

「日本對於融資業的管制」

～回覆台方提問～

律師 宇都宮 健児

1. (問題1：在日本實施《貸金業法》對融資業施加嚴格限制後，人們是否變得更難取得資金？日本國民是否轉向非法融資業者借款？非法高利貸與暴力討債事件是否增加？)

自1975年左右起，因為不堪消費金融業者的高利率與苛刻催收，導致與全家輕生或自殺、離家出走的相關報導在日本頻傳，「消金問題」儼然成了嚴重的社會問題。為因應「消金問題」，1983年4月28日，日本政府制定了俗稱「消金管制法」的《貸金業管制法》(該法在2006年12月修法後更名為《貸金業法》)以及《出資法修正法》，並於同年11月1日開始施行。

在此之前，消費金融業者只需提交申請就可輕易開業，然而《貸金業管制法》導入了登記制度，藉以加強「開業限制」，同時也對催收行為規範、文書交付義務、廣告規範等「業務規範」進行強化。此外，《出資法修正法》將科以刑罰的年利率上限，從原本的109.5%，逐步下調為73%(1983年11月1日起)、54.75%(1986年11月1日起)、以及40.004%(1991年11月1日起)。

「消金管制法」針對消金三惡(「高利率」、「過度放貸」、「苛刻催收」)中高利率及苛刻催收的限制雖然做出相當程度的強化，但對於「過度放貸」的管制卻完全不足。

在《貸金業管制法》施行之前，消費金融業者據說有10萬還是20萬家。然而，在該法施行後，登記在案的融資業者數從高峰時的47,504家(1986年)逐漸減少，截至2024年9月止僅剩1,500家(其中於各地方政府登記之業者為1241家，登記於財政局之業者為259家)(參見表1)。

自1983年11月1日起施行《貸金業管制法》與《出資法修正法》以來，並未致使人們難以取得資金或轉向地下錢莊借貸，也並未造成非法高利貸或暴力討債等事件增加。

自2000年左右開始，非法高利貸與暴力討債所引發的「地下錢莊問題」在日本演變為重大社會問題，但「地下錢莊問題」並非起因於《貸金業規制法》及《出資法修正法》加強管制。2000年前後的「地下錢莊問題」，其被害案件激增的主要原因，在於使用消費金融或信用卡借款而陷入還款困難的多重債務者與自行聲請破產者急速增加，以及日本的廣域暴力團（譯註：指勢力範圍遍及二個以上都道府縣的幫派組織）將這些多重債務者與自行聲請破產者當作提款機，透過利率設定在數千至數萬%之間的重利貸款與暴力討債的方式牟取暴利。我們於2000年12月成立了「日本全國地下錢莊對策會議」，並針對地下錢莊業者，以違反《貸金業規制法》（無照經營）及違反《出資法》（非法高利率）為事由，於日本全國展開集體告發運動。全國集體告發次數高達16次，累計告發件數達63,458件（參見表2）。

由於我們的集體告發行動，2003年8月，日本警方破獲山口組五菱會旗下的地下錢莊集團；同年10月，警方更對山口組總部進行搜查。此外，2003年7月25日，日本政府制定了俗稱「地下錢莊對策法」的《貸金業管制法修正法》與《出資法修正法》，大幅加強對地下錢莊的管制與處罰，並於2004年1月1日起施行。透過這些措施，廣域暴力團終於從地下錢莊事業收手，「地下錢莊問題」因此趨於平息。

2. （問題2：《貸金業管制法》制定之前，日本的融資業者有無自我管制？從日本的經驗來看，若沒有《貸金業管制法》等法律管束，

只靠融資業者的自我管制，能否防止融資業的三大弊病？)

在制定《貸金業管制法》之前，曾有一部「融資業者自我管制促進法（日文：貸金業者の自主規制の助長に関する法律）」（1974年6月制定，簡稱「自主管制法」），但因該法制定的不夠完善，消費金融業者的暴力性、威脅性催收行為所引發的全家輕生或自殺、逃債事件頻傳，「消金問題」因此成為嚴重的社會問題。有鑑於此，僅依靠融資業者自我管制，並無法防止融資業三大弊病。

此外，日本於施行《貸金業管制法》之前，就已經有法律針對融資業者的利率進行限制，即《出資法》（1954年5月制定，對超過109.5%的年利率進行處罰）及《利息限制法》（1954年5月修正，規定本金未滿10萬日圓時，最高年利率為20%；本金逾10萬日圓以上未滿100萬日圓時，最高年利率為18%；本金逾100萬日圓以上時，最高年利率為15%；且明定超過利率限制的部分，利息契約屬無效）。由於《出資法》的年利率上限為109.5%，所以有許多消費金融業者便以接近100%的高年利率進行放貸，藉此規避處罰。

3. （問題3：日本的《貸金業法》是採取事前登記制（只需申請登記，不會進行資格審查）？還是許可制？主管機關是否會對設立要件進行審查？是否可依《貸金業法》第6條規定駁回登記申請？）

日本的融資業者登記制度，實際上很接近「許可制」。主管機關會對登記要件進行審查，若該當《貸金業法》第6條規定的拒絕登記要件，便會拒絕登記。

4. （問題4：日本的《貸金業法》適用對象是否包括公司法人、商號組織及一人融資業者？如果包含，日本為何將商號組織及一人業

者納入管制對象？日本的融資業界當中，公司以外的商號或一人融資業者是否很多？）

日本的《貸金業法》適用對象包括公司法人、商號組織及一人融資業者。之所以將商號組織及一人業者納管，是由於1983年4月《貸金業管制法》制定時，存在著許多以商號或一人名義經營融資業的業者。然而，現今日本登記在案的融資業者中，幾乎已經不存在公司法人以外的商號或一人融資業者。

5. （問題5：日本融資業者的主管機關，是否與金融機構的主管機關相同？負責執行《貸金業法》的是何機關？）

有關日本融資業者的主管機關，若融資業者在二個以上的都道府縣設有營業所或事務所經營融資業，則其主管機關為內閣總理大臣（實際業務由金融廳及財務局負責）；若融資業者僅在單一都道府縣內設有營業所等經營融資業，則其主管機關為都道府縣知事（實際業務由該都道府縣的金融課或商工課等部門負責）。

銀行等金融機構的主管機關是金融廳，都道府縣的金融課或商工課等部門則非銀行等金融機構的主管機關。

6. （問題6：日本約有多少融資業者（不論公司、商號或一人業者）？若是數量龐大，主管機關如何執行監督？）

日本的登記融資業者數曾一度超過4萬家，但截至2024年9月的登記融資業者數為1500家（其中財務局登記有259家、都道府縣登記有1241家）（參見表1）。

基於《貸金業法》，主管機關被賦予監督權限，得令登記融資業者提出報告、進行實地稽查、撤銷登記、下達業務停止命令或業務改善命令等。一直以來，我們會針對未遵守《貸金業法》的登記融資業者，向主管機關提出申請，請求作成撤銷登記、停

止業務等行政處分。

7. (問題7：在日本的《貸金業法》中，哪些規定對融資業者最具效果？依照日本的經驗，強烈建議施行的管制措施有哪些？)

在《貸金業法》的相關規定中，我認為具有成效的規定有處罰無照營業並導入登記制的「開業限制」，限制不當催收的「催收限制」，以及禁止放貸超過借款人年收入三分之一的「過度融資限制」。

禁止放貸超過借款人年收入三分之一的「過度融資限制」，亦即總量管制，是《貸金業法》(由原本的「貸金業管制法」更名為「貸金業法」)在2006年12月13日修正時首次導入的制度。為使此制度能發揮其功能，必須同時整頓信用資訊機構。因此2006年12月修正的《貸金業法》，還設置了由內閣總理大臣監督的「指定信用資訊機構」。

在針對融資業者的相關規定中，另一項重要規定是「利率限制」。如前所述，日本對於融資業者的利率限制，是透過《出資法》與《利息限制法》來進行規範。2006年12月修法後，可處以刑事罰的《出資法》年利率上限由29.2%調降至20%，消弭了《出資法》與《利息限制法》之間的「利率灰色地帶」，對於超過《利息限制法》規定利率的放貸行為也予以禁止。

加強了「過度融資限制」與「利率限制」的《貸金業法》全面施行(2010年6月18日)後，多重債務者與自行聲請破產的件數大幅減少。高峰時(2003年)曾超過24萬件的自行聲請破產件數，到了現在則是維持在6~7萬件的水準(參見表3)。

8. (問題8：日本的融資業者是否反對修正《貸金業法》？還有其他反對團體嗎？如果有反對者存在，修正案得以通過的關鍵是什

麼？)

日本的融資業者當然反對加強各種管制措施。關於2006年12月的修法，美系融資業者及美國政府也反對修正《貸金業法》，並向日本政府施壓。

2006年修法得以通過的關鍵在於，不僅從最早期就致力於處理多重債務問題的受害者自救會、律師與司法書士（譯註：略等於台灣的「代書」），就連日本各地的律師公會、司法書士公會、勞工團體與消費者團體也加入推動修法，最終串聯成巨大的民意網絡。正是這個串聯在一起的巨大民意網絡，向國會遞交超過340萬人具名的連署書請求修法，同時，促使日本全國超過六成的地方自治團體——43個都道府縣與1136個市區町村議會——通過了要求修法的決議，改變了輿論。最終不僅在野黨，甚至連執政黨也為之所動。

9. （問題9：日本的融資業者或其代理業者是否有與詐騙集團勾結的情況？若有此類情形，日本的《貸金業法》或其他法律中是否有相關規定？是否存在有關惡質的融資代辦業者的問題？）

至今為止，日本的融資業者或其代理業者，並未出現與詐騙集團勾結的情況。

在日本的《貸金業法》中，從事「金錢借貸之仲介」業務者，也被視為「融資業者」，必須進行融資業者登記，並且受到《貸金業法》的規範（《貸金業法》第2條及第3條第1項）。另外，《出資法》規定金錢借貸之仲介手續費上限為年利率5%，若違反該規定將會受到處罰（《出資法》第4條第1項及第8條第3項第1款）。

日本到目前為止，有關融資代辦業者的問題，尚未演變成重

大問題。

10. (問題10：日本的融資業者中是否有上市公司？這些上市公司是否設立從事放款業務的子公司或孫公司？如果子公司或孫公司違反了《貸金業法》，上市的母公司是否也會被一併處罰？)

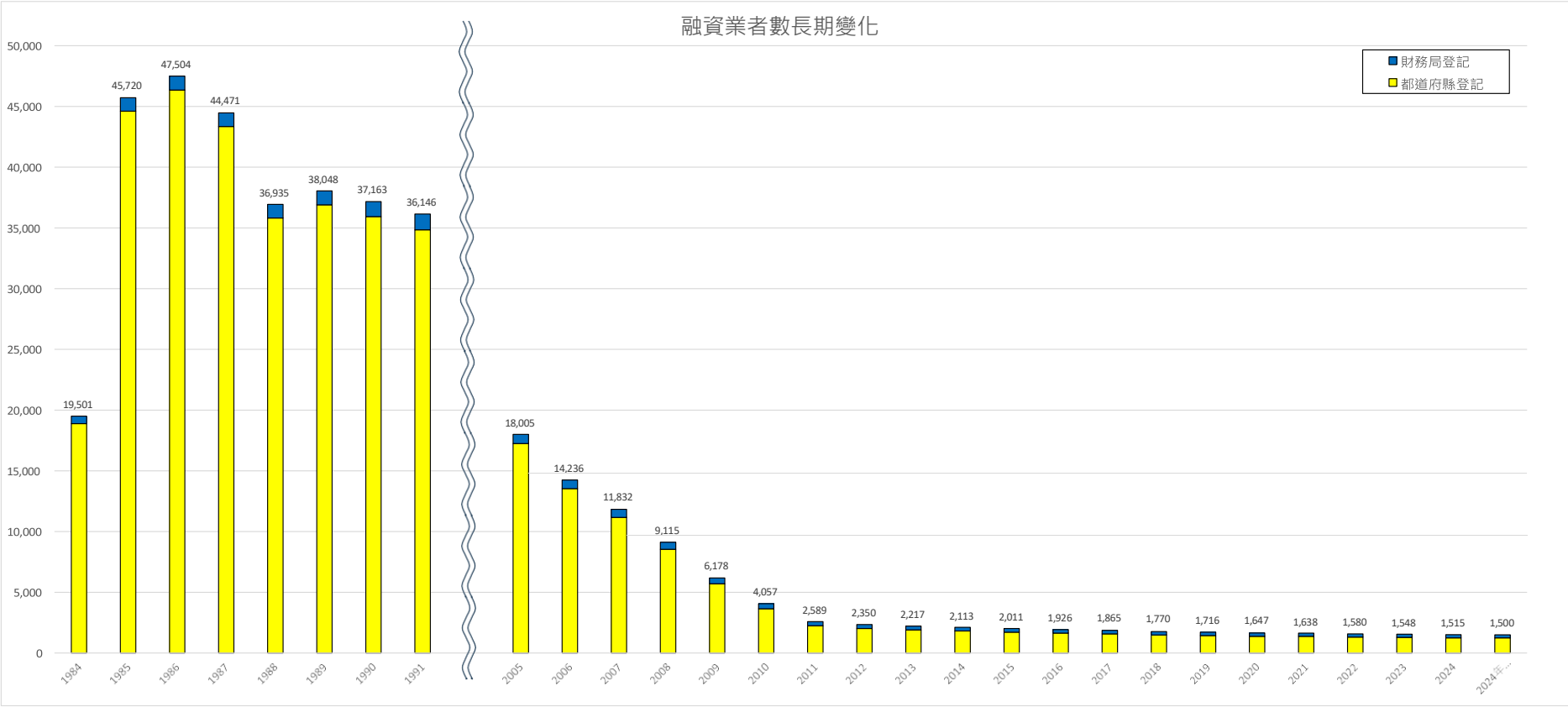
日本的大型融資業者多為上市公司。

若其子公司或孫公司違反《貸金業法》，《貸金業法》中既無規定要處罰上市的母公司，至今也未曾出現過這類問題。

11. (問題11：日本的《貸金業法》中有許多刑事處罰規定，自從法律修正至今，是否有因違反《貸金業法》而被追究刑事責任的案例？刑事處罰規定存在的效果如何？)

我認為刑事處罰規定存在的效果非常顯著。有許多融資業者因違反《貸金業管制法》的催收行為限制而被追究刑事責任。尤其是自2000年左右開始，地下錢莊急遽增加，導致「地下錢莊問題」成為重大社會問題當時，由於許多地下錢莊業者並未申請登記，因此違反了《貸金業管制法》禁止無照營業的規定；而地下錢莊業者從事的又是利率設定在數千%至數萬%的非法高利貸，同時也違反了《出資法》。對此，我們展開了全國性的集體刑事告發運動，使警方能夠取締大量地下錢莊業者。我們針對地下錢莊業者的全國性集體告發運動，以及警方破獲與取締地下錢莊業者，對於平息自2000年左右開始在日本社會掀起波瀾的「地下錢莊問題」起到了很大的效果。

表1



	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
都道府縣登記	18,882	44,607	46,357	43,352	35,821	36,898	35,934	34,841		17,243	13,534	11,168	8,535	5,705	3,648	2,240	2,020	1,902	1,811	1,712	1,634
財務局登記	619	1,113	1,147	1,119	1,114	1,150	1,229	1,305		762	702	664	580	473	409	349	330	315	302	299	292
合計	19,501	45,720	47,504	44,471	36,935	38,048	37,163	36,146		18,005	14,236	11,832	9,115	6,178	4,057	2,589	2,350	2,217	2,113	2,011	1,926

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024年9月
都道府縣登記	1,580	1,485	1,435	1,372	1,367	1,312	1,280	1,251	1,241
財務局登記	285	285	281	275	271	268	268	264	259
合計	1,865	1,770	1,716	1,647	1,638	1,580	1,548	1,515	1,500

「日本全國地下錢莊對策會議」之
全國集體告發實施狀況

	實施日	實施地區及團體	件數
1	2002年9月20日	21個都道府縣、27個團體	2,306
2	2002年12月18日	19個都道府縣、19個團體	3,605
3	2003年5月28日	21個都道府縣、29個團體	5,691
4	2003年11月5日	22個都道府縣、30個團體	6,370
5	2004年5月25日	26個都道府縣、34個團體	4,614
6	2005年3月25日	21個都道府縣、31個團體	3,679
7	2005年12月14日	13個都道府縣、16個團體	4,530
8	2006年12月13日	12個都道府縣、14個團體	5,072
9	2007年7月26日	10個都道府縣、14個團體	4,023
10	2007年12月20日	11個都道府縣、14個團體	6,915
11	2008年6月25日	10個都縣、12個團體	2,527
12	2008年12月19日	10個都縣、15個團體	4,357
13	2009年6月10日	12個都府縣、17個團體	2,931
14	2009年12月15日	8個都縣、11個團體	2,893
15	2010年6月10日	10個都縣、13個團體	1,957
16	2010年12月17日	7個都府縣、9個團體	1,988

合計

63,458

日本全國集體告發地下錢莊之實施狀況

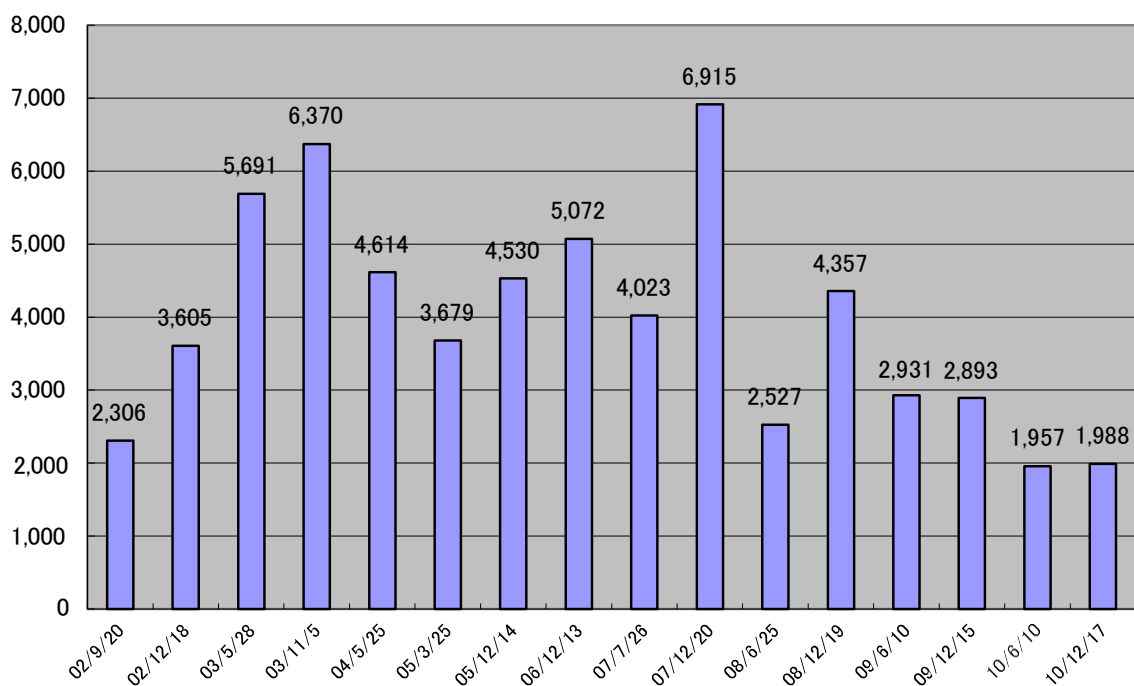


表3

(司法統計年報)

年	95	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09
聲請件數 (件)	43,414	56,494	71,299	103,803	122,741	139,280	160,457	214,638	242,357	211,402	184,422	165,932	148,248	129,508	126,265

年	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
聲請件數 (件)	120,930	100,510	82,668	72,048	65,189	63,856	64,638	68,791	73,084	73,095	71,678	68,240	64,833	70,589

