

## 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(第21回まで)(案)

### 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ことが大変重要である。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ふことに余り意義が見いだしにくいのではないかと。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と。

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。

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と。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26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と。

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と。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。

### 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、活用してもらえよう工夫をすることで、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と。「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「取り組み」という表記も使っていていい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」の内容とも関わるところであろう。

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、官公庁における公用文と、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うい。

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うい。

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。

### 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、いつも一定の種類の文書だけを書いているのではなかろう。官公庁に勤務していれば、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、役所の人が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。

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、官公庁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いいという気もする。

#### 4 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。

官公庁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、実際に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。

## 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よう情報の示し方、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よう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、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、情報を提供する、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」（国語審議会建議）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るの提案は、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、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い。

公用文とは何かということをも、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、幾つかの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、公用文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、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。

官公庁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の説明し，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，官公庁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ところである。

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と，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。

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見無視はできない、といったことを繰り返している。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たとしたら、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。それにのっとり、条例や要綱や起案は書かれている。

公用文は今のままで、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おうそれもある。

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。双方向的でないとはそれは成立せず、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、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も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。

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。

「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。

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」については、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んぱか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。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。