領土・主権をめぐる内外発信に関する

有識者懇談会 提言

内外環境の変化を踏まえた
発信強化の実践のために

令和元年 7 月 29 日

領土・主権をめぐる内外発信に関する

有識者懇談会

目 次

I	提言	3
II	本有識者懇談会における検討	
1	背景・経緯	7
2	今次懇談会の開催の必要性和趣旨	9
3	各施策領域に対する検討	
	(1) 対外発信	10
	(2) 国内啓発	13
	(3) 領土・主権展示館	16
	(4) 資料調査	20
4	各施策領域を一体的に推進していくための方策	24
	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	25
	開催状況	26

I 提言

1 領土・主権をめぐる内外発信に関する取組の経緯と課題

平成24年12月に領土問題担当大臣が新たに置かれ、それまで政府横断的な取組がなされてきた北方領土に加え、竹島及び尖閣諸島に関しても、政府を挙げて領土・主権をめぐる内外発信の強化のための取組が進められてきた。平成25年7月及び平成27年6月には、こうした取組に関して有識者懇談会による報告書及び提言が領土問題担当大臣に提出された。そこで示された施策の方向性を踏まえ、政府において、対外発信、国内啓発及び資料調査に関する取組が進められ、平成30年1月には内外発信の拠点となる領土・主権展示館が開館された。この展示館については、今年度、拡張移転される予定である。このほか、政府においては、ロシア、中国及び韓国に対する抗議に加えて、学習指導要領の改訂、島根県や石垣市の行事への政府代表の参加等の様々な取り組みが行われてきたところである。

他方で、北方領土及び竹島の不法占拠は現在も継続し、最近でも、ロシアや韓国による軍事演習等の事態が発生した。また、尖閣諸島については、中国公船による尖閣諸島周辺の領海への接近や侵入が繰り返されるなど、我が国の領土・主権が侵され又は脅かされる状況に変化は見られない。

2 有識者懇談会の開催

上記の認識を踏まえ、宮腰光寛領土問題担当大臣の下に本有識者懇談会が開催され、令和元年5月から7月にかけて会合を重ね、領土・主権に関する内外発信について議論を行った。そこでは、主に政府の取組について精査し、今後の施策の方向性について検討した。

3 提言

本有識者懇談会は、これまでの上記の取組は一定の成果を挙げてきたと評価できる一方、情報発信の質量ともに更なる抜本的な向上と拡大を図る必要があるとの結論に至り、そのための方策として、以下のとおり提言することとした。

(1) 総論

① 関係機関の連携・協力と一体的運用

政府は、政府関係機関をはじめ地方自治体、関係研究機関等との意思疎通及び連携・協力を緊密にし、領土・主権をめぐる内外発信に関する施策の効果を高め、より一体的な運用を可能とすべきである。

② 国内関心の重要性

政府は、内外発信の質の向上のために、国内関心を高めることを特に重視すべきである。これにより、研究者の発信機会の増加、研究の活性化と質の向上、研究者の増加という好循環をより効果的に実現すべきである。

③ 中国及び韓国の主張や発信方法の分析

政府は、中国及び韓国の主張や発信方法を分析し、より効果的な情報発信や発信手段を検討すべきである。

(2) 対外発信

④ 第三国の有識者との戦略的コミュニケーションと関係構築

政府は、第三国の有識者（発信対象）に対する日本の主張の発信については、一方的な宣伝ではなく、発信対象とのやり取りを通じて認識の共有を図る戦略的コミュニケーションを実践すべきである。そのため、外国の有識者との連携・協力関係を早急に築き、より効果的な手段や様式を工夫して発信事業を実施すべきである。

⑤ 第三国の有識者に対する英語発信の強化

政府は、第三国の有識者が日本の主張に対する理解を深め、さらに発信することが容易になるよう、領有根拠となる資料の英語発信を強化すべきである。

⑥ 竹島及び尖閣諸島の違いを踏まえた対応と中韓に対する反論の必要性

政府は、竹島と尖閣諸島とでは、領土問題の存否のみならず、対処すべき問題の性格や周辺状況、諸外国における関心が大きく異なることを踏まえ、効果的な対外発信手法を採るべきである。また、我が国の主張の説得力を高めるために、中国及び韓国の主張に対するより効果的な反論を行うべきである。

(3) 国内啓発

⑦ 教員に対する研修、教材提供等の支援

政府は、学習指導要領の改訂により初等中等教育における領土教育の枠組が一層充実されるのに合わせて、教員に対する研修や教材提供等の支援を充実させるべきである。また、大学においても、教員が領土・主権に関する研究資料を入手できるよう支援すべきである。

⑧ 領土教育における授業の在り方

領土についての指導では、日本の主張の押し付けと受け取られたり、あるいは、中国及び韓国に対する嫌悪感だけを生んだりするようなことにならないよ

う配慮すべきである。そのために、児童生徒が日本が主張している立場を正しく理解した上で、日本と相手国の主張を比較して、双方の相違点につき、歴史、国際法等の観点から広い視野を持って考えることができるような指導が期待される。

⑨ 20代、30代の啓発強化の重要性

政府は、領土・主権に関する関心が相対的に低い20代、30代に対して、この世代に重点を置いた啓発を強化すべきである

(4) 領土・主権展示館

⑩ ハブ機能及びアーカイブ機能の付加

政府は、展示館には、展示機能だけではなく、全国的な関係機関の連携を促進するハブ機能、また、資料閲覧の便を向上させるアーカイブ機能を持たせるべきである。

⑪ ウェブサイトとの統合的運用

政府は、展示館においては、内外発信の拠点として展示を多言語化するとともに、ウェブサイトを通じて、より高いレベルの情報に誘導し、バーチャルとリアルの相乗効果が最大限発揮されるよう統合的に運用すべきである。

⑫ 最新技術の活用、展示替え等を通じた魅力の恒常的提供

政府は、展示内容を、最新技術を活用し、魅力ある体験を提供できるようなものにするとともに、定期的に展示替え等を行い、恒常的に魅力を失わないよう工夫すべきである。また、そのための体制を整備すべきである。

(5) 資料調査

⑬ 収集資料の一般向け、教育向け、研究者向け活用

政府委託事業において収集した資料は、展示館やウェブを通じ、一般向け、教育向け、研究者向けに、解説を付してよりわかりやすい形で提供できるようにすべきである。

⑭ 中韓主張の分析の必要性と資料収集対象の明確化、資料原本の保存・管理、調査研究の推進

これまで一定の成果を挙げてきた政府委託事業については、中国及び韓国の主張及びその根拠を分析しつつ、我が国の領有主張の構築や発信にとって効果の高いものに収集対象を明確化すべきである。また、写しを収集した資料の原本について、保存・管理にも配慮すべきである。さらに、政府は、研究者の育

成をはじめ、国内の調査研究が中長期的に強化されるよう適切に推進策を講じるべきである。

(6) フォローアップ

⑮ 本提言の施策への反映及び効果に関する第三者評価

政府は、本提言の内容が、どの程度実際の施策に反映され、効果を挙げているかを本有識者懇談会のような第三者に評価させ、その結果を踏まえて新たな施策を実施できるようにすべきである。

II 本有識者懇談会における検討

1 背景・経緯

(1) 領土問題担当大臣と領土・主権対策企画調整室（領土室）の設置

政府は、領土・主権に関する国民世論の啓発等に関し、北方領土問題については長年にわたり内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策担当）を置いて取り組んできたところであるが、竹島及び尖閣諸島についても、内外発信に係る企画及び立案並びに総合調整機能を担わせるため、平成 24 年 12 月に領土問題担当大臣を新たに置き、平成 25 年 2 月には内閣官房領土・主権対策企画調整室（以下「領土室」という。）を設置した。

(2) 有識者懇談会の開催と報告書及び提言の提出

領土室設置からまもなく、領土問題担当大臣の下で「領土・主権をめぐる内外発信に関する有識者懇談会」（以下「懇談会」という。）が開催され、懇談会は、平成 25 年 7 月に報告書を、また平成 27 年 6 月には同報告書の実施状況と一層の施策の必要性についてまとめた提言を、同担当大臣に提出し公表した。

平成 25 年の報告書では、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への強い期待が示され、その方策として、竹島及び尖閣諸島に対する我が国の立場について内外発信を強化するための施策の考え方やアイデア等がまとめられている。特に、対外発信の方に重点が置かれ、（中国・韓国以外の）第三国に対する英語発信の強化の必要性を指摘し、的確な内容を効果的な手段により発信する必要があるとしつつ、竹島及び尖閣諸島それぞれについて発信すべきメッセージ・ラインを具体的に示しながら、とるべき施策の方向性や、効果的と考えられる発信方法を提案している。

また、平成 27 年の提言では、対外発信について平成 25 年の提言を補足し、政府以外の専門家などによる重層的発信を強化するための方途を提案するとともに、国内啓発及び資料調査について記述を充実させ、世論調査の実施、学校教育との連携強化、教材の開発、島根県等の先進事例の全国普及、歴史的資料の調査・保全、研究人材の育成などの重要性を指摘している。

(3) 領土・主権をめぐる問題に関する各種施策の実施

これらの報告書及び提言の内容を踏まえ、これまで、政府、地方自治体、関係機関等において、概ね以下の取組が進められてきている。

- ① 政府部内において、関係府省庁で緊密な連携・協力関係を築き、領土・主権をめぐる内外発信を強化するため、平成 25 年 11 月、領土問題担当大臣の下に、領土・主権をめぐる内外発信に係る諸課題に関する総合調整を行う「総合

調整会議」を設置した。同会議は、領土問題担当大臣及び領土室に加え、内閣官房（内閣広報室、国際広報室）、内閣府（政府広報室、北方対策本部）、外務省、文部科学省、国土交通省、海上保安庁、防衛省の幹部が一堂に会し、領土・主権をめぐる関係国の動きや各省庁の取組に関する情報共有及び総合調整を行う場として活用されてきている。

こうした連携を踏まえ、関係省庁間において、国境近辺における各種取締や関係国に対する抗議等に関する日常的な情報共有、学習指導要領の改訂等を通じた領土教育の推進、外国語地名の統一等の様々な取組を進めてきた。

- ② 地方自治体を含む全国的な取組を推進する観点からは、北方領土問題については、従前から、内閣府北方対策本部が関係団体や各都道府県等を含めた体制を整備した上で返還運動が推進されてきたのに対し、全国的には組織化されてこなかった竹島問題及び尖閣諸島の取組について、地元自治体主催行事への政府代表の出席や、各種イベントでの出張パネル展示等を通じて連携・協力の強化に努めてきた。

また、学術研究の領域においても、外務省所管の（公財）日本国際問題研究所（以下「日本国際問題研究所」という。）において、領土・歴史センターが平成 29 年に開設され、専門家レベルでの情報発信や研究促進を図る体制が強化された。

- ③ 上記の政府部内及び関係機関との連携を踏まえ、領土室においては、関係省庁単独では実施しにくい取組につき、関係部局と連携しつつ、対外発信及び国内啓発、さらに、発信の基礎となる資料調査について各種施策を展開してきた（詳細は「3 各施策領域に対する検討」のとおり。）。

また、平成 30 年には、抜本的な内外発信拠点の整備を図るための一歩として、東京に領土・主権展示館が開館された。同展示館は、令和元年度中に移転し、大幅に規模を拡張する予定である。

2 今次懇談会の開催の必要性和趣旨

領土室が設置されて6年余となり、上述のような取組を精力的に進めてきたものの、振り返って、我が国をとりまく状況を見れば、領土・主権をめぐる問題の解決に近づいているとは言えない。例えば、最近の例をみても、北方領土におけるロシアによる軍事演習の実施や開発計画の発表、韓国国会議員による竹島上陸や、韓国軍の軍事演習、我が国の排他的経済水域における外国海洋調査船による同意を得ていない等の調査活動、中国公船による尖閣諸島周辺において繰り返される領海侵入といった到底看過できない動きがみられ、領土・主権をめぐる情勢は、むしろ、厳しさを増している。

こうした中、領土・主権をめぐる内外発信に関する取組を強化し、より効果的な発信ができるよう質を高めていくことが喫緊の課題と言える。これまで、領土室の設置により、様々な取組を実施する枠組は一応整えられてきたが、その効果を飛躍的に高めていくためには、様々な取組を組み合わせて効果をできるだけ高めていく必要があると考えられる。特に、外国に向けて効果の高い情報発信を実現するためには、領土・主権に関わる政府や地方自治体、研究機関等の関係者間の意思疎通をこれまで以上に活発にし、取組の一体性を高めるとともに、国内における関心を高め、研究者の層を厚くし、研究の質・量を高め、より良質な内容を重層的に発信していく循環を作る必要があり、対外発信と国内啓発を結びつけて考えることが重要である。

こうした問題意識を踏まえ、宮腰光寛領土問題担当大臣の下で、大きく次の三つの目的のために懇談会が開催されることとなった。

[三つの目的]

- ・ これまでの、展示館の開館を含む啓発・発信事業の実績を評価すること。
- ・ 近隣国の動きをはじめ国際情勢が厳しさを増すとともに国内では新学習指導要領において領土・主権に関する記載が充実される等、内外環境の大きな変化を踏まえ、施策の新たな方向性について検討すること。
- ・ 特に展示館の拡張移転（令和元年度中）を控え、展示館を活用した啓発・発信の在り方を検討すること。

上記の目的に応えるため、今次懇談会においては、主に、領土室が実施してきた（1）対外発信、（2）国内啓発、（3）領土・主権展示館、（4）資料調査の四つの施策領域について、それぞれ、既存の取組を振り返りながら現状を分析し、今後の取組の方向性について検討するとともに、領土・主権をめぐる内外発信の一体的な推進方策についても議論した。

3 各施策領域に対する検討

(1) 対外発信

ア これまでの取組

これまで、領土・主権に関する外国向けの情報発信を強化するため、領土室は、内閣府政府広報室事業を活用し、欧米アジアの第三国の専門家向けに英語発信を強化することを主眼として、外国におけるセミナー等の発信事業の開催と日本語論文の英訳のウェブサイトへの掲載を行ってきた。

外国における発信事業としては、米国において、日本から有識者を大学院などに派遣し、院生向けのワークショップや教授等専門家向けのパネルディスカッションや研究会等を開催するとともに、欧州やアジアにおいて、内外研究機関の共催によるセミナーを実施してきた。いずれも、一方的な情報発信ではなく、諸外国の有識者の声を聴きながら、双方向の対話を通じて共通認識の浸透を図るアプローチをとっている。

また、日本の領有主張の証拠となる資料や学術的論拠などの外国語による発信不足を補うため、適当と考えられる日本語論文を英訳しウェブに掲載してきた。

イ 現状分析

これらの対外発信事業を継続的に実施することにより、外国人専門家等とのネットワーク構築や事業ノウハウの蓄積など一定の成果が得られてはきたものの、我が国の領有認識が広く外国に普及・浸透してきたとまではいい難い状況にある。

尖閣諸島については、国際情勢の観点から、対中脅威認識に合わせて同諸島に対する関心も高く、我が国の立場を比較的説明しやすい状況にある。これに対し、竹島については、単なる二国間の領土問題と見られ、概して国際的に関心を惹くことが難しいため、我が国の立場を説明しやすい状況にはないと言わざるを得ない。

また、日本語論文の英訳については、もともと英訳すべき既存の日本語論文の数が限られることから概ね完了しつつあるが、英語での情報発信が十分とはいえない状況にある。

ウ 今後の施策の方向性に関する指摘事項

a. 効果の高い発信事業のための工夫

- ① 諸外国において、中国、韓国と同じ方法でプロパガンダを一方的に発信しても逆効果になる。日本は、発信相手の関心や見方を把握しながら、広く関係分野の多様な研究者を含め重層的に、双方向で戦略的にコミュニケーション

ン（意思疎通）を図るという考え方で発信強化すべきである。

- ② 外国において効果的な発信事業を実施するには、時間をかけて現地の関心や認識の度合を把握し、工夫した内容とすることが必要。一般に、他国の領土の領有主張に対する関心は低いため、日本の領有主張に対する諸外国の関心や理解を高めるには、規模が大きいシンポジウムを実施するよりも、人数を絞って時間をかけて議論の方が効果的な場合もある。
- ③ 海外の関係者からより深い協力を得るためには、単発ではなく継続的に関わりを保っていくことが重要である。

b. 中・韓の主張に対する反論及び対応

- ④ 諸外国において、日本は、国際社会に広く理解を得られる内容、手段で主張していることを強調すべきである。また、単に自国の主張だけではなく、中国、韓国の主張に対し、有効でわかりやすい反論、あるいはより高次の、広い視点から主張を行うことも必要である。
- ⑤ 中国、韓国に対する発信強化を図ることが必要である。特に、中国、韓国の研究者等に対し日本側の主張を示すことによって、両国国民の間で多様な見方が生まれ、議論を通じて、明らかに根拠のない主張が行われなくなることが期待される。

c. 論文等の英語発信

- ⑥ 日本人研究者の対外発信強化については、既存の出版物に頼るだけでは限界があり、新規に外国向けに執筆することも必要である。また、国際司法裁判所への付託を韓国側に提案している竹島問題については、日本の領有主張、歴史的経緯、法的根拠等を整理し、とりまとめてはどうか。

d. 竹島と尖閣諸島の状況の違いを踏まえた対応の必要性

- ⑦ 竹島と尖閣諸島では、対処すべき問題の性格や周辺状況、諸外国における関心が大きく異なるため、その特質を踏まえ、戦略的に情報発信していくべきである。

e. 国内関心向上の重要性

- ⑧ 海外と国内への発信は相互に関連しており、日本の領有主張について海外に発信される情報の量と質を高めるには、国際法や国際関係、歴史等の関連分野における国内研究者の層が厚くなり、研究が発展する必要がある。このためには、国内の関心が高まり、研究者の活躍の場が増える必要がある。
- ⑨ 日本の領有主張を海外に発信することの重要性について、国内の関心を惹

き、理解を促進するためにも、領土が脅かされることによって失われる損失、つまり、排他的経済水域の面積、水産資源や鉱物資源等が失われる点を取り上げてはどうか。ただし、領土の保全は、経済的な利益を追求するために行うものではなく、領土は当然に守る必要があるという主権の問題であることを踏まえる必要がある。

(2) 国内啓発

ア これまでの取組

国内における発信強化のため、領土室は、学校教育との連携を重視し、全国の社会科教師の領土・主権に関する知識の普及と理解の増進をねらいとした研修会を実施するとともに、一般向けには、パネル展示やポスターの掲示を通じて啓発に取り組んできた。

学校教育との連携による主要な取組としては、文部科学省における学習指導要領等への領土・主権に関する記述の充実に合わせて、領土室において、全国都道府県や主要都市の教育委員会の社会科担当指導主事を対象とした教員等セミナーを開催してきた。また、島根県等の初等中等教育における先進事例の紹介等も行ってきた。

一般向けには、これまで、自衛隊や海上保安庁の公開イベントの際のパネル展示、駅や電車等の交通機関への啓発ポスターの掲示等の取組を行ってきた。さらに、平成30年1月の展示館開設により、発信強化を図ってきたところである。

イ 現状分析

新学習指導要領では、領土・主権に関する記述内容が充実し、来年度以降、新要領に基づく検定を受けた教科書が、小学校から中学、高校へと順次使用されていくことになる。これに伴い、教育の現場において、領土・主権に関して充実した指導が行われるようにするには、現場の教員に対する研修のほか、カリキュラム全体の中で十分な領土に関する教育の時間が確保され、また、教科書だけではなく、副教材も充実させていく必要がある。

また、内閣府が実施している世論調査等からも、国民の領土・主権に対する関心は総じて高く、日本の領有根拠について、通り一遍のことだけではなく、テレビ番組等を通じ、より深い中身のある情報の提供が求められていることが理解される。

ウ 施策の方向性に関する指摘事項

a. 領土教育における授業の在り方

- ① 実際の授業において、我が国の領有根拠だけ説明すると、押し付けと受け取られたり、相手国に対する嫌悪感を生んだりするおそれがあり、対立する韓国や中国の主張も併せて説明することも考えられる。そのような場面で、教師が、児童生徒に対して我が国の立場の正確な理解を促すよう、補助資料・教材を入手できるようにしたり、対立主張を単に両論併記するだけでなく、双方の主張の違いについて根拠を対比し、歴史や国際法といった観点から広

い視野で考えられるようにしたりすることも重要である。

b. 教員研修の必要性

- ② 領土・主権について指導を行う上で、国際法や国際関係に関する理解が必要であるが、社会科教師の理解度の向上は喫緊の課題である。このため、領土室が行っている教員等セミナーのような取組の拡充が必要である。

c. 新学習指導要領等の新たな環境における領土教育の留意事項

- ③ 新学習指導要領において領土に関する記載が充実されたところであり、今後、教科書が適切に改訂されることを通じ、領土に関する教育がより一層実践されることが重要である
- ④ 従来から、歴史の授業においては、時代的に順番が最後になる近現代史が手薄になる傾向があると言われている。新学習指導要領で高校に必履修科目として新設された歴史総合では近現代の歴史を扱うこととなっており、その中で領土についても学習指導要領に基づいた十分な指導が行われるようにすべきである。
- ⑤ 新学習指導要領においては、「主体的・対話的で深い学び」の視点からの授業改善が示され、領土教育についても、これに対応した授業改善が求められる。なお、島根県竹島問題研究会では、こうした授業改善に資する指導案の作成に取り組んでいるところである
- ⑥ 現在、授業者は様々な教育課題に対応しており、そのような中で、領土に関する教育の適切な実施を確保していくことが大きな課題である。

d. 一般・高等教育

- ⑦ 領土をめぐる国家間の対立は戦争の原因になるとか、今や国境にこだわる時代ではないといった意見もある。領土主張を行うにあたり、外交政策の一連のパッケージの中で、国際社会において普遍的に適切に主張できるようにするための説明の仕方を考えるべきである。
- ⑧ 大学レベルでも、領土教育は必要である。学部及び学科の構成、また学問（大学）の自由もあるので限界はあるが、領土に関する研究資料や啓発の材料を提供することはできるのではないか。
- ⑨ 大学における教職課程において、領土教育についての指導が行われているか、実態調査を行うことはできないか。

e. 韓国の動向

- ⑩ 韓国では、竹島教育が低学年から始まり、指導時間が長く教材も充実して

いることも踏まえ、教材や研修の充実等を通じて、新学習指導要領等に基づく竹島に関する教育を一層進めていく必要がある。

(3) 領土・主権展示館

ア これまでの取組

前節で触れた内外発信の各種施策に加え、平成30年1月、領土室は東京日比谷に展示館を開設し、内外発信の拠点整備に取り組んできた。既に1年半ほどの運営を通じ、常設展示のほか、企画展や講演会等を実施し、これまでに約1万人の来館者があり、関連施設との協力関係も構築しながら運営ノウハウを蓄積してきた。

しかしながら、広さが約100平米と狭く、地下にあり地上には建物の制約から看板も出せないため、発信拠点としては貧弱といわざるを得ない。このため、本年5月、宮腰領土問題担当大臣は、東京虎ノ門に所在するビルの地上1階に約700平米（中2階を含む。）のスペースを確保し、拡張移転する旨発表した。これにより、展示スペースや場所のわかりにくさなどのハード面の課題については大きく改善されることが見込まれる。

イ 現状分析

現在の展示館については、上述の拡張移転によって改善が期待されるハード面の課題を除けば、北方領土に関する展示がない、中国や韓国の主張に対する反論に関する展示が少ない、ウェブや書籍では見ることのできない模型やジオラマなど体感的な展示を見たいなど展示内容の充実を求める要望が多く寄せられている。新展示館においては、拡張した展示スペースにおいて、こうした要望に応えられる展示内容を提供していくことが期待される。

現在の展示館の来館者を分析すると、中高年男性に偏り、女性や若年層が少ない状況にある。現在の展示館に対しては、土日や夜間等の開館時間に関する要望も多く、新展示館においては、開館時間の設定のほか、講演会や企画展等のイベントの充実、また、教育機関との連携により修学旅行の訪問先としたり社会科の学習に関する見学先としたり、国会見学との連動を図ることも期待される。

さらに、展示館と相乗効果が期待されるウェブサイトを通じた情報発信については、現在、「デジタル展示館」サイトが領土室ホームページ内に置かれているが、基本的に展示館と同じ内容が発信されているにすぎない。新展示館においては、展示館とウェブサイトを一体的に捉え、それぞれの特徴を生かした展示内容にするとともに、展示館で興味をもった展示物について、ウェブサイトを通じて、さらに深く内容を掘り下げた情報を発信するといった相乗効果をもたらすウェブの活用が期待される。

ウ 施策の方向性に関する指摘事項

a. 北方領土

- ① 新展示館において、北方領土に関する展示は不可欠である。展示がないと、来訪者に北方領土問題を重視していないと誤解されたり、対外的に間違ったメッセージを送ることになるおそれがある。新展示館においては、従来の日本の主張と立場をしっかりと発信すべきである。

b. 展示館が持つべき機能

- ② 多くの来館者が来るような魅力的なコンテンツが必要である。そのために、新展示館には
 - ア) 先ずはいろいろな資料等にアクセスできるハブ機能が必要。
 - イ) また、デジタル・IT 技術、特に VR（バーチャル・リアリティ、仮想現実）技術を用いて、例えば尖閣諸島であれば、戦前の船溜まりや鰹節工場を VR で目の前に映し出し、生活を体験できるといった展示も重要。
 - ウ) さらに、一般の来訪者のみならず、研究者、ジャーナリスト、特に東京在住の海外の研究者やジャーナリストが、英語で資料を見て認識を深めることができる資料室としての機能も必要。

c. 魅力ある展示の考え方・アイデア

- ③ 現展示館にはない、五感で体験できるような展示があるべきである。「今」、すなわち領有権の問題だけでなく、「昔」、つまりこれまで日本人がどれだけ関係してきたかを、産業や自然、天然記念物等も含めて紹介することで、島に対する関心が惹起されるのではないか。
- ④ 例えば、尖閣諸島に関する展示のアイデアとして、中国の冊封使が福州から琉球まで、琉球の船乗り案内され、尖閣諸島を目印にしながら航行する様子をアニメや VR で再現してはどうか。
- ⑤ 尖閣諸島の編入経緯については、その背景として、琉球には明治時代に沖縄県となるまで王朝があったことと合わせて理解しないとわかりにくいので、琉球の歴史を子供たちにもわかるように展示してはどうか。

d. 展示内容の魅力を維持・確保するための方途

- ⑥ 展示館は、来てよかったと印象に残る展示にする必要がある。展示内容は定期的に変え、専門家の助言を受け、アートディレクターを置いて、しっかりとした展示コンセプトの下で魅力ある展示を作り、運営していくことが重要である。また、研究者や外国人が来ても説明できる人が展示館に常駐することが望ましい。

⑦ 新展示館の広さには限りがあることから、固定化されたものを見せるよりも、見せるものを変えていくべきだが、パネルを定期的に変えていくのはコストがかかるので、画面にしておいて、見せる内容を容易に変えられるようにした方が良いのではないか。

⑧ 新展示館について、小学生や中学生にアンケート等で何が見たいかを尋ねることで、大人には思いもつかないアイデアが出るかもしれない。また、小学生や中学生のためには、一方的な説明に終始せずに、随所で問題を出したりワークシートを配布したりするなどの工夫も考えられる。

e. 関連施設との連携

⑨ 外交史料館をはじめ、関連施設との連携を進めるべきである。例えば、パンフレットの配布やホームページの相互リンク等はすぐ可能である。

f. ホームページとの連動・アーカイブ機能

⑩ 展示スペースが限られているので、展示館と連携してホームページを通じた情報発信を充実させることは当然である。ハブ機能のみならず、アーカイブ機能、例えば地元紙や色々なニュース記録などが入手できるとか、関係機関とも連携しつつ、様々な映像や資料を提供すべきである。ただし、ホームページ上の映像や資料を充実させれば、サイバー攻撃等のリスクも高まるので、アクセスした人を含め被害を受けることのないよう、セキュリティについて十分な配慮が必要である。

g. 訴求対象及び地方巡回

⑪ 現展示館の来館者数や年齢構成等が大幅に偏っているように感じる。展示館に来ない年齢層の人や女性に如何に領土・主権問題について関心を持ってもらうかが重要。20代、30代は領土・主権に関する関心が相対的に低く、これらの世代に対する働きかけは特に重要である。また、全国の博物館・美術館・図書館の企画展で出張展示をしてはどうか。出張展示のパッケージを作り、月ごとに全国展開をするなど、こちらから見せに行くことで、幅広い方々に新たに関心を持ってもらうことができる。他方、新展示館は関心のある人が深く学ぶ場とすればよいのではないか。

h. 展示の多言語化

⑫ 展示館の説明が多言語で書かれていれば外国人来訪者も期待できるので、ウェブだけでなく展示スペースの多言語性も留意すべきである。まずは英語が必須。その上で、相手国の言語であるロシア語、中国語、韓国語についても対応する必要がある。

i. 韓国の事例

- ⑬ 韓国においては、国内全土に「独島体験館」等を展開し、また、軍艦を「独島」などと命名するなど国内啓発に取り組んでいる点に留意すべきである。

j. 島根県の取組

- ⑭ 島根県竹島資料室は、研究者と連携する体制をとっているが、竹島研究に役立てたいという市民の善意により集まってくる資料も多い。また、最近の取組として、韓国の領有主張の根拠の誤りを指摘したり、国際法の観点から竹島問題を説明した小冊子を刊行したり、啓発資料の点字版と文字拡大版を発刊するとともに、出張啓発展も行っており効果が出ている。また、各種行事の案内は、公共施設だけでなくコンビニ等にも資料配布を依頼している。

(4) 資料調査

ア これまでの取組

領土室においては、平成 26 年度から、竹島及び尖閣諸島に対する日本の領有権の証拠となる資料や補強に役立つ資料の調査研究を事業委託し、専門家による委員会を設置した上で、助言を得ながら資料収集作業を中心に調査活動（以下「領土室委託資料調査」という。）を進めてきた。既に多くの資料をデジタル画像として記録し、その主要な成果については、平成 26 年度から年度ごとに報告書にまとめるとともに、個々の資料をポータルサイトに掲載し、和英 2 言語のデータベースの形で紹介してきた。

これまでの領土室委託資料調査の成果としては、尖閣諸島に関し、1895 年の領土編入に関する閣議決定、また、竹島に関し、1905 年の島根県編入に関する閣議決定後から、それぞれ終戦までの期間（編入期）については、日本国民が尖閣諸島や竹島を活用してきた証拠の収集が進んできた。なお、特に尖閣諸島については戦時中に沖縄県では多くの資料が焼失しているため、個人コレクションの公的機関への寄贈をきっかけとして新たに貴重な資料が発見されるケースもある。

これまでの領土室委託資料調査の最大の成果の一つとして、尖閣諸島について、1895 年閣議決定までの 10 年余りの期間、すなわち、他国の支配の痕跡がないと慎重に確認した時期の資料が発見され、編入前の経緯に関する状況把握が進んできた点が挙げられる。例えば、1891 年には魚釣島が八重山警察の所轄に仮編入されたことを示す資料が発見された。

また、竹島に関しては、サンフランシスコ平和条約の米英等連合国による起草過程が以前よりも詳細に解明され、竹島が日本領であると判断した上で条文を起草したことを示す資料を現地の公文書館において収集した。なお、昨年度から、海外調査については、日本国際問題研究所と連携して実施している。

イ 現状分析

領土室委託資料調査は、資料収集において大きな成果をあげ、多くの貴重な資料をデジタル化し、利用しやすい形で入手してきた。他方、研究体制が脆弱であることもあり、収集はしたが整理・分析ができていないものが多数存在する状況にある。また、それ故に、十分な解説がつけられず、ウェブや展示館をはじめ広報資料として活用できず、さらには、政府の立場の説明ラインの充実化にも生かされてないのが現状である。

資料収集につき、時期によって収集の程度に差があり、特に重要性が高いと考えられる時期については引き続き注力する必要がある。また、相手国の主張に対する反論となる資料について、これまで、積極的に収集していないものの、収

集した資料の一部は報告書に掲載するなどしてきた。今後は、資料の収集と分析・発表を体系的、戦略的に実施していく必要がある。

ウ 施策の方向性に関する指摘事項

a. 資料収集から分析・活用へ

- ① 領土室委託資料調査は、竹島及び尖閣諸島ともに、限られた人員にもかかわらず、非常に多くの資料を収集することができたが、収集資料の整理・分類は後回しになってきた。今後、資料収集から資料の分析に力点を移し、収集した資料を展示館や学校教育、研究素材として広く活用できるよう整理すべきである。また、そのために、必要に応じ、資料調査委員会の任務の見直し、活動体制の整備を図るべきである。

b. 資料収集継続の必要性と対象明確化

- ② 資料の収集について、現在でも、新たに見つかる資料、存在が知られているが未入手の資料があり、既存の資料でも研究者が見直すと新たな発見があることも多い。領土室による組織的な活動を継続すべきである。資料収集を行うことによって研究も進展する。
- ③ 領土室委託資料調査は、竹島及び尖閣諸島に関する資料の散逸を防ぐという当初の目的については一定程度達成し、大きな成果を遂げた。一方、収集した資料は、資料が入手しやすい編入閣議決定後の時期が多くなる傾向や、地元の郷土史的な視点で集められる傾向が見られる。今後、資料の少ない時期や未収集で重要な資料を特定した上で、重点的に調査すべきである。

c. 資料調査の目的と活動の重点化

- ④ 領土室が推進すべき資料調査は、日本政府の領有主張にとって有益な資料を収集・分析することにあると考えられ、その目的に照らして意義のある資料の調査を優先すべきである。さらに、目的が、広報・啓発か、国際裁判や外交問題が生じた場合への対応準備かによって集める資料に差があり、後者の場合には非公開にする必要があるなど手法も異なり得るので、目的を明確化する必要がある。
- ⑤ 資料調査の重点を決めるに当たっては、我が国と中国や韓国との間で主張が異なる点を分析し、相手国の主張に対する的確な反論の根拠となる資料に重点を置いていくべきである。
- ⑥ 相手国の主張に対する反論は、一方的に自国の主張をするだけでは説得力がないので、有効な領有主張を展開する上で必要である。ただし、北方領土問題の例を見れば、日本側がロシア側の主張の細部に入り込んで論争を展開

しても決着はつかず、生産的ではないことが多い。このため、大局的なところから、第三国から見ても客観的に説得力がある主張が何かを考え、そのために必要な資料を調査すべきである。

d. 活動内容に対する提案

- ⑦ 外交交渉が進行中である北方領土は別にして、竹島については、「白書」ともいべき自国の見解をまとめた文書を用意しておくべきである。また、我が国固有の領土である尖閣諸島についても、同諸島をめぐって解決しなければならぬ領有権の問題は存在しないという基本的立場に基づき、日本の領有権を示す資料の収集・整理に引き続き尽力しつつ、自国の見解をまとめておくべきである。
- ⑧ 尖閣諸島の領土編入については、琉球と日中それぞれとの関係という大きな歴史の中で捉え、尖閣諸島については琉球人が最も利用してきたという時代背景が客観的にわかる資料を示していくべきである。このような資料には、関心を示す中国人研究者もいると考えられる。
- ⑨ 北方領土については、日ロ両国の外務省が共同で資料集を作成したことにより、両国で資料の理解が大きく前進した経緯がある。竹島及び尖閣諸島についても、相手国との共同ではなくとも、国内において、基本的な資料をまとめた資料集を作成し、参照しやすくすることにより研究促進を図ることができるのではないか。

e. 資料保全・保存

- ⑩ 重要な資料の原本に対する保存・保全について、重要資料の特定や所在確認を行い、保全する方法を検討すべきである。地震・津波対策や建物老朽化の面で不安があるものがないか確認する必要がある。また、個人所蔵のものについては、扱いが難しいところもあるが、場合によっては購入を含め、散逸しない方法を検討すべきである。

f. 領土・主権に関する調査研究の推進

- ⑪ 本来、調査研究活動は、研究者の自由な発想に基づいて行われるべきものであり、領土・主権の分野においても、学術振興を通じて、政府が必要とする成果が得られることが理想であるが、現状においては、研究者は少なく、政府が推進策を講じなければ十分な成果が得られない状況にある。その中で、政府は、実施主体の特性を踏まえながら、事業委託、助成等の推進策を適切に組み合わせ、研究者の育成をはじめ国内の調査研究に係る機能強化を中長期的に図るべきである。また、その際、北方領土、竹島及び尖閣諸島を関連付け総合的に捉える調査研究も推進すべきである。

- ⑫ 資料調査を今後進めていく上で、これまで以上に、県の郷土史編纂事業や日本国際問題研究所をはじめとする研究機関との連携を進めるべきである。

4 各施策領域を一体的に推進していくための方策

「3 各施策領域に対する検討」においては、(1) 対外発信、(2) 国内啓発、(3) 領土・主権展示館、(4) 資料調査の各施策領域について、現状分析と今後の取組の方向性について検討を行ったが、「2 今次懇談会の開催の必要性と趣旨」において記したとおり、(1)～(4)の各施策は密接に関連するとともに、領土・主権をめぐる問題を解決に導くためには、日本国政府、地方自治体、学術・教育界等が広く、現在に至るまでの経緯、日本の領有根拠、相手国の主張とそれに対する反論、法の秩序の下で平和的な解決を目指す基本姿勢等について、我が国の立場を正確に理解した上で、今後の各主体の活動を有機的に連携させ、関係者が一体となって推し進めていくことが不可欠である。

このため、政府は、領土問題担当大臣が主宰する総合調整会議の機動的な開催等を通じ、これまで以上に、関係府省庁がお互いの取組を把握し、必要な連携を深めるとともに、政府内に止まらず、地方自治体、学術・教育界等と広く連携し、相乗効果をもたらすような有効な推進方策を様々なレベルで実施していく必要がある。

領土問題担当大臣をはじめ各関係先におかれては、領土・主権をめぐる内外発信の取組を進める上で、本報告書を参考にしていきたい。また、本報告書の内容を踏まえた取組が着実に実現していくためには、フォローアップを適切に行っていくことが不可欠である。その際、第三者による事後チェック機能を活用することは極めて有効な手段である。

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
- 川島 真 東京大学大学院総合文化研究科教授
- 佐々木 茂 元 松徳学院高等学校教諭
- 下條 正男 拓殖大学国際学部教授
- 高井 晋 笹川平和財団海洋政策研究所島嶼資料センター特別研究員
- 塚本 孝 元 東海大学法学部教授
- 中谷 和弘 東京大学大学院法学政治学研究科教授
- 中野 徹也 関西大学法学部教授
- 兵頭 慎治 防衛省防衛研究所地域研究部長
- 平野 聡 東京大学大学院法学政治学研究科教授
- 細谷 雄一 慶應義塾大学法学部政治学科教授
- 益尾 知佐子 九州大学大学院比較社会文化研究院准教授
- 渡辺 紫乃 上智大学総合グローバル学部総合グローバル学科教授

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（令和元年5月21日）

- 領土・主権をめぐる内外発信について

第2回会合（令和元年6月17日）

- 対外発信について

第3回会合（令和元年6月24日）

- 国内啓発及び領土・主権展示館について

第4回会合（令和元年7月5日）

- 資料調査及び提言の作成について