

研究ノート

## 厚生労働省「生活扶助相当 CPI」に関する批判的言説、 計算方式、および使用された数値の検討

三輪佳子\*・白井康彦\*\*

### はじめに

「生活扶助相当 CPI」とは、2013年1月、厚生労働省が生活保護基準の見直し方針を公表するにあたって提示した、同省独自の物価指数（CPI=Consumer Price Index=物価指数）である（厚生労働省（2013））。生活扶助相当 CPI の大きな特徴の一つは、消費者物価指数の算定方式としては使用されていないパーシェ方式が使用されていることである。

消費者物価指数の作成は、1946年より総務省によって行われている。当初の目的は、戦後混乱期の急激な物価上昇を早急に測定することであった。消費者物価は戦時中よりの統制価格によって定められていたが、実際にはヤミ価格での取引が大きな比重を占めていた。このため、総務省は、消費者価格調査によって実効価格とウエイトを求め、フィッシャーの理想算式によって消費者物価指数を求めていた。フィッシャーの理想算式は、その名の通り、物価指数を求めるにあたっての「理想」とされているが、計算の煩雑さと計算資源の制約から普及していない。戦後日本における物価指数の作成において、フィッシャーの理想算式が用いられたのは1946年から1949年の第1回改定以前までの短い時期であった。1949年の第1回改定以後は、ラスパイレス方式が採用されている。消費者物価の変動を評価する消費者物価指数では、基準時の設定および基準時における物価指数の算定が重要である。基準時は、戦後の経済状況の混乱が収束した1955年以後、5年ごとに改定されることとなっており、現在に至る。

厚生労働省は、生活扶助相当 CPI という独自の消費者物価指数を算出し、これに基づいて、生活保護世帯の消費においては物価下落が見られたとした。その物価下落に生活保護基準を適合させるという名目のもと、2013年1月、実際に生活保護基準の見直しという政策決定を行った（厚生労働省（2013））。「見直し」の内容は、平均6.5%、最大10%の引き下げであった。その実施は、生活扶助相当 CPI の内実が国会質疑で明らかにされつつあるさなかの2013年8月より行われた。

本稿の目的は、生活保護における「根拠に基づく政策決定」とは何なのかを実証するために、過去に行われた検討を整理することである。第1節においては、2013年に生活扶助相当 CPI が出現した経緯、第2節においては立法府による検討、第3節においては2014年までに学术界で行われた検討、第4節においては、生活扶助相当 CPI の算出において行われた計算の内実を明らかにする。以上により、生活扶助相当 CPI による物価変動の妥当性を検証する。

### 1 生活扶助相当 CPI の出現と2013年の生活保護基準見直し

2012年12月に行われた衆議院総選挙において、自民党が圧勝し、第二次安倍政権が成立した。この衆議院総選挙に先立って自民党が公開した政権公約には、

---

キーワード：生活保護基準 生活扶助 消費者物価指数 根拠に基づく政策決定

\* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2014年度3年次転入学 公共領域

\*\* フリーランスライター（元中日新聞社論説委員）

「(生活保護制度を見直すにあたり)『手当より仕事』を基本にした自立・就労促進、生活保護費(給付水準の原則1割カット)・医療費扶助の適正化、自治体における現金給付と現物給付の選択的実施など抜本的な見直しを行います」(冒頭の括弧内は筆者による)

という記述がある(自由民主党2012b)。

翌月の2013年1月、厚生労働省は生活保護基準に関する見直し方針を発表した。厚生労働省は、平均8%の生活扶助引き下げが必要であるとした。厚生労働省の示した方針は、自民党の方針をやや緩和したものと見ることができ。厚生労働省は同時に、平均8%の生活扶助引き下げに対する「激変緩和措置」として、引き下げを2013年から2015年にかけて3段階で実施する方針も示した。引き下げの主要な理由は「生活保護受給者にとっての物価は下落している」ということであり、その根拠とされたのが、「生活扶助相当CPI」であった(厚生労働省2013a)。

生活保護法第8条において、生活保護基準は厚生労働大臣が決定するとされているが、その差異には諮問機関の答申が参照されてきた。2013年の生活保護基準見直しに関係した諮問機関は、2011年以後、社会保障審議会において常設部会となっている生活保護基準部会であった。また、2012年から2013年にかけては、社会保障審議会・生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会が並行して開催されており、生活保護基準も議題となっている。しかし生活扶助相当CPIに関する議論、より本質的には物価そのものを生活保護基準に反映することの可否に関する議論は、以上の2つの専門家委員会では、全く行われていなかった。生活保護基準部会が2013年に取りまとめた報告書(厚生労働省2013b)には、生活保護基準の引き下げを妥当とする内容は全く含まれておらず、逆に、報告書に記載された検討結果を根拠とした引き下げを強く戒める文言がある。また、生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会は、そもそも生活保護基準そのものを検討する委員会ではなかった。生活保護基準の引き下げを勧告する内容は、報告書には盛り込まれていない(厚生労働省2013c)。

しかし厚生労働省の示した生活扶助基準見直し(≒引き下げ)は、2013年8月・2014年4月・2015年4月の3回にわたり、既に実施されている。

## 2 立法の場における検討

国会においては2014年までに福島みずほ(社会民主党)・長妻昭(民主党(当時))・辰巳孝太郎(共産党)が、生活扶助相当CPIに関する質問を行っている。本項では、それらの質問および政府回答の概略を示す。

### 2.1 福島みずほ(社民党)による国会質疑(2013年2月)

2013年2月26日、第183回国会において、福島みずほは生活扶助相当CPIの計算式・各品目の重み付け・厚生労働省が2008年から2011年の物価を用いたことの根拠を質問した(福島2013)。これに対する政府答弁は、

1. 総務省の全国品目別CPIのうち、生活扶助に相当する品目について、全国品目別ウエイト(全国の消費支出全体に占める品目ごとの支出額の割合)による加重平均を行った(具体的な重み付けは2008年・2011年を合わせて14ページにわたるリストに列挙)。
2. 生活保護受給世帯に限定した品目別の重み付けが調査されていないため、生活保護受給世帯の家計支出の内訳を特定して考慮に入れることはしていない。
3. 前回の生活保護基準検証は2007年に行い、その結果を踏まえて2008年の生活扶助基準を定めた。また2013年度予算編成で用いることのできた最新の物価データは2011年のCPIであったため、2008年と2011年の物価変動を「生活扶助相当CPI」で検討した。

であった(安倍2013a)。ここに、生活保護世帯の消費実態は調査も反映もされていない可能性が示され、基準年の選択や比較の妥当性については言及されなかった。しかし生活保護世帯の消費実態については、厚生労働省が毎年「社会保障生計調査」として行っている家計簿調査が存在する。

## 2.2 長妻昭（民主党（当時））による国会質疑（2013年4月～8月）

長妻は、「生活扶助相当 CPI」の根拠と「社会保障生計調査」の結果開示を、再三にわたって求めた。たとえば2013年4月26日の質問主意書によれば、長妻は「生活扶助相当 CPI」という概念そのものの成り立ちを問題にし「実際の生活保護受給者の支出調査（品目ごとの支出割合等）に基づいていないのであれば、実態調査を実施すべき」「社会保障生計調査で使った受給者が記入した調査票（家計簿）の購入品目等をすべて集計して、CPIを策定する必要があると考える。せめて、これを実施すべき」と質問している（長妻 2013a）。

また、2013年4月12日に開催された予算委員会第五分科会での質問においては、厚生労働省が社会保障生計調査の結果を参照せずに「生活扶助相当 CPI」を算出した理由についての質問も行っている。厚生労働大臣であった田村憲久は、社会保障生計調査について「非常に精緻にはしておりません」「サンプル調査。千という数字も十分ではございません」「仮に精緻なものをこれからつくったとしても、実際問題、何に活用していくのかという問題が」と、厚生労働省による既存の調査の価値を認めず、今後も調査しない方向性を回答している（衆議院 2013）。

しかし、その「精緻でない調査」である社会保障生計調査を、厚生労働省が裁判資料として提出した実績がある、2006年に実施された老齢加算廃止の撤回を求めて生活保護受給者たちが起こした行政訴訟において、老齢加算廃止の妥当性を主張する目的でのことである（福岡高等裁判所 2013）。長妻は2013年4月26日の質問において、この点も指摘した。政府は答弁書（安倍 2013b）において、「お尋ねの「生活扶助相当 CPI」については、野田前内閣による生活扶助基準の見直しの議論の過程で発案されたものである」と、2012年12月以前の民主党政権に責任があるとした。また、社会保障生計調査の結果を利用することについては「生活扶助基準については、一般低所得世帯の消費実態との均衡について検証を行い、それを踏まえて定めることが適当であり、生活保護受給世帯の消費実態を基に定めることは適当ではない」ため実施しないと回答した。ここには、生活保護世帯の消費実態を考慮したはずの「生活扶助相当 CPI」を根拠として生活扶助の引き下げが実際に決定されているにもかかわらず、「一般低所得世帯の消費実態との均衡」を踏まえて均衡水準方式で策定する、という矛盾が示されている。社会保障実態調査の結果の裁判資料としての利用については、「現在把握している限りにおいては、政府としては、同調査を訴訟の証拠資料として提示したことはない」と否定している。

なお社会保障生計調査は、サンプル数が約1000世帯で、2014年の生活保護世帯の約0.5%にすぎない。しかし、層化抽出法などの妥当な方法によってサンプル世帯が抽出されているのであれば、統計上意味のある結果を導き出すことが十分に可能な規模である。とはいえ調査の実際においては、各生活保護世帯において「家計簿は調査世帯において記入する」（厚生労働省 2011）という作業が発生する。またサンプル世帯の抽出は、各年度に厚生労働省が選択した調査対象自治体において、管内の福祉事務所に一任されている。サンプリングに関する問題点は、家計把握・家計簿の記入を行うことの可能な生活保護世帯に偏った選択がなされている可能性にある。しかしながら現在のところ、社会保障生計調査は、生活保護世帯の消費実態に関する唯一の公的調査である。

長妻は2013年6月14日・8月13日にも、「生活扶助相当 CPI」に関する質問を行っている（長妻 2013b、2013c）。この時期には、すでに統計学者の上藤一郎なども加わった検討が開始されており、「生活扶助は削減が妥当」とする根拠となった物価変動がどのように導き出されたかが明るみになりつつあった。長妻はその結果を踏まえ、計算方式・計算に用いるサンプルとサンプリングされた年次・導き出された物価下落率が過大であることなど多岐にわたる質問を行った。政府答弁は、政府答弁は、計算方式の名称については回答したものの（安倍 2013c）。計算方式の「学問的な裏付け」については「承知していない」とし、計算に用いられた根拠不明の数値に対しては「ご指摘の数値の具体的な計算過程が明らかでないため」答えられない、とした（安倍 2013d）。

## 2.3 辰巳孝太郎（共産党）による国会質疑（2014年6月）

2014年6月、辰巳は2回にわたり、「生活扶助相当 CPI」に関する国会質疑を行った（質問：辰巳 2014a、2014b、答弁：安倍 2014a、2014b）。この時には既に、計算に用いられたと考えられる具体的な方式に関する検討が経済統計学者の上藤一郎によって進められており、内容の一部は既に論文として公開されていた（上藤 2014）。上藤はじめ学術界が行った検討については、3節で述べる。

辰巳の2回の質疑にあたっては、実際に行われたと考えられる計算の実際の詳細を含んだ質疑が行われ、「生活扶



助相当 CPI」の算出における具体的な方式や数値の取り扱いが焦点となった。2014年6月17日の質問においては最初に、2010年～2011年はラスパイレズ型で、2008年～2010年はパーシェ型での計算が行われている可能性が高いこと、および異なる算式を合成して消費者物価指数の算出を行う根拠を質した（辰巳 2014a）、そもそも「はじめに」に示した通り、パーシェ方式による消費者物価指数の算出、およびその結果を用いた時間変化の評価に問題がある、政府答弁は、質問の意味が「必ずしも明らかでないため、お答えすることは困難である」というものであった（安倍 2014a）。

3日後の2014年6月20日、辰巳は再質問を行い、生活扶助相当 CPI の算出に際して2つの計算方式がどのように混合されたのか、算出に用いた品目別ウエイトが妥当に選択されたのかどうかを明確にするよう再度政府に迫った。また「生活扶助相当 CPI を生活扶助基準引下げの根拠とした根拠につき、政府の見解を示されたい」と、根拠が明確でない指標による政策決定の是非を問題にした（辰巳 2014b）。これらの再質問に対し、政府は再度、質問の意味について「必ずしも明らかではないため、お尋ねについてお答えすることは困難である」とし、「お尋ねの生活扶助相当 CPI 算出の際に用いられた品目別ウエイト（略）については、消費者物価指数には生活保護受給世帯に限定したものが存在しないため、お尋ねについてお答えすることは困難である」と答弁した（安倍 2014b）。

辰巳の2回の質疑において、政府は少なくとも、2008年～2011年の期間にあったとする物価下落に関し、2008年～2010年・2010年～2011年のそれぞれが異なる方式によって計算されたことは認めた。しかし、妥当性については回答していない、「消費者物価指数には生活保護受給世帯に限定したものが存在しない」という問題を解決するために厚生労働省が「生活扶助相当 CPI」という概念を導入したにもかかわらず、政府はその事実をもって「算出の際に用いられた品目別ウエイト」について回答しないという矛盾も示した。

### 3 学術界による検討

本節では、生活扶助相当 CPI について学術界で行われた検討を概観する。批判的言説のみであるのは、肯定する言説が存在しないためである。

社会福祉学者の山田壮志郎は、2013年3月、「反貧困ネットワークあいち」所属の生活保護受給者等の協力を得て、急遽、生活保護受給者175人に対するアンケート調査を行った（山田 2013）。この結果、生活保護受給者たちが保護開始となって以後（利用期間の平均は5年9ヶ月）、電気製品を「ほとんど」といってよほど購入していないことが判明した。「生活扶助相当 CPI」の算出には21品目の電気製品が用いられているが、対象となった生活保護利用者たちのうち10%以上が「購入したことがある」と回答したのはテレビ（32.0%）・電気冷蔵庫（19.4%）・電気掃除機（17.1%）・冷暖房用器具（16.0%）・電気炊飯器（15.4%）・自動洗濯機（13.7%）・電子レンジ（13.1%）・電気ポット（10.9%）の8品目のみであった。保護開始後に購入した品目数別の比率は、0品目（33.1%）・1品目（23.4%）・2品目（17.7%）・3品目以上（25.8%）であった。この調査の対象となった生活保護受給者のうち74.2%は、保護開始後の平均5年9ヶ月の期間に、電気製品を0～2品目しか購入していない。また山田らは電気製品の購入金額を調査し、購入費用が生活扶助費に占める比率を「平均0.82%」と算出した。「生活扶助相当 CPI」の算出において用いられた21品目の電気製品のウエイトは4.19%であり、山田の調査結果の約5倍にあたる。

定まった住居のない状態から生活保護受給を開始する場合には、生活に必須の耐久消費財を購入するための家具什器費が給付される。しかし、その時に購入した耐久消費財が故障しても、買い替え費用や修理費用は給付されない。保護開始後に耐久消費財を新規購入するための費用給付も、少なくとも生活保護法には存在しない。結果として、生活保護受給者たちが可能な限り耐久消費財の購入を抑制していることを、山田の調査結果から読み取ることができる。

「生活扶助相当 CPI」において電気製品が大きく重み付けされていることには、2013年時点における物価下落率の過大評価にとどまらない問題がある。技術進展とともに価格が激しく下落する電気製品の重み付けを一旦大きく設定しておけば、食料品・水道光熱費は値上がりしたとしても影響が過小に見積もられ、一方で価格の下落が続く電気製品の影響が大きくなる。実際に電気製品以外で消費者物価指数が上昇していたとしても、その影響は「生活扶助相当 CPI」には少なく反映されつづけることになる。もし「生活扶助相当 CPI」が将来にわたって使用され続け、

生活保護基準を物価スライドさせる根拠とされるならば、それだけで、生活保護基準は、自動的に年々減少することになる。

社会福祉学者の池田和彦によれば、2012年以前も、生活保護基準は「健康で文化的な最低限度の生活」（日本国憲法第25条）を実現できる水準ではなかった（池田 2012）、かねてより、鈴木亘の「物価が下落しているため、生活保護基準は引き下げられるべきである」という意見（鈴木 2012）に基づく自民党の「生活保護基準は10%引き下げる」という主張（自由民主党 2012a:48a）を疑問視していた池田（池田 2012）は「生活扶助相当 CPI」に対しても数多くの検討を行い、物価下落幅の大きな品目に対する消費を実態より過大に仮定するなど、物価下落を過大に算出する目的に基づく操作が行われた可能性を示した（池田 2013）。

また経済統計学者の上藤一郎も、「生活扶助相当 CPI」を学術的に検討した、2014年に発表した論文（上藤 2014）において、19世紀初頭に遡って物価指数の計算方式の歴史を概略し、1871年にラスパイレスの提唱した「ラスパイレ指数」が、数々の批判によっても妥当性を失わずに定着して現在に至っていることを示した後、「生活扶助相当 CPI」について統計学的考察を加えた。上藤は「生活扶助相当 CPI」の計算方式は総務省 CPIと同様にラスパイレ方式によっていると推察し、計算に用いられたとされる517品目のうち32品目が欠測値（比較対象とする2時点のいずれかにだけある値）となっていたこと、さらにそれらの欠測値に「取り除く」という不適切な処理が加えられた可能性を試算で示した。上藤は計算プロセスについて「異なる品目数に基づく CPI の比較は、類例のない試み」（上藤（2014:7））と批判し、ついで「2008年の生活扶助相当 CPI が統計局 CPI に比べて大きく乖離していること」（上藤（2014:8））を指摘する。上藤が、厚生労働省が行ったと推量する計算を、総務省 CPIによって行ったところ、物価下落率は2.26%にとどまった。この結果は、厚生労働省が2013年1月に主張した4.78%（厚生労働省 2013a）と大きく異なる。上藤はさらに、物価下落の大きな品目に対して高いウエイト付けがなされた結果として過大な物価下落が導き出された可能性も明らかにした。上藤は「生活扶助相当 CPI」に対し、「結論ありきの CPI」「過去の学説に（略）類例を見ない」「統計学的、経済学的指標という枠組みを超えた政治的産物」と厳しく批判し、厚生労働省が独自に開発した指標が「専門知の検討を経ぬまま実際の政策に利用され」ことも問題として指摘している（上藤 2014:14）。

## 4 生活扶助相当 CPI の内実

本節では、生活扶助相当 CPI の算出において行われたと考えられる計算を詳細に検討する。

### 4.1 計算内容への疑義

消費者物価指数の計算方式としては、長期間にわたり、ラスパイレ方式が世界で広く採用されている。日本の総務省統計局も同様であることは、「はじめに」で述べたとおりである。厚生労働省が独自に導入した生活扶助相当 CPI においては、2008年～2010年はパーシェ方式、2010年～2011年はラスパイレ方式で計算が行われている可能性がある。パーシェ方式で計算した2年間については、テレビや PC の価格指数の大幅下落が過大に評価され、生活扶助相当 CPI における物価下落の過大評価へとつながっている可能性がある。

### 4.2 物価指数の計算手順

本項では、物価指数の計算についての概略を述べる。

物価指数のイメージは、買い物かごの中にある品物の価格合計の変動指数である。買い物かごの中には、その消費者の実際の需要が、品目や数量の選択という形で反映される。そこには、その消費者の経済状況も反映される。たとえば貧困状態にある消費者の買い物かごの中には基本的な食材が多く、エンゲル指数の高い消費生活が反映されているであろう。さらに合計金額には、その時点での各品目の価格が反映される。いずれにしても、ある時点に基準時点を設定し、買い物かごの中の品物（実際には水道光熱費・各種サービス利用費など「品物」ではないものを含む）の価格合計をそれぞれ算出すると、その時点の、その人の消費者物価を求めることができる。もしも、ある消費者が2007年の1年間に「買い物かご」に入れて購入した品目の価格合計が15万円で、2012年の1年間では

15万1500円だったのならば、2007年に対して2012年のその人の消費者物価は1.01倍となる。2007年を100として指数化すると、2012年のその人の消費者物価指数は101となる。実際の「消費者物価指数」は、一人の消費者ではなく消費者の集合を対象として算出されるが、基本的な考え方は「買い物かご」である。

#### 4.3 厚生労働省が行った計算と妥当性の検討

厚生労働省は、生活扶助相当CPIを算出する際、対象品目を生活扶助費で購入する品目に限定した。このことには一定の妥当性があると考えられる。たとえば生活保護のもとでは、自家用自動車の保有・運転は原則として認められていないため、自動車に関する費用は発生しないと考えることができる。

さらに厚生労働省は、生活扶助相当CPIの算出に際し、各品目の価格指数やウエイトとして、統計局が公表している各品目の価格指数やウエイトのデータを用いている。ウエイトは、各品目の購入額割合を示した数字であり、統計局が家計調査をもとに設定している。「買い物かご」のアナロジーで言えば、ウエイトは各品目の代金に当たる。家計調査から設定されたウエイトは、一般世帯平均の各品目の支出額割合の数字である。

ここで一点の疑問が持たれる。一般世帯と生活保護世帯では、各品目の支出額割合が大きく乖離している可能性が高い。たとえば耐久消費財については、高所得世帯を含む一般世帯と生活保護世帯では、その品目に対する消費が行われる可能性は大きく異なる可能性がある。このことは、山田壮士郎による前掲の調査（山田2013）からも推測しうる。より生活保護世帯の消費実態に即したCPIの算出を行うのであれば、総務省統計局が一般世帯平均を対象とした調査から算出した価格指数やウエイトではなく、生活保護世帯の消費実態そのものから算出するのが適切であろう。生活保護世帯の支出額割合は、厚生労働省が毎年実施している社会保障生計調査から把握することができる。しかし第1節で示したとおり、長妻昭が社会保障生計調査の結果の提示を求めたにもかかわらず、政府は応じていない。

いずれにしても、家計調査を元にした統計局のCPI統計のウエイトを用いるのであれば、統計局の計算方式で計算するのが妥当であろう。統計局は2005年、2010年、2015年と5年ごとに、CPI統計の対象の品目をその時期の実情に合わせて入れ替え、ウエイトも変更している。CPIの計算は原則的に、2006年～2010年は2005年基準のウエイトと各品目の2005年＝100の価格指数を使って行い、2011年～2015年は2010年基準のウエイトと2010年＝100の価格指数を使う手順になる。従って、統計局の方式に倣うならば、生活扶助相当CPIの2011年の計算は2010年のウエイトと2010年＝100の価格指数で、2008年の計算は2005年のウエイトと2005年＝100の価格指数で計算することになる。ところが厚生労働省の生活扶助相当CPIでは、2011年は統計局方式で計算し、2008年は異なる方式で計算している。

厚生労働省の2011年の生活扶助相当CPIの計算手順を概略の計算表の形で示したのが、表1の左側である。厚生労働省は2011年については、517の個別品目を300項目（個別品目または品目グループ）に再分類した。さらに各項目について、2010年のウエイトに2010年を100とした2011年の価格指数を乗じ、その積の合計を各項目のウエイトの合計で除した。表1の右側は、2008年の生活扶助相当CPIの計算である。485の個別品目を再分類した268項目が対象となっており、各項目について「2010年のウエイト×2010年を100とした2008年の価格指数」の計算がされ、その積の合計が各項目のウエイトの合計で除されている。



表 1 生活扶助相当 CPI の計算内容比較 (2011 年 (左) および 2008 年 (右))

A 列	B 列	C 列	D 列	A 列	B 列	C 列	D 列
項目名	2010年の ウエイト (代金の 割合)	2010年を 100とした 2011年の 価格指数	B 列 C 列の 積	項目名	2010年の ウエイト (代金の 割合)	2010年を 100とした 2008年の 価格指数	B 列 C 列の 積
米類	76	96	7296	米類	76	103.2	7843.2
パン	79	100.2	7915.8	パン	79	103.8	8200.2
(以降の298項目の記載を省略)				(以降の266項目の記載を省略)			
全項目合計	6393		635973.1	全項目合計	6189		646627.9
$635973.1 \div 6393 = 99.4796$				$646627.9 \div 6189 = 104.4802$			
2010年=100の2011年の生活扶助相当 CPI				2010年=100の2008年の生活扶助相当 CPI			

表 2 に、2011 年と 2008 年の生活扶助相当 CPI の計算手順を計算式の形で示す。上が 2011 年、下が 2008 年の計算式である。

表 2 生活扶助相当 CPI の計算式比較 (2011 年 (左) および 2008 年 (右))

$\frac{\text{各項目の (2010年のウエイト} \times \text{2010年を100とする2011年の価格指数) の合計}}{\text{各項目の2010年のウエイトの合計}}$
$\frac{\text{各項目の (2010年のウエイト} \times \text{2010年を100とする2008年の価格指数) の合計}}{\text{各項目の2010年のウエイトの合計}}$

#### 4.4 ラスパイレス方式の計算原理と厚生労働省の計算との関係

物価指数の計算の大原則は、基準時点と比較時点の買い物かご内の品目を完全に合致させることと、基準時点と比較時点の購入数量が変わらないという仮定で計算することである。

19 世紀の主流は、各品目の代金を「価格×購入数量」で計算する方法であった。ラスパイレス方式は、各品目の購入数量を基準時点の購入数量で固定するものである。従って、比較時点の買い物かごの合計代金が基準時点の何倍になったかを示す基本の計算式は、表 3 のうち上の式になる。

20 世紀に入ると、統計としての実用性が高い変形式が使われるようになった。この変形式は、表 3 のうち下の式となる。上の式の「基準時点の価格×基準時点の数量」は「基準時点の代金」と同じなので、下の式ではその表現とした。次は下の式の分子で、基準時点の購入数量が比較時点にも変わらないのであれば、各品目の比較時点の代金は、基準時点の代金に「比較時点の価格/基準時点の価格」を乗することで求められる。この式は「基準時加重相対法算式」と呼ばれる。基準時点の家計への調査から、基準時点の買い物かごの各品目の代金を設定する。この各品目代金を、一定の期間は前提条件として使い続けることが可能なため、実用性が高い。

表 3 物価指数の時間変化の計算

$\frac{\text{各品目の (比較時点の価格} \times \text{基準時点の数量) の合計}}{\text{各品目の (基準時点の価格} \times \text{基準時点の数量) の合計}}$
$\frac{\text{各品目の (基準時点の代金} \times \frac{\text{比較時点の価格}}{\text{基準時点の価格}}) \text{ の合計}}{\text{各品目の基準時点の代金の合計}}$

基準時加重相対法算式を100倍すると、基準時点を100とした比較時点の物価指数を求める計算式になる。表4の3つの計算式のうち、1番目のものである。この式では「×100」が、分母・分子の外に出た形になっているが、「×100」を分子に含めても計算結果は変わらない。このように変形したのが2番目の式である。2番目の式の「比較時点の価格/基準時点の価格×100」の部分は、「基準時点を100とした比較時点の価格指数」と同等なので、この表現を用いてさらに変形することができ、結果は3番目の式となる。この3番目の式の「品目」を「項目」に、「基準時点」を「2010年」に、「比較時点」を「2011年」にすると、厚生労働省が2011年の生活扶助相当CPIを計算した式になる。

以上より、厚生労働省の2011年の計算がラスパイレ方式であることは明らかである。

表4 厚生労働省の2011年の生活扶助相当CPIの計算

$\frac{\text{各品目の} \left( \text{基準時点の代金} \times \frac{\text{比較時点の価格}}{\text{基準時点の価格}} \right) \text{の合計}}{\text{各品目の基準時点の代金の合計}} \times 100$
$\frac{\text{各品目の} \left( \text{基準時点の代金} \times \frac{\text{比較時点の価格}}{\text{基準時点の価格}} \times 100 \right) \text{の合計}}{\text{各品目の基準時点の代金の合計}}$
$\frac{\text{各品目の} \left( \text{基準時点の代金} \times \text{基準時点を100とした比較時点の価格指数} \right) \text{の合計}}{\text{各品目の基準時点の代金の合計}}$

#### 4.5 パーシェ方式の計算原理と厚生労働省の計算との関係

パーシェ方式では、各品目の購入数量は比較時点の数字で固定する。従って、買い物かご合計代金が基準時点～比較時点で何倍になるかの基本の計算式は、表5の2つの式のうち1番目となる。2番目は、それを変形させた比較時加重相対法算式である。1番目の数式の分子の「比較時点の価格×比較時点の数量」は「比較時点の代金」と同じなので、2番目の数式ではそのように置き換える。比較時点の購入数量が基準時点にも同じだったと仮定するのであれば、基準時点の代金は比較時点の代金に「基準時点の価格/比較時点の価格」を掛ければ求められる。そのように表現したのが2番目の式である。

表5 比較時加重相対法算式による計算

$\frac{\text{各品目の} \left( \text{基準時点の代金} \times \frac{\text{比較時点の価格}}{\text{基準時点の価格}} \right) \text{の合計}}{\text{各品目の基準時点の代金の合計}} \times 100$
$\frac{\text{各品目の} \left( \text{基準時点の代金} \times \frac{\text{比較時点の価格}}{\text{基準時点の価格}} \times 100 \right) \text{の合計}}{\text{各品目の基準時点の代金の合計}}$
$\frac{\text{各品目の} \left( \text{基準時点の代金} \times \text{基準時点を100とした比較時点の価格指数} \right) \text{の合計}}{\text{各品目の基準時点の代金の合計}}$



比較時加重相対法算式は、買い物かごの合計代金が基準時点～比較時点で何倍になるかを求める式であり、その式全体を 100 倍すると、基準時点を 100 とした比較時点の物価指数を算出できる。一方、物価指数を比較時点 = 100 の形で表すこともできる、その場合は、比較時加重相対法算式の分母・分子を逆にして 100 倍すれば、基準時点の物価指数を求めることができる。これが、表 6 の 3 つの計算式の 1 番目である。この式では「× 100」が分母・分子の外にあるため分子に乘じる形にしたのが 2 番目の式、2 番目の式の「基準時点の価格 / 比較時点の価格 × 100」を同内容の「比較時点を 100 とした基準時点の価格指数」としたのが 3 番目の式である。3 番目の式の「品目」を「項目」、「基準時点」を「2008 年」、「比較時点」を「2010 年」とすると、厚生労働省が 2008 年の生活扶助相当 CPI を求めた式になる。厚生労働省の 2008 年の計算は、実質的にはパーシェ方式である。

表 6 厚生労働省の 2008 年の生活扶助相当 CPI の計算

$\frac{\text{各品目の} \left( \text{比較時点の代金} \times \frac{\text{基準時点の価格}}{\text{比較時点の価格}} \right) \text{の合計}}{\text{各品目の比較時点の代金の合計}} \times 100$
$\frac{\text{各品目の} \left( \text{比較時点の代金} \times \frac{\text{基準時点の価格}}{\text{比較時点の価格}} \times 100 \right) \text{の合計}}{\text{各品目の比較時点の代金の合計}}$
$\frac{\text{各品目の} \left( \text{比較時点の代金} \times \text{比較時点を100とした基準時点の価格指数} \right) \text{の合計}}{\text{各品目の比較時点の代金の合計}}$

#### 4.6 統計局方式で計算した場合との差異

厚生労働省の生活扶助相当 CPI の計算結果は、2008 年 104.5、2010 年 100、2011 年 99.5 であり、2008 年～2011 年の変化率は -4.78% である、一方、統計局が一貫して用いているラスパイレス方式に従えば、2008 年～2010 年の生活扶助相当 CPI の変化率は、各品目の 2005 年のウエイトと 2005 年 = 100 の価格指数を使って、2008 年と 2010 年の買い物かご合計代金を比較することになる。2008 年～2010 年の生活扶助相当 CPI を、厚生労働省が対象にした 268 項目について統計局方式で計算すると、2008 年 101.8、2010 年 100 となる。2011 年は厚生労働省も統計局方式で計算して 99.5 なので、2008 年～2011 年の統計局方式の変化率は -2.26% になる。両方式の計算結果の乖離は目立って大きい。

厚生労働省が 2 つの計算方式を混在させていることには、妥当性はない。さらに、厚生労働省がパーシェ方式で計算した期間については、生活扶助相当 CPI が過大な下落を示す誤差が顕著である。

さらに、各項目の寄与度を検討したい。寄与度は、物価指数変化率への各品目の影響度を示す。寄与度の絶対値は、その品目のウエイトや価格指数変化率に比例して増加する。厚生労働省が計算を行った 2008 年から 2010 年までの期間、品目の多くで価格指数大きく変動しなかったため、それぞれの品目の寄与度の絶対値は小さかった。この時期、負の大きな寄与度を示したのが、テレビやパーソナル・コンピュータ (PC) などのデジタル家電である。そしてテレビや PC の負の寄与度は、厚生労働省がパーシェ方式のときに顕著に大であった。

統計局と厚生労働省の両方式で 2008 年～2010 年の生活扶助相当 CPI の変化率を計算すると、テレビや PC の寄与度は、表 7 の通りとなる。厚生労働省方式でのテレビと PC の負の寄与度の和は、-2.4 ポイントとなる。生活扶助相当 CPI のこの 2 年間の下落率は約 4.3% なので、テレビや PC のマイナスの寄与度が、その約 56% を占めていることになる。しかし統計局方式では、テレビと PC のマイナスの寄与度は合計で 0.27 ポイントにとどまっていた。厚生労働省がパーシェ方式を選択したため、テレビや PC のマイナスの寄与度が顕著に増大したのである。

表7 方式によるテレビとPCの寄与度の違い

2008年～2010年の生活扶助相当CPI変化率 への各項目の寄与度（単位はポイント）		
項目	統計局方式	厚生労働省方式
テレビ	-0.14	-1.59
ノートパソコン	-0.07	-0.56
デスクトップパソコン	-0.06	-0.21
（その他の265項目の記載を省略）		
268項目の合計	-1.77	-4.29

基準時点から比較時点にかけて、ある品目の価格指数が急激に下落する一方、その品目の購入数量が激増していると、パーシェ方式を選んだときに、その品目の負の寄与度が顕著に増大する。パーシェ方式では、激増した後の比較時点での購入数量が基準時点でも同じだったという仮定で計算する。そのため、その品目の基準時点～比較時点の購入代金の減少額は増大し、すなわち物価指数の下落率が増大する。

ラスパイレス方式の変形である基準時加重相対法算式やパーシェ方式の変形である比較時加重相対法算式には、購入数量の数字は現れない。「基準時点～比較時点で品目Aの購入数量が概ね何倍になったか」は、表8の計算式で把握できる。

表8 購入数量の変動

$$\frac{\text{比較時点の支出額割合（\%）}}{\text{基準時点の支出額割合（\%）}} \times \frac{\text{基準時点の価格指数}}{\text{比較時点の価格指数}}$$

表8の計算式で求められる倍率は、ラスパイレス方式からパーシェ方式に切り替えると、A品目の寄与度の絶対値が概ね何倍になるかを示す。2008年～2010年の生活扶助相当CPIの計算を統計局方式から厚生労働省方式に切り替えたときにA品目の寄与度の絶対値が何倍になるかは、この計算式の基準時点を2005年、比較時点を2010年として各数値の実値を代入することで計算できる。実際に計算すると、2005年～2010年の購入数量の増加倍率は、テレビで約12倍、ノートPCで約8倍となる。このことは、購入数量が増えた後を基準時点の数量として計算するパーシェ方式に、今回の生活扶助費改定の場面で使うことは適切ではない可能性があることを示唆する。

この時期、PCに関しては、価格の激しい低下や購入数量の激増という現象は起きていなかった。生活扶助相当CPIでは、価格指数の激落や購入数量の激増があったことになるが、現実、特に生活保護受給者の消費実態とは大きな乖離がある。

総務省CPIでは、PCやカメラでは、価格指数を設定する際、品質調整という措置が取られている。頻繁にモデルチェンジが行われたり、性能が著しく向上したりする品目の場合、基準時点と比較時点で価格や購入数量が同じでも、性能向上により実質的に物価は下落したことになる。このような場面で、価格指数を下げ「購入数量が増えた」とみなすのが、品質調整である。性能向上によって消費者にメリットが生じるため、購入数量についても「増加した」とみなす。2008年～2010年当時のPCの価格指数激落は、ほとんどが品質調整によるものである。しかし、PCやカメラを購入せず使用しない消費者、低性能でも不便が生じないような使用に限定している消費者にとっては、性能向上が特別なメリットをもたらすとは言えない。

生活保護受給者の場合、2018年現在は過半数が65歳以上の高齢者となっており、したがって、PCを自在に駆使する人々の比率は低い。このことを考えると、妥当な品質調整でも相対的に過大となる可能性がある。

テレビに関しては、2005年～2010年当時、価格の激しい低下や購入数量の激しい増加という現象が存在した。従来のブラウン管型のテレビの代替として薄型テレビが登場し、2005年ごろから普及し始め、2010年に販売台数がピークとなった。2010年の販売台数は前年の5倍となった。2010年は、テレビの販売にとって特別な年であった。2011年7月からの地上波デジタル放送への移行により、薄型テレビへの買い替えを急ぐ人が急増した。また「家電エコポイント制度」により、テレビは実質的に大幅の値引き価格で購入することができた。

パーシェ方式では、比較時点の購入数量が基準時点も同じと仮定する。2010年を比較時点としてパーシェ方式で計算すると、各品目の2010年の購入数量が基準時点でも同じという仮定で計算されることになる。しかしテレビについては、2010年に特有の事情があり、この年だけ突出して購入数量が増えた。この影響で、生活扶助相当 CPI 下落率の計算に誤差が生じた。

実際に生活保護受給者が、この状況下でテレビを買い替えていたのであれば、厚生労働省の計算には一定の妥当性はあったと言えよう。しかし政府は、生活保護世帯を対象に、地上波デジタル放送チューナーの無料配布事業を行ったため、テレビの買い替え需要は小さかったはずである。したがって、2010年のテレビの価格に関する特有の事情を生活扶助 CPI に関して適用するのであれば、影響を少なく評価する必要がある。しかし、そのような操作は行われていない。

#### 4.7 テレビや PC の支出額割合の過大評価

物価指数は、各品目の支出額割合（購入額割合）と各品目の価格変化率を使って計算する。そして、物価指数変化率への寄与度の絶対値は、支出額割合が大きいほど大きくなる。生活扶助相当 CPI の計算において、テレビや PC の支出額割合が大幅に過大評価されている点は、留意する必要がある。

厚生労働省が使った各品目の2010年のウエイトは、家計調査にもとづいて設定されている、一般世帯平均のウエイトである。テレビや PC のような教養娯楽費に含まれる品目の支出額割合は、生活保護世帯の場合は相当に低いと見積もられる。山田の調査結果も、その可能性を示唆している（山田 2013）。

生活保護世帯を対象に実施されている社会保障生計調査の結果は、個別品目の支出額割合がつかめる形では情報開示されていない、しかし、品目グループごとの支出額割合がつかめる資料を取得することができた。資料によれば、テレビや PC は「PC・AV 機器」という品目グループに含まれている。PC・AV 機器の支出額割合は、2008年、2010年とも、一般世帯よりも低い。

以上、厚生労働省は、生活扶助相当 CPI で物価下落を算出するにあたり、実質的にパーシェ方式を混用したことに加え、各品目の支出額割合を一般世帯平均の数字としている。

### おわりに

本稿では、生活扶助相当 CPI に関する批判的検討を行った。まず国会および学術界において行われた検討を概観し、計算式および用いられた数値を検討した。2013年に厚生労働省が生活扶助相当 CPI を用いて算出した物価下落は、過大である可能性が高い。

生活扶助相当 CPI の検討は、2013年8月以後、生活扶助基準引き下げに対する国家賠償訴訟「いのちのとりで裁判」など司法の場でも行われている。しかし、未だ地裁判決に至っていない2017年12月、2018年10月からの生活扶助基準の再度の見直し（≒引き下げ）が、再度決定され、実施されている。「根拠に基づく政策決定」の「根拠」の妥当性、および立法および司法による検討の必要性は、対象が生活扶助基準であるゆえにあえて軽視されている可能性も考えられる。

2018年5月、国連特別報告者4人が連名で、2018年10月からの生活扶助基準見直しに対する懸念を表明し、日本政府との対話を申し入れた。特別報告者の中には、極度の貧困に関する特別報告者も含まれている。日本の生活保護基準が「極度の貧困」をもたらすものとして国際社会による検討対象とされている現在、政策の根拠とその妥当性については、さらに厳しい検討が加えられる必要がある。

### 参考文献

- 安倍晋三, 2013a, 「参議院議員福島みずほ君提出生活扶助基準の見直しに関する質問に対する答弁書」第183回国会答弁第30号。  
安倍晋三, 2013b, 「衆議院議員長妻昭君提出生活保護基準切り下げと、それに伴う低所得者対策への影響に関する質問に対する答弁書」第183回国会答弁第55号。



- 安倍晋三, 2013c, 「衆議院議員長妻昭君提出生活扶助相当 CPI に関する質問に対する答弁書」第 183 回国会答弁第 97 号.
- 安倍晋三, 2013d, 「衆議院議員長妻昭君提出生活扶助 CPI 等に関する質問に対する答弁書」第 184 回国会答弁第 7 号.
- 安倍晋三, 2014a, 「参議院議員辰巳孝太郎君提出生活扶助相当 CPI に算出方法等に関する質問に対する答弁書」第 186 回国会答弁第 120 号.
- 安倍晋三, 2014b, 「参議院議員辰巳孝太郎君提出生活扶助相当 CPI に算出方法等に関する再質問に対する答弁書」第 186 回国会答弁第 164 号.
- 福島みずほ, 2013, 「生活扶助基準の見直しに関する質問主意書」第 183 回国会質問第 30 号.
- 池田和彦, 2012, 「消費者物価指数と生活保護基準 — デフレを理由に生活保護基準を引き下げてよいのか」『賃金と社会保障』1573 号.
- 池田和彦, 2013, 「消費者物価指数と生活保護基準 (その 3) — 『生活扶助相当 CPI』算定方法の検証」『賃金と社会保障』1586 号.
- 自由民主党, 2012, 「自民党政権公約」(2014 年 9 月 3 日取得, [http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/seisaku\\_ichiban24.pdf](http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/seisaku_ichiban24.pdf))
- 厚生労働省, 2011, 「平成 23 年度 社会保障生計調査 調査要項」(2014 年 9 月 5 日取得, <file:///Users/miwachan/Downloads/h23youkou.pdf>).
- 厚生労働省, 2013a, 「生活保護制度の見直しについて」(2014 年 9 月 5 日取得, <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002udvb-att/2r9852000002uf0t.pdf>).
- 厚生労働省, 2013b, 「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」(2014 年 9 月 5 日取得, <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002szwi-att/2r9852000002t006.pdf>).
- 厚生労働省, 2013c, 「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」(2014 年 9 月 5 日取得, <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu-att/2r9852000002tq1b.pdf>).
- 長妻昭, 2013a, 「生活保護基準切り下げと、それに伴う低所得者対策への影響に関する質問主意書」第 183 回国会質問第 55 号.
- 長妻昭, 2013b, 「生活扶助相当 CPI に関する質問主意書」第 183 回国会質問第 97 号.
- 長妻昭, 2013c, 「生活扶助 CPI 等に関する質問主意書」第 184 回国会質問第 7 号.
- 総務省, 2010, 「平成 22 年基準 消費者物価指数の解説 VI 消費者物価指数の沿革」(2014 年 9 月 5 日取得, <http://www.stat.go.jp/data/CPI/2010/kaisetsu/pdf/6.pdf>).
- 鈴木亘, 2012, 「自民党生活保護プロジェクトのレジュメ」(2014 年 9 月 5 日取得, <http://blogs.yahoo.co.jp/kqsmr859/36165078.html>).
- 衆議院, 2013, 「第 183 回国会 予算委員会第五分科会 第 1 号 (平成 25 年 4 月 12 日)」(2014 年 9 月 5 日取得, [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/003518320130412001.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/003518320130412001.htm)).
- 辰巳孝太郎, 2014a, 「生活扶助相当 CPI の算出方法等に関する質問主意書」第 186 回国会質問第 120 号.
- 辰巳孝太郎, 2014b, 「生活扶助相当 CPI の算出方法等に関する再質問主意書」第 186 回国会質問第 164 号.
- 上藤一郎, 2014, 「厚生労働省の生活扶助相当 CPI をめぐり一考察」『統計学』106 号:1-16.
- 山田壮志郎, 2013, 「生活扶助相当 CPI の問題点 生活保護世帯の消費実態を反映しない物価指数」(2014 年 9 月 3 日取得, <http://seikatuhogotaisaku.blog.fc2.com/blog-entry-115.html>).

## The Usage of the Originally Calculated Consumer's Price Index to Revise the Livelihood Assistance Standard in 2013

MIWA Yoshiko, SHIRAI Yasuhiko

### Abstract:

Japan's Livelihood Assistance Standard was revised in August 2013, with the evidence of "deflation". This evidence, however, was based on the originally calculated consumer's price index for public assistance household by the Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW) in January 2013. This paper aims to reveal this MHLW's original CPI does not reflect the actual consumption level of households under the public assistance. It first outlines the existing discussion in the Diet and the academic literature on the MHLW's original CPI. Then, it examines the calculation method and numerical value used to calculate this CPI. The result finds the possibility of the MHLW's original CPI calculated deflation excessively. This suggests that the Livelihood Assistance Standard was excessively reduced in the 2013 revision, based on this calculation.

Keywords: public assistance standard, livelihood assistance, consumer's price index, evidence-based policy making

## 厚生労働省「生活扶助相当 CPI」に関する批判的言説、 計算方式、および使用された数値の検討

三輪佳子・白井康彦

### 要旨:

2013年8月に行われた生活扶助基準見直しにおいて、主要な根拠とされたのは「物価下落」であったが、この物価下落は、厚生労働省が2013年1月に提示した独自の物価指数「生活扶助相当 CPI」によって示された。本稿では、「生活扶助相当 CPI」が貧困世帯の生活実態に適合していないことを論証する。そのために、「生活扶助相当 CPI」についてすでに立法府及び学術界より提起されている批判を整理するとともに、同指数の算出において使用された計算方式および数値を明らかにする。その結果、「生活扶助相当 CPI」に物価下落を過大に算出している可能性があることが明らかとなった。このことは、2013年の生活扶助基準見直しが物価変動よりも過剰に扶助基準を引き下げた可能性を示唆する。

