

掲載地図と本文の矛盾からみた 日本国『外交青書』の資料的価値

— 『外交青書2017』を中心に —

近 藤 暁 夫

I. はじめに

1. 公的資料としての『外交青書』

本稿は、日本国外務省が毎年編集する公式の活動報告書である『外交青書』に掲載されている地図の内容と本文ならびに政府見解との齟齬や矛盾点の有無を検討し、『外交青書』の資料的価値を問うとともに、外務省・日本政府の地図を扱う力量の程度を考えるものである。結論を先に述べると、最新刊『外交青書2017』¹⁾に掲載されている地図の過半には国境の取り違えをはじめとする青書内の本文記述や日本政府の公的立場と矛盾・相反する内容が含まれている。これは青書の資料的価値を根本的に損なっているが、それに留まらず主権者への政府の業務の説明という青書の性質上、あるいは国際社会に参加する文明国としての外交儀礼上極めて深刻な情況だともいえる。

『外交青書』は、外務省が毎年編集する年次報告書で、最新の2017年版で60号になる。法律で国会報告が義務付けられた法定白書ではないが、外務省の責任で編集され、公表にあたっては内容を閣議報告され了解を得るという厳密なプロセスを経て発行される公的文書である。今回検討の対象とする『外交青書2017』も、2017年4月25日の閣議にて、岸田文雄外務大臣（当時）から各閣僚に配布の上報告がなされている²⁾。手続きの厳密性と内容の包括性から、『外交青書』は、「日本政府の外交活動及び外交政策の年間記録として、国際交流における日本政府の見解が最もよく表れ」³⁾ たもので、「政策において強調している個所を見極められるという点で高い資料的価値がある」⁴⁾ とされ、実際に多くのメディアや研究で引用・参照されている⁵⁾。また、1957年版の第1号から（英語版は1971年版から）最新号までの全文が外務省のホームページ上で公開⁶⁾されており、国民や海外の市民が日本の外交について政府の見解や方針ならびにその変遷を知る上で、最もアクセスしやすい公的資料にもなっている。

このように、『外交青書』は、閣議了解を経て刊行される正規の年次報告書で、記述も

日本政府の公式見解であると評価される性格のものであり、また日本外交に関する公式の年次報告書がこの一冊しかないことから、日本政府の国際情勢認識や外交政策、外交姿勢を知る上で最も基本的な資料となることが期待される。また、その公的性格により、青書の内容が日本政府の外交政策や成果への内外の評価に直結することになる。仮に、青書の内容に誤りや矛盾点があった場合には、その程度によっては国民や諸外国の信頼を損なう恐れもあるだろう。それゆえ、青書の編集・発行に当たっては外務省が有する英知を結集した最高水準のものとして、内容の信頼性・一貫性や表現の妥当性に万全を期すのが、国民からの負託を受け、国民を代表して国際社会に参画するという政府外務省の立場からも、当然の責務であるといえる。それは、本文の記述だけでなく、用いられる図版や統計等の添付資料の扱いにおいても同様であろう。

2. 『外交青書』における地図の役割

『外交青書』は一義的には行政府が主権者に対して自らの活動内容を報告するものであることから、内容や表現には国民に理解可能なように最大限の配慮が求められる。実際に、『外交青書2017』も「2016年の国際情勢と日本外交について、写真や図表を効果的に活用し、分かりやすく記述」（オビの宣伝文）していると銘打ち、巻頭言では岸田外務大臣も「読者の皆様の理解促進のお役に立てるよう、図表や地図による解説を活用する」と述べている。文章だけでなく図表を積極的に用いて、日本外交の実態を詳細に説明しようと努めていることは明白である。

その言に違わず、『外交青書2017』には多くの図表が掲載されている。内訳は地図33件（地図として読むことができる衛星画像2枚を含む）、グラフが23件⁷⁾、表が16件、その他の図（組織図等）が10件で、最も活用されている図表は地図である。そもそも、青書の表紙が「世界地図」をデザインしたものであり、岸田大臣の巻頭言が「地図」を他の図表と独立させて述べていることから、外務省が青書において地図を国際情勢や日本外交の状況を分かりやすく説明するために最も重要なメディアとして認識し、活用していることは明らかである。当然、これらの掲載地図には、先述のような『外交青書』の公的・対外的性格に鑑みて、高い主題図としての表現技術と内容の吟味が求められる。そこには、内容の厳密な精査に加え、デザインにおいても日本政府の知識と地図学・地理学等関連諸科学の成果を結集した、考えうる最高水準のものが掲載されていることが期待される。

3. 外務省作成の地図への批判

しかしながら、外務省がこれまで作成・公開した地図については、すでに田代⁸⁾が

2000年に開催された九州・沖縄サミットにあわせて外務省ホームページ上に掲載された「OKINAWA位置図」⁹⁾に対して、投影法やミャンマーの首都の誤りを指摘し、外務省の地図に対する認識の浅さを嘆いている（なお、田代の指摘とは別に、当該地図にはメコン川が途中で切断されており、ラオス-タイ間の国境線が描画されていないという外務省の国際認識が疑われるような問題点も指摘される）。さらに、田代は、外務省が作成した地図ではないものの、内閣官房が2015年に作成した「知っていますか、日本のカタチ」という啓発ポスターの地図¹⁰⁾に掲載されている南鳥島の位置が、実際の位置よりも500kmもずれていることを指摘し、日本政府を「要は、地図に対する関心、配慮が無く、出来上がった地図をチェックする体制もないのだろう」¹¹⁾と嘆息しつつ批判している。

筆者はかつて文部科学省が検定した中学校社会科教科書の掲載地図に国境線の誤りや大陸・島嶼の抹消など、国際問題になりかねない誤りを含むものが多数含まれていることを指摘した¹²⁾。これに田代の批判を加味すれば、日本政府は必ずしも自身が編集・公開する地図の表現や内容を重視していないこと、そしてその帰結として『外交青書』にも技術的に未熟な、あるいは矛盾や誤りを含む地図が無配慮に掲載されている懸念は残る。仮に深刻な誤りが含まれた地図が掲載・公表されているならば、それは青書の資料としての価値を大きく毀損するばかりか、外交上の失態にもなりかねない。また、日本には地理学をはじめとして主題図の扱いに関して相当の学術的蓄積がある¹³⁾にもかかわらず、学術的英知が結集されて刊行されているはずの政府の公式報告書の地図にそれらの知見が生かされていないのであれば、それは斯学への社会的評価の程度と発信力の問題としても捉えなければならない。

『外交青書』は、既述のように高い資料的価値をもつ公的文書として認知されているが、従来の青書を資料として用いた言及は、ほぼ本文の記述内容に関するものに限られ、地図をはじめとする図表への論及はほとんどない。そこで、本稿では、青書の最新刊である『外交青書2017』（全339頁）に掲載されている全地図図版33件と対応する本文記述を対象に、その内容の妥当性や矛盾点を検討することを通して、外交青書の資料的価値ならびに政府・外務省の地図を扱う能力の程度について明らかにすることを目的とする。

Ⅱ. 『外交青書 2017』 掲載地図とその内容・表現面での評価

『外交青書2017』に掲載されている地図図版33枚の内訳は、世界地図¹⁴⁾が10枚、アジア・北米などの大陸スケールの地方図が12枚、大陸内部の地域ブロックの地図が4枚、1国を表した地図が4枚、日本地図が1枚、衛星画像で示した南沙諸島のサンゴ礁の図が2枚である。

用いられる地図のスケール、内容ともに多岐にわたっている。

これらの地図に対して、次の2点から地図の表現内容を検討し、地図を評価した。①日本や他国・地域の領域の表現に対して、『外交青書2017』の本文や日本政府の公式見解と矛盾する表記や表現がなされていないかどうか。仮に本文記述や政府の見解と異なる内容が地図中に断りなく掲載されている場合は、青書の内容に矛盾があることになり、その資料的価値が大幅に損なわれることになる。また、内容によっては外交面での批判にもつながりかねない。②方位記号・距離尺の配置や凡例の色使いなどが主題図表現のセオリーからみて妥当といえ、読者にとってわかりやすい主題図になっているか¹⁵⁾。

検討の結果、地図の9割以上にあたる30枚には、何らかの改善点や誤りが指摘された（第1表）。そして、そのうち18枚には、（日本政府が認定している）独立国家が地図中に描画されていない、他国の領土が正しく表記されていないというような、本文の記述や政府見解と矛盾し、政府・外務省の公式報告書として致命的といえる内容の誤りが含まれていた。

それにしても、掲載地図の過半数に領土表現に関する誤りがあることは驚くべきことである。現代国際社会を構成する主権国家が主権・領域（領土）・国民の3要件で成り立ち、国家の主権と領域の相互承認が国際社会に外交主体として参加する上でのルールであることは、義務教育レベルの常識である。例えば、帝国書院の中学校社会科公民教科書には、「その土地が領土であり、そこに住む人々が国民であると主張する政府が存在し、その政府が世界各国に認められることによって初めて、独立した主権国家が生まれます。（中略）領土不可侵と内政不干渉を各国がおたがいに認めることで、国際関係は成り立っている」¹⁶⁾と書かれている。この領土不可侵と内政不干渉の原則を鑑みれば、日本と国交関係にあり、かつ独立運動の存在や他国との領土問題が国際的に認められていない状態にある他国の領土を勝手に改竄することは、日本政府が責任ある主体として国際社会に参加する上で許されない。当然、外務省が公式に刊行する報告書での領土表現にあたっては、細心の配慮を行うことが、責任ある態度だろう。

それにも関わらず、日本政府外務省の公式の年次報告書であり、省の公式ホームページ上にも第1号からのバックナンバー全文が公開されている『外交青書』において、掲載地図の半数以上に、領域（領土）に関する誤りが含まれていることは、それ自体青書の価値を損なうことはもちろんだが、それに留まらない問題をはらんでいる。次章では、『外交青書2017』に掲載されている個々の地図図版を取り上げながら、地図の表現内容と関連する青書内の文章記述をもとに、図版と文章の矛盾を指摘し、外交青書の資料としての価値を検討していきたい。

掲載地図と本文の矛盾からみた日本国『外交青書』の資料的価値

第1表 『外交青書2017』掲載地図一覧とその表現上の問題点ならびに評価

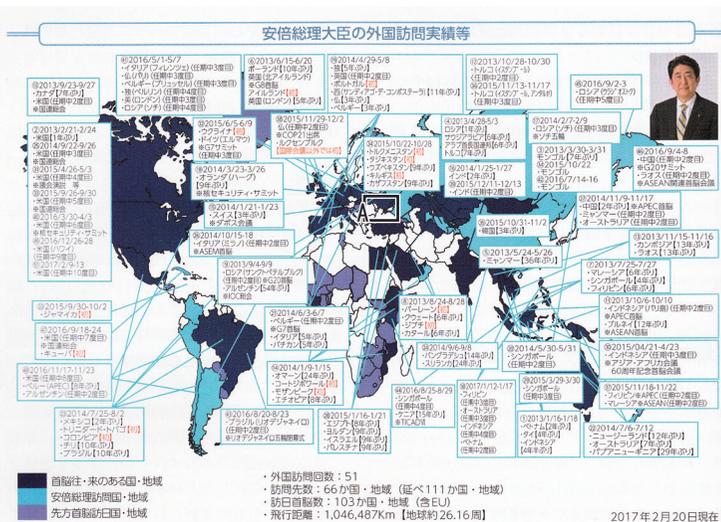
地図名称	掲載頁	評価	具体的な問題点・疑問点
なし【日本を中心にした世界地図】	表紙	△	アラル海の形状が縮小する以前の状態で描画されている。
安倍総理大臣の外国訪問実績等	6	×	モンテネグロが描画されていない。スーダン-南スーダン間の国境線が実際と異なる。オデッサ州南部がウクライナから独立している。
岸田外務大臣の外国訪問実績等	6	×	コソボとモンテネグロが描画されていない。スーダン-南スーダン間の国境線が実際と異なる。南樺太がロシア領になっている。カリネングラード州がロシア領から除外。北方領土の位置がおかしい。ボスボラス海峡以西がトルコ領でなくなっている。オデッサ州南部がウクライナから独立している。
新たな外交戦略：「自由で開かれたインド太平洋戦略」	16	×	南スーダンが描画されていない。サハリンが描画されていない。
アジア・大洋州	18	×	コソボとモンテネグロが描画されていない。サハリン中部に境界線の描画がない。
北米	59	×	中華人民共和国が描画されていない。
日系企業による州別雇用創出及び州知事訪日歴	65	×	バンクーバー島がアメリカ領になっている。アレクサンダー諸島等がアメリカ領でなくなっている。海岸線と図枠線が同一色・太さの線で判別しにくい。距離尺が必要。
州別の日系企業進出数及び首相訪日暦	70	△	所々塗られていない島がある。海岸線と図枠線が同一色・太さの線で判別しにくい。距離尺が必要。
中南米	71	○	-
中南米における地域機構	75	△	フォークランド諸島が描画されていない。
2016年の主な出来事（各国・地域別）	76	×	バンクーバー島がアメリカ領になっている。フォークランド諸島が描画されていない。
鉱物資源・エネルギー・食料（括弧内は特段の注意書きがない限り世界における生産量・産出量の順位）	78	△	フォークランド諸島が描画されていない。距離尺が必要。
欧州	81	×	コソボとモンテネグロが描画されていない。
その他の欧州地域	86～87	×	キプロス、モナコ、アンドラ、リヒテンシュタイン、サンマリノが描画されていない。オデッサ州南部がウクライナから、ナヒチェヴァン自治共和国がアゼルバイジャンから独立している。距離尺が必要。
ロシア、中央アジアとコーカサス	95	○	-
中東と北アフリカ	102	×	コソボとモンテネグロが描画されていない。
イラク全図	103	△	距離尺が必要。
シリア全図	104	×	ゴラン高原を含むクナイトラ県全域がイスラエル領になっている。距離尺が必要。
サブサハラ・アフリカ	111	○	-
アフリカ地域経済共同体（RECs）	113	△	湖が独立国のように見える。距離尺が必要。
東部アフリカ地域	114	×	ニジェールが消滅している。アラビア半島くらは描画してもらいたい。距離尺が必要。
南部アフリカ地域	118	△	距離尺が必要。
中部アフリカ地域	119	△	アラビア半島くらは描画してもらいたい。距離尺が必要。
西部アフリカ地域	120	△	距離尺が必要。
南シナ海において埋め立てが進むファイアリークロス礁	128	△	距離尺が必要。
米軍再編の全体像	131	×	択捉島が切断されている。距離尺が必要。
ファイアリークロス礁・スピ礁・ミスチーフ礁	141	△	距離尺が必要。
世界の核弾頭数の状況（2016年）：総数	146	△	それぞれの国の領域を示したほうがよい。
日本の経済連携協定（EPA）の取組	197	×	南スーダン、コソボ、モンテネグロが描画されていない。
投資関連協定の現状	199	×	コソボと南スーダンが描画されていない。ウラングリ島がロシア領でなくなっている。南樺太の範囲が狭い。海岸線の太さにばらつきがある。グリーンランドはデンマークと同色で描画するべきではないか。
日本の租税条約ネットワーク	200	×	カリネングラード州がロシア領でなくなっている。グリーンランドはデンマークと同色で描画するべきではないか。
各地域の帰国留学生会員数	223	×	南スーダンが描画されていない。
元JET参加者の会（JET Alumni Association）支部数及び会員数	223	×	南スーダンが描画されていない。

1) それぞれの地図について、○は特別修正等の必要がないとの評価、△は内容に疑問点や改善の余地が指摘されるとの評価、×は地図中に従来の政府見解と明らかに異なる水準の極めて深刻な誤りが含まれているとの評価を示す。

Ⅲ. 『外交青書 2017』の本文と掲載地図の矛盾

1. 「地球儀を俯瞰する外交」の説明と世界地図の内容との齟齬

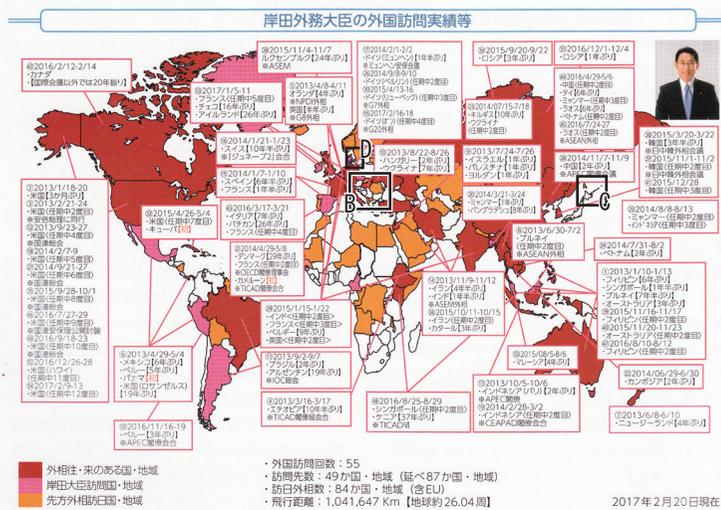
『外交青書2017』の第1章は「2016年の国際情勢と日本外交の展開」であり、国際情勢への認識を示す第1節「情勢認識」と、それに対する第2節「日本外交の展開」からなる。第2節は「地球儀を俯瞰する外交」と「積極的平和主義」「日本外交の三本柱」「グローバルな



A ウクライナ周辺拡大
オデッサ州南部（モルドバの南の白色の範囲）がウクライナから分離・独立している。



B 東欧南部拡大
モンテネグロ・コソボが独立していない。トルコのヨーロッパ側がトルコから分離・独立している。



C 北海道周辺拡大
南樺太がロシア領表記になっている。千島列島（北海道？）の位置がおかしい。



D カリーニングラード州がロシアから分離・独立している。

第1図 「地球儀を俯瞰する外交」の説明地図の政府立場との矛盾

・『外交青書 2017』6 頁の図（65%に縮小）に加筆。

課題への取組」「対外発信と外交実施体制の強化」の4項で構成される。

本章に掲載された図版は2枚の世界地図のみである（第1図）。『外交青書2017』の全図表の冒頭に置かれていることから見ても、本図が青書中最重要な図表のひとつに位置づけられていることは間違いない。実際に、この地図には安倍晋三総理大臣（と岸田文雄外務大臣）の顔写真と訪問国が掲載され（正直、図としては盛り込みすぎて見にくい）、外遊の総飛行距離も記載するなど、安倍政権の外交政策である「地球儀を俯瞰する外交」¹⁷⁾の実績を示すものとして使われている。民主党政権時代の『外交青書』にはこのような首脳外交全体を概観する世界地図が掲載されておらず、安倍政権になってから追加されたことも考えれば、この地図が安倍政権の外交政策とその成果をわかりやすい形で国民と国際社会に説明する効果を期待されているものだともいえよう。

しかし、この2枚の地図には、極めて多くの問題点が含まれている。まず、日本政府が2006年6月に独立を承認したモンテネグロ、2008年3月に国家承認したコソボが描画されていない（安倍総理の訪問国等を示す地図の方にはコソボのみ描画されている）。また、南スーダンとスーダンの間の国境線も、実際より南に偏り形状も誤る。その他にもロシア領カリーニングラード州をロシアから除外（ロシアとは別の色で表現）し、オデッサ州の南部がウクライナから独立（本土とは別の色で表現）、ボスポラス海峡以西のトルコがトルコ領から除外（アナトリアとは別の色で表現）されているなど、これまでの日本政府の他国領土に関する公式見解と異なる内容の表現が散見される。日本近傍においても、日本政府が公式には「帰属未定地」だとしているサハリン南部がロシア領を示す色で塗られている、国後島や択捉島を含む千島列島の位置が明らかに北に寄りすぎている、などの矛盾点・問題点がある。

「地球儀を俯瞰する外交」について、青書は次のように述べる。「日本にとって望ましい、安定しかつ予見可能性が高い国際環境を創出していくためには、外交努力をもって世界各国及び国際社会との信頼・協力関係を築き、国際社会の安定と繁栄の基盤を強化し、脅威の出現を未然に防ぐことが重要である。この観点から、安倍政権発足以降、日本政府は国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の立場から、地球儀を俯瞰する外交を展開してきた。（中略）安倍総理大臣はこれまで66か国・地域（延べ111か国・地域）を訪問し、岸田文雄外務大臣は、49か国・地域（延べ86か国・地域）を訪問した（2017年2月20日時点）。この結果、国際社会における日本の存在感は着実に高まり、安倍総理大臣と各国首脳、岸田外務大臣と各国外相との個人的な信頼関係も深まっている」¹⁸⁾（傍点筆者）。しかし、はたして一旦公式に承認した他国や他国の領土を、外務省の公式の年次報告書で全く無配慮に抹消したり改竄したりする政府や指導者と、信頼・協力関係を築き深めようとするほど国際

社会は寛容だろうか。少なくとも、『外交青書2017』においては、「地球儀を俯瞰する外交」について、本文の記述に対応できる水準の地図が掲載されているとは到底いえない。

2. 中華人民共和国との関係

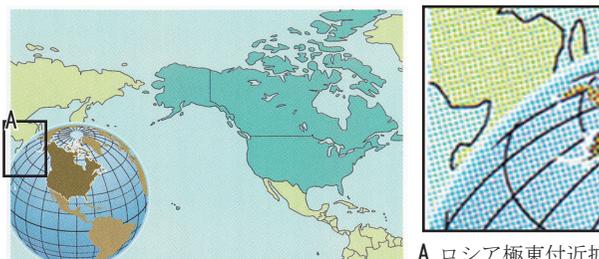
青書の第2章「地球儀を俯瞰する外交」は、タイトルどおり安倍政権の行ってきた外交を各国・地域単位で記述、説明するもので、青書の根幹をなす部分であるとともに、最も多くの地図が掲載されている章である。その第1節はアジア・大洋州との外交を説明する。

中国（中華人民共和国）との外交関係については、『外交青書2017』も対米関係の10頁に次ぐ9頁を割いて記述している。それによれば、日本政府は日中関係を「緊密な経済関係や人的・文化的交流を有する最も重要な二国間関係の1つである」と認識し、そして「安定した日中関係は、両国の国民だけでなく、アジア・大洋州地域の平和と安定に不可欠である。日本政府としては、引き続き「戦略的互惠関係」の考え方の下に、大局的観点から、

様々なレベルで対話と協力を積み重ね、両国の関係を発展させていく」¹⁹⁾ ことを対中国外交の基本姿勢だと説明している。

しかし、『外交青書2017』の59頁に掲載されている地図（第2図）では、中国があるはずの領域が、海洋と同じ色で塗られている（つまり中国が消滅している）。相手国を公式報告書の地図上から抹消しておいて、「互惠関係」や「協力」について記述するのは矛盾であろう。また、第2

図での中国抹消がケアレスミスだとするのなら、歴史認識や尖閣諸島問題で政治的な摩擦を抱えている相手に、外交を掌る当事者自身が自滅的な減点を重ねるのは国民への背信行為とも捉えることができる。



第2図 中国が抹消（海の色で描画）されている地図
・『外交青書2017』59頁の図に加筆。

3. アメリカ・カナダとの関係

『外交青書2017』では、日本とアメリカ合衆国について「基本的価値及び戦略的利益を共有する同盟国」²⁰⁾ であり、日米同盟を日本の外交・安全保障の基軸とし、これを一層強化していくことを外交の主たる柱に据えていると記述する。また、アメリカに隣接するカナダについても、「日本とカナダは、基本的価値を共有するアジア太平洋地域の重要なパー

スカ州のアレキサンダー諸島はカナダと同じ色で表現されている。特にバンクーバー島は青書76頁の地図でもアメリカ領に組み込まれている。公式の報告書で、地図1枚ならまだしも2枚で同じ表記をしているのは、単なるミスだと簡単に片づけられない。いずれにせよ、このような本文ならびに従来の日本政府の立場と矛盾するような地図が掲載されていることは、公式報告書としての『外交青書』の価値を大きく損なうことになる。

4. ヨーロッパ諸国・ロシアとの関係

青書の第2章第4節の扉にはヨーロッパ各国の地図が掲載されている（第4図）。しかし、そこには第1図同様にモンテネグロとコソボがない。『外交青書2017』には、モンテネグロ、コソボが判読できるだけのスケール・解像度でヨーロッパ各国の国境線が表現されている地図が全部で9枚ある。そのうち、モンテネグロは6枚、コソボも6枚で描画されていない。



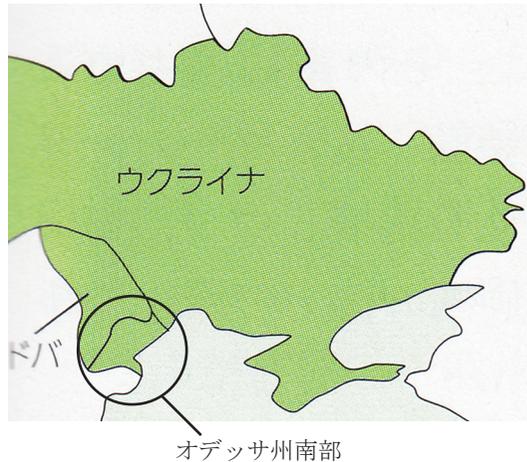
第4図 『外交白書2017』「欧州」の扉に掲載されている政府見解と矛盾する地図
・『外交青書2017』81頁の図（75%に縮小）に加筆。

地図全体の3分の2でモンテネグロとコソボが描画されていないという事実を鑑みれば、日本の外務省は「この二国のことはどうでもいい」と認識しているのだろうと指弾されても仕方ないのではないかな。

モンテネグロとコソボが描画されている数少ない地図として、第5図の元図があるが、これもキプロスをはじめ地図の縮尺からみて当然描画されるべきリヒテンシュタインやアンドラなどの独立国が描画されていない。『外交青書2017』には、「2016年、日本の対欧州外交は進展した。（中略）欧州各国・機関との間で、政治、安全保障、経済、教育、文化、科学技術など幅広い分野で多様なチャネルを構築し、日本やアジアに関する発信や相互理解等を促進することにより、緊密かつ重層的な関係の維持に努めている」²²⁾（傍点筆者）と記述されているが、コソボとモンテネグロ、キプロス、サンマリノ、モナコ、アンドラ、リヒテンシュタインの政府や国民と相互理解を促進しようとする姿勢は、青書の地図から

読み取ることはできない。

さらに、第5図で判読できるように、ウクライナとモルドバの南には、謎の独立国が存在している。ここは、本来ウクライナ領のオデッサ州南部であり、クリミアやウクライナ



第5図 オデッサ州南部が独立している『外交青書 2017』の地図
・『外交青書 2017』87 頁の図を抜粋し 200% に拡大・加筆。

東部のように紛争地域にも位置づけられていない。オデッサ州周辺の国境線が判読できるスケールで付近が描画されている地図は青書中に4枚掲載されているが、うち3枚でオデッサ州南部はウクライナから独立した形で描画されている。モンテネグロやコソボは「描き忘れた」という言い訳ができなくもないが、第5図の場合オデッサ州南部に関してはわざわざ国境線を新たに描画している。配慮に欠けた稚拙な表現である。

さらに、本図にはジョージア・ウクライナ・アゼルバイジャン・モルドバで構成される GUAM4 国が描画されているが、アゼルバイジャン領のナヒチェヴァン自治共和国についてはアゼルバイジャン領として表現されていない。ナヒチェヴァン自治共和国が判読できるスケールの地図は青書中この1枚であることから、『外交青書2017』のみを資料として使えば、ナヒチェヴァン自治共和国はアゼルバイジャン領ではないという認識が日本政府外務省の公式の立場であると読み手が受け取ってしまうことになる。

ロシアとの関係においては、最大の懸案である北方領土問題について、両国の法的立場を害さない範囲で協力を模索する「新しいアプローチ」が提案され、2016年には特に首脳間で精力的な議論が行われたことが、『外交青書2017』でも説明されている²³⁾。しかし、青書では、第1図をはじめ3枚の地図でロシア領カリーニングラード州がロシア領でない形

で表記されている。青書の他にも外務省欧州局ロシア支援室が作成したリーフレット『ロシアにおける日本センター事業』²⁴⁾ 掲載の地図でもカーニングラード州をロシア領から除外している（余談ながら、当該地図ではスヴァールバル諸島がノルウェー領ではなくロシア領として表記されている）。当該リーフレットには日本語とロシア語が併記され、明らかにロシア側に向けた宣伝物という意図がある。しかし、これらの地図からは意図とは裏腹に日本政府はロシアに対してカーニングラード州がロシア領でないというメッセージを送っていると受け取られかねない。言うまでもないが、これは明らかにロシアの法的立場を害する。

また、ポーツマス条約で日本領となったサハリン南部は、日本政府はサンフランシスコ平和条約で放棄したものの、同条約に参加していないロシア（旧ソ連）の領有権を認めず、当地は帰属未定地であるというのが公的な立場である²⁵⁾にもかかわらず、外交青書では表現が全く一貫しない（第6図）。サハリンが判読できるスケールの地図は『外交青書2017』



『青書』6 頁の図（部分）



『青書』16 頁の図（部分）



『青書』18 頁の図（部分）



『青書』199 頁の図（部分）

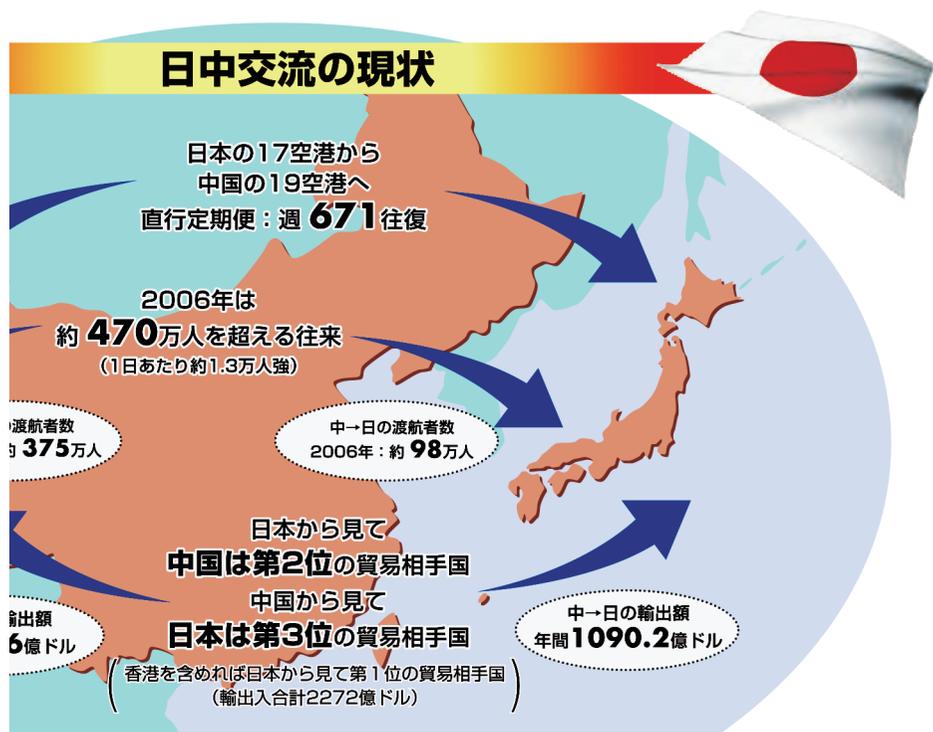
第 6 図 サハリンの表現がまちまちな『外交青書 2017』の地図

・『外交青書 2017』掲載の図を抜粋し 400% に拡大。

中に8枚掲載されているが、その中での南樺太の表記は、サハリン自体が消滅している16頁の地図を含めて5種類（うち1種類は日本政府の見解どおりのもの）ある。18頁の地図には北緯50度の位置に境界線が引かれず、197頁と199頁の地図では領域が区分されているものの、明らかに南側に偏りすぎている。

北方領土も、6頁の地図では国後島が網走の北に位置するなど、位置がおかしい（本図の場合は、北海道の位置がずれているとみなすべきかもしれない）。また、131頁の地図では全島を描画できるスペースがあるのにも関わらず、択捉島が途中で切断されている。青書掲載のものではないが、外務省はすでに2007年に北方領土全域を日本領から除外した地図（第7図）を作成し、現在も外務省のホームページで掲載・公開している²⁶⁾ことを考え

れば今更指摘するようなことでもないかもしれないが、自国領や周辺地域を正確に表現できてすらいな『外交青書』にどの程度の価値があるだろうか。少なくとも、法的立場を害さない形で交渉をと望んでも、当の外務省自身の日本やロシアの領土に対する表記が矛盾・混乱している状態では、建設的な対話は難しいのではないかと²⁷⁾。



第7図 北方領土の表記が政府見解と矛盾する外務省作成の地図の例
・外務省『2007 日中文化・スポーツ交流年』5 頁の図を抜粋。

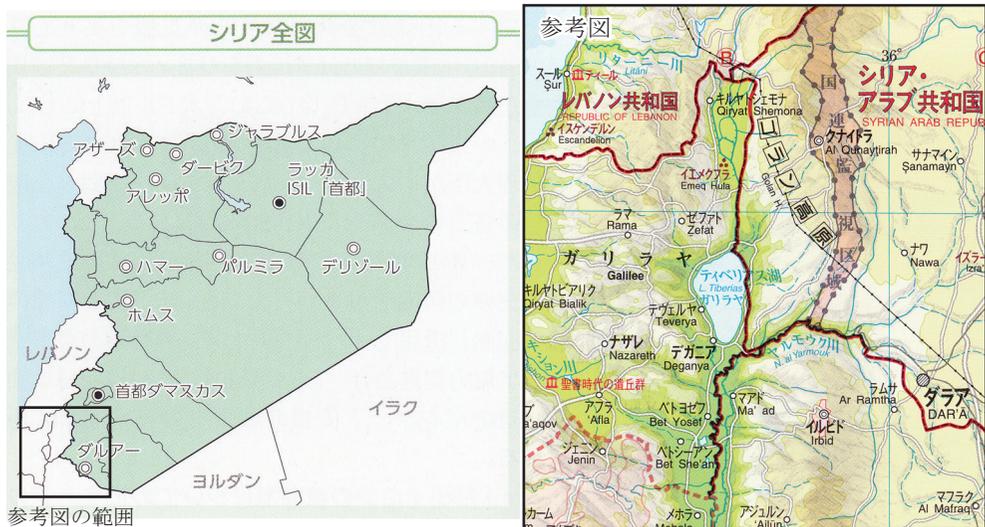
5. 中近東諸国との関係

トルコとの関係では、2016年「9月に安倍総理大臣はニューヨークにおいてエルドアン大統領と6回目となる首脳会談を実施し、首脳間の強い信頼関係及び二国間関係の更なる強化を再確認した」²⁸⁾(傍点筆者)と『外交青書2017』は成果を強調する。しかし、トルコのボスポラス海峡以西がトルコ領でなくなっている地図が青書に掲載されていることはすでに触れた。エルドアン大統領の出身地はボスポラス海峡の西にあるイスタンブールなのだが、一方でこのような地図を平気で掲載して、他方で日本政府と外務省への信頼が強化されたと本文で書くのは矛盾ではないか。

近年の中近東地域における最大の懸案となっているシリア問題については、『外交青書

2017』も1項を立てて解説を行っている。曰く、「日本は、一貫してシリア危機の軍事的解決はあり得ず、政治的解決が不可欠であるとの立場を採っている。同時に、継続的な支援を通じて人道状況の悪化に歯止めをかけることも重要であると考えている。(中略)日本の強みである人道支援を中心に、その他の国連安保理理事国を始めとする国際社会と緊密に連携しながら、シリア情勢の改善及び安定のために取り組んでいく考えである」²⁹⁾(傍点筆者)という。また、104頁には『シリア全図』というタイトルの地図が掲載されている。『外交青書2017』で一国の地図が掲載されているのは、日本、アメリカ、カナダ、イラク、シリアの5か国のみであることから、青書がシリア情勢を重視していること、地図を用いてシリアの状況や日本の立場を国民に広く伝えようと努力していることは伝わってくる。また、シリアの全土が判読できるスケールの地図は青書中この1枚で、「全図」と銘打っていることから、「日本政府外務省が認識しているシリアの姿」がこの地図に現れていると読者には伝わるだろう。

しかし、この地図は国際社会との連携を唱える本文とは真逆の内容を含んでいる。シリアには14の行政区(日本では県に相当する)があり、この地図にも行政区界が記載されているが、その数は13しかない。シリア領から抹消されているのは、ゴラン高原の位置する南西端のクナイトラ県で、隣接するイスラエルの領土として表現されている(第8図)。



帝国書院『新詳高等地図帳』(2017) 31頁(部分)

第8図 『外交青書2017』掲載の「シリア全図」と日本政府の立場との矛盾
 ・『外交青書2017』104頁の図に加筆。

ゴラン高原を含むクナイトラ県は、第三次中東戦争でイスラエルに占領されたが、国際社会はこのような力による現状変更を認めず、国際法及び国連安保理決議242及び338に違反するものとしてイスラエルの主権を承認していない。日本政府の立場も国連安保理決議に従い、シリアの領有権を認めてイスラエルの撤退を求めている³⁰⁾。しかし、ならばこのような地図を公式の報告書である外交青書に掲載することは許されまい。指摘するまでもないが、この『シリア全図』の内容は、アサド政権、シリア反体制派、ISILなどシリアに関わるすべての組織、アラブ世界、国連安保理など世界中のほぼすべての政治主体にとって容認できないものである。のみならず、ゴラン高原以外のクナイトラ県の範囲に関しては現在領有権を主張していないイスラエル政府の立場とも一致しない。つまり、『外交青書2017』には、「国際社会と緊密に連携しながら、シリア情勢の改善及び安定のために取り組む」むとの本文の記述と完全に矛盾する地図が無批判に掲載されている。この地図は前年までの外交青書には掲載されていなかった。シリア問題への日本政府の貢献の姿勢を一層強調するために加えたのであろうが、却って本文との矛盾を深め、青書の価値を大きく毀損することになった。

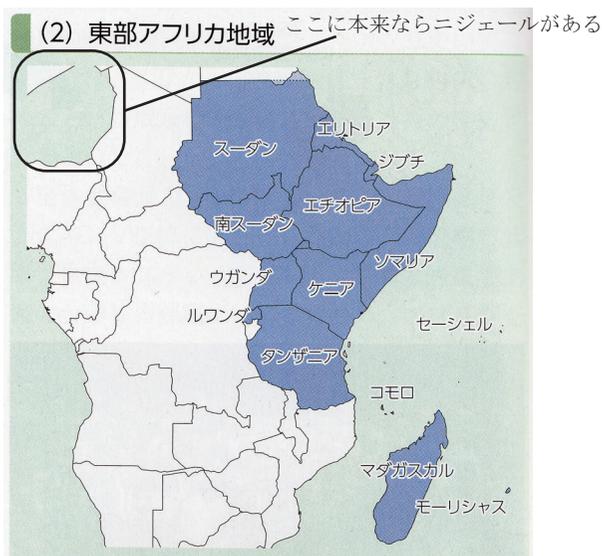
『シリア全図』と明記した上で、シリアの国境線を太線でなぞり、クナイトラ県以外の13県を詳細に描画している本図の表現からは、クナイトラ県のみをわざわざシリア領から外してイスラエル領にしたのは「うっかりミス」ではなく、意図的に確信をもって行ったものとも判断できる。しかし、ここでは、これが地図作成者から大臣に至るまでチェック機能が全く働かなかった「ミス」でしょう。しかし、それでも一度出版された物はその瞬間から一人歩きを始める。「日本は外務省公式の報告書でゴラン高原・クナイトラ県がイスラエルに併合されたことを認めた地図を載せている」という事実は重い。日本政府が国際テロの脅威の拡大を自覚している³¹⁾のなら、なおさら諸外国や国民の不快感を煽るような行為は慎むべきであろう。日本政府・外務省が、青書本文で述べるように真に中東和平について国際社会と緊密に連携し、平和裏に政治的解決を目指すのであれば、このような地図を誰もチェックすることがないまま作成・公開したことを深く反省し、適切な対応をしてもらいたい。

6. アフリカ諸国との関係

『外交青書2017』では、アフリカはアラブ世界（北アフリカ）とサブサハラ・アフリカに分けて記述されている。特に2016年の日本のアフリカ外交で注目されたのは南スーダンPKO部隊をめぐる動向であり、青書でも「日本は、国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）への自衛隊の派遣等を通じ、南スーダン政府による平和と安定の定着と国造

りに向けた取組に寄与した」³²⁾ (傍点筆者) と、成果を強調している。しかし、その南スーダンの領域を青書冒頭の地図で間違えていることはすでに指摘した (第1図)。これに限らず、南スーダンが判読できるスケールの地図は『外交青書2017』に14枚掲載されているが、うち半分の7枚で領域に誤りがあるか、南スーダン自体が消滅している。公式の報告書において、一方で国自体を地図上から抹消しておいて、他方で「国造りに寄与」と述べるのは矛盾であろう。

アフリカ諸国に関しては、第9図の内容も深刻である。この地図では、ニジェールが消滅し、巨大な湖として描画され



第9図 ニジェールを「湖」にしてしまった地図
・『外交青書2017』114頁の図に加筆。

ている。青書では「安倍総理大臣は (中略) アフリカ諸国に対し、開発面に加えて政治・ガバナンス面でも、押し付けや介入ではなく、オーナーシップを尊重した国造り支援を行うという日本の対アフリカ政策の方針を発表した」³³⁾ とあるが、この地図から感じるのは、オーナーシップの尊重ではなく、報告書に他国を掲載・表現するにあたって一切注意を払わない日本政府と外務省の傲慢な姿勢である。ニジェールに関して、青書では「日本は、2014年から、仏語圏アフリカ地域8か国 (コートジボワール、コンゴ民主共和国、セネガル、チャド、ニジェール、ブルキナファソ、マリ及びモーリタニア) の刑事司法分野の人材に対し、「仏語圏アフリカ刑事司法研修」を実施している」³⁴⁾ とあるが、それに参加したニジェールの人材は、この地図を見て何を思うだろう。

IV. おわりに

1. 結論

本稿では、『外交青書2017』に掲載されている地図を対象に、その内容の妥当性ならび

に青書本文や従来の政府見解との矛盾点を検討してきた。その結果、掲載地図33枚のうち18枚に国境線の取り違い、独立国の抹消など、極めて深刻な誤りが含まれていた。これは『外交青書2017』の本文の記述と図表の内容の間に多くの矛盾が含まれていることを意味しており、外交青書の資料価値は根本的に損なわれていると言わざるをえない。青書の巻頭言で、岸田外務大臣は「この外交青書が最新の日本外交、国際情勢等について、皆様の理解を深める一助となるとともに、世界の平和と繁栄のためにグローバルな課題にもしっかりと汗をかく日本の「正しい姿」を発信する機会となることを心から期待します」³⁶⁾ (傍点筆者) と述べているが、青書中の地図からは、政府が望む「正しい姿」がはたして読者に伝わるだろうか。いずれにせよ、今後『外交青書』を資料として及うことや言及するにあたっては、そこに載っている地図に極めて多くの問題があることを念頭においた上での取り及いが求められる。

それにしても、このような地図帳を片手に検討すれば中学生でもわかる水準の「誤り」が『外交青書2017』に掲載されている事実からは、日本政府・外務省に地理的知識と地図を扱う能力が決定的に欠如していると断ぜざるをえない。日本政府に「地図に対する関心、配慮が無く、出来上がった地図をチェックする体制もないのだろう」³⁶⁾との田代の指摘は全くその通りである。また、外交青書が、政府が国民に向けて出す報告書であることを考えれば、このような地図と本文の間に矛盾が多い状態の青書を十分なチェックもなく平気で提示すること自体、傲慢である。『外交青書2017』では、「各種メディアの報道において、事実誤認と思われるものや説明が十分でないものが見受けられた場合には、必要に応じてそのメディアに報道の訂正を求めるほか、外務省の見解を寄稿したり、記者会見で表明した上で、外務省ホームページに掲載するなど、日本の取組や立場について、国内外において正確な理解が得られるよう務めている」³⁷⁾ (傍点筆者) と述べられている。この記述に対する手本を見せるべきは、まずは外務省であろう。

もともと、今回は紙幅の都合もあって最新号のみを取り上げたが、『外交青書』に掲載されている地図図版に問題や矛盾点が含まれているという状態は長年似たようなもの（もともと質は高くなかったが2000年ごろから質の低下が顕著）であり、これは民主党政権時代の青書も例外でない。それにも関わらず今日まで青書と地図に対して国民からさしたる批判も出なかったわけだから、現状は致し方ないことではある。しかし、もし国民がこの現状をよしとしないのならば、外務省自身が自発的に地図に対する認識と態度を改めるのはもちろんだが、それに向けて国民が積極的に地図リテラシーを高め、政府を叱咤する必要があるだろう。同様に、地理学を専門にする人間なら容易に指摘できる誤りを今日まで放置してきた斯学や、専門柄日常的に外交青書を精読するはずの立場にありながら見過ごして

きた国際政治学等、学術界の責任も筆者を含めて重い。西岡³⁸⁾が述べるように、「地図はその国の学問文化レベルを表す」といっても過言でないのである。

2. 付記

政治権力が作成し、国民に流布する地図については、その地図が公認のものとして流布される中で、自国や他国の領域を自明視する態度を強化しかねない点、世界を国境で区切ることで領域内部の地域的多様性を読者に覆い隠しかねない点、特定の世界認識特にエスノセントリズムを強化する恐れがある点など、国民国家という「想像の共同体」をつくりあげ、時に領域内部や境界部のマイノリティを抑圧・排除するための道具として用いられてきた地図の性質や地図を取り巻く言説に着目して、多くの批判的検討がなされてきた³⁹⁾。本来ならば、『外交青書』の地図に対しても、内包するイデオロギー性を暴露し、批判する作業は必要だろう。また、「エスノ・ナショナリズムを基盤とする国家形成（民族的棲み分け）は、紛争を停止し、民族的確執を当該民族の意識の表層から当面遠ざける手段ではあっても、そうした確執の源泉（対立的国際・地域間関係）を完全に除去する処方箋ではない」⁴⁰⁾ことを鑑みれば、外務省が紛争地域の地図を用いるにあたり、民族関係を顧みず国境線は無批判に使いがちなことや、そもそも国家単位で世界情勢を把握することの限界についての批判もありうる。また、地図に採り上げられる地域のバランスや表現内容についても、それらがどの程度読者（国民）の世界認識を高め、日本の国益を越えた地球益を考えさせるものになっているのかについても検討されていい。しかしながら、本稿ではこのような観点から『外交青書』の検討や批判を行うことはできなかった。それは筆者の力量不足もあるが、一義的には青書の地図があまりに稚拙かつ本文との整合性がなく、そのような学術的検討に耐えられる水準のものではなかったことによる。『外交青書』が、一日も早く学術的な批判に耐えられる水準の資料として高度化されることを願っている。

注釈

- 1) 外務省編『外交青書 2017（平成 29 年版）』、日経印刷、2017。
- 2) ただし、このときに閣僚に配布されたものは「要旨」であり、実際に全閣僚が青書中の掲載地図を確認した上で閣議了解したのかどうかはわからない。「平成 29 年 4 月 25 日閣議及び閣僚懇談会議事録」(http://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2017/_icsFiles/afiedfile/2017/05/17/290425gjijiroku.pdf)、2017 年 8 月 8 日閲覧。
- 3) 金 恵媛、横山睦美「『外交青書』からみる日韓文化交流の歩み」、山口県立大学学術情報 1、2008、15～31 頁。
- 4) YAMAURA Kumiko ' Middle East Peace and Japan: Analysis of Policy Statements in the

- Diplomatic Blue Book', *Annals of Association for Middle East Studies* 15, 2000, pp.315-359.
- 5) 外交青書が引用されている記事等は多数にのぼるので、ここでは最新版の『外交青書 2017』について触れている新聞記事のみをいくつか紹介するにとどめる。①「北の核・ミサイル「新たな段階の脅威」外交青書を報告」(読売新聞 2017 年 4 月 25 日夕刊)。②「北朝鮮の脅威「新たな段階」少女像「極めて遺憾」外交青書」(朝日新聞 2017 年 4 月 26 日)。③「外交青書：核の脅威「新たな段階」対北朝鮮、非難強める」(毎日新聞 2017 年 4 月 25 日夕刊)。④「釜山少女像、「極めて遺憾」、17 年版外交青書に明記、対米、雇用で貢献強調。」(日本経済新聞 2017 年 4 月 25 日夕刊)。⑤' Japan urges South Korea over "comfort women" issue' (2017 年 4 月 25 日 *BBC Monitoring Asia Pacific*, London)
 - 6) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html> (英語版は <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html>), 2017 年 8 月 16 日閲覧。
 - 7) 複数のグラフをまとめて 1 つの図の項目が立てられているものについては、1 件のグラフとみなして集計している。表も同様。
 - 8) ①田代 博『知って楽しい地図の話』, 新日本出版社, 2005, 82 ~ 86 頁。②田代 博「公的機関の地図表現に問題あり」, 地図 38-3, 2000, 27 ~ 28 頁。
 - 9) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/ko_2000/outline/jp/okinawa/oki0101.html 2017 年 8 月 8 日閲覧。
 - 10) 内閣官房領土・主権対策企画調整室「知っていますか日本のカタチ」, 内閣府, 2015 (http://www.cas.go.jp/jp/ryodo_eg/img/data/poster201502.pdf), 2017 年 8 月 8 日閲覧。なお、田代の批判を受けてなのか、現在は内閣官房の領土・主権対策企画調整室ホームページにリンクが貼られている同名の地図は、南鳥島の位置を調整したものに差し替えられている。<http://www.cas.go.jp/jp/ryodo/img/data/poster201704.pdf> 2017 年 8 月 9 日閲覧。
 - 11) 田代 博「いま、あらためて地図投映法を考える」, 地理 61-11, 2016, 34 ~ 41 頁。
 - 12) ①近藤暁夫「中学校社会科歴史的・公民的分野教科書の掲載地図にみられる初歩的な誤りに関する報告」, 2015 年人文地理学会大会発表要旨, 2015, 174 ~ 175 頁。②近藤暁夫「平成 26 年度検定版中学校社会科教科書の掲載地図にみられる表現上の問題点」, 2016 年人文地理学会大会発表要旨, 2016, 150 ~ 151 頁。
 - 13) 例えば、浮田典良・森 三紀『地図表現ガイドブック——主題図作成の原理と応用——』, ナカニシヤ出版, 2004。
 - 14) 南極大陸はこのうち一枚にも描画されていないので、いずれの地図も「世界全図」ではない。また、地図の投影法もまちまちである。
 - 15) このほか、分布図にはできるだけ正積に近い地図を使っているか、複数の地図間で投影法や凡例・色使いを統一されているか、などより学術的・表現的に高次の水準の点検も行うべきではあるが、後述のようにあまりにも当該青書の地図表現のレベルが低いので、ここではこの 2 点に絞って内容の点検を行った。
 - 16) 江口勇治監修『社会科 中学生の公民——より良い社会をめざして——』, 帝国書院, 2015 年 3 月検定済・2016 年発行, 166 ~ 167 頁。
 - 17) 「首相の外遊 最多 49 か国 1 年 8 か月余 小泉氏超え きょうからバングラなど」, 読売新聞 2014 年 9 月 6 日。
 - 18) 前掲 1), 5 頁。
 - 19) 前掲 1), 19 頁。
 - 20) 前掲 1), 59 頁。
 - 21) 前掲 1), 60 頁。
 - 22) 前掲 1), 82 ~ 83 頁。
 - 23) 前掲 1), 96 ~ 99 頁。
 - 24) 外務省欧州局ロシア支援室『ロシアにおける日本センター事業』, 外務省, 2006, 2 頁 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/russia_j.pdf), 2017 年 8 月 20 日閲覧。

- 25) 外務省ホームページ「北方領土問題に関する Q&A」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/topic.html>), 2017年8月20日閲覧。
- 26) 外務省『2007日中文化・スポーツ交流年——期待を未来へつなげよう。——』, 外務省, 2007 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/j_c_sports.pdf), 2017年8月20日閲覧。
- 27) そもそも、岩下が述べるように、日本政府が北方領土の主権を主張する論拠としている「固有の領土」論には、学術的な説得力がほとんどないのだが、ここではそれは脇に置き、日本政府の公的な主張と実際に用いている地図の間の矛盾を指摘するに留める。岩下明裕『入門 国境学——領土、主権、イデオロギー』, 中公新書, 2016。
- 28) 前掲 1), 108 頁。
- 29) 前掲 1), 105 頁。
- 30) 「イスラエル議会のゴラン高原併合法案可決に関する外務大臣談話」1981年12月15日。
- 31) 前掲 1), 4 頁。
- 32) 前掲 1), 117 頁。
- 33) 前掲 1), 111 頁。
- 34) 前掲 1), 135 頁。
- 35) 前掲 1), 巻頭。
- 36) 前掲 11)。
- 37) 前掲 1), 260 頁。
- 38) 西岡尚也「アフリカ大陸にかかわる地図表記の課題——地理教育の視点から高校世界史教科を検討する——」, 琉球大学教育学部紀要 64, 2004, 97～110 頁。
- 39) 例え、① John Agnew 'The territorial trap : the geographical assumptions of international relations theory', *Review of International Political Economy* 1-1, 1994, pp.53-80. ② トンチャイ・ウィニツチャクン著, 石井米雄訳『地図がつくったタイ——国民国家誕生の歴史——』, 明石書店, 2003. ③ 山崎孝史『政治・空間・場所——「政治の地理学」にむけて——』, ナカニシヤ出版, 2010. ④前掲 27)。
- 40) 山崎孝史「ポスト冷戦期における政治地理学の視点——新ナショナリズムの台頭と帰属意識の固定化」(高木彰彦編『日本の政治地理学』, 古今書院, 2002, 所収), 165～181 頁。