた²⁹。

法律の忠実な執行よりも政策の実現可能性が重視されたのである。したがって、観戦者法におけるF L Aに関わる条文は、これが実施に移されるものとそうでないものとに色分けされた。

「テイラー報告」以後も効力があるとされた上記法律の条文には、F L Aには、「スポーツ競技場の安全に関する法律」(1975年)にもとづくところの地方行政機関による履行を査察する任務(13条)があると規定される。また、組織構成や財務等に関して、F L Aの議長や委員は国務大臣によって任命されること(8条2項)、調査員、秘書、職員の任命については国務大臣および大蔵省の承認が必要とされること(別表2の20項)、「会計収支に関する適切な記述や記録を残し、各々の会計年度に財務省の承認を経て国務大臣が指示した形態の会計報告を用意しなければならない」こと(同23項)などが挙げられる。さらに委員と調査員の数(いずれも9名。1994年度)についても条文の内容が適用された。

「テイラー報告」ではテラス(立見席)の撤去と全座席制の導入などを柱とするサッカー競技場の安全対策の実施が勧告され、その達成期限を当時の1部2部リーグについては1994年8月までに、同じく3部4部リーグについては5年後とされた。しかし、1992年6月にデビット・メロー(David Mellor)文化省大臣は、3部4部リーグではテラスの維持を認めるという政府決定を表明した³⁰。この段階でF L Aの役割が明らかになった。すなわち、指定試合とされた競技場を対象とするライセンス制度の運営、プレミアリーグ、1部リーグ、国際的スタジアムにおける全座席制の導入についての政府への助言、2部3部リーグに認められたテラスをめぐる安全基準充足の達成、「スポーツ競技場の安全に関する法律」(1975年)で定められた地方行政機関の職務遂行を査察すること、の4点であった³¹。

2. 90年代以降のサッカー競技場の飛躍的改善

こうして僅か5年余りの間に、イギリスにおけるプレミアリーグと1部リーグのサッカー競技場の構造や運営には大幅な改善が見られるようになった。F L Aの長官(Chief Executive)であるジョン・クウィット(John de Quidt.1996年現在)によるこの間の事情説明をクラブの対応という側面から要約すれば以下のようなになる。すなわち、

全座席制の勧告は大きな議論を巻き起こした、というのはイギリスにおけるサッカー競技場の少なくとも50%は立見席のテラスであると考えられていたからである。1990年には上級の全座席制のサッカースタジアムは僅か5つであった(ロンドンのウエンプリースタジアムとスコットランドの4つのスタジアム)。しかし、1995年の初期までに全座席制のスタジアムは全体で61に達した。

多くのクラブは当初、大規模な改善工事を経験していなかったがゆえに、直面している任務の重大性を過小評価していた。競技場によっては1950年代以来何の改善も加えられていないものもあった。また、クラブによっては既存のテラスに座席を導入するのみでよいという主張もあった。さらに、イギリスのサッカークラブは常に強く伝統というものに固執しており、サポーターも変化を嫌っており多くの人々はテラスに対して感情的に強い愛着感を持っていたのである。

しかしながら、こうした反対は新しい施設に対するサポーターの理解によって消えていった。実際、プレミアリーグ22クラブの1万5,000人のサポーターを対象とした包括的な調査では、驚くべきほど高い割合で、最近のスタジアムの改善についての賛成を得ていることが分かった。

「テイラー報告」では座席制の導入がサッカースタジアムを安全なものとする大きな一要素であると結論したが、そのことが証明されたわけである。全座席制を導入したスタジアムでは一試合あたり30名～40名であった負傷者が10分の1へと劇的に減少した、というものである^{3 2}。

3. F L Aによる地方行政機関およびクラブに対する「指導・助言」

このような改善がF L Aを中心とする関係機関のどのような連携によって達成されたのかを、地方行政機関とクラブに対するF L Aの「指導・助言」の内容を整理する作業を通じて明らかにしていきたい。

F L Aは地方行政機関に対して安全証のフォーマットや内容、発行や改正の手続きについての詳細な指導書を作成している。この指導書を内務省（Home Office）の回状（Circulars）やスポーツ競技場の安全に関する内務省の指導書（「グリーン・ガイド」）を補足するものと位置づけ、F L Aは安全証のモデルを「カウンティカウンシル協会」（the Association of County Councils）によって主導される「ロンドン地区検査官協会」（the London District Surveyor's Association）や「サッカー安全合同委員会」（the Joint Executive on Football Safety）に発行させている。

例えば、指導書の中で「テイラー報告」の勧告内容が支持され、地方行政機関は担当職員、警察、消防サービス、救急サービス、建築サービスの代表者から成る「安全性に関わる諮問グループ」（the Safety Advisory Group）を設置することとされた。これにはクラブも議論に参加させ、できる限りサポーターの代表者とも協議を図ることとした。

地方行政機関がクラブに安全証を交付した後も特に試合の日には、しばしばクラブの競技場をめぐる安全運営を監視しなければならないとし、安全証は少なくとも年1回、シーズン終了前に地方行政機関により再審査されなければならないとしている。そして、こうした競技場の安全運営の監視をめぐる全体的責任は地方行政機関にあり、FLAの職務ではないと明

記している。さらに、安全証の構成要件について、責任所在の起債から別表や附則、付随書の内容に至るまでのフォーマットを掲載している³³。

F L Aのクラブに対する「指導・助言」では、クラブが地方行政機関、警察、他の緊急サービス担当と特殊な環境の中でのサポート体制を確立するために連絡を保たなければならないことなどが強調されている。

事件への対処プランには、競技場における主要な安全要素（緊急サービス担当の合意を得たアクセスルート、入場口・退場口の地点、警報機や防御装置の場所、主要な電話の地点、集合場所を含むコントロール地点、第一次救難地点、負傷者の治療場所、会場担当(Stewards)の配置場所)や電話網一覧などが盛り込まれるべきだとされた。さらに、事件を火災、爆発物・不審物、建物およびサービス、安全設備の不能、観衆に対するコントロール、避難、チケット対応に類型化し、各々についての具体的対応の視点を図式化している³⁴。

また、F L Aは5人以上の被雇用者を抱える組織は被雇用者の安全に関わる安全政策を文書化する義務があるという内容の「職場における厚生と安全に関する法律」(Health and Safety at Work etc Act 1974)を指摘し、さらにこの法律では雇用者が構内へ招来したあらゆる人々の安全についての総体的な責任を有していることと、従業員や訪問者に重大な侵害を与える危険性についての査定の必要性が規定されていることを紹介し、これらの内容はクラブによる安全政策の表明にも適用されるとした。

そして、「安全政策のフォーマット」と題して、以下の3つの領域と各々のサブ領域(カッコ内)を提示する。すなわち、総合的政策(最終的な責任、施設の安全、安全性とスタッフおよびシステム) クラブ内での責任の配分(全般的な責任者、日常的な責任担当者、試合当日の責任担当者、試合当日の責任代理人、安全政策の公表と監視。安全政策の再検討)

安全の諸目的(施策実施のための組織/構造、監視政策の整備、観衆の制御、会場担当職、調査および安全性の再検討、情報伝達、火災の予防措置、第一次的救助/医療提供、事件対処案、記録保持)、である³⁵。

4. 安全政策におけるF L A、地方行政機関、クラブの機能的連携をめぐる課題

上記のようなF L Aによる地方行政機関およびクラブに対する「指導・助言」をめぐる基本姿勢に共通しているのは、これが形式的には義務の押しつけや強制の形をとっていないことである。そこに一貫しているのは、各々の地方行政機関やクラブが置かれた固有環境に配慮していることと、両者の自発的・積極的な取り組みを促していることである。すなわち、「F L Aはできる限り、助言、説得、合意によって進めていくことを意図しているし、地方行政機関により発行された安全証が様々であることを認識している。」「F L Aの指導書は固定的に課される法的要件ではなく、個々の競技場を取り巻く環境を度外視するものでもない。また、地方行政機関の裁量を奪うものでもない」³⁶、「F L Aは事件への対処モデルを

作成しようと意図しているのではない。安全管理構造もクラブ毎に異なるし、緊急サービスの具体的プランもまた競技場をめぐる環境に応じて各々異なる³⁷、というものである。

このような指導書内容を読むと、地方行政機関やクラブには自らの発案による競技場の安全対策を樹立する余地が開かれているようにも思える。しかし、一方でFLAは「指導書の内容と乖離する場合には、地方行政機関自らが、例えば、競技場の小規模性をめぐる正当化を行うことを期待」しており、それは「期待」に留まらず「当該地方行政機関がなぜそのようにするのかを記録に残すべき」であり、「正当化不可能な乖離」には観戦者法13条2項の適用がなされると述べている³⁸。

要するに国の政府機関であるFLAは、あたかも日本における行政指導のごとく、クラブ責任を大前提として、「テイラー報告」の勧告の実現に即応するマニュアルに沿った形で、地方行政機関やクラブの競技場をめぐる安全対策を誘導していると言えよう。これをクラブ運営や地方行政機関の自治に政府が過度に介入している関係と見るのか、クラブや地方行政機関が「テイラー報告」の勧告を遂行するための財源やノウハウを有しないがゆえの国の暫定的行為とみるのかについては、現段階では判断できない。

なぜならば、サッカー競技場の安全政策をめくり、90年代以降地方行政機関やクラブ、クラブを統括している協会やリーグが問題の所在を把握し、解決策・対応策を追求した審議過程やそこから得られた結論について検討しなければならないからである。さらには安全政策におけるコミュニケーションルートの中心に位置するFLAと他の関連諸機関とのネットワークの構成や相互機能が明らかにされなければならないであろう³⁹。

第4節 フーリガン対策をめぐる現代的課題

サッカー競技場の安全をめぐる有効な対応策が、政府のリーダーシップの下でFLA、地方行政機関（警察当局）、クラブ、ボランティアなどの連携によりようやく結実したことは確かであろう。

しかし、サッカー競技場あるいはその周辺におけるフーリガンによる人種差別的な言動にも絡んだ暴動が消滅したわけではなく、政府も対策の必要性を強調している。例えば、1998年8月の文化大臣による声明「スポーツ競技場の安全性向上のための新たな提案」では、サッカーライセンス機関に代わって、安全対策をめくり政府や地方行政機関に対して指導や助言を行う「スポーツ競技場安全対策機関」(SGSA)を新たに設置するという提案が出された。そして「スポーツ競技場の安全に関する法律」を実効性のあるものにするための修正もこの機関が担うと表明された。

また、同年11月のスポーツ担当大臣による声明「スポーツ その戦略的見解」では、「スポーツそのものが、社会における排除と戦う政策のうちの一つとならなければいけない」として、「性別、民族、年齢、能力にかかわらず、すべての人々がスポーツにアクセスできる平等な機会を積極的に提供していく」とされた。

このように、フーリガンの特定化がますます困難になってきている中で、政府は人種や性別などに関わる一部の人々の差別意識を変えていく方策こそが、物理的な治安対策以上に有効な暴動抑制策になり得るという認識を示したのである。

さらに、同月のスポーツ担当大臣による「サッカーフーリガンと戦うための断固とした内務省の措置を歓迎する」と題した報道発表では、「罰則の強化も含めて、十分に組織化された暴漢の行動に断固として立ち向かうことで、イギリスの評判を守るという積極的なメッセージが内外に示された」と強調された。また、「当該地域のすべてのサッカーファンが、競技場での暴力への怯えや恐れを持たないで観戦できる状況となることを強く望んでいる」として、一般のサポーターの良識に訴えつつフーリガン対策への人々の支持を取りつけると同時に、フーリガンの孤立を進めようという政府の姿勢が示された。

こうした物理的な抑制策と人々の良識の強調といった双方からのフーリガン対策の強化が、当時、一面では2006年W杯サッカーのイギリス招致を達成するための布石であったことは間違いない。しかし、フーリガンの組織化の態様や行動の特質が時代とともに変容していく中で、これに対応する法律や政策の執行を不断に見直していくこともまた不可欠なものとなっているのである。

2000年6月にベルギーとオランダの共催により開幕したサッカーヨーロッパ選手権において、イングランドのフーリガンによる暴力事件が生じた。イギリス国内におけるフーリガン暴動がここ数年間鎮静してきた事実を考えると、このことは国外でのフーリガン対策という新たな難問がイギリス政府に突きつけられたことを意味する。2006年ワールドカップサッカーの開催に名乗りを挙げていたイングランドがあえなく落選したのは、この大会で国外におけるフーリガン対策の脆弱性を露呈したことが主な要因であったという見方もできる。

しかし、今回のイギリス政府の対応は迅速であった。ヨーロッパ選手権が終了して僅か10日余り後の7月13日に政府はサッカー（違法行為）法案を下院に提出し、同月28日にはこの法案が成立（施行は同年8月28日）している。こうしたイギリスの国家威信をかけたともいえるべき短期間の対応には、このままでは世界のサッカーファンの、ひいては国際的な政治的信用までも失うのではないかという危機感が滲み出ている。

第1節で検討したように、フーリガンは1960年代初めのイングランドにその起源があるといわれる。そして、他のヨーロッパ大陸諸国でも約10年遅れて1970年代の初め頃から生じてきたという。こうした現象に対して特にイギリスでは1960年代後半から、社会学、心理学、人類学の研究者によってフーリガン研究がなされてきた。

イギリス社会問題研究センター（Social Issues Research Centre）が1996年に公表した報告書「ヨーロッパにおけるサッカーに関わる暴力」（Foot Violence in Europe）によれば、フーリガン問題は各国特有の歴史的、社会的、政治的、文化的要因によって影響されているという。例えば、フーリガン発生の重要な要因として、イングランドでは社会階級が、スコットランドや北アイルランドでは宗教間対立が、イタリアでは地域間の摩擦が指摘される。しかし、ヨーロッパ諸国におけるフーリガンの暴力行為には以下のような3段階の同質性が存在していることも事実だという。すなわち、主としてレフリーや選手に向けられるもの（第1段階）、スタジアム内で相対立するファングループの間で生じるも

のと、同じく競技場内の警察や治安関係者に向けられるもの（第2段階）、そして競技場外において対立グループ間で生じるもの（第3段階）である。

近年におけるフーリガンの行為をみると、まさにこの第3段階である競技場外へと問題の発生場所が移動してきていることが分かる。さらに、イングランド代表に付いて回る形で国外の先々で問題を引き起こすイングランドフーリガンは、その暴力行為を各国に輸出・派生しているかのごとく状況を生み出している。

こうした新たな問題現象に直面して、イギリス政府のフーリガン対策もその力点を国内から国外へと移していくことになる。その代表的な対策法ともいべきものがサッカー（違法行為）法である。また、1999年にはイングランドとウェールズのフーリガンに対して国内・国外のサッカー観戦を禁止する命令を盛り込んだサッカー（侵害行為および違法行為）法が成立している。また、公序法とサッカー観戦者法も1990年代後半のフーリガン問題の変容に対応する形で修正されている。サッカー（違反行為法）は既存の関連法の強化・拡大版として捉えることができる。

法案提出の理由は、「2000年6月にベルギーとオランダで開催されたサッカーヨーロッパ選手権において、イングランドのサポーターが関わる違法行為がなされる中で、サッカーフーリガンと戦うためのさらなる諸方策を提案するものである」とされた。イングランドとウェールズに適用され、施行後1年後に内容を見直しかつ5年間の時限立法とされた。その骨子は以下の4点である。すなわち、サッカー試合をめぐる国内と国外の観戦禁止命令の統合、特定のサッカー試合における観衆の暴力行為や違法行為あるいはこれらにつながる行為を防ぐために、裁判所は観戦禁止命令を課することができる、裁判所がイギリス国外で開催される特定のサッカー試合の観戦を禁止するためのパスポート回収命令を出すことができる、警察官が疑わしい人物を24時間以内に下級裁判所に出頭させ、その間の国外渡航を禁止することができる、というものである。

法案が成立した際にイギリス内務省は報道発表においてこの法律を「確固とした権限を警察および裁判所に提供するものであり、イングランド代表と共に国外に付いて回るファンの一部が犯す暴力行為や違法行為という問題に適切に対応するものである」と位置づけている。

同時に内務大臣は「サッカーフーリガンはイギリス国内の試合においてあまりにも長い間の社会病理であった。2000年ヨーロッパ選手権で明らかになったのは、イングランド代表が国外で試合を行う際に、しばしば生じた暴力と違法行為が僅かな少数集団によって引き起こされる例外的事件ではないということであった。すなわち、国外のイングランド代表について回る圧倒的多数が無作法者、人種差別主義者、外国人嫌いといった者なのである」「この新法は、あまりにも多くのイングランドファンが海外に出掛けた際にしばしば驚愕するような暴力行為を示すことに対する適切な対策について、考察を重ねた上で生み出されたものである」「この立法が効果的に施行されるよう警察および裁判所との連絡を密にし、また、法の執行を完全なものとするための一連の諸施策をめぐって、サッカー関係機関との協働を継続していく」という声明を出している。

今後、法律の執行面における他国との協力と調整をめぐるイギリスの政府活動が最大の課題となってくることは間違いない。

第5章の註

¹ メリル・J・メルニックによれば、1968年から1986年までにフーリガンをめぐる以下の8報告書が提出されている。すなわち、「サッカー・フーリガンに関する調査報告」(1968年。 *A Preliminary Report on Soccer Hooliganism to Mr. Denis Howell, Minister of Sport, by a Birmingham Research Group*)、「サッカー試合における観衆行動についての報告」(1969年。 *Report of the Working Party on Crowd Behavior at Football Matches*)、「サッカー・フーリガンと破壊行動」(1976年。 *Football Hooliganism and Vandalism, An Enquiry into the Experience and Attitudes of Some Young People in the West Midlands*)、「サッカーをめぐる観衆の行動」(1977年。 *Football Crowd Behavior, Report by a Working Group, Appointed by the Secretary of State for Scotland*)、「サッカー試合および公衆の集合場所における暴力と破壊行動 警察官の関与について」(*Violence and Vandalism at Football Matches and Public Gatherings in West Yorkshire-Involvement of Police Manpower, A Report by a Special Sub-Committee of the West Yorkshire Police Authority*)、「公衆の不法行為とスポーツ試合」(1978年。 *Public Disorder and Sporting Events, Report of a Joint Sports Council/Social Science Research Council Panel*)、「サッカー試合における観衆行動」(1984年。 *Crowd Behavior at Football Matches, A Study in Scotland*)、「スポーツ競技場における観衆の安全とコントロールをめぐる調査委員会最終報告」(1986年。 *Committee of Inquiry into Crowd Safety and Control at Sports Grounds, Final Report*)、である。(Merril J. Melnick, "The Mythology of Football Hooliganism, A Closer Look at the British Experience," *International Reviews for Sociology of Sport*, XXI(1986),16-17.) .

² Ministry of Housing and Local Government, *Report of the Working Party on Crowd Behaviour at Football Matches*(London)pp.15-16.なお、検討グループの構成メンバーは、スポーツ・カウンシル会長、イングランド、スコットランド、ウェールズのサッカー協会、イングランドとスコットランドのサッカーリーグ、サッカーリーグ協会の事務方、プロサッカー選手協会、内務省、スコットランド国務厚生省の代表者である。また、オブザーバーとしてメトロポリタン、リバプール、グラスゴウの警察機関の代表3名も参加した。12回の会合の後に報告書を提出した。その過程ではレフリー協会、サッカー連盟のレフリー・ラインズマン協会、スコットランドレフリー協会、サッカーサポータークラブ全国連盟、グラスゴウサッカークラブサポーター協会の意見も聴取している。

³ *Ibid.*, p.16.

⁴ *Ibid.*, p.6.

⁵ *Ibid.*, p.5.

⁶ *Ibid.*, p.6

⁷ Barrie Houlihan, *The Government and Politics of Sport* (London 1991), p.175.

⁸ *Ibid.*, p.177.

⁹ *Ibid.*, p.176.

¹⁰ Ibid., p.180.

¹¹ Edward Grayson, *Sport and the Law*, (London, 1988), p.73.

¹² Eric Dunning, Patrick Murphy and John Williams, *The Roots of Football Hooliganism, An Historical and Sociological Study*, (London, 1988), P.152.

¹³ Ibid., p.152.

¹⁴ John Pratt and Mick Salter, "A fresh Look at Football Hooliganism," *Leisure Studies*, III (1984),201. また、パトリック・マーフィも「1969年には、タイムズとガーディアンは同じようなレトリックを使い始めた。そして、読者に内務省がフーリガンと『戦争』するという情報を提供していた」(Patrick Murphy, John Williams and Eric Dunning, *Football on Trial*, (London), 1990, p.121)とし、メディア報道がフーリガンを団結させたと指摘して、「彼らの団結は自己決定によって、また、役人やメディアによる中傷に応える形で拡大した」(Ibid., p.90) と述べている。

¹⁵ Ibid., p.211.

¹⁶ Eric Dunning, "Sociological Reflections of Sport, Violence and Civilization", *International Reviews for Sociology of Sport*, XXV(1990), 77.

¹⁷ Dunning, Murphy and Williams, *op.cit.*, p.5. また、メルリック・J・メルニックは、「サッカーフーリガンという複雑な問題に刑罰でもって対応するというのは不合理であるという見解もある。サポーターを刺激・鼓舞するがゆえに、社会的コントロール機関の抑止力に疑問の目を向ける見解もある。また、警察の行動が不当、不快、無差別、不公正であると認識された場合には、対象となる集団の強力な結束や分裂が生じやすいという見解もある。『コントロールされた文化』を確信するメンバーによって広められた『抑止アプローチ』は、イギリス社会における社会文化的状況や政治的現実に根ざす問題に対する短期的な一過性の解決策に過ぎない」(Melnick, *op.cit.*, 16)という見方を提示している。

¹⁸ James Walvin, *Football and the Decline of Britain*, (London), 1986, p.50. Dunning, Murphy and Williams, *op.cit.*, p.154 Patrick Murphy, John Williams and Eric Dunning, *Football on Trial*, (London), 1990. また、1960年代後半のフーリガンの形成について、マーフィは以下のような説明を行っている。「比較的緩やかで臨時的な土台の上に組織化される傾向にあった。親族関係や隣人関係、あるいは職場や学校での友人関係を通じて統合されたファンの小さな集団は、敵対するファンに立ち向かう目的で試合当日には大規模な同盟 (alliances) が結成された。こうした同盟は、友人の友人は友人である、敵の敵は友人である、敵の友人は敵である、友人の敵は敵である、といった『遊牧民の行動型』(Bedouin Syndrome)原則に従ってさらに大規模に組織化されていった。」(Murphy, Williams and Dunning, *op.cit.*, p.90)と捉えている。

¹⁹ イングランドとウェールズにおけるフーリガン対策を取り扱う。

²⁰ この法律の内容把握に当たっては、「テイラー最終報告」(Peter Taylor, *The Hillsborough Stadium Disaster 15 April 1989, Inquiry by the Rt Hon Lord Justice Taylor, Final Report*(London,1990),p.58 p.60)を参考にした。

^{2 1} この法律の前文には「イングランドおよびウェールズでの、指定サッカー試合において観戦者の入場を資格会員制および入場許可制によって統制する法律で、その目的は観戦者の安全を確保すること、競技場の安全証との関わりでライセンス機関に職務を付与すること、また、イングランドおよびウェールズ以外で行われる指定試合で、あるいは指定試合との関わりにおいて、暴力もしくは無秩序を防ぐために、裁判所の行為や諸命令の実施により、違反行為に抵触した者に対し制約を課すこと」とある。

^{2 2} 別表 1 には、先述した「スポーツ競技場の安全に関わる法律」や「スポーツの試合（アルコールの統制など）に関わる法律」の他、「ライセンス法」（1872年。Licensing Act）、「刑事裁判法」（1967年。Criminal Justice Act）、「道路交通法」（1988年。Road Traffic Act）において適用される条文の説明がある。

^{2 3} Peter Taylor, *The Hillsborough Stadium Disaster 15 April 1989, Inquiry by the Rt Hon Lord Justice Taylor, Interim Report*(London,1989),p.55.

^{2 4} Taylor, *op.cit.*, pp.58-75.

^{2 5} *ibid.*,p.75. これに続いてテイラーは、フーリガン対策として以下の4つの施策、すなわち、CCTV（有線テレビ）および情報収集機構の開発、競技場内における三行為（投石、猥褻な言葉の詠唱、正当な理由なしにフェンス等へ上がることを）を刑事犯とすること、裁判所が発する命令権限の拡大、監視装置の利用、を挙げこれらを組み合わせた施策の展開を提言している。

^{2 6} Department of National Heritage, *Annual Report 1993*(London)1993,p.52.

^{2 7} Houlihan, *op.cit.*, pp.174-200.

^{2 8} Michael Heatley and Daniel Ford, *Football Grounds Then & Now*(Weybridge, 1994), p.4. によれば、サッカー競技場での惨事の歴史は以下のようにまとめられる。すなわち、イブロクス(ibrox)競技場でテラスが崩壊し、26名が死亡、500名が負傷(1902年)、バーンレイ(Burnley)競技場における事故(1924年)、ボルトン(Bolton)競技場で33名死亡、400名負傷(1946年)、イブロクス競技場で2名死亡(1957年)、同競技場で66名が死亡(1971年)、バレイパレイド(Valley Parade)競技場の火災で56名の観衆が死亡(1985年5月11日)、セントアンドリュース(St Andrews)競技場においてファンの暴動により若者1名が殺害され、200名が負傷(同日)。その2週間後、Heysel競技場における暴動により39名の観戦者が死亡、といった記録である。

また、例えば、1986年1月の「ポップルウェル報告」(Poplewell Report)では、安全証は毎年審査されるべきこと、木造による競技場の禁止、政府提案の会員制導入への懐疑、競技場におけるアルコール販売をめぐる審査などが提言された。(Ibid.)

^{2 9} Football Licensing Authority, *Football Licensing Authority, 1995 Annual Report and Accounts*(London, 1995), p.3.

^{3 0} Michael Heatley and Daniel Ford, *Football Grounds Then & Now*(Weybridge, 1994), p.6.

^{3 1} Licensing Authority, *op.cit.*, p.7.

^{3 2} John de Quidt, *Article for Panstadia International*(April 1995), pp.1-4.

^{3 3} Football Licensing Authority, *Guidance on Safety Certificate*(London, 1992), pp.3-64.

なお、安全証の発行機関は地方行政機関であるが、「1994年度においてF L Aは91のライセンスを発行した」という報告がなされている。(Department of National Heritage, *Department of National Heritage, Annual Report 1996*(London,1996), p.95) .

^{3 4} Football Licensing Authority, *Football Club Contingency Planning*(London, 1994), pp.5-8.

^{3 5} Football Licensing Authority, *Guidance notes for drawing up a Statement of Safety Policy for Spectators at football grounds*(London,1995), pp.3-10.

^{3 6} Licensing Authority, *op.cit.*, *Guidance on Safety Certificate*, pp.3-4.

^{3 7} Licensing Authority, *op.cit.*, *Football Club Contingency Planning*, p.3.

^{3 8} Licensing Authority, *op.cit.*, *Guidance on Safety Certificate*, p.3.

^{3 9} クラブと警察当局との関係についてクウィットは、「ヒルズバラの惨事以前におけるヨーロッパの多くにおいてほとんどのクラブは安全の責任を担っていなかった。無秩序の拡大には警察が介入しなければならなかった。警察が埋めなければならなかった空白が存在したのである。警察が実質的に全てを行っていた。」「序々に競技場における警察官の数は減っている。このことは会場担当者の数の増大と連結している。」「私たちは、会場担当者の職務を前面に出し、警察の職務は押さえる、ということのスローガンとして採用してきた。」と述べている(John de Quidt, *Presentation by Chief Executive to Meeting with French*(26 July 1994), pp.2-3.)。また、「1980年代後半の困難な時代、すなわち、イギリスのサッカーリーグによって悩まされていた時代には警察当局のみが試合当日の観戦者を制御する組織と能力を持った唯一の機関であった」こと、また、「1991年のプレミアシップの試合では通常200人の警察動員がなされていたが、現在は50人弱である」ことなどを指摘している。(Quidt, *Article for Panstadia International, op.cit.*, pp.5-6.)

ところで、サッカー・トラストの助成金は、テイラー報告での勧告を実施するプレミアリーグ、サッカーリーグ、スコットランドサッカーリーグに優先的に提供されている。この助成金の源は1990年予算において政府が表明した『くじ事業に対する課税の削減(the Reduction in Pool Betting Duty=RPBD)』によるくじ企業からの基金提供であった(1994年度の場合2,300万ポンドであったが国営籤の影響で前年度比25%削減)。例えば、1,300万ポンドの寄付を『リトルウッズ・スポット・ザ・ボウル大会(Littlewoods Spot the Ball Competition)』の大会から受けている(1994年度)。これも国営くじの影響を受け前年度比で半減した。このうち900万ポンドが上記3リーグとアイルランド・サッカーリーグによる安全運営や競技場の改善に関わる仕事に充当されている。要するにサッカー・トラスト全体の基金の4分の1が使われていることになる。他にイングランド、ウェールズ、スコットランド

のサッカー協会とプレミアリーグからの寄付がある。1990年以来、合計で1億3,600万ポンドのサッカートラストによる助成金が、全国で4億1,800万ポンドを超えたといわれる競技場改善事業に対して提供された。一クラブに対する助成金の累積的上限額は150万ポンドとされた(The Football Trust, *The Football Trust Annual Report 1994-1995*(London, 1996), pp.3-14.)

その他、F L A との関連機関をいくつか列挙すれば、「職業資格に関するカウンシル」(National Council for Vocational Qualifications)、「サッカー安全担当者協会」(Football Safety Officer's Association)、「サッカースタジアム開発委員会」(Football Stadia Development Committee)、「ヨーロッパ規格委員会」(CEN=Comitte European de Normalisation)、「英国規格委員会」(British Standards Institution)、スポーツカウンシルなどが挙げられる。(Licensing Authority, op.cit., Football Licensing Authority, 1995 Annual Report and Accounts, pp.6-8)