

中国人団体観光客への査証発給問題と 日本の対中外交姿勢

澤 喜司郎

はじめに

中国人の訪日団体観光旅行は2000年9月に北京市、上海市、広東省を査証発給対象地域に指定して初めて解禁され、4年後の04年9月には天津市と遼寧、山東、江蘇、浙江各省も査証発給対象地域に追加指定された。このように、日本政府が査証発給対象地域を限定し、また現在でも個人での観光旅行には査証を発給していないのは「観光名目で来日したまま不法滞在する中国人が後を絶たない」からである。

しかし、「ビジット・ジャパン・キャンペーン」を実施中の日本政府は04年に614万人だった訪日外国人旅行者数を05年には700万人に増やす目標を掲げ、その目標を達成するためにはアジア各国からの観光客の増加が不可欠であると考え、05年3月に開催される「愛・地球博」開催期間中には韓国人と台湾人観光客の査証の一時免除を実施し、同時に中国人団体観光客への査証発給対象地域を中国全土に拡大しないと「目標の700万人達成は難しい」(国土交通省幹部)ことから、中国人団体観光客への査証発給対象地域が中国全土に拡大されることになった(「産経新聞」05年5月27日付朝刊)。

そればかりか、当初は「愛・地球博」開催期間中に限定して査証発給対象地域を中国全土に拡大する予定であったが、中国政府の強い抗議と要求を日本政府が全面的に受け入れ、「愛・地球博」開催期間中に中国人団体観光客が失踪や不法滞在などの問題を起こさないことを前提に「事実上の無期限延長措置」としての査証発給対象地域の中国全土への拡大が正式に決定された。

本稿では、中国人団体観光客への査証発給対象地域の中国全土への拡大に

関する経緯を精査しつつ、それに内在する中国人観光客の失踪や不法滞在問題、日本政府の対中外交姿勢などについて若干の検討を試みたい。

I 「愛・地球博」と外国人観光客来訪促進策

(1) 中国人団体観光客の受入と旅行会社の指定制度

93年に中国政府関係者が亀井静香運輸大臣を訪問して日本への中国人観光客の受入を要請し、翌94年に中国代表団が運輸省と外務省を訪問して協議した結果、日本を中国からの団体観光目的地とすることで一致した。98年1月に中国国家旅遊局が日本政府の口上書を取得し、99年1月に中国国家旅遊局が日本を中国人の観光目的地として指定したことを受け、00年6月の日中実務者協議で中国人の訪日団体観光に関する具体的な実施方法等について定めた「中華人民共和国国民の訪日団体観光旅行実施要領」が合意された。

合意された主な内容は、①北京市、上海市、広東省を訪日団体観光旅行の査証発給対象試験地域として指定し、これらの地域に在住する中国人を訪日団体観光旅行の参加対象とする、②日中双方の団体観光指定旅行会社については中国政府は上記の2直轄市及び1省において中国人の海外渡航業務の取扱いを許可されている旅行会社21社を指定し、日本側の取扱い旅行会社については今後運輸省が募集を行う、③団体観光旅行のための査証取扱い公館は当面在中国日本国大使館とし、査証は有効期間3ヶ月、滞在期間15日の1回限り有効の短期滞在査証とする、④団体旅行は5名から概ね40名とし、日中双方の旅行会社から添乗員が同行する、⑤原則として半年に1回会合を開催し、実施状況及び全体的枠組みについて検討及び見直しを行う、というものであった。

なお、査証発給対象地域が北京市、上海市、広東省の2市1省に限定されたのは、これらの地域は中国国内でも比較的裕福な地域であり、そのため「来日しても行方をくらまし、不法滞在し、不法就労することはない」「ましてや犯罪を犯すことはない」と日本側が考えていたからである。

そして、旅行を主催する旅行会社については「中華人民共和国国民の訪日団体観光旅行実施要領」等に基づき、中国人団体観光客の失踪防止のため、日中双方がそれぞれ一定の基準に基づいて指定した旅行会社のみに対処を許可するという指定会社制度が導入された。「中華人民共和国国民訪日団体観光旅行の本邦内における取扱旅行会社の選定について」(運輸政策局観光部旅行振興課、平成12年7月4日)によれば、日本では選定基準の一つに「過去3年間に概ね年間500人以上のインバウンド業務を取り扱った実績があり、かつ、毎年中国からのインバウンド業務実績もあること。又は、過去3年間に、中国(台湾、香港を除く)からのインバウンド実績が概ね年間100人以上であること」とあり、これは実績のある大手旅行会社だけに中国からの訪日観光団体旅行の取扱いを認めようとするものであった。

また、国土交通省は中国人団体観光客の失踪防止対策として「中華人民共和国国民の訪日団体観光旅行実施要領」等に基づき、指定会社制度とともにペナルティ制度を導入した。日本側旅行会社に対して導入されたペナルティ制度(減点方式の罰則制度)は、①日本側指定旅行会社が中華人民共和国国民の訪日団体観光旅行の制度に係る悪用事例に関与した場合、②訪日団体観光旅行取扱マニュアルに従わなかった場合、③中華人民共和国国民訪日団体観光旅行の参加者が失踪、所在不明、不法残留した場合には、当該旅行会社による中華人民共和国国民の訪日団体観光旅行の取扱いを停止するというものである。

このような指定会社制度は、訪日団体観光旅行の円滑な取扱いと実施を確保するためには必要なことではあるが、指定会社制度もペナルティ制度も失踪者の防止に効果があるとは言えない。というのは、中国人団体観光客には自由行動(フリータイム)が認められていないにしても、日本の旅行会社の添乗員等が中国人団体観光客全員を昼夜監視することは不可能であるからで、その意味で日本の旅行会社に罰則を課すこと自体がナンセンスである。そのことを国土交通省も承知しているため、罰則自体が「当該旅行会社による中華人民共和国国民の訪日団体観光旅行の取扱いを停止する」というだけのもの

ので、当該旅行会社のすべての営業が停止処分を受けるというものでもなく、さらには国土交通省は05年4月までに16社の旅行会社に対して罰則を課したが、「繁忙期には取扱停止を延期する」という配慮もしていた。

(2) 査証発給対象地域の拡大

03年7月31日の観光立国関係閣僚会議で「観光立国行動計画」が決定され、の中で「中国では訪日団体観光旅行に参加できる対象地域が限られており、その発給地域の拡大に関する検討を進める」とされていた。そのため、第10回日中領事当局間協議のフォローアップ会合が03年9月10日に北京で開催され、中国政府は査証発給対象地域を天津市と遼寧、山東、江蘇、浙江各省の1市4省にも速やかに拡大するよう要求し、外務省は1市4省への一挙拡大は困難との立場を示し、議論は平行線のまま終わった。しかし、外務省は1市4省は難しいものの、大連市、青島市、天津市への拡大を検討したいとの立場を表明した(「日刊旅行通信」03年9月16日)。

そして、公明党の遠藤乙彦議員が04年2月13日の衆院予算委員会で「国際観光に関しては中国が最大のマーケットだ。観光客の団体旅行であれば不法滞在発生者の恐れも極めて小さい。早急に対象地域を拡大すべきだ」と主張し、これに対して川口順子外相が「前向きに検討したい」と答弁したことなど受け、警察庁などが不法滞在者の流入などに懸念を示していたが、政府は3月11日に中国人団体観光客への査証発給対象地域を拡大する方針を決め、小泉純一郎首相は同日、首相官邸に外務省の鹿取克章領事移住部長ら関係省庁の担当者呼び、中国との協議に向け調整を進めるよう指示した(「公明新聞」04年3月13日付)。こうして、3月23日に政府は「観光立国」の実現に向けた観光促進策の一つとして、中国人団体観光客への査証発給対象地域を04年夏までに天津市、江蘇、浙江、山東、遼寧各省の1市4省に拡大する方針を確定した(「読売新聞」04年3月23日21時35分更新)が、それは中国政府の要求をそのまま受け入れた形となった。

なお、外務省は中国人団体観光客への査証発給対象地域の拡大について、

「中国国民の訪日観光の促進が日中両国の相互理解と友好関係の促進に重要な意義を有するとの認識の下」「わが国政府は、中国国民訪日団体観光制度が順調に推移していることにかんがみ、中国政府との間で協議を行った結果、対象地域として従来より指定していた2直轄市1省(北京市、上海市および広東省)に加え、本年9月15日より新たに1直轄市および4省(天津市、江蘇省、浙江省、山東省および遼寧省)を指定することを決定した」(外務省プレスリリース「中国国民訪日団体観光旅行対象地域の拡大について」平成16年7月23日)と発表した。

外務省は「中国国民訪日団体観光制度が順調に推移している」というが、00年9月の訪日団体観光旅行の解禁以来、04年7月までに日本を訪れた中国人団体観光客約9万5000人のうち362人が行方不明になっている。そのため、日本政府は査証発給対象地域を拡大するに際して「日本の指定旅行会社に適用していた減点方式の罰則制度を中国側の指定旅行社にも適用し、失踪者増加を防ぐことにしている。大量の失踪者が出た場合は団体観光ビザの運用を止め、中国側と対応を協議することで合意した」(「朝日新聞」04年7月24日23時48分)ことを明らかにした。

しかし、その合意には意味がない。というのは、大量の失踪者が出てからでは対応を協議しても遅いばかりか、かつて日本で在日中国人の犯罪が増えて対中感情が悪化したことに対して、新華社が発行する時事問題専門誌「環球」は「経済の低迷が続く日本で《民族主義的感情》が強まったのが一因だ」と一蹴し、「中国人は海外における同胞の犯罪に、反省心もなければ恥ずかしさなど感じていない」(黄文雄『中国こそ逆に日本に謝罪すべき9つの理由』青春出版社、2004年)ため、在日中国人の犯罪の増加に遺憾の意を表明することもなく、日本世論を「騒ぎ過ぎ」と批判したことがあり、失踪者問題で中国政府と対応を協議しようとしても、これと同じ結果になることは自明だからである。

また、朝日新聞が「日本の指定旅行会社に適用していた減点方式の罰則制度を中国側の指定旅行社にも適用し、失踪者増加を防ぐことにしている」と

報じたように、中国人の失踪者が出た場合には日本側の旅行会社には罰則を課すものの、これまで失踪者を送り込む中国の旅行会社には罰則が課されていなかったことが00年9月から04年7月までに362人の行方不明者を次々と出すことになった要因であると言えなくもない。

(3) 査証発給対象地域制限の解除

石原伸晃国土交通相は、中国人団体観光旅行者への査証発給対象地域が3市5省に拡大された直後の04年9月24日の閣僚懇談会で、「4月から香港、9月から中国の修学旅行には査証を免除している。愛知万博にたくさんの人に来てもらうためにも、台湾もビザ免除を進めていただきたい」と発言し、複数の閣僚が賛同したのを受け、小泉首相は「どうしたらできるようになるか、各省庁に真剣に知恵を出すように」と、査証発給条件を緩和する方向で検討するよう指示した。同日、小泉首相は記者団に「台湾だけじゃなく、全般的に何ができるか、どうやって外国人旅行者を増やすかという観点から考えた方がいいんじゃないか」との見方を示した。

中国人団体観光客に関しては査証発給対象地域を限定し、また現在でも個人での観光旅行には査証を発給していないのは「観光名目で来日したまま不法滞在する中国人が後を絶たない」(法務省関係者)からである。

にもかかわらず、日本政府は「愛・地球博」開催期間中に限って中国人団体観光客への査証発給対象地域を現在の3市5省から中国全土に拡大する方針を決めたため、05年1月16日付の人民日報は「日本政府は1月14日に中国人への観光査証発給の申請地域を、現在の北京市など3市5省から国内全域に拡大する計画について調整作業を開始した。これは、3月25日から日本で開催される世界博覧会『愛知万博』期間中に中国からの団体観光客を増やすための臨時措置として検討されている。日本・共同通信社によれば、政府内部での調整が順調に進めば、1月17日から訪中予定の北側一雄国土交通相から中国政府へ報告される見通し」(「人民網日本語版」05年1月17日9時51分更新)と、「歓迎」する意向を伝えていた。

ところが、1月17日に訪中した北側国土交通相に中国国家観光局は「中国には査証発給を義務づけ、台湾は免除というのは納得できない」と抗議し、査証発給対象地域の拡大が「愛・地球博」開催期間中に限定されていることに対して「せっかく日本に旅行に行けるようになった地域の人が、何も問題を起こさなくても万博の期限が来ただけで行けなくなるのは納得できない」と不満を示し、当初から期間を限定せずに恒久化するよう要求した。

日本政府の方針に中国国家観光局が不満を示し、恒久化を要求したことについて、政府与党内には「台湾人観光客の場合、不法滞在の割合も少なく、中国人観光客と単純比較するわけにはいかない」「中国が日本のやることにクレームをつけるのはおかしい」(自民党観光特別委員会委員)、「中国の日本に対する揺さぶりの一環ではないか」(外務省筋)と中国への反発が強まっていた。そして、何よりも査証の発給は日本の主権事項であるため、それに文句を言い、抗議し、要求を突きつけることは内政干渉にあたる。

しかし、国土交通省は即座に中国の要求を全面的に受け入れる方向で調整を始め、岩村敬国土交通省事務次官は1月24日の記者会見で「愛・地球博」開催期間中には中国人団体観光客への査証発給対象地域を中国全土に拡大するが、「問題がなければ万博後も引き続き開放することになると思う」との見通しを明らかにし、北側国土交通相も翌25日に「中国に限らず、できるだけ自由に国境を越えて交流できる方がいい。環境を整えば査証規制を緩和する方向だ」と、中国人団体観光客への査証発給対象地域を中国全土に拡大する措置を「愛・地球博」以降も継続し恒久化したい考えを表明した。

ところが、村田吉隆国家公安委員会委員長は25日の記者会見で、「国土交通省事務次官も発言しているみたいですが、私どもとしては、自動延長みたいな話ではなくて、特別な措置であり、愛知万博が終わったらもう一度振り出しに戻って、愛知万博中の状況を見ながら延ばすかどうか検討するということでもあります。今回の措置は愛知万博期間中に限るものであり、その恒久化については期間中の実施状況を踏まえて改めて検討が必要であるというのが、私が考えている内容でございます。ですから、予め、問題がなけれ

ば自動的に延ばすことを前提とした政府内部の合意があるわけではない」
「国土交通省の考え方は少し誤解されている部分があるのではないかということ
を、私としては、指摘をしておかなければいけない」と、国土交通省の
暴走を批判した。

II 中国人団体観光客と危険な査証発給条件の緩和

(1) 中国人団体観光客と失踪、不法滞在、犯罪問題

中国国家観光局は訪中した北側国土交通相に「中国には査証発給を義務づけ、台湾は免除というのは納得できない」と抗議したが、台湾と中国に対する査証発給の条件が違うのは当然である。それは、政府与党内で「台湾人観光客の場合、不法滞在の割合も少なく、中国人観光客と単純比較するわけにはいかない」と言われているように、中国人観光客の一部が観光名目で来日し、行方をくらまし、不法滞在するケースが懸念されているためである。そして、何よりも懸念されるのが不法滞在者が犯罪を犯すことである。

中国人の不法滞在と犯罪について、『警察白書』(平成16年)は「平成15年中の来日外国人犯罪(刑法犯及び特別法犯)の検挙人員2万77人のうち、不法滞在者(入管法第3条違反の不法入国者、入国審査官から上陸の許可を受けずに本邦に上陸した不法上陸者及び適法に入国した後在留期間を経過しているなどの不法滞在者)は1万752人で、53.7%を占めている。これから、出入国管理及び難民認定法違反を含む特別法犯を除外し、刑法犯に限ってみると、来日外国人の検挙人員は8,725人で、このうち不法滞在者は1,520人と全体の17.4%にとどまる。ところが、知能犯では42.1%(497人中209人)、凶悪犯36.7%(477人中175人)が不法滞在者によるものである。さらに国民に不安感を与える身近な犯罪についてみると、侵入強盗は半数が、侵入窃盗は65%以上が、侵入窃盗で住居を対象としたものは70%以上が不法滞在者によるものである」という。

さらに「平成15年中の来日外国人犯罪の検挙状況を国籍・地域別にみると、

中国(台湾、香港等を除く)が検挙件数(1万6,708件)、検挙人員(8,996件)とも際立って多く、過去10年間で、それぞれ2.8倍、2.3倍に増加した。また、検挙した来日外国人犯罪全体に占める割合は、それぞれ41.1%、45.0%となっている」のが現状である。

03年1月に横須賀市の住宅において夫婦に暴行を加え、男性を死亡させ、現金5万6000円と貴金属等約141万円相当を強取したとして中国人男性2人が強盗致死傷罪等で逮捕され、03年6月に福岡市内で発覚した一家4人に対する殺人・死体遺棄事件で04年1月に中国人男性1人が強盗殺人・死体遺棄等で逮捕され、犯行後に帰国した共犯者の中国人男性2人が中国において公安当局によって身柄を拘束されたことは記憶に新しい。

黄文雄氏は「現段階での中国人犯罪の急増など、まだ序の口である」と警告し、それは「中国では犯罪は異常者だけのものではない。善人でも機会があれば行うのである。犯罪は中国人が生き抜くための智恵だといえる。『法律は守るものでなくぐり抜けるもの』『逮捕されなければ何をやってもよい』というのが、中国人の価値観であり、社会ルール」であるばかりか、「海外での中国人犯罪は国内の犯罪の凶悪化、顕在化、広大化の延長線上にある。国内と違い、自由で豊かで、しかも犯罪者の人権も守られる外国は、中国人犯罪者の楽園になっている」(黄文雄、前掲書)からであるという。

そして、法務省入国管理局(東京入国管理局)、東京都、警視庁は03年10月に「首都東京における不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」を出し、不法滞在者の摘発強化と効率的な退去強制や、入国・在留資格審査の厳格化などを実施し、さらには法務省入国管理局は04年3月に「不法滞在者半減に向けた入国管理局の取組について」を発表した。

そのような時に、訪日外国人旅行者数を05年には700万人に増やすために「愛・地球博」開催期間中に中国人団体観光客への査証発給対象地域を中国全土に拡大しようとする事自体、失踪・犯罪問題を考えれば、重大な誤りであると言わねばならない。村田国家公安委員会委員長が05年1月10日に中国を訪れ、周永康公安部長と会談し、中国人による犯罪など日中間多国犯罪

問題について日本側の憂慮を表明したのはそのためである。

(2) 危険な賭けに出た小泉首相

岩村国土交通省事務次官が1月24日に「愛・地球博」開催期間中には中国人団体観光客への査証発給対象地域を中国全土に拡大するが、「問題がなければ万博後も引き続き開放することになると思う」との見通しを明らかにしたことに対して、村田国家公安委員会委員長が「問題がなければ自動的に延ばすよということを前提とした政府内部の合意があるわけではない」と批判したが、岩村事務次官は3月3日には「中国は期限を切るのではなく、欧州連合と同じように期限なしの全土拡大を主張している。(その方向で)合意に向け努力している」と、改めて中国の要求を全面的に受け入れる方向で調整していることを明らかにした(「共同通信」05年3月3日18時41分更新)。

そして、北側国土交通相は5月17日の閣議後の記者会見で、「愛・地球博」に合わせて同日に来日する中国の呉儀副総理と会談し、査証発給対象地域を3市5省から「愛・地球博」開催期間中に限って中国全土に拡大し、問題がなければそのまま継続するという方向で最終調整する考えを示した。「愛・地球博」開催に合わせて中国からの訪日団体観光客を増やすために、4月の大規模な反日デモで北京の日本大使館や上海の総領事館が襲撃され破壊されたにもかかわらず、査証発給対象地域を拡大するための交渉が中国政府と続けられていたこと自体が驚きである。

他方、外務、法務、警察などの関係省庁が5月19日に首相官邸で合同検討会議を開き、中国人団体観光客への査証発給対象地域を「愛・地球博」開催期間中に限って中国全土に拡大し、問題がなければそのまま継続する方向で検討を行っていたが、小泉首相から「とにかくやれ。やってみて駄目なら直せば良い」との強い意向により、「愛・地球博」開催期間中に中国人団体観光客の失踪や不法滞在などの問題が起きないことを前提に「事実上の無期限延長措置」(政府関係者)として査証発給対象地域の中国全土への拡大が決定された。

なお、政府は小泉首相が5月23日に来日中の呉儀副総理との会談で査証発給対象地域を中国全土に拡大することを正式に表明し、早急に実施に移すとしていたが、政府内には治安悪化への懸念などから慎重な意見があり、法務省も治安上の観点から「いったん恒久化という文言を使えば後戻りできなくなる」(入国管理局幹部)と強く反発したため、発給拡大の終了期日を定めない「事実上の恒久措置」(政府筋)とすることにし、中国人観光客が失踪し、不法滞在や不法就労などの問題が続発すれば見直すこともあり得るとしていた。

この決定について、ある政府関係者は「台湾との関係で中国が期間や地域の限定に納得できないというのも分かる」と、台湾とのバランスにも配慮したことを明らかにし(「asahi.com」05年5月20日15時34分)、小泉首相も「とにかくやれ。やってみて駄目なら直せば良い」との意向を示したが、「00年9月から05年4月までの中国人訪日団体観光客15万1827人のうち473人が失踪し、このうち犯罪で検挙に至ったのが12件で、うち1件が殺人事件であった」(志村格国土交通省旅行振興課長)ことを知らなかったのであろう。

朝日新聞は、政府が中国人団体観光客への査証発給対象地域の中国全土への拡大の事実上の「恒久化」を決めたことを、「政府は冷え込んだ日中関係を改善する契機としたい考えだ」(「asahi.com」05年5月20日15時34分)と報じていたが、「中国には査証発給を義務づけ、台湾は免除というのは納得できない」と考えている中国政府は今回の措置を当然であると考えているため、これが日中関係の改善のための契機となることはない。小泉首相は、4月23日のジャカルタでの胡錦濤国家主席との会談で「反日、嫌中感情に踊らされることなく、日中友好がいかに重要かを共有できた。今後、いろんな分野で友好を深めようということになった」と述べたように、その約束を忠実に守ろうとしただけのことである。しかし、日本政府がまたしても「日本の主権事項であっても文句を言えば、要求が通る」という悪しき前例を中国政府に対してつくってしまったことは否定できない。

(3) 呉儀副総理の会談拒否と宙に浮いた査証問題

細田博之官房長官は、5月23日午前の記者会見で「今朝、中国側から呉副総理は本国からの指示により、国内での緊急公務が生じたので、(今日の)午後帰国せざるをえず、小泉首相との会談を中止せざるをえないと通告があった」と説明した。会談で、小泉首相が中国人団体観光客への査証発給対象地域を中国全土に拡大する方針を呉儀副総理に表明する予定であったが、細田官房長官は「実質いろいろ話が進んでいるので(会談中止とは)別に話は進んでいく」と述べ、「特に影響はない」として査証発給対象地域の中国全土への拡大を予定通り実施する考えを示した。

とはいえ、査証発給対象地域の中国全土への拡大は「中国側が強く要請していたもので、小泉首相の指示で会談に間に合わせるよう外務、法務などの関係省庁に作業を急がせていただけに、突然の会談キャンセルで肩すかしを食った格好」(「毎日新聞」05年5月23日19時40分更新)になった。そればかりか、査証発給対象地域の中国全土への拡大に消極的だった法務省を抑えて全土拡大にこぎ着けた外務省は、小泉首相と呉儀副総理の会談や査証発給対象地域の中国全土への拡大によって、反日デモなどで冷却化した対中関係を「好転させたい」(外務省幹部)と考えていただけに、「あてが外れた格好」にもなった(「産経新聞」05年5月27日付朝刊)。

しかし、翌24日の閣議後の記者会見で、北側国土交通相は18日と22日に呉儀副総理と会談し、これまでの調整で中国人団体観光客への査証発給対象地域を期限を定めずに中国全土に拡大することで合意したことや、日本を旅行中に失踪し不法滞在する中国人観光客が出た場合には募集した中国の旅行会社に対する営業停止処分など罰則の内容もほぼ固めたことを明らかにした。このことは、小泉首相と呉儀副総理の会談は発表の機会をつくるだけの形式的なものであったことを意味し、そのため細田官房長官は「特に影響はない」と言い切ったのであろう。

問題は、町村信孝外相が5月23日夕に「一国の首相が会う日程を組んでいるのに、理由もよく分からずに土壇場でキャンセルする。ちゃんと説明すべ

きで、最低限の国際的なマナーを守ってもらいたい」と中国政府を非難し、「自分から面会を申し込んできたのにドタキャン。この種のマナーとしては常識を外れている」(麻生総務相)、「政治的ランクが低い者が一国の首相と会うことが決まった以上、どんな理由があるにせよ、キャンセルするのは外交上無礼であり、非礼だ。本来なら、日本が外交断絶を突きつけてもおかしくない」(中嶋嶺雄国際教養大学長)との批判が噴出しているにもかかわらず、小泉首相と呉儀副総理の会談が行われなくても「特に影響はない」(細田官房長官)などとして、査証発給対象地域の中国全土への拡大が何事もなかったかのように進められたことであり、政府は5月25日には査証発給対象地域を中国全土に拡大する時期については7月上旬を目標に日中間で最終調整に入ったことを明らかにした。

小泉首相が呉儀副総理との会談で査証発給対象地域の中国全土への拡大を正式に表明することになっていたならば、たとえそれがセレモニーであったとしても、「特に影響はない」などとして話を進めることには問題がある。5月22日午後には、自民党の武部勤幹事長と公明党の冬柴鉄三幹事長らが北京の人民大会堂で胡錦濤国家主席と会談し、その席上で中国人団体観光客への査証発給対象地域の中国全土への拡大については明23日に東京で行われる小泉首相と呉儀副総理との会談で合意することが確認されており、小泉首相が呉儀副総理による会談の一方的な中止に「会いたくないのを会う必要はない。会いたいというなら会います」と不快感を示していたため、話を一時凍結するのが常識である。

(4) 謙る北側国土交通相と傲慢な中国政府

国土交通省の調べによれば、05年1月から5月までの5カ月間に日中両国の旅行代理店(約350社)を通じて査証を取得して来日した中国人団体観光客のうち44人が失踪したことが追跡調査によって6月10日に判明した。失踪者の数は昨年同時期の28人を上回るハイペースで、とくに愛知万博が始まった3月から5月末までの3カ月間だけで25人が失踪し、昨年同時期の2倍に達し、

そのため治安当局は「査証発給対象地域の拡大が不法滞在者をさらに増大させる可能性がある」(警察庁幹部)と、対応策の検討を迫られることになった。

ただ、不法滞在が目的とみられる中国人の失踪者件数は02年の154人をピークに減少に転じ、それは失踪者が出た場合にはペナルティとして当該旅行会社の中国人団体観光旅行の取扱いを停止するなど「旅行代理店に対する失踪者防止の行政指導が奏功した」とみられているため、査証発給対象地域の全土拡大に伴い「政府は今後、旅行代理店にさらに厳しいペナルティーを科したり、観光客の身元把握を徹底するなどして、失踪した不法滞在者を減らすための治安対策を強化する方針だ」(「産経新聞」05年6月11日2時59分更新)とされていた。

その直後の6月28日に、「愛・地球博」を観光する目的で来日していた中国人男性2名が失踪したことが明らかになった。中日新聞によれば、「失踪しているのは33歳と27歳の男性。17人の一行で上海から24日に来日し、山梨県内の温泉地で滞在中に行方不明になった。万博会場には28日に訪れ、29日に関西国際空港から韓国へ向かう予定だったという」(「中日新聞」05年6月29日付朝刊)。

日本が最も懸念していた失踪者問題が発生し、査証発給対象地域の中国全土への拡大は「愛・地球博」開催期間中に中国人団体観光客の失踪や不法滞在などの問題が起きないことを前提にしていたにもかかわらず、北側国土交通相は7月2日に予定通りに訪中して北京市内で邵琪偉国家観光局長と会談し、査証発給対象地域を7月25日から期限を定めずに中国全土に拡大することで合意した。また、懸念される中国人旅行者の失踪や不法滞在などの問題については、両国間で対策を協議する場をつくることでも合意したという。

邵琪偉国家観光局長は「日本への団体観光旅行が中国人民に全面的に開放されたことは、胡錦濤主席が4月の小泉首相との会見で提案した『5つの主張』や、呉儀副総理が5月の訪日期間中の一連の談話を実現する具体的な行動であり、中日観光業界が未来に向かい、利益共有を実現していくための重要な措置でもある。両国の観光交流や交流が新たな段階に進んだことを示してい

る」(「人民網日本語版」05年7月3日11時16分更新)と表明したが、そこには日本に対する感謝の気持ちはなく、中国国家観光局は「中国には査証発給を義務づけ、台湾は免除というのは納得できない」と日本政府に抗議していたため、この邵琪偉国家観光局長の表明は勝利宣言のようであった。

なお、外務省は7月2日に「わが国政府は、愛・地球博の成功と日中両国間の人的交流の拡大の観点から、中国政府との調整の結果、査証を発給する対象地域を、本年7月25日より現行の3直轄市5省(北京市、上海市、天津市、山東省、遼寧省、江蘇省、浙江省及び広東省)から中国全土に拡大することを決定した。わが国としては、中国国民の訪日観光の促進が日中両国の相互理解と友好関係の促進の上で重要な意義を有すると認識しており、今回の措置により、中国全土から、多くの中国国民がわが国を訪問することが期待される。わが国政府としては、本件団体観光旅行制度の実施にあたっては、国内治安上の懸念増大につながることはないよう、中国側とも十分連携をとりつつ、政府全体として引き続き努力していく所存である。また、わが国国内における中国国民による不法滞在、犯罪等の防止のため、両国の治安当局者を含む関係者で随時十分な協力・協議を行っていくことで合意している」(外務省プレスリリース「中国国民訪日団体観光旅行の査証発給対象地域の拡大について」平成17年7月2日)と発表した。

Ⅲ 査証発給対象地域の拡大とその顛末

(1) 中国政府の強かさと崩れた日本の思惑

北側国土交通相は、邵琪偉国家観光局長との会談で査証発給対象地域を7月25日から期限を定めずに中国全土に拡大することで合意した後、山東省青島市での行事を切り上げて北京に戻ってきた呉儀副総理と今後の日中両国の観光発展について会談した。会談の中で、呉儀副総理は「日中間では政治関係が緊張し、国民感情にも影響を与えている。友好の懸け橋である観光を発展させていくことは重要だ」「(観光客を装った)不法入国の取り締まりを強

化する」と述べたが、小泉首相との会談を拒否して帰国した国際的な非礼については謝罪しなかった。

会談後、呉儀副総理は同日に北京で開催されていた「日中観光セミナー」で挨拶し、「日中の政治関係は緊張し、困難であり、国民感情にさし違いが出ている」が、北側国土交通相との会談が実現したことを紹介するなど「日中関係発展を重要と考えている」と、観光を通じた相互理解と友好関係の発展の重要性を強調した。しかし、呉儀副総理は北側国土交通相が査証発給対象地域の中国全土への拡大をわざわざ中国まで伝えに来たことに感謝もせず、逆に「《歴史を鑑とし、未来に向かう》ことや、相互信頼の促進、協力の強化は中日両国の関係を発展させるという大局から、胡錦濤主席がジャカルタ会談で提案した、中日関係の健全かつ安定的な発展への『5つの主張』を真剣に実行し、両国の関係が中日友好事業に関心を寄せ、両国の人民の友好に役立つことを多く行うよう望む」(「人民網日本語版」05年7月3日14時57分更新)と、小泉首相らの靖国神社参拝を非難した。

日本政府が中国人団体観光客への査証発給対象地域を中国全土に拡大しようとした目的は、訪日外国人旅行者数を05年には700万人に増やすためであり、その意味では中国政府が査証発給対象地域の拡大に謝辞を述べる筋合いのものではないが、それでも謝辞を述べるのが礼儀というものであり、台湾の陳水扁総統が7月26日のテレビ記者会見で日本政府に対し「愛知万博期間中、台湾の観光客のビザ免除に感謝する」と述べたことと比較すれば、中国政府の態度に反感を覚える向きも少なくないだろう。

他方、中国人団体観光客への査証発給対象地域を「愛・地球博」開催期間中に限定して中国全土に拡大することに中国国家観光局が納得せず、恒久化を要求したため、査証発給対象地域の中国全土への拡大は7月25日までずれ込み、日本政府が目論んでいた3月の「愛・地球博」の開幕にはまったく間に合わなかった。そのためだけではないが、博覧会協会によれば「愛・地球博」の入場者数は当初目標の1,500万人大幅に上回り、約2,205万人となったが、外国人入場者数は約105万人で、目標としていた「総入場者数の1割」に

は届かず、国・地域別では台湾が18.8%、韓国が15.7%、米国が13.0%で、中国(香港を除く)は11.0%であった。

そればかりか、査証発給対象地域の中国全土への拡大によって発給対象者数は現在の3.4倍に増えるため、「ある日系大手旅行会社の関係者は『待ちに待った中国人観光客時代の幕開け』と喜びを隠さない」が、他方で、「中国人旅行者の間では『旅行期間などに比べるとツアー料金が高い』『日本と中国の文化は似ているので、あまり魅力を感じられない』という厳しい声が出ている」ばかりか、「ある中国の調査では、新婚夫婦がハネムーン先に行きたい海外の人気上位はヨーロッパ各国やインド洋のモルジブ、シンガポールなどで、日本はやっと10位だという。個人の旅行費用としては支出額が最も大きくなるとされるハネムーン需要で大きく遅れを取っている現状では、中国人にとっては日本は決して『一生に一度は行きたいあこがれの国』ではないことを物語っている」(「NNA」05年7月18日8時35分更新)とされていた。

(2) ペナルティの強化と失踪者防止対策

中国人団体観光客への査証発給対象地域が中国全土に拡大されることに対して、日本国民の間には失踪や不法滞在、治安の悪化、犯罪に対する強い懸念があるため、外務省は「わが国政府としては、本件団体観光旅行制度の実施にあたっては、国内治安上の懸念増大につながることはないよう、中国側とも十分連携をとりつつ、政府全体として引き続き努力していく所存である。また、わが国国内における中国国民による不法滞在、犯罪等の防止のため、両国の治安当局者を含む関係者で随時十分な協力・協議を行っていくことで合意している」と発表した。

そのため「旅行代理店にさらに厳しいペナルティーを科したり、観光客の身元把握を徹底するなどして、失踪した不法滞在者を減らすための治安対策を強化する方針だ」と言われていたように、国土交通省は「中華人民共和国国民訪日団体観光旅行の本邦内における取扱旅行会社の指定申請及びペナルティ制度の改定について」(平成17年7月22日)を発し、05年7月25日以降には

「短期間に多数の失踪者を出している旅行会社については、取扱い停止期間を従来の期間よりも延長されるように措置する。取扱い停止に併せて、指定基準への適合状況について再審査し、不適合と判断された場合には指定を取り消すよう措置する」とペナルティ制度を改定した。

しかし、この改定は旧規定の「1ヶ月停止又は3ヶ月停止が複数回発生した場合には取扱い停止期間を延長する」という項目を具体化し、新たに「訪日団体観光旅行の取扱いを停止された旅行会社に対しては当該旅行会社の指定基準への適合状況の再審査を行い、不適合が認められた場合には指定の取り消しの措置を講じる(なお、指定の取り消しを受けた旅行会社は、当該日から起算して2年が経過するまでの間は改めて指定を受けることができない)」、「訪日団体観光旅行の取扱いを停止された旅行会社の名称については、中国側指定旅行会社への通知その他適宜の方法により公表する」ことを追加したにすぎない。

このようなペナルティ制度の改定で旅行会社に対する罰則を強化したとしても、上述したように、それだけでは十分な失踪者防止対策にはならない。

他方、中国の北京地区では中国人団体観光客への査証発給対象地域が中国全土に拡大されることを受け、中国国際旅行社、中国旅行社、中青旅総社、中信旅遊総社、康輝、招商局国際旅行社、婦女総社、天鵝旅行社の8社が訪日団体旅行取扱会社に指定され、広東省、上海市、江蘇省、浙江省を除く地区からの旅行者に対してはしばらくの間はこれら8社の旅行会社を通じて募集が行われることになった(「サーチナ・中国情報局」05年7月11日10時6分更新)。

ところが、北京市旅游局は7月20日に旅客の国外不法滞在に関与したとして北京神舟国際旅行社、招商局国際旅行社、中商国際旅行社、中国民間国際旅游会社の4社の海外旅行ツアー取扱資格を同日付けで剥奪すると発表し、4社は当面の間は海外旅行ツアーの集客、団体での出国、海外ツアーに関する広告・宣伝を禁止されることになり(「人民網日本語版」05年7月21日18時22分更新)、その旨の通告が日本政府にもあった。海外旅行ツアーの取扱資格

を剥奪された旅行会社の中には、訪日団体旅行取扱会社に指定されていた招商局国際旅行社も含まれていた。

中国政府によるこの措置は、04年9月に査証発給対象地域を2市1省から3市5省に拡大する際の日中間の協議で中国政府も「日本の指定旅行会社に適用している減点方式の罰則制度を中国側の指定旅行社にも適用する」ことになったためであろう。招商局国際旅行社有限責任会社がいつ旅客の国外不法滞在に関与したかは不明だが、関与した時期が04年9月以降とすれば、中国での罰則制度は失踪者防止に対して効果がないことになる。

(3) 査証発給審査方法の厳格化

中国人団体観光客への査証発給対象地域が7月25日から中国全土に拡大されるため、駐中国日本大使館及び領事館はそれに伴う観光査証申請の新しい手続きを7月8日に発表し、新しい手続きではヨーロッパ観光の場合と同様の帰国証明制度が新たに導入されることになった。帰国証明制度とは、中国人観光客が日程どおりに帰国したかどうかを確認するため「旅行社が日本国土交通省に提出する帰国報告書のコピー、旅券の人定事項のページ及び日本の出入国記録のあるページのコピーを日本大使館に提出しなければならない」というもので、「新たに導入された帰国証明制度は他に採用しているのは欧州のみ。日本が新たに打ち出した査証手続き制度は、他のアジア諸国より厳重だ」(中国国際旅行社総社・市場処の職員)と不満の声も聞かれたが、中国人団体観光客の失踪事件が相次いでいる状況の下では当然の措置といえる。また、新しい手続きでもこれまでと同様に「保証金」制度を継続し、日本観光を扱う旅行会社は観光客から出発前に「保証金」として5万元を預かることになっていた(「人民網日本語版」05年7月9日13時5分更新)。

そして、日本大使館及び領事館は査証に対する審査をより厳格に行うため、査証申請書の質問項目に「中国国内の保証人の名前、電話番号、住所」「海外への渡航歴」「日本での親戚の有無」などを新たに追加した(「サーチナ・中国情報局」05年7月11日10時6分更新)。関係者によると、これは過去の失

踪者の傾向として①渡航歴がない、②日本に親戚がいる、ことが指摘されているためという(「asahi.com」05年8月27日7時41分)。

在中国日本大使館の井出敬二公使は7月12日に、「中国観光客のビザに関し、何か変化がある可能性があるか。更に厳しくなる可能性はあるか」との中国の雑誌記者の質問に、「日本において外国人による犯罪が増えており、これは社会の安全を脅かしている。外国人による犯罪のうち、半分以上は中国人による犯罪である。日本で、2004年中国人刑事犯拘束人者数は4,283人に達した。これらは、日本のマスコミの不適切な報道ではなく、残念ではあるが、中国側はその厳しい現実を認識して頂きたい。これは誇張ではなく、厳しい現実である」「中国団体観光客の内、日本に入国した後、不法滞在者になる者がいる。上述のとおり、合計15万1,794人が団体旅行の方式で訪日したが、その内473人は行方不明になってしまった。2005年1月まで、日本における中国人の不法滞在者の人数は3万2,683人に達した。在中国日本大使館として団体観光客のビザに対し、適切に審査する必要がある。審査方式はヨーロッパ各国と大体同じであり、ビザ審査の面でヨーロッパ各国より厳しいということはない」と答え、日本国内における中国人による犯罪の「厳しい現実」と日本での中国人団体観光客の失踪の現状を説明し、適切に審査するため「審査方式はヨーロッパ各国と大体同じ」との表現で審査はこれまでよりも厳しくなることを明らかにした。

そのため、『法制晩報』(05年7月15日号)は、「本日(7月15日)から日本への観光の査証の審査が厳しくなった。在中国日本大使館は中国の観光客への審査を強化する。過去の記録の良くない観光客は、日本への観光査証が取りにくくなる。以前の手続きに比べて、今回、日本側はヨーロッパ観光と同じように帰国報告制度を追加した」「査証申請の際に記述すべきことが増え、主なものとしては、中国国内の緊急連絡先、持ち出しする外貨の金額、出国歴及び日本に親戚がいるかどうかなどが含まれる。大使館は、訪日のスケジュール、目的、訪問の必要性などの要素に基づいて、査証を発給するかどうかを総合的に判断する。また、かつて出国したことがない人には厳しく審査する」

と報じた。

(4) 査証発給審査の厳格化の顛末

北京の日本大使館によると、北京で発給される訪日査証は大型連休前を除く通常時期は月平均約500件だが、査証発給対象地域が中国全土に拡大されることを受けての査証申請受付開始日の15日から21日までの1週間における発給件数は232件となり、通常の2倍のペースであった。特に解禁初日の25日出発分は8団体168人と集中しており、このうち114人が四川省、陝西省、河南省などの地方からの参加者だという(「産経新聞」05年7月26日2時59分更新)。

このように、中国人団体観光客への査証発給対象地域の中国全土への拡大は順調なスタートを切ったかのようにみえたが、8月1日～20日に瀋陽の旅行各社が査証申請した計275人のうち発給されたのは100人ととどまり、関係者によれば、上海や広州では査証取得率に大きな変化は出ていないが、北京や大連などではこれまではほぼ100%だった査証取得率が約3割に落ちたという。それは、外務省筋が「対象地域の拡大によって不法滞在者が増加すれば困る」「査証発給の対象地域を7月下旬から中国全土に拡大したことに伴う過渡期的な措置」と説明するように、中国人団体観光客の日本での失踪増加を懸念し、査証発給の審査を厳格化したためである。

NNAは「00年の解禁以降、中国人旅行者の失踪率は0.3～0.4%で推移してきたが、昨年(04年)は厳しい審査や旅行会社への指導の強化などで0.19%に抑えこんだ。今年も1～4月は0.17%と過去最低水準で推移しており、日本の当局はこの水準を維持できる範囲で慎重に中国人客を呼び込みたいのが本音」(「NNA」05年7月18日8時35分更新)と報じたが、日本政府の思惑は正にその通りであり、旅行会社などの利害関係者は審査を厳しくせず多くの中国人に訪日してほしいと思っているが、利害関係のない普通の日本人は正直なところ来てほしくないと思っている。

なお、在瀋陽日本国総領事館は「ビザ発給を受けられなかった方々から、常々『不許可の理由を開示して欲しい』旨の要望等を受けておりますが、ビ

ザ不発給の個別具体的な理由につきましては、開示しないことになっておりますので、何卒ご了承願います。個別のケースにつき不発給の理由を開示することはできませんが、一般的なケースとして、例えば次のような事由に当たった場合、あるいは当たるとの疑念が解消されない場合にはビザ発給が受けられませんので、参考にして下さい」として、①申請人のパスポートが真正かつ有効でない場合、②申請内容が虚偽であった場合、③過去に懲役1年以上の犯罪歴がある場合、④過去に麻薬、大麻、覚せい剤、売春などの犯罪歴がある場合、⑤本邦で不法滞在し退去強制された後、上陸拒否期間内である場合、⑥渡航目的が入管法の「本邦において行うことができる活動」に適合しない場合、⑦渡航目的が入管法の上陸許可に係る法務省令基準に適合しない場合、⑧日本国の利益又は公益を害するおそれがあると認められる場合」を揚げ、また「一旦ビザ発給を拒否されると、原則として拒否後6ヶ月間は同じ目的で査証申請を行うことはできません」と説明していた(在瀋陽日本国総領事館ホームページ、最終更新日06年1月26日)。

このように、日本政府が中国人団体観光客の日本での失踪増加を懸念し、査証発給の審査を厳格化したため、日本向けツアーのキャンセルが相次ぐなどの影響が出ており、「(発給地域拡大で)日本の旅行市場も3億人から13億人に拡大した」と旅行客増加を期待していた日中双方の旅行関係者からは当惑の声が上がっていた(「asahi.com」05年8月27日7時41分)が、査証発給の審査を厳格に行うのは当然のことである。

おわりに

中国人団体観光客への査証発給対象地域が中国政府の要求を全面的に受け入れる形で中国全土に拡大されたが、この経緯においての大きな疑問は、なぜ北側国土交通相はわざわざ中国まで出向いて査証発給対象地域の中国全土への拡大を伝える必要があったのかである。呉儀副総理が小泉首相との会談を拒否し、セレモニーとはいえ、小泉首相が査証発給対象地域の中国全土へ

の拡大を表明できずに査証問題が宙に浮いていたため、呉儀副総理が日本に来てその通告を受けるのが国際的な常識である。

また、7月2日に北側国土交通相は呉儀副総理と会談したが、その会談は前日の日本政府の要請に中国政府が応じる形で急遽決定し、呉副総理は山東省青島市での行事を切り上げて北京に戻り、北側国土交通相と会談したのであった(「毎日新聞」05年7月2日19時3分更新)。中国政府からの要請に応じて北側国土交通相が呉儀副総理と会談するのであれば筋は通るが、なぜ日本政府が呉儀副総理との会談を要請しなけりばならなかったのかも疑問である。さらに、北側国土交通相の訪中日時と目的は分かっていたはずなのに、なぜ呉儀副総理は青島市での行事に出席していたのかも不可解である。

毎日新聞は、「中国側はビザ発給地域拡大に関連の深い呉副首相が北側国交相との会談に応じることで、緊急帰国問題に決着をつけ『国交正常化以来、政治的には最も困難な時期』(中国外務省)にある日中関係の悪化に歯止めをかけたい考えとみられる」(「毎日新聞」05年7月2日21時54分更新)と報じたが、もしそうならば、査証問題でみられた日本の対中外交姿勢はまったくの媚中外交であり、土下座外交であるとの批判は免れない。