

## 国語課題小委員会の審議状況について（案）

今期の国語課題小委員会では、第12期の国語分科会が取りまとめた「国語分科会で今後取り組むべき課題について（報告）」（平成25年2月18日）が示す課題のうち、「1 「公用文作成の要領」の見直しについて」を取り上げ、検討を進めてきた。

上記報告では、「公用文作成の要領」（昭和27年各省庁事務次官宛て内閣官房長官依命通知別紙）を見直すに当たって、次のような観点が必要となることを指摘している。

- (1) 現行の「公用文作成の要領」は、昭和26年に作成されたものが基本となっており、現在から見ると、実態と合わない内容が散見されること。
- (2) 文体等の平易化にとどまらず、国民に対して、より分かりやすく情報を伝える公用文の作成に資するものとする。
- (3) 近年の社会的な変化を踏まえ、各府省で公表しているホームページの表記など、新たに必要な項目を追加すること。

これらを参考に、国語課題小委員会では、意見交換やヒアリング等を重ね、官公庁における文書作成の在り方について、広い見地から検討を進めてきた。以下、これまでの審議状況について報告する。なお、来期においても引き続きこの課題に取り組むことを予定している。

### 1 公用文をめぐる課題と検討の目的

#### 「法令と公用文における表記の一致」の適用範囲

憲法改正草案をきっかけとして始まり、「公用文作成の要領」（昭和27年内閣官房長官依命通知別紙）に至る戦後の公用文改革によって、戦前用いられていた文語体・漢字片仮名交じり文の公用文は、口語体・漢字平仮名交じり文へと変わった。それによって、当初の目的であった公用文の平易化は、一定の達成をみることとなった。

その後、法令と公用文の書き表し方は、原則として一致していた。しかし、昭和34年に「送りがなのつけ方」（内閣訓令第1号）が実施された後、内閣法制局から「法令用語の送りがなのつけ方について」が通知されたことにより、主に送り仮名の付け方において、法令と公用文の間に異なりが生じることとなった。その結果、多くの省庁から公用文と法令における表記の統一を図るよう要望が寄せられるようになっていた。

昭和48年6月18日に「当用漢字音訓表」（改定・内閣訓令第1号）と「送り仮名の付け方」（改定・内閣訓令第2号）が実施された。同日、「公用文における当用漢字の音訓使用及び送り仮名の付け方について」が事務次官等会議申合せとなったほか、別途、これらの法令における扱いが内閣法制局で検討され、同年10月3日に「法令における当用漢字の音訓使用及び送り仮名の付け方について（通知）」として内閣法制次長から各府省事務次官宛てに通知された。

直後の10月9日には、内閣官房内閣参事官室主席内閣参事官と文化庁文化部長の連名で「公

用文における当用漢字の音訓使用及び送り仮名の付け方について」の具体的な取扱い方針について（通知）」が各省庁文書担当課長宛てに通知された。これは「法令と公用文における表記の一致を図る」ことを主旨とするものであり、以来、公用文では法令と同様の表記を用いることとされてきた。この方針は、昭和 56 年の常用漢字表の実施における「公用文における漢字使用等について」（事務次官等会議申合せ）、また、平成 22 年に改定された常用漢字表の実施における「公用文における漢字使用等について」（平成 22 年内閣訓令第 1 号）にも引き継がれ、現在に至っている。

この「法令と公用文における表記の一致」については、公用文のうち、法令と法令に準ずるような告示、通達等においては現在も堅く守られており、加えて、文書番号と公印を付すような文書においても、おおむね実現してきたと考えられる。しかし、国の府省が示す文書類は、これだけにとどまらない。「法令と公用文における表記の一致」が、どこまで適用されているか、また、適用されるべきかについて、これまでは、明らかにされてこなかった面がある。

### 社会の変化と公用文作成の実態

「公用文作成の要領」から 70 年近くを経て、かつては想定し得なかった形で、国の府省から情報が発信されるようになった。各府省が示す文書の全体を「公用文」と捉えた場合、法令や通知・通達などの典型的なものだけでなく、広報誌やインターネットを利用した案内など、一般の人々に直接向けられたものが、日常的に作成され、公開されるようになってきている。その発信の手段と媒体も大きく変遷してきており、今後も更に変化していくことが予想される。それとともに、情報の受け手となる社会の多様化も進んでいる。

近年、各府省は、情報発信手段の変化や受け手となる人々の多様化に合わせ、文書ごとに様々な書き表し方を工夫し用いているという実態がある。この点については更なる調査が必要であるが、先述の「法令と公用文における表記の一致」という方針は、現在の広報誌やウェブサイトにおける記事等にまでは及んでいない場合があり、確かな基準のないまま、任意の書き表し方が用いられている状況にあるとも考えられる。例えば、「公用文作成の要領」によれば、左横書きにおいては「、」を用いることとされているが、国の府省庁のウェブサイトにおいては、「、」を用いる方が多勢であるという実態がある。そのほか、「御意見」と表記すべきものを「ご意見」、「問合せ」と表記すべきものを「問い合わせ」と書く方が優勢になっているなど、漢字の使い方や送り仮名の付け方についても、任意の書き表し方が行われる場合がある。

### 「公用文は分かりにくい」というイメージ

そうした一方で、人々の間に「公用文は分かりにくい」という印象が広がっているおそれがある。文化庁が実施した平成 29 年度「国語に関する世論調査」（平成 30 年 3 月調査 有効回収数 2,022）で「官公庁が示す文書を読むことがある」と回答した人は 56.1%であった。この「官公庁が示す文書を読むことがある」と回答した人（1,135 人）を対象に「官公庁などが示す文書を読んでいて困ったこと」を尋ねたところ、「特に困ったことはない」と回答した人の割合が 41.2%であった一方、過半数の人が困ったことを挙げており、「特殊な言葉や堅苦しい言葉が多い」（33.3%）、「難しい漢字を使っている言葉が多い」（17.4%）、「意味のよく分からない外来語やカタカナ語が多い」（16.4%）といった回答が見られた。国の府省をはじめとする官公庁が示す文書を読むことがある人の半数以上が、「困ったこと」を経験しているという結果である。

### 公用文作成の在り方を検討する目的

国語課題小委員会は、「国語分科会で今後取り組むべき課題について（報告）」の趣旨に

沿いつつ、前述の課題の解決に取り組むため、公用文作成の在り方についての検討を行うこととした。まず、現在の公用文作成の状況を把握するとともに、「公用文作成の要領」のうち、実態と合わなくなっている部分を特定し、これからの時代に向けて改める場合の考え方を提示する。その際には、従来の基本的な考え方を踏襲しながら、新たに加えるべき考え方があれば、それを十分に検討した上で提案する。

また、「公用文作成の要領」が策定された時点では、想定されていなかったと考えられる文書の類、特に、国の府省から国民に対して直接発信される文書等の書き表し方に関わる内容を、実情に合わせて補うという考え方についても併せて検討し、国民にしっかりと伝わる公用文の在り方について考えていく。

## 2 基本的な考え方

### 社会の多様化を踏まえて

公用文作成を考える上では、文書を受け取る相手が誰であるのかということが重要である。受信者は、それぞれの目的に従って情報を得ようとするため、それに合わせて発信すべき内容も大きく違ってくる。受信者側がどのような目的を持って情報を求めているのかということに、発信者側は配慮しなくてはならない。公用文を受け取る人々は多様化しており、この流れは更に進んでいくことが予想される。これからの時代における公用文作成の在り方は、社会の多様性を前提として考えられる必要がある。

### 正確さ、分かりやすさ、読み手への配慮を基本とする

この点で、公用文作成の在り方に関する審議に当たっては、「分かり合うための言語コミュニケーション（報告）」（平成30年2月29日 国語分科会）が示した考え方が参考となる。同報告では、複数の人が互いの異なりを踏まえた上で、情報や考え、気持ちなどを伝え合い、その理解を深めることを「分かり合うためのコミュニケーション」として整理し、「正確さ」「分かりやすさ」「ふさわしさ」「敬意と親しさ」という四つの要素を意識して言葉を用いることを提案している。公用文は、基本的に、一方通行の書き言葉であるが、これを「言語コミュニケーション」と捉え直すことによって、相手に歩み寄ることが意識されることとなる。

また、公用文のうち、一般の人々に向けて直接発信されるものにおいては、特に「分かりやすさ」が問題とされることが多いが、それによって「正確さ」を欠いてしまうわけにはいかない。公用文においては、分かりやすく伝えることはもちろん、情報の正確さを保つことが重要である。さらに、相手や話題に応じた「ふさわしさ」や「敬意と親しさ」にも配慮し、それらのバランスをとるよう努めることが、望ましい公用文の在り方につながると考えられる。

## 3 検討の対象

国の機関における「公用文」と呼ばれる文書の定義付けは、これまで、明確に整理されてきたわけではない。その一方で、近年、地方公共団体等においては、広報に用いる文書等を公用文とは別に分類するといった考え方も生じている。国語課題小委員会では、ひとまず、国の府省が作成する文書等の全体を広く「公用文」として捉えることとする。

その上で、その在り方について検討するに当たっては、次に示す表（公用文の分類の例）のような分類を意識することとした。ただし、これらの分類は、便宜的なものであり、明確な区分けができなかったり、重なりが生じたりする場合もある。

表：公用文の分類の例

大 別	具体例	手段・媒体の例
A 法令及び法令に準ずるもの	法令（法律，政令，省令等） 告示 訓令 通達・通知 等	官報 発出文書 ウェブサイト 等
B 政策・施策の内容について，関心の高い関係者等を中心に，広く知らせるもの	事務連絡 報道発表資料 議事録・会見録 白書 統計 等	発出文書 刊行物 ウェブサイト 等
C 国民全般を対象として直接発信するもの	法令・政策等の解説 広報 広告 案内 Q&A 質問等への回答 SNS 等	刊行物 広報誌 ポスター ちらし ウェブサイト メール SNS 等

#### A 法令及び法令に準ずるもの

「公用文作成の要領」「公用文における漢字使用等について」（平成 22 年内閣訓令第 1 号）をはじめとする，公用文の書き表し方に従って作成されている公用文書の類。特に，法令については，別途通知「法令における漢字使用等について」（平成 22 年 11 月 30 日 内閣法制局長官決定）によって，より揺れのない書き表し方が定められている。文書番号を付し公印を押して発出するような文書についても，ここに大別する。

→ Aについては、「公用文作成の要領」の内容のうち，実情と異なっている部分や，解釈の難しい記述等を整理する。その上で，現行の「公用文作成の要領」を改める場合の考え方を提案し，今後の文書作成に資するものとする。その際，法令と公用文の表記を一致させるという原則に基づくと共に，現在行われている文書の書き表し方を十分に尊重して進めることとする。

なお、法令については、広い意味で公用文の一部であると言えるが、「法令における漢字使用等について」をはじめ、より詳細な考え方が別途内閣法制局によって示されていることから、直接の検討対象とはしない。

## **B 政策・施策の内容について、関心の高い関係者等を中心に広く知らせるもの**

おおむね「公用文作成の要領」「公用文における漢字使用等について」をはじめとする、公用文の書き表し方の基準に従って作成されていると考えられるが、実態については、更に調査が必要。また、政策・施策等に関心の高い人々だけではなく、より多くの人々に理解されるべき内容を含むものも少なくない面がある。

→ Bについては、まず、実態を把握するとともに、Aと同様、実情と異なっている部分や、解釈の難しい記述等を整理する。その上で、現行の「公用文作成の要領」を改める場合の考え方を提案し、今後の文書作成に資するものとする。その際、現行の書き表し方を尊重して進めるが、社会全体に向けてより広く理解を求めべき内容等を扱う場合の書き表し方等について、必要な提案を行うことも検討する。

## **C 国民全般を対象として直接発信するもの**

府省庁においてもウェブサイトやSNS等が利用されるようになり、発信される情報は「公用文作成の要領」が策定された段階では、全く想定されなかったものまでを含んでいる。その書き表し方について見ると、従来の公用文とは異なるものが多く見られるという実態があるが、現状では、それらの書き表し方の根拠となるような取決めはない。

→ Cについては、まず、実態を把握するとともに、公用文表記とは異なる書き表し方が広がっている場合には、その理由等を分析する。その上で、これまで必ずしもはっきりとしていなかった、公用文の原則と異なる書き表し方を選択する際の根拠となるような考え方を示す必要がないか検討する。その際には、現在行われている各府省の取組を妨げないよう配慮する。加えて、これからの時代に求められる書き表し方について、実用的な考え方を具体的に提案する。

## **4 内容と構成（成果物のイメージ例）**

2部構成又は2通りの成果物を示す方向で検討する。

第1部又は成果物1では、現行の「公用文作成の要領」を改める場合の考え方を提案する。

第2部又は成果物2では、「公用文作成の要領」の考え方を解説する具体的提案（Q&A形式等）を別に行う。その際には、各府省が国民全般に向けて情報を直接発信する際にも、参考となるような内容とすることを意識する。また、解説だけでなく、これからの時代に求められる公用文作成の在り方について、委員の識見に基づき、国語分科会としての提言をまとめることも検討する。

なお、これまでの国語施策においては、漢字使用や表記の在り方、書換えや言い換えなど、語彙レベルでの検討が中心であった。今回の検討においては、それらの検討に限らず、まとまった文章の書き表し方等についても提案することを目指す。

## 例

(第1部又は成果物1) 現行の「公用文作成の要領」を改定する場合の考え方を提案

### 【現行】

まえがき

第1 用語用字について

- 1 用語について
- 2 用字について
- 3 法令の用語用字について
- 4 地名の書き表し方について
- 5 人名の書き表し方について

第2 文体について

第3 書き方について

内容を引き継ぎつつ、実情と異なっている部分や解釈の難しい記述等を整理し、改定する場合の考え方を提案。  
その際、現在の構成にこだわらずに、より効果的な示し方ができないかを検討する。



### 【改める場合の例】

基本的な考え方

正確さ

分かりやすさ

相手や内容への配慮（ふさわしさ、敬意と親しさ、手段と媒体）

第1 表記の原則

漢字の使い方、仮名との使い分け

送り仮名の付け方

記号（句読点、符号、括弧）、数字の使い方 等

第2 用語の使い方

専門用語や特殊な言葉の扱い

難しい言葉や古めかしい言葉の扱い

理解されにくい外国語・外来語の扱い 等

第3 文章の書き方

文体の選択、文の組立て、文章の構成 等

(第2部又は成果物2) 要領に関する具体的な解説、国語分科会としての考え方を提案

実例を用いた解説

Q & A形式の解説

これからの時代に求められる公用文の在り方に関する提言 等

※ 成果物を2部構成とするか、別立てとするかなどについては、今後検討。

## 5 公用文の在り方に関する国語課題小委員会における意見（案）

○→今期第2回国語分科会までの意見  
●→今期第2回国語分科会以降の意見

### 1 公用文の在り方を改めて検討する目的について

- 60年以上を経て改定するのであれば、何を指して、どういう理念を持ってというところが大変重要である。例えば、今の時代にふさわしい、現代の価値観に合った人権上の配慮について、どのような書き方をするかといった問題がある。そういった大きな切り口がなければ、何十年ぶりに改めるということに余り意義が見だしにくいのではないか。具体的な文章の書き方ということだけでなく、理念となるものを示したい。
- 国の行政機関だけではなく、民間の組織においても、「公用文作成の要領」を根拠として文書作成に当たっている面がある。民間や一般の人々が文書を作成する際の指針ともなるようなものになるのであれば、見直す意義があるのではないか。
- このタイミングで「公用文作成の要領」を改定する必要性を示せるかどうかの問題である。法令の平易化が進んだ背景には、裁判員制度の実施があった。古くなったから見直すというだけでなく、例えば、東京オリンピック・パラリンピックが近づいており、外国人にも分かりやすいものとするといった理由を立てるなど、必要性をはっきりさせたい。
- 見直しについて、時代の機運があるということも示す必要がある。直接外国人のためにというものにはせずとも、多様化する社会に向けての配慮として改定を検討すべきであるといったことを、もっと前面に押し出しているのではないか。
- 公用文について、実は、人々が困っている面がかなりあるのではないか。例えば、句読点一つとっても、カンマとテンの選択に迷う場合がある。書き手の側も、学校で身に付けた表記をそのまま使えれば分かりやすいのに、法令に合わせた書き方をしなくてはならず困る場合があろう。昭和27年からある通知が立ちはだかっているために、動けないという部分もあるのではないか。
- 当初は想定していなかった領域にまで公用文が関わるようになってきている。例えば、「公用文作成の要領」が作られた頃には想像さえされなかったインターネットが普及し定着しているといった状況に対応する必要があるのではないか。また、人々の意識の中では、困るか困らないかというレベルを超えて、役所の文書は分かりにくいものだという先入観ができてきている。これを打破したい。
- 今回の成果物を「分かり合うための言語コミュニケーション」の考え方を具体的に応用し、より詳細な内容を示すものとして考えれば、公用文の在り方について検討する根拠の一つとできるのではないか。

## 2 基本的な考え方について

- 「公用文作成の要領」を役所の中だけの問題として考えるのではなく、場合によっては、別のタイトルを付けて、一般の人々にも広く使っていただけるような文書作成の目安として作成してはどうか。多くの人に届き、活用してもらえるような工夫をすることで、教育をはじめとする様々な現場に波及させたい。
- 「公用文作成の要領」を今のまま残しておく、いずれまた、何かしらの問題が生じるということがあるのではないか。「公用文作成の要領」を改定するのか、あるいは、「公に係る文書の」などというようにタイトルが変わるのか、いずれにしても、昭和26年に作られた現行のものを包摂するような形で改めておく必要があると感じる。
- 日本語を母語とする人以外の人たちも視野に入れるのか、また、「やさしい日本語」などの考え方の導入を、もてなしといった観点や、災害対策の観点なども含んで考えるのか、さらに、日本語の問題を中心としつつも、いわゆる多言語化、そして、ピクトグラム、サインなどの問題までを対象として検討するのかなどについても考えておくべき。
- 役所の人たちが使う言葉が変われば、かなり影響力があって、社会一般に分かりやすい言葉が広がっていくと思われる。公務員が使いたくなるようなものにする必要がある。
- 公用文では、例えば「これはいくらですか。」の「いくら」を「幾ら」と書くなど、一般には平仮名で書くことが多いようなものでも、漢字で書く場合がある。こういった表記は、「分かり合うための言語コミュニケーション」の「敬意と親しさ」の「親しさ」を重視すると、仮名で書いてもいい場合があるのではないか。そうしたところに踏み込んでもいい。
- 通知のような典型的な公用文においては、表記などのルールがはっきりしており、「コトバ」は「言葉」、「トリクミ」は「取組」といったように、一定の書き方だけを認めている。しかし、広報誌やSNSなどでは、そのとおりでなくてもいいのではないか。広い意味での公用文の中でも、特に国民に近い広報誌やSNSなどでは、「ことば」や「取組み」という表記も使っているといったことを認めるところから考えていってはどうか。
- 役所による広報誌やSNSでは、「正確さ」とともに、「分かりやすさ」あるいは「敬意と親しさ」などの観点に留意する必要がある。前期まで取り組んだ「分かり合うための言語コミュニケーション」の内容とも関わるであろう。
- 当用漢字表の時代には、当用漢字が使えるときにも、読みやすく分かりやすくするために仮名書きを用いる場合があった。現在は、難しい漢字であったとしても、常用漢字表に入っているものは使うということになっている。表記の分かりやすさの面では、後退している面があるのではないか。

- 最終的には、国の府省における公用文と、一般でのコミュニケーションにおいて使われる文書とをできるだけ近づけることに寄与するような、日本語における正書法に代わるような考え方を示すことができるとよい。
- 受け手の側だけでなく、書き手、送り手の側に寄り添って考えることも重要である。発信する側において、ガイドラインのようなものを欲している人は多いはずである。そういう人たちの話を聞いてみる機会も作れるとよい。
- 専門性のある文章や国をはじめ、大きな団体などの出すものには、「分かりやすさ」だけでなく、格とか品とかいうものも必要である。ただ、やたらと難しくすることが格調高いとか、漢字を多く使えば品が良いとかいうわけではない。そこを今の時代に合わせて、どのように考えていくべきなのかも課題である。
- 「分かり合うための言語コミュニケーション」の四つの要素が、議論していく上での一つのベースになっていくのではないか。「正確さ」と「分かりやすさ」のほか、品や格調というものも「ふさわしさ」の問題として考えることができる。
- 法令では、「又は」と「及び」の使い分けなど、厳密にやるべきところ、崩すわけにいかないところがある。しかし、法令においても、易しくする、分かりやすくするという動きがあり、我々の議論と別の方向を向いているわけではない。管轄などの関係で簡単にはいかないのだろうが、将来的には、法令についても、特に複合語の送り方などを義務教育で学ぶ表記に合わせても、それほど不都合はないのではないか。
- 成果物の利用者は、国の府省で「公用文」の作成に携わる人たち、また、地方公共団体の人たちを、まず想定しておくべき。ただし、結果的には、広く一般の人々や教育の現場などでも参考とされるようになるということを意識しておく必要があるのではないか。
- 公用文の場合、「正確さ」ということが絶対に優先されるべきである。まず、正確な表現が前提としてあって、そこにどう「分かりやすさ」、「ふさわしさ」、「敬意と親しさ」という要素を加えていくかという問題なのではないか。一般の人たちを対象とした言語コミュニケーションの四つの要素に比べ、正確さの重みが少し増すと思う。
- 「公用文作成の要領」は、既に古くなっていることもあって、役目を終えているという見解もあるであろうが、実際には、新聞、放送、教育などをはじめ、現代の表記や用字用語の基礎となっているものである。そのことを改めて認識した上で進めていきたい。
- 基本的な考え方を示す部分では、文書を読む人の表情や感覚を思い浮かべながら書いてはどうかといったことを、書き手の気持ちを動かすように投げ掛けてみてはどうか。公用文もコミュニケーションツールの一つである、ということを伝えたい。

### 3 対象とする公用文の範囲について

- なるべく早いうちに、どの範囲まで言及し検討するのかということを決めておくようにしたい。細かな具体的な問題、例えば、句読点の形の問題など、細部にばかり検討の時間を取られ過ぎてしまうことを避けるようにすべき。
- 役所が内部の組織や関係機関に示す通知のような典型的な公用文においては、「正確さ」が問題となるので、そこでの語の使い方あるいは表記の仕方に関しては、特に改める意義がないのではないか。検討の対象とすべきは、広報誌やSNSによる情報発信など、「正確さ」とともに、「分かりやすさ」あるいは「敬意と親しさ」などの観点に留意する必要がある文章であろう。
- まずは、分かりやすい文書の作成という観点から始め、一般の人を読み手として想定している白書や広報誌などに関して考えていくのがよい。しかし、書き手の観点に立つと、いつも一定の種類文書だけを書いているのではなかろう。国の府省に勤務していれば、異動などもあり、通知、白書、広報誌、SNSなど、様々な文書を書くことになるはずである。書き手の立場に立つと、通知の場合には「取組」だが、広報誌では「取り組み」というような表記の切替えをするのは難しいのではないか。そう考えると、通知のような典型的な公用文の作成に関しても、例えば「分かりやすさ」を重視する方向へと改めていってはどうかといった提案をする方が役に立つのではないか。
- できれば、通知文のような典型的な公用文にまで「分かりやすさ」の観点を及ぼしたいが、法令と公用文の表記を一致させるという原則がある以上、議論はそこで止まってしまう。まず、ある程度対象を絞って議論を始めるのが有効ではないか。民間企業でも、社内文書はフォーマットに従って書けばいいが、社外文書に関しては、いろいろな配慮の上で書く必要がある。これまでの「公用文作成の要領」は、言わば社内文書の書き方であり、今回は、公用文における社外文書の書き方について考えると捉えてみてはどうか。その考え方を将来的に社内文書の方にまで及ぼせるといい。
- 成果物は、役所の人言葉の使い方を改善したくなるような提案としたい。そう考えると、広い意味での公用文の中で最も重みのある法令を最初から検討の対象から外してしまうのではなく、まずは、法令を含めて検討してはどうか。成果物を作成する段階になったら、どこまでを適用の範囲にするかを、改めて考えればよい。
- SNSなどはまだ実態が不安定であり、今後も形態が変化していく可能性がある。射程には入れるが中心的に扱うべきではない。
- 情報発信の手段や媒体は、今後さらに変化していく可能性がある。手段・媒体の特性に応じた考え方を整理する以前に、文章そのものの在り方を中心に検討すべきではないか。

- 議論の対象としては、これまで、表記が中心であったが、そこにとどまらないことが重要である。言語学的には、表記、語彙、文法、文体という順に扱う内容が拡大していくと考えられるが、このうち、文体については比較的扱いやすい。「である体」、「です・ます体」など、文末の文体をヒントに文章の階層を分類するような作業をしながら、どの辺りの言語現象を問題にしていくのかを検討する、といった手順を進めると議論に入りやすいのではないかと。
- 文部科学省「公用文の書式と文例」の冒頭には、「公用文は、義務教育を受けた人ならば、誰でも読めてその内容が理解できるよう作成されるべきものである」とある。現状において、国の行政機関が示しているものが、中学生や高校生にすらすらと理解できるものばかりであるとは思えない。そういった観点から、難易度の設定、基準作りのようなことも考えられるのではないかと。
- SNSなどの手前に、ウェブ上には、国の府省が一般の人に向けて示している「お知らせ」の類いがたくさんある。そういったものの中には、かなり生活に密着していて必要度の高いものが多い。そういった切実な文書に関しては、かなり積極的な提案をしていってもいいのではないかと。
- 誰のための文書なのか、どういうレベルの理解力を持つ人たちを対象とするのかが問題になっているが、通知や白書であっても、一般の人が読んで、ある程度は理解できることが必要であろう。一方、SNSなどは、それぞれが自由にやればよいという気もする。
- 白書や報道発表資料などは、一義的には、関係者等が読むことを想定して作成される嫌いがあるが、各府省等が是非とも知らせるべき情報を国民に広く届けるための文書であり、今回の検討の対象に入れておくべきである。
- 今回の審議は、現行の「公用文作成の要領」の見直しということで始まっている。「一般の人々に向けて直接発信するもの」を中心に検討するという流れになっているが、公用文と言ったときは法令や法令に準ずるものが含まれるのだから、それらを最初から外してしまっているの难道うかとも思う。
- 語彙レベルの話だけではなく、文章内容のことにまで踏み込むのであれば、それが分かるように見出しを立てて整理した方がよい。
- 談話レベルということが話題になってきたが、談話というのは多義的である。話し言葉としての談話に対して、「公用文」を扱うのであるから、書き言葉としての文章という捉えの方が分かりやすいのではないかと。さらに、「文章」というものを考えても、一義的には書き言葉であるが、ほかにも、つながった複数の文、全体としてまとまりを持った文章、書かれた結果として厳然として存在する文字つまりテキストといった様々な意味として解釈できる。そこに、文体やジャンルの問題などが加わるかもしれない。単に「談話レベル」ということで片付けずに、用語とその扱いを整理したい。

- 法令やそれに準ずる文書の書き表し方を改めることにまでは踏み込めなくとも、それ以外の公用文については、例えば「正に」という表記を「まさに」と改めるといったことまで検討してもいいのではないか。その方が実態にも合っている。
- 各府省における公用文作成のための手引、また、マスコミや学校関係における文書作成の目安・基準等を収集し、「公用文作成の要領」と比較するなど、今後の検討に活用してはどうか。
- 広報のように、できるだけ分かりやすくという観点から情報を発信しているものの在り方も大切であるが、法令や、その内容を比較的しっかり説明した各府省の示す情報なども、一般の人々に読んでもらうものには違いない。やはり、政府が示す第一次情報とでも言うべきものについても、視野に入れておくことが必要ではないか。
- 法令のような堅い文書も、広報のような比較的親しみやすい文書も、原理原則としては同じ考え方に基づくべきではないか。

#### 4 成果物のイメージについて

- 例として示す言葉は、どうしても時間とともに古くなっていく。「公用文作成の要領」についても「〇年版」といったように、定期的な改定を前提として考えるか、余り例示に依存しないような工夫ができるといい。
- 各論においては、現行の考え方を維持すべきものも多い。「人名も差し支えのない限り、常用漢字表の字体を用いる」「時及び場所の起点を示すには、「から」を用いて、「より」は用いない」など、現在であっても通用すべき考え方が示されている。もしそれらが、ないがしろにされている面があるのであれば、改めて理解を促すべきであろう。
- 現行のものを尊重しながら議論を進めるとしても、構成に関しては組み直した方が良いのではないか。第1として「基本的な考え方」、第2に「表記」、第3に「用語」などとする方法がある。
- 現行の要領には、ある言葉を別の言葉に言い換えるという例が示されている。ただ、常用漢字表にないから使わないのか、それともその言葉自体に問題があるから使わないのかなど、使い分けの根拠を区別して説明しているかという疑問である。網羅的に示すことは難しいとしても、観点を分けて使い分けの根拠を示し、考え方が分かるよう提案したい。
- 現行の要領では「分かりやすさ」ばかりが前面に出ている嫌いがあるが、公用文の作成に当たっては、日常的な分かりやすさと、法令文で使われるような厳密さが、常にぶつかり合っている。それらを軸としながら、一般の書き言葉と法令文における使用状況を把握し、どのように提案に反映させていくかが大切である。

- 常用漢字表にある漢字であっても、必要に応じて仮名書きできる、また、複合語を法令や公用文のとおりでなく、必要に応じて「送り仮名の付け方」の本則を用いて書くことができる、といった考え方を示すことについても検討すべきではないか。
- 公用文の書き表し方の原則を外れる場合を認めるとしても、ただ「必要に応じて」というのでは、恣意的に用いられてしまうおそれがある。どのような場合に原則を離れることができるのか、整理して示せるとよい。
- 専門用語の扱いを取り上げたい。文書を作成する側にとって重要な問題である。専門用語をどのように説明すればよいかなどを具体的に示したい。
- 文章作成のマニュアルでは、文書の書き方というのが最初に来るのが自然である。第1として「基本的な考え方」を置き、これまで「用語用字」とされていたものを分け、第2に「表記の原則」、第3に「用語の使い方」という構成にしてはどうか。「基本的な考え方」では、簡潔なこと、論理的であること、平明で分かりやすいこと、読み手に配慮していること、を大原則として掲げ、その後で、具体的な手立てを示すという考え方があると思う。
- 報告書を2部構成にし、考え方（観点）により整理することに賛成である。報告書Ⅰについては、第1に「基本的な考え方」を示し、第2として「表記」、第3として「用語」、さらに、第4として「文章の書き方」を立てるという構成にしてはどうか。文章のレベルの話、つまり、文体や文章の構成についても取り上げることで、現行のものとの差別化を図りたい。
- 現行の要領には、具体的な項目が丁寧に示されているが、今後、更に加えたい項目が生じてくることもあろう。現行の考え方から大幅にはみ出るわけにはいかないであろうが、元の考え方を尊重しながらも、加えるべき項目は加えていくという方向で検討していいのではないか。
- 現在、情報を送受信するに当たっては、そのための手段・媒体が多様化しており、これまでの考え方では、十分に対応できないという状況にある。「基本的な考え方」の中で、手段・媒体について考慮するといった考え方を示しておくべきではないか。文章のタイプや類型の問題と、用いられる手段・媒体との間には、密接な関わりがある。

## 5 その他

- 現時点だけを見ても、いろいろな表記の実態があるが、時代の経過に伴い、情報化の進展などとの関係もあって、表記の在り方が大きく変わってきているという側面がある。その実態を調査し、公用文の表記にある程度反映させていくのであれば、一般的な表記を軸に調査するのか、難しい専門的な表記も含めて調査するのかなど、調査の在り方についても検討する必要がある。

- ウェブ上にある国や省庁からのお知らせ文などの例を整理してはどうか。現在の公用文においては、ウェブ上でアクセスしてくる人のことを大事にしなくてはならない状況があると思われる。
- 国の府省が示す情報を知っているかどうかで損得が生じるような事柄について、実際どのような示し方がなされているか、例を集めてはどうか。
- 世代別の座談会みたいなもので、本音を聞くということが必要ではないか。等しく国民に全体に向かって発信する公用文においても、やはり 10 代の文字に対する感覚と、70 代の方の感覚は違うであろう。これまでの調査の結果を見ても、世代によって反応が違うということが顕著に表れていると感じた。
- これまでに「国語に関する世論調査」等では扱われてこなかった、文体の問題や文章の構成についても、調査ができるといい。たとえば、「である」体と「です・ます」体についての意識等については、是非、聞いておくべきではないか。
- 文体や文章の構成は、情報伝達的手段や媒体の在り方に依存するものである。以前であれば、紙の印刷物で伝えていたものが、様々な手段や媒体で発信されるようになっている。手段・媒体ごとにふさわしい文体や構成などについても、調査の中で尋ねてはどうか。あるいは、一定のリテラシーを持った人に現状を分析してもらおうという方法もあるであろう。
- 様々な層の公用文のサンプルを集めるなど、実情を具体的に把握するような調査が必要ではないか。
- 国語教育の中でも実際に用いられている符号、例えば、コロン、括弧、ダッシュ、3点リーダーなどの使い方等についても調査してはどうか。
- 違う長さの文章を比較してもらい、どちらが分かりやすいか、理解しやすいかを尋ねるような調査も考えてはどうか。
- 現在は、電子データ、電子媒体としての文書管理が問題にされる。情報機器に表示される漢字の字体やデフォルトになっている句読点の種類などに留意し、その実態を踏まえて進めていく必要がある。
- アラビア数字と漢数字の使い分けについて整理できるとよい。
- 片仮名、平仮名で書き表せないような外国の地名・人名やその他の固有名詞等の扱いなどについて考えておきたい。また、原語のつづりのままアルファベットを使うといったことをどのように考えるべきかなどについても議論すべきであろう。

- 現行の要領の「まえがき」でうたっている「感じのよさ」「執務能率の増進」などについては、現代的な問題が生じている。人の心を傷付けるような言葉などについての考え方を示すのか、正確さを犠牲にしても効率を優先するようなビジネス用語などをどのように扱うのかなども課題であろう。
- 「同じ内容のものを違った言葉で言い表すことのないように統一する」という観点は大切である。意味の違いがないのに表現が違うというのはやはり分かりにくい。用字のレベルと用語のレベルで、議論が必要であろう。
- 公用文のうち、主な検討の対象をどの範囲にするかということとは別に、法令や法令に準ずる文書等における言語的な現象の実態についても、調査等によって把握しておく必要があるのではないか。
- メールなどでは、文頭の1字下げをしない場合が多い。そういった実態にも配慮しながら対応を考えたい。
- 現代においては、なじみのない用語がある出来事などをきっかけに、一気に認知される、といったことも起きている。例えば、外国語・外来語などの片仮名語の使い方については、なじみのないものは避ける、というよりも、使う必然性のないもの、日本語に分かりやすく言い換えられるものがないか留意する、といった表現にしておいた方が、長く用いられるものになるのではないか。
- なじみのなさというのは、人によって異なるため、イメージが捉えにくい面もあるのではないか。
- 外国の地名・人名について、漢字で書くのか片仮名で書くのかなどは、判断の難しい場合がある。よく整理しておく必要がある。

#### 岩田委員からのヒアリング概要（◇）と協議での意見（◆）

- ◇ 自身が研究対象とし、ここで説明する「公用文」とは、国や地方自治体書き、かつ、市民に向けて示しているもの。論理関係のしっかりしている文章を教材として扱う日本語教育の立場から見ると、公用文の中には引っ掛かるような日本語が目につくことがあり、それが研究の動機となった。
- ◇ 公用文には、ウェブで公開しているもの、紙で配布しているものがあるが、現在は、両者はかなり重なっていると思われる。紙で配布しているものは、大体ウェブでも公開されている。
  - ◆ 情報を提供するときの主要なメディアを、何に設定したらいいのかという問題がある。また、メディアによって、望ましい伝え方が異なる。発信者側は、その主要な情

報提供のメディアは、どのようなものだと考えているのか、一方、受け手である受信者は、どのメディアを最初に受け取るメディアだと考えているのか、そのずれによって問題が生じている場合もあろう。紙で知らせるのと、ウェブで知らせるのとでは、全然違う。分かり合うための公用文ということを考えるのであれば、伝え方だけではなく、何をツールとして使うかといった議論も必要である。

◆ 「これからの時代における公用文作成の在り方について」ということを考えると、役所はいろいろな情報をインターネットで発信しているが、必要な人に届かない場合があるというところに大きな問題がある。必要な人にアクセスしてもらえるような情報の示し方、公用文の設計をする必要がある。

◆ 情報へのアクセス数が多いことだけを評価するのは問題である。何となく関係がありそうだと思ってアクセスしてみたら、実は違ったというのでは、無駄な時間を使わせてしまっていることになる。回数よりも、長い時間そこにとどまって真剣に見てもらえるような質の高いアクセスを求めていくべき。必要な人にはきちんと届き、かつ、必要でない人は見ないで済むような公用文の情報設計が必要である。

◇ 「読み手に伝わる公用文 〈やさしい日本語〉の視点から」という著書の中で、伝わりにくい公用文には、幾つかのパターンがあるということを分析している。そのパターンは、単語などの難しさというよりは、言語学的に言うところ、もう少し大きな固まりとしてのレベル、談話レベルでの難しさに基づいて分類すべきものと考えている。

◆ 談話レベルを中心に検討していくという考え方に賛成である。

◇ 1,000 種類ぐらいの文例を集め分析したところ、公用文の内容は、①情報を提供する、②行為を要求する、という2種類に大きく分類できることが分かった。

◆ 情報提供に関しては、どのように物事を整理して見せるかということが重要である。例えば、箇条書きにしてポイントを目立たせる、タイトルや見出しを付けるといった工夫によって、分かりやすくなる場合がある。行為要求に関しては、配慮ということ、ポライトネス的な観点が入ってくるので、情報提供とは異なる問題も生じてくる。また、情報提供と行為要求のほかにも、あと幾つかの分類があり得ると思われる。

◇ 分かりやすい公用文のための取組について考えるとき、例えば、文化庁編の「公用文の書き表し方の基準（資料集）」という本は、漢字、片仮名、仮名、送り仮名といった表記に関する内閣告示や内閣訓令といったものを集めたもので、文章の分かりやすさに重点を置いたものではない。国語政策は、表記など形式的なところを中心に進められてきたと考えられる。一通りの議論が済んだ段階で、分かりやすさという課題が、ちょうど今、生じているのではないか。

◇ 昭和27年の「公用文作成の要領」の中では、「稟請」を「申請」に、「牙保」を「周旋」

に言い換えるなどの提案がある。難しい語を別の語に置き換えて分かりやすくするという取組は、戦後すぐに始まっていると言える。1975年以降には都道府県のレベルを中心とした各自治体が「ことばの行革」などの言い方で語彙レベルでの言い換えを進め、例えば、「可及的速やかに」や「善処する」といった言い方をやめるといった取組が行われた。2000年代には、国立国語研究所の「外来語言い換え提案」のように外来語に焦点化して、分かりやすい言い換えを進める動きがあった。

◇ これら、語彙のレベルでの言い換えの提案は、大事なステップである。しかし、例えば、長い文章、日常的に用いない硬い表現による文章、抽象的な文章などを分かりやすくするには、語彙レベルの言い換えだけでは対応できない。これらについては、談話レベルの問題として捉える必要がある。談話レベルのパターン別のルールを考え、それぞれに処方箋を出していく提案ができるとうい。

◆ 語彙についてリスト化し提案することは際限がなく難しいが、硬軟の指標を立てることによって階層化でき、同じような意味の言葉を、硬軟を両極にして段階的に配置できる。談話を硬軟のスタイルの問題として考えるのであれば、語彙レベルについてもその中に含まれてくるのではないか。また、単なる言葉の置き換えでは対応できず、文で説明しなくてはならない場合なども、語彙の問題として考えられると思われる。

◆ 定義がきちんとなされていれば、難しい語彙が入っていても問題にならない。受け手となる一般の人にとって、難しい語彙であるということを、書き手が分かっているならば、幾らでも提示の仕方はある。1対1対応のリストではなく、難しい語彙の処理に関するルールなら示せるのではないか。

◆ 硬い書き言葉で書かれたものを、いきなり、です・ます体に変換しているかのような文章が少なくない。話し言葉の力も借りることが、分かりやすい表現を生み出す一つのヒントになるのではないか。

◆ 話し言葉として聞けばすぐ分かる情報であっても、文字になって提示されたときに分からないということがある。これは、話し言葉と書き言葉の間が離れ過ぎているからであろう。言わば、新しい感覚による言文一致といったことを心掛ける必要があるか。

◇ ただし、談話レベルについては、ルールの作成がとても難しい。例えば「抽象的なものは具体的にしましょう。」と言っても、それだけで文章が具体的になるわけではない。

◆ 機能別・ジャンル別の分類を進め、それに基づいて、談話レベルに着目した概論・理論的な整理をした上で、Q&Aのような実際的な例文の提示の両方があると、利用者にとって、ためになって、役立つ資料ができる。

◆ 機能別、ジャンル別の分類を進めていけるのであれば、それぞれについて、一つ一

つ例文を出していくということをやってみてはどうか。伝えたい内容に合わせて例文の言葉を置き換えれば、そのまま使える内容になるような例示を幾つか掲げ、そこに説明を加えていくといったことができるという。

- ◆ 公用文とは何かということ、もう一度ちゃんと整理する必要がある。その際には、機能とジャンルという観点が重要である。
  - ◆ 公用文作成の在り方を考える上では、いろいろな軸を定める必要がある。例えば、相手軸。どのような相手なのか、相手にとっての利益・不利益といった軸。また、内容、目的、メディアなどによって、どのように言い換えるのかという観点も必要であろう。具体的なものだけでなく、抽象的に整理された、言い換えの基準のようなものが求められているのではないか。
  - ◆ 談話レベルの様々なパターンについて、マニュアル化することが難しいとしても、「分かり合うための言語コミュニケーション」の四つの柱と同様のものが示せるとよい。例えば、長い文に対しては「余計なことを言っていないか」、硬い表現に対しては「あなたのおじいちゃん、おばあちゃんにも分かる言葉を使っているか」、抽象的な表現には「要するに、何が言いたいのか」というように、幾つかに整理して提示できると前向きに伝わるものになるのではないか。
  - ◆ 抽象的な表現の問題は難しい。何が言いたいかわからない、ふわっとしたことしか言っていない、そういった言い回しが、実際に、役所をはじめ、大学の広報誌などにも見られる。そのような文書を良しとする世界があるが、目的を持って読もうとする人にとっては、不快な面もあろう。こうした点は、今までの言語学的な整理にはない。何かいい切り口があるか検討したい。
  - ◆ 特に子供たちが、一般に思われている以上に、教科書の文章を読解できていないという議論がある。どこまでが並列の部分なのか、除外されている部分はどこか、どのように場合分けされているかなどが、うまく理解できていないということ进行分析した研究がある。読解の上で、特にどのようなことが理解を妨げているのかを、国語的な観点から分析し、それらへの対処法を考えていくと、実に役に立つものになるのではないか。
  - ◆ このような場合はこうしなさい、そうではないときはしなくていいという一文を加えて、明示的に場合を分けるだけでも、理解度は大きく上がるのではないか。さらに、いずれの場合にも入らないときには、どうしたらいいのかということまで書くと、混乱が生じにくくなる。
- ◇ 実際に公用文を分かりやすくしようと考えたときには、幾つかな問題が生じるおそれがある。例えば、事務コストが生じるという問題、品や丁寧さが失われるという問題、詳細な情報を示すことが難しくなるといった問題が考えられる。

◇ 分かりやすさと事務コストとの関係について。役所が示す情報を具体的に分かりやすいものに直したら、異議申立てが一気に増えたという例がある。行政の立場からすると、公文書を分かりやすくすることによって、事務コストが上がる面がある。情報が分かりやすくなることで住民を利する方向に進むのは良いことだが、財政に影響するという側面もある。

◆ 行政機関が一般の人たちにサービスをするということを考えると、市民の利益につながることをコスト増と考えるのはどうか。行政側も良いこととして積極的に捉えるのが当然であろう。

◆ 分かりやすさによるコスト増という問題は、文章の書き表し方のせいではなく、そもそも内容によるものであると思われる。そこまで配慮する必要はないと感じる。

◆ 非常に深刻な問題として、あえて分かりにくい文章を書くという立場があるのではないか。例えば保険の約款などは、後で何かあったときに、ここに書いてあるでしょうということを言うために、非常に難しいことを、小さい字で書いてあるとも思われる。そういった文章の存在は認めるとしても、外向けのものとしては、良くないということは明らかであろう。

◇ 一方で、分かりやすさはコスト減につながる面もある。例えば、文書の内容が理解できなければ、窓口での質問が増えることになる。分かりやすい文章を書くことで、質問に来る人たちへの対応という事務コストが下がるとも言える。今後の議論においては、こちらをアピールすべき。

◆ 問合せゼロ件の文書を作りましょうということも、一つの動機付けになるのではないか。読もうとする人の目的に合わせた書きぶりがきちんとできていたら、それさえ読めば、納得して適切な行動が起こせるはず。役所側の人も本来の業務にきちんと携われる。

◇ 分かりやすさと品や丁寧さとの関係について。「やさしい日本語」の取組など、分かりやすい日本語に対する心配として、品がなくなるのではないかとということがよく言われる。例えば、「直ちにお支払いいただくと、有り難いんですけど。」よりも「今すぐお金を払ってください。」と言った方が伝達効率は高く分かりやすいが、丁寧さに欠けてしまう。ポライトネス理論では、相手への配慮の度合いが小さくなると、伝達効率が高くなるということも言われている。

◆ 受益者負担を伴うものの伝え方は難しいが、受益者のメリット、デメリット、対価を払うのか、払わないのかといったことも含めて、はっきりとした言い方をすると、どんな場合にも品を失うのかということ、そうとは限らない。負担を伴う、伴わないといったパターン分類をしてみても、はっきりと言いながらも品を失わないような伝え方

を考えてみるのもよい。

◇ また、一昔前よりは、直接的な物言いがしにくくなっているという現状があり、その背景には、他者に対する警戒があるとも言われる。他者警戒が公用文の在り方に影響している面もあるのではないか。

◇ 分かりやすさと詳細情報の提示との関係について。文部科学省の「6訂 公文書の書式と文例」の「公用文は、どうあるべきか」には、「分かりやすい表現」「行き届いた叙述」「生き生きとした文章」というものが列挙されている。しかし「分かりやすい表現」と「行き届いた叙述」は、そもそも構造的に衝突するおそれがある。行き届いた叙述を突き詰めていくと、文章は長くなっていく。一方、分かりやすいのは、ぱっと全体をつかみ取ったような簡潔な表現である。

◆ 正確さを重視すべき部分に関しては、分かりやすさだけに注目して考えるのでは不十分になってしまう。どのような要素を重視すべきかという観点から公用文を分類し、それぞれに性格付けができるとうい。

◇ これらの問題は、「分かり合うための言語コミュニケーション（報告）」に示された問題意識と共通するところがある。公用文の分かりやすさを追究しようとした場合、このようなことが起こり得ますということを、パターン別に、丁寧な記述によって説明していく形がいいのではないか。

◆ 「分かり合うための言語コミュニケーション」の延長上にある、より具体的な取組として、「分かり合うための公用文作成の要領」を検討するという考え方もある。

◆ 分かりやすさを中心にして、詳細提示＝「正確さ」、ポライトネス＝「ふさわしさ」及び「敬意と親しさ」ということで、これらが相反することがあるということは、「分かり合うための言語コミュニケーション」での議論と一致する。この考え方が有効であると改めて感じた。

◆ 分かり合うための公用文を考える上では、相手が誰であるのかということが重要である。受信者は、それぞれの目的に従って情報を得ようとするため、それに合わせて発信すべき内容も大きく違ってくる。「分かり合うための」ということは、お互いに理解し合おうということであり、受信者側がどのような目的を持って情報を求めているのかということに、発信者側は配慮すべきである。

◆ 「分かり合うための」ということは、公用文に当てはまらない面もある。公用文は、何らかの機関からのお知らせである。それを正確に受け止めてもらうということが、一義的な目的であり、双方向性は高くない。「分かってもらうための公用文」というくらいが相応ではないか。

◇ 以上のとおり、談話レベルのパターン別のルールを考えるという方法、また、分かりやすさを追究しようとしたときに起こり得る問題にどのように対処するかを考えていく方法とが考えられる。網羅的なルールを作ることは難しいが、具体的な場面やパターンなどを取り上げ、それらに対処するための方法を、丁寧に説明していくことが有効である。

- ◆ 公用文のほとんどは読みやすく書かれている。難解なものもあるが、少数に過ぎないということは、押さえておきたい。
- ◆ 母語話者のうち、年少の人とか、御高齢の方などでも分かるといったことを中心にするのか。それとも、日本語を母語としない人たちにも分かるといったことも、視野に入れるのかによって、方向性が違ってくる。両方を対象とできればよいが、どちらかを前景化させるのか、優先順位を付けてやるのかということについても検討すべき。
- ◆ 国の府省で働く人たちに対し、ずっと硬い文章でやって来た公用文を、なぜ、今、分かりやすくしなくてはならないのかということを説明し、動機付けしようとする際には、外国人が増えていることを理由として立てると説得力が増す。戦略としても効果的であると思う。
- ◆ 今回の議論は、国の府省における文書作成ということが想定されており、一義的には、日本語を母語とする話者に対するものであろう。
- ◆ 現場では分かりやすい文章を書いているのに、別の人が難解に変更しているような場合もある。分かりにくい文章が生じるのは、それを書いている人が読む側の反応を見ようとしていないからである。反応が見えている場合と見えていない場合との差があるのではないか。
- ◆ 文章を書くこと又はチェックすることに対して慣れている人と、余り慣れていない人とで、難解になってしまうか、分かりやすくなるかといった違いが生じるのではないか。
- ◆ 法律文をモデルにしないということが、分かりやすくするための大きなポイントとも考えられる。法令と公用文の一致という原則とどう折り合いを付けていくのか、どのような媒体、どこまでを公用文とするかというようなこととも関わってくる場所である。
- ◆ どこからどこへ向けて発信する公用文なのかという大枠が見えてこない、機能別、ジャンル別の分類もできない。ある程度、対象となる公用文のイメージとなるようなものを、事務局から出してもらいたい。
- ◆ 「分かりやすさ」とは、そもそも何であるのか。表現と内容とに分けて考えたとき、委員会に課せられているのは、恐らく、表現の形式上の問題であろう。しかし、内容

の方に入らざるを得ない面があると感じた。

- ◆ 分かりやすさを考える際には、内容に踏み込んでいくしかない。読み手の利益になるような内容の公文書においては、読み手が自分の利益を最大限に実現できるようにする、また、読み手に負担を強いるものであれば、どのような負担を負うことになるかということをしっかり表現することが、内容にまで踏み込む、ということであろう。
- ◆ ただし、曖昧にぼやかす書き方と、はっきりと明確な書き方という両極の間で、落としどころを探るということになるろう。
- ◆ 表現方法だけではなく、積極的に公用文の中身、内容に入り、受け取る人の視点に立って、どのようなものを書いたらいいかということまでを考えたいとも思うが、事務局が求めていることとの食い違いがないかが心配である。事務局は、一義的に対象となるのは国が出す文書であり市役所や区役所が出すものとは違う面がある、また、法律に直接立ち入るつもりはないけれども法律との関係を無視はできない、といったことを繰り返し言っている。では、具体的に、どのような文書を対象として考えるのか、どのような種類の文書があるのか、その全体像、種類の一覧を見たい。なるべく早い段階で、何を検討することが求められているかを明確にしたい。

#### 小田順子氏からのヒアリング概要（◇）と協議での意見（◆）

- ◇ 役所の文章は分かりにくいと言われる原因には、三つの勘違いがある。
- ◇ 一つ目は、「起承転結」に代表されるような文学的な要素は必要ないということ。  
役所では、例えば「期日までにきちんと税金を納めてもらう」、「イベントに参加してもらおう」など、相手に何か行動を起こしてもらうために書くのであって、斜め読みをただけで「なるほど」と分かるような文章が求められている。  
役所の文章に必要なものは、日本語のルールを守って書くことだ。例えば、「なぜ」という問いに対しては「～だから」、「どういうことか」には「何々のこと」、「できるか」には「できる」か「できない」の二つに一つ。このようなルールは、小学校の国語の授業で教わる。このルールを守らないと、聞いたことに対する答えが分からなかったり、場合によっては、答えをはぐらかしていると受け止められたりするおそれもある。
- ◇ 二つ目の誤解は、法令文・公用文と広報文の使い分けがなされていない、という点である。  
行政で、広報関係の部署に配属された職員を除けば、この使い分けを理解している人は少ない。
- ◆ 公用文は広い意味で使われたり、狭い意味で使われたりしている。大きい意味での公用文は、条例や規則に始まるようなものと、一般への広報のための文章を合わせたものとして設定される。ジャンルという観点から、内向けのものと同外向けのものに分けて考えるのか、かつ広く捉えた考え方で扱っていくのか、検討する必要がある。

- ◆ ある自治体では、まず、全体を「公文書」とし、公文書を「公用文」と「広報文」に分けている。そのうち、公用文は「例規文書」（条例，規則，告示，公告等）に、「一般文書」（紹介文，回答文，契約書，挨拶文等）に分類している。  
また、広報文は「回答文書」（クレーム，問合せに対する回答等），「説明文書」（制度や手続の説明），「募集文書」（意見募集，参加者や委員の募集），「お知らせ」（報道発表，イベント・講座情報等）の四つに分類している。
  - ◆ 「公用文作成の要領」に対象とする文書を加えるとしたら、まず、狭義の公用文が指すものをはっきりさせた上で、それに含まれないもの、例えば「回答文書」「説明文書」「募集文書」「お知らせ」などを「広報文」といった枠組みでくくった上で、公用文の一部として考えるというような方法もあるのではないか。
- ◇ 役所の職員が扱う文書のうち、条例や規則，規程，要綱，起案，通知など，公印を押し，文書番号を取って送付するようなものに用いる文章を，公用文と言ってきた。
- ◇ 一方で「広報文」という考え方がある。法令文や公用文は，専門家同士による専門用語，つまり業界用語であり，一般の人には分からない。法令文，公用文は，専門家でない人にも理解してもらえるように書き換えるべき。それが広報文である。  
例えば，「試験には，鉛筆，万年筆又はボールペンを持参してください」の意味は，「鉛筆か万年筆かボールペンのいずれか1本」ということである。「又は」「若しくは」「及び」「並びに」などの使い方は，解釈が揺れてはならない法令や公用文では厳密に決められている。それにのっとなって，条例や要綱や起案は書かれている。
- ◆ 公用文は今でも，それを分かりやすく翻訳できるのであれば問題ない，という考え方もあるが，最初から分かりやすく書ける方が望ましい。
  - ◆ 正確に表現しようとする，法令や公用文のような言い回しになるという面もある。多くの人々が難しく感じるからといって，正確さを諦めてしまうわけにはいかない。曖昧さを残す余地が大きくなってしまっておそれもある。
  - ◆ 書換え方の工夫によって，正確さと分かりやすさを共に確保することができるのではないか。
  - ◆ ただし，言葉の書換えという膨大な処理を考えるよりも，心根の持ち方を改革すべきという考え方もある。
- ◇ 法令の条文について，その意味を住民に問われたとき，法文をただ読み上げただけでは説明にならない。法律の知識がない人にも分かるように書き換える必要がある。ところが，役所のホームページを見ると，役所の起案文や要綱をコピーして，ほとんどそのまま掲載していることが少なくない。だから住民には分からず，結果として問合せが増え，窓口に

来る人が増える。ホームページでは、一般の人にも分かる表現にすべき。

- ◆ 法令の用語を使わなくとも、かぎ括弧の使用や、コンマとナカテン（中黒）を使い分けるなどして、誤解を防ぐ方法も検討できるといい。
- ◆ 「歩み寄る」という言葉がキーワードになる。全てが分かりやすく言い換えられるとは限らず、場合によっては、一般市民の方も行政の側に歩み寄ろうとするという姿勢が必要になるのではないか。ただし、非専門家は「分からない」という声を上げにくいということは、よく理解しておくべきであろう。
- ◆ ある程度一定した、標準的な表記がある。別の書き表し方をした方が分かりやすいと思われる場合にも、広報という公的な性格を考えると、標準に従わなくてはならないという面があり悩ましいところである。もう少し幅をもって、緩やかに考えてもいいのではないか。

◇ 元々公用文や法令文は執務効率を優先するので、いわゆる数学の因数分解のような書き方をする場合がある。「及び」と「並びに」を一文の中で両方使うようなこともある。そのような文章は箇条書きにするようアドバイスをしている。元々公用文や法令文は執務効率を優先するので、いわゆる数学の因数分解のような書き方をする場合がある。「及び」と「並びに」を一文の中で両方使うようなこともある。そのような文章は箇条書きにするようアドバイスをしている。

例えば、最初に「以下の三つ全てに当てはまる場合は」「次の五つのうちどれか一つでも当てはまる場合は」といったように、また場合によっては「次の五つの条件のうち三つ以上に当てはまる場合は、助成金の支給対象です」などと先に結論を書き、条件を箇条書きにしていく。

◇ 損害保険の重要事項説明書を分かりやすく書き換えるという仕事をしたことがある。「条例、約款に書かれている言葉はそのまま使う必要がある」と考える人は多い。しかし、あるルールの下で徹底的に書き換えたところ、理解度が劇的に向上し、理解までの時間も短縮された。特殊な文章、法令や公用文においても、書き換えの効果がはっきりと出ている。書き換えたものは、法的にも問題ないという専門家の意見も得た。

- ◆ 分かりやすく言い換えようとする、文章の分量が大きくなるという傾向がある。媒体によっては、できるだけシンプルに伝える方が効果的な場合もある。一方で、ふさわしい書き方をしなければ相手に受け入れられないという面もあり、バランスをとるよう配慮する必要がある。

◇ 三つ目の誤解は「広報」は「広告・宣伝」ではない、ということである。

広報は、双方向のコミュニケーションによる関係作りであり、一方的な広告・宣伝と同義ではない。広報誌を送付した、ホームページに載せた、SNSに投稿したから十分伝わっているという考え方はまずい。関係作りのためには、まずは相手の声を聴くことによ

る、双方向のコミュニケーションが重要である。

広報が意識すべきは住民だけではない。自分の周りにいる関係者全てと双方向のコミュニケーションを築くことによって、理解と共感を得ることができる。本当に伝わり理解してもらえる文章も双方向のコミュニケーションから生まれる。理解や共感が得られれば、皆で手を取り合ってそれぞれの組織や立場を別にして、地域を良くしていくことにつながる。それが広報の目的であり、成果である。

◆ 広告・宣伝は、大きくは「広報」の中に含まれる。広告・宣伝は、ものを買ってもらうことが目的である。双方向的でないとそれは成立せず、広報と通じている。

◆ PRは「パブリックリレーションズ」の略である。そういった本来の言葉遣いなどを意識しながら、「広報」と「広告・宣伝」との共通点と異なりを意識しておきたい。

◇ 以上を前提に、相手に理解してもらえる文章の書き方については、共通の「モノサシ」、客観的基準を持って書こうと提案している。「文章は中学生にも分かるように書け」とよく言われるが、それが基準だと思っている。義務教育で学んだ範囲で理解できるようにする。

そこで、中学校卒業程度の日本語力を測る「モノサシ」として、日本語能力試験のN1を用いている。例えば、日本語能力試験の1級（現在のN1相当）の出題基準は、一文の長さが65字以内である。65文字以内で文が終わるように書けば、ほとんどの国民が理解できるといった判断材料になる。役所の文章は100文字、200文字と長いですが、もっと短くする必要がある。

◆ 使用する語彙と文法の範囲については具体的な数字が照会されていた。ただし、範囲を決めることから一歩進めて、数値的に基準化して使用するのには難しい。文法的な要素の数には限りがあるため、事例を挙げて説明することが有効であろう。しかし、語彙の範囲を示すリストは膨大になる上、それらとは別に専門用語が必要になるため、取りまとめて示すのは難しいと思われる。

◆ 中学卒業レベルということを実際的に考えると、例えば「督促」といった言葉を学んでいるとは限らない。相手や目的を意識したときに、分かりやすさ、ということの限度をどう考えればいいのか、難しいところである。

◆ 適切な漢字の量や使用率には、個人差があり、相手によって配慮されるべきものである。ただし、生命や健康、財産に関わるような事柄については、できるだけ漢字の比率を減らして、高齢者や子供でも理解できるようにすべき。

◆ 日本語能力試験の基準をそのまま中学卒業レベルなどと比較するのが妥当かどうかについては疑問があるが、数値的な目安が必要となるという点は理解できる。広く一般的な日本語の知識を付けるよりも、ある程度のレベルまで行ったところで、より専門的な語彙を学んでいく方が効果な場合もある。公用文においても、専門的な行政用

語などを取り出して、一般の認知度の調査を行うといった積み重ねができるといい。

- ◇ ある自治体では、「文書事務の手引」などの公用文の書き方の手引きと、「広報の手引き」などの広報文の書き方の手引きを、別々に作っていた。そして、住民向けのもの、広報誌、ホームページ、SNS、チラシ、そういったものは全て広報文のルールで書き換えていた。そのような取組は全国に広がっており、公用文を広報文に書き換えるということが定着しつつある。
  - ◆ 自治体が自分たちで新しいルールを作るといったことは余りなく、国の何らかの規定を使い回しているという状況もある。文書事務の手引は、どの自治体が作成したのも似通っているという印象がある。また、そもそも作っていないところもある。
- ◇ 第20回の議事録案では、公用文を社外文書にたとえた発言があった。正にそうだと思う。社外に向けての言葉は、言い換えないと理解してもらえない。この点は企業でも困っている。内部文書の内容を外部に向けて示すときの文章の在り方についてのルールができれば、自治体はもちろん、民間の企業にも役立ててもらえるのではないかな。
- ◇ 差し押さえ通知や生活保護の決定通知などは文書番号を取り、公印を押し、法律に基づいて権力を発揮するもの。これらの用語を書き換えていくとなると膨大な作業量となる。そのような文書は公用文であり、広報文の対象ではないと分けて考えている。
- ◇ 白書は誰を対象としているのか。本当に国民が読むために作っているとは私は思えない。研修などでは、分かりにくい文書の典型的な例として白書の一文を紹介している。白書を英語に翻訳している人の話では、そのまま英語にはできないような文章が多いと言う。白書までも対象とするのは大変ではないかな。
- ◇ 「やさしい日本語」も話題になっていた。「避難指示」という言い方では、危険性が伝わらないと以前から言われているにもかかわらず、変わらないのは自治体に命令権がないからであろう。避難命令を出す権利が法律上ない。専門用語は使わないという程度までのことは言えるが、それ以上は、所管の省庁とやり取りが大変になるかもしれない。文章の内容によって平易度を分けるという考え方も示されており、参考になるのではないかな。
- ◇ インターネットの言語であるHTMLは非常にロジカルな、いわゆるパラグラフ・ライティングを前提としている。検索結果がヒットする、ページ内検索で適切な結果を返すというようなところで不利にならないような努力が必要であろう。
- ◇ 「ポライトネス」について言えば、ウェブなどではシンプルに書く方が良い。しかし、Q&Aであったり、メールのやり取りであったり、そういったところでは相手の立場をおもひやかすることは必要である。また、それよりも否定語や隠れ否定語といったものへの配慮が必要ではないかな。例えば、役所がよく使う「啓発する」というのは、上から目線の失礼な表現であろう。