

－ 戦略的発信の強化に向けて －

領土・主権をめぐる内外発信に関する

有識者懇談会報告書

平成 25 年 7 月 2 日

領土・主権をめぐる内外発信に関する

有識者懇談会

- 戦略的発信の強化に向けて -

「領土・主権をめぐる内外発信に関する有識者懇談会」は、領土問題担当大臣のもとで開催された有識者懇談会である。日本の領土・主権をめぐる昨今の情勢に関しては、関係国の主張や国際的な認識を踏まえつつ、日本としてより効果的な内外発信を行わなければならない。本懇談会は、そのために必要な学術的調査・研究上の課題や国内啓発・対外発信の方策を整理・検討するために設けられた。

本懇談会では、外交・安全保障、国際関係、国際法、歴史研究、対外発信の専門家が参集し、領土問題担当大臣の出席の下で、本年4月以来5回にわたり、尖閣諸島をめぐる情勢および竹島問題に焦点を当て、真剣な議論を行った。本報告書は、その結果を取りまとめたものである。

本懇談会を通じて、領土・主権をめぐる日本の主張は正当であり、関係国の主張には根拠がないという認識が共有された。尖閣諸島をめぐる内外発信では、中国の物理的な力の行使による現状変更は許されないという点、中国が1971年になって初めて領有権を主張してきたという点、竹島問題に関しては、韓国は力によって竹島を奪取したが、日本は平和的方法により国際法に則って解決を追求してきた点、を強調することが有効であるとの認識で一致した。

一方、日本の領土・主権をめぐる内外発信に関しては、関係国の多岐にわたる情報発信が先行しており、日本が後れを取り、第三国向けの発信が圧倒的に不足しているとの危機感が共有された。領土・主権をめぐる日本に有利な状況を醸成するため、効果的な内外発信を通じて、国際世論の理解を得ることが肝要であるとの認識が示され、以下の提言の各論点について、国内啓発の重要性とともに、特に第三国の国民を対象とした情報発信の全面的な強化を行う必要性が指摘された。

他方で、言うまでもなく、当事国との良好な関係は日本にとって極めて重要である。領土・主権をめぐる内外発信に際しては、その発信の強化が、当事国との関係に及ぼす影響に留意し、外交上の他の国益とのバランスも考慮しつつ、慎重かつ戦略的に行う必要がある。本懇談会ではこのような点で一致し、外交戦略の選択肢を狭めないように、広報戦略を考える必要があるとの認識が示された。

本報告書では、内外発信の全面的な強化を政府が行う上で、枢要と思われる論点について、「領土・主権をめぐる内外発信に関する有識者懇談会」の議論を踏まえ、提言という形で以下に取りまとめている。本懇談会は、本報告書を契機として、政府の戦略的広報が強化され、国民の認識が高まるとともに、日本の領土・主権をめぐる内外発信に関するオールジャパンの体制作りがなされることを強く期待したい。

領土・主権をめぐる内外発信全般について

1. 領土・主権をめぐる対外発信に関しては、第三国の国民に日本の主張がよくわかるような論点を選択し、集中的に戦略的広報を実施する必要がある。

歴史的事実の正しさを国際社会に発信することの重要性は論を待たないが、同時に国際社会においては、時にパーセプション（認知）がリアリティ（実在）となり、事実よりも重視されることがある。歴史的な正当性の論駁は、事実関係が複雑に絡み合うため、第三者に対しては非常にわかりにくい側面がある。関係国により歴史認識を駆使した情報発信が繰り返し行われている点を踏まえつつ、日本は、現代国際社会が容認しえない力による現状変更が行われたり、行われようとしたりしているという点、日本が国際法に基づく解決という基本方針をとっているという点などを強調して、発信をしていくことが重要である。

領土・主権をめぐる発信では、従来からの政府の公式見解のみを繰り返すのみでは効果が弱い。領土・主権をめぐる発信については、第三者の関心事から出発して、第三国にかかわりのある論旨を立てて、第三国を関与させるように関心を持たせることが重要である。関係国は、しばしば、冷静さに欠ける発信をしている。これに対して、日本は第三者の関心を踏まえ、冷静に論理立てて論旨を作るべきである。その際、法治国家で冷静な日本、国際社会に長年貢献してきた平和で未来志向の日本、というポジティブな日本のイメージを投影する説明を戦略的に考えることが重要である。

戦略的な発信を考えるならば、誰が発信をこなすのかという「人」の問題がある。政策部門と広報部門が表裏一体となり、説明ぶりを検討し、発信を推進する政府内の組織・体制を構築することが急務である。また、発信する「人」の人材育成も重要である。戦略的な広報を組織化する体制を整備するとともに、民間人材の登用や、対外広報に戦略的にあたる組織内の人材を重視して、長期的にポストにつける覚悟が必要である。政治家も戦略的広報の重要な担い手である、という点も忘れてはならない。

2. 国際的に影響力・発信力のある第三国において、日本の立場への支持を得るべく、英語による発信を抜本的に強化する必要がある。

今日の国際社会においては、大きな影響力を有するのは、英語を通じて形成される国際世論である。そのため、領土・主権をめぐる対外発信に際しては、英語で情報を発受する第三国の国民を発信の主な対象として考えていく必要がある。

関係国に比べて、英語での日本の発信は圧倒的に後れている。領土・主権に関して、インターネットで公開されている日本人による英語の学術文献はほとんど見られない。国際法に関しても、日本国内の議論がインターネット上で英語により発信されている例がほとんどない。特にインターネットで公表されているものに限ると、英語による論文発表で関係国のほうが圧倒的に進んでおり、第三国における学術レベルの論文作成においては、関係国の情報発信の先行が、大きな影響を与えている。日本も研究者、ジャーナリストが使えるような文献をインターネットで読める形で英語で発信する必要がある。

領土・主権をめぐる発信に関しては、第三国の国民に日本の立場を理解してもらうことが重要である。そのため特に、国際的影響力のある英語圏地域において、英語による発信を強化すべきである。

その際、領土・主権に関する政府による現在の英語の資料は、基本的に日本語の翻訳であるが、単に直訳した文章は訴える力に欠ける場合があることに留意する必要がある。英語による発信は、英語で発想し、英語のロジックを用いて英語で表現することが理想的である。

政府は、日本の領有権の正当性について、学術レベルの議論に耐えるような英文による資料作成を行う必要がある。そのほか、英語による発信力強化の具体的な方法として、民間研究機関等による領土・主権に関する資料・論文を集めたウェブサイトの構築・維持への支援、また日本語の論文や書籍の英訳とウェブ掲載のための体制整備として、日本の領土・主権の発信にかかわる論文・書籍翻訳のための仕組みづくり、海外の新聞の Op-ed（読者論説欄）投稿支援の仕組みづくり、内外の大学図書館の日本研究アーカイブ（資料書庫）を活用した英語論文の発信などの方途を検討する必要がある。

発信の重要な媒体となる海外メディアにおいては、東京駐在の海外特派員が減っており、東京発の見解の発信が少なくなっている。これに対して米国や欧州での発信を一層強化するなど、何らかの形で補完する方策が必要である。

3. 領土・主権をめぐる発信に際しては、有識者、シンクタンクおよび海外の研究者等の政府以外の主体からも重層的に発信する必要がある。

海外における情報発信を見ると、外交当局のみならず、シンクタンクの形をとった政府系研究機関や大学の研究者を組織化して、効果的に世論戦を展開し、他国に自国の主張を浸透させている例が見られる。また、政府が主体的になって研究機関を設立し、海外の研究者やジャーナリストを招へいするなど、対外発信を多層的に行っている例も見られる。

日本においては、内外発信の戦略や内容を企画し、資料収集等を行い、重層的発信をする体制が脆弱であり、政府がイニシアティブをとって重層的な発信を組織化する体制整備を行うべきである。国内の対外発信に関する有識者の人的資源が大学に偏在していることにかんがみれば、国内外の研究者ネットワークの有効活用など、学术界との連携を進めるべきである。

また、海外のシンクタンクへの日本研究者の派遣、各国有識者の日本での受け入れ、日本における国際シンポジウムの開催、在日外国人向けの広報強化など、重層的発信に資する具体的な施策を政府として講ずる必要がある。

4. 第三国に対して領土・主権に関する日本の立場を「ワン・ボイス（一貫性のある言葉）」で発信することが有効である。

言論の自由が統制されている国と異なり、日本では言論の自由が保障され、言論の多様性が存在している。領土・主権をめぐる発信においても、様々な見解が存在し、そうした見解が自由に表明されている。

他方、情報のグローバル化時代にあつて、国内向けの発言、関係国を対象とした発言は、当然第三国に伝わり、第三国における日本への理解や共感に影響を与えることに、十分留意すべきである。日本の立場を「ワン・ボイス」で発信できないために、日本の立場を決定的に危うくしている事例が数多くみられる。関係国の立場を利するような発言をする日本人も少なからずいる。数多くの発信の努力も、一瞬にして無にしてしまうような言動もある。したがって、少なくとも政府・内閣においては「ワン・ボイス」での発信を行う必要がある。外に対しては日本側による正確な理解に基づく説明が行われるように、領土・主権に関する使いやすい説明資料を作成すべきである。

日本がオールジャパンでの発信を行っていくためには、政府だけでなく、海外で在住したり活躍したりしている民間人の存在もまた重要である。外国人との会話において、日本の立場を損ねるような発言をすることがないように、政

府として簡便に答えられる材料を英語の資料として提供しておく必要がある。特に影響力の大きい個人や団体に対して、政府は正確な事実を共有するよう努めなければならない。

また、日本の領土・主権に関する国益を減じないためにも、国内の様々な立場の人の間で、意思疎通を強化することも重要である。

5. 効果的な対外発信のためには、事実に基づいて日本のポジティブなイメージを投影しつつ、短く、わかり易く、正確な説明を冷静に行うことが必要である。

第三国を対象とする領土・主権に関する発信にあたっては、発信が信頼性を有するように、短く、わかり易く、正確な説明を冷静に行うという点が何より重要である。

日本としては、自らに対する事実認識を改善するような戦略を考えるべきである。国際条約や国際判例等に依拠した、国際法的論戦も一つの手であるし、日本では言論の自由と民主主義が保障されていることを強調することも重要である。

日本は戦後、平和を志向する民主主義国として、地域の平和・安定・繁栄に一貫して貢献してきた。そうした事実を投影しつつ、領土・主権をめぐる情勢に関し、日本からは武力による解決を目指さないこと、国際法に則った決着をつけていくことが日本の原則であることを示したうえで、日本としては力を用いて現状変更を行わないことを強調すべきである。

6. 領土・主権をめぐる政府の施策の遂行には、国内世論によるサポートが不可欠であり、教育現場との連携も含め、国内啓発を強化する必要がある。

領土・主権をめぐる発信の前提として、日本国民が領土を断固として守るという強固な主権意識を共有していることが自ずと示される必要がある。そのためには、領土・主権に関する理解が国民の間で深まる必要がある。特に、教育を通じた国内啓発の強化が重要である。

ところが、日本の領土・主権についての的確に説明ができる資料や教材が現状では十分ではない。例えば、島根県では、竹島問題に関する独自の資料を作成し、その副教材を用いて県内の小中学校での教育に使用している。国内啓発という観点から、教育現場で使える資料の充実を図るべきである。また、関係国

の中には、資料館を整備している国もある。日本においても、生きた学習の場を検討する必要がある。

領土・主権をめぐる国内啓発活動を行うにあたっては、歴史や国際関係の文脈から冷静に判断できる成熟した国内世論を涵養するものとなるよう留意すべきである。

7. 日本の主張の正当性をより効果的に発信するために、歴史的な経緯や文献・史料の収集も含め、調査研究を強化する体制整備が望まれる。

関係国は、自国の研究所・大学・財団、NPOに至るまで総動員して、領土に関するキャンペーンを行っている。また、領土をめぐる歴史的な議論を通じて、自国の立場を強化しようとしている。これに対する日本政府の反論は、必ずしも十分になされてきたとは言い難い。その理由としては、領有権に関する歴史的な経緯や文献・史料の収集に関する日本の調査研究体制の足腰の弱さがあげられる。領土・主権に関して、研究機関や資料センター、図書館のアーカイブ（資料書庫）などを活用して文献・史料を発掘し、英訳したうえで発信していくことが重要である。

関係国では、国の公文書の閲覧を意図的に拒否して情報を閉じている例もある。日本ではこれとは逆にオープンな状況を継続していることを広く内外に示し、関係国と価値観や制度に差があることを示すべきである。

8. 発信においては、写真／映像等を用いて、視覚に訴える手法を効果的に利用すべきであり、視覚に訴える地図等は日本の主張に即したものとなるよう働きかけを強化すべきである。

発信においては、百の説明より、一つの写真／映像が強力な影響を与えることがある。日本の正当性を明確にするような写真／映像を有効に利用すべきである。2010年の中国漁船衝突事件では、どちらに非があるかについて、流出した映像が決定的な証拠となった。いざという時に日本の正当性を示せるように、ビジュアルな証拠を出せる体制を政府としてよく検討して整える必要がある。

また、地道な努力であるが、地図の表記や、インターネット空間での領土に関する標記について、日本の主張に即したものとなるよう、継続的に働きかけを行うべきである。日本国内の地図、パンフレット、天気予報等において、日本の主張が反映されるよう、努力すべきである。

尖閣諸島をめぐる内外発信について

9. 尖閣諸島をめぐる内外発信においては、中国の物理的な力の行使による現状変更は許されないという点を強調すべきである。その際、日中関係を戦略的互惠関係で発展させるとの外交上の目標と十分整合性を考慮すべきである。

尖閣諸島について、日本は有効な支配を継続する現状維持の立場をとっており、ことさら騒ぎ立てる立場にはない。しかし、中国が尖閣諸島について、物理的手段で日本の領土・主権を脅かす危機的状況にあつては、もはや静観は選択肢になりえず、これを阻止するための対外発信が死活的に重要になりつつある。

尖閣諸島に関する対外発信では、①日本の領土・主権をめぐる状況を中国に変更させない、②日中関係の大局を損なうことなく日中関係を改善する、という二つの外交上の目標を同時に満たすよう、慎重に内外発信を考えていく必要がある。

また、中国が物理的な力の行使による現状変更を企図するかのような行動を繰り返していることは、海外ではほとんど知られていない。それは、尖閣諸島周辺の日本領海・接続水域において、中国が船舶や航空機を派遣し現状変更を企図するかのような行動を繰り返している実態、および、日本政府がこれを排除してきた事実等を知らしめる英文の資料が容易に入手できないためである。わかりやすい英文の資料を作成し、対外的に発信すべきである

10. 尖閣諸島について、中国が 1971 年になって初めて領有権を主張してきた事実を対外的にアピールすることが有効である。また、正しい事実関係について中国語で発信することも重要である。

中国は、日本の尖閣諸島の沖縄県編入以来 76 年の長きにわたって日本の領有に異議を唱えてきておらず、1971 年になって初めて領有権を主張し始めている。そのような中国の領有権の主張は国際法上根拠のない独自の主張であり、まともに取り合うべき問題でないということをアピールすることが重要である。すなわち解決すべき領有権の問題は存在しない。したがって、対外的には中国は 1971 年まで領有権を一切主張しなかったという事実を伝えることが有効である。同時に、かかる事実の紹介が緊張を高めているわけではない、という点が第三

国に伝わるよう、工夫をする必要がある。

民主主義国家である日本は、言論の自由が確保されていることから、「ワン・ボイス」による対外発信が難しいが、淡々と冷静に事実を発信することが重要である。また、中国の公式な立場や主張の間違っている点について、中国語で引用可能な情報をインターネット上に提供することが重要である。事実を伝える地道な努力は、必ず一定の効果を生む。

竹島問題に関する内外発信について

11. 竹島問題では、日韓関係の大局的観点に留意しつつ、長期にわたって日本の立場を適切に発信していく必要がある。そのためには、竹島問題に関する国内世論の啓発が極めて重要である。

竹島問題は、韓国内でナショナリズムのシンボルとなっており、日本は今後相当長きにわたって、必要な抗議を継続していかざるを得ないことが予見される。日韓関係の大局的観点に留意しつつ、長期的に竹島問題に関する発信を行うために、日本の国内世論への適切な啓発が不可欠である。

竹島問題については、島根県においては理解の深まりが見られ、全国的にも認知度を一層高めていく必要がある。国内発信を強化して、領土問題に関する国民の総意を形成していくことが重要である。国内における認知度を押し量る上でも、世論調査などの手段を用いて、国民の認識の現状をつかんだうえで、教育現場との連携を図り、国内啓発を行っていくことが必要である。

12. 竹島問題に関しては、1950年代に韓国が力によって竹島を奪取し、不法な占拠を継続しているのに対し、日本政府がこの問題に関して国際司法裁判所付託を含む平和的方法により国際法に則って解決を追求してきた点を対比的に発信すべきである。

国際社会に認められ従来より日本が領有してきた竹島について、韓国は1952年に一方的に公海上に「李承晩ライン」を引いて、竹島を同ラインの内側に取り込んだ。そのうえで、1954年に沿岸警備隊を竹島に派遣・駐留させ、同島を力により奪取した。韓国による力による奪取の過程では、日本漁船の拿捕と大量の日本漁民の拘束、海上保安庁巡視船を含む日本船舶への銃撃等の物理的な力の行使が用いられた。1954年以降の韓国による行動は、国際法上何ら根拠の

ない不法な占拠である。この韓国の行為に対して、日本は正義に反する力による解決という道は決して選ばず、粘り強く平和的手段でその非を訴え続けているという対照的な主張を行うことが、第三国からの支持を獲得する上で有効である。

また、日本側は竹島の領有権を国際法に則って主張し、国際司法裁判所で、公正透明な形で決着をつけようと繰り返し主張しているが、韓国はこれを拒否し、拒否する論拠さえ示そうとしない。なぜ韓国が国際司法裁判所への付託を拒否し、その説明さえ拒否するのかという点について、国際社会における疑問を喚起すべきである。

参考

領土・主権をめぐる内外発信に関する有識者懇談会 メンバー

(座長以下、五十音順)

- (座長) 西原正 平和・安全保障研究所理事長
- 阿川尚之 慶応義塾大学教授
- 伊奈久喜 日本経済新聞社特別編集委員
- 大澤淳 世界平和研究所主任研究員
- 小寺彰 東京大学教授
- 下條正男 拓殖大学教授
- 高井晉 海洋政策研究財団島嶼資料センター長
- 中野徹也 関西大学教授
- 松田康博 東京大学教授
- 宮家邦彦 立命館大学客員教授

「領土・主権をめぐる内外発信に関する有識者懇談会」 開催状況

第1回会合（平成25年4月23日）

- 領土・主権をめぐる内外発信について

第2回会合（平成25年5月13日）

- 尖閣諸島をめぐる内外発信（内容）について

第3回会合（平成25年5月28日）

- 竹島問題に関する内外発信（内容）について

第4回会合（平成25年6月10日）

- 領土・主権をめぐる内外発信のあり方、手段について

第5回会合（平成25年6月25日）

- 報告書のとりまとめについて