



新型コロナウイルス対策のための金融セクター政策特集

この見解書は加盟国による新型コロナウイルス危機対応を支援するため、金融資本市場局が作成した特集の一部です。本稿に示された見解は国際通貨基金 (IMF) 職員のものであり、必ずしも IMF、IMF 理事会、IMF マネジメントの見解を反映していません。

金融危機下でのコミュニケーション 一般向け広報活動に関する諸原則

本見解書では、システミックな金融危機における公共政策コミュニケーションのための基本原則を取り上げている。債権者による金融機関への取り付けが広範囲で発生するリスクが高い、あるいは金融システムの重要な部分について支払能力や流動性に関する不確実性があると当局が認識する状況においては、信頼回復に資するコミュニケーションが極めて重要となる。危機管理委員会における平常時の準備を含め、事前の準備が成功の鍵である。本ノートでは、金融危機事象におけるコミュニケーションに焦点を当てているが、ここに示す処方箋の多くはより一般的に各種危機状況においても有効である¹。

I. 主要原則

危機ごとに原因は異なり、展開のしかたも様々であるが、一般社会とのコミュニケーションに当てはまる主要原則がある。以下にこうした原則の概要を示し、続く各節でその詳細について論じる。

- 目的の明確さ

システミックな金融危機のリスクが高い場合に行われる一般の人々とのコミュニケーションの主な目的は、債権者による金融機関や市場への取り付けを防止または終了させることを狙いとして、信頼を伝達することである。コミュニケーション戦略は、単なる時間稼ぎ戦術ではなく、根底にある問題に対処するための包括的な政策パッケージの一端を担うものでなければならない。

- コミュニケーションの内容

- 誰が影響を受けていて、何がなされているのか。主たるメッセージでは、何が問題であり、誰がその影響を受け、それに関して何がなされているのかを説明する必要がある。政策対応は、「私のお金は安全か」「通常ど

¹ 本稿に関する各国政府当局からの問い合わせ先: マリーナ・モレッティ (Marina Moretti) IMF 金融資本市場局金融危機準備管理課長 (mmoretti@IMF.org)

おりの銀行業務を行えるのか」「資金にアクセスできるか」という市場参加者の基本的な懸念と結びついていなければならない。各種の重要な問いを未回答のまま放置してはならない。

- **悪い知らせは明瞭かつ確定的で、しかし不安を抱かせない言葉で伝える。**預金者や他の債権者が損失を被ることを強いられる場合、なぜ必要なかを説明しつつその点を平易な言葉で伝える必要がある。そして、新たに重要な展開がある場合を除いて、訂正が必要となることがあってはならない。
- **解決策なしに問題についてコミュニケーションを行うことは、不確実性の増大を招く。**特定された問題への対処がなされない限り、債権者にとって取り付けに走るインセンティブが高まる。
- **過大な約束をしない。**これ以上悪い知らせがないか依然として不確かな場合には、その点を言明したり暗示したりすることなく、明確に特定された問題に対処することが重要である。例えば、状況が依然混乱する中でこれ以上の銀行破綻はないと言明すれば、その後小規模でシステミックではない破綻が起こるだけで、信頼性の低下を招くことにつながる。

- 「ひとつの声で話す」

金融セクター当局は明確かつ一貫性のあるコミュニケーションを行う必要があり、異なる公的機関間で矛盾や一貫性のないメッセージを発信してはならない。

- 「メディア戦」に備える

影響を受けた利害関係者は、当局による事態の説明や政策、さらには政策担当者個人に対して異議を唱える可能性がある。そのような攻撃に対応するためには、強力かつ一体的な応答を準備する必要がある。

- 調整

包括的な政策パッケージならびに 1 人または少数のスポークスパーソンを通じて行われる一貫性のあるコミュニケーションには、政府と金融関連当局全体による効果的な調整にくわえ、新たな情勢に迅速に対応するための柔軟性と能力が必要となる。

- 入念な準備

いかなる危機においても決定はその瞬間瞬間でなされる必要があるが、多くの決定や資料、プロセスは予め準備可能である。

II. 目的

金融パニックがあれば、経済情勢を安定させ成長を回復することはできない。そのため、パニックの発生前・発生中に行われる危機コミュニケーションの目的は信頼を伝達することである。この目的は、危機に対する公共政策対応を説明することで達成される。公共政策対応は、金融セクター政策にくわえて、マクロ経済政策を含むものでなければならない可能性がある。例えば、金融セクターのストレスの根本的な原因が国際収支やソブリン債務危機にある場合がそうだ。金融パニック時の初期段階では同一のコミュニケーションをどの受け手に対しても行うことが可能である。なぜなら、危機に当局が適切な政策対応をとっているという同様の安心感をどの関係者も求めているからである。事態の収束に応じて、危機関連のコミュニケーションは大手法人向け融資の貸し手や外国人投資家などの特定の投資家を対象を絞り、特定のフォーラムで、またはこうした投資家の利益に影響する政策の詳細を示しながら行うことが可能となる。主要なジャーナリストや

報道機関グループを集めてラウンドテーブルや主要な政策トピックの説明といった背景説明のための会合を開催することによって、知識や報道の質の向上が可能となる。

コミュニケーションでは症状にとどまらず根本的な原因を取り上げる必要がある。例えば、預金者による取り付けを阻止したり他の債権者を安心させたりするための当面の措置にくわえて、緊急のマクロ経済プログラムの採択や IMF プログラムの要請に関する意向にも言及することが考えられる。同様に、銀行による過度なリスクテイクや不十分な金融監督が危機につながる脆弱性を増大する上で重要な役割を果たすことが多い中、当局はこうした脆弱性を将来的に低減させるために金融セクターが強化されるという点に関して一般の人々を安心させることが必要となる。公式声明が市場を落ち着かせ「時間を稼ぐ」ことを目的としてなされ、債権者による取り付けの根本的な原因には言及がない場合、それは効果を発揮せず、当局の信頼性を著しく損ねることになりかねない。

III. コミュニケーションの内容

当局によるコミュニケーションでは、一般市民の主要な関心事項を取り上げる必要があり、また、重要な問いを未回答のままに放置してはならない。一般の人々や預金者、市場は、当局が事態を掌握していると安心できる必要がある。そのため、生じる問いを予想し、それに回答することが求められる。当局にとって指針となる原則を言明する必要がある。例えば、現行政策（または実施予定の政策）の目的は金融破綻の経済的・財政的コストを最小化すること、伝播を回避すること、預金者を保護することであり、株主の救済ではないという点である。預金保険のように、銀行の顧客を保護するためのメカニズムが存在する点を強調する必要がある。銀行の資本増強が可能となるメカニズムなど政策対応の詳細が説得力のあるメッセージを発信する上で重要となることがある一方で、詳細はそれだけを切り取って提示すべきではない。政策は市場参加者にとって重要な懸念にリンクしたものでなければならない。例えば「何が問題となっているのか」「誰がその影響を受けているのか」「問題を解決するためにどのような措置がとられているのか」「自分の預金は安全か」「通常の銀行取引や外国への送金を行うことはできるか」「自分はお金を失うのか」「講じられた措置は永続的なものか」といった懸念である。

悪い知らせは明確かつ簡潔に伝えなければならない。銀行顧客間の金融リテラシーの差を考慮して、コミュニケーションには平易な言葉を用いる必要がある。預金者や他の債権者が何らかの形でお金を失うか損失を被ることになる場合、コミュニケーションではその点を明確に述べ、そのような損失が必要となる理由を簡潔に説明しなければならない。曖昧にしたり不愉快な事実を隠したりすることは逆効果である。なぜなら、そうした事実は明るみになることが多く、公式情報の隙間を憶測が埋める過程で誇張されやすいためである。預金者や債権者の損失に関する声明の訂正は、損失が当初伝えられたよりも大きくなることを告げる訂正の場合に特にそうだが、可能な限り避ける必要がある。悪い知らせが複数回発信されると、信頼性と安定性を損なうことになる。よって、リスクを最小化するために、政策設計は慎重でなければならない。予期しない展開によってそのような訂正を強られる場合、変更の理由を明確かつ理解が得られるものとするためにあらゆる努力を行う必要がある。

解決策なしに問題についてのコミュニケーションを行うことは不確実性の増大を招く。銀行の破綻や預金の引き出しといった特定の問題への明確な政策対応が依然として模索中か交渉中である場合には、当該政策対応がまだ確定していないことを（明示的または暗示的に）示すよりもコミュニケーションを行わない方がよい。当然のことながら、短期間のうちに信頼に足る政策に到達することが非常に重要である点は変わらない。それができなければ、いずれにせよパニックがエスカレートしかねない。このことは、早期の計画立案の意義を高めるものである。それにより、政策対応が検討されている間に重要局面で沈黙を強られるリスクが軽減されることになる。

IV. 「ひとつの声で話す」

公的部門の様々な部分から発信されるメッセージの矛盾や一貫性のなさは、混乱を生じさせ、信頼をさらに損なうことになる。矛盾を避けるためには通常、当局担当者のうち高官 1 名（例えば財務大臣）を代表に指名して金融セクター危機に関連するあらゆる問題について話すことが必要となる。最低でも、危機管理のどの側面について誰が話すのかを明確にする必要がある（例えば、緊急流動性支援については中央銀行、公的資金の活用については財務省など）。記者から質問を受ける可能性があるその他すべての職員のために、防衛線を準備し、それに合意しておく必要がある。その際、指名されたスポークスマンや一般向け既存資料の方にメディアを誘導することが基本的な考え方となる。

V. 「メディア戦」

政策行動の影響を受ける利害関係者は、メディアを通じて政府見解に異議を唱えたり、当局を告発してその信用を失わせようとしたりする可能性がある。影響を受けた当事者（典型的には銀行の所有者や経営陣）は、伝統的なメディアやソーシャルメディアを使って個々の政策担当者を個人的な理由で攻撃し、危機の責任を規制当局や政府に負わせ、あるいは他の金融機関の財務状況に関する流言を広める可能性がある。そうした戦略に対抗手段をとらなければ、責められるべき当事者が責任を逃れ、さらには一般の共感を得てしまいかねず、当局による相当の政策対応も損なわれかねない。コミュニケーション戦略の明示的な要素として、反論の余地のない事実に基づいて強力で一貫した政府対応を行えるように備え、公式のスポークスマンや、理想としては知名度の高い第三者専門家も通じてそれを表明することが必要である。

VI. 調整

政策やメディアへの発信情報、スポークスマンに関して意見の一致を見るには、調整が鍵となる。調整は、危機管理委員会に招集された少人数の高官グループにおいて可能となる。危機管理委員会は、金融危機において果たす役割を有するすべての機関（財務省、中央銀行、監督機関、破綻処理当局、預金保険機構など）を含み、コミュニケーション戦略と、危機の真ただ中にある時には特定の発信情報に合意する第一義的責任を負わなければならない。同委員会はまた、各当局の行動とその理由が十分に理解され、説明責任が促進されるよう、危機後の回復フェーズも含め一貫性のあるメッセージが継続して発信されるようにできる。国際機関の関与がある限りにおいて、また他国の事態が重要な関心事となる場合には（あるいは国内でとられる行動が他国においても関連性を有する場合には）、外国のカウンターパート機関との協力も必要となりうる。

VII. 準備

危機管理は入念な準備が成功の鍵である。平常時に定期的に行われる危機管理委員会（または金融安定委員会内の小委員会）において、準備作業への着手が可能となる。特にコミュニケーションに関しては、重要な政策行動への関与が予定される上級専門家スタッフを含むチームを任命することが考えられる。主要な準備業務には以下のものがある。

- 重要な事態の推移について政府の各部門に情報提供を行うための手順を定める。
- 重要職員に対し、他の公的機関のカウンターパートやメディアと面識を持たせ、危機における自己の責任を理解させる。
- 手続き上の制約を解消し、シミュレーションを通じて意思決定の向上を図る。

- あらゆるメディアプラットフォームにおける使用に備え、予めコミュニケーションの標準形式(プレスリリースのひな形など)を準備し、詳細を迅速に埋められるように、あるいは必要があれば迅速に修正できるようにしておく。
- 実施可能性のある政策行動から派生する関連質問を予想し、「よくある質問」のような種類の資料を準備する。
- ソーシャルメディアについて、そのモニタリングのため、場合によっては情報発信のためにも、手続きを策定する。

事前に準備するメディア向けの声明に関しては、以下のことが必要となる。

- 重要な出来事や政策行動の後に即時に発信する。その際、とられた行動を説明し、一般の人々を安心させるべく前向きな形で情報を提供する。
- 当局が金融セクターの強化へ向け力強い行動をとり、預金者や金融安定上の利益を最優先して行動している点を強調する。
- 簡潔で事実に関して正確であり、混乱や不確実性を避けるために簡単な言葉で書き、話す。

特定のメディアのニーズやアプローチを十分考慮しなければならない。危機に先立って、主要なメディアグループ・社員のリストと連絡先を作成しておく必要がある。平常時に記者と関係を構築しておくことは、危機時のコミュニケーションの円滑化を可能にする信頼を築く上で有用である。銀行の資本増強計画や預金者保護、銀行の破綻処理といった特定の政策トピックに関して背景説明のためのフォーラムを提供することは、より情報に通じた質の高い報道を保証し、誤った情報が拡散するのを回避する上で役に立つ。メディアとのやりとりの管理方法を検討する必要がある。「報道機関向け声明発表後に質疑応答セッションを設けるべきか」「ソーシャルメディアへの投稿により寄せられたコメントや質問に回答すべきか」「誰がそれを行い、どのように内容を承認するのか」「当局は知名度の高い世論形成者との関係構築を模索すべきか。それはいつ行うべきか」といった問いへの具体的な回答は、各国の事情と文化的要因に左右される。

コミュニケーションではプロセスに関して可能な限りの情報開示を行うべきだが、**政策オプションの排除につながらないようにする。**プロセスがいつどのように展開するかについてメディアと可能な限り多くの情報を共有することは、理解と好意を向上させることに役立つ。しかし、解決策なしに問題についての説明を行わないという原則は守られなければならない。重要な政策選択に関しては、単純明快かつ大枠を示す声明の方が望ましい。細部に深く立ち入ることは、事態の進展に応じて必要となりうる選択肢を排除し、あるいはメッセージの反転や矛盾を招くことにつながりうる。政策のポイントに関するコミュニケーションの水準と、一貫性のあるメッセージの維持の間にはトレードオフの関係がある。