

【特集2】政策シミュレーション

政策シミュレーションとは～対話型自治体 経営ゲームの成立と展開をふまえて～

武藤 俊雄*

1. はじめに

地方分権一括法が施行された2000年以降、地方分権あるいは地域主権がどこまで深化したかは未だ議論の渦中にあるが、2010年代に入り、地域に起点をおくまちづくりの新しい潮流がいくつも展開されている。本稿ではそのうちの一つである政策シミュレーション、あるいは「対話型自治体経営ゲーム SIMULATION2030」の概要及び成立・展開過程とともに、この取り組みがもつ豊かな可能性について紹介したい。また、北海道におけるご当地版の開発経緯については宮腰らによる紹介記事「対話型自治体運営シミュレーションゲーム「SIM2030」北海道版の開発経緯と今後の方針について」¹⁾を参照願いたい。なお、「SIM2030」の着想のもととなったのはシムシティを代表とするコンピューターゲームにみられるゲーミフィケーションという概念であるが、2019年になって「シムシティシリーズ」開発元の米エレクトロニック・アーツ社から、名称に「SIM」を用いることを避けるよう指摘があり、これを受けて同年からは「SIMULATION」という表記を用いる対応となった。

2. 対話型自治体経営ゲームとは

本稿で紹介する対話型自治体経営ゲーム²⁾とは、少子高齢化が進行する架空の自治体を舞台に、ロールプレイングで進行する予算編成のシミュレーションゲームである。まずはその具体的な内容を紹介したい。とはいえ、2019年当初時点で44都道府県・64個のご当地シナリオに展開しており、バリエーションが増えたために細部にわたる定義は困難になりつつあるが、端的に表現すれば先述のようになる。ここでは、内容も名称もさまざまなバリエーションに広がりつつあるこの取り組みを包括的に表現する場合に「政策シミュレーション」と言うこととする。政策シミュレーションで

* 北海道大学公共政策大学院専任講師
E-mail: muto@hops.hokudai.ac.jp

1) 宮腰・八木 (2020)、pp. 35-41

2) 名称にはいくつかのバリエーションがあり、例えば宮腰らのケースでは「自治体経営」の代わりに「自治体運営」が用いられている。

は、参加者は架空の自治体の幹部となって5年を単位として3回、合計で15年後までの予算編成と、これを通じたまちづくりのビジョン形成を体験する。シミュレーションの前提として少子高齢化という社会環境が設定されているため、年次進行と共に社会保障費の増大と歳入の減少が条件付けられている。また、特定の新規事業導入や既存事業の継続によりボーナス財源が与えられたり削減されたりするイベントが盛り込まれている。参加者はロールプレイングを通じてチームメンバーと協議しながら予算編成を行うが、その際に多数決による決定や首長の決裁を仰ぐことは認められておらず、メンバー同士の対話を通じた合意形成によって意志決定をしなければならない。設定条件により、架空自治体では厳しい財政環境となるため、3回15年の予算編成を終えた時点でかなりの割合の既存事業を改廃せざるを得ない。結果的に、開始時点から比べると15年後の地域の「ありよう」は大きく変貌する可能性が高く、それは参加メンバーがどのような地域のビジョンを持っているかに左右されてくるし、メンバー間の合意形成の質が反映したものとなる。

3. 「SIM2030」の成立と展開

現在では多様な展開を見せている政策シミュレーションのスタートは、熊本県職員の自主活動グループ「くまもとSMILE ネット」が2013年に「SIM2030」として作成を開始し、翌2014年に第1回体験会を実施したところにある。この第1回体験会には九州各県の自治体職員が参加していたため「SIM2030」はすぐに拡散することとなるのだが、そこには伝播を可能にする事情もあった。第1回目の体験会に参加したメンバーが感銘を受けてSNSに感想コメントを上げると、地域の将来像や政策マネジメントのあり方に問題意識を持つ、いわば感度の高い自治体職員に、あっという間に情報が広まったのである。SNS各種サービスの日本市場での稼働開始をみると、Twitterが2008年、Facebookが2010年、LINEが2012年、Instagramが2014年となっており、稼働後まもなくそれぞれに爆発的な利用者増を見せている。2010年代前半はSNSが特に若い世代に急拡大している時期でもあった。また、「SIM2030」には拡散を前提とした仕組みも整えられていた。ゲームを体験した者がそのノウハウを習得し、その体験者の司会進行のもとで体験会が行われる場合に限ってゲームに関するデータ一式が無償で提供される仕組みを取っていたのである³⁾。このため早くも、2014年には長崎県諫早市で「SIM 諫早2030」が開催された。その後、福岡市版や埼玉県三郷市版⁴⁾など、急速に全国に展開することとなる。全国的な展開の速さと自治体関係者からの支持を反映し、「SIM2030」は2017年の第12回マニフェスト大賞において「コミュニ

3) 今村 (2018)、p. 76

4) 諏訪 (2018)、p. 105

ケーション戦略賞 最優秀賞」を獲得している⁵⁾。

「SIM2030」の展開で大きな契機となったものとして、福岡市職員の今村寛氏が全国的に展開している「出張財政出前講座 with SIM ふくおか2030」がある。今村は財政に関する基礎知識から自治体における財政マネジメントの必要性まで解説する「財政出前講座」と「SIM2030」を組み合わせる活動を展開している。「財政出前講座」は進まぬ財政構造改革の中で、財務担当者として政策の現場担当者との軋轢に苦しむ中から生み出された⁶⁾。福岡市では2004年から一般運営財源について、より市民生活に近い政策現場に予算編成の権限を委ねる「枠配分予算方式」を導入していたが、一律のマイナスシーリングを課していたことや予算編成を支える人材の育成が後手に回ったことなどから、「枠配分予算方式」が期待されたほどの自律的な政策運営の効果を発揮しないという課題に直面していた。そうした中で今村が見いだした突破口の一つが、「対話による相互理解」を通じた予算編成のあり方であった。対話を通じた対立の乗り越えこそが、予算編成を任される局・区における自律経営を実現するための要として、ひいては自治体の全庁的な目的意識共有の要として、見いだされたのである。この点、「対話型」自治体運営ゲームとしての「SIM2030」との相性は良かったし、後に続く者が受け継いでゆくべき資産といえよう。

4. 政策シミュレーションの活用に関する展望

「SIM2030」は先述のようにゲーミフィケーションを着想の原点にもっているが、これを自治体経営の学習と結びつけることの活用可能性についていくつか紹介しておきたい。

2010年代以降、優れたゲームの要素や仕組みをゲーム以外の活動に応用する動きが広まるが、これをゲーミフィケーション (Gamification) と言う。特に教育分野においては早期からその導入が図られてきており、連動する研究も主に教育工学の分野で探求されている。例えば藤本徹はスタインクーラーとスクワイア (Steinkuehler, C., Squire, K.) らの議論を踏まえ、ゲームがもつ教育上の重要な役割として次の4つを紹介している⁷⁾。

- ①学習内容を学習者に提供する役割 (Game as Content)
- ②呼び水としての役割 (Game as Bait)
- ③学習評価ツールとしての役割 (Game as Assessment)
- ④活動への関与を促す仕組みとしての役割 (Game as Architectures for Engagement)

一般的にゲームの教育への応用と聞いてイメージできるのは、①の役割であろう。教

5) マニフェスト大賞ホームページ「第12回受賞結果」(http://www.local-manifesto.jp/manifestoaward/award/award_12.html) (最終アクセス日2020年1月30日)

6) 今村 (2018)、pp. 150-151

7) 藤本 (2017)、pp. 7-10

育のコンテンツを学習者に伝達するメディアとしての利用方法である。②は教育のコンテンツを直接伝えるゲーム内容でなくとも、ゲームのルールやメンバー間のインタラクティブな活動を通じて、「教育を意図しない文脈でゲームを楽しむうちに、付随的に有用な知識・スキルを学ぶ媒介としてゲームが機能する考え方である」⁸⁾。③はゲーム上で要求されるスキルや知識を学習内容に合致させ、ゲームの中での評価を高めてゆくことが学習上の到達度評価の仕組みとして機能するようにゲームを設計することである。④はゲームの魅力で学習者の自発的参加を促すことである。

財務担当者以外にとって非常に難解なイメージのある自治体財政や、財政を前提とした政策マネジメント（政策の新設・改廃・統合など）を学び、体感するために、ゲームがもつこれらの役割を活用することができるのなら、それは魅力的に感じる者は少なくないはずである。今村は「SIM2030」を体験することの目的を次の三つに分けて紹介している⁹⁾。

- 1) 厳しい自治体財政状況の体感
- 2) 対話で結論を導く手法の体得
- 3) 実際のまちづくりの現場で政策を選択する場面での活用

このうち1)については役割①のGame as Contentに該当し、2)は②のGame as Baitに該当する。3)は、より多くの住民の参加を促す必要がある点から④のGame as Architectures for Engagementに該当する役割に該当すると考えてよいだろう。3)の事例としては、2016年度から2年間にわたる総合計画策定プロセスに組み込んだ酒田市が挙げられる。

ここで社会実装という面から改めて政策シミュレーションの有効な活用場面をみておこう。先に総合計画策定プロセスにおいて市民ワークショップに組み込んだ酒田市の例を挙げたが、市民との関わりで言えば他にも、行政職員と市民が混成チームを組んで実施することにより、自治体の政策パッケージが全体として市民にどう見えていてどう評価されているのかが、行政職員にとって可視化されることが期待できる。行政職員は通常、細分化された自分の担当職務については最新の情報や政策効果についてよく知っているものの、それが地域全体にとってどう見えているのか、他の政策との組み合わせでどう評価されるのか、という点については、なかなか知る機会がない。ただし、市民参加の場面では、行政用語や自治体財務の基礎知識を持っていない者の参加に無理が生じないよう、ゲームの設計に工夫が必要である。次に、行政内部での実施に目を移してみると、他のセクションで実施している政策について対話を通じて理解を深めることができる機会として活用できるし、今後の研究・開発によるところではあるが、客観的な根拠を伴う政策判断のトレーニングとしても活用しうる。

8) 藤本 (2017)、p. 9

9) 今村 (2018)、pp. 98-99

地域起点の政策形成が求められる時代において、政策シミュレーションは、多くの関係者から魅力的なツールであると見なされている。それは対話により分断と行政の内向き指向を乗り越える志向性を有している点に大きな要因があるとみられる。このツールは今後、特に北海道で展開してゆく上で有用性が高いと期待できる。なぜならば、北海道は179もの自治体が広域に分散し、うち86%が人口3万人以下、95%が人口10万人以下であるという、小規模自治体が多い特性を持っているからである（平成31年住民基本台帳）。そうした地域特性の中で地域起点の政策形成を具体化してゆくためには、行政内部での縦割りをのりこえるだけでなく、地域住民や交流のある者、企業や各種団体といった民間セクターを巻き込んだ学習や相互理解のための活動が不可欠なはずである。またそうした活動や仕組みを担い、展開しうる人材の育成も不可欠である。そのために必要な取り組みは、すでにまちづくり懇談会や議員モニター制度など、さまざまな形で展開されているところではあるが、政策シミュレーションはそうした既存の制度やネットワークに重ね合わせて活用することも可能である。今後、政策形成の多様な現場での活用を期待したい。

<参考文献>

宮腰和明・八木裕輔（2020）「対話型自治体運営シミュレーションゲーム「SIMULATION 2030」北海道版の開発経緯と今後の方針について」『年報 公共政策学』、第14号、北海道大学公共政策大学院、pp. 35-41

今村寛（2018）『自治体の“台所”事情 “財政が厳しい”ってどういうこと？』、ぎょうせい

諏訪頼史（2018）「対話型自治体経営シミュレーションゲーム「SIMみさと2030」～楽しみながら得られる多くの“学び”と“気づき”～インタビュー」『Tink-ing』、第19号、彩の国埼玉人づくり広域連合、pp. 105-113

藤本徹・森田裕介（2017）『教育工学選書II 3 ゲームと教育・学習』ミネルヴァ書房

井上明人（2012）『ゲーミフィケーション』NHK出版

藤川大祐（2017）『ゲーミフィケーションでつくる！「主体的・対話的で深い学び」』学事出版

山内雅恵・舟木幸弘・木村俊昭・森谷一経（2019）『人間関係づくりとコミュニケーション』金子書房