

対話による自治体経営 ～これからの事業のビルド&スクラップ～

Office aNueNue 代表（元・福岡市職員）
今村 寛



はじめに

令和8年（2026年）2月、私は全国市町村国際文化研修所（JIAM）の主催する自治体職員向けの研修において、講師として登壇の機会をいただきました。

近年全国各地で厳しさを増す地方自治体の財政状況等について自治体職員として正しく理解し、ゲームによる自治体経営の体感を高め、財政健全化の意義と具体的な手法を体得する、というものです。

このプログラムは、私が福岡市の財政調整課長だった平成24年（2012年）8月に福岡市職員向けに始めた「財政出前講座」と、平成26年（2014年）に熊本県庁職員有志が開発した自治体経営シミュレーションゲーム“SIM熊本2030”を融合させたもので、とっつきにくいと敬遠されがちな自治体財政の基礎（構造、状況、将来見通し）を理解できる講座として全国の自治体職員、議員、市民団体等から注目の的となり、令和8年（2026年）5月現在ですでに全国で220回以上開催されています。

今回のJIAMでの登壇は、厳しい財政状況の中で「財政健全化」の名のもとに歳入確保や施策事業見直しなどの改革を余儀なくされている自治体において、その改革をどのように具体的に進めるのかについて同じ悩みを抱える全国の自治体職員に処方箋を伝授し、それぞれの自治体経営に生かしていただくことを目的としたものです。

講義ではまず、私がかつて取り組んだ福岡市での行財政改革の取り組みを題材に、「財政が厳しい」とは具体的にどういう状況を指すのか、なぜそのような状況が起こるのかを地方自治体の財政構造から解き明かし、「財政健全化」の目的とその意味内容、すなわち何がどうなることを指すのか、を自治体財政の仕組みそのものから理解してもらいました。そ

して、その理解を机上にとどめず体験として身に付けてもらうために、グループワークとして対話型自治体経営シミュレーションゲーム“SIMULATIONふくおか2035”を実演していただきました。本稿では、その講義の全体概要とその中でお伝えしたかった趣旨についてご紹介いたします。

1 「財政が厳しい」ってどういうこと

◆福岡市もお金がなかった

国、地方とも「財政が厳しい」とはよく聞きますが、具体的に何がどう厳しいのか、きちんと理解できている自治体職員は限られています。人口減少社会が到来し、納税者人口が減少する一方で、少子高齢化に伴う社会保障費の増加や公共施設の老朽化、多様化する住民ニーズへの対応など行政が担うべき責任は日増しに重くなっています。税収が減る一方で業務が増大し関連する支出も膨れ上がっていく、それが「財政が厳しい」ということなのではないかとなんとなくはイメージできますが、今どの程度危険なのか、まだ余裕があるのかはよくわからず、いつか財政破綻をしてしまうのではないかと、そんな不安も頭をよぎります。

しかし結局のところ、なぜ財政が厳しいのか、なぜお金がないのかがきちんと理解できず、毎年の予算編成の中で「要るものは要る」という現場の声と「ない袖は振れない」という財政課の査定圧力がぶつかり合い、交わらない平行線の議論が繰り返されているのです。

私が福岡市の財政調整課長に着任した平成24年（2012年）当時、福岡市の一般会計の規模は約8,000億円。これだけあって何が「財政が厳しい」のか、「お金がない」とは何事か、とお叱りをうけそうですがそんなことはあり

ません。一般会計の歳入の半分は国補助金等の特定財源、使途が定められているいわゆる「ひも付き」のお金で、自治体が自由に使途を定めることができる一般財源は市税、地方交付税等を合わせ約4,000億円。収入総額の半分程度でした。

4,000億円もあれば財政運営で困ることなどなさそうですが、この自由に使える一般財源の4,000億円が何に使われているかを見てみると、人件費、扶助費、公債費といういわゆる義務的経費への充当が6割を占め、自治体が裁量で使える経費に充てることができるのは4割程度、一般会計の歳入規模からみれば2割程度しかないという状態だったのです。

当時、中期的な財政見通しをベースにした行財政改革のためのプランを策定していましたが、一般財源の将来見込みを推計してみても、税収が増えればその一定割合が減じられる地方交付税の仕組みの中で一般財源そのものは大幅な伸びが見込めません。その一方で、人口増加が続く福岡市で増加するのは老年人口のみという推計になっており、今後10年間で扶助費や医療介護等への特別会計への

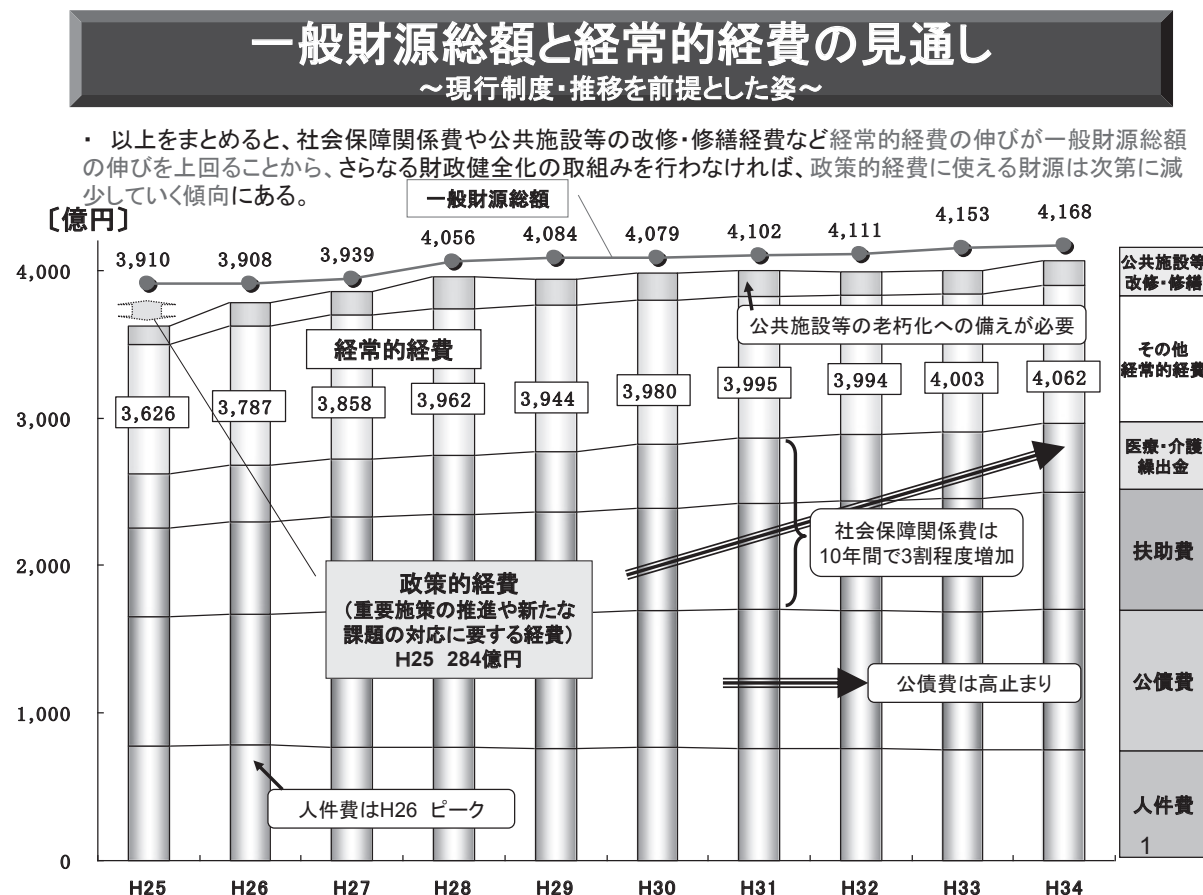
繰出金は一般財源で約3割程度増加すると見込まれていました。人件費は政令指定都市平均の3分の2程度しかいない職員数でこれ以上削る余地がなく、過去の社会資本整備の際に積み上げた借金の返済にあたる公債費は市債の償還が長期にわたるため緩やかにしか減少していかないということもあり、義務的経費に充当する一般財源は社会保障費の増加により漸次増加していく見込みとなっていました。

加えて、これまで豊かな都市生活を実現するために整備してきた公共施設等の社会基盤が老朽化し、今後も同規模、同程度の社会基盤を維持し続けるには大規模修繕、建て替え等の財政負担が発生することになります。これを年度当たりの費用を抑えて平準化し、施設を長寿命化していくには、計画的な修繕が必要になり、これが「第四の義務的経費」として見逃せない存在感を増してくることになるのです。

◆「財政が厳しい」という言葉の正体は

これまでの話を一枚のグラフにまとめると図のようになります。

上の折れ線グラフが自治体で自由に使途を



定めることができる一般財源ですが、4,000億円前後で今後も推移し、大幅な伸びは見込めません。一方、歳出のほうを見ると、人件費、公債費は高止まり、社会保障費は10年間で3割ほど伸びていきます。また、過去の政策決定のランニングコストである経常的経費は、施策事業をやめるということを新たに政策決定しないかぎり昨年度までと同様に実施することとなるためこれを同水準で置き、公共施設の老朽化に備える長寿命化に要する経費まで見込んで推移を見てみると、棒グラフすなわち義務的経費を含んだ経常的経費に要する一般財源はその年度に見込まれる税収等の一般財源を下回ったままで、収支不足で予算が組めない、赤字決算になるなどの非常に危険な事態ではありません。

では何が足りなくなることをもって「財政が厳しい」「お金がない」と言っているのでしょうか。それは図左上に示している棒グラフと折れ線グラフの隙間、いわゆる「政策的経費」と呼ばれる施策事業に充当する一般財源が不足するという意味なのです。

「政策」とは、現にある社会課題を解決するため、行政の取り組みとして経費をかけて取り組むことで、そのために必要な経費を「政策的経費」と呼んでいます。多くの自治体で同じ現象が起こっているのですが、過去の政策決定のランニングコストが増大することで、大幅な伸びが期待できない一般財源の範囲内では発生する社会課題に対応するための新たな政策、施策、事業に投じるための財源が不足する、という状態だったのです。

◆「財政健全化」という言葉の本当の意味

ちょっと待って下さい。お金が足りないのなら新しい施策事業などしなければいいのではないですか。今までやってきたことを継続するだけなら収支の均衡は保てるんでしょ。そんな声が聞こえてきます。

確かに先ほどの図を見ると、伸びが見込めないとされる一般財源の範囲内で人件費も公債費も、今後増加が見込まれる社会保障関係費も払えます。過去の政策決定のランニングコストである経常的経費も、公共施設の老朽化だって対応できます。グラフを見ればおわかりのとおり、折れ線グラフで示す収入と

棒グラフで示す経常的支出が逆転し均衡が崩れるということは推計されておらず、不足するのは図で示している棒グラフと折れ線グラフの隙間、すなわち「政策的経費」なのです。

自治体にはこの政策的経費をなんとか捻出しなければならない理由があります。政策の推進は首長の気まぐれや議会の圧力で場当たり的に取り組まれるものではありません。5年後、10年後に今よりももっとよいまちにすると住民に約束しているからです。この約束が自治体の総合計画、基本計画、マスタープランと呼ばれているものです。皆さんの自治体にもありますよね。5年後、10年後にこんなまちになると宣言し、今はできていないことが10年後にはできている、という将来像を住民の皆さんと一緒に考え、議会で議決しています。この実現は住民との重要な約束事なのです。しかしながら、先ほどの図でもわかるように市民と約束した将来像の実現のために充てることのできる財源が先細っていく。そのため、過去の政策決定を見直し、そのランニングコストを削減し、新たな政策推進の経費に充てる必要がある。これが「財政健全化」という取り組みなのです。

2 自治体経営シミュレーションゲーム “SIMULATION2035”

◆「財政が厳しい」自治体経営を体感してみましょう

実際の講座はここまでで約1時間。座学で福岡市の財政構造や将来見通しを題材に「財政が厳しい」ということの本質を解説し、そのあと、自治体経営シミュレーションゲーム“SIMULATION2035”をやってもらいます。

座学で理解した「財政が厳しい」という状況下で政策を選択する自治体運営を約2時間かけて体験する中で、自治体財政の一番悩みの深い部分を体感してもらい、そこで得た気づきをゲーム終了後にまた1時間ほどかけて復習、ゲームでの気づき、学びを体得していくというプログラム構成です。

本稿では、ゲームの内容そのものには触れませんが、ゲームの設定、ルール等の概要と、ゲーム終了後の振り返りで私がお話ししている、このゲームで得られるものとその気づき

を自治体経営にどう生かすかについてご紹介します。

◆「SIMULATION2035」ってどんなゲーム？

このゲームは、とある仮想自治体を舞台に、2035年までの10年の間に5年ごとに起こる様々な課題に対し、6人が1つのチーム（仮想自治体の幹部職員）となって、当該自治体のありたい姿を考え、制限時間の中で、チーム内での対話に基づく政策選択を行い、判断を積み重ねていく対話型シミュレーションゲームです。

各仮想自治体に配分されている予算が5年ごとに「社会保障費の増」などの歳出増にさらされ、これに加えて起こる社会的インパクトに対応する政策選択を行う中で、あらかじめ手持ちカードとして配られた既存事業の廃止・縮小を判断していくという筋立てになっています。その判断は6人の局長の対話に基づく合意形成が必要であり、その理由や廃止事業の代替方策についての説明責任も求められます。そしてこの政策判断の積み重ねの結果、ゲームの終了する2035年に結果として出現する「私たちの未来」についても評価が下されるという、ゲームでありながら現実さながらの厳しい自治体経営を仮想体験できる設定となっています。

なお、研修時に配布されるシナリオに記載されている具体的な政策課題やその対応として削減を検討する事業カードの内容については、「ネタバレ」になりますのでここでの紹介は控えさせていただきます。

◆「SIMULATION2035」でわかること

このゲームをやってみてすべての人が口にするのが「選択の難しさ」。限られた資源を配分して政策を実現する「選択」を肌で体感できるところです。

ゲームでは、強制的に配分資源が目減りしていく中で確実に取捨選択の判断を迫られるというルールが厳然と迫り来ることにより、「ない袖は振れない」という現実の財政運営の厳しさを体感することができ、「選択と集中」の難しさを「共感」してもらえるという意味で、財政課が現場の職員に理解してほしい財政運営の基本的認識を組織として共有することができる最良のツールだといつも思います。

また、このゲームでは「政策判断に対する対外的な説明責任」が求められることから、「説明の難しさ」を挙げる方もおられます。

公務員の仕事は「住民が収めた税金と住民から信託された行政権限を行使して住民福祉を向上させること」であり、与えられた行政課題に結論を出すにあたっては、常に我々に税と権限を信託した「住民」にとって、その結論がどう受け止められるか、どうすれば住民に納得、共感を持ってもらえるか、を考えて議論を尽くし、最善の結論を導くことが必要です。

しかしながら我々は、内部の関係者で議論を進める中でつい「外から見たらどう見えるか」という視点を忘れがちです。現実には、その視点が欠落していたがゆえにある具体的な政策の推進が暗礁に乗り上げるケースもないわけではなく、そのような現実の厳しさを体感し、「痛い目」にあってみることができるのもゲームならではの面白さではないかと思います。

◆「対話」を成立させる重要な要素

ゲームでは、資源配分を「参加者全員の対話」で決めていくプロセスを基本とし、施策の取捨選択は、各施策部門の長である局長同士の「対話」で決定されますが、ゲームの振り返りではこの「対話」の妙について言及する人もたくさんおられます。

誰か一人に決定権限があるわけではなく全員で話し合っ取捨選択を決定していくというのは、現実の予算編成の現場ではなかなかありませんが、この「あるべき理想の姿」をゲームで体験することで見えてくるのが、「対話」を成立させる重要な要素である「情報共有」と「立場を超える姿勢」です。

ゲームが進行していく中で、いったん自分の置かれた立場から離れて互いの情報を共有し、俯瞰的に物事を眺め、全体像を把握したうえで個々の施策事業についての議論に入る。そんなことが現実の世界で行われたならば、我々の予算要求・査定の現場でも、あるいは行政と住民、住民同士がある施策事業の是非を巡って意見が割れている場合でも、ゲームで実践できた「情報共有」と「立場を超える姿勢」をもって対立を対話で乗り越えること

ができるのではないかな。そんな気づきを得られるゲーム体験となっています。

◆残ったカードが意味するもの

このゲームでは、2035年までの間に5年に一度のペースで起こる社会的インパクトへの政策判断が求められ、複数回の政策選択を終えたところでゲームが終了します。複数のチームでゲームを行えば、当然、グループごとに5年ごとの施策選択の判断が異なるため、最初に配られた施策事業のカードは同じでも、ゲーム終了後に手元に残るカードは異なります。

ここで手元に残っているカードこそが、複数回の政策判断を行った末にたどり着いた「私たちの未来」の姿なのですが、それは住民にとって最善の結論になっているのでしょうか。ゲーム開始時にそれぞれのグループで思い描いていた理想の未来になっているのでしょうか。

ゲームでは、ここで「私たちの未来」に対する評価が下されます。その詳細はここでは詳しくは書きませんが、ゲームをやった者として身につまされるのは、小さな判断の積み重ねの結果が「私たちの未来」を形づくっているという当たり前の事実がゲームをやっている間はあまり強く認識できず、制限時間内に「とりあえず」の判断をしてしまいがちだということ。しかし、財政運営において大事なことは収支の均衡ではないということに気づかされる最後のどんでん返しが講義の終盤に待っています。

3 財政健全化のためにすべきこと

◆財政健全化は目的ではなく手法

1時間の座学で「財政が厳しい」という言葉の意味を知り、2時間のゲームでその自治体運営を仮想体験するこの講座で受講者の皆さんに持って帰っていただきたいのは「財政健全化」のためにすべきこと、できる取り組みについてです。

既存の施策事業を見直して財源を生む、いわゆる「財政健全化」の取り組みはそのこと自体が目的なのではなく、あくまでも今後取り組みたい政策の推進に必要な財源の捻出のために行う、つまり政策推進の「手法」にすぎません。

「何を削るか」ではなく「何を残すか」

住民ニーズに応え政策を実現するために何をどの程度実現(ビルド)したいかをまず考え、その財源確保の手段として何をどの程度削減(スクラップ)するのかを考える、政策推進を目的とした財源の捻出こそが「ビルド&スクラップ」なのです。

◆「ビルド&スクラップ」と「組織の自律経営」

「スクラップ&ビルド」なら聞いたことがあるという方はおられるでしょう。社会環境の変化等に伴い必要性や緊急性の低くなった施策事業を縮小廃止(スクラップ)し、そこから生み出された財源を充てて新たな施策事業を実施(ビルド)する行財政改革の手法のことですが、多くの自治体が長年、事業を淘汰し続けてきた結果「これ以上見直すべき施策事業が見当たらない」という状況に陥っています。

しかし、地方自治体の財政健全化の目的は「今後必要になる政策的経費の財源確保」であり、新たに行うべき施策とすでに取り組んでいる施策とが限られた財源の中でトレードオフの関係になっているに過ぎません。そこで、これまでの発想を転換するキーワードが「ビルド&スクラップ」なのです。

まずやらなければいけないこと、重要な取り組みの実施(ビルド)を企て、すでに行っている施策事業がその新たな取り組みよりも優先順位が高いか低いかを判断しながら、これまで正当化されていた既存事業の優先順位を並べ替え、現在の社会環境や時代の要請に応じた順位へと「最適化」する。その結果、廃止縮小(スクラップ)を余儀なくされるものが現れます。

何を廃止するかではなく、与えられた政策課題を解決するために予算を投じるべきかどうかを先に議論し、その議論の結果を受けて、廃止する事業の数やその内容の議論に移っていく。要らないものを削る議論ではなく、必要なものを残す建設的な議論、政策の優先順位づけが議論されるようになる。まさにこれが「ビルド&スクラップ」なのです。

◆「枠配分予算」と組織の自律経営

これを実際の予算編成手法に取り入れたのが、福岡市で2013年度(平成25年度)当初予算編成から本格導入した「枠配分予算」です。

住民に一番近い現場で最適な判断を行うことができる「局・区の自律経営」を基本に、予算編成においてあらかじめ一定規模の財源を政策の推進を司る各局・区の長に配分し、その範囲内で予算編成の権限と責任を大幅に委譲するこの仕組みにより、各局・区長は、与えられた財源を最も有効に活用して政策を推進する方策と、そのための財源確保、すなわちどの既存事業を見直すかについて判断し、最小の経費で最大の効果を上げる組織経営を行うこととしました。このため自らの政策推進のために必要となる経費は「ビルド&スクラップ」によって自ら生み出さざるを得ないという仕組みになっているのです。

財政健全化のための既存事業の見直しが、自治体組織の中で現場からの反発にあって頓挫する、あるいは住民からの猛批判を受けて撤回を余儀なくされるといったことはよく聞く話です。誰だって今自分が関係している既存サービスが財政健全化の名のもとに廃止縮小されればいい気はしませんし、それが「無駄だ」「役割を終えた」などと言われれば反発するでしょう。

しかし、その事業見直しが単なる財政支出の縮減ではなく住民が望む新たなサービスの財源確保のためと説明されればどうでしょうか。その望むサービスが実現された未来をあらかじめ住民全体で共有できていれば、各論での抵抗感はあるにせよ、総論としては理解が得られやすいのではないのでしょうか。

◆一人の千歩より千人の一步

「組織の自律経営」の根底に流れるのは、情報共有をベースにした部門間の「対話」による相互理解と、その理解に基づき互いを「信頼」して任せることができる組織風土です。

財政課長がたった一人のスーパーマンとしてすべて責任を背負ってその権限を行使するのではなく、「一人の千歩よりも千人の一步」を合言葉に、すべての現場職員が「自分が首長だったら」と全体最適を考えることができる視点と情報を持ち、現場ごとに首長に代って最適な判断が下せる、様々な課題を職員一丸となって乗り越えることができる、強靱かつしなやかな組織こそがこれからの自治体のあるべき姿なのです。

政策分野ごとに限られた財源の範囲で自律的に政策を取捨選択していく「枠配分予算」の導入により、それぞれの組織で、それぞれの職員が「ビルド&スクラップ」すなわち「無駄なものを削ること」ではなく「より優先すべきものを残すこと」を考えることは、財政運営そのものへの住民理解、住民満足を高めます。

なぜなら、財政健全化に取り組むうえでの一丁目一番地はそもそもの財政状況や構造、将来見通しなどの共通認識を持つ「情報開示」ですが、それと同じ、あるいはもっと大事な、最も大事なことはここで話した「財政健全化の目的」の理解とその具体的な方策との整合です。それを財政課だけでなく、それぞれの現場で理解し、「対話」をベースに改革を実践していくことで個々の施策事業にとどまらず財政運営全般について住民との相互理解を深めることができるようになり、そのことがよりよい予算編成、執行、財政運営につながっていくからなのです。

そのことを今回の登壇を通じて多くの方々にお伝えできたことを大変光栄に思います。貴重な機会をいただいたこと、改めて感謝申し上げます。

著者略歴

今村 寛（いまむら・ひろし）

元福岡市職員。福岡市財政調整課長時代に培った知見を軸に出張財政出前講座を全国で展開する傍ら、福岡市職員有志による『「明日晴れるかな」福岡市のこれからを考えるオフサイトミーティング』を主宰し、「対立を対話で乗り越える」を合言葉に職場や立場を離れた自由な対話の場づくりを進めている。2024年末で福岡市役所を退職。引き続きフリーランスとして全国の自治体で行財政改革、官民連携等の支援に携わることにしている。好きなものは妻とハワイと美味しいもの。著書に『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）、『「対話」で変える公務員の仕事～自治体職員の「対話力」が未来を拓く』（公職研）。