

# 公用文の「分かりにくさ」に関する一考察

武田 康宏

「公用文」と呼ばれる文書の種類がある。一般には、「国や公共団体が出す公式の文書に用いる文書」（『広辞苑』第6版 岩波書店2008）などと定義されるものである。

平成23年2月に文化庁が実施した「平成22年度 国語に関する世論調査」（全国16歳以上の男女を対象とした層化2段無作為抽出。有効回収率60.4%，n=2,104）に「官公庁などが示す文書を読むことがありますか。読むことがあるものをこの中から幾つでも選んでください。」という調査項目がある。これに対して、「読むことがあるもの」を一つ以上選択した人は、全体の60.6%であった。また、この「読むことがあるもの」と回答した人たち（n=1,274）を対象に、「官公庁などが示す文書を読んでいて、何か困ったことはありませんか。」と尋ねた問いでは、「特殊な言葉や堅苦しい言葉が多い」（46.4%）、「難しい漢字を使っている言葉が多い」（28.5%）、「意味のよく分からない外来語や片仮名語が多い」（20.4%）という回答が順に多く選択されている。一方、「特に困ったことはない」と回答した人は30.8%であり、官公庁などの文書を読む人のうち、7割弱の人が何かしら困った経験をしているということがうかがえる。

本稿では、「公用文」と呼ばれる種類の文書について、その定義を考察するとともに、人々が抱いている「分かりにくい」というイメージが何によるものなのかを論じていく。

## 1 「公用文」とは何か

冒頭で、辞書が示す「公用文」の一般的な定義を挙げたが、実際には、その意味するところは一律でない。氏原基余司（2011）は「公用文とは、国又は地方公共団体の公務員がその職務上又は職務に関連して作成する文書を包括的に称する場合の言い方である。ここで言う文書とは、例えば、通知、許可、依頼、照会、協議、回答、請議、事務連絡などを指すが、法令を含めて考えるのが一般的な捉え方である」と定義しながら、一方で、「「公用文」は法令を含まない狭義の意味で使われ」る場合があることを指摘している。

### 1.1 広義の公用文

公用文の書き表し方全般に関する規定のうち、現在も効力を有するもので最も古いのは、昭和27年4月4日に内閣官房長官から各省庁事務次官宛て依命通知された「公用文改善の趣旨徹底について」（内閣閣甲第16号）の別紙「公用文作成の要領」である。これは、国語審議会が内閣総理大臣及び文部大臣に建議したもので、「公用文を感じのよく意味のとおりやすものとするとともに、執務能率の増進をはかるため」に用字、文体、書き方などについて改善を加えようとしたものである。

この「公用文作成の要領」の「第1 用字用語について」は、「1 用語について」、「2 用字について」、「3 法令の用字用語について」、「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」で構成される。「3 法令の用字用語について」では、「法令の用字用語についても、特にさしつかえのない限り、「1 用語について」及び「2 用字について」に掲げた基準による」とされており、「公用文作成の要領」においては、法令が公用文の一部として含まれることを示しているとも言える。ただし、「法令の用字用語について」を別に項立てする必要があるところから公用文と法令における用字用語を単純に同じ扱いにすることが難しいこともうかがわれよう。

## 1.2 狭義の公用文

一方、現行の取決めのうち、公用文と法令との扱いに、明確な違いを打ち出しているものに、平成22年の「常用漢字表」の内閣告示に伴い、内閣訓令として実施された「公用文における漢字使用等について」（平成22年11月30日内閣訓令第1号）がある。これは、昭和56年の事務次官等申合せ「公用文における漢字使用等について」を常用漢字表の改定とともに改め、内閣訓令として新たに示したものである。（訓令とは、行政機関等において、上級官庁が下級官庁の権限の行使について、これを指揮、監督するために発する命令を言う。内閣訓令は、内閣総理大臣が国の各行政機関を対象として発するもの。）この中の「4 法令における取扱い」には、「法令における漢字使用等については、別途、内閣法制局からの通知による」とある。法令について言及してはいるものの、公用文と法令とを別に扱っていることはより明らかである。

内閣法制局は、「公用文における漢字使用等について」と同日付けで、こちらも、昭和56年の同名の通知を新たにした「法令における漢字使用等について」（内閣法制局長官決定）を、内閣法制次長から各府省事務次官に宛てて通知した（平成22年11月30日内閣法制局総綜第208号）。松永邦夫（2011）は、「新「公用文における漢字使用等について」のほかに新「法令における漢字使用等について」を定めることが必要とされた理由の一つは、法令における漢字使用等の基準として、公用文における基準よりも更に厳密な基準を設ける必要があるためである。」と述べ、「法令における表記の場合には、その特殊性から法令用語の継続性・一体性の要請に対応する必要がある。このため、法令においては、必要な部分について公用文よりも更に厳密な基準を設ける必要がある。」としている。

このように、「公用文」は、法令までを含む広義の捉え方と、より厳密に、法令を除いた狭義の捉え方がなされる場合がある。法令においては、必要な場合に、より厳密な特有の表記等を必要とするからである。

## 1.3 様々な「公用文」

そのほか、例えば、全国の都道府県や市町村の中には、それぞれの名を付した「〇〇県 公用文における漢字使用等について」、「△△市 公用文に関する規定」などのように、地方公共団体ごとにそこで作成する公用文の書き表し方を定めている場合が

少なくない。これらは、国の取決めである「公用文作成の要領」や「公用文における漢字使用について」、加えて「常用漢字表」、「現代仮名遣い」（昭和61年内閣告示・訓令）、「送り仮名の付け方」（昭和48年内閣告示・訓令）、「外来語の表記」（平成3年内閣告示・訓令）などを参照しながら、それぞれ独自の「公用文」を規定するものである。公用文は、その性質ゆえに、実際の運用において、用字用語の選択、表記、全体の構成、様式などに関して、詳細な規定を必要とする。それは、行政機関ごとに、あるいは、文書の目的や対象ごとに定められる場合がある。したがって、一般に「公用文」と呼ばれるものについては、一定の類型性という点で共通するところがあるものの、その一々をつぶさに見れば、それぞれを規定する別のテキストとの関係によって、個別に定義されているものであるとも言える。

また、現代における官公庁の文書は、「通知、許認可、依頼、照会、協議、回答、請議、事務連絡など」にとどまらない。ほかに、広報誌やウェブサイトに関するものなど、文書作成の機会とその対象は多岐にわたっている。先の氏原による定義のように、公用文を「国又は地方公共団体の公務員がその職務上又は職務に関連して作成する文書を包括的に称する」と捉えた場合、広報誌やウェブサイトに掲載するテキストまでを「公用文」とするかどうかなども、議論のあるところである。

以上のように、公用文と呼ばれる文書の意味するものは、法令との区分の境界線をどのように引くかという観点などから、固定的なものにならない。野村眞木夫（2000）の規定するテキストにおける関係性の「マクロのレベル」という観点に立てば、公用文と呼ばれる文書の定義は、その都度、社会的・制度的に規定されるものであると言うこともできる。

なお、本稿で用いる「公用文」は、原則として国の行政機関で用いる狭義の意味での公用文を指し、本稿の書き表し方についても、この意味での公用文表記の考え方に従っている。日本語は正書法を持たないが、国の行政機関における文書作成、特に、用字用語の使用に関しては、ほとんど揺れのない表記基準が定められている。

## 2 公用文の書き表し方に関する取決めについて

現在、公用文を書き表すに当たっては、政府が国語施策として示してきた「常用漢字表」、「現代語の表記」、「送り仮名の付け方」、「外来語の表記」といった内閣告示及び訓令に従った表記を用いることとされている。また、それとともに、「公用文作成の要領」、「公用文における漢字使用等について」、「法令における漢字使用について」といった公用文や法令の作成に関する各通知・内閣訓令が参照される。

### 2.1 国語施策に関する内閣告示

このうち、内閣告示として実施されている「常用漢字表」、「現代語の表記」、「送り仮名の付け方」、「外来語の表記」は、公用文の表記の基準としてだけでなく、全国民に向け、一般の社会生活における表記の目安又はよりどころとして示されているものもある。

具体的には、「おこなう」を一般に「行う」と表記するのは、「常用漢字表」に「行」

という字種と訓「おこなう」が採用され、「送り仮名の付け方」に「活用のある語は、活用語尾を送る」ことが、また、「現代仮名遣い」に「語を書き表すのに、現代語の音韻に従う」ことが定められていることによる。かつては、ほかに「行ふ」、「行なふ」、「行なう」といった表記や仮名（平仮名・片仮名）による表記も用いられていたものを政策的に「行う」という形に緩やかに統一したと言える。（現在も「行なう」という表記は「送り仮名の付け方」で許容として扱われているが、学校教育では原則として教えられていない。）

これらの内閣告示の内容が、現在の学校教育の現場で直接意識されることは少ないと思われる。しかし、小学校、中学校、高等学校における教育課程で用いられる日本語の表記も、特別な場合を除いて、これらに従ったものである。そのほか、新聞、雑誌、放送などでの表記も同様である。公用文においても、これら国語施策が示してきた内閣告示に従った表記が行われている。

ただし、現在の国語施策に関する内閣告示は、全て、一般の社会生活における「よりどころ」又は「目安」として示されているもので、個人の自由な表記を妨げるものではない。先に例示した「行う」という表記が平仮名で「おこなう」と表記されることも、「行った」では「おこなった」か「いった」か分からないことを嫌って「行なった」と書かれる場合もある。国語に関する内閣告示による表記の取決めは、日本語を用いてコミュニケーションを行なう場合に、情報の円滑な伝達が保証される範囲となる「広場の言葉」の書き表し方とみなすこともできる。

## 2.2 公用文の作成に関する通知・内閣訓令？

内閣告示による表記のよりどころ・目安のほかに、公用文を対象とした更に詳細な取決めとして、先にも挙げた「公用文作成の要領」、「公用文における漢字使用等について」、「法令における漢字使用について」がある。例えば、公用文に準じた表記を用いている本稿が読点として、テン（「、」）ではなく、カンマ（「,」）を使用するのは、「公用文作成の要領」の「第3 書き方について」の「注2」に「句読点は、横書きでは「,」および「。」を用いる」とあることによる。（横書きされている各社の教科書の読点にも、小学校、中学校、高等学校を通じて、一部の例外を除きカンマが用いられている。教科書は一般に「公用文」に含まれるものではなく、現行の教科用図書検定基準等にも特に句読点に関する指示はないが、公共性が高いことから各教科書会社が「公用文作成の要領」に従っているものと考えられる。）

また、ここまで本稿が用いている用字・用語のうち、活用語を含む複合語の表記、例えば「申し合せ」、「取決め」といった書き表し方は、「公用文における漢字使用等について」及び「法令における漢字使用について」によるものである。「送り仮名の付け方」の本則に従えば、「もうしあわせ」は「申し合わせ」、「とりきめ」は「取り決め」と書くこととなり、小学校で学ぶのも「申し合わせ」、「取り決め」という表記である。しかし、こうした複合語を公用文に用いる際には、「送り仮名の付け方」が「許容」として定める方を使う場合がある。この点については、事節で詳述する。

### 3 公用文と法令における表記の関係について

ここまで、「公用文」と呼ばれるものが広義では法令を含み、狭義では、区別されること、また、その書き表し方が、詳しく定められていることを見てきた。ここでは、公用文と法令の表記の関係がどのように変遷してきたかを見ていく。

#### 3.1 戦後の公用文改革

戦後、政府は公用文を分かりやすくすることに、全省庁を挙げて熱心に取り組んだ。戦前の公用文は、法令を中心に、文語体の漢字片仮名交じり文が使用されており、それを平易に親しみやすいものとするのは急務であると考えられた。日本国憲法が口語体の漢字平仮名交じり文となったことによって、公用文の書き表し方についても、その進むべき道筋が照らされることとなった。以下はその流れを簡単に示すものである。

##### 昭和21.4.17 憲法改正草案（内閣発表）

草案は、「口語体・漢字平仮名交じり文」で発表。

##### 昭和21.4.18 各官庁における文書の文体等に関する件（次官会議決定）

今後各官庁における文書及び新たに制定(全文改正を含む。)する法令の文体・用語・用字・句読点等は、今回発表された憲法改正草案の例に倣うこととし、できるだけその平易化に努めること、ただし、法令については、当分の間、従来どおりとすることを決定。

##### 昭和21.6.17 官庁用語を平易にする標準に関する件（次官会議申合せ）

文部省開催の官庁用語改良打合せ会で各省の協力を得て「官庁用語を平易にする標準」を作成。今後、各官庁における文書は、その用字・用語・文体等に関して、つとめてこの標準によるとともに、文書の形式も平易にするよう工夫すること、また、用字・用語の例及び実際の文例を示す「官庁用語便覧」（仮称）を編修することを申合せ。

##### 昭和21.12.9 官庁の用字・用語をやさしくする件（次官会議申合せ）

「公文用語の手びき」編修協議会（文部省で官庁用語便覧編修協議会として発足）が「公文用語の手びき」を作成。12月9日の次官会議申合せ後、翌10日の閣議報告を経て、12月24日に総理庁官房総務課から各省庁に通達。内閣及び各府省において、法令のほか各種の公用文を作成するに当たっては、なるべく「公文用語の手びき」によることと記載。

##### 昭和23.5.31 官庁の用字・用語をやさしくすることについて（次官会議申合せ）

公用文改善協議会（文部省が内閣及び各省庁の文書関係担当官の参加を得て開催してきた協議会）が「公文用語の手びき」を改めた「改編公文用語の手びき」を作成。6月22日総理庁官房総務課から各省庁に通達。また、同日の次官会議で、公用文の改善を更に図るために内閣に「公用文改善協議会」（文部省開催の上記協議会と同名ではあるが、別の協議会）を設けることを決定。

##### 昭和24.4.5 公用文作成の基準について（閣議了解）

公用文改善協議会が「公用文改善協議会報告第1部 公用文の改善」（「公用文の書き方」として印刷配布）を決定。4月4日に次官会議で、翌5日に閣議で了解。同5日、その旨を内閣官房長官から各省大臣に通達。

昭和26.10.30 公用文改善の趣旨徹底について 国語審議会建議（内閣総理大臣・文部大臣宛）

国語審議会が公用文改善の諸通達を整理統合し、更に検討を加え、「公用文作成の要領」を決定。11月1日の次官会議了解、翌2日の閣議供覧を経て、昭和27年4月4日付けで内閣官房長官から各省庁次官宛てに依命通知。

この間、例えば、昭和21年12月9日に次官会議で申合せとなった「公文用語の手びき」の「官庁の用事・用語をやさしくする件」の「一」には、「内閣および各府省において、法令そのほか各種の公用文を作成するにあたって、これからはなるべく「公文用語の手びき」によること。」とされている。法令は公用文の一部として扱われており、この時期、原則として、両者の表記は一致していた。例えば、「とりあつかい」、「とりあつかう」という語について見ると、「公文用語の手びき」の「四 送りがなのつけ方」（後の内閣告示ではなく、当時の政府内の取決め。）で、名詞としては「取扱」、動詞としては「取り扱う」という表記が採用されている。文部省がこれらを受けて昭和25年9月に刊行した、省内の表記基準を示す「文部省刊行物 表記の基準」でも「取扱」、「取り扱う」とされた。これは、当時の法令における表記とも一致している。

なお、この「文部省刊行物 表記の基準」は、同年11月に、一般向けの「文部省編 国語の書き表し方」として刊行されている。その「まえがき」には「この本は元來、文部省刊行物の表記の基準を示すために編集したものであるが、同時にこれが広く各方面にもよるべき基準として使用され、実務上の、また教育上の能率増進に資するところがあれば幸である」とある。公用文と法令だけでなく、一般社会における表記までをできるだけ同じものにしてしようという方針がうかがえる時期であった。

### 3.2 公用文と法令における表記の二分化

その後、昭和34年7月11日に「送りがなのつけ方」が内閣告示・訓令として実施された。これは、国語審議会が「国語表記のうえで送りがながさまざまに行われている現状にかんがみ、そのつけ方のよりどころを定める必要をみとめた」ことから、全国民に向けて「送りがなのつけ方」の統一を図ったものである。この内閣告示の実施後、公用文と法令の表記がしばらくの間、分かれたることとなった。

公用文の表記の例として、「送りがなのつけ方」の実施に伴い、同年11月に改められた文部省の「公文書の書式と文例」所収の「公用文送りがな用例集」を取り上げる。そこに示された「とりあつかい」、「とりあつかう」は「取り扱い」、「取り扱う」とされている。（ただし、送りがなを省くことのできる形として「取扱い」も示している。）これは、「送りがなのつけ方」の通則19「活用語を含む複合名詞は、その活用語の送りがなをつける。」に従ったものである。内閣告示の通則に沿った書き方であり、学校教育などで教えられる、一般の送り仮名の付け方と一致した方を採用したとも言え

る。このことは、一般の人々が目にする可能性のある通知、許可可、事務連絡等の狭義の公用文を作成する上では、より理解しやすい表記になったとも考えられる。

一方、法令においては、「送りがなのつけ方」の実施を追って、昭和34年12月4日に「法令用語の送りがなのつけ方について」（法制局長次から各省宛て通知）が発出された。その19では「送りがなのつけ方」と同様に「活用語を含む複合名詞は、その活用語の送りがなによって送る。」としながら、「ただし、誤読・難読のおそれのない語については、次の例に示すように送りがなを省く。」こととしている。「送りがなのつけ方」が許容的に「送り仮名を省いてもよい」としているのに対し、法令においては、積極的に「省く」方が選択され、「とりあつかい」については、「取扱い」という表記が例示されている。法令も、それまで「取扱」という表記を用いてきており、「送りがなのつけ方」の実施に合わせてそれが変えられたのは、公用文と同様であった。しかし、公用文が「送りがなのつけ方」の本則を採って「取り扱い」としたのに対し、法令は、許容の「取扱い」を用いることしたのである。

「法令用語の送りがなのつけ方について」の「記」の2には、「改正されない部分に用いられている語と改正された部分に用いられているこれと同一の内容を表わす語とが書き表し方において異なることとなっても、差しつかえない（たとえば、ある法律又は政令において同一の処分を表わす「取消」の語が2箇所用いられている場合に、その一方の「取消」を含む部分を改正するときには、必ずこれを「取消し」としなければならないが、他方の「取消」は、そのままにしておいて差しつかえない。）。」とある。法令においては、一部改正が頻繁に行われることがあり、仮に「取消」を「取り消し」とすれば、その表記の違いが大きくなってしまいうことを避け、許容を採用したのとも考えられる。

### 3.3 公用文と法令における表記の一体化、再び

その後、一旦二分化された公用文と法令の表記は、再び一体化することとなる。昭和48年6月18日に「当用漢字音訓表」（現在は廃止されている。）及び「送り仮名の付け方」が改定され、改めて内閣告示によって実施されたことに伴い、同日、それらの公用文における具体的な取扱いを示した「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」が事務次官等会議の申合せとして、内閣官房長官から各省庁事務次官宛てに通知された。（なお、改定された「送り仮名の付け方」の表記がそれまでの「送りがなのつけ方」と異なっているのは、「当用漢字音訓表」の改定によって「仮名」という熟字訓と「付」という字種に「つける」訓が加わったことによる。）この通知の趣旨は、改定された「当用漢字音訓表」が、それまでの制限的な性格を改め、「目安」とされたために、公用文において不要な表記の揺れが起こらないよう、その統一を図るところにあった。

この事務次官等会議申合せの「2 送り仮名の付け方について」には、「公用文の送り仮名の付け方は、原則として、「送り仮名の付け方」（昭和48年内閣告示第2号）の通則1から通則6までの「本則」・「例外」、通則7及び「付表の語」（1のなお書きを除く。）によるものとする。ただし、必要と認める場合は、通則2、通則4及び通

則6の「許容」並びに「付表の語」の1のなお書きを適用して差し支えない。」とある。この時点では、旧「送りがなの付け方」の本則に従ってきたそれまでと同様、新たになった「送り仮名の付け方」の主に本則に従い、公用文でも、学校教育で習得されるのと同様の送り仮名の付け方を用いるという方針を示している。また、同申合せは、これまで別の行き方をしていた法令における取扱いについて、「4 法令における取扱い」で言及し、「法令における音訓使用及び送り仮名の付け方は、別途、内閣法制局からの通知による」こととした。

同申合せが言及していた「法令における取扱い」に関しては、少し遅れて同年10月3日付け「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」として、内閣法制局次長から各省事務次官宛てに通知された。この「二 送り仮名の付け方」の「2 複合の語」の(一)には、「活用のない語であって読み間違えるおそれのない語については、「送り仮名の付け方」の本文の通則6の「許容」の送り仮名の付け方により、次の例に示すように送り仮名を省く」として、138語を例示している。

この通知に伴い、政府は、公用文における送り仮名の付け方に関する扱いを転換することとなる。内閣法制局からの通知の直後、同年10月9日に内閣官房内閣参事官室首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」(内閣閣第191号 庁文国第25号)が各省文書担当課長宛てに通知された。これは「公用文と法令における表記の一体化の実を挙げる趣旨から」、公用文における送り仮名の付け方の原則を一部変更し、法令における送り仮名の付け方に合わせるという内容であった。具体的には「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」の「二 送り仮名の付け方」の「2 複合の語」の(一)のただし書により、通則6の許容を適用することとして例示されている語については、申合せの記の「2 送りがなの付け方について」のただし書を適用し、その例示のように送り仮名を省くという内容である。

この申合せの「ただし書」とは「ただし、必要と認める場合は、通則2、通則4及び通則6の「許容」並びに「付表の語」の1のなお書きを適用して差し支えない。」の部分である。この、「必要と認める場合」として、それまでは「送り仮名の付け方」の通則6の本則に従い「取扱い」、「申し合わせ」などと表記されていたものを、通則6の許容の語形「取扱い」、「申し合わせ」と表記するという方針の変更である。「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」の2の(一)に例示された138の複合語については、公用文においても、法令の表記と同様に、「送り仮名の付け方」の許容を用いることとなった。

昭和48年6月18日の「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」は、それまで「事務次官等会議申し合わせ」とされ、その4は先述のとおり「法令における取扱い」と表記されていた。これらの表記も、10月9日の内閣官房内閣参事官室首席内閣参事官と文化庁文化部長の連名通知においては、それぞれ「申合せ」、「取扱い」と変更されている。

言うまでもなく、学校教育においては、「送り仮名の付け方」の本則に従った送り仮名である「取扱い」、「申し合わせ」という表記を習得する。しかし、昭和48年10



月9日付けの「[「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]以降、現在に至るまで、国の機関を中心とした官公庁の作成する公用文においては、複合語において、学校教育とは違った表記が行われているということになる。公用文が「分かりにくい」とされる原因の一つは、この法令との表記の一体化にあると考えられる。

### 3.4 公用文と法令における表記の一体化の理由

内閣官房内閣参事官室首席内閣参事官と文化庁文化部長の連名通知には、「公用文と法令における表記の統一を図ることについては、かねてから多くの省庁から御要望がなされていたところであり」とある。先に見たように、旧「送りがなの付け方」が実施されていた期間については、公用文の表記と法令の表記との間に違いがあった。各省庁にとって、最も重要な業務の一つは、法案の提出である。法令の審査においては、そこで用いられる文言が一言一句まで確認される。日常の業務の表記が法案を作成する際に用いるべき表記と異なっているという状況の下では、それぞれ使い分けをしなくてはならず、効率的でなかった。また、公用文に法律を引用する際に、地の文と引用文との間が別表記となり、安定感がないといった問題もあった。そうした理由から、「公用文と法令における表記の一体化」が望まれたのである。一体化を趣旨とするのであるから、公用文の表記に合わせるという選択肢もあったが、法令には明治以来の長い歴史的な積み重ねがあり、それが優先されるのは必然であった。

## 4 「公用文における漢字使用等について」の位置付けの変化について

平成22年11月30日の以来、現在も内閣訓令として実施されている「公用文における漢字使用等について」は、昭和48年の事務次官等会議申合せ「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」、昭和56年の事務次官等会議申合せ「公用文における漢字使用等について」を引き継ぐものである。しかし、その位置付けは、大きく変わっている。

### 4.1 漢字制限から「目安」へ

「当用漢字表」(昭和21年内閣告示第32号)はその掲げる1,850字種で全てを表記することを狙った制限的な性格を持っていたが、昭和56年に実施された「常用漢字表」は字種の数を1,945字増やしただけでなく、「一般の社会生活における漢字使用の目安」として定められたものである。国語施策の方針は、昭和48年に「当用漢字音訓表」が「目安」として改められたところから、制限的なものから、緩やかな考え方へと大きく転換していた。しかし、その後も使用字種を制限してきた「当用漢字表」自体は、昭和21年に内閣告示として実施されたままであった。昭和56年の「常用漢字表」は、「当用漢字表」、「当用漢字字体表」(昭和24年内閣告示第1号)、「当用漢字音訓表」に代わって、字種、字体、音訓を一つの表にまとめた形で示されたものである。その性格は「前書き」の「1」で「一般の社会生活において、現代の国語を書き表す場合の漢字使用の目安」とされ、制限的な色合いが薄まった漢字表として示されたものであった。

## 4.2 公用文における揺れの無い表記のために

一方、公用文においては、「目安」となった「常用漢字表」自体を公用文作成の基準としたのでは、表記に揺れが生じる恐れがあった。そこで、政府は、公用文における「常用漢字表」や「送り仮名の付け方」の統一的な取扱いを示す「公用文における漢字使用等について」を事務次官等会議申合せとし、内閣官房長官名で各省庁事務次官宛てに通知した。同申合せの「1 漢字使用について」の(1)では、「公用文における漢字使用は、「常用漢字表」(昭和56年内閣告示第1号)の本表及び付表(表の見方及び使い方を含む。)によるものとする。」とされている。これは、「常用漢字表」の目安としての性格を規定している「前書き」の部分を除くことで、公用文の作成においては、「目安」としてではなく、この表に従って漢字使用を行うよう取り決めたものである。同申合せでは、そのほか、例えば「次の接頭語は、その接頭語が付く語を漢字で書く場合は、原則として、漢字で書き、その接頭語が付く語を仮名で書く場合は、原則として、仮名で書く。」として、「御案内」、「御調査」、「ごあいさつ」、「ごべんたつ」を例示したり、「助動詞及び助詞は、仮名で書く」として「ない(現地には、行かない。）」、「ようだ(それ以外に方法がないようだ。）」などを示したりするなど、内閣訓令として示された「常用漢字表」等の公用文における具体的な使用上の注意を示している。

なお、昭和56年の事務次官等会議申合せにおいても、昭和48年の申合せに倣い、「複合の語(「送り仮名の付け方」の本文の通則7を適用する語を除く。)のうち、活用のない語であって読み間違えるおそれのない語については、内閣官房及び文化庁からの通知の定めるところにより、「送り仮名の付け方」の本文の通則6の「許容」を適用して送り仮名を省く」ことが、引き続き示された。この趣旨は、昭和48年のときと同様、「公用文と法令における表記の一体化の実を挙げる」ために、公用文の表記を法令に合わせるというものであった。

したがって、社会全体においては、制限的な性格を持った「当用漢字表」が廃止され、目安としての「常用漢字表」の時代となり、より緩やかな表記が認められるようになった一方で、公用文の書き表し方については、以前と同様、揺れの少ないものとされるとともに、特に複合の語の送り仮名の付け方については、一般社会の表記とは異なる、法令における特殊な書き方に合わせることで改めて確認されたのである。

## 4.3 「事務次官等会議申合せ」から「内閣訓令」への格上げ

その後、29年を経て、「常用漢字表」は改定され、平成22年11月30日に内閣告示として実施された。このとき、昭和56年とは異なり、「常用漢字表」本体は、内閣告示とされるにとどまり、内閣訓令とはされなかった。代わりに、政府は、これまで「事務次官等会議申合せ」であった「公用文における漢字使用等」を内閣訓令とした。内閣訓令は、総理大臣名で、国の全ての府省に向けて出される命令である。その内容は、昭和56年の事務次官等会議申合せと同様に、「公用文における漢字使用は、「常用漢字表」(平成22年内閣告示第2号)の本表及び付表(表の見方及び使い方を含む。)によるものとする。」としており、「目安」としての性格を除外している。

また、昭和56年と大きく変わった点は、複合の語の送り仮名の付け方について、法令と同じ表記を採用することを、別途の内閣官房と文化庁の連名通知によって取り決めるのではなく、同訓令の中で完結した点であった。訓令の「2 送り仮名の付け方について」の(1)には、「活用のない語であって読み間違えるおそれのない語については、「送り仮名の付け方」の本文の通則6の「許容」を適用して送り仮名を省くものとする。なお、これに該当する語は、次のとおりとする」として、186語が具体的に示されている。この186語は、「法令における漢字使用等について」が例示した送り仮名を省いて表記する186語と全く同じものである。昭和56年の申合せでは、具体的な語が示されることはなく、内閣官房及び文化庁の通知を通して、内閣法制局通知「法令における漢字使用等について」を参照させるという方法であった。しかし、平成22年の内閣訓令では、複合語の送り仮名の付け方に関しては、一部法令と同様の扱いをすることを、あらかじめ訓令内の地の文として示したのである。これによって、公用文と法令の表記の一体化はさらに強い形で示されたとも言え、もはや「公用文と法令における表記の一体化の実を挙げる」といった趣旨についての言及はない。

このように、昭和56年の「常用漢字表」では使用上の手引として別途示されていた「公用文における漢字使用等について」が、言わば格上げされる形で内閣訓令として示されたこと、また、特にほかの通知等を参照するまでもなく、複合語の送り仮名の付け方については、「法令における漢字使用等について」が「送り仮名の付け方」の許容を採用するものとして例示する186語と全く同じものを掲出しているのを見てきた。これらによって、公用文と法令における表記の一体化は、以前に増して強固となったとも言えよう。

#### おわりに 公用文の「分かりにくさ」の一要因

以上のとおり、公用文の表記は、法令と一体化することとされている。その最も典型的なものは複合語の表記において、「送り仮名の付け方」の本則ではなく、許容をとる場合があるという点である。昭和48年以來、公用文の表記のうち、送り仮名の付け方については、学校教育において学ぶものと異なった書き表し方が採用されているのである。

現在の内閣訓令に挙げられた具体的な語186の複合語から幾つかを列挙すると「受入れ」、「受持ち」、「打合せ」、「買占め」、「期限付」、「組合せ」、「付添い」、「取立て」、「見合せ」、「申込み」などがある。これらの表記に対する印象には個人差があると考えられるが、公用文が、一部、学校教育や新聞等の表記とは別のものを用いているということが「公用文は分かりにくい」というイメージの一つの要因となっている可能性がある。

## 〈参考資料〉

- 文化庁文化部国語課 2011「平成22年度 国語に関する世論調査」  
 氏原基余司 2011「公用文」(未定稿)  
 松永邦男 2011「法令における用字用語の表記について」「時の法令」No.1877 p.25-49  
 野村眞木夫 2000「日本語のテキスト 一関係・効果・様相一」ひつじ書房  
 総理庁・文部省編集 1947「公文用語の手びき」印刷局  
 文部省 1960「公用文の書き方」資料集 国語シリーズ21 光風出版  
 文化庁 1974「公用文の書き表し方の基準(資料集)」大蔵省印刷局  
 文化庁 2001「公用文の書き表し方の基準(資料集) 増補2版」第一法規  
 文化庁 2011「新訂 公用文の書き表し方の基準(資料集)」第一法規  
 武部良明 1979「日本語の表記」角川書店
- ※ なお、本稿に取り上げた内閣告示・訓令、各種通知等の多くは、文化庁ウェブサイト (<http://www.bunka.go.jp>) で閲覧できる。

謝辞：2000年4月から野村眞木夫先生の研究室で過ごした2年間は、これまでの人生の中で、最も詩的な時間でした。私の思い付きや夢に近い投げ掛けをいつも真摯に受け止め、共にお考えになってくださった野村先生には、ただただ、深く感謝するほかありません。修了後も折に触れて、温かな励ましと御助言を頂いてまいりました。先生の御健康を祈念しつつ、今後ともお導きくださるよう庶幾するばかりです。

(文化庁文化部国語課 平成13年度修了生)