

cations networks and services)、「2002年3月7日の欧州議会及び理事会の電子通信ネットワークとサービスの共通した規制の枠組みに関する指令2002/21/EC」(Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services)

・「2002年3月7日の欧州議会及び理事会の電子通信ネットワークとサービスに関連した全国サービス及び利用者の権利に関する指令2002/22/EC」(Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services)

- (8) Public Service Broadcasting: PSB。BBCの初代会長リース卿が最初に用いた概念で、放送が情報を与え、教育し、娯楽を提供するという3つの目的を果たすものとする。BBC、チャンネル3、4、5は全て公共サービス義務を負っている。
- (9) 独立プロダクションの作品を放映する義務 (Independent productions obligations) は1990年放送

法で定められた義務で、これを課せられたテレビ局は放送時間の25%を独立プロダクションが製作した番組の放映に充てなければならない。現在ではBBCとチャンネル3がそれに該当するが、実際に独立プロダクションの作品を最も積極的に放映しているのは、チャンネル4である。イギリスには全国で1500の独立プロダクションが存在し、年間10億ポンド相当の作品を生産している。

- (10) Joint Committee on Draft Communications Bill-Report
議会サイトで公開されている。
<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200102/jtselect/jtcom/169/16901.htm>

(参考文献)

- (1) 政府の通信草案草稿紹介サイト
(<http://www.communicationsbill.gov.uk/>)
- (2) 通信白書「通信の新しい未来」紹介サイト
(The Communications White Paper-A New Future for Communications)

(おかひさ けい・海外立法情報課)

【短信：ドイツ】

ドイツ連邦共和国基本法の改正——動物保護に関する規定の導入

渡邊 斉志

2002年7月26日、ドイツ連邦共和国基本法(以下「基本法」という。)第20a条を改正する法律が公布され、翌27日に施行された。^(注1)この法律は、動物保護規定を基本法に導入することを目的としたものである。

法案は、2002年4月23日に連邦議会に提出、^(注2)5月17日に可決され、その後、2002年6月21日

に連邦参議院の同意を得ている。同じ7月26日に基本法第96条を改正する法律が公布されているため、基本法としては50回目及び51回目の改正が行われたことになる。

これまでの立法動向

ドイツでは、既に1871年のドイツ帝国刑法典

に動物虐待罪の規定がみられる^(注3)。また、動物保護について定めた法律としては、ナチス政権誕生から間もない1933年11月24日に制定された動物保護法 (Tierschutzgesetz) が知られて^(注4)いる。同法については、第二次世界大戦後、繰り返し改正法案が連邦議会に提出されたが、立法管轄権が連邦に属するか否かが問題となり、いずれも成立には至らなかった。その後、1971年3月18日の基本法改正法^(注5)で基本法第74条第1項第20号 (連邦の競合的立法権限のカタログ) に動物保護が加えられたことにより、動物保護に関しては連邦が競合的立法権限を有することが明確となり、動物保護法は、1972年に大幅に改正されることとなった。なお、動物保護法は1986年にも大幅に改正されたほか、その後も数次^(注6)にわたり改正が加えられている^(注7)。

動物保護については、上述した動物保護法のほか、同法に基づいて制定された法規命令が存在する^(注8)。しかし、基本法に明文の根拠規定を持たないため、基本法に定められた他の権利と衝突した場合には後者が優越してきた。そのため、動物保護を基本法で規定すること、すなわち、動物保護を憲法規範に高めることが、かねてから立法課題として俎上にのぼっていた。既に、東西ドイツ統一後の憲法のあり方について検討した合同憲法調査会でも、動物保護に関する規定を憲法に盛り込むか否かが論議された^(注9)。また、第13立法期 (1994年—1998年) においては、1997年に、野党である社会民主党 (SPD)、90年連合・緑の党 (緑の党)、民主社会党 (PDS)、そして連邦参議院が、それぞれ法案を提出した^(注10)。さらに、第14立法期 (1998年—2002年) においても、SPDと緑の党が、1998年の連邦議会選挙後に締結した連立協定^(注11)に基づいて法案を提出したほか、キリスト教民主/社会同盟 (CDU/CSU) を除く各党派及び連邦参議院が法案を提出した^(注12)。しかし、いずれも可決には至らなかった。

基本法改正に対する賛否

動物保護規定を基本法に盛り込むことは、何よりも、人間の、動物に対する接し方を倫理的に責任あるものにするという動機に基づいていた。すなわち、動物——特に高度に進化した動物——が、痛みを感じる能力をそなえていることに鑑みれば、これを生物として尊重すること、回避可能な痛みを与えないこと等は、倫理的に求められる最低限のことである。ところが、実際には、この目的は達成されていない。大量飼育、輸送、屠畜、実験のための利用等、主として経済的な利益の追求の結果として、動物に苦痛を与える行為が広く行われている。しかるに、動物保護という法益は、学問の自由のような憲法に規定が存在する基本権と衝突した場合、前者が動物保護法という単行法で規律されているだけであるため、後者に劣後する。したがって、動物保護をより一層実効性あるものとするためには、これを憲法規範に高めることが必要である、との主張である^(注13)。

一方、これに反対する主張としては以下のようなものがあつた。すなわち、基本法はこれまで人間中心の価値秩序を構築してきたので、動物保護を導入すると、その体系的構造を壊すことになる、基本法に抽象的な規定を設けるだけでは実効性に欠ける、保護を受ける権利を動物に認めると人間と動物を同列に扱うことにつながりかねない、学術研究の障害になり研究者の国外流出を招く、といった主張である^(注14)。

このような意見対立を背景に、主としてCDU/CSUの反対により、基本法への動物保護規定導入の試みはこれまで成果を挙げてこなかったのである。

連邦憲法裁判所の判決

しかし、2002年1月15日に連邦憲法裁判所が下した判決を受けて、CDU/CSUも基本法改正賛成に転じた。転機となったこの判決は、肉

屋を営むイスラム教徒が提起した憲法異議の訴えに対して下されたものであった。

前史

ドイツでは、古くから家畜の解体に際しては麻酔を用いることが一般的だった。これに対する例外措置は、第二次世界大戦前はユダヤ教徒の儀式的屠畜に対して講じられていたが、ナチス政権によるユダヤ人弾圧政策の一環で、多くの州が例外を認めなくなっていた。

戦後暫くの間は、州法で例外措置を認める州、黙認する州など対応は様々であったが、1970年代以降、トルコ系住民が増加したことで、この問題は新たな局面を迎えることになった。イスラム教徒内部には、イスラムの教えを、麻酔を用いずに解体した家畜の肉を摂取すべきであると解する集団が存在していた。そのため、ドイツに住むトルコ系住民の間にも麻酔を用いない屠畜を行う者が現れた。だが、こうした行為はドイツ人の間に心理的な抵抗を生み出さずにはおかなかった。

1986年の動物保護法改正は、こうした社会的変化を背景として行われた。この改正により、麻酔を用いない屠畜（Schächten）が原則として禁止されるとともに、麻酔を用いない屠畜の実施又はそうした方法によらずに得た肉の摂取の禁止を強制力をもって定めている宗教共同体（Religionsgemeinschaft）には、例外的にこれを認めるとの条項が設けられた（第4 a条）。これにより、イスラム教徒が麻酔を用いずに屠畜を行うことは可能だと解釈されるに至ったのである。

ところが、麻酔を用いない屠畜によって得た肉の摂取を求めるのは、イスラム教徒全体ではなく、そのうちの一部の集団にとどまっていた。そのため、行政当局は、イスラム教徒が行うこうした屠畜は、麻酔を用いない屠畜について動物保護法が定めた例外的許可の要件、すな

わち宗教共同体による強制的な規定の存在という要件を満たしていないとして、これに許可を与えなかった。これが、本件憲法異議の訴えの発端である。

経過及び判決の概要

ヘッセン州ヴェッツラー市在住のイスラム教徒の肉屋、リュステン・アルティンキューペは、自身が属する宗教共同体の教えにしたがって麻酔を用いない屠畜を行ない、これによって得た肉を同じ共同体に属する者たちに販売していた。同人は、1988年から1994年までは、当局によって例外的に麻酔を用いない屠畜を認められていたが、その後許可は与えられなくなった。そのため、これを不服として異議審査請求（Widerspruchsbescheid）^(注15)を提起したが、容れられず、ギーセン行政裁判所に提訴した。しかし、同行政裁判所は1997年に、麻酔を用いない儀式的な屠畜はイスラムの教えが一般的に定めているものではないとして、これを禁ずることは宗教の自由に抵触せず、本件についてはイスラムの教えを理由に例外措置を認めることはできないと判示した。次いでヘッセン上級行政裁判所も1999年にこの判決を支持した^(注16)。そこで、同人は、例外措置の不許可は宗教及び職業の自由を侵すものであり、さらに、ドイツ各地のユダヤ教徒は儀式的屠畜を行っているのに自身が屠畜を認められないことは平等の原則に反するものであるとして、連邦憲法裁判所に憲法異議の訴えを提起した。

訴えに対し、連邦憲法裁判所は2002年1月15日に、行政当局の決定、行政裁判所の判決及び上級行政裁判所の決定は、異議申立人の人格権を侵害しているとの判決を下した^(注17)。判決に際して連邦憲法裁判所が挙げた理由は、大要、以下のとおりである。

●問題となるのは、基本法第2条第1項が定め

る人格権である^(注18)。異議申立人は、敬虔なイスラム教徒である肉屋として、麻酔を用いない屠畜で得た肉を顧客に提供することができるよう、例外的な許可を求めている。したがって、本件は異議申立人の職業活動に関わるものである。職業の自由については基本法第12条に定めがあるが、同条による保護はドイツ人に限定されており^(注19)、トルコ人である異議申立人には及ばない。そのため、本件では、むしろ基本法第2条第1項が定める人格権が保護規範となる。なお、異議申立人にとって、麻酔を用いない屠畜は、単に肉を得る手段であるばかりでなく、敬虔なイスラム教徒であることの表現でもある。そのため、基本法第2条第1項が定める人格権は、基本法第4条第1項及び第2項が定める信仰の自由によって強化される。

●動物保護法第4 a条第1項は、温血動物の屠畜は血抜き前に麻酔をかけた場合にのみ許されることを定めており、これは基本権に介入するものである^(注20)。イスラム教徒の肉屋は、この例外的認可を与えられない場合、輸入によって（麻酔を用いない屠畜によって得た）肉を入手して販売するか、こうした肉の販売を諦めるかという決定を迫られる。これらは、いずれも業態の大きな変化をもたらすものである。また、輸入肉は、肉の出自が不確かであるという意味で、顧客にも影響が及ぶ。したがって、動物保護という価値と肉屋の職業の自由とは対立する。

しかし、この対立は、麻酔を用いない屠畜を例外的に認めることで解消されうるものであり、動物保護法にもそのような規定が盛り込まれている（第4 a条第2項第2号^(注21)）。したがって、この例外は排除されるべきではない。必要なのは、両者のバランスである。

●連邦行政裁判所の1995年6月15日の判決は、

宗教共同体の客観的な（objektiv）、強制力のある定め（zwingende Vorschriften）が存在しない場合には、たとえ当事者が強制的規定が存在すると主観的に確信していたとしても、麻酔を用いない屠畜は認められないと判示した。しかし、上述したような状況に鑑みれば、この判決は、基本法第2条第1項から導き出される基本権の範囲を正当に評価していない。

連邦憲法裁判所はこのような理由を挙げ、動物保護法第4 a条第1項の規定は合憲であるとした。そして、麻酔を用いない屠畜の例外的認可を与えなかった郡長の決定、並びにそれを支持した行政裁判所の判決と上級行政裁判所の決定は、異議申立人の基本法第2条第1項に定める人格権を侵害しているとして、上級行政裁判所の決定と行政裁判所の判決を破棄差戻しとした。

判決の影響

連邦憲法裁判所の判決は、ドイツ・ムスリム中央評議会のナデーム・エリアス会長がこれに歓迎の意を表すなど、イスラム教徒からは概ね好意的に受け止められた。しかし、動物保護団体はこの判決を正面から批判し、動物保護政策を強化するために基本法に動物保護規定を盛り込むべきだと主張した。そして、世論もまたそうした意見を後押しした。世論調査機関Emnidの調べによると、国民の80%が基本法改正に賛成していたとされている^(注22)。

こうした反響を前にして、それまで基本法に動物保護規定を盛り込むことに反対してきたCDU/CSUも態度の変更を余儀なくされた。既に、連立与党両会派は2002年2月26日に再び基本法改正法案を連邦議会に提出していたが^(注23)、これに接近し、共同提案という形に持ちこんだのである。

こうして、可決に至る法案が超党派で提出さ

^(注24)。提出者に名を連ねたのは、与党のSPD、緑の党、野党のCDU/CSU、FDPである。そのため、法案は連邦議会では577人中543人という圧倒的多数の賛成を得て可決された（反対19、棄権15）。連邦議会への提出は2002年4月23日、可決は5月31日というスピード審議だった。また、6月21日に行われた連邦参議院での採決でも、ザクセン州を除くすべての州の代表が同法案に賛成した（賛成65、棄権4）。

基本法の改正内容

今回改正された基本法第20a条は、次のようなものである。^(注25)

第20a条（自然的生活基盤の保護義務）

国は、来るべき世代に対する責任を果たすためにも、憲法に適合する秩序の枠内において立法を通じて、また、法律および法の基準に従って執行権および裁判を通じて、自然的生存基盤および動物を保護する

訳文は、樋口陽一 他編『解説 世界憲法集 第4版』三省堂 2001 による。

下線部が新たに追加された部分である。このように、今回の改正は第20a条への文言の追加というスタイルをとっている。同条は、1994年10月27日の42回目の基本法改正で挿入されたものであり、^(注26)国家目標規定とみなされている。

国家目標規定（Staatszielbestimmung）とは、基本法に使用されている用語ではなく、憲法規定を位置付けるために法解釈上存在する概念である。この概念について、岡田裕光はU. Scheunerの以下のような定義を^(注27)引いている。

「動的性質を有しており、将来、生じるであろう社会問題について言及し、国家活動を限界付けるというよりも、国家活動に道を指し

示す」

「一般的ないし限定的な形式で、国家活動に対する原理や指針を示し、命令や指示をもって、特定の方向へと方向付け、客観的責務を負わせる」

この定義に基づくならば、国家目標規定とは、規範的拘束力をもって国家に作為を求める憲法規定であると理解することができる。それは、規範的拘束力を持つ点でプログラム規定とは異なっているし、立法府のみならず行政府や司法府に対しても向けられる点で立法委託とも異なっている。また、基本権が古典的防御権（すなわち国家活動に対する限界付け）の基礎付けをその本質としている点において、^(注28)これとも異なっている。したがって、人間と動物との関係を見直すことを要求する点において、部分的であるにせよ今回の基本法改正がいわゆる「動物の権利」論と動機を共有していたことは否定できないが、この改正をもって動物に基本権が付与されたと見なすことには無理があるう。

また、今回の改正によって、基本法に人間中心主義から生態系中心主義へのパラダイム・シフトが生じたと考えることも困難である。この問題は、基本法第20a条の新設に至る過程でも意見が対立し、その際は文言上の調整で妥協が図られたものの、^(注29)これらふたつの解釈の相克はいまだに解消されていない。

（注）

(1) BGBl. I 2002 S.2862

(2) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz) (BT Drucksache 14/8860)

<http://dip.bundestag.de/btd/14/088/1408860.pdf>
(last access 2002.10.2)

(3) 第360条第13号

- なお、同号は注4に掲げた動物保護法の第15条により失効している。
- (4) RGBI. I 1933 S.987
当時のドイツで動物保護法が制定された背景を示すものとして、ドイツの帝国刑法典改正の検討を行った刑法委員会が作成した報告書に以下のような記述が見られる。
「獨逸民族が遠い昔から動物に與へて来た保護と云ふものは、其の人種的感情と合致するものである。由来人種的に考察すれば獨逸人なるものは、動物を愛好する精神に富む人種なのであって、動物を目して是も亦自分と同様に神の造り給ふた生物たるものであると觀じ、動物も亦人間と同じやうに苦痛を感じる事の出来るものであることを悟り且之を斟酌して来た。」
『司法資料』司法省調査部 236号 1938 pp.332
- (5) BT Drucksache IV/85、BT Drucksache V/934
- (6) BGBI. I 1971 S.207
- (7) 1993年改正後の条文については以下の文献を参照（全訳あり）。
渋谷敏「動物保護法」『外国の立法』34巻1・2号 1995 pp.208—227
- (8) 関連する法規命令を紹介したものとしては以下の文献を参照。
青木人志『動物の比較法文化——動物保護法の日欧比較』有斐閣 2002 pp.163—164
- (9) BT Drucksache 12/6000 S.68-71
合同憲法調査会での審議については以下の文献を参照。
岡田俊幸「統一ドイツにおける「動物保護」の国家目標規定をめぐる議論」『伝統と創造』人文書院 2000 pp.171—181
なお、動物保護規定に焦点をあてたものではないが、この時の基本法第20a条に関する審議について紹介したものとしては以下の文献を参照。
岡田俊幸「ドイツ憲法における「環境保護の国家目標規定（基本法20a条）」の制定過程」『未来志向の憲法論』信山社 2001 pp.223—268

- 同文献の注3では関連文献が列挙されている。
- (10) 1997年のSPD提出法案は BT Drucksache 13/8597、緑の党提出法案は BT Drucksache 13/8249、PDS提出法案は BT Drucksache 13/8678、連邦参議院提出法案は BT Drucksache 13/9723
- (11) Aufbruch und Erneuerung-Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. 1998.10.20
<http://archiv.spd.de/politik/koalition/index.html>
(last access 2002.10.2)
- (12) 連立与党両会派提出法案は BT Drucksache 14/282、自由民主党(FDP)提出法案は BT Drucksache 14/207、PDS提出法案は BT Drucksache 14/279、連邦参議院提出法案は BT Drucksache 14/758
- (13) BT Drucksache 12/6000 S.70-71
- (14) こうした主張に対して批判を加えたものとしては、例えば以下の文献を参照。
Casper, Johannes. “Tierschutz in die Verfassung?” *ZRP*, 1998 S.441-446
Spranger, Tade Matthias. “Auswirkung einer Staatszielbestimmung ‘Tierschutz’ auf die Forschung-und Wissenschaftsfreiheit” *ZRP*, 2000 S.285-290
Casper は、動物保護を国家目標として基本法に盛りこむとドイツの経済的・学術的な地位が脅かされるといった主張を批判的に紹介している。
また、Spranger は、動物保護の国家目標規定を設けても、学問の自由といった基本権を制限することにはならないと論じている。
- (15) 異議審査請求とは行政不服申立に当たるものである。異議審査請求制度については以下の文献を参照。
小橋昇「ドイツにおける異議審査請求(1)」『比較法制研究』22号 1999 pp.151—167
大久保規子「ドイツの異議審査請求制度——裁判外の行政紛争処理の動向——」『行政法と法の支配』有斐閣 1999 pp.117—141
- (16) Urteil des VerwG Gießen v. 2.12.1997 - 7 E

- 1572/97(3) (未見)
- Beschluss des Hessischen VerwGH v. 9.9.1999-11 UZ 37/98 (未見)
- (17) BverfG, Urteil vom 15.1.2002- 1 BvR 1783/99
- (18) 基本法第2条第1項「各人は、他人の権利を侵害せず、かつ、憲法的秩序または道徳律に違反しない限りにおいて、自己の人格を自由に発展させる権利を有する。」
- 訳文は、樋口陽一 他（前掲書）による。
- (19) 基本法第12条第1項「すべてのドイツ人は、職業、職場および養成所を自由に選択する権利を有する。職業の遂行については、法律によって、または法律の根拠に基づいて、これを規律することができる。」
- 訳文は、樋口陽一他（前掲書）による。
- (20) 動物保護法第4 a 条第1項「温血動物は、血抜きを始める前に、麻酔をかける場合にのみ、屠殺することができる。」
- 訳文は、渋谷敏（前掲論文）による。
- (21) 動物保護法第4 a 条第2項第2号は、強制力のある定めによって麻酔を用いない屠畜の実施を規定するか又は麻酔を用いた屠畜によって得た肉の摂取を禁じている、特定の宗教共同体の構成員の必要性に於けるためであれば、麻酔を用いない屠畜は例外的に認められると定めている。
- (22) *Welt* ホームページ (<http://www.welt.de/daten/2002/03/27/0327de322809.htm>) (last access 2002.10.2)
- 前述の合同憲法調査会が活動していた当時、動物保護規定を基本法に盛りこむことを求めて1万7000を超える請願が寄せられていたことを想起すれば、かなり以前から世論は基本法の改正に傾いていたと考えることができよう。
- (23) BT Drucksache 14/8360
- (24) BT Drucksache 14/8860
- (25) 従前の基本法第20a 条の解釈については、岡田俊幸「ドイツ憲法における「環境保護の国家目標規定（基本法20a 条）」の制定過程」『未来志向の憲法論』（前掲論文）及び以下の文献を参照。
- 岩間昭道「ボン基本法の環境保全条項（20a 条）に関する一考察」『未来志向の憲法論』信山社 2001 pp.269—289
- (26) BGBI. I 1994 S. 3146
- 第20a 条は、直接的には「ドイツの統一の回復に関するドイツ連邦共和国とドイツ民主共和国との間の条約（統一条約）」第5条に基づいて行われた憲法改正の一である。しかし、国家目標規定に当たるものは、これ以前から基本法の中に存在していたとされる。この点については以下の文献を参照。
- 岡田裕光「ドイツの国家目標規定について——わが国の憲法25条、特に同条2項が有する規範的拘束力を論じる手がかりとして——」『関西大学法学論集』50巻4号 2000 pp.34—93
- (27) 岡田裕光 *Ibid.*
- (28) これらの類似概念との相違については岡田裕光（前掲論文）による。
- (29) 基本法第20a 条における人間中心主義的解釈と生態系中心主義的解釈の対立については、岡田俊幸「ドイツ憲法における「環境保護の国家目標規定（基本法20a 条）」の制定過程」『未来志向の憲法論』（前掲論文）及び岩間（前掲論文）を参照。また、Casper（前掲論文）も、基本法の人間中心主義的な価値秩序の破壊にはつながらないとの見方を示している。
- なお、連邦消費者保護食糧農業省は、この基本法改正によって他の現行法規に影響が及ぶことはないとしている（*Süddeutsche Zeitung* 2002.6.22/23）。しかし、その一方で、改正基本法の下での麻酔を用いない屠畜の合法性については、法学者の間に疑義を呈する向きもあると報じられている（*Frankfurter Rundschau* 2002.5.17）。
- (参考文献)
- 注に掲げたもののほか、以下の文献を参考にした。
- ・浅川千尋「西ドイツにおける国家目標規定「環境保

- 護」をめぐる最近の議論について——国家目標規定としての社会的根本権論の一断面」『阪大法学』156号 1990
- ・同「基本法改正論議と国家目標規定について」『天理大学学報』171号 1992
 - ・亀山純正「[動物の権利]論と動物倫理への基本視点」『日本獣医師会雑誌』48巻12号 1995
 - ・椿久美子「ドイツのペット法事情」『法律時報』73巻4号 2001
 - ・広渡清吾『統一ドイツの法変動』有信堂高文社 1996
 - ・山口和人「動物保護に関する基本法改正案、連邦議会で否決」『ジュリスト』1185号 2000.9.15
 - ・同「動物保護に関する基本法改正案、連邦議会を通過」『ジュリスト』1227号 2002.7.15
- (わたなべ ただし・海外立法情報課)

【短信：ドイツ】

移民、難民、外国人労働者—新たな移民法制の成立—

戸田 典子

外国人に魅力ある国

ドイツは高度成長期に単純労働力を求めて外国人労働者を大量に導入したが、1973年に受け入れを停止した。ドイツ連邦政府は、この政策を再び転換し、2001年7月には外国人問題全般を検討する諮問委員会である「移住委員会」を設置するなど、市場の需要に即して外国人労働者を受け入れるために、法律制定の準備を進めてきた。^(注1) 約400万人の失業者が存在するにもかかわらず、先端技術、特にバイオテクノロジー、情報通信分野での専門技術者が不足しているからである。国内の労働者の職業訓練だけでは不足を埋められず、外国人の受け入れを求める経済界からの圧力は高まっていた。国際的な競争が激化する中で、このままではドイツ経済は遅れをとるという危機感があった。

労働力の問題に加え、戦乱を逃れてくる難民への対応、EU市民の自由移動の保障、庇護手続の迅速化、違法な入国の取り締まりの強化など、外国人に関わる懸案は山積していた。従来外国人の入国、滞在を規律してきた外国人法

(Ausländergesetz)^(注2) は、受け入れを抑制する姿勢が強く、官庁の権限は錯綜し、入国、滞在、就労に関する手続も複雑で時間がかかるといわれてきた。政府は外国人法制の抜本的な改革を決意し、様々な形でドイツに移住してくる外国人を、わかりやすい一貫した基準に基づいて取り扱うための移住法 (Zuwanderungsgesetz) 案を、2001年11月8日、連邦議会に与党 (SPD=社会民主党、同盟90・緑の党)^(注3) として提出した。さらに同じ内容の政府案を同日連邦参議院に送付し、連邦参議院の態度表明の後、2002年1月14日、連邦議会に提出した。「一国の魅力は、外国人の一時的または長期的な滞在を定める法的枠組み、手続によっても判断される。」^(注6) という法案理由書の表現は、従来の抑制路線からの大きな転換をよく表している。

連邦議会では可決

一定の基準を設けて外国人労働者を受け入れなければならないという点で与野党の間に大き