

(案)

客観指標の
マニュアル

京都市総合企画局
政策推進室

目 次

はじめに	1
1 なぜ指標や目標値を設定するのか 指標や目標値の設定が京都市政にもたらす効果	2
2 ロジックモデルを使った指標の設定	3
3 ロジックモデルを踏まえたうえで、 改めて指標と目標値の条件についてみてみましょう。	6
A 政策・施策・事務事業と指標とのつながりが明確ですか。	6
B データの把握に過度のコストや時間を要していませんか。	6
C 経年変化を把握でき、計測可能ですか。	7
D 京都市に関わりのあるものですか。	7
E 専門用語を使い、市民に分かりにくい名称になっていませんか。	8
F 目標値が設定されていますか。	8
G 目標値の設定根拠は明確ですか。設定の意図や理由について、 合理的に説明できますか。	8
H 目標値の性質に照らして明確な目標水準が設定されていますか。	9
① 既存計画により算出する目標値	9
②トレンド（すう勢値）による目標値	10
③行政運営上指向型に設定する目標値	10
④外的要因の予測を踏まえた目標値	11
I 設定している目標値と他の目標値との間で矛盾していませんか。	12
4 ロジックモデル及び指標と目標値の設定条件を踏まえた うえで、指標と目標値を検証してみましょう。	12
○データがない場合の指標の設定方法について	14
(付録) ロジックモデルチャートについて	17



行政評価を的確に実施するためには、現在評価に用いている指標が、施策の社会的効果や成果を表す客観的な成果指標になっているのか、指標の評価基準が一面的画一的でないか、また目標値の設定は、適切に行われているかなどの観点から検証を行う必要があります。

適切な指標を設定することは、評価そのものの「適正さ、正確さ」にもつながります。

「どのように客観指標を設定すればよいのか」、「目標値の設定はどのように行えばよいのか」という疑問を解決するため、また、現在設定している指標の適正さを再点検していただくために、本マニュアルを活用してください。

※ マニュアル内に記載のある指標例や数値については、すべて考え方の例として提示するもので、実際とは異なるものもあります。

1 なぜ指標や目標値を設定するのか

行政評価は、客観的かつ公平に実施しなければなりません。

しかし、言葉やイメージだけで的確な評価を行うことはできません。

そこで、各政策 → 施策 → 事務事業のレベルごとでの目的、意図を明確に表現し、成果をとらえられるような「指標」と「目標値」を「数値」で設定することにより、過去の数値や他の自治体、民間と比較をしながら、適正な評価を行うことができるのです。

＜指標や目標値の設定が京都市政にもたらす効果＞

- 京都市全体，部局，課等の進むべき方向や目標が共有できる。
- 政策・施策・事務事業の見直しを考える際の判断の客観性が担保され，重点化や優先順位化するうえでの判断材料となる。
- 市民や市会に対しての説明責任が果たせる。
- 目標達成までの進行管理を行うことができる。

まずは、今設定している指標を、次のチェック項目に照らしてみましょう。

	A 政策・施策・事務事業等とのつながりが明確ですか。
	B データの把握に過度のコストや時間を要していませんか。
	C 経年変化を把握でき、計測可能ですか。
	D 京都市に関わりのあるものですか。
	E 専門用語を使い、市民に分かりにくい名称になっていませんか。
	F 目標値が設定されていますか。
	G 目標値の設定根拠は明確ですか。設定の意図や理由について、合理的に説明できますか。
	H 目標の性質に照らして明確な目標水準が設定されていますか。
	I 設定している目標と他の目標との間で矛盾していませんか。

2 ロジックモデルを使った指標の設定

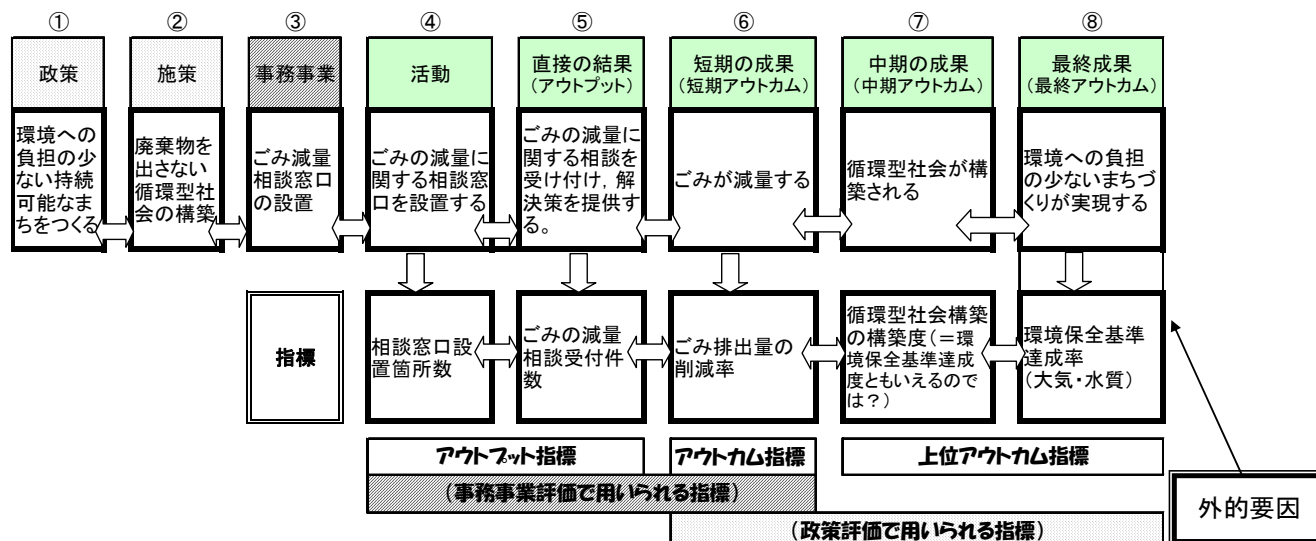
行政活動の指標化に当たっては、行政活動を「資源の投入（インプット）」から「結果（アウトプット）」を経て「成果（アウトカム）」までに至る論理的過程（ロジック）で見ることが役立ちます。その道筋を表にしたものが「**ロジックモデル**」です。

指標を設定する際は、上から順に目的と手段の関係にある政策 → 施策 → 事務事業の各レベルごとに目標を明らかにし、その目標とする状態に対応する、適切な指標を設定することが必要です。

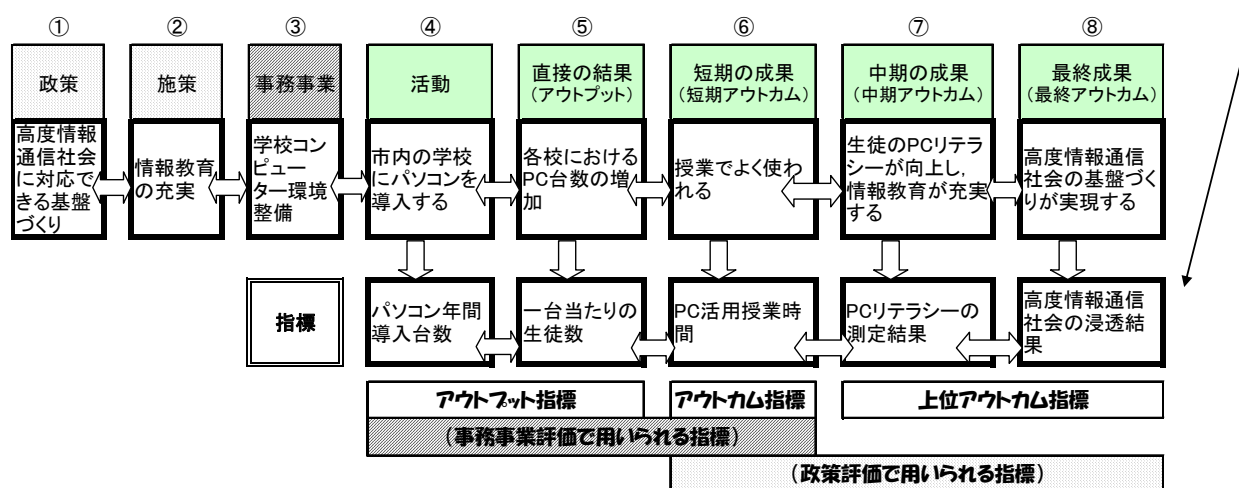
次ページの図を例に、政策体系と指標体系の関係を見てみましょう。

～ロジックモデルの例～

例1



例2



主に、④、⑤、⑥のステージでの指標（アウトプット指標、アウトカム指標）が事務事業の評価、⑥、⑦、⑧のステージでの指標（アウトカム指標、上位アウトカム指標）が政策と施策の評価で用いられる指標として、それぞれ政策・施策・事務事業の目的と因果関係をもっています。

アウトプット指標、アウトカム指標、上位アウトカム指標については、政策・施策・事務事業の各レベルの指標相互に連動性を考慮して設定することが重要です。実際に評価をした際に、問題がある場合は、論理的過程（ロジック）の検討が不十分であったか、あるいは外的要因によって予想外の結果になったことなどが考えられます。

ロジックモデルにおける各ステージ	各ステージの説明
①政策（PLAN）	京都市が目指すべき基本的方向 例）ロジックモデルでは： 「環境への負担の少ないまちをつくる」 「高度情報通信社会に対応できる基盤づくり」
②施策	政策をより具体化した行政活動の目標 例）ロジックモデルでは： 「廃棄物を出さない循環型社会の構築」 「情報教育の充実」
③事務事業	①，②を実現するための実行手段 例）ロジックモデルでは： 「ごみ減量相談窓口の設置」 「学校コンピューター環境の整備」
④事務事業の活動（Do）	③の活動 例）ロジックモデルでは： 「ごみ減量相談窓口を設置する」 「市内の学校にパソコンを導入する」 <進ちょくを測る指標：アウトプット指標> 「相談窓口設置箇所数」，「パソコン年間導入台数」
⑤活動による直接の結果（アウトプット）	④の結果 例）ロジックモデルでは： 「ごみの減量に関する相談を受け付け，解決策を提供する。」 「各校における PC 台数の増加」 <進ちょくを測る指標：アウトプット指標> 「ごみの減量相談受付件数」， 「（パソコンの） 一台当たりの生徒数」
⑥活動による短期の成果（短期アウトカム）	④による短期的な成果で，①，②の達成が目標 例）ロジックモデルでは： 「ごみが減量する」 「（パソコンが） 授業でよく使われる」 <進ちょくを測る指標：アウトカム指標> 「ごみ排出量の削減率」，「PC 活用授業時間」

⑦活動による中期の成果（中期アウトカム）	④による中期的な成果で、①、②の達成が目標 例）ロジックモデルでは： 「循環型社会が構築される」 「生徒のPCリテラシーが向上し、情報教育が充実する」 ＜進ちょくを測る指標：上位アウトカム指標＞ 「循環型社会の構築度（＝環境保全基準達成度に言い換え可能）」、「PCリテラシーの測定結果」
⑧活動による最終成果（最終アウトカム）	④による最終の成果で、①、②の達成が目標 例）ロジックモデルでは： 「環境への負担の少ないまちづくりが実現する」 「高度情報通信社会の基盤づくりが実現する」 ＜進ちょくを測る指標：上位アウトカム指標＞ 「環境保全基準達成率（大気・水質）」 「高度情報通信社会の浸透結果」

3 ロジックモデルを踏まえたうえで、改めて指標と目標値の条件についてみてみましょう。

A 政策・施策・事務事業と指標とのつながりが明確ですか。

指標の設定とは、政策、施策、事務事業の各レベルに応じた目標の明確化を行うことです。

政策、施策、事務事業それぞれのレベルに応じた目標に向け、その目標を測定するためのものさが「指標」です。よって、それぞれの政策、施策、事務事業とのつながりが明確でなければいけません。

指標間の矢印、また政策・施策との関係の線がうまくつながらない場合、指標が適正かどうかを改めて検証してみましょう。

B データの把握に過度のコストや時間を要していませんか。

指標を選定する際は、既存のデータの活用や、日常業務における情報からの把握など、費用対効果の観点から、指標のデータ収集に過度の経費や時間を要するものでないことが必要です。

C 経年変化を把握でき、計測可能ですか。

評価は、毎年度の予算編成などに「活用」するために行うものです。よって経年変化を把握できることが必要です。

このため、長期的（10～20年程度）に使用可能で、原則として毎年調査が実施されているものとしてください。

なお、外的要因により変動する不安定なものは、指標としてふさわしくありません。



＜長期的に使えない、安定性のない指標＞

- 例) ・大学を卒業して進学する人数 → 毎年絶対数が変動するため不適
指標として採用するなら「進学率」の方が適当
- ・為替レート、物価指数 → 一定期間や一時点の社会経済活動等の状況を示し
変動するため不適

ただし、その後の市政運営をとりまく状況の変化（社会経済情勢の変化、上位計画となる国等の施策方針の変更など）により、施策の指標としてふさわしくないと判断された場合は、柔軟に更新することとします。その場合には、政策評価担当部局（総合企画局政策推進室政策企画担当）と調整してください。

D 京都市に関わりのあるものですか。

当然のことですが、市民の暮らしの状態、京都市の社会状態を表すもので、京都市の市政に関与しているものを選んでください。

その際、京都に特徴のある指標やネーミングを選択することで、市民が実感しやすくなります。

- 例) 地域間の移動時間：嵐山・東山間の移動時間
大気汚染の度合い：大文字山から星の見える数

E 専門用語を使い，市民に分かりにくい名称になっていませんか。

業務上，日常的に使用している用語が，市民にも必ず通用する用語だとは限りません。「分かりやすい指標」の設定は，「分かりやすい市政」につながります。

今設定しているものについても改めて検討し，可能な限り分かりやすい名称にしてください。

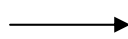
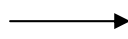
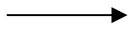
＜指標名を分かりやすく表現した例＞

＜指標名（改善前）＞

京都市流入人口

人権侵犯事件受理数

緑被率



＜表現を分かりやすく工夫した例＞

市外から京都市への通勤，通学者の数

京都地方法務局における人権救済制度の利用状況

京都市域での緑が占める割合

F 目標値が設定されていますか。

指標には，目標値が設定できることが必要です。

なぜそのような目標値を設定しているのか，以下のG～Iのような，目標値の設定の根拠が必要です。

G 目標値の設定根拠は明確ですか。設定の意図や理由について，合理的に説明できますか。

京都市の計画等の方針に沿ったものである，法的な根拠がある，社会的な要請があるなど，設定の根拠が明確でなければなりません。

また，設定に当たり，次のようなポイントを整理しておく必要があります。

ポイントを整理すると，次の「H」で記載した，どのような目標値の設定が適切であるかが見えてきます。

- 施策の役割や位置付けはどうなっているか？
- 施策に関連する時代の潮流や社会経済情勢はどう変化しているか？
- 京都市の指標の数値はどのように変化しているか？
- 市の水準はどうなっているか？
- 外的要因の影響度と今後の動きは？（外的要因に左右されるのか？）
- 参考となる上位計画・既存計画等はあるか？
（目標の設定に使えるか？使うことが妥当か？）
- その他の要因はあるか？
（市として積極的に取り組むべきか？市民ニーズは？重点施策か？）

H 目標の性質に照らして明確な目標水準が設定されていますか。

具体的には、次のような目標値の設定方法が考えられます。

- ① 既存計画により算出する目標値
- ② トレンド（すう勢値）による目標値
- ③ 財政状況や市民のニーズを踏まえて設定する目標値
- ④ 外的要因を踏まえた目標値

それぞれ、実際政策評価で用いられている指標を例に、見てみましょう。

①既存計画により算出する目標値

市や国の既存計画に基づいて算出された目標値で、すでに目標値として、検証されたものであり、これを評価に使用することで、本市市政運営の一貫性が担保されます。

○手 法 市の既存計画や国等の上位計画に基づき目標値を設定する。

○適用条件 指標に関連する既存計画があり、市としてその計画に基づいて推進すべき状況にある場合

指標例) 防火水槽及び防火井戸整備数（基）

施策名：「京都のまちの特色に配慮した災害に強いまちづくり」

指標説明：整備した防火水槽及び防火井戸の数

・前回数値：16（18年度）

・最新数値：20（19年度）

○考 え 方：「京都市消防局震災消防水利整備計画」に、＜平成30年度までに225基設置＞という中長期目標が設定されており、この目標値に基づいて、単年度目標値（※）を設定

☆19年度目標値：中長期目標値（225基設置）達成のために、当該年度に整備を予定する防火水槽及び防火井戸の数を算出

平成17年度までに30基設置しており、残る整備数は

$225 \text{ 基} - 30 \text{ 基} = 195 \text{ 基}$

$195 \text{ 基} / 13 \text{ 年} (18 \text{ 年度} \sim 30 \text{ 年度}) = 15 \text{ 基}$

よって、単年度目標値＝15基

(※) 目標値については、単年度目標を割り出さず、中長期目標値で評価する場合も考えられますが、できるだけ、現時点では、単年度目標値を中長期目標値から割り出して評価を行ってください。

②トレンド（すう勢値）による目標値

過去と現況の数値を踏まえて、これまでの状態が続けば、この水準でいくはずであるという目安としての目標値

○手 法 過去の数値と最新数値の延長により、将来目標値を推測する。

○適用条件 社会経済情勢や財政状況等の変化が指標に影響しにくい、あるいはこれまでと同様に推移すると予想される場合

指標例) 配食サービスによる年間配食数

施策名：「高齢者とその家族の生活を支えるサービスの充実」

指標説明：京都市社会福祉協議会が実施する、高齢者への配食サービスによる年間配食数

・前回数値：370,000（18年度）350,000（17年度）

・最新数値：390,000（19年度）

(※数値については、概数で表しています)

○考 え 方：配食サービスの伸びは、今後も同様に推移すると予想

☆目 標 値：前回数値×前回数値の伸び率（17年度→18年度）
 $= 370,000 \times 1.057 = \underline{391,090}$

③財政状況や市民ニーズを踏まえて設定する目標値

従来のトレンドや既存計画の目標値によらず、財政状況や市民ニーズ等の要因の変化等を踏まえて設定する目標値

○手 法

- ・現状が低水準にあるので、平均レベルを目標値とする。
- ・高水準にある場合は、世界一、日本一等の数値を目標値とする。

- 適用条件 一定水準（全国平均等）を目安として市の目標を設定する場合
市の役割の検討を踏まえ、施策の目標を設定する場合

指標例）消費生活相談解決率（％）

施策名：「消費者が自立し安心してくらせるまちづくり」

指標説明：消費生活相談に寄せられる苦情件数のうち解決に至った割合

- ・前回数値：99.9（18年度）
- ・最新数値：99.9（19年度）

○考 え 方： 全案件の解決のため、100％を目標とする

☆目 標 値： 100％

④外的要因を踏まえた目標値

経済情勢や産業構造等の外的要因の大きな変化が予想され、施策への影響が大きい場合、外的要因の変化を踏まえて算出する目標値

- 手 法 外的要因の変化を予測し、その影響度を把握したうえ、構成事業等の施策目標への寄与度により複合的に目標値を推測する。

- 適用条件 経済情勢や産業構造、財政状況等の外的要因の大きな変化が予想され、施策への影響が大きい場合

また、外的要因の変化により、目標値が固定で、下記例のような場合も考えられますが、評価基準の変更については、慎重に行わなければなりません。

指標例）老人クラブ会員数（数）

施策名：「高齢者や障害のあるひとが積極的に社会参加できる機会の提供」

指標説明：京都市が適正クラブであると認定している老人クラブに加入している会員数

- ・前回数値：66,721（18年度）
- ・最新数値：65,093（19年度）

○考 え 方：高齢者の生活形態及びニーズの多様化により会員数は減少傾向にあるため、全年度会員数を100％とした今年度の会員数を評価する。

☆目 標 値： 66,721（前年度会員数）

I 設定している目標と他の目標との間で矛盾していませんか。

指標間の目標値において矛盾が生じている場合、ロジックモデルが不十分なことが考えられます。

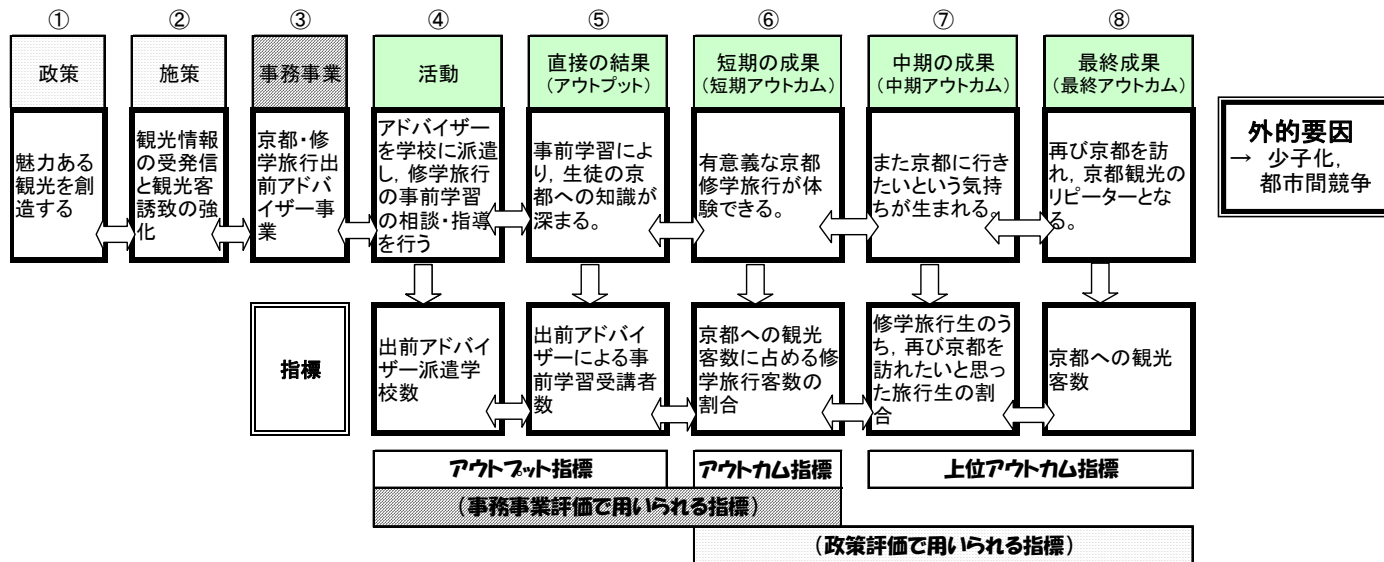
政策・施策・事務事業の政策体系における「縦のつながり」、また同じ事務事業や施策内での「横のつながり」、それぞれの指標間で矛盾が生じていないか、ロジックモデルを用いて、再度点検しましょう。

4 ロジックモデル及び指標と目標値の設定条件を踏まえたうえで、指標と目標値を検証してみましょう。

では、ロジックモデルと、これまでのA～Iの指標及び目標値の設定条件を踏まえて、指標と目標値について検証してみましょう。

＜政策＞ 魅力ある観光を創造する
＜施策＞ 観光情報の受発信と観光客誘致の強化
＜事務事業＞ 京都・修学旅行出前アドバイザー事業

以上の政策 → 施策 → 事務事業をもとに、ロジックモデルを用いて、成果に至るまでの論理的過程を見ていきます。



A 政策・施策・事務事業と指標とのつながりが明確ですか。

→ まず、上記の①から⑧の政策から最終成果までの $\longleftrightarrow$ が正しくつながっているかどうかを検証します。

正しくつながっていなければ、改めて検証の必要がありますが、上記の場合はクリアです。

B データの把握に過度のコストや時間を要していませんか。

C 経年変化を把握でき、計測可能ですか。

→ 上記の指標についてみると、

(1) 出前アドバイザー派遣学校数：把握済（毎年）

(2) 出前アドバイザーによる事前学習受講者数

：(1)に伴い把握可能であるが、現在のところ把握していない。

(3) 京都への観光客数に占める修学旅行客数の割合：把握済（毎年）

(4) 修学旅行生のうち、再び京都を訪れたいと思った旅行生の割合

：現在のところ把握していない

(5) 京都への観光客数：把握済（毎年）

よって、(1) から (5) のうち、(4) については、現在のところデータによる把握ができていないため、指標としてふさわしくないといえます。

それ以外の指標については、B、Cについてはクリアしていますが、(2)については、現在のところ把握していないため、指標の対象からは除いておきます。

D 京都市に関わりのあるものですか。

→ 上記の (1)、(3)、(5) のいずれの指標も、京都市に関わりがあるといえます。

E 専門用語を使い、市民に分かりにくい名称になっていませんか。

→ 「修学旅行客数」、「観光客数」については、明確です。

「出前アドバイザー」という表現についても、一般的な表現ではありませんが、「出向き、アドバイスする人」ということが読み取れます。

F 目標値が設定されていますか。

→ 上記の指標 (1)、(3)、(5) の目標値は次のとおりです。

(1) 出前アドバイザー派遣学校数：前年の数値

(3) 京都への観光客数に占める修学旅行客数の割合：過去5年間の最高値

(5) 京都への観光客数：短期：過去5年間の最高値

中長期：平成22年度までに5000万人

G 目標値の設定根拠は明確ですか。設定の意図や理由について、合理的に説明できますか。

→ (1)については、平成19年度から開始した新たな取組であるため、目標値として、前年の数値で比較するのが望ましいと考えます。

(3)については、生徒の修学旅行の形態も、海外旅行が増加するなど、この10年ほどで大きく変化しており、都市間競争も激しくなっており、直近である過去5年間の数値で比較の方が望ましいと考えます。

(5)については、「京都市基本計画」、「新京都市観光振興推進計画」に掲げた数値です。

H 目標値の性質に照らして明確な目標水準が設定されていますか。

→ 上記のFの目標値とGにおける目標値の設定根拠とを見比べ、矛盾がないかどうかを検証します。

指標（1），（3），（5）の目標値についてみると，
（1），（3）・・・トレンド（すう勢値）による目標値
（5）・・・既存計画により算出する目標値
となっています。

I 設定している目標値と他の目標値との間で矛盾していませんか。

→ 最後に、ロジックモデルの「指標」間の $\Leftrightarrow$ が正しくつながっているかを検証します。

以上により、問題がなければ、指標と目標値の設定は正しいといえます。

また、一から指標や目標値を設定する場合も、同様の方法で設定してください。

0データがない場合の指標の設定方法について

① 別の指標（代替指標）を用いる。

② 事業実施過程でのデータの収集を検討する。

①別の指標（代替指標）を用いる

その1：寄与度の高い事業のアウトプット指標を用いる。

その2：指標の意味を別の角度で捉え、データ収集可能な別の指標に置き換える。

という方法が考えられます。

その1：寄与度の高い事業のアウトプット指標を用いる

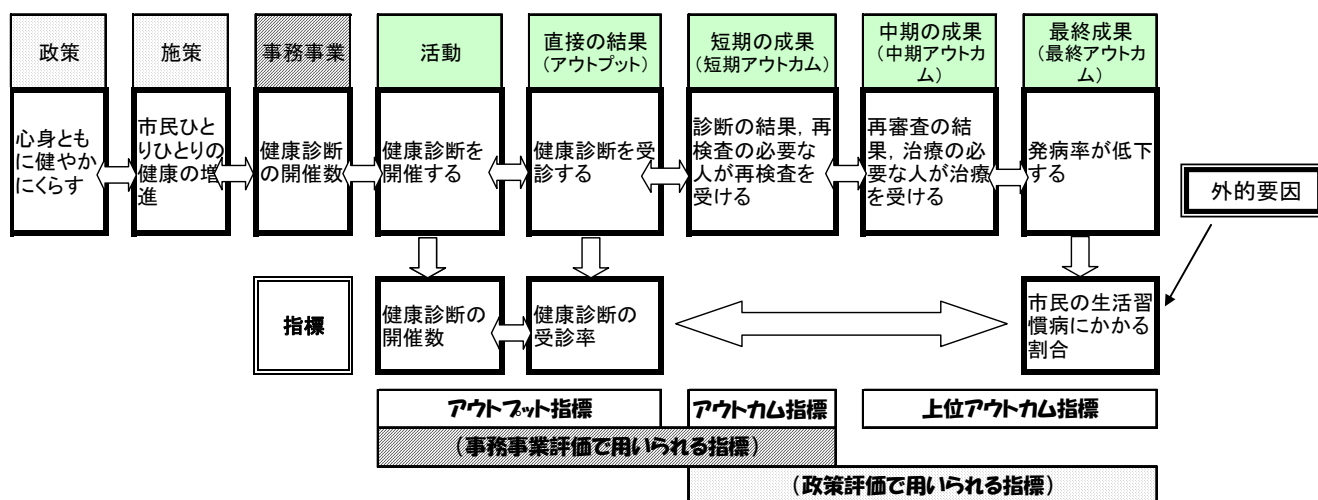
例として、「市民ひとりひとりの健康の増進」という施策（例）の指標をみてみます。

① まず、施策の目的・意図及び目標を確認します。

<目的・意図>市民の健康づくりを支援する。

<目 標>急増する生活習慣病に対応するため、健康診断事業を実施する。

- 上記の目的・意図及び目標から、「市民が生活習慣病にかかる割合（％）」が政策の指標として本来望ましいと思われませんが、このデータがない場合、次のようにロジックモデルを用いて構成要素を体系化します。



- データがあり目標値が設定できる指標のうち、寄与度の大きい事業の数値目標により表現します。⇒ 施策の客観指標：健康診断受診率

その２：指標の意味を別の角度で捉え、データ収集可能な別の指標に置き換える

以下に例示します。

指標	別の角度で捉えると・・・	データ収集可能な代替指標例
１）仕事と子育ての両立度	支援制度としての育児休業制度の普及	１´）育児休業制度普及率
２）男女雇用機会均等化達成度	従来女性が多かった職業に男性が就く	２´）男性保育士数 男性看護師数

②事業実施過程でのデータの収集を検討する。

事業の実施の過程で、簡単なアンケート等により満足度、達成度等を把握することで、目標値の設定できる指標を採用します。



指標	データ収集方法の例
１）研修の達成度	研修会終了時に簡単なアンケートを実施
２）広報の有効度	広報誌の内容に対して、メール・FAX 等で意見を聴取
３）イベントの有効度	イベント参加者に簡単なアンケートを実施

(参考) 指標と目標値の設定のための参考資料

○ 行政評価関係のウェブサイト集

行政改革課のイントラネットホームページに以下のようなリンク集がありますので、指標や目標値の設定に活用してください。

- ・他都市の行政評価関係のページ
- ・首相官邸（各種白書等が閲覧できます。）
- ・電子政府（中央省庁関連の資料が充実しています。）

< 付録 >

ロジックモデルチャート

下記のモデルチャートに①から⑧まで、政策・施策・事務事業・活動やその活動の結果及び成果を記入し、その活動や結果の「ものさし」となるのにふさわしい指標を設定してください。

次に、各指標が政策・施策・事務事業と連動しているかどうかをチェックしてください。

最後に、適切な目標値が設定（G～I 参照）できれば、客観指標の設定は完了です。

