

論文

歴史にみる行政パブリック・リレーションズ概念の形成

白石陽子

はじめに

- ・パブリック・リレーションズ概念
- 1. パブリック・リレーションズの内容
- 2. パブリック・リレーションズの目的
- 3. 類似用語との比較

・パブリック・リレーションズ誕生の萌芽期

・近代パブリック・リレーションズの発展

1. 第一期(1900～1928年)

2. 第二期(1929～1938年)

3. 第三期(1939年以降)

おわりに

はじめに

現在、地方行政においては、「行政と住民のパートナーシップ」というキャッチフレーズのもとで住民参加や住民との協働の実現に向けて様々な取組が進められている。しかし、多くの自治体では、未だ「協働」のあり方についてイメージするものは漠然としており、より効果的な方法を模索している。

行政組織においては、全般的な住民とのコミュニケーション(一般広報)のためのパイプ役として広報課やそれに類する課が設置されている。しかし、行政の広報活動は、第二次世界大戦後にGHQによって民主化を進めるための手段として導入されたといういきさつもあり、未だ事務や事業の執行過程などを知らせることに重点が置かれている。そのため、今日の行政広報は、コミュニケーション機能¹⁾というよりは、行政からの「お知らせ」機能として認識されている。その一方で、「住民の意見を吸い上げる」機能の重要性が認識されてきており、「苦情処理」や「モニター」、「相談業務」、「世論調査」といった広聴機能が活発になってきている。

個別の行政施策における広報(個別広報)に関しては、これまでは個々の職員の住民とのコミュニケーションに対する意識は必ずしも高いとはいえない状況であった。そのため、個別広報は、サービスやイベントなどを「お知らせ」する活動が主であった。しかし、近年では、地域福祉などに見られるように個別行政分野においても住民とのパートナーシップの重要性が認識され、公民協働への取組みが求められている。そのため、従来のよう

に自分たちが知らせたいことを「おしらせ」する活動だけでなく、ワークショップやパブリックコメントなどによる広聴活動に力を入れ始めているところである。

このように、行政においては、情報提供(インフォメーション)に偏っていた広報機能に加えて、情報収集(インテリジェンス)機能の重要性も認められてきている。しかしながら、行政全体の広報(一般広報)も個別分野での広報(個別広報)も、広報機能と広聴機能がそれぞれ別の機能として一人歩きする傾向がある。そのため、「行政が知らせたいこと」と「市民が知りたいこと」、そして「行政が知りたいこと」と「市民が知らせたいこと」の間にギャップが生じているのである²⁾。

筆者は、現在の行政の住民との「協働」の実現に向けた取組みにおいて最も大きな課題の一つは、このギャップであると考えられる。つまり、今必要とされているのは、両者間の「情報の共有」と信頼に基づいた「コミュニケーション」なのである。ならば、行政と住民との協働が求められている現在、行政広報として取り組んで行かなくてはならないのは、個々に独立して機能しがちなインフォメーション機能とインテリジェンスあるいはフィードバック機能とを連携させ、住民との「情報の共有」に基づいた「双方向コミュニケーション」を活発化することであろう。

このコミュニケーション活動における「双方向性」に着目すると、主体と客体の「双方向コミュニケーション」機能を根本的理念とし、欧米などで広く知られているパブリック・リレーションズ(以下、「PR」と略記する。)が興味深い。

PRは、20世紀初めにアメリカで誕生し、ビジネスや政治の指導者たちが公衆（パブリック）の信頼と理解を得るための努力のなかで発達してきたとされている。そこで、PRの今日までの経緯をたどり、公衆とのコミュニケーション手法やその仕組みを検討することによって、わが国の行政と住民との信頼関係の構築、そして信頼に基づいた協働のあり方について何か示唆を得ることができるのではないだろうか。

本稿では、まず、現在のPRの概念を整理し、PRの基本となる要素を確認する。そのうえで、PRの歴史とその背景にあるアメリカの企業や行政と民衆との関係を検討することにより、今後のわが国における行政と住民の協働に向けたコミュニケーションのあり方を探る手がかりとする。

・パブリック・リレーションズ概念

日本でもよく耳にする「PR」という用語については、本来は「パブリック・リレーションズ」であると知る人は少なく、一般には「宣伝」あるいは「広告」といった意味合いで使われることが多い。そこで、まず、この多くの人にとって耳慣れない「パブリック・リレーションズ」について、その多様性を示す。その上で、PRと混同されがちな用語とを比較することによって、PRの概念を整理することにする。

1. パブリック・リレーションズの内容

「パブリック・リレーションズ」とは、文字通り「パブリック（公衆）」との「リレーションズ（関係）」である。しかし、その概念については必ずしも一義的な理解はなく、PRの誕生以来、時代とともに変遷している。また、それぞれの時代においても、PRは様々な表現を用いて定義されてきた。このことは、すでに多くの書物において述べられており、例えば、1947年、『PRニュース』誌がPRの定義を読者から募った際には、二千余りの非常に多彩な回答が寄せられたというエピソードがあるほどである³⁾。

このように様々な設定されてきた定義のなかから定評があるとされるものをいくつか挙げてみよう。例えば、エドワーズ・L・バーネーズは、著書「同意の工学」のなかで、PRを「情報、説得、および調節（adjustment）によって活動、事件、運動ないし組織体に対し支持を工

作（engineer）する試み」と定義している⁴⁾。

また、ハーバード・M・バアスは、「PRとは、コミュニケーションを設定する技術であり、したがって一機関と社会の有機的組織との間の理解を創造する」と述べ、PRを「コミュニケーションの科学」としている。この場合、PRは「公衆関係」としての意味よりは、コミュニケーション技術によって支えられた高度の専門的機能、あるいは専門的な活動と理解され、コミュニケーションの重要性が強調されている⁵⁾。

さらに、戦後のアメリカのPR理論の推進者の一人であるPR研究者のバーナード・R・キャンフィールドは、1930年代から経営活動に取り入れられた「パブリック・インタレスツ（公益）」を柱にした定義を唱えている。彼は、「PRは、方針と実際のなかに表現される経営哲学である。その哲学は、公衆の理解と好意を得るために自らの意思を伝えながら、『パブリック・インタレスツに奉仕』すること」と述べている⁶⁾。

歴史において多様に設定されてきたPRは、第二次世界大戦後にその概念の明確化と定義の設定に向けた動きがみられるようになった。国際パブリック・リレーションズ協会（IPRA）は、1978年に採択した規定において、PRにおける「双方向性コミュニケーションによる相互理解の必要性」を強調し、企業の調整概念に資するためのマネジメントへのコンサルティングと政策調整の役割を求めた。続いて、1982年には、米国パブリック・リレーションズ協会（PRSA）が公式声明において、「PRは、各種団体、機関の相互理解に貢献することによって多元的社會が意思決定を行い、より効果的に機能することに貢献するものである。これはまた、官民間の政策調整にも貢献する。また、PRは、我々社会の様々な団体、組織に奉仕するものである。これらの団体、組織がそれぞれの目標を達成するためには、それぞれ違った『パブリック』、すなわち社会全体と効果的な関係を育てていかなければならない」とした⁷⁾。

このように歴史において様々な定義されてきたPR概念であるが、草場（1980）の分析による次の2つの共通点によって端的に説明されるだろう。

- (1) 自己の政策、主張、行為が人々の共感を得るに値するものであるように努めること
- (2) その事実を人々に説明し、理解させて信頼を得るようになること

草場は、これら共通点をあげたうえで、PRとは公衆

との良好な関係を構築するための「行為」または「機能」であり、「公衆との信頼関係の設定」あるいは、「公衆との合意を得るためのエンジニアリング（工学）」として⁸⁾いる。

では、この「PR機能」が用いられる目的とは、どのようなものだろうか。

2. パブリック・リレーションズの目的

前節の分析から、PRとは、「個人、組織体、公共機関などが自己の主張が人々から共感されるに値するよう努め、自らを取り巻く公衆ないし社会全体との間に良好な信頼関係を築き上げること」であることがわかった。これを実現するためには、公衆に対する一方通行的な「お知らせ機能」だけでなく、公衆の意見を吸い上げる機能を兼ね備えた「双方向コミュニケーション機能」による意思の疎通が必要であることから、PRの基本理念はここにあると言われる⁹⁾。

しかし、一方で、「PRとアメリカデモクラシー」を著したイギリスのPR研究者J・ピムロットは、「PRの理念についての主張の大部分は真実であるが、『理念』という言葉が額面通りに受け取るとは誤りである」としている。そして、「厳密に言えば、現実のPRに『理念』など存在せず、その目標は、自分の活動を自分自身と社会に対して正当化するための理論的根拠を求めることである」と分析している¹⁰⁾。

このようにPRの目的についても様々な議論がみられるが、井出（1967）は、「PRが他のコミュニケーションの諸形態から区別されて、まさにPRとして現れるためには、そこに本質的な理念なりが当然揚げられていなければならない」とした。そのうえで、PR概念の成熟に寄与した諸要素を拾い出し、4つの理念を示した。ここでは、その彼の分析によるPR理念について概要をあげる。なお、ここで比較されている類似用語については、後に詳しく述べることにする。

第一の理念；事実に基づいた正しいインフォメーションの提供

歪曲された、あるいは偏ったインフォメーションを提供するものと受け取られるプロパガンダ（宣伝）に対し、PRはインフォメーションにおける真実性をもってその本質的契機とする。

第二の理念；コミュニケーションにおける「相互過程（two way process）」の確保

「相互過程」は、一方的に教義や原理を流し込むプロパガンダに対するPRの本質的な違いである。また、組織体が各種のメディアを通じて広く情報を提供する「パブリシティ（広報）」は、事実に基づいた正しい情報を提供する場合はPRと重なることから、「PRの一部」としての地位を見出すことは可能である。しかし、パブリシティは一方通行であることから、相互通行であるPRとは区別される。

第三の理念；「社会的責任」と「公共の利益」との一致

PRの意義を強調していけば、「社会的責任」すなわち公衆に対する責任の自覚の問題に連なる。したがって、PRは公衆の存在を意識し、公衆の利益の実現にむけて努力する姿勢を本質的に自己のうちに備えている。

第四の理念；ヒューマン・リレーションズ（以下、「HR」）の哲学とPRとの結びつき

HRは、端的には、相手の人格的尊重を自覚したうえでの意思疎通（コミュニケーション）と説明される。つまり、相手を人格的存在として認めるがゆえに相手の言い分に耳を傾け、真実に基づいた情報を提供するのである。「公衆関係の管理」は、広義の「人間関係の管理」であることから、PRはHRの文脈の延長線上に位置づけられる。そこで、PRは、HRの「人間的アプローチ」の理念を掲げることにより、その理念に新たな位置づけを与えられたのである¹¹⁾。

歴史において様々な表現されたPRの目的は、井出によるこれら4つの理念に集約されるだろう。しかし、これらの理念は必ずしもPRに限定したものではない。PRとその類似用語の概念は互いに一部が重なり合ったり、含まれたりしている。そのため、それぞれの境界線は曖昧になりがちで、結果として混同が生じているのである。そこで、次にそれぞれの類似用語が持つ意味を整理することにする。

3. 類似用語との比較

今日、「プロパガンダ」、「アドバタイズメント」、「パブリシティ」といった言葉は、PRとそれほど明確に区別されることなく使われている。また、わが国においても、「ピー・アール（PR）」という言葉は、「宣伝」、「広告」、「広報」はもとより、「訴える」、「アピール」、「知らせる」などの意味合いで広く使用されており、それが結果としてPRの意味を曖昧にする要因になっている。そこで、PRと混同されがちな用語をあげ、それらの意

味を比較することでお互いの関係を確認する。

(1) 宣伝 (プロパガンダ)

PRとは、「宣伝」をカッコよく表現したものと理解されることも少なくない。しかし、宣伝は、多数の人々の意識・態度・行動を変容させ、自分の意図する方向に導くことを目的としたコミュニケーション活動と定義される¹²⁾。そのため、宣伝活動では、まず「宣伝を行う側」の利益が第一義的に考えられる。そして、情報を受けとる大衆に対しては、理性よりは感情に訴え、時には自己に有利な点を意識的に誇張する。ゆえに、情報を受ける側が立場や結論などを判断するための材料(資料)として客観的な事実を理性的に訴えるPRとは異なる¹³⁾。

なお、補足すると、プロパガンダの日本語訳である「宣伝」にはマイナスイメージはないが、アメリカでは「プロパガンダ」という言葉は一般に嫌悪される傾向があるという。もともと「ローマカトリックの教義を広める」という神聖な言葉であった「プロパガンダ」のイメージは、第一次世界大戦のころから次第に低下し、1930年代のヒットラーのナチス・ドイツによる政治の正当化のためのプロパガンダ活動によって、完全にマイナスへと転落したのである¹⁴⁾。

(2) 広告 (アドバタイズメント)

広告(アドバタイズメント)は、PR活動の一形式として含まれる場合がある。そのため、広告は、PRとの職能が重複し、相違が曖昧になり混同されることが多い。しかし、広告は、あくまで自らのサービスや商品を利用させることを目的とする一方向性の情報発信であることから、相手との相互理解を主な目的とするPRとは異なる。

また、広告は、宣伝とも同義語として用いられることが多い。しかし、広告は、商業的要素を含み、「消費者大衆に商品やサービスを購入あるいは利用させる」というビジネスの要請を満たすことを目的としている点で、世論を有利に展開しようとする政治的な意味合いを持つ宣伝(プロパガンダ)とは異なる¹⁵⁾。

(3) 広報 (パブリシティ)

報道機関などに対してニュース素材を提供する広報(パブリシティ)も、やはりPRの同義語として使われる場合が多い。

しかし、「広報」とは、先に少し触れたように情報発

信者からの一方通行のコミュニケーションである。また、政府や行政機関での傾向としては、記者クラブなどを通して情報発信するなかで、マイナス情報に対しては守りの姿勢がみられ、時には積極的に隠蔽することもある。このことから、広報(パブリシティ)は、PRのコミュニケーション方法の一部にはなり得るが、双方向コミュニケーションを基盤とし、情勢分析・危機管理・自己修正の機能をもつPRそのものではない¹⁶⁾。

(4) パブリック・アフェアーズ (PA)

「パブリック・アフェアーズ」という用語は、アメリカではPRと同じ文脈で使われることが多く、最も混同されやすい。政府機関では、他にも「パブリック・コミュニケーションズ」や「パブリック・インフォメーション」、「コミュニティ・アフェアーズ」なども使われている。また、政府ばかりでなく民間企業でもこれらの用語を使う傾向が強まっているとされる¹⁷⁾。

南カルフォルニア大学ジャーナリズム部のエドワード・パセット教授によれば、この言葉は、元来、政府の中の1つのセクション名で、「住民課」あるいは「市民課」という意味であった。それが現在では、企業側の対政府関係の窓口という意味からさらに対象を広げ、政府、住民、一般大衆を対象とする際に使用されるようになったという¹⁸⁾。

この「パブリック・アフェアーズ(以下、「PA」と略記する。)」という言葉が生まれた経緯については、いくつかの説がある。まず、「パブリック・リレーションズは、パブリシティと同義である」という誤解による混同を避けるために創られたという説がある¹⁹⁾。また、1972年の大統領選挙をめぐる起こったウォーターゲート事件におけるPRのイメージダウンによる影響も指摘されている²⁰⁾。

さらに、1970年代になると、社会環境の多様化によって「環境問題」、「資源エネルギー問題」、「都市問題」、「少数民族」や「性差別問題」などそれまでPRがカバーしていた範囲を超える新しい問題が続々と起こった。そのため、これらの新たな問題に対応するため、PRの中に含んだものとして「公共問題」すなわちPAが台頭したとも説明される²¹⁾。

パブリック・リレーションズ概念のまとめ

PRの概念は、その歴史において様々に変わってきた。

これについて、1945年にアメリカ会議（American Council of Public Relations）の議長ハーローは、「あらゆる人がPRということをお口にすることが、しかし誰もこの言葉の意味についてあまりよく知っているようにはみえない。今日PRは、多くの理念と活動のつぎはぎ細工である」²²⁾と述べている。

しかし、一見すると様々に見えるPRの概念であっても、共通点を整理し、重要な要素をまとめることができる。本稿では、このPRの重要な要素を「自己の政策、主張、行為が客体の共感を得るに値するように努める」、そして「その事実を人々に説明し、理解させて信頼を得るようにすること」とする。とすれば、PRは、単に「公衆との関係」という意味に留まるのではなく、主体と客体との信頼関係を構築するための機能なのである。信頼関係の構築のためには、両者間のコミュニケーションの重要性が強調される。そして、そのコミュニケーションにおいては、「PRの目的」であげた4つの理念を満たす必要がある。

・パブリック・リレーションズ誕生の萌芽期

前章で確認したPR概念の重要な要素を踏まえ、次にPRが歴史を通して社会状況や公衆との関係のなかでどのように機能してきたかをたどることとする。その作業を通して、行政に求められている公衆とのコミュニケーション機能及び信頼関係の構築を検討する上で参考となるものを得ることができるのではないだろうか。本章では、まずPRの萌芽期からみることにする。

A．アメリカでPRの標準的テキストとして広く使われている「効果的なPR（Effective Public Relations）」のなかで、その著者であるセンターとカトリップは、「パブリック・リレーションズを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理解するならば、PRの起源は、歴史のはるかかなたにまでさかのぼる」としている。そして、例として紀元前1800年にみられた農民へ作物の種まき法、灌漑法、野ねずみの退治法、収穫法を教える農作広報を「行動に影響を与えるための情報伝達の努力」としてあげている。さらに古代インドの王のスパイが、王に世論を知らせ、公衆の間で王を擁護し、政府に都合のよい話を流布するといった仕事もPR職務の一つとしている²³⁾。

また、アメリカにおいては、独立革命そのものがすでに一般民衆の支持を必要とした典型的な政治状況である。そのため、アメリカ独立とそれにかかわる一連の活動にPR実践の起源をみることができるとされている²⁴⁾。例えば、1786年8月30日にトーマス・ジェファーソンが「終生の友」と呼び師事したジョージ・ウィズに宛ててパリから書き送った手紙や同年12月に独立運動の同志であるジェームズ・マディソンに宛てて書き送った手紙には、「人民の間に知識を普及」、「人民に報道（知識）を与える」という表現があり、今日「行政広報」とよぶ領域とその思想の原型がみられるとしている²⁵⁾。

その後、ジェファーソンは、1807年の選挙キャンペーンにおいて、「パブリック」と「リレーションズ」という言葉を組み合わせ、初めて「パブリック・リレーションズ」という用語を用いたとされる²⁶⁾。しかし、19世紀以前の段階では、まだPRの概念や専門用語はほとんど知られていなかったし、全国的なマスコミュニケーション手段もなかったため、PRの発展を総合的に促す材料は皆無に近かった²⁷⁾。そのため、「パブリック・リレーションズ」という用語は見られなくなった。

B．その後、1820年代後半から1830年代前半の期間には、アンドリュー・ジャクソンの大統領選挙戦と大統領報道官エイマス・ケンドルの仕事に、人々の支持を求める努力としてPR的な要素が明確に認められる。

この時期は、読み書きができる公衆が著しく増加し、公衆の間に政治への関心が芽生えた。さらに、民主主義の興隆によって個人の権利と力がしだいに高まった。そのため、政治はもはや少数貴族の独占的な関心事でなくなり、選挙運動が必要となっていた。このような状況の中で起こった権力闘争において、ジャクソンは政治や社会哲学を明確に表現できず、自分の考えを人々に分からせることが得意ではなかった。そのため、彼は自分の考えを国会と国民に伝えるために専門家のケンドルを必要としたのである。

ケンドルは、ケンタッキーで新聞記者を経験した後、ジャクソンの財務公査官を経て新聞係に就任した。彼のコミュニケーターとしての戦略、世論感覚、熟練技能は、大統領選挙運動や政府政策に大きな影響を与えた。このことから、彼はジャクソンの成功のみならずアメリカの歴史、PRの始まりに舞台裏から大きな貢献をしたとされている²⁸⁾。

C．1800年代の後期、特に最後の25年間は、人口の

倍増と都市への集中がみられるようになった。そして、機械による大量生産への移行、鉄道と有線通信の全国的な拡大、新聞や雑誌などのマス媒体の開発、農園貴族と産業・金融の交替、辺境開拓者と専門的な工場労働者との交替など、社会の様々な面で急速な変化が起こった²⁹⁾。このような社会の大きな変化を背景に生じた無謀な競争の結果、多くの企業が倒産し、従業員は職を失なった。そのため、勝つためにはどんな搾取も平然と行う企業の姿勢に対する民衆と政府の反企業ムードが高まっていった³⁰⁾。

この企業と民衆の緊張した関係を背景に、1890年代後半から「パブリック・リレーションズ」という言葉が再び使われるようになった。例えば、1897年の「米国鉄道年鑑」を初めとする鉄道会社の印刷物や鉄道関係者の演説において「パブリック・リレーションズ」という用語が頻繁にみられるようになった。また、「レイルウェイ・エージ・ガゼット」紙の“求む、外交団”と題する社説（1909年）での「より良いパブリック・リレーションズ」に関するコメントや、1913年6月23日、PR先駆者の1人のJ・ハンプトン・バウムガートナーによる、バージニア新聞協会での「鉄道とパブリック・リレーションズ」と題した講演などがある³¹⁾。

さらに、この時期には、世論による大企業などへの反発などと関連して、プレス・エージェントの発展や政党選挙運動での大量文書配布方式の登用といった動きがみられるようになった³¹⁾。

PR 萌芽期の特徴

PRの起源は、歴史上の遠い過去に遡るとされているものの、上野征洋が指摘するように、それら遠い過去の記述の正確さについては十分とはいえず、標準的テキスト「効果的なPR (Effective Public Relations)」においても改版ごとにこの部分の記述は変更されている³³⁾。さらに、これらの活動と19世紀に「パブリック・リレーションズ」という言葉が生まれるに至った活動への関連性をみることはできない。これらの点を考慮すれば、PR概念の起源を遠い歴史のかなたにあるとするのは適切ではないだろう。

19世紀には、「パブリック・リレーションズ」という用語が誕生した。しかし、その概念はプレス・エージェントの域を脱していなかった。また、19世紀後半に始まった資本主義経済の発展による大きな社会変動は、20

世紀に入った後にPR概念の形成につながっていく。このことを考えると、この時期は、20世紀にPRがビジネスや政治において普及するための「萌芽期」と位置づけられるだろう。

近代パブリック・リレーションズの発展

19世紀末に始まった大きな社会の動きを背景に、大手の企業、鉄道、銀行、公益事業などのビジネスが著しい拡大を続けた。その結果、20世紀に入ると彼らと公衆との間の対立関係はより本格的なものとなった。そして、この対立関係を解決するために必要とされたのがPRであった。19世紀末に芽生え始めたPRの概念は、企業と民衆との対立を背景に、20世紀に入り、質的にも量的にも本格的な発展を始めたのである。

PR発展のプロセスについては、いくつかの分類がみられるが、いずれもおおよそ4～5の段階に分けられる。本稿では、センターとカトリップによる5つの分類³⁴⁾などを参考に大きく3つの時期に分け、PRの発展の経緯をたどることとする。

- ・第一期（1900～1928年）パブリシティからパブリック・リレーションズへの発展
- ・第二期（1929～1938年）パブリック・リレーションズの成熟
- ・第三期（1939年～）パブリック・リレーションズの普及と実務拡大

1. 第一期（1900～1928年）

A. 20世紀に入ると、ビジネスの横暴ぶりに対する労働者や消費者たちの不満はさらに高まり、ビジネスと人々の利害の対立はますます拡大していった。そのため、労働者や消費者は発言力を増すにつれて、ビジネスに対して抗議の反乱を起こすようになった。さらに、それらの反乱は、セオドア・ルーズベルトをはじめとする政治指導者たちによって後押しされていった³⁵⁾。ようやく世論の批判を痛感したビジネス指導者たちは、経営面における危機を感じ始め、それが近代PR誕生の契機となった。

例えば、大企業の1つであるジョン・D・ロックフェラーのスタンダード・オイル・トラスト社は、当初は民衆による企業批判を無視していた。しかし、彼らへの批判があまりに高まったため、企業の安定と発展を図るには、労働者・消費者・株主などによる企業への理解を深

め、信頼関係を築く必要があると考え始め、弁明書など出版物への補助金をだすようになった³⁶⁾。

B. この時期、PRへ救いを求めていたビジネス界で活躍し、今日の実務家が用いているPRの技法と原則の多くを生み出した人物がアイビー・リーである。彼は、プリンストン大学を卒業し、ウォール街で新聞記者を経験した後にPR実務家としての道を歩み始めた。リーは、1903年にシェス・ローをニューヨーク市長に当選させるための選挙運動を通してPRの仕組みを学んだ後、1904年の大統領選挙戦でマルトン・D・パーカー判事のパブリシティ担当者となった³⁷⁾。リーは、新聞記者時代に、すでに当時のビジネス界の秘密と沈黙の政策は失敗であると気づいており、世論に対する代弁者の必要を感じていた。そのため、1904年に元新聞記者で政治パブリシストであるジョージ・パーカーと共に「正確性、信頼性、利益」というモットーを掲げて事務所を構えた。そこで、彼は、「編集者にも読者にとっても真に利益になる話題のみを扇情的でなく、中傷を避け、常に正確で信頼でき、読みやすい文章で提供する」ことを約束した³⁸⁾。

続いて、1906年に大企業である無煙炭のスポークスマンとなったリーは、見込みクライアントに対して、秘密は疑惑のもとであると説明し、彼らのためのプレス・エージェントはしないが、その代わりに公衆に対する政策をどう矯正すればよいか、新聞に好意的な記事を書いてもらうにはどうしたらよいかを助言することを約束した。そして、無煙炭ストでジョージ・F・ベイヤーやその共同経営者の代理人に任じられたのを機会に、当時としては画期的な内容である“原則の宣言”³⁹⁾を発表した。これは、今日のPR概念の基盤づくりに大きく影響を与え、後にリーが「PRの父」と呼ばれる大きな要因となった。

リーは、新聞に炭鉱経営者について好意的な記事を書かせることに成功すると、ジョージ・パーカーとともに1906年夏にはペンシルバニア鉄道に雇われるなど、その後も次々に実績を重ねていった⁴⁰⁾。

また、リーは、民衆の関心と企業の方針の間の交渉をすでに「双方向交通」と名づけていた。しかし、20世紀初頭の時点では、この目標に向かって変革を遂げる義務を感じた産業界の旗手はほとんどいなかった。そのため、結局のところ、リーが業績のなかでこの「双方向性」に接近することはなかった⁴¹⁾。

C. 企業においてPRの重要性が認められる一方で、

行政分野におけるPR活動の拡大は一般大衆には好まれなかった。当時、人々は、政府のPR活動については漠然とした考えをもっているにすぎなかった。にもかかわらず、行政が広告や宣伝を行うことは、行政官が自らの勢力を広げ、私腹を肥やし、かつ失敗や誤りを隠蔽する手段とみなしていたのである。そのため、政治家に影響を及ぼすために企画されたサービス、メッセージや出版物のための流用金の活用は禁止され、新聞へのスポット記事の送付以外はどのような政府出版物も特定の人以上には送付してはならないとした箝口令（Gag Law）が定められた（1919年）⁴²⁾。

このように政治にとっては厳しい状況のなかで、パブリシティの知識と熟練技能を政治目的のために巧みに用いたのは、セオドア・ルーズベルト大統領であった。彼は、大統領就任後、まず第一線の新聞記者たちとの意思疎通を図った。そして、大統領のリーダーシップのための強力な用具としてニュース媒体を存分に活用し、法律を改正し、その過程で大統領職を改正したのである⁴³⁾。

さらに、第一次世界大戦（1914年 - 1918年）の時代になると、ジョージ・クリール広報委員会（George Creel's Committee on Public Information; CPI）によってパブリシティ技法が大きく発展した⁴⁴⁾。

1916年の大統領選挙に勝ったウッドロー・ウィルソン大統領は、世論の重要性を認識しており、コミュニケーションのための代理機関を使う価値を認めていた。そのため、1917年4月の参戦に先立ち、ジャーナリストのジョージ・クリールの進言に応じて、国民の世論を結集するための広報委員会としてCPIを編成した。クリールが委員長を務めたCPIは、連邦政府における初めての専門職によるパブリシティ集団であった。

CPIは、全国民の不安や恐怖を取り除くことを目的に、行政・政治における近代的な広報活動の先駆けとなった⁴⁵⁾。CPIは、ウィルソン政府の国内外向けの宣伝を計画し、大規模な活動を行い、第一次世界大戦を通じて多くの実績を残した。例えば、CPIの活動は、戦争遂行のために全国の広告業者を徴収し、全米広告業協会の会長であったジョージ・バットン広告社社長、ウィリアム・H・ジョーンズの指導者のもと、数百種の広告や看板を製作するとともに国中の新聞にCPIのために無料広告スペースを提供するよう圧力をかけた⁴⁶⁾。また、多数の実務家を訓練しており、アメリカ屈指のPR会社を創立したカール・バイヤーや精力的にPRを推進したエドワード・

L・バーネーズなどを排出した⁴⁷⁾。

D・エドワード・L・バーネーズは、このCPIでPRを経験した後、1920年代にPRの理論化に貢献した。彼は、自ら名づけた「公衆同意の工学」というものを瀬踏みしており、1923年からはニューヨーク大学で最初のPR課程で教鞭をとった。さらに、PRに関する最初の著書「Crystallizing Public Opinion (世論の結晶化)」を発行し、そのなかで「パブリック・リレーションズ・カウンセラー」という用語をつくるなど、新分野を開拓していった。このようなバーネーズによるPR理論の結晶化への尽力により、社会学者もPRに学問的関心を向けはじめ、世論の研究、プロパガンダの分析、社会における圧力集団の仕事の観察が進められた。その結果、第一次世界大戦後には、市場調査、社会調査、世論調査が大きく進歩することとなった⁴⁸⁾。

このようにPR理論における始祖とされるバーネーズだが、広告エージェント、宣伝係、宣伝企画などそれまで彼が「やってきたこと」と「やろうと考えていること」との岐路に立っていた。そのため、彼の職業は「広告エージェント」の域をでていなかったにもかかわらず、彼はその言葉を嫌い、自分の職業を「広告・広報顧問」と呼んだ。彼にとって「広告・広報顧問」とは、複雑な法律をどうやってくぐり抜けるかをクライアントに教える弁護士のように、敵対関係にある社会環境を少しずつ操縦し、最も効果的な方法をクライアントに指示する人間のことであった。彼にとって、「広告・広報顧問」は、デモクラシー社会のなかで「持続的かつ体系的に民衆のこころを動員する」職務に従事する「数少ないインテリ」の1人であった⁴⁹⁾。

このバーネーズの広告・広報顧問としての姿勢には、「ニュース」の捉え方が大きく変化したことが関係する。20世紀初めは、「客観的な世界の誠実な延長」と解されていたニュースは、しだいに「民衆の本能的反響を引き起こすために設計され、伝達されるもの」としてみられるようになった。バーネーズは、「ニュース」を本質的に主観的なカテゴリーだと理解し、「ニュース」を創造することは、広告・広報顧問の基本的な仕事と考えていた。彼にとって、「ニュース」と名づけることができるのは、現実が「単純化され、劇的に表現されたもの」へと変えられ、民衆心理の「本能へのアピール」を演出できたときであった⁵⁰⁾。そして、その背景には、本質的に感情的な存在である民衆は、調査して知ってしまえば操

作することができる対象という考えがあったとされている⁵¹⁾。

第一期のまとめ

20世紀に入ると、19世紀末に始まった大手企業、鉄道、銀行、公益事業と公衆との対立関係がさらに拡大したことによって、PRが必要とされるようになった。それは、発言力を増した労働者や消費者の増幅した不満を認識したビジネス指導者たちが、自分たちのビジネスを維持・発展させるために公衆による理解と信頼関係が必要であることを痛感したからである。そんな彼らに代わって民衆の不満を静め、公衆との信頼関係を築くためにパブリシティの専門家が求められ、パブリシティは大きく発展することとなった。このPR初期における重要な点は、次の2点である。

まず、第一に、「パブリシティ」概念の域内であったPRが現代の「パブリック・リレーションズ」に向けて大きく歩を進めたことである。これは、アイビー・リーの活躍によるものが大きい。リーは、1919年までは、「パブリシティ」という言葉を用いていた。しかし、その活動には、すでに今日でいうところのPR機能がみられた。リーは、PRが、民衆の注意を引くことをねらいとする「プレス・エージェントリ」と言われる段階から始まり、ビジネスなどにおいてニュース価値のある活動に関する情報を発表する「パブリシティ」を経て、公衆の理解と信頼を得るために真実に基づいた情報を提供する「パブリック・リレーションズ」へと進化するうえで大きな影響を与え、今日のPRの基本姿勢を確立した⁵²⁾。そして、このPRへの進化により、公衆はそれまでのようにビジネスから無視されることはなくなり、「知らされる」存在となったのである。

第二に、防衛手段として誕生したPRは、第一次世界大戦下のCPIの広報活動によって「攻撃」という新たな一面が加えられた。当時のCPIの活動は、まだ「パブリシティ」という範囲を超えることはなかったとされる。しかし、CPIは大量のパブリシティの力と世論操作の技法を用いて、ビジネスマンやエグゼクティブに対していかに有効にPR実務を利用できるかを示すとともに、行政・政治における近代的な広報活動の先駆けとなったのである。そして、その背景には、バーネーズの広告・広報顧問としての活躍のなかにみられるように、ニュースは単なる「事実の伝達」ではなく、「民衆の本能的反響

を引き起こすために設計、伝達されるもの」という概念の変化があった。

2. 第二期（1929～1938年）

アメリカの社会環境の変化と第一次世界大戦で得た教訓を推進力に著しく発達したPRは、1929年の株式市場の崩壊とそれに続く大恐慌（1929 - 1933）によって一つの区切りを迎える。この時期、ニュー・ディール政策を進める政府とそれに対応するビジネスによって、PRは今日の理念を形成し始めたのである。

A. 1929年10月24日、「暗黒の木曜日」に世界の株式取引の中心地、ニューヨークのウォール街の株式市場でおこった株の大暴落を契機に、大恐慌の波はまたたくまに世界を席捲した。その後、1933年までの間にGNPは1031億ドルから556億ドルに低下し、10万社のアメリカ企業が破産した。産業労働市場は消滅し、1932年までにアメリカの労働人口の4分の1から3分の1にあたる1200万人から1700万人が失業し、巷にあふれた。その結果、労働争議や銀行のとりつけ騒ぎなどが頻発するようになり、不安な時代に突入していった。生活の基盤を崩された人々の怒りと恨みは、そのような社会を生み出した“元凶”として産業界に向けられた⁵³⁾。

しかし、企業のリーダーたちは、人びとの悪化する窮状に無関心であった。彼らの多くは、社会的貧困に対処する義務を考えようとせず、政府に対応を求めようとしなかった。それどころか、自らが直面している社会的窮地さえほとんど理解していなかったのである⁵⁴⁾。

このように産業界が激しい社会批判に取り巻かれるなか、1933年3月4日にフランクリン・D・ルーズベルトが第32代大統領に就任した。

B. フランクリン・D・ルーズベルトは、大統領就任当初から広報に高い優先順位をおいていた。ルーズベルトは、それまでは儀式的であった報道機関とのやり取りを改め、特派員たちが口頭で自由に質問ができるようにしたことで彼らからの信頼を得た。さらに、出版・新聞ジャーナリストたちとの頻繁で友好的なやりとりを通して広報活動のノウハウを吸収した⁵⁵⁾。

また、彼は、ウィルソン大統領がクリールにPRを担当させたように、ルイス・ハウを主席顧問として起用した。ハウは、全国で報道されるニュースや論説の要旨を大統領に周知させるためのプレス会議を毎日開催した。さらに、「不幸は人間の心がつくる」として、よく知ら

れている微笑戦略、炉辺談話を立案するなどPR面での実績を積んでいった⁵⁶⁾。

ニュー・ディール政策のもと、F・D・ルーズベルト政府の広報は、新聞をはるかに越える領域まで達した。政府は、PR活動において重要な役割を担っていたパブリシティ部を拡充し、さらに新たにパブリシティ部を設け、多くの新聞記者を雇い入れた。また、広告代理業を使用して政府による報道方法の強化を図るなど、PR活動に加速度的な勢いで拍車をかけた⁵⁷⁾。その結果、行政各部門のパブリシティ担当者の数は常勤146名、非常勤124名、計270名にのぼったという⁵⁸⁾。

これら広報活動の強化によって、1920年代に現れていた民衆の政治的無関心は、大恐慌に対するニュー・ディールへの支持に転換していった。そして、このころからPRは、統治の方法となっていったのである⁵⁹⁾。

F・D・ルーズベルトが実施したニュー・ディール政策の重要な課題の1つは、従来の自由放任経済の制御を目的とした連邦政府の産業界への介入であった⁶⁰⁾。3月9日に召集された特別議会で、銀行法から始まり全国産業復興法（National Industrial Recovery Act=NIRA）で終わるニュー・ディールの一連の重要法案が成立したことにより、数年前までアメリカの民衆にとって栄光のシンボルであった大資産家や大企業の立場は一転することとなった。

さらに、ビジネス指導者は、世論の強い批判にさらされる一方で、組織の内部においても組合の突き上げや急速な職員のモラル（士気、勤労意欲）の低下が顕在化するという危機を迎えた。こうした危機的状況に直面し、ビジネス指導者は、いやおうなしにそれまでのビジネスのあり方を見直し、修正を加える必要に迫られたのである。そこで、F・D・ルーズベルトの厳しい批判と法改正に対抗するため、スタンダード石油、ペンシルベニア鉄道、ニューヨークガスなど多くの会社は、それまでの新聞に対する無関心な態度を大きく変え、アイビー・リーやジョージ・パーカーなどPRマンの進言を尊重するようになった⁶¹⁾。その結果、ビジネス界において公衆との関係の重要性が認識され、「社会的責任」の自覚、「公共の利益」への奉仕、「ガラス張り経営」といった理念が普及していった。これは、後の1950年ごろのジョンソン&ジョンソン製薬会社社長ロバート・ウッド・ジョンソンの主張にも表れている。彼は、「企業は一般民衆の利害と自分の利害を調和させられる社会的『受託者』の

地位を引き受けるべき」とし、「自己保存のためにも福祉資本主義の道をとるべき」であり、経済的だけでなく社会的なシステムであることの重要性を指摘した⁶²⁾。

こうして、この新しいコミュニケーションの考え方がビジネスの中に広く取り入れられたことにより、それまでの「パブリシティ」に代わり「パブリック・リレーションズ」という言葉がコミュニケーションにかかわる専門職能を意味する専門用語として通用するようになっていった。

さらに、ギャラップの世論調査、市場調査のための技術開発などの飛躍的な進歩により、既存のインフォメーション提供の技術に、「公衆に聞く」(インテリジェンス、あるいはフィードバック)という技術が新たに加えられた。これにより、PRには、「双方向コミュニケーション」という新しい視野が開けたのである⁶³⁾。

第二期のまとめ

大恐慌とそれに続くニュー・ディール政策によってPRが普及したこの時期の特徴として指摘すべきことは、次の3点である。

まず、第一に、PRが政府にとって統治の方法として重要な位置を占めるようになった点である。そのきっかけとなったのは、連邦政府が、民衆による「自由な資本主義市場の害悪に対する抵抗」の指導者という立場を明らかにしたことであろう。その背景には、選挙権の拡大によって民衆が投票層に加わり、政治指導者にとっては、民衆の声と要求に対する配慮が新しい関心事となったことが考えられる。政府は、広報機能を拡充し、その結果、1920年代に芽生えた政治への無関心を大恐慌に対するニュー・ディール支持へと転換することに成功したのである。

第二に、「社会的責任」、「公共の利益」というPRの基本的理念の形成と「パブリック・リレーションズ」という用語の普及である。ビジネス指導者たちは、ニュー・ディール政策による連邦政府の産業界への介入により、自らがおかれていた危機的状況を認識するようになった。そこで、解決策を求めてPR専門家たちのアドバイスを積極的に取り入れ始めた。その結果、彼らは企業の社会的責任を自覚するとともに、公共利益への奉仕、ガラス張り経営といった概念をビジネスに広く取り入れるようになった。そして、それとともに「パブリック・リレーションズ」という用語が用いられるようになって

いった。

第三は、「双方向コミュニケーション」という理念が加えられたことである。アイビー・リーは、かつてその概念を「双方向交通」と名づけたが、当時はその必要性は認められなかった。しかし、この時期になって、ギャラップの世論調査、市場調査のための技術が飛躍的に進歩したことで、PRに新たに「公衆に聞く」(インテリジェンス、あるいはフィードバック)という一面が付加されたのである。

3. 第三期 (1939年以降)

A. ニュー・ディールの数々の施策を支えてきたPR活動におけるパブリシティ・メカニズムは、第二次世界大戦(1939年 - 1945年)の勃発により、再び戦時パブリシティとして戦争目的遂行のために用いられるようになった。まず、1942年に緊急管理室(Office of Emergency)の中に政府報告室など既存の関係部局が統合された中央パブリシティ機構である「戦時広報局(Office of War Information; OWI)」が新設された。第一次大戦下でのCPIになぞらえる役割を担った同局では、エルマー・デビスが指導者となってあらゆる媒体を活用し、ニュースの提供、全連邦機関の戦時パブリシティ活動の調整、公衆に対するパブリシティの効果の分析を行った。さらに、同局は、連邦政府がスポンサーになっている全てのラジオ・映画のプログラムへ承認を与え、連合国の情報源との接触を図るといった機能も担った。

これらのOWIの活動を通じて培われた高度の技術と専門的人材は、アメリカのPRが発展する上で大きな推進力となっていった。特に、軍隊・産業・連合分野におけるOWIの活動は量的にも質的にもCPIをはるかに上回り、大きな影響を与えた⁶⁴⁾。そして、第二次世界大戦が終結に向かうにしたがって、世論を操作するという観念が次第に当たり前なものとして広がっていった⁶⁵⁾。

B. 1945年に第二次世界大戦が終結すると、強大な権限により統一的に政府全体のPRプログラムを調整したOWIは姿を消し、代わって多くの機構が個別的に設けられた⁶⁶⁾。これら個別に運営されるインフォメーション及びインテリジェンス(フィードバック)機構は、各自で急速に発達していき、なかには「目に見えない政府として脅威を感じさせるまでになった」とされる⁶⁷⁾。

一方、大統領と主要各省庁においても、インフォメーションおよびインテリジェンス(フィードバック)活動

が同様に拡充、強化されていった。例えば、ホワイトハウスでの記者会見は、政府の政策が国民に語られる場として重要性を増し、報道担当秘書官の役割も増大した。また、第一次フーパー委員会は、各省庁PR機構を省庁再組織の主要眼目の1つとした。同委員会の省管理に関する専門部会は、報告書に「PR」の一節を設け、「省長官はPRの問題に関する専門的補佐を必要とする」とした。第一次フーパー委員会はこの結論に同意し、「省長官のスタッフ補佐官として“広報官（Information and Publication Officer）”を設置すべきである」という勧告を出した。その結果、連邦政府各省庁には、トップ・マネジメントの一部にPR専門家を擁する広報部局が設置され、その指導・調整の下にインフォメーション・インテリジェンスの両過程にわたって組織された活動を展開することとなった。1952年時点での予算局の推定によれば、これら各省庁の部局に雇用されているPR担当職員の数、常勤2,625名、非常勤1,007名、計3,632名にのぼり、これはニュー・ディール期と比較すると10倍近い増加であった⁶⁸⁾。

C. 一方、戦後の地方行政におけるPRをみると、戦後しばらくは、政府段階や行政分野によってかなりの凹凸があったとされる。つまり、大都市地域ではPR活動が活発化した一方で、小都市自治体や農村部では、組織的なPRプログラムは存在しなかったのである。

また、アメリカの地方自治体では、行政の全般的なPR活動である「一般PR」よりも社会保障、公衆衛生、教育など各分野での「個別PR」が先にスタートしたため、「個別PR」は、「一般PR」よりも優位な立場にある。そのため、通常の行政PRは、個々の部局に設置されたPR担当課係に委ねられ、そこでPRのスペシャリストにより展開されてきた⁶⁹⁾。

1970年後半から1980年代初めの地方行政における「一般PR」の状況について、石的（1982）は大都市を例にあげ、「広報広聴機能は中枢管理機能として位置づけられ、その参加の下に政策決定が行われるようになった」としている⁷⁰⁾。一方、三浦（1982）は、当時のアメリカの地方小都市の状況について大都市とは異なる状況を述べている。彼は、アメリカの市や州においては必ずしもPRは神聖視されておらず、市会や住民の敵対の歴史の中でマスコミや住民の厳しい監視のもとで発展してきたことを指摘する。その上で、オハイオ州の小都市の例をあげ、多くの自治体は、宣伝と紛らわしいPRの名称

を避けるだけでなく、PR機能を行政組織内に設置せず、PR予算も計上されないとしている⁷¹⁾。

一方、行政とそのパブリックである「住民」との実質的な関係をみると、住民組織による公聴会に参加しない住民の意向を吸い上げる活動、官製色のないボランティア組織による住民と役所との媒体としての活動など、住民との協力のもとでコミュニケーションが行われている。また、その他の地域の組織や団体ともPR面での協調関係⁷²⁾が確立されている。そのため、地方自治体は、PR面においては、コミュニティのさまざまなアクターと共存、補完、代替しており、形式的には脆弱であっても実質面は充実しているとされている⁷³⁾。

D. 本稿の主題からは少し逸れるが、ビジネスにおいては、それまで主に外部とのコミュニケーション手法として用いられてきたPRが、戦後になると組織体内部に抱えていた問題にも用いられるようになった。企業内部では1930年代からモラルの低下がみられており、その問題を解決する方策としてHRへの関心が高まっていた。その関心は、第二次世界大戦下で軍や政府、大学などによる研究により飛躍的に高まり、戦後になると著しい勢いでビジネスのなかに浸透したのである。このHRがビジネスにとり入れられる過程で、モラル確保のためには組織内部で十分なコミュニケーションが必要であることが確認されたことから、それまで対外的に用いられてきたPRの手法が内部にも用いられるようになったのである⁷⁴⁾。

第三期のまとめ

第二次世界大戦を背景に、連邦政府におけるPRは戦時パブリシティとして大きく発展した。そして、戦後になると、PRは地方行政に普及していった。このPRの普及と実務の拡大期における重要なポイントは、次の2点である。

まず、第二次世界大戦下のOWIの活動によるPRへの大きな影響である。第二次世界大戦下、OWIの活動を通じて高度の技術と専門的人材が培われたことによって、PRはその発展において大きな推進力を得た。さらに、軍隊・産業・連合分野におけるOWIのPR活動は、戦争が終結に向かうにしたがって「PRによって世論を操作する」という観念を広げることとなった⁷⁵⁾。

第二に、政治におけるPRの「双方向コミュニケーション機能」の確立である。第二次世界大戦終結を機に、

強大な権限により統一的に政府全体のPRプログラムを調整したOWIが姿を消し、代わりに多くの機構が個別的に設けられ、急速に発達した。さらに、大統領と主要各省庁においても、インフォメーションおよびインテリジェンス（フィードバック）活動が同様に拡充、強化されたことにより、今日のPRの基本概念である双方向コミュニケーションの体制が整えられていったのである。

おわりに

本稿では、アメリカにおけるPRの誕生と今日までの経緯をたどるなかで、PRが広告（アドバタイズメント）や宣伝（プロパガンダ）と別の道を選び、広報（パブリシティ）を経て、「パブリック・リレーションズ」というコミュニケーション機能としての独自の理念を確立してきたことが分かった。

その発展の背景には、第一次世界大戦、経済大恐慌、第二次世界大戦など緊迫した社会情勢がPR発展の大きな契機となってきたことがみえる。これらの緊迫した時期は、いずれもビジネスや政治が民衆との関係において課題を抱えていた。彼らには公衆からの支持が必要であったことから、公衆の理解と信頼を得る努力の中でPRの概念が形成され、技法が発達したのである。

そもそもPRが誕生する20世紀初めまでは、ビジネスの指導者や政治家たちは、民衆は何も知らないほうが扱いやすいと考えており、人々が入手できる情報は非常に限定されていた。そのため、民衆のビジネスや政治に対する興味は低く、ビジネスや政治にとっても、民衆の支持を得るための努力はパブリシティの範囲で十分であった。しかし、全国紙やラジオなどのメディアの発展などにより、民衆がより多くの情報を手にすることが可能になるにつれ彼らの知的好奇心が高まり、ビジネスや政治により多くの関心を持つようになった。その結果、ビジネスの指導者や政治家たちは、民衆から支持され信頼を得るためには、より高いレベルのコミュニケーションが求められるようになったのである。つまり、公衆のビジネスや政治に関する知識と関心の高まりに応じるため、ビジネスや政治の指導者がより水準の高いコミュニケーションのために努力を重ねてきた結果、今日のパブリック・リレーションズが形成されたのである。

注

- 1) 日本でいう「広報」は、「インフォメーション（情報提供）機能＝広報」と「インテリジェンス（情報収集）機能＝広聴」の両機能を備える場合と「インフォメーション機能」のみを示す場合がある。そのため、ここでは、インフォメーションとインテリジェンスの両機能が連携し、住民の要求や意見を吸収し、政策に反映する回路をコミュニケーション機能としている。
- 2) 加藤一朗編「現代行政と市民参加」学陽書房 1978年 50頁
- 3) 井出嘉憲「行政広報論」勤草書房 1967年 47頁
- 4) 同上書48頁（Bernays ed., *The Engineering of Consent*, pp. 3-4; Bernays, *Public Relations*, p2）
- 5) 草場定男「行政PR その変遷と展望」公務職員研修協会 1980年 173頁
- 6) 小倉重男・瀬木博道共著「コミュニケーションするPR」株式会社電通 1995年 17頁
小倉重男「PRを考える」株式会社電通 1976年 37頁
- 7) 井之上喬「入門パブリック・リレーションズ」PHP研究所 2001年 34頁
- 8) 草場 前掲書 159-160頁
- 9) 的の石淳一「自治体広報の新展開」（'80年代の地方自治49）第一法規 1982年 3頁
- 10) 小倉（1976）前掲書 37頁
- 11) 井出 前掲書49-51頁、草場 前掲書 196頁、199頁
- 12) 上野征洋『行政広報のはざま』（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年）5頁
- 13) 的の石 前掲書 4頁、草場 前掲書 189頁
- 14) 小倉（1976）前掲書 38頁
- 15) 草場 前掲書 163頁、カトリップ、スコット M. & センター、アレン H. 著（松尾光晏訳）「PRハンドブック（Effective Public Relations）」日刊工業新聞社 1974年 61頁
- 16) 井之上 前掲書 43頁
- 17) 山中正剛・吉田勇編著「現代パブリック・リレーションズ論」日刊工業新聞社 1979年 10頁
- 18) 草場 前掲書 166頁
- 19) 井之上 前掲書 35頁
- 20) ウォーターゲート委員会において、大統領補佐官がある情報を隠蔽し、虚偽の情報を流したことを認めたことは、「現代政治史上最も信じがたいPRの失敗」として厳しい批判と評価が下された。これに対し、PRSA（米国PR協会）は、パブリック・リレーションズ本来の機能を正しく認識させ、イメージアップを図るため今日まで何回かのキャンペーンを実施したものの効果はあまり上がっていないのが実情のようだ。（草場 前掲書 167頁）
- 21) 山中・吉田 前掲書 11頁、15頁
- 22) 井出 前掲書 47頁（Rex F. Harlow, *Public Relations at the Crossroads*, *Public Relations Quarterly*, Winter, 1944-45,

- p.551)
- 23) カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 44頁
- 24) 井出 前掲書 35頁
- 25) このジェファーソンによる国民への「啓発と情報提供の思想」は、第7代大統領アンドリュー・ジャクソンらに継承され、アメリカ流の民主主義の確立と資本主義経済の成長のなかで「Public Relations」という名の政策として、20世紀初頭に地歩を固めるに至ったとされている。（上野 前掲書 120頁）
- 26) 法律家ドーマン・イートンが1882年、エール大学のロースクールで「法律専門家の責務とパブリック・リレーションズ」と題してパブリックの福祉と繁栄がPRの役割であるとして講演したのが始まりだとする説もある。（井之上 前掲書 30頁）
- 27) カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 53頁
- 28) カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 51頁
- 29) カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 60頁
- 30) 山中・吉田 前掲書 80頁
- 31) カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 80頁、井之上 前掲書 31頁
- 32) 井出 前掲書 36頁
- 33) 上野 前掲書 120頁
- 34) カトリップ&センターは、次の5つの時期に分類している。（カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 69頁）
- (1) 第1期（1900 - 1917）; 不正摘発（muckraking）のジャーナリズムに対して防衛的なパブリシティで抵抗した時代、広範な政治革命の時期。
 - (2) 第2期（1917 - 1919）; 第一次世界大戦。熱烈な愛国心を鼓舞するため組織的な促進活動の威力が示された。
 - (3) 第3期（1919 - 1933）; 第一次世界大戦で学んだパブリシティの原則と実務が製品を促進するため、戦争の促した科学技術の発達によって生じた変化に公衆の容認を得るため、戦争に勝つため、事前運動に何百万ドルの募金をするために用いられた。
 - (4) 第4期（1933 - 1945）; 大恐慌と第二次世界大戦の時期。これは広い深いインパクトをもつ出来事で、PRの技術が進歩し、実務が拡大された。
 - (5) 第5期（1945 - 現在）; 20世紀の半ばの時代で、PR実務と完成された概念に驚異的なブームが起こった。
- 35) ルーズベルトは、反企業キャンペーンにのみ力を入れるジャーナリストたちを「マクレーカー（暴露記者）」と名づける反面、自らも「大企業は人民の敵」と攻撃したとされる。
- 36) カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 60頁、69頁
- 37) 山中・吉田 前掲書 81頁
- 38) カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 76頁、エヴァン、スチュアート（平野秀秋 左古輝人訳）「PR！ 世論操作の社会史」財団法人法政大学出版局 2003年 97頁
- 39) リーが全新聞社の社会部長に郵送したこの宣言は、当時としては画期的であった。宣言の内容は以下のとおり。「われわれの仕事は全て公然と行われ、われわれの目的はニュースの提供である。広告代理店ではない。もし各位がわれわれのニュース材料を業務部へ回るのが適当だと判断されるなら、使わないでもらいたい。われわれの材料は正確である。どの主題についてもさらに詳細な内容をただちに提供できるし、各位が事実の声明を直接確認されたのであればわれわれは助言を惜しまない。（中略）・・・要するに、われわれの計画は、ビジネス会社や公共機関に代わり、公衆が知ることに価値と興味のある主題について、迅速かつ正確な情報を合衆国の新聞と国民に率直かつ公然と提供することである。」（カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 75頁）
- 40) しかし、1914年12月には、コロラド・フェル&アイアン社のスト破りの行為のかどで激しい攻撃を受けていたジョン・D・ロックフェラー・ジュニアの私設顧問に選ばれたことをきっかけに、リー自らの評価を下げていくこととなった。リーがこの件にかかわったことで、作家のアプトン・シンクレアは、彼に「害毒を流すリー」とレッテルを貼り、リーは生涯この言葉に悩んだとされる。（エヴァン（平野・左古訳）前掲書 97頁 他）
- 41) エヴァン（平野・左古訳）前掲書 108頁
- 42) 三浦恵次「現代行政広報研究序説」学文社 1984年 32頁
- 43) カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 79頁
- 44) 三浦（1984）前掲書 31頁、三浦恵次「現代行政広報の社会学」福村出版 1972年 41頁
- 45) 三浦恵次「情報公開と自治体広報」現代ジャーナリズム出版会 1982年6月 77頁、カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 84頁、エヴァン（平野・左古訳）前掲書 137頁、山中・吉田 前掲書 83頁
- 46) エヴァン（平野・左古訳）前掲書 143頁
- 47) カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 84頁
- 48) カトリップ&センター（松尾訳）前掲書 86頁、井出 前掲書 36頁
- 49) エヴァン（平野・左古訳）前掲書 211頁
- 50) エヴァン（平野・左古訳）前掲書 217頁
- 51) プレスエージェントリーとパブリシティは、パブリックリレーションズと区別されたが、それらも戦後は急速に発達したとされる（カトリップ&センター 前掲書 85頁）
- 52) エヴァン（平野・左古訳）前掲書 480頁
- 53) エヴァン（平野・左古訳）前掲書 295頁、小倉・瀬木 前掲書 58頁、小倉（1976）前掲書 30頁
- 54) エヴァン（平野・左古訳）前掲書 296頁
- 55) 山中・吉田 前掲書 314頁、エヴァン（平野・左古訳）前掲書 318頁
- 56) 山中・吉田 前掲書 84頁、314頁
- 57) 三浦（1984）前掲書 32頁、三浦（1972）前掲書 41頁
- 58) 井出 前掲書 40頁
- 59) 三浦（1984）前掲書 32頁、三浦（1972）前掲書 41頁
- 60) 小倉・瀬木 前掲書 59頁、小倉（1976）前掲書 31頁

- 61) 小倉・瀬木 前掲書 61頁、三浦(1948)前掲書 30頁
 62) エヴァン(平野・左古訳)前掲書 458頁
 63) 井出 前掲書 13頁、カトリック&センター(松尾訳)前掲書 91頁
 64) 井出 前掲書 40頁
 65) エヴァン(平野・左古訳)前掲書 437頁
 66) これには、国家安全保障の分野におけるインフォメーション、インテリジェンス活動の強化が関係している。
 67) 井出 前掲書 41頁
 68) 井出 前掲書 42頁、60頁
 69) 井出 前掲書 217-226頁
 70) 的石 前掲書 14頁

これは、山中と吉田が取り上げた1970年代後半のフィラデルフィア市やアトランタ市のなどの大都市の例によっても裏づけすることができる。フィラデルフィア市では、市長の直属オフィスの1つに、情報と苦情処理のオフィスが設置されており、苦情分析の専門家が市民からの苦情や相談を受け付けるとすぐに分析し、コメントをつけて各部局へ連絡している。また、アトランタ市では、コミュニケーション室がインフォメーション機能を担当し、コミュニティ・アフェアーズ室がフィードバック機能を担当し、インフォメーション機能とフィードバック機能が独立して機能している。(山中・吉田 前掲書 9頁)

- 71) 三浦(1982)前掲書 82頁
 72) 例えば、役所では、他の組織や団体のチラシやパンフレットを置き、他の組織や団体でも役所のもを置いている。このような協力体制は、企業、協会、マスコミ、大学、役所の間にもみられ、それぞれが相互にPR役を担っているといえよう。
 73) 三浦(1982)前掲書 11-12頁 75頁
 74) 井出によると、この組織体内部においてHRとPRが結びついた「人間的接触」のアプローチは、組織体が外部の公衆と接するところにも同様に押し及ばされていったという評価がなされているが、この点については別稿において論じることしたい。(井出 前掲書 14頁)
 75) 現代PRが「情報を受ける側が立場や結論などを判断するための材料(資料)として客観的な事実を理性的に訴える」ことによって他の類似用語との違いを確立していることから、この時期広がった世論操作の概念は、現在では認められていない。

参考文献

- 秋元英一「世界大恐慌 1929年に何が起きたか」講談社 1999年
 井出嘉憲「行政広報論」勁草書房 1967年
 井之上喬「入門パブリック・リレーションズ」PHP研究所 2001年
 加藤一朗 編「現代行政と市民参加」学陽書房 1978年
 小倉重男「PRを考える」株式会社 電通 1976年
 小倉重男・瀬木博道 共著「コミュニケーションするPR」株式会社 電通 1995年
 加固三郎「PR戦略入門」ダイヤモンド社 1969年
 株式会社 電通「PR PRの理論と実際」(広告読本シリーズ2) 株式会社 電通 1965年
 草場定男「行政PR その変遷と展望」公務職員研修協会 1980年
 小宮山恵三郎『「パブリック・リレーションズ」の用語と定義についての考察』「広報研究」第7号 2003年3月 28~41頁
 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年
 的石淳一「自治体広報の新展開」第一法規 1982年
 三浦恵次「現代行政広報の社会学」福村出版 1972年
 三浦恵次「情報公開と自治体広報」現代ジャーナリズム出版会 1982年
 三浦恵次「現代行政広報研究序説」学文社 1984年
 山中正剛・吉田勇編「現代パブリック・リレーションズ論」日刊工業新聞社 1979年
 Stuart Ewen; *PR! A Social History of Spin*, Basic Books, 1996 (平野秀秋・左古輝人・挟本佳代訳『PR! 世論操作の社会史』財団法人法政大学出版局 2003年)
 Cutlip, M. Scott・Allen H. Center; *Effective Public Relations-Forth Edition*, Prentice-Hall, Inc., 1971 (松尾光晏訳『PRハンドブック』日刊工業新聞社, 1974年)
 Cutlip, M. Scott & Allen H. Center; *Effective Public Relations-Seventh Edition*, Prentice-Hall, Inc., 1994
 Heath, Robert L.; *Handbook of Public Relations*, Sage Publications, Inc., 2001
 Levy, Harold P.; *Public Relations for Social Agencies A Guide for Health, welfare, and other community organizations*, Harper and Brothers: publishers 1956
 Tarde, Gabriel; *L'Opinion et la Foule*, 1922 (稲葉三千雄訳『世論と群集』第三刷 未来社 1970年)