

## 日本的貧窮、債務與法律協助

大山小夜

日本金城學院大學副教授

### 序言

在介紹「日本的貧窮、債務與法律協助」這個議題之前，首先我簡單描述日本的日常生活。這張照片是我購物時經常去的車站。我住在日本中部的名古屋，人口約兩百萬。當我們搭乘地鐵或電車之類的大眾運輸工具，我們可以看到各式各樣的戶外廣告，從新的雜誌發行、旅遊規劃到英語學校什麼都有。因此只需看一眼便便可以知道什麼樣的行業正在流行、成長、賺錢。最近我常注意到某一類廣告，你猜這是甚麼樣的廣告？答案是～這是律師正在尋求為債務所苦的客戶。廣告上面寫著「債務整理＝解決債務」以及「有債務問題請找我們」。這張照片是另一個類似的廣告，由司法書士所刊登而不是律師事務所，但對象同樣是債務人。

日本最能夠吸引大眾的廣告媒體是在地的電視台。像這是在週間給家庭主婦收看的資訊頻道，這是一則節目中插入的商業廣告訊息，一位年輕的偶像女明星說：「怎麼了？你看起來有點鬱悶，是因為有債務上的麻煩嗎？可以找律師諮詢喔～」這類的廣告主為大型的律師事務所，有很多的法務人員和行政人員，每個事務所一個月都如同一般大公司花上幾千萬日圓或是幾十萬美金行銷。這些廣告陳述一個事實，亦即解決債務現在對日本的律師與司法書士來說，是個有利可圖的行業。

日本司法支援中心（JLSC）由日本政府在 2006 年全額補助成立，現有約一百名專職律師，並與日本全國 50% 的律師和 25% 的司法書士簽約合作。2008 年 JLSC 處理了八萬五千件的民事扶助案件，其中有四分之三為過度負債的個人破產案。然而這個數字只佔了日本社會過度負債案件的一部份。根據政府估計，日本國內約有二百萬個債務人，其中只有五分之一的債務人主動尋求 JLSC 之類的專門機構協助。

就我所了解的是，在台灣因為有 2007 年所施行的消費者債務清理條例，提供給債務人走出債務深淵的法律途徑。因此目前已有九成的債務人直奔法扶基金會，帶給基金會沉重的業務量。而就我所知，這是因為除了法扶之外，台灣極少有律師或專家能解決這些債務人的問題。

為何臺灣和日本這二個東亞國家有此差異？我是個社會學家，對於建立機構或組織的人，社會學關注他們之間的溝通本質和機制。現在我們從社會學的觀點，來釐清日本債務人背後的迷團。

## 1. 背景說明

2006年發生了兩件事情，徹底改變了日本的消費金融市場，並導致開始有大量由法律從業人員提供給債務人解決債務的廣告，讓我們來看看究竟是什麼樣的事情。

其一是日本最高法院裁決債權機構過去所訂定的利率過高，因此必須償還超收的利息。這項裁決為債務人開啟一道大門，得以提出訴訟索討多付的利息。日本有二千萬人曾與借貸機構打交道，亦即每六個人便有一個以某種方式借過錢。最高法院這項裁決使債權機構可能因此必須歸還一大筆從現有或過去的八百萬名客戶（即債務人或前債務人）的龐大獲利。

另一事件則為貸金業法修正案，規定最高借貸年利率為 20%，且要求債權機構確保債務人的未償債務低於年收入的三分之一。換句話說，若新貸款項將使借方未償債務超過年收入三分之一，債權機構便不可撥款。該修正案對於消費借貸此一金融商品的價金與質量的管制，都帶來顯著的變化，貸方因此不得不緊縮借貸條件。過去二年各類成功申請到貸款的比例從 42%劇降為 26%。

現在我要簡短說明二個事實，以利各位了解日本當地的背景。

首先，臺灣的貸款業務主要限制在銀行。但在日本，非銀行機構所提供的無擔保貸款才是消費金融市場的龍頭。一千四百萬名債務人當中有超過二百萬處境很差或相當艱困，這表示若不規範債權機構，過度負債恐無法解決。

再者，2006年之前官方訂定的利率上限已經是 20%，但是實際上存在的「灰色地帶」利率高達 29.2%，這才是真正的最高利率。在知會債權機構並達共識下，利率可達 29.2%。我先前所提的法院裁決則認為年利超過 20%的灰色地帶，對於債務人來說實際上毫無選擇餘地。

2006年之前，針對債務人的廣告主要來自賺大錢的債權機構。後來這二個事件改變了整個情況。許多廣告空間被迫讓位給律師，他們提出訴訟要求償還總額超過十兆的超額支付利息款。

## 2. 歷史

或許有人會質疑這些改變的成效，有人會說「就讓市場自由運作，這樣借貸雙方都會滿意利率水準」、「最高法院和國會怎麼可以做出使消費金融市場萎縮的決策？」、「消金市場的萎縮不是將某些消費者排除在外嗎？這些決策是否剝奪了窮人- 即是我們正在關注的這些人 - 借錢的權利？」你不認為他們最後反而會轉向非法的高利貸借錢，成為犧牲者？」

要消除此類的疑慮有二個因素不可少，亦即同情心與信念。具體而言，就是社會上應該要對那些原本過著快樂生活的人，卻因為無法清償債務，導致失去了希望與自尊而從此絕望的民眾有同情心。信念則是認知「過度負債不能只歸咎於個人，而是可以透過社會的努力來避免、預防。」

我是個社會學者，而社會學者有時會用「道德企業家」這個詞。道德企業家指的是某些人，他們界定社會中的問題，提出解決方案，並且說服決策者及普羅大眾。那麼這些企業家何時何地出現？答案端視社會何處存在這些熱心而有本事的人。例如，在南韓最高法院的法官們便是過度負債這個問題的道德企業家；在台灣是法扶基金會；日本的道德企業家則是出現於七〇年代晚期，一個由律師及司法書士緊密結合的全國性私人律師團體。

在過去，過度負債總被認為僅是個人的問題。那時在日本西部有一個三十多歲年輕律師，有機會和同事與許多債務人面談，仔細聆聽他們的故事。透過面談，這些律師了解到過度負債的嚴重性，當他們看到當事人對於未來絕望的程度，認知到這個問題必須解決。他們找來債務人和記者，說服債務人在記者面前開口。在第一次的會議中由這些債務人擔任主講人，他們與聽眾分享自身債務的故事，驚訝的發現自己並不孤單，並且他們的故事啟發了那些聽眾並激發了他們的熱忱。日本債務人自助團體在歷史中的第一步於焉展開。

另一方面，在促進債務人自助團體之成立的同時，這些律師也開始與同事、司法書士、學者成立全國性的專門組織。迄今該組織有七百名成員和十六個專精於不同領域的附屬組織，從國際交流到自殺預防皆囊括在內。債務人的自助組織亦於全國各地成長，目前國內包含次組織共約有八十個。

回顧 2006 年以前，這些道德企業家將大量的債務案一個接一個地送上全國各地的法庭，使得法官們改變對債權和債務雙方的看法。他們採取角色分工的策略，債務人一方面在前線與公眾面對面或與媒體訴說自己的故事，另一方面法律人員則向大眾與各當局解釋過度負債乃是源自於不當的貸金業法，因此該法必須修正。2006 年的法庭裁決便是這些緊密合作與努力下的成果。

2006年的法院裁決對於中央政府和國會是個重大挑戰，它帶來一個清楚的訊息，即消費者債務不可再被漠視。準此，修法有其必要。這些道德企業家下一步向地方議會和民眾提出訴求。2005年有六百萬會員的日本勞働組合總連合會（連合）決定加入，在其強力支持下三百六十萬人簽署請願書，要求禁止灰色地帶的利率空間。他們也促成九成以上的縣議會和六成以上的市議會通過動議，支持降低最高利率。

請看這張圖。在125年前，飽受過度負債之苦的窮困農民聚集在椋神社前，遊行150公里到中央政府，意圖向政府請願。不幸的是他們受到政府打擊而失敗，七人被判死刑。今天，專業人士與債務人重現舊時農民的企圖，決定從椋神社傳遞請願書到國會議事堂。有些人身著百年前的服裝，有些則是身著相配的黃色T恤。他們誠摯而幽默的嘗試，鼓舞了人們對於修法的熱情。在民意不斷升高的壓力下，國會終於在2006年的12月決定修法。

### 3. 我們面臨的挑戰

日本債務人背後的故事我們應該已經瞭解了，現在我想以當前的三個挑戰作為總結。

首先，這一波由律師所推出的廣告不過是短暫的現象。在法律修正禁止那些踩在「灰色地帶」的利率之後，過去超收的利息款遲早會徹底地回吐出來。那些大打廣告的律師大部分都才剛投入這個領域，而他們對於過去四十年的那些底層的奮鬥一無所知，他們也不知道過去那些在過程中所產生的恐懼、憤怒、喜悅的血淚。然而，協助債務人討回超收利息的這塊市場早晚會枯竭，我們不知道屆時還會有多少人與債務人站在一起。也因為如此，我們需要為債務人發展和改善基礎結構，降低清除債務的困難和法律人士介入的需求。

第二則是銀行的責任。債務人自救團體堅持銀行在過度負債的問題上必須背負部份責任，因為大多數的借貸機構皆為銀行之附屬。除非債務人透過律師索討，這些機構並不主動退回超收利息。目前債權機構僅以其四分之一的財力支付退款給消費者。此外，當銀行發現消費金融一旦有利可圖，他們又會開始直接提供貸款服務給消費者。我們必須特別注意預防銀行不負責任的放款。

第三，所謂的「窮忙族」人口不斷成長，也就是那些即使清償完債務卻仍舊生活困苦的人。我們發現了一個接一個的挑戰，即是過度負債背後的貧窮議題。道德企業家擴展工作範疇至對付貧窮，與單親家庭、殘障人士、臨時工等共同奮戰。他們的

計畫從改善福利措施申請管道，囊括勞工改革與社會救濟機制。

日本司法支援中心本身並未正式投入這些社會運動，但就我所知，中心一些全職的專職律師個人已熱心的致力於其中。同情心和信念是成功解決貧窮與過度負債的關鍵，將人們遭遇的困苦讓大眾知悉是對抗貧窮的根本。因此，讓真人真事與公眾分享至為重要。支持並扶持這些開口說出自身經歷的勇者，是道德企業家的使命。

補充資料：

日本司法支援中心（JLSC）是日本消費者債務清理制度的一部份。惟有別於 **Cresala Taikyo**，JLSC 不以其機構為主體正式參與處理過度負債之問題的社會運動，但是 JLSC 有許多律師以個人名義參與這個運動。JLSC 在全國各地提供關於過度負債之法律問題的資訊與服務，民眾可經由電話或電子郵件尋求協助（限日文）。2008 年，JLSC 收到約 280,000 件詢問。2008 年 JLSC 處理了八萬五千件（精確數字為 85,238 件）民事扶助案件，其中有四分之三（共 63,609 件）為過度負債的個人破產案，其中個人債清（personal bankruptcy）共 43,579 件，其他案件為 20,030 件。

處理債清案件的困難之一，是在於有些「窮忙族」的生活需要社會福利的支持，因為民事法律扶助的受扶助人必須負擔撰狀與訴訟代理的費用，因此對於這些受扶助人，司法支援中心必須寬限他們付費的期限。