

国語課題小委員会の審議状況について（抜粋）

（平成31年3月4日 文化審議会国語分科会 資料2-1）

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事。
- （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、漢字の用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。