

東京の広報前史

—戦前、戦中における自治体広報の変遷—

国枝 智樹

（上智大学文学研究科新聞学専攻博士後期課程）

1. はじめに

従来、行政広報の歴史研究は戦後に注目したものが多く、戦前と戦後の関係については断絶性が強調されてきた一方、連続性や歴史的な関係性についてはあまり検討されてこなかった。仮に今日的な意味での広報や広聴、パブリック・リレーションズ（以下、PR）と呼ばれる活動が戦前に行われていなかったとしても、現実には行政と市民の間で様々な形でコミュニケーションが行われていた。しかし、その実態についてはこれまで断片的にしか明らかにされてこなかった。本稿は、戦後誕生したとされる日本の行政広報に先行して行われていた類似の活動について、首都東京を事例として明らかにすることにより、戦後にとどまらない広報研究の必要性を指摘する。

行政学者の井出嘉憲は『行政広報論』（1967）の中で「単純に公衆ないし世論に対して働きかけ、その支持を獲得、維持する努力であると解するならば、PRの起源は、あるいは、歴史のはるかかなたまでさかのぼって求めうるかも知れない」（p.35）と述べているが、行政広報やPRの歴史は定義のしかた次第で、短くも長くもなる。民主化政策の一環としてGHQが日本に導入したとされる行政広報は、住民の意見を市政、県政に反映する広聴機能の必要性を重視する、広報と広聴を車の両輪とした活動を指し、その日本における歴史は戦後に限られる。しかし、同じ行政広報の元となるPR理論を発展させたアメリカにおいて、近代的なPRの起源とされているのは19世紀のアメリカでサーカスを宣伝するため、しばしば事実を誇張し、虚偽情報を発信したP. T. バーナム（1810-1891）である。アメリカのPR史は一方的な、虚偽情報の提供を行っていた時代も含むのに対し、日本の（企業等も含む）PR史や行政広報史は正しい情報の提供や双方向コミュニケーションの概念が導入されて以降の時代を対象としている。もし日本についてもアメリカと同様に、広報史に含むおけるPRや広報、広聴の範囲を広く捉えるのであれば、その歴史はGHQのはるか以前までさかのぼることができることを意味する。

本稿は首都東京、特に「東京市」を中心に、GHQの影響を受ける以前、すなわち戦前、戦中において自治体がどのように住民に情報を提供し、または住民から情報を得ていたのか、広報や広聴に類似した実践をたどることで、第二次世界大戦の末期までには限定的とはいえ、戦後と類似した実践が行われていたことを指摘する。以下ではまず、これまで語られてきた行政広報史を振り返り、戦前、戦中に関する言及や理論的側面について整理する。そして最も基礎的な行政広報の一つである法令伝達について徳川幕府以前の歴史にも言及した上で、遷都以降の東京における、行政広報に関連した発展を三つの時期に分けて検討する。

後述する通り首都である東京は自治体の中でも例外的な存在であったと同時に、行政広報が発展する要因を多数抱えていた。本稿ではあえて特定の実践や時期を詳細に検討するのではなく、80年近い東京の終戦までの歴史を概観することによって、行政広報の長期的な発展過程を明らかにすることを試みる。

なお、本稿では広報やPRという言葉がまだ使われていなかった時代に注目するが、便宜上「行政広報」という言葉を行政機関と住民との間のコミュニケーション一般を指す、一方向的な情報発信から住民との対話まで、様々な活動を総称する言葉として用いる。

2. 従来の広報史研究

2-1. 「短い広報史」と「長い広報史」

広報の歴史はGHQを境に大きく二種類に分けられると思われる。一般的に、日本における行政広報は戦後、1947年にGHQが行ったサジェッションをきっかけとして全国各地に広まったとされている。GHQは民主化政策の一環として、国民主権の下での行政と市民のコミュニケーションのあり方を整備すべく、パブリック・リレーションズ・オフィス（PRO）の設置を求めた。このサジェッション以降の戦後を扱ういわば「短い広報史」が現在は主流だが、それに対し、前述した井出（1967）同様、行政広報は有史以来実践されてきたとみる「長い広報史」は自治体広報の普及や発展に尽力した樋上亮一（1951）や小山栄三（1954）が既に50年代から指摘してきた。

「長い広報史」が注目されてこなかった理由はいくつか考えられる。一つには広報、広聴を巡る議論や研究が実務的な側面、すなわちより効果的かつ倫理的で社会的に望ましい実践の模索を重視してきたことが挙げられる。「わが国における自治体広報は、過去の伝統との連続よりもむしろ断絶の上に、戦後『外から』、従ってまた、『上から』、新しく取り入れられたものとみることができる」（井出，1967，p.144）という指摘の通り、新しい、民主的な理論と実践としての広報、広聴を模索する上で、戦前、戦中の実践を振り返ることの価値があまり認められなかったのではないか。

ただ、「短い広報史」でも最初から双方向的コミュニケーションが十分実践されていたわけではない。実際には一方的に情報を知らせる情報伝達としての側面が重視され、住民の意見を聞くといった広聴が実態として普及するのは市民運動の活発化や革新自治体の誕生が注目された60年代以降だったとされている（三浦，2000）。井出は67年に『行政広報論』を出版した段階で依然として戦前から続く、地域末端住民組織としての町内会、部落会が行政からの情報を伝達する機能を担うことが多く、住民の意見や提案を「上」に伝える機能を果たさない、「自然的コミュニケーションの体系」（同，p.144）としての「伝統的」広報が行われている地域が多いことを指摘した。そして、行政の情報が伝達されるだけでなく、住民の考え方を行政にフィードバックできる、GHQの求めた広報体制を実現する必要性を解いた。

理念として双方向的なコミュニケーションである広報、広聴のあり方が語られながらも、実態としては一方的な広報が主流であったことは、そもそも上意下達式の情報伝達が主流であった戦前との連続性がある程度存在した可能性を示唆する。

2-2. 「行政広報」という言葉と戦前、戦中の事例

GHQ以前の行政広報がどのようなものであったのかについては、歴史的事例や広報理論として参考程度に触れられることはあっても、詳細な検討はあまり行われてこなかった。戦前、戦中の行政広報を指して用いられる言葉には「行政広報」や「情報宣伝」など様々なものがある。ただ、主な歴史的検証の対象とされてきたのは戦時中の諸活動である。内閣情報局を中心とする活動や日本政府が米独のプロパガンダ機関に影響を受けたとされる経緯を指摘した渋谷重光（1991）や三浦恵次（1997）、戦時中に活躍した報道技術研究会とメンバーのその後に触れた難波（1998）、自治体の行政広報についても戦時における広報誌『市政週報』と『都政週報』の発行経緯と内容を整理した東京都（1995）、隣組回覧板を収集し、分析した江波戸昭（2001）など、戦時中の広報関連活動については歴史研究も少なくない。

逆に、平時の行政広報は事例として挙げられても、ほとんど研究の対象とはされてこなかった。例えば上野征洋（2003）は『太政官日報』や『官報』、御触書、立札、回覧板などの存在を指摘し、井出（1967）は静岡県御前崎村で1932年に創刊された広報紙『村のたより』¹⁾に言及している。そもそも行政広報の最も基礎的な形としての法令伝達についても、「明治期法令公布制度の沿革を体系的に捉えた研究は、皆無に等しい」（岡田，1993，p.25）とされてきた。明治以降の政府と民間の広報史をまとめた猪狩誠也編（2011）は戦前の平時も対象としているが、戦前の行政広報については岩倉使節団や日露戦争の戦費調達、米国の対日感情悪化対策

など、主に外交分野の国際広報について述べている。

そもそも「広報」や「PR」といった言葉は多義的であり、定義しなければその歴史や事例の範囲が明確にできないが、その点においてもしばしば曖昧にされてきたきらいがある。「行政広報」という言葉についても、戦後アメリカから導入された双方向的な概念を指して用いる場合と、行政機関と市民との間のコミュニケーションという行政活動に必然的に伴う活動を指して用いる場合がある。例えば「わが国の行政広報は、1946年のGHQ 通達から始まっている。もちろん戦前のわが国にも行政広報はあった」（上野，2003，p.125）という記述では二つの「行政広報」が異なる意味で用いられていると読むこともできる。

「行政広報」という言葉自体、定着したのは戦後しばらくしてからであり、戦前は「弘報」「情報」「渉外」「宣伝」など、異なる表現が用いられていた。表現として「広報」や「PR」がどのような経緯を辿ったのかについては北野邦彦（2009）が詳細な分析を行なっているが、戦後普及した「広報」という言葉はしばしば民主的な理念に基づく活動を指して用いられてきた経緯はあるものの、定訳は無く、その具体的内容についても明確にはされていない。「広報」に含まれる活動の範囲が曖昧である限り、戦前や戦後のどの活動が「広報」で何が違うのか、どのような条件がそろえば「広報」として認めうるかについても、論者によって異なってしまう。

「パブリック・リレーションズ」という言葉もまた、エドワード・バーネイズ（1891-1995）が「プロパガンダ」という言葉が負の含意を伴うようになったことに対し、効果的でありかつ倫理や規範を伴うコミュニケーションを理論化する過程で用いるようになった表現である（St. John III & Lamme, 2011）。以上のような言葉の変化は言葉の「記憶の負荷」（佐藤，2003，p.5）を克服し、新しい活動のあり方を模索し続けてきた歴史そのものでもあるだろう。

しかし「長い広報史」はそのような、規範的で限定的な定義や観点の代わりに、非常に幅広い定義をもって広報、広聴のあり方を捉える。戦前の自治体、更には明治以前の諸活動も含め繰り返し著作の中で歴史的な考察を加えてきた主な人物は、前述した樋上と小山である。

2-3. 行政広報理論と戦前

行政広報の理論を振り返ると、戦前と戦後の区別をする上で参考になりうるものが複数存在する。それらはいくまで戦後社会を想定しているが、あえて単純化すればGHQのPR理論に近いものと、それに反するもの、すなわち克服すべきものという一対の理論で構成されており、間接的に戦前、戦中の広報も理論化していると思われる。例えば樋上は『P.R.の考え方とあり方』（1952）でPR理論に裏付けられた広報の性格として、並立性、義務性、交流性、客観性、教育性の五つを挙げ、これらを伴わない、戦前型の行政広報からの脱却を主張している。

行政学者の中村紀一（1976）は行政広報における二つの考え方として、住民を統治する手段として捉える管理者理論と、行政と住民との調整役として捉える中間者理論を提示した。中村は革新自治体が注目されていた当時、現実には管理者理論に基づく広報が圧倒的であるとして警告していた²⁾。

また、三浦（1984）は連続性理論と非連続性理論を提示した。三浦は行政機関による政策形成過程における様々な関係者との調整過程を、権力の正統性の基盤を確立する「包摂」と、権力の実質的な分割を伴う「参加」に区別し、行政が政策を正当化し、理解と協力を求めるために広報や広聴を行う考え方を連続性理論、行政が住民との調整の上、その意見を尊重して政策を形成、実施する考え方を非連続性理論として区別した。連続性理論は小山などに象徴され、広聴の重要性を認識しつつも、それを主に説得するための手段として位置づけている点で特徴的である。広聴を軽視しない点で連続性理論は戦後のもののように思われるが、説得のため、理解と協力を求めるために人々の意見を聞くことをもって広聴とするならば、その歴史は長い³⁾。

これらの行政広報理論と、米国のPRの発展史に関するPRの4モデル（Grunig & Hunt, 1984）の類似性に着目し、明治維新から21世紀までの長期的な行政広報史を理論的に整理することを試みたのは拙著（2011）である。GrunigらはPRビジネスの四つの発展段階に対応する、PR業務を分類したモデルを作成したが、そ

の視点は「長い広報史」とも親和性が高い。4モデルはまず、対象の説得を目的としたプロパガンダであり、19世紀後半にサーカス団の宣伝で名を馳せたバーナムなどによって実践されたプレス・エージェンタリーモデルから始まる。そして1900年代以降に普及した、真実の情報公開を主張したアイビー・リー（1877-1934）に象徴されるパブリック・インフォメーションモデル、20年代に普及した説得対象に関する調査に基づき戦略を構築する双方向非対称性モデル、60年代以降に普及した、対象との利害調整など対話を重視した双方向対称性モデルによって構成されている。

PRの4モデルが示す単線的な発展の流れは、少なくとも一般的な傾向として、日本の行政においてもある程度確認することができた。すなわち、戦前、新聞を利用したパブリシティ活動や『太政官日報』、ポスターなどを利用した一方向のプロパガンダ、宣伝活動が活発に行われ、戦後は真実の情報公開を旨とする、民主的な理念に基づく「広報」が普及し、60年代以降は対話集会やモニター制度など広聴制度が整備されるに至った。そして80年代には新公共経営（New Public Management）の概念が導入され、顧客としての住民の満足度によって行政サービスを評価するといった動きも広まり、住民からのフィードバックを重視する傾向が強まった。90年代以降はNPO法をはじめ、市民団体と行政との「協働」を強調した市民参加手続きが整備され、2000年代に入るとパブリックコメントや電子会議室などが制度として普及し、市民が行政の政策形成や実施に関与する幅が広がられた。Grunigらのモデルについては批判も多いが、戦前から戦後へ至る行政広報の発展を捉える上で一つの有効なモデルであり、「短い広報史」とは異なる歴史的視点を提供している。

それぞれセットで提示されてきた以上の諸理論に戦前と戦後の行政広報の違いを明確化する側面があるとするれば、実務はどのように異なったのか。従来あまり語られてこなかった戦前の、平時における行政広報のあり方を含めて具体的に検討することなしに、歴史に対する理論的考察を深めることは困難だと思われる。

3. 江戸以前の「行政広報」

東京の行政広報を検討する前に、東京（府）が誕生するまでにどのような歴史的事例があるのか、若干触れておく。樋上（1951）と小山（1954）は行政広報の最も基礎的な形として法令伝達の歴史を指摘しているが、それは共同体における秩序の共有、周知徹底の歴史でもある。小山の広報観については克服すべきものとして批判的に語られることも少なくないが、「官公庁のPR的な広報活動の起源として考えられるべきものは古代の法律の公示であって、文字の使用が人民に普及するまでは、格言や諺によってつたえられた」（1954, p.54）という指摘は、戦前の行政広報として頻繁に取り上げられる事例が立札や御触書、官報など、法令伝達のためのメディアであることと無関係ではないだろう。なお、以下の記述は主に樋上が複数の著作で紹介してきた、歴史的事例を参考にしている。

歴史上記録が残っている最も古い広報活動としては、飛鳥時代（592～710年）の文武天皇による大宝律令（701年）の普及活動が挙げられる。法治国家の形態を整え、中央集権政府を確立するために中国から導入した律令制は儒教に基づく、道徳的な行政法規を定めていた。治安維持や租税徴収の実現のため、大宝律令を民衆に伝え、教化するため官吏を地方に派遣することもあった。

法令伝達の原始的な方法の一つが高札である。法度や掟、禁制などを民衆に知らせるために用いられた高札は、約1000年前の鎌倉時代からすでに存在し、室町、戦国、江戸時代と時代を経るにつれて普及していった。江戸時代には幕府の法令を掲示する高札場が三十数箇所存在し、1874年に布告書掲示制度が改正されるまで続いた。

江戸時代に入ると、1660年前後から法令の制定や布達の制度が整備されはじめ、法令伝達の手段は多様化する。徳川幕府で法令の制定、布達を所管したのは祐筆である。奥祐筆は法令の立案や審議を担い、現在の法制課に相当し、表祐筆は文書の作成、接受、日記の記録などを担い、現在の文書課に相当した。法度は奥祐筆が立案し、老中が將軍の決済を受け、表祐筆が清書し、官印を押して関係各方面に通知、配布した。

その際、行政機関や関係者のみに通達するものを「達」、広く一般に通達するものを「触」という名称で区

別した。いわゆる御触書、町触は一般市民に関わる布達を指し、高札などで告知された。文書の場合、町奉行に配布し、それを町役人が複写し、組頭に配布、組頭が百姓や町人に通知した。「触」として一般への周知活動を行うにあたり、それまで漢文で書かれていた法度は仮名交じり文に変更され、読みやすさが追求された。「読みやすさ」の追求はその後も行政広報の対象が広がるにつれ、追求されてきた要素である。

また、その他の法令伝達手段として五人組制度があった。治安維持などを目的とした相互監視、連帯責任制度だが、守るべきルールを記した五人組帳が配布されるなど、情報伝達、共有のルートとしても機能した。情報伝達のために各地の村落組織を活用する手段はさらに歴史を遡ることができると思われるが、官製の住民組織は五人組以降も、昭和初期に普及した町内会と戦時中の隣組など、様々な形で整備され、末端の情報伝達機能を担った。

明治に入ると、まず天皇による基本方針「五箇条の御誓文」が明治新政府の独自媒体である『太政官日誌』に掲載、販売された。国民に対する最初の禁止令とされる五榜の掲示も、高札の形で周知徹底が測られた。『太政官日誌』は1868年2月に創刊され、太政官の法令、人事、伺書への回答などを収録、83年7月に創刊される『官報』の前身として布告機関としての役割も担っていたが、時事的な話題なども含んでおり、新聞に近い要素も備えていた。

また、統治機構の近代化に伴い、西洋的な文書掲示による法令伝達方法の実施を目的として73年に法令布告の手続きが明確化された。太政官から発令された布告は一定期間、特定の場所に掲示すること、および文書掲示以外に従来の方法を用いても良いが、高札は廃止することが定められた(岡田, 1993)。

以上の例は政府が一方向に情報を伝達し、上意下達式に民衆を統制した歴史の一端である。立札などによる告知手段も含めた日本の「長い広報史」は記録が残っているだけで1000年近く遡ることが可能であり、それぞれの時代にそれぞれの社会で、様々な情報伝達のルートを確立することが試みられてきた。しかし、19世紀における印刷技術の発展や社会の急速な近代化は広報のあり方に大きな変化をもたらした。

4. 戦前の首都行政広報

4-1. 東京の位置づけ

東京は首都として、地方自治体の中でも例外的な位置づけにあり、その歴史に自治体広報における代表性は限られている。しかし同時に、東京は行政広報が発展しやすい要因を抱えていた。第二次世界大戦の終結まで、おそらく最も積極的に行政広報を展開した自治体の一つだと思われる。

明治維新に伴い新政府が設置した首都として東京府が正式に発足したのは1871年である。天皇は京都から東京(江戸)の皇居に移り、諸大名による封建割拠の体制を廃止し天皇中心の中央集権国家建設を目指し、廃藩置県をはじめ様々な政策が実施された。東京府はその後様々な制度改革を経たが89年には市制特例により市役所を置かず、業務は府が担い、市長を府知事が兼任する特別市としての東京市が現在の23区に相当する地域に誕生した⁴⁾。しかし都市の発達に伴う業務の増加などの理由から兼任体制が維持できなくなり、98年9月30日に特例は廃止された。後に「都民の日」となる10月1日に同市は独立した一般市になり、東京市長が任命された。そして太平洋戦争の最中、1943年に都制の施行により東京市と東京府が廃止され、東京都が設置された。

また、戦前の府県庁は現在と異なり、国の出先機関だった。人事や部の改廃、事務、職員の総数などについては独自に決定権を持たず、国が定めた地方官官制に従っていた。ただし、課と係については知事の専決事項として独自に決めることができた。

この間、東京の人口は急速に増加した。明治維新直後の人口は50万人程度だったが、1883年には約100万、第1回国勢調査が行われた1920年には約370万人、40年には735万人を超え、世界的に見ても膨大な人口を抱える大都市になっていった。なお、東京市は府の人口の9割を占めていたとされている。

なお、本稿で用いている資料は主に東京都公文書館がまとめた都史であり、自治体自身が編集した自治体史

に記録されている広報活動に焦点を当てている⁵⁾。

4-2. 広報主管部署の変遷

自治体における部署の構成は、その自治体における特定の機能の重要性を示唆する。特に、東京における部署の変遷を見ると、広報に関連した業務を担う部署は激しく変動しつつも長期的には係から課へ、部へと地位を高めている。ただし、部のレベルで広報主管部署が誕生するのは戦後、東京都の組織大改正が行われ、新設された知事室の下に広報部が設置された1949年以降である。

また、広報部が誕生するまで、広報関連業務は文書課の下に設置されていた。徳川幕府でも表祐筆が文書課に相当したが、東京府・市では内記課や文書課といった名の部署が設置され、39年に創刊された初の本格的な広報紙『市政週報』の発行も文書課の公報掛が所管した。そして戦後も広報部が誕生するまで報道係（45年）、都政普及係（46年）、ニュース連絡室（47年）、弘報係（48年）といった部署がすべて文書課の下に設けられていた。以下では『東京都職制沿革』に基づき、広報活動に関わっていたと思われる部署の変遷をたどる。

徳川幕府において法令の伝達を担ったのは表祐筆だったが、明治元年に東京府が設置された際には、市政局の下に記録方という部署が設けられていた。廃藩置県に伴い、1871年に正式に発足した東京府の下には書記局が設けられており、77年には記録局、87年には文書課（規則掛、秘書掛、記録掛、統計掛、受付掛）が設置された。89年に地方官官制が制定され、知事官房が設置されると文書課は廃止された。95年に知事官房の下に記録掛が設置され、1920年には記録掛が文書係に改称された。更に1927年から知事官房文書課に改称され、35年には文書課が廃止されたものの、その下に設置されていた収受係、浄書係、編纂係は知事官房に移され、40年に改めて文書課が設けられた。

東京市については1898年に市役所が誕生して間もなく、翌年に内局（1905年に内記課へ改称）の下に文書課が設置された。1920年、前年に就任した後藤新平市長の下で内記課から文書課（庶務掛、記録掛、往復掛）が独立。33年まで文書課の下には庶務掛、法規掛、文書掛、調査掛、労働掛といったものが含まれていたが、34年以降は前年5月に着任した牛塚虎太郎市長（1933-37年）の下、文書課に公報掛と市設案内所（36年秘書課の下に移動）が設置された。

そして前述の通り、『市政週報』は39年の創刊当初、文書課公報掛の所管だったが、同年6月以降は機構改革に伴い市民局区町課市政普及係へ、さらに12月には職制改革によって新設された総務局情報課に移された（東京都、1995）。42年9月には総務局に報道課が設置された。

43年7月1日に東京都が発足すると、官選の東京都長官の下、長官官房文書課（庶務係、文書係、統計係）が設置され、翌年には文書課に報道係が加わった。

部署改廃の変遷は、30年代以降の戦時下においては公報掛や市政普及掛、情報課、報道課／係など、言論統制も含め広報関連活動を専門としていた新しい部署が次々と誕生した一方、それ以前については日清、日露戦争や第一次世界大戦の期間を含め、少なくとも部署名では70年近くほとんど変化していない。戦後に広報部が誕生するまで、主に文書課の下で広報業務が長い時間をかけて徐々に専門化されていったことがうかがえる。

以上はあくまでも名称に注目した部署の変遷に過ぎず、実際の広報関連業務の位置づけ、そして公報係や報道課、情報課などが設置された経緯を明らかにすることは今後の課題である。また、『市政週報』を一時的に所管した市民局や、市政関連情報の収集と整理を行っていた調査課など、関連業務に携わっていたと思われる他の部署についても検討する必要があると思われる。

例えば『東京市政概要（大正3年版）』によれば、1914年当時の「内記課」は市長直属の部署であり、文書の受授及発送、文書編纂保存、東京市史編纂などに関する事項を所管していた。25年後に発行された『東京市政概要（昭和12年版）』によれば、当時の「文書課」は内記課と同様の業務に加え、「市公報の発行」「図書刊行」「刊行物の有償配付」「一般市政の調査及紹介」「都政の調査、促進」に関する事項を所管していた。30年代には既に、具体的な広報関連業務が設定されていた。

部署の変遷を表面的にたどるだけでは、30年代に入るまでほとんど変化が無かったかのようにも思えるが、東京ではその間にも他の地域に比べ活発な広報活動が行われていた可能性が高い。行政広報が発展する内的要因について、井出（1967）は行政の膨張・複雑化と情報量の増大、町村合併と都市化による地域社会の変容、都市開発、そして行政運営の基本姿勢の転換の要請と革新自治体の登場を挙げている。これらは戦後民主主義体制を前提とした要因であり、自治体と住民の関係も制度上、戦前と戦後で大きく異なる。しかし度重なる制度改革、人口増加、町村合併や地域社会の変容、都市開発や関東大震災後復興事業など、戦前の東京が経験したことは井出が示した要因に近い側面があり、行政広報に対する需要が少なからず存在した。また、住民に対する啓蒙や説明、説得を重視した東京市長、すなわち住民とのコミュニケーションを重視する首長も存在した。何より、国内随一の財政基盤も新聞やラジオ、映画といったメディアの利用に加え、独自媒体を用いた情報発信を支えるなど、行政広報の発展にとって望ましい環境が存在していた⁶⁾。

4-3. 第一期 近代化と啓蒙（明治元年～1900年代）

明治新政府が誕生して以後、政治体制の中央集権化や近代化を目指して多くの法令が公布されたが、国民への伝達方法については試行錯誤が続いた。近代国家は法を媒介にして統治されるが、政治体制の変化や急速な近代化の過程で、変化する新しい国や自治体の制度をいかに国民、住民に伝えるかが問われていた（岡田、2002）。

1860年代後半の段階で法令の伝達は、立札で各地に掲示する方法と、各地有力者に書面、口頭で伝え、有力者が担当区域の住民らに口頭で伝える方法が主流だった。当初は全国225藩を24グループに分け、東京に駐在する各グループの触頭から各藩に伝えられていた（岡田、1993）。しかし新体制の下で法令が増え、難解な法令を立札や口頭で伝えることの限界が露呈、72年にはより正確な伝達方法として活版印刷を利用した文書作成と回覧方式が導入された。76年には触出地制が採用され、細かく分けられた区域にそれぞれ地域の有力者を中心に世話役を設置し、各自50戸に対して法令伝達の責任を負うなど、制度化が進んだ。東京府では布告類を誕生して間もない『東京日日新聞』にふりがなつきで掲載した。

80年には新聞の普及に伴い、定期行物としての新聞に「東京府公布欄」を掲載すること、および地域の特定の場所への掲示をはじめた。掲載紙は当初『東京日日新聞』と『読売新聞』の2紙だったが、掲載誌はその後度々変更された。

市制特例の下、東京府知事が市長を兼任し、市役所がない変則的な東京市が誕生した91年には内閣府官報局発行の官報に『警視庁東京府公報』と一緒に付録として含まれ、配布されるようになった。97年には官報付録廃止に伴い『毎日新聞』、『読売新聞』、『都新聞』に付録として「東京市公文」を掲載しはじめた。特別市制度に対する反発が高まったことに伴い、98年には市制特例が廃止され、東京府から独立した自治体としての東京市が誕生した。法令の布告は1900年に警視庁との共同発行制度が廃止され、単独の「東京市公報」が『国民新聞』の付録として掲載されるようになった。『東京市公報』には布告以外にも報告書や広告も掲載されるようになり、掲載紙は度々変化した。新聞の付録ではない、市独自の広報媒体として『東京市公報』を発行し始めたのは1916年7月である。

明治期の東京府、東京市による広報活動の記録は限られているが、住民に対する法令伝達の制度一つとっても、様々な試行錯誤が行われていた。技術的、財政的制約から広報誌を独自に印刷し、大量配布することはまだ叶わず、誕生したばかりのマスメディアである新聞に法令を掲載したものの、度重なる掲載紙や掲載方法の変更からは、多くの困難が伴っていたことが容易に予想される。徳川幕府時代の口頭による伝達や立札の利用、曖昧な法令公告制度などから脱却し、近代的国家としての行政広報を確立する、ごく初期の段階にあたる。近代的PRの起源は19世紀後半のアメリカに遡ることができるとされるが、同時期の東京では、法令を通した統治を実現するためにはどう人々に情報を伝達するべきかという、行政広報の基礎的な機能をめぐって試行錯誤が続いていた。

4-4. 第二期 説得、啓蒙活動の模索（1900年代～20年代）

20世紀に入ると、首都における産業の発展と人口の集中に伴う行政事務の増大と複雑化が進んだ。東京市における議決機関（市会）の大きな影響力をはじめ、円滑な都市行政を阻む構造上の問題を克服しようとする試みの中、阪谷芳郎（1863～1941）と後藤新平（1857～1929）をはじめとする様々な改革を試みた首長が登場した。1918年の米騒動への対応や23年の関東大震災に伴ういわば「大きな政府」への転換は、行政広報のあり方にも大きな影響を与えたと思われる。

井出（1967）は行政広報が発展する内的要因として都市の膨張、複雑化と情報量の増加を挙げているが、明治末期から昭和の初期にかけての東京はまさにそのような状況にあった。市制特例が廃止された理由の一つは日清戦争前後から増大した大都市行政需要にあり、急拡大する産業経済を支える水道、道路、港湾、都市交通など基盤整備の立ち遅れが問題視されていた（東京都，2000）。実際、市役所が誕生して以後、職員数は増加の一途をたどった。1900年には600人前後であった職員数は、12年に2,000人を超え、24年に7,000人、42年に15,000人に達した（東京都公文書館，2008）。

都市の膨張と複雑化の中、画期的な行政広報の取り組みが第4代東京市長阪谷芳郎（1912～15年）の下で行われた。当時、1888年に制定された都市計画法にあたる東京市区改正条例が日清、日露戦争に伴う財政難で縮小され、90年代に審議された東京市建築条例案が廃案になるなど、急速に進む都市化に対する基盤整備の遅れは様々な問題を引き起こしていた。都市計画の実現には、各方面の協力を得る必要があり、そのための手段の一つが広報だった。

例えば、阪谷市長は上野公園で1914年3月20日～7月31日まで開催された東京大正博覧会で市特設の陳列館「東京館」を建設した。複雑化する市の行政について「自治体として諸事業の現況と将来の計画をできるだけ詳細に公衆に展示して、内外来館者をして市政への理解を深めさせ、市政運営に役立てる」（東京都，2004，p.xiii）ことを目的としていた。来場者の注意を引くことや、分かりやすさを追求して様々な工夫を凝らした結果、開催期間中に250万人以上が来場したとされている。自治体が系統的に事業を展示し、理解を求めた、当時としては画期的な取り組みだった。

更に、東京館だけでは市政のすべてを伝えることはできないとして、市の事業施設を写真や図表を多用した『東京市政概要』を同年3月に刊行している。平易に市の事業を解説した出版物としても全国的に珍しい取り組みだった。『東京市政概要』はその後しばらく刊行されなかったが、22年に後藤新平市長の下で再び刊行が始まり、以後42年まで毎年刊行された。戦後、46年からは同様の趣旨で『東京都政概要』が発行されており、72年からは『都政』と改題され刊行が続いている。

阪谷市長が就任した1912年は市制大改正が行われた翌年だった。改正は議決機関である市会の影響力故に機能不全を起していた市政を改善するため、執行機関（市長）の独立性を高める目的で行われた。阪谷市長もまた、役所事務の専門化や人事の官僚化など、市政運営の効率化に取り組んだ。それまで執行機関は市長と助役、名誉職参事会員による合議制を採用していたが、腐敗問題だけでなく専門性や効率性の欠如に対して多くの批判が寄せられていた。だが改正後も市会の影響力は依然強く、市会の支持を得にくくなった市長が逆に不安定な立場に陥った。実際、阪谷市長が財政問題を中心に詳細な調査を行い策定した長期的事業計画は頓挫した。様々な問題を抱えつつも、行政関係者だけでなく一般市民への説得活動を積極的に展開した点で、阪谷市長はそれまでの首長と異なった。

また、行政広報の重要性に対する危機感を高めたのが1918年に富山県で始まり、全国に広まった米騒動である。インフレ政策の失敗による米騒動は軍隊の出動によって鎮圧されたが、市政改革に対する圧力は高まり、価格安定や住宅供給、公正な労働市場の形成など、社会政策が推進された。「米騒動以降、原敬政友会内閣によって、都市の安定統治のために社会政策や都市計画政策が積極的に導入され、都市行政もそれまでの放任主義から住民の福利増進のための積極関与主義へと歴史的な大転換を遂げた」（東京都，2009，p.xxxi）とされており、国レベルでも方針転換があった。

翌年の19年には都市計画法と市街地建築物取締規制が成立し、都市計画区内における計画と相容れない私

権は制限されるようになった。資本主義化による市民の自由の拡大を認めては都市の発展にとって弊害になるという視点から、強権的に改革を実現する方針が採られた。その根拠として内務省の初代都市計画課長池田宏は全体の利益のためには個を犠牲にする必要があるという「都市共同生活体」の概念を主張した。都市計画の必要性を訴える動きは2年前の17年に都市研究会という形で結実し、研究会は啓蒙活動に尽力、翌年には機関紙『都市公論』が創刊され、念願の都市計画法成立へと結びついた（東京都，2004）。

南満州鉄道初代総裁や逓信大臣、内務大臣、外務大臣などを歴任した後藤新平は市長を1920年から3年間務めたが、当初から都市研究会で実践していた啓蒙活動を継続するとともに、市政効率化を目指し議決機関の干渉を排除する制度の構築や内務省監察官による市政監察を推進、吏員講習所を設立することによって執行機関の強化を推進した。同年には都市研究会の総会に識者を100人以上招待して意見を集め、翌年には市民の不満をまとめたパンフレット「市民の絶叫せる市政振興策」を発表している⁷⁾。

また、23年9月1日の関東大震災後は震災復興に伴う情報交換を目的とした、様々な情報紙の発行につながった。中でも一般住民に対する広報を目的として作成されたのが『震災彙報』（臨時震災救護事務局）と『東京市災害調査時報』（総務部調査課）である。調査課は主に市勢調査や都市計画に関する業務を扱っていたが、災害情報事務として救護活動に必要な情報の収集と整理、配布も担当した。『東京市調査時報』は9月22日から翌年4月28日まで88号発行された（東京都，2005）。

「八億円計画」として知られる震災復興計画についても、後藤市長は市の参事会に提出すると同時に、新聞に公表することによって、内部で議論するのではなく広く一般に理解を求め、世論の喚起を試みた。後藤が市長時代に行った啓蒙活動には自治の意識を高める趣旨で、著名人も動員した巡回講演会や、毎日夜8～10時まで社会問題について議論した「自由労働者講演会」なども含まれ、市役所の内外で幅広く啓蒙活動に従事した。

しかしその後、八億円計画は縮小され、数々の啓蒙活動についてもどれほどの効果があったのか定かではない。だが事業推進のために理解を求める情報発信や、組織の情報を公開していく取り組みは戦後も頻繁に行われている広報活動である。もちろん情報公開法などなく、大抵の場合は自治体が都合の良い情報を選んで提供するなど、相当な裁量の幅があったと予想される。

4-5. 第三期 軍事体制への組み込みと広報の発展（1930年代～45年）

1930年代から終戦にかけての第三期は軍事体制への組み込みに伴う情報伝達の効率化が行われた。前述の通り、この時期は「文書課」や「記録掛」などではない、広報機能を担う部署が登場し始めた時期であり、行政広報も新たな段階に入る。以下では広報誌『市政週報』と、末端の情報伝達機能を果たしていたとされる隣組に注目する。当時、東京市は財政難や物資不足など厳しい条件下で住民の動員をはじめ戦争への貢献を強いられたが、行政広報は度重なる見直しを通して発展を続けた。

4-5-1. 広報と公報の分離、広報誌の誕生

まず、条例や規則、訓令や通達などを掲載するいわゆる公報と、市政に関する様々なお知らせや情報を提供する「広報誌が明確に分離されたのはこの頃だと思われる。以下の記述は主に『都史紀要36 戦時下「都庁」の広報活動』（東京都，1995）を参考にしている。

1916年に（新聞掲載や官報付録ではない）東京市独自の広報媒体として創刊された『東京市公報』は、告示、彙報、公告の三部で構成されていた。毎週2回、水曜と土曜（24年以降は火、木、土の3回）発行され、有償だが定価は定められていなかった。現在の『官報』と同様、一般市民が積極的に読むような内容ではなかった。しかし28年、市広報の普及を目的として紙面改革が行われた。具体的には、表紙に口絵として市政に関係する写真などを掲載し、研究論文、公文、辞令、市事業紹介、内外都市事情、統計諸表、区のニュース、市民の声、広告という順で編集された。

37年7月に日中戦争が勃発すると、8月に『東京市公報』は従来の表紙に掲載されていた口絵を拡大し、9

月からは市政関連記事を公文の前に掲載するよう編集方針を変更。同年に発行された『市公報事務指針』によれば、その編さん方針は以下の通りである。

1. 本公報は市役所と市民の連携を図り、公民教育の機関であり、市民共有の機関とすべきである。
2. 文章字句をできるかぎり平明にする。
3. 市民が公民として知らねばならない事柄は、ことの細大を問わないで掲載する。
4. 記事の正確を期し、憶測記事や観測記事を避ける。
5. 興味記事、評論記事をも載せる。
6. 一般市民の投書寄せ書きを歓迎する。
7. 市民の便利となる事柄は、図表・小冊子にまとめて付録とする。」（東京都，1995，p.5）

「一般市民の投書寄せ書きを歓迎する」あたり、明らかにそれまでの公報や現在の公報のあり方とは異なる編集方針を持つ。また、一般市民向けではないが同じく37年7月に市の事務改善、効率化の参考になる資料を収録した『事務改善月報』が創刊された。毎月一回、各組織に配布されたこの小冊子は事務改善事項だけでなく新聞に掲載された市民の希望なども掲載しており、市民の意見を役所内に紹介する広聴的機能も担っていた。背景には戦時下における行政機関の簡素効率化、国民生活の充実を求めた「第一線ノ行政事務刷新方策要綱」という閣議決定があり、「第一線」とは市民と直接やりとりをする行政事務が想定された。閣議決定に従い東京府が東京市に対して事務刷新を求め、現場では独自の改善努力だけでなく市民の意見要望を参考にすること、そして行政事務の内容手続きは市民の理解を得られるよう周知徹底することが求められた。戦時下の行政改革の一環として、現実的な事情から限定的ながらも広聴的实践が行われていた。

また、市区全般の情報連絡機能の改善を目指し、各局部課、区役所などに情報主任一名が置かれ、内部での効率的な情報収集、伝達機能が整備された。同年9月からは日々の行政活動が一日2回、午前と午後『東京市区情報』として発行された。

国家総動員法が施行された38年、コスト削減と効率化のため、市の発行する様々な印刷物の整理統合が行われた結果、翌年4月8日に創刊されたのが市政に関する唯一の総合的報道機関、『市政週報』である。毎週土曜日、新聞紙法に基づき発行された同誌は数千～1万5,000部の間で部数が推移したとされているが、43年に都制が施行されたことに伴い『都制週報』に改題して以降の発行部数は不明である。

また、更なる広聴的な取り組みとして「市民のポスト」という投稿コーナーが誌面に含まれていた。住所氏名明記で600字以内の投稿を文書課公報係あてに投稿するという形をとったが、市政に関するさまざまな要望や意見が寄せられた。「公報係」が市民からの投書を受け付けていた点など興味深い。このコーナーは40年8月から編集担当者が連載する「編輯の卓」に改められ、市民からの声は掲載されなくなった。1年4か月ほどの間に投稿された意見は市役所施設を利用しやすくすることや、縦割り行政の打破、市役所内への郵便局の設置などが含まれていた。

30年代は国家レベルでも情報宣伝の必要性に対する認識が高まった時期であり、特に37年10月に誕生した内閣情報部（1940年情報局に改組）は対外宣伝だけでなく、対内的に総力戦に向けた国民の動員にも関わったことで知られている。『市政週報』の元になったのは36年10月に情報局の前身である情報委員会が創刊した『週報』である。国策宣伝パンフレットとして国の政策の内容や意図を分かりやすく伝えることを趣旨とし、毎号150万部発行された。『週報』は当初、法令解説や時事評論など専門的な内容が多かったが、日中戦争、太平洋戦争と戦況が拡大する中で徐々に生活に密着した、大衆的な内容へと変化していった。

39年に東京市は戦時体制に対応すべく職制改正を行った。6月にはそれまで文書課公報係が担っていた市政の広報関連事務が市民局区長課市政普及係に移管され、同年12月には更に総務局情報課に移管された。情報課の所管事務は市政に関する情報の収集と整理、発表、市政普及資料の作成と頒布、市政普及に関する公演、集会の開催を含んだ。『市政週報』第38号（39年12月23日発行）によれば、情報課新設の理由は「市政に関する諸般の情報事務は、これを一課に統一処理せしむるのが適当（中略）市区政に関する情報及び普及事務の鋭敏化」をすることにあつたという。各課に設置された情報員から市全体の情報を収集し、関係官庁とも連

絡、調整を測るなど、情報の収集と管理に対する需要が高まった結果として誕生したのが情報課であった。

情報課は新聞発表やラジオ放送の統制も行っており、後者は休日以外毎日、午後5時半からの全国放送番組「官公署公示事項」において、市政ニュースを放送した。情報課の下では新たに市政情報を速報として伝える『市政日報』も休日以外毎日発行された。

しかし41年に入ると大幅に広報予算が削減され、8月2日からは「戦時体制版」へと変わり、頁数も元の44ページから半減される。太平洋戦争勃発直後の42年1月17日に発行された163号では「編輯の卓」に『市政週報』が市政の普及宣伝から軍需品へ、「印刷された弾丸、思想戦の進軍ラッパ、国策帝都宣伝の先兵」と変質したことが記述されている。43年7月に都制が施行されると『都制週報』に改題され、長官官房文書課報道班の下で発行が続いた。その後、用紙統制や印刷事情の悪化により頁数や発行頻度が更に削減され、44年12月2日の第60号が最後となった。

4-5-2. 町内会、隣組

住民の組織化を目指し、全国で組織化された町内会に情報を伝達する手段として回覧板も存在した。地域の社会組織やネットワークなどを利用して効果的に情報伝達を行うことは古くから行われてきたが、戦時中は町内会とその下部組織である隣組が整備され、利用された。東京の場合、町内会は主に村落的な、歴史的な社会集団が失われ、大都市として発展する過程で結成された地域組織であり、日露戦争における銃後の相互扶助団体や、関東大震災後の配給、自警のための地元組織として、大正以降増加した。市内15区の町内会数は1912～27年にかけて、163から803に増加した（東京都，1972）。

しかし20年代までに普及した町内会は自然発生的なものが多かった。町内会が行政に組み込まれ、動員、上意下達の機関として、国家の下部機関として機能するようになるのは39年3月末に第一次町会整備事業が終了し、更に2度の再編整備が行われ、配給制が導入されて以後からである（桜井，2001）。地域社会組織から行政の末端組織へと再編成する試みの結果、東京市内には600万の人口に対して10万以上の町内会が形成された。

官製の町内会で回覧されたのがいわば内閣情報局の『週報』の簡易版であり、重要情報を一枚にまとめ、無償で配布した『東京市隣組回報』である。39年8月に町会活動の活発化と市民の市政への関心を高めるという名目で発行されていたが、その後、隣組が出征兵士の見送りや遺族、留守家族の支援、防空・防火、物資配給、消費規制、防諜など様々な業務を担うことになる過程で『市（都）政週報』とともに市民向けの指導、宣伝活動を展開していた。

戦時中における東京市、東京都の情報発信は主に記者クラブへの発表と隣組の回覧板を中心に展開されたが、他にも重要事項を録音したレコードを月2回、劇場と映画館の休憩時間に放送した「東京都制音盤」、催しや隣組の常会などで放送した「市民文化レコード」、デパートのショーウィンドーに展示した「市政写真ニュース」や「報道写真」など、様々な取り組みが行われた。戦局の悪化に伴い徐々に紙やレコードなどの利用が制限されたが、45年4月には内閣情報局の指導のもと、民間の有志で編成した東京都戦時報道隊が空襲の跡地などで緊急連絡事項の伝達や救援物資の運搬など行政サービスを担うなど、形を変えて連絡体制の維持が試みられた（東京，1994）。

30年代から敗戦に至るまでの第三期は首都が戦時体制に組み込まれる過程で広報のあり方に大きな変化が生じた時期である。公報係や市政普及係、情報課が設置され、今日的な自治体広報紙が創刊され、国の情報発信が自治体を介して町内会の回覧板として人々の手元に届く情報伝達ルートが整備されたことは、第一、第二期とは全く異なる規模で広報体制が整備されたことを意味する。戦時下、総動員体制下で思想統制や相互監視に用いられていたという側面について軽視することはできないが、日中戦争、太平洋戦争が広報、広聴にとっても大きな画期であった可能性が示唆される。

5. 結論

本稿では一般的な行政広報史に先行する、戦前、戦中の東京における行政広報の取り組みを振り返った。東京府が誕生した1871年から敗戦までの約80年間を、法治国家にとっておそらく最も基礎的な広報機能である法令伝達のあり方を模索した第一期、都市計画の推進に伴い住民の理解を求める広報、広聴の取り組みを断続的に行った第二期、そして戦時体制に自治体として組み込まれる過程で広報体制も大きく変化した第三期に分けて整理している。

第一次、第二次世界大戦は世界的に見ても広報史の画期とされてきたが、東京の場合、第二次大戦の頃には戦後に似た要素を伴う広報体制が築かれつつあった。広報専門の部署が広報誌や町内会を通して地域住民に行政の情報を正確かつ分かりやすく、興味を持ってもらえる形で提供することを試みてきた経験は、多少の方針転換はあったとしても、戦後も生かされたと考えるのが自然ではないだろうか。もちろん戦時中の体制が戦後にどのように、どの程度引き継がれ、影響したのかについては慎重な検証が必要である。しかし、明治以前から徐々に蓄積されてきた行政から市民への情報提供の制度や技術、そして限定的ながら広聴の実践の歴史が一般的な行政広報史の議論から省かれてきたことの意義と問題についても再検討する必要があるのではないかと。

ただし、本稿で描いた広報史はあくまで特異な一自治体である東京の事例である。また、本稿では江戸以前からの経緯も含め、80年近い長期に渡る歴史を限られた頁数で概観していることから、当時の広報体制に少なからず影響したと思われる多くの重要な時期や出来事、例えば日清、日露、第一次世界大戦や大正デモクラシー運動、世界恐慌などについて検討していない。政治的、社会的、経済的背景の影響なども考慮することや、戦後の広報体制への移行期も含め、期間を限定した、具体的な検討が今後の課題として残されている。

そもそも行政の広報史に注目した研究はアメリカのPR学会誌においても従来ほとんど取り上げられてこなかった。Liu & Horsley (2007) はPR研究においてしばしば行政広報の特異性が軽視され、民間企業のPR理論や視点から行政が分析されてしまうことについて問題提起をしたが、歴史についても、ビジネスとしてのPRと行政の本質的な活動としての広報、広聴は明確に区別せず、比較的単純化されて語られてきたきらいがある。しかし近年、多様な側面から広報史を語った猪狩編 (2011) や、世界各地から研究者や実務家が集まりPRの歴史研究の成果を共有する「International History of Public Relations Conference」がイギリスで2010年から発足するなど、広報史に対し、従来とは異なる、多様な視点からの分析する動きが活発化している。戦後70年近くたった今、アメリカを中心とした広報史観から脱し、より多面的で重層的な広報史を明らかにすることこそ、行政広報を含むPRの本質を理解する上でも不可欠ではないだろうか。

注

- 1) 井出 (1967) は「村のたより」の巻首の辞を引用している。「村の便りを発行して本村唯一の機関たらしむる計画を樹てたることは、時節柄慶賀の至りと存じます。社会万端凡で連絡なくしては何事も為し遂げる事は不可能と思ひます。今回の便りは (中略) 一定の期日を定め、村民各種団体より村民各位に呼びかける使命を帯びて生まれたのであります」(p.143)。
- 2) 「住民は『自治』の幻想に惑わされて行政過程に参加させられ、『統治』の現実に貫かれているとあってよい。そこでは、住民は (中略) 『統治』の現実によって権力に蹂躪される。住民の行政不信は増幅され、管理者対被管理者の立場は決定的となる。」(中村, 1976, p.293)
- 3) しかしこれらの理論的検討は市民運動が活発化し、革新自治体が増え、広報、広聴のあり方が見直された60、70年代に提起されて以降、少なくとも学術的な検討の対象にはあまりされてこなかった。行政広報が行政学や社会学においても、また地方自治研究やマス・コミュニケーション研究においても比較的周辺的な位置づけにとどまったことなどが背景として考えられる。
- 4) 通常の市制が想定した行政規模は人口数万人程度のものであったため、当時、人口130万人を抱えていた帝都東京にはふさわしくないとして、「市制特例」が適用された。
- 5) 東京都の編集した都史には戦前の広報事業を指して「行政広報」という言葉が定義されずに用いられている。『東京都五十年史 事業史Ⅲ』(1994)では、東京市や東京都も含めて広報事業の変遷を簡単にたどっている。同書はGHQの広報体制に対する影響については触れていないが、戦争末期に物資統制や戦局の悪化で広報活動がほとんど行えなくなったこと、そして新憲法の下で民主的政府が誕生したことによって戦前と戦後の広報は一度断絶したことを記している。
- 6) 井出 (1967) をはじめ多くの研究者や実務家は戦後の新憲法に基づく民主化や、言論統制から自由になった報道機関の存在を民間も含めた双方向的な広報、広聴の普及要因として挙げており、それらは戦前、戦中の東京には欠如していた。行政広報の発展における内的要因、外的要因を整理することもまた、今後の課題である。

- 7) アンケートは「市の振興が二百万に市民の自治的協力に俟たねばならぬ」として有権者6万5,000人に対して行われ、6,111人から回答を得た。結果のまとめられたパンフレットには、市や市会の活動内容が新聞で報道されないため分からない、議事録を公開すべき、市会議員や市当局が市民の意見を聴かないなどといった、市の広報、広聴体制に対する不満も記載されていた(東京, 2004, p.623)。

文献

- カトリップ, S. M., センター, A. H., ブルーム, G. M. 著, 日本広報学会監修, 『体系パブリック・リレーションズ』, ピアソン・エデュケーション, 2008.
- 江波戸 昭, 『戦時生活と隣組回覧板』, 中央公論, 2001.
- Grunig, J. E. & Hunt, T., *Managing Public Relations*, New York, Rinehart & Winston, 1984.
- 濱田 逸郎, 『行政広報史』, 濱田逸郎編, 『2007年度 広報史研究会報告書 日本の広報・PR史研究』, 日本広報学会, 2008, pp.85-124.
- 樋上 亮一, 『公衆関係業務必携 —P.R.の考え方とあり方—』, 世界書院, 1951.
- 樋上 亮一, 『広報の盲点と焦点 体験15年の研究記録』, 第一法規出版, 1963.
- 井出 嘉憲, 『行政広報論』, 勁草書房, 1967.
- 猪狩 誠也編, 『日本の広報・PR100年 —満鉄からCSRまで—』, 同友館, 2011.
- 北野 邦彦, 『我が国における用語としてのPR、広報の語源と波及過程について』, 『広報研究』, 13, 2009, pp.15-33.
- 小山 栄三, 『戦時宣伝論』, 高陽書院, 1937.
- 小山 栄三, 『広報学』, 有斐閣, 1954.
- 国枝 智樹, 『PRの4モデルと日本の行政広報 —明治から平成に至る発展の4段階』, 『コミュニケーション研究』, 41, 2011, pp.35-51.
- Liu, B. F. and Horsley, J. S., The Government Communication Decision Wheel: Toward a Public Relations Model for the Public Sector, *Journal of Public Relations Review*, Vol. 17 Issue 4, 2007, pp. 377-393.
- 三浦 恵次, 『現代行政広報研究序説』, 学文社, 1984.
- 三浦 恵次, 『広報・宣伝の理論』, 大空社, 1997.
- 三浦 恵次, 『20世紀の行政広報を総括する —行政広報の歴史・理論・実態—』, 『広報』, 12月号, 2000, pp.12-15.
- 中村 紀一, 『広報と広聴』『行政学講座 三』, 東京大学出版会, 1976, pp.265-300.
- 難波 功士, 『<撃ちて止まむ>太平洋戦争と広告の技術者たち』, 講談社メチエ, 1998.
- 小川 真理生, 『広報は戦前に始まる』, 濱田逸郎編, 『2007年度 広報史研究会報告書 日本の広報・PR史研究』, 日本広報学会, 2008, pp.12-30.
- 岡田 昭夫, 『明治高札考(一)』, 『早稲田大学大学院法研論集』, 67, 1993, pp.25-54.
- 岡田 昭夫, 『法令伝達研究の方法と展望、その射程(2)』, 『東京医科大学紀要』, 28, 2002, pp.39-46.
- 渋谷 重光, 『大衆操作の系譜』, 勁草書房, 1992.
- 桜井 良樹, 『帝都東京の近代政治史 —市政運営と地域政治—』, 日本経済評論社, 2003.
- 佐藤 卓己, 『『プロパガンダの世紀』と広報学の射程』, 津金澤聡廣・佐藤卓己編, 『広報・広告・プロパガンダ』, ミネルヴァ書房, pp.2-30, 2003.
- St. John III, B., & Lamme, M. O., The Evolution of an Idea: Charting the Early Public Relations Ideology of Edward L. Bernays, *Journal of Communication Management*, Vol. 15 Issue 3, pp.223-225.
- 東京都, 『東京百年史』, 東京都, 1972.
- 東京都, 『東京都政五十年史 事業史Ⅲ』, 東京都, 1994.
- 東京都, 『東京都職制沿革 第6版』, 東京都, 1996.
- 東京都, 『都史資料集成 第2巻 東京市役所の誕生』, 東京都, 2000.
- 東京都, 『都史資料集成 第4巻 膨張する東京市』, 東京都, 2004.
- 東京都, 『都史資料集成 第6巻 関東大震災と救護活動』, 東京都, 2005.
- 東京都, 『都史資料集成 第8巻 大都市東京の課題と現実』, 東京都, 2009.
- 東京都公文書館, 『都史紀要 36 戦時下「都庁」の公報活動』, 東京都公文書館, 1995.
- 東京都公文書館, 『都史紀要 40 続レファレンスの杜 —江戸東京歴史問答その二』, 東京都公文書館, 2008.
- 上野 征洋, 『行政広報の変容と展望 —理論と実践のはざままで』, 津金澤聡廣・佐藤卓己編, 『広報・広告・プロパガンダ』, ミネルヴァ書房, 2003, pp.120-146.

〈学会誌委員会注：本論文は査読委員の査読審査を経ております〉

Prehistory of Tokyo's public relations

Tomoki KUNIEDA
(Sophia University)

This paper examines the prehistory of public relations (PR) by the government of Tokyo. PR in Japan is said to have begun with the GHQ's introduction of the democratic, two-way PR concept. However, by looking into Tokyo's history until the end of WW2, the author identified three major periods of PR development: 1) between 1870s to 1900s, when manner of notification for laws and regulations were modernized, 2) between 1910s and 20s, when series of persuasion attempts were made to realize city development projects, 3) between 1930s and 1945, when wartime environment led to the development of efficient PR system.

Keywords: government PR, local government, Tokyo, pre-war period, history