2017
台日韓貧窮與債務
國際研討會

（第 8 屆東亞消費金融債務人自救組織交流會）

會議手冊

時間：2017 年 10 月 13 日至 14 日

地點：臺灣台灣大學公共衛生學院 101 講堂

目錄

日程表 1

台日韓代表致詞 5

2017 年臺、日、韓三國卡債國際會議致詞 6

第八屆台日韓貧窮與債務國際研討會致詞 8

韓國代表致詞 10

專題演講 11

台灣的貧窮現象與貧窮人口中的債務議題 11

【債務人經驗交流】 日本 33

第 8 屆東亞金融受害者交流會・經驗分享 34

關於國內債務變化、最近動向 38

議題討論(一)：債務擴散效應 48

賠上身心健康的信用卡債務：中介影響路徑之探查 49

負債與自殺行為:文獻回顧與區域經驗 58

多重債務問題背後的賭博成癮 60

韓國家庭計負債的現況和弱勢階層 64

韓國消費者倒債破產制度運作狀況 78

【債務人經驗交流】 韓國 88

被害者協會活動報告 89

議題討論(二)：社會資源整合 90

消債清理與社會資源整合台灣報告債務人的全人關顧 91

債務人的全人關顧 98

日本國內生活保護法暨生活貧窮者自立支援法之現狀與課題.....106
秋田生剝鬼之會 「多重債務諮詢技能提升講座」介紹.....132
首爾金融福祉相談中心的成果與展望.....138
【債務人經驗交流】 台灣..... 144
2017 臺灣卡債受害人自救會走上法扶清算的過程.....145
走上法扶清算的過程.....155
議題討論(三)： 貧窮問題研討..... 158
生活在公園：台北市公園露宿者及政府管理.....159
台灣無家者之貧窮現象－以芒草心自立支援中心服務對象為例....164
各國目前貧窮現象介紹.....176
拯救人的慈善銀行－Jubilee 銀行(www.jubileebank.kr).....180
韓國破產回生律師協會.....186

日程表

2017 年 10 月 13 日（週五）

時間	內容	講者
13:30-14:00	報到	
14:00-14:10	貴賓代表致詞	
14:10-14:25	台日韓代表致詞	台灣代表：林永頌律師 日本代表：木村達也律師 韓國代表
14:25-15:05	【專題演講】 台灣的貧窮現象與貧窮人口中的債務議題	王永慈教授 （臺灣師範大學社會工作學研究所）
15:05-15:15	【債務人經驗交流】日本第 8 屆東亞金融受害者交流會・經驗分享	岡田悟會長（日本全國消金・生活重建問題對策協議會）
15:15-15:35	日本消債最新動態	三上理律師（東京律師公會）
15:35-15:50	休息茶點	
【議題一】債務擴散效應－債務對生活、健康及工作等各種層面影響 主持人：吳宗昇副教授（輔仁大學社會學系）		
15:50-16:40	台灣報告(一) 賠上身心健康的信用卡債務：中介影響路徑之探查	翁志遠副教授（輔仁大學社會學系）
	台灣報告(二) 負債與自殺行為:文獻回顧與區域經驗	李信謙醫師（雙和醫院精神科）
16:40-17:30	日本報告 多重債務問題背後的賭	吉田哲也律師（依存症問題對策全國會議事務局長）

	博成癮	
17:30-18:20	韓國報告(一) 韓國家庭計負債的現況和弱勢階層	金恩政先任幹事 (參與連帶經濟金融中心)
	韓國報告(二) 韓國消費者倒債破產制度運作狀況	朴賢根律師 (MINBUN 民生經濟委員會)
18:20-18:40	各國綜合座談	

2017 年 10 月 14 日（週六）

時間	內容	講者
08:40-09:00	報到	
09:00-09:30	【債務人經驗交流】韓國被害者協會活動報告	尹泰鳳會長(韓國金融被害者協會)
【議題二】社會資源整合－協助債務清理之資源連結與整合 主持人：許幼林主任（法律扶助基金會業務處）		
09:30-10:20	台灣報告(一) 消債清理與社會資源整合	周漢威執行長(法律扶助基金會)
	台灣報告(二) 債務人的全人關顧	李喜菁社工師(台北靈糧堂社會關懷處)
10:20-10:40	休息茶點	
10:40-11:30	日本報告(一) 日本國內生活保護法暨生活貧窮者自立支援法之現狀與課題	伊藤周平教授(鹿児島大学) 小野慶司法書士代理報告
	日本報告(二) 秋田生剝鬼之會「多重債務諮詢技能提升講座」介紹	小玉順子諮詢員(秋田生剝鬼之會) 淺田奈津子司法書士代理報告

11:30-12:20	韓國報告 首爾金融福祉相談中心的成果與展望	朴廷晚律師(首爾金融福祉相談中心)
12:20-12:40	各國綜合座談	
12:40-14:00	午餐時間	
14:00-14:30	【債務人經驗交流】台灣 2017 年台灣卡債受害人自救會	羅武龍召集人（台灣卡債受害人自救會） 柯佳楨小姐（台灣卡債受害人自救會）
【議題三】貧窮問題研討－各國貧窮現象介紹及對策研討 主持人:李艾倫律師（台北律師公會監事、法律扶助基金會北部專職律師中心）		
14:30-15:20	台灣報告(一) 生活在公園：台北市公園露宿者及政府管理	黃克先助理教授（台灣大學社會學系）
	台灣報告(二) 台灣無家者之貧窮現象—以芒草心自立支援中心服務對象為例	李盈姿秘書長（台灣芒草心慈善協會）
15:20-15:40	休息茶點	
15:40-16:30	日本報告 各國目前貧窮現象介紹	宇都宮健兒律師（東京律師公會）
16:30-17:20	韓國報告(一) 拯救人的慈善銀行－Jubilee 銀行	曹泳泯理事(Jubilee 銀行)
	韓國報告(二) 韓國破產回生律師協會簡介	尹俊皙律師(韓國破產回生律師協會)
17:20-17:40	各國綜合座談	
17:40-18:00	閉幕	

MEMO

台日韓代表致詞

♦台灣代表：林永頌律師

♦日本代表：木村達也律師

♦韓國代表

2017 年臺、日、韓三國卡債國際會議致詞

林永頌律師

日本木村律師、宇都宮律師及日本各位貴賓，及韓國各位貴賓，台灣的各位伙伴，大家平安、大家好

非常歡迎日本貴賓及韓國貴賓來到台灣，參加第八屆臺、日、韓三國的貧窮與債務國際研討會，今年我們的主題是「翻轉貧困人生」，期盼陷入貧困的弱勢者可以翻轉人生，重新再起。副標題是「談債務擴散效應和協助資源整合」，債務人面對的不只是債務，人際關係、家庭婚姻、工作機會及身心健康等對債務人都是挑戰，債務人需要的不只是法律的協助，也需要社會救助、就業輔導、疾病醫治、心理諮商、財務管理等的協助，如何連結官方或民間的相關單位提供債務人整合性的服務，是我們努力的目標。當然我們也期待探討債務背後貧窮問題的現象及成因，將有助於我們協助債務人的深度，以及解決債務問題的視野。

這一年來，台灣的債務更生通過率及清算免責率都維持 50%至 60%，並無明顯進步，而位於台灣中部的台中地院法官處理債務案件，態度惡劣、百般刁難，逼迫聲請更生之債務人撤回更生，接受無法負擔的協商條件，因此台中地院 90%的更生案件債務人都撤回，司法當局又拒絕改革，台中的債務人陷入愁雲慘霧，卡債受害人自救會及民間司法改革基金會雖然已就該法官請求評鑑，但是尚無效果，我們還在苦思對策。

法律扶助基金會、台北律師公會及卡債受害人自救會合力推動律師及社工的教育訓練，讓更多的社工瞭解債務人的需要以及法律協助的方法，

也培養更多卡債律師，協助卡債的法律扶助案件。台北律師公會及卡債受害人自救會也提出消費者債務清理條例修正草案、債務催收法草案、以及強制執行法修正草案，目前於立法院審議中，期盼今年下半年有一些進展，讓債務的處理有更適當的法律環境。卡債受害人自救會顧問吳宗昇老師邀請關心弱勢的團體成立反貧困聯盟，定期開會研究，目前有出書的計畫，希望讓更多人瞭解貧困的現象、成因以及協助的可能。

今年由台灣的法律扶助基金會、台北律師公會、律師公會全國聯合會及卡債受害人自救會承辦第八屆臺、日、韓三國的貧窮與債務國際研討會，日本有 13 位律師、司法書士、被害者代表及學者參加，韓國有 23 位律師、相談員及機構代表，我們很興奮看到這麼多關心債務人、弱勢者的老朋友及新伙伴，在知性上，我們彼此可以交流、分享及激盪，在感情上，我們可以互相支持、鼓勵，並分享那一份不放棄的感動。祈願這一天半的國際會議所提供的知識及感動，可以成為大家繼續往前的動力。

此次國際會議如果有計畫不佳，招待不週之處，請大家包涵。祝福大家身心健康，萬事如意。

第八屆台日韓貧窮與債務國際研討會致詞

木村達也律師

日本全國消金・生活重建問題對策協議會代表幹事

非常榮幸能看到「第八屆台日韓貧窮與債務國際研討會」在台灣舉辦，我由衷感謝協助籌辦的所有同仁。

我已經見過各位好多次，也已經記住各位的長相與姓名，我現在不再那麼緊張，能夠面帶微笑、敞開心門與各位進行討論，相信經過這次研討會，各位一定也能滿載而歸。

日本在 2006 年修正《貸款業法》之後，已規定消貸業者、信用卡公司不能超額放款，放款金額不得超過客戶年收入的三分之一（總額限制），有效遏止多重負債的問題。但是銀行並不適用總額限制，銀行還會以消貸業者為借款人的保證人進行超額放款。也就是說，如果債務人無法償還債務，保證人（消貸業者）便能代位清償，向債務人催討債務，導致《貸款業法》修正前的問題重新上演。我們都主張應修法把銀行納入總額限制的對象，然而目前尚未成功。

此外，貧窮問題也越來越嚴重。以前如果家貧無法支付租金、醫療費、水電瓦斯費、學費、生活費，一般人會從消貸業者和信用卡公司借還錢，結果就會有消貸債務和卡債等多重負債纏身。然而現在已經不能從消貸業者和信用卡公司借錢，他們變得繳納不出租金、醫療費、水電瓦斯費、學費、生活費。這些債務都有保證人，而且若不使用這些服務，連日常生活都難以支持下去，所以他們無法如積欠消貸債務或卡債時一般聲請破產、尋求法律途徑解決。有鑑於此，我們必須思考的是適合不同債務個案的解

決之道。除此之外，還有地方政府強制執行扣押公家機關的債權等等各種問題。

為此，我們不斷虛心學習，希望讓所謂「從搖籃到墳墓」的社會保障制度能更加完善。我認為這些議題不該是由一個高高在上的政客或官員來主導，而應該以消費者、全體國民為主，從日常生活的角度出發討論。我相信今、明兩天的研討會一定會有很豐碩的成果。

2017 年 10 月 13 日

韓國代表致詞

現場報告或補充資料。

專題演講

台灣的貧窮現象與貧窮人口中的債務議題

♦演講人：王永慈教授

臺灣師範大學社會工作學研究所教授

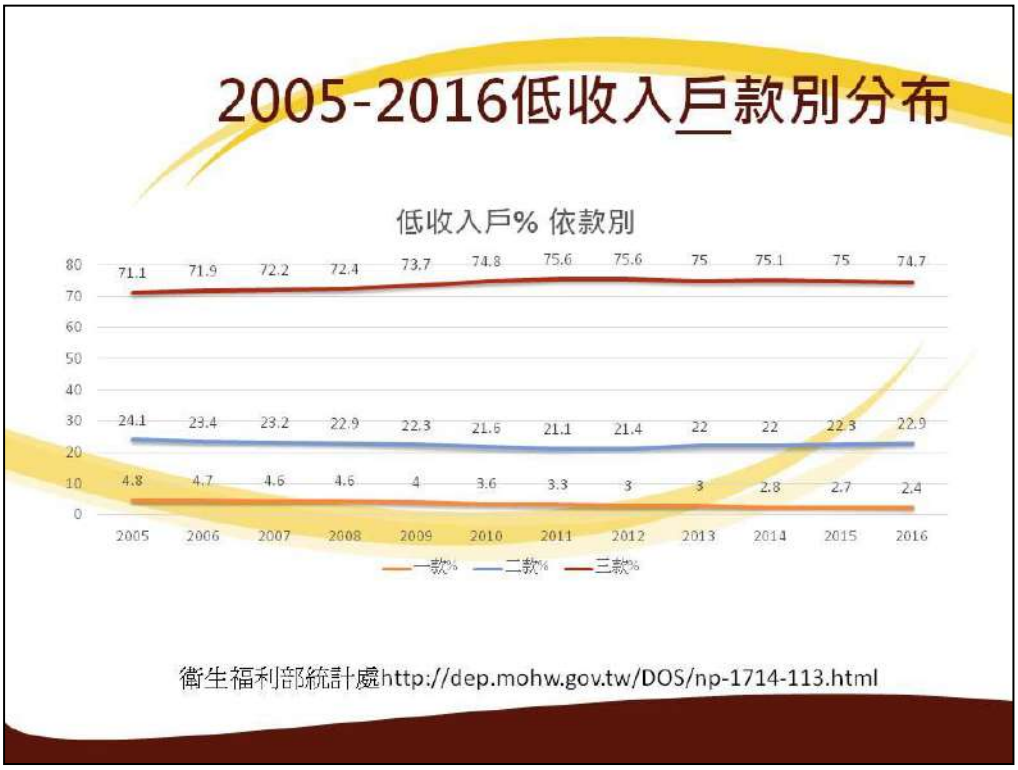
翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合

台灣的貧窮現象與
貧窮人口中的債務議題
臺灣師範大學社會工作學研究所教授 王永慈
2017.10.13.

I.台灣的貧窮現象

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談 債 務 擴 散 效 應 及 協 助 資 源 整 合
10/13 10/14

2005-2016低收入戶/人比例
低收入戶/人%
2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016
1.16 1.22 1.21 1.22 1.35 1.41 1.59 1.78 1.79 1.79 1.73 1.7
0.93 0.95 0.96 0.97 1.11 1.18 1.35 1.53 1.55 1.53 1.46 1.41
/總戶數% /總人數%
衛生福利部統計處http://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html



2005-2016低收入戶款別分布
低收入戶% 依款別
2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016
71.1 71.9 72.2 72.4 73.7 74.8 75.6 75.6 75 75.1 75 74.7
24.1 23.4 23.2 22.9 22.3 21.6 21.1 21.4 22 22 22.3 22.9
4.8 4.7 4.6 4.6 4 3.6 3.3 3 3 2.8 2.7 2.4
一款% 二款% 三款%
衛生福利部統計處http://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html

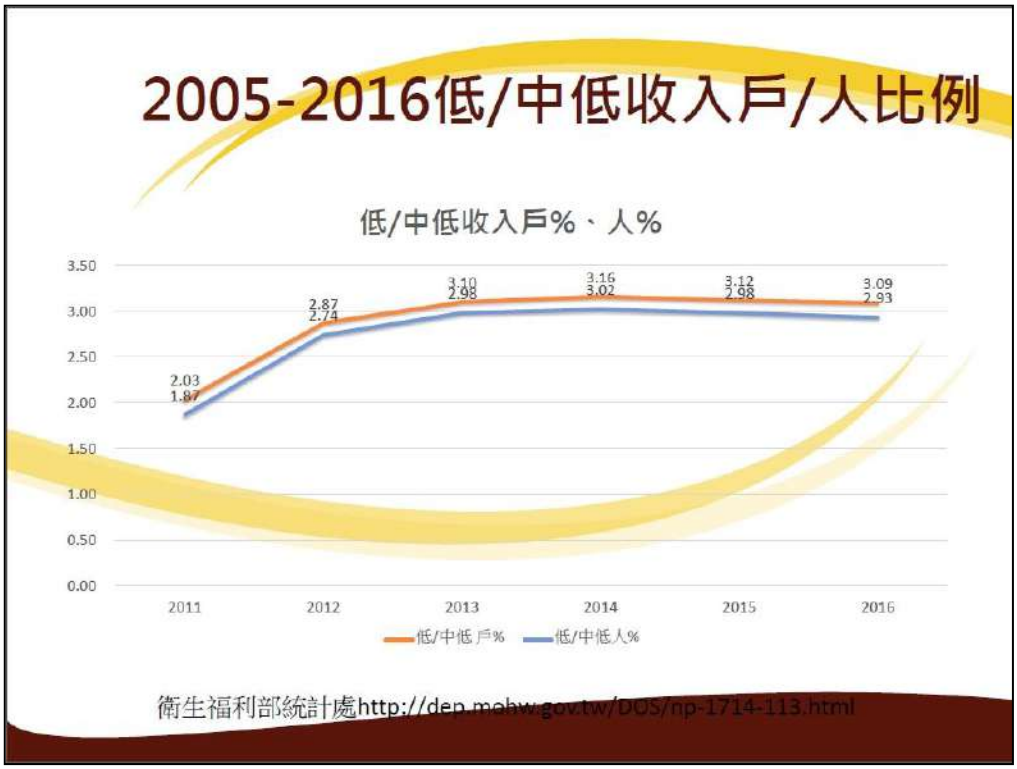
2005-2016低收入人數款別分布

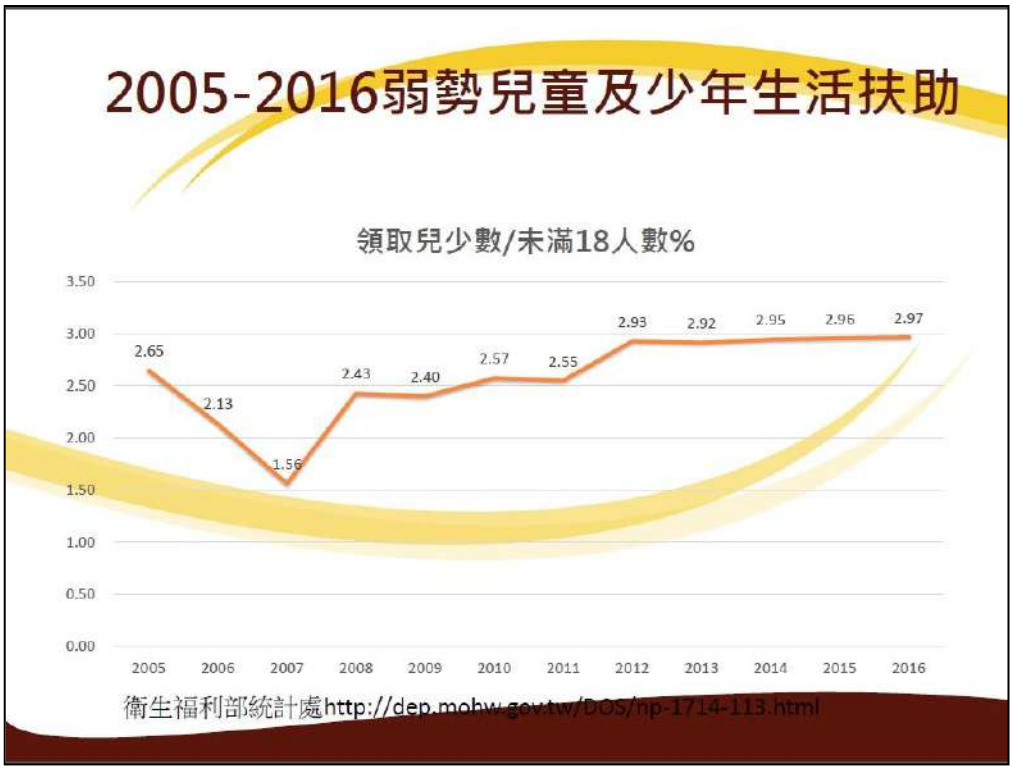
衛生福利部統計處http://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html

2011-2016中低收入戶/人比例

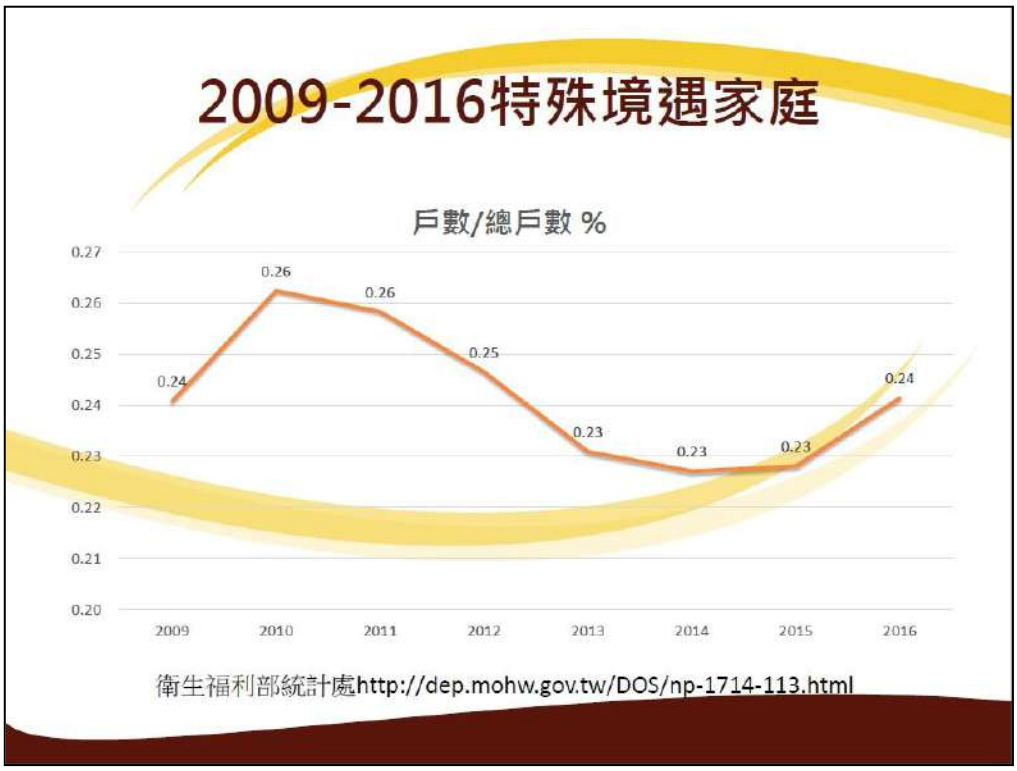
衛生福利部統計處http://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html

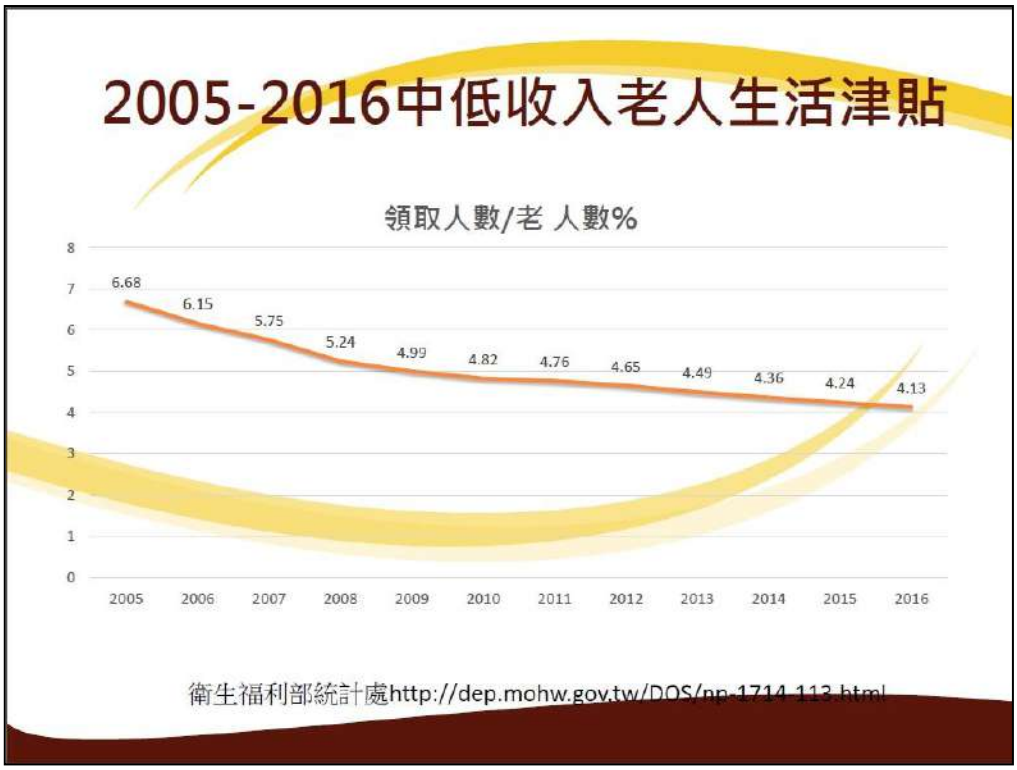
翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14


2005-2016低/中低收入戶/人比例
低/中低收入戶%、人%
3.50
3.00
2.50
2.00
1.50
1.00
0.50
0.00
2.03
1.87
2.87
2.74
3.10
2.98
3.16
3.02
3.12
2.98
3.09
2.93
2011
2012
2013
2014
2015
2016
低/中低 戶%
低/中低人%
衛生福利部統計處http://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html


2005-2016弱勢兒童及少年生活扶助
領取兒少數/未滿18人數%
3.50
3.00
2.50
2.00
1.50
1.00
0.50
0.00
2.65
2.13
1.56
2.43
2.40
2.57
2.55
2.93
2.92
2.95
2.96
2.97
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
衛生福利部統計處http://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14


2009-2016特殊境遇家庭
戶數/總戶數 %
0.27
0.26
0.25
0.24
0.23
0.22
0.21
0.20
0.24
0.26
0.26
0.25
0.23
0.23
0.23
0.24
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
衛生福利部統計處http://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html


2005-2016中低收入老人生活津貼
領取人數/老 人數%
8
7
6
5
4
3
2
1
0
6.68
6.15
5.75
5.24
4.99
4.82
4.76
4.65
4.49
4.36
4.24
4.13
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
衛生福利部統計處http://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html

LIS Relative poverty rates

	40% 可支配所得中位數	50%可支配所得中位數	60%可支配所得中位數
2005	4.991	9.545	15.79
2007	5.382	10.181	16.541
2010	6.841	11.796	18.547
2013	6.077	10.723	16.823

http://www.lisdatacenter.org/lis-ikf-webapp/app/search-ikf-figures

LIS Relative poverty rates

	兒童 40%	兒童 50%	兒童 60%	老人 40%	老人 50%	老人 60%
2005	2.996	7.724	14.973	18.773	28.735	38.493
2007	3.723	8.635	16.11	18.415	28.566	37.886
2010	4.993	10.371	18.948	19.259	29.241	38.144
2013	4.159	8.678	16.054	17.172	26.246	34.845

http://www.lisdatacenter.org/lis-ikf-webapp/app/search-ikf-figures

LIS Relative poverty rates---Children

	雙親家庭 50%	單親家庭 50%	單親/雙親	兒童在單親家庭中 %
2005	6.22	24.673	3.97	6.88
2007	6.134	26.175	4.27	8.219
2010	7.648	25.442	3.33	9.061
2013	6.068	25.21	4.15	9.549

http://www.lisdatacenter.org/lis-ikf-webapp/app/search-ikf-figures

資產調查

- 國家備位、家戶制、擬制所得
  (國家代位、個人制、實際所得)
- 縣市主要差異:

1. 最低生活費
2. 動產/不動產

3. 家庭人口

- 社會救助法第五條第三項第九款
- 因其他情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估以申請人最佳利益考量，認定以不列入應計算人口為宜。

4. 工作人口

- 社會救助法第5-3條
- 本法所稱有工作能力，指十六歲以上，未滿六十五歲，而無下列情事之一者：
- 一、二十五歲以下仍在國內就讀空中大學、大學院校以上進修學校、在職班、學分班、僅於夜間或假日上課、遠距教學以外學校，致不能工作。
- 二、身心障礙致不能工作。

三、罹患嚴重傷、病，必須三個月以上之治療或療養致不能工作。
四、因照顧特定身心障礙或罹患特定病症且不能自理生活之共同生活或受扶養親屬，致不能工作。
五、獨自扶養六歲以下之直系血親卑親屬致不能工作。
六、婦女懷胎六個月以上至分娩後二個月內，致不能工作；或懷胎期間經醫師診斷不宜工作。
七、受監護宣告。
依前項第四款規定主張無工作能力者，同一低收入戶、中低收入戶家庭以一人為限。
第一項第二款所稱身心障礙致不能工作之範圍，由中央主管機關定之。

5.收入

第 5-1 條
第四條第一項及第四條之一第一項第一款所稱家庭總收入，指下列各款之總額：
一、工作收入，依下列規定計算 (簡略)

二、動產及不動產之收益。
三、<u>其他收入：前二款以外非屬社會救助給付之收入。</u>

II. 貧窮人口中的債務議題

2013年低收與中低收入戶目前債務狀況

單位：次數/百分比(%)	低收		中低收		低收 + 中低收	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
有債務	50,040	34.7	54,766	55.8	104,805	43.3
無債務	94,146	65.3	43,323	44.2	137,470	56.7
總計	144,186	100.0	98,089	100.0	242,275	100.0

資料來源: 王永慈 (2015-2017) 臺灣貧窮現象的多面向探討。香港樂施會
原始資料:衛福部2013低收入與中低收入戶生活狀況調查。

2013年家中有兒童之低收與中低收入戶目前債務狀況

單位：次數/百分比(%)	低收		中低收		低收 + 中低收	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
有債務	36,396	53.4	44,527	58.0	80,922	55.8
無債務	31,796	46.6	32,210	42.0	64,006	44.2
總計	68,192	100.0	76,737	100.0	144,929	100.0

資料來源: 王永慈 (2015-2017) 臺灣貧窮現象的多面向探討，香港樂施會。

有債務者，其債務主要類型

單位：次數/百分比(%)	低收		中低收		低收 + 中低收	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
信用貸款(含卡債)	26,132	52.2	26003	47.5	52,135	49.7
擔保品抵押貸款	9,559	19.1	16838	30.7	26,397	25.2
民間借款	13,058	26.1	10778	19.7	23,837	22.7
其他	1,290	2.6	1147	2.1	2,437	2.3
總計	50,040	100.0	54766	100.0	104,805	100.0

資料來源: 王永慈 (2015-2017) 臺灣貧窮現象的多面向探討，香港樂施會。

有債務之兒童家庭，其債務主要類型

單位：次數/百分比(%)	低收		中低收		低收 + 中低收	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
信用貸款(含卡債)	20,130	55.3	21,492	48.3	41,622	51.4
擔保品抵押貸款	6,882	18.9	14,081	31.6	20,962	25.9
民間借款	8,572	23.6	8,127	18.3	16,699	20.6
其他	812	2.2	828	1.9	1,640	2.0
總計	36,396	100.0	44,527	100.0	80,922	100.0

資料來源: 王永慈 (2015-2017) 臺灣貧窮現象的多面向探討，香港樂施會。

平均債務(本金)金額(萬元)

單位：每萬元 N = 104,805	低收 n = 50,040	中低收 n = 54,766	低收+中低收 n = 104,805
平均數	99.34	120.05	110.16
中位數	50.00	57.71	50.00
標準差	195.93	255.87	229.45

資料來源: 王永慈 (2015-2017) 臺灣貧窮現象的多面向探討，香港樂施會。

推估每月最高可能還款金額

- 每月家庭收入(含各類收入) - 每月實際生活費用(含消費性與非消費性支出)
- 每月收入- 主觀最低生活水準(每月維持最低生活費用) =每月最高可能還款金額
  - 較可排除相關利息支出
  - 不至於影響其最基本之生存
  - 推估最高可能還款金額

每月維持最低生活費用:低收入家庭

	主觀每人每月最低生活費	每人每月家戶收入	每人每月支出
/每人每月生活支出	91%		
/每人每月收入	92%		
/官方每人最低生活費	72%	80%	78%

每月維持最低生活費用: 中低收入家庭

	主觀每人每月最低生活費	每人每月家戶收入	每人每月支出
/每人每月生活支出	94%		
/每人每月收入	98%		
/官方每人最低生活費	72%	78%	75%

每月收入- 主觀最低生活水準> 0

低收入家庭: 73.1%

中低收入家庭: 70.9%

每月收入- 主觀最低生活水準> 0

債務/每月最高可能還款金額

- 低收入家庭:

每月最高可能還款金額=2,500 (中位數)
中位數 = 133.3個月(超過11年)

- 中低收入家庭:

每月最高可能還款金額=2,500 (中位數)
中位數 =142.86個月(超過12年)

每月收入- 主觀最低生活水準≦ 0

低收入家庭 (26.98%)

平均數	-5,162.86
中位數	-3,500.00
標準差	5,130.61

3,500 *12=42,000 元

原債務本金金額中位數 = 50萬

中低收入家庭 (29.1%)

平均數	-6,269.14
中位數	-3,500.00
標準偏差	6,624.26

3500*12=42,000

原債務本金金額中位數 = 55萬

每月收入- 主觀最低生活水準> 0

家計主要負擔者		低收入	中低收入
性別	男	56.4	64.5
	女	43.6	35.5
年齡	<30	4.2	5.6
	30-39	20.5	30.2
	40-49	48.2	44.4
	50-59	20.5	17.2
	60-69	3.7	2.3
	70 &以上	2.9	.2

每月收入- 主觀最低生活水準> 0

家計主要負擔者	低收入	中低收入
工作　是	83.6	95.1
教育程度　不識字	1.8	.3
國小及自修	11.8	7.5
國(初)中	29.2	32.5
高中(職)	46.4	49.3
專科大學	10.7	10.1
研究所以上	.2	.3

每月收入- 主觀最低生活水準≦ 0

家計主要負擔者	低收入	中低收入
性別　男	51.2	66.6
女	48.8	33.4
年齡　<30	3.1	5.0
30-39	19.6	24.1
40-49	44.1	42.9
50-59	21.4	23.4
60-69	8.2	3.3
70 &以上	3.6	1.3

每月收入- 主觀最低生活水準≦0

家計主要負擔者	低收入	中低收入
工作　　是	68.3	88.2
教育程度 不識字	1.8	1.3
國小及自修	14.8	10.9
國(初)中	30.7	34.1
高中(職)	40.9	43.8
專科大學	11.5	9.8
研究所以上	.4	1.3

每月收入- 主觀最低生活水準> 0

	低收入	中低收入
平時親友(複選)	33.4	25.5
平時民間(複選)	30.9	14.2
緊急親友	72.9	80.3
緊急民間	.8	.2
緊急政府	11.1	8.4

每月收入- 主觀最低生活水準≦0

	低收入	中低收入
平時親友(複選)	40.8	33.4
平時民間(複選)	26.9	14.9
緊急親友	74.2	77.2
緊急民間	1.0	0
緊急政府	11.7	8.5

緊急時無人可求助

	每月收入-主觀最低生活水準>0 低收入	每月收入-主觀最低生活水準>0 中低收入	每月收入-主觀最低生活水準≦0 低收入	每月收入-主觀最低生活水準≦0 中低收入
緊急時無人可求助(%)	11.8	7.8	11.0	10.9

緊急時最先尋求私人借貸

	每月收入-主觀最低生活水準>0 低收入	每月收入-主觀最低生活水準>0 中低收入	每月收入-主觀最低生活水準≦0 低收入	每月收入-主觀最低生活水準≦0 中低收入
緊急時最先尋求私人借貸(%)	2.5	3.1	1.1	2.6

- 低使用率 (Achdut, 2016)：

✓ 烙印

✓ 資訊不足

✓ 交易成本

- ‘Breathing Space’ protection (尤其針對有兒童的家庭): 緩衝階段，協助家長尋職、醫療等，以改善經濟，得以開始還款
- 此期間不會增加其額外債務負擔
- 法律保障兒童不會受到討債的驚嚇/威脅
- 重新思考可負擔的還款金額

(The Children’s Society, UK)

【債務人經驗交流】

日本

♦報告人：

1. 岡田悟會長

（日本全國消金・生活重建問題對策協議會）

2. 三上理律師

（東京律師公會）

第 8 屆東亞金融受害者交流會・經驗分享

岡田悟會長

日本全國消金・生活重建問題對策協議會

2017 年 10 月 13 日

我是全國信用卡與消費金融暨生活重建問題受害者聯絡協議會會長岡田悟。

身為自救會會長，我本身也是高利貸的受害者(當事人)。

從 1991 年到 2004 年間，我在高知縣高知市的計程車公司任職長達 14 年。

我主要負責運務管理和車輛安排，讓 15 輛計程車能在 41 位司機的輪班下，每天 24 小時順利運行。我向來秉持親切細心的服務態度，並以不讓客人等候為工作原則。

高知縣是坂本龍馬的故鄉，還有足摺岬、桂濱等知名景點，更以盛產鰹魚和珊瑚工藝品聞名。高知車站觀光人潮眾多，計程車常常不敷使用。

時間再往前推，1988 年連接本州和四國的瀨戶大橋歷時 15 年終於開通，3 年後，行經瀨戶大橋的私家車暴增，利用計程車的民眾相對減少，使四國各地的計程車業者大受打擊。

計程車司機的收入是抽成制，業績下降就會影響生計。有些司機為了填補收入，想利用白天客人少的時段賺點小錢，而去打柏青哥、賭馬、賭自行車，結果卻反而因此挪用了工作上的營業款。

司機下班後，要將行車日報表和營業款上交給公司，但挪用後現金不足以繳交，所以才會求助於借款簡單的日賦金融業者或消費者金融。

日賦金融的借貸機制是，借 10 萬日元，就要先扣除契約金 1 萬元和預扣利息 1 萬元，共 2 萬元，因此實際借到的是 8 萬元。還款則是週一至週五，每天當面還給債權人 2000 元，10 週還清全部款項。換言之，預先扣除 2 萬元，實借 8 萬元，並還款 10 萬元，計算起來實質利息是 4 萬元(最初被扣除的 2 萬元視同利息，借 8 萬元須償還 10 萬元，等於又有 2 萬元利息，故總計實質利息是 4 萬元。)，年利率高達 268%。但是急需用錢的人還是會去借款，然後在還款的過程中又進行轉貸，導致債務沒完沒了，最後就人間蒸發，逃之夭夭。

我的工作是必須讓 15 輛計程車在 41 位司機的輪班下 24 小時運行。但時代在改變，招不太到年輕人，領有年金後改當司機的人反而增加，再加上生活比較寬裕的司機常會只跑白天或晚上，或是會突然說要請假。管理者為了確保人手，必須掌握兼職司機的狀況，也常要拜託剛下班的司機再繼續加班。

我因為這樣和同事之間建立了緊密的聯繫，卻也因此有人拜託我擔任日賦金融的保證人。

曾有位司機面有難色的跟我說，他挪用了營業款，然後想向日賦金融借錢，希望我能當保證人。他說借了 10 萬元，每天領薪水都會還 2000 元，而且債主也說絕對不會影響保證人，所以我沒有多想就答應了。

但 2004 年時，我擔任保證人的司機 A 離職後便不知去向，就連與 A 互為保證人的司機 B 也不見蹤影。可想而知，我這個保證人就不斷地接到日賦金融業者打來催討的電話。

我原本應該是只對 1 家公司擔保了 10 萬元的借款，但借貸契約卻在我不知情的情況下被多次更改，最後金額膨脹成向 3 家公司借了大約 200 萬元。就因為這樣，公司頻繁地接到催討的電話，每次一接起來說：「您好，○○計程車。」，對方就語氣不善的說：「喂！岡田？拿錢來啊。」

這樣屢次的電話催討讓我忍無可忍。有一次接到客人叫車，正在用無線電指揮司機的時候，在無線電開著的狀況下，民間借貸威脅我「你是要拿錢還是拿命來」的整段對話，透過無線電傳到了整個車隊，我也因為這件事而被解雇了。

但被民間借貸催討的內容偶然被一位客人聽到，而給了司機一張名片。那位客人是和高知信用卡暨金融問題對策協議會有合作的司法書士。我馬上去找他商量，聽到實際的債務額，又聽說還可能冒出別的債務時，我整個背脊發涼。然後司法書士從我的記憶和同事那邊收集資訊，快速地教了我一些整理債務的手續。他從已知的資訊中一一調查，包括我的收入、還債所需的資金、還有消費者金融的剩餘債務和利息、民間借貸的餘債和利息、日賦金融的利息等等。最後幫我統計出來，對日賦金融的餘債是 2 人份共 54 萬元，民間借貸是 3 人份共 61 萬元，3 家消費者金融則總共是 148 萬元，並勸我採取特定調停(調解)，調停後債務總額縮減成 76 萬元。

我以年金為擔保，一口氣還清 76 萬元的本金，清空了所有的債務。當初我自以為是地想說司機是領日薪，向日賦金融借錢也有能力償還，現在想來覺得很慚愧。也因此了解高利貸的機制竟然會產生這麼高額的利息，當下真的覺得很可怕。

因為這樣的事情造成公司同仁的困擾，也讓家人留下不好的回憶，我到現在還是覺得很後悔。

但也是因為有這樣的經驗，我從 2007 年 10 月高知縣要成立自救會的時候就開始參加活動，在信用卡暨金融問題對策協議會的木村達也律師、對策協議會、受害者聯絡協議會的合作之下，成立了「高知鱗會」。自此，我們接受多重債務問題相關諮詢已經長達 10 年，現在內人也在自救會辦公室幫忙，一起積極地為解決生活重建問題而努力。

現在我們致力於探討債務背後潛藏的原因和問題，去思考有什麼方法

能解決問題，並將這樣的議題提出來和全國自救會的成員討論，希望能推展全國性的社會運動，進而改變社會。

各位台灣、韓國的朋友，讓我們一同攜手為消滅貧困奮鬥吧。

感謝各位的聆聽。

關於國內債務變化、最近動向

2017 年 10 月 13 日

第 8 回　東亞金融被害者交流集會

律師　三　上　　理

第一：防止過度授信

應對（預防）多重債務問題，必須避免過度授信。

1. 各種「授信」

（1）銀行方面

銀行是同時進行接受存款與資金借貸的。營運銀行必須要有國家執照，而該執照無法輕易獲得認可。銀行的規範，由銀行法制定。

（2）貸金業者(融資業者)方面

貸金業者不接受存款，只實施資金貸放業務。經營貸金業只需辦理國家登記即可，只要沒有相關的登記拒絕事由（例如有前科等），任何人都可以登記。貸金業者的規範，由貸金業法制定。

（3）信用卡公司方面

信用卡公司並不實施金錢借貸，而是代為預付（購物信用）商品購入金額。這也屬於登記制，而信用卡公司的規範，則是由「割賦(分期付款)販賣法」制定。

2. 貸金業者方面

（1）多重債務問題

貸金業者透過「高利息」進行「超過還款能力的借貸」，由於實施「嚴苛的討債」，因此造成社會問題諸如造成還款困難的借款者自殺、連夜

跑路等等（多重債務問題）。

（2）貸金業法（總量管制）

為了解決多重債務問題，2006 年 12 月成立貸金業法修正案，並於 2010 年 6 月開始實施。

貸金業者原則上，不能進行會使借款者的借款額（包含從其他貸金業者的借款）超過年收入 3 分之 1 的借貸（總量管制）。

（3）總量管制的效果（多重債務人的減少）

『修訂貸金業法』成立以來，向貸金業者借款 5 件以上的人數，從 171 萬（2006 年）大幅減少至 9 萬（2016 年）。

3. 銀行方面

（1）銀行不在貸金業法的適用範圍內

銀行業不適用貸金業法（總量管制）。因此，無法禁止銀行向借款人進行會使借款額超過年收入 3 分之 1 的貸放。

（2）金融廳的銀行專用監督方針

國家（金融廳）儘管向銀行要求，「在『修訂貸金業法』的概念之下」，「銀行不宜進行會使顧客成為過度借貸的貸放」，但並沒有明確規定不可以進行超過借款人年收 3 分之 1 的貸放。

（3）銀行信用卡預借現金的增加

經由銀行的貸放（信用卡預借現金）餘額，從 3 兆 3124 億日圓（2012 年 3 月）增加至 5 兆 6024 億日圓（2017 年 3 月），短短 5 年間增加約 1.7 倍。其中不乏進行了超過借款者年收 2 倍的貸放等，使顧客成為過度借款的案例。

（4）掌握實際狀況與嚴格執行授信審查

國家（金融廳）對於透過銀行的借貸說明，在掌握是否進行過度借貸的

實際狀況的同時，也將徹底落實嚴格執行是否給予借貸的授信審查。

4. 信用公司方面

（1）購物信用（分期購物）不在貸金業法的適用範圍內

信用公司並不進行金錢借貸，而是代為預付（購物信用）商品購入金額，這種情況並不適用貸金業法(總量管制)。因此無法禁止信用公司，代為預付超過借款者年收 3 分之 1 的金額。

（2）割賦販賣法(分期付款販賣法)

割賦販賣法修正案規定信用公司有義務防止過度授信，該法是於 2008 年成立，於 2010 年 12 月開始實施。

信用公司必須調查使用者的「支付帳款能力預估額」(使用者在維持日常生活的同時，能持續支付一年的估算金額)。

上述的「支付帳款能力預估額」，是以使用者的年收或信用債務狀況、生活維持費為基礎，由信用卡公司計算。

（3）隔月付款

由信用公司預付的商品購入金額，使用者對信用公司不採分期付款，而採用不超過 2 個月的一次付清（隔月付款）情形，不適用割賦販賣法。

此種情形，信用公司沒有義務防止上述的過度授信，也沒有調查還款能力的義務。

（4）信用卡的現金化

店家使顧客以信用卡購入自家商品，從信用公司接受預付商品購入金的同時，將其中一部分以現金回饋還給使用者，這就是信用卡現金化。將其中的差額當作利息來看時，其實質即為高利借貸。

對於從事信用卡現金化業者，警察實際上正以高利貸・貸金業的無照

營業舉發當中，另外也要求刪除網路上的信用卡現金化廣告。

第二：債務整頓

為了解決（救濟）多重債務，而進行的債務整頓，有個人破產、個人再生、任意整理等方法。

1. 個人破產

（1）財產變價・處分

債務人以無法償還為由向法院申請個人破產時，原則上會選出一位破產管理人，將債務人的財產變價・處分後，分發給債權人。法院裁定免責後，債務人即可免除剩餘債務的償還義務。

（2）無法作為變價・處分對象的財產

但是，家中用品、99 萬日圓以內的現金、餘額 20 萬日元以下的存款、估價為 20 萬日元以下的汽車等，可不經破產管理人處分，保持原狀由債務人擁有。

（3）完全不進行變價・處分的情況

當明確知曉債務人完全沒有應由破產管理人處分的財產時，法院不選派破產管理人，也不進行所有的財產處分及分發債權人，結束破產手續。

（4）裁定免責

法院只要沒有一定的免責不裁定事由（顯著浪費・賭博等）時，會針對剩餘債務裁定免責。此種情形，債務人可不償還剩餘債務全額。

（5）資格限制

儘管破產，但除了就職於法律規定有資格限制的一定職業（律師、保全、保險業務等）外，一般而言可以繼續以往至今的工作。另外，不會喪失選舉權・被選舉權。

（6）個人破產聲請件數

隨著多重債務人的減少，個人破產的聲請件數，從 24 萬 2357 件（2003 年）減至 6 萬 3844 件（2015 年），連續 12 年維持減少，但於 2016 年睽違 13 年轉為增加（6 萬 4637 件）。

2. 個人再生

（1）權力變更

債務人有無法償還的可能時，在向法院聲請個人再生後，提出分期償還部分債務，剩餘部分則免除的償還計畫（再生計畫）。只要法院裁定認可，即可照上述計畫，進行權力變更（分期償還的期限利益、剩餘債務免除）。

（2）依據再生計畫的償還金額・償還期間

依據再生計畫的償還金額，必須高於破產時預定分配的金額。此外，因應債務額，償還金額必須為下列金額以上。償還期間原則上為 3 年（因故 5 年內）

債務額	依據再生計畫的償還金額
100 萬日圓以下	債務額全額
超過 100 萬 500 萬日圓以下	100 萬日圓
超過 500 萬 1500 萬日圓以下	5 分之 1
超過 1500 萬 3000 萬日圓以下	300 萬日圓
超過 1500 萬 3000 萬日圓以下	10 分之 1
超過 5000 萬日圓	無法利用個人再生手續

（3）照會債權人

法院根據債務人提出的再生計畫，對各債權人由書面進行照會。當表明反對的債權人人數為半數以上，或債權額達過半數時，即不認可該計畫。

（4）裁定認可

債務人提出的再生計畫只要符合上述（2）的償還金額・償還期間，加上只要債權人無如上述(3)多數持反對意見，即可裁定認可再生計畫。這個情形，債務人會按照再生計畫，只需償還債務的一部份即可，免除剩餘金額。

（5）財產的變價・處分、資格限制

與個人破產不同，不對債務人的財產進行換價・處分。從未來的收入將債務的一部份分期償還即可。另外，沒有資格限制。

（6）個人再生聲請件數

個人再生聲請件數，與個人破產相比並不多，但是 2014 年（7667 件）、2015 年（8476 件）、2016 年（9602 件），連續 3 年增加。

3. 任意整理

（1）和解交涉

債務人也可委託律師，在各債權人之間透過個別交涉，經由共識確定債務額，協定償還方式。

（2）停止利息・逾期罰金

律師將最終交易日（借入或是有償還的最終日）的本金，作為和解約定的償還總額，再與債權人交涉將償還總額花 3～5 年分期償還，然後取得共識。而利息・逾期罰金則不計算。

（3）各債權人的應對

經由法院裁定（不需與各債權人取得共識）解決的個人破產・個人再生，與這兩者最不相同的，即是任意整理一定得取得各債權人的共識。最近不答應律師提案（要求加上利息・逾期罰金）的債權人也在增加。

第三：地下錢莊

沒登記貸金業，或是進行違法的高利息借貸者即為地下錢莊。

1. 沒有償還義務

根據最高法院的判例，對地下錢莊完全沒有償還義務。

（1）償還金額全為損失

例如從地下錢莊借了 10 萬日圓，支付每 7 天 3 萬日圓的利息 5 次的情形（總計 15 萬），借款人可以向地下錢莊針對支付的金額全額（15 萬日圓），提出損害賠償請求。

（2）收到的金額也沒有返還義務

從地下錢莊借了 10 萬日圓，雖然約定好償還每 7 天 3 萬日圓的利息，但就算是一次都還沒支付的情況，借款人對地下錢莊也沒有償還借款（10 萬日圓）的必要。

2. 凍結地下錢莊的銀行帳戶

地下錢莊對於放出款項的還款金，多要求採用銀行匯款來支付。

警察，或是接受地下錢莊借款人委託的律師，向匯款帳戶銀行提供該帳戶為地下錢莊所使用的資訊，銀行就能儘速將該帳戶凍結（停止利用）。

警察將遭凍結帳戶名義人名單提供給各銀行。只要該名單上有名，銀行通常凍結(停止利用)該人所有帳戶。

3. 被地下錢莊奪走的被害人（借款者）帳戶被凍結的情況

但是，地下錢莊也會利用借款人（A 先生）的銀行存摺・金融卡作為匯款帳戶，以取得其他借款人（B 先生）的還款。

這種情況，從 B 先生提供的資訊來凍結（停止利用）該帳戶時，A 先生會列入警察提供給各銀行的凍結帳戶名義人名單中，這時會發生連 A 先生的其他帳戶（薪轉帳戶、公共費用轉帳帳戶）都一起凍結的問題。

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13
10/14

日本經濟新聞

2017 年 9 月 8 號（五）

麻生金融大臣表示將調查銀行信用卡貸款現況

麻生太郎金融擔當大臣於 9 月 1 號內閣會議後的記者會上，針對銀行信用卡預借現金的過度放款問題，表示「將實施檢查以徹底落實更加嚴格的審查」，並表明將開設信用卡預借現金熱線，打造能從使用者直接獲得資訊的體制。

銀行信用卡預借現金放款餘額，於 2016 年度末約為 5 兆 6 千億日圓，5 年間增加了 7 成。銀行方面，因為能預期在負利率的情況之下，依然有高利息收入，因此全體放寬了融資。融資業者受總量管制限制，只能借貸給使用者年收 3 分之 1 的金額，但銀行和信用金庫不在總量管制的對象內。

在國會會議各式場合中，也接連出現「融資基準放寬，會成為多重債務的溫床」的指責。雖然銀行也推行了減少廣告宣傳等措施，但金融擔當大臣決定實施檢查，以「更加掌握詳細的實際狀況」。

MEMO

議題討論(一)：

債務擴散效應

♦主持人：吳宗昇副教授（輔仁大學社會學系）

♦台灣報告

1. 翁志遠副教授（輔仁大學社會學系）
2. 李信謙醫師（雙和醫院精神科）

♦日本報告

吉田哲也律師（依存症問題對策全國會議事務局長）

♦韓國報告

1. 金恩政先任幹事 (參與連帶經濟金融中心)
2. 朴賢根律師 (MINBUN 民生經濟委員會)

賠上身心健康的信用卡債務：

中介影響路徑之探查

Physical and psychological toll of credit card debt:

An investigation of the mediating pathway

翁志遠(輔仁大學社會學系)

卡債從何而生?

週六夜現場 - 如何脫離卡債人生 (中文字幕)

週六夜現場 - 如何脫離卡債人生 (http://forgetfulbc.blogspot.com/2015/09/debt.html)

指卡奴都是揮霍無度 麥肯錫公司被控誹謗

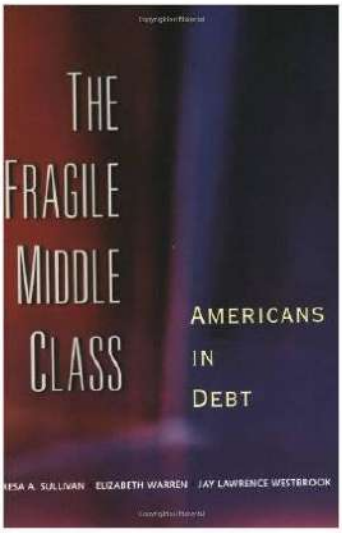
〔記者樂繼綸台北報導〕由於九五年三月十一日，金管會發言人林忠正引用麥肯錫顧問公司統計分析，內容說，調查台灣5600位使用信用卡民眾，有6成4的卡債族刷卡消費都是花費在非必要性支出上，刷卡為享樂；一群卡奴不甘被醜化，25日前往台北地檢署，控告麥肯錫公司毀謗。

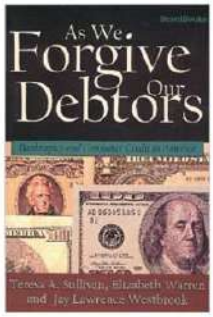
冷血銀行受害人連線聯絡人王為仁表示，形法第三百十條，意圖散布於眾，而指摘或傳述足以毀損他人名譽之事者，為誹謗罪。行政院金融監督管理委員會九十五年三月十五日提出「金管會對卡債問題的分析及處理說明」，就卡債形成的原因部份，引述麥肯錫公司的分析，約60%均屬非必要性的消費支出。

這個訊息由萊媒體九十五年三月卅日理財金融版，引用金管會摘自麥肯錫公司即將出版之研究報告，指稱6成4卡債族非必要支出太多，並指出5600位使用信用卡民眾樣本來源，部份由VISA國際組織，部份由銀行提供。

Source:
http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catdid=0&artid=20060525ah006

美國案例（Sullivan, Warren, & Westbrook, 1999, 2001)

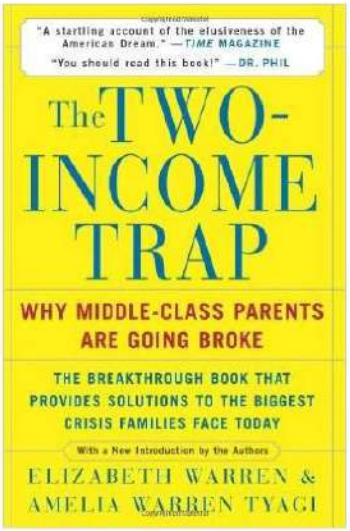




破產者大多屬於中產階級，財務問題的來源包括：

1. 工作／收入不穩定為大宗
2. 離婚與家庭型態改變
3. 大幅上漲的醫療支出與住宅成本
4. 消費性借貸的激增

美國案例 (Warren & Tyagi, 2003）



1. 經由詳細地審視相關消費支出數據後，指出美國人並未展現出在消費習慣上的鉅變，因而駁斥了過度消費的迷思（overconsumption myth）。
2. 成為中產階級的成本愈來愈高（例如，住宅、教育與交通支出）。
3. 雙薪家庭已成常態因而失去傳統家庭中家庭主婦所能提供的危機緩衝作用。
4. 金融信貸業務的去管制化導致中產階級償還能力的成長趕不及借貸膨脹的速度。

台灣案例
（吳宗昇 2011; 夏傳位, 2008）

1. 早期消費金融體系充斥著人為操縱、遊戲規則充滿陷阱
2. 以「夢想實現」、「自我主體實現」包裝的大量廣告，也使得消費者的金錢使用觀與客觀經濟條件產生脫節
3. 在消費成熟的高風險社會中，信用卡成為彌補社會安全網破洞的最後一道防線。
4. 「獨步全球」的債務協商機制：由銀行單方面決定還款總額和期數，一點也不考慮欠債人的實際收入能否支應

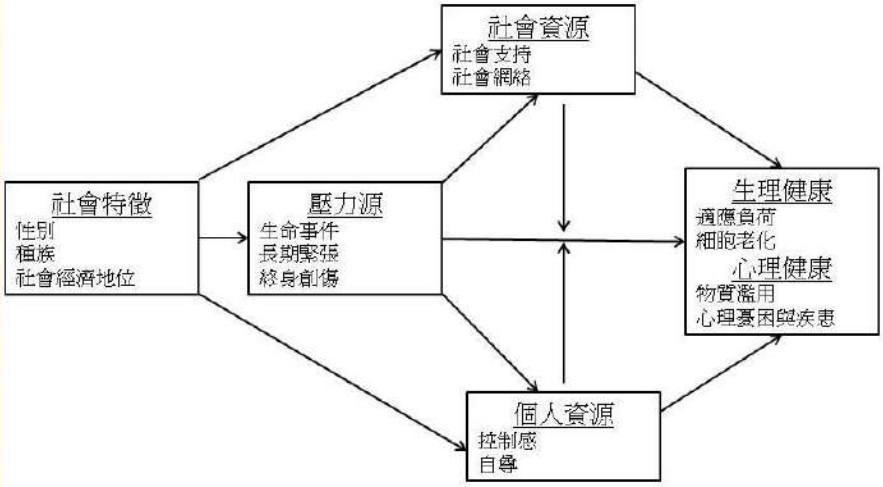
為何要研究信用卡債務與身心健康的關係？（Keese and Schmidt 2014）

- 如果債務的積累與處理過程對於身心健康真的具有負面效果，政策上就應該要避免個人或家庭陷入危險的負債情境；或者是對於債台高築者，提供更為友善的債務處理機制
- 瞭解債務的積累與處理過程對於何種層面的健康影響較大，才能據以擬訂適當的健康促進方案
- 有助於揭露造成健康不平等之潛在機制（underlying mechanisms）

信用卡債務如何可能帶來健康風險？

- 信用卡債務通常代表個人具有**短期以及長期的財務困難**
- 高額的債務會導致個人**縮減和健康有關的產品或財貨的開銷**
- 欠錢本身，以及伴隨而來的其他負面財務事件，極有可能造成促使健康惡化的**壓力反應**

債務與心理健康:壓力過程（stress process）理論的應用



（Pearlin 1989, 1999; Pearlin et al. 1981; Pearlin et al. 2005; Pearlin and Schooler 1978; Pearlin and Skaff 1996）

無擔保（unsecured）債務與身心健康的關係:過去研究

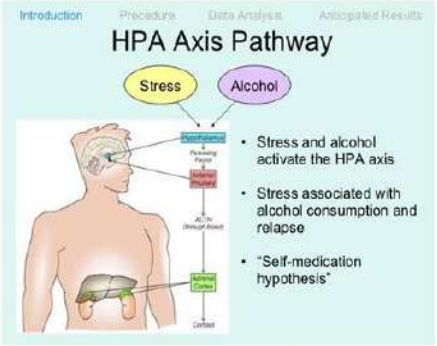
心理健康：無擔保債務和多種心理健康結果的測量具有顯著相關

1. 自殺行為（suicide completers：Chan et al., 2009; Chen et al., 2006; Wong et al., 2008, 2010）與自殺意念（suicidal ideation：Hintikka et al., 1998; Meltzer et al., 2011)
2. 物質濫用（包括毒品、酗酒、吸菸：Berg et al., 2010; Jenkins et al., 2008; Meltzer et al., 2013; Nelson et al., 2008; Roberts et al., 1999, 2000; Stuhldreher et al., 2007; Webley & Nyhus, 2001)
3. 一般心理疾患（common mental disorder：Clark et al., 2012; Cooper et al., 2008; Meltzer et al., 2013; Patel et al., 1998; Pothen et al., 2003）
4. 憂鬱（depression：Beseler & Stallones, 2008; Kaji et al., 2010; Meltzer et al., 2010, 2013; Pothen et al., 2003; Stuhldreher et al., 2007）

Richardson, Thomas, Peter Elliott, and Ronald Roberts, 2013, "The Relationship between Personal Unsecured Debt and Mental and Physical Health: A Systematic Review and Meta-Analysis." *Clinical Psychology Review* 33(8): 1148-1162.

債務與生理健康:適應負荷 (allostatic load)

- 當個體面對多重急性或慢性壓力源時，需要藉由生理系統的波動來加以調適。
- 環境適宜時，身體的損耗就少；而環境條件惡劣時，身體就需要花更多的力氣，以維持內在環境的穩定，損耗也就會相應增加。



https://www.slideshare.net/ealterman/hp-apresentation-5pp

- 生理指標（與壓力相關的生理系統）：神經內分泌系統（如唾液皮質醇）、免疫/發炎系統（如類胰島素生長因子）、代謝系統（如高密度脂蛋白），以及心血管和呼吸系統（如收縮壓）。

無擔保（unsecured）債務與身心健康的關係：過去研究

生理健康：無擔保債務和生理健康的各項測量指標具有顯著的劑量反應關係（does-response effect：也就是債務愈嚴重，健康問題愈大）

1. 自評生理健康（self-rated physical health：O'Neill et al., 2005）
2. 長期病痛與失能（long term illness or disability：Balmer et al., 2006）
3. 慢性疲勞（chronic fatigue：Patel et al., 2005）
4. 背痛（back pain：Ochsmann et al., 2009）
5. 肥胖（obesity：Webley & Nyhus, 2001）
6. 生活品質（health related quality of life as measured by the SF-36）

Richardson, Thomas, Peter Elliott, and Ronald Roberts, 2013, "The Relationship between Personal Unsecured Debt and Mental and Physical Health: A Systematic Review and Meta-Analysis." *Clinical Psychology Review* 33(8): 1148-1162.

研究問題與假設

- 信用卡債務是否有別於其他的擔保貸款，而能獨立於傳統的社經地位指標之外，對於個人的身心健康產生顯著的影響？
  - 假設一：即便在控制社會人口特徵與社經地位背景之後，相較於不含卡債的借貸，含有卡債之借貸與個人的身心福祉具有更強烈且顯著的負向關聯。
  - 假設二：積欠卡債屬於一種長期緊張（chronic strain），根據壓力過程的相關理論，其對於健康的影響，應是先透過增加心理上的憂困（distress），再累積轉化為身體上的種種失調（dysfunction），而非藉由生理影響心理。

研究方法

- 樣本：2007台灣社會變遷第五期第三次調查-階層組
- 主要依變項
  - 生理失調(physical dysfunction, α=.69)
    - 過去一年的健康？（1=很好; 4=很不好）
    - 最近一個月來，您曾經因為身體不適或受傷而影響到日常作息(如上學、工作、家事)嗎？（1=無影響; 4=有很大影響）
    - 兩題加總後取自然對數，分數愈高代表生理失調愈嚴重
  - 心理憂困(psychological distress, α=.80)，過去一個星期內，出現八種感覺的頻率
    - 生命有意義（反向編碼）、煩惱、做事吃力、害怕、悲傷、睡不著覺等(1=一點都不會; 4=幾乎每天都會)
    - 移去「生命有意義」的題項可以將α信度係數提高（.80
    - 七題加總後取自然對數，分數愈高代表心理憂困愈嚴重

研究方法 (cont.)

- 主要自變項
  - 債務變項
    - 「負債狀態」：以無債務為參考組，建立三個虛擬變項：「三年以內債務」、「三年以前及以內債務」以及「三年以前債務」
    - 「負債金額」：「到目前為止，您家裡還需要償還多少借款或貸款？」(0＝無債務，5＝50到100萬，9＝1000萬以上)
    - 「信用/現金卡債務佔總債務百分比」：以十一個等級評估(0＝無，5＝50%，10＝100%)
    - 「債務類型」：以無債務為參考組，建立兩個虛擬變項：「有債務（含卡債）」以及「有債務（不含卡債）」

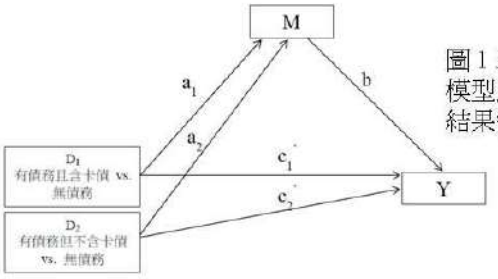


圖 1 三類別自變項的情況下之中介模型路徑圖（M 爲中介變項，Y 爲結果變項）

表 4 多類別債務變項預測生理失調：以 bootstrapping 估計經由心理憂困之間接效果

Panel A

	Dummy coding		
	無債務	有債務（含卡債）	有債務（不含卡債）
D_1	0	1	0
D_2	0	0	1

自變項：債務類型對比	效果類型	效果估計值	97.5% Bias-corrected CI
有債務（含卡債）vs. 無債務	直接（c_1）	-.0001	(-.08, .08)
	間接（$a_1 \times b$）	.07	(.03, .12)
有債務（不含卡債）vs. 無債務	直接（c_2）	.004	(-.04, .04)
	間接（$a_2 \times b$）	.01	(-.004, .03)

註：N = 1811。控制所有人口變項，社經地位變項與債務發生時間。bootstrap 樣本數 = 10,000。因自變項為多元類別（multicategorical），須進行多重檢定而將類別檢定之 α 值下修為.025 並建構 97.5%的信賴區間，以避免總體檢定的型 I 錯誤率膨脹（inflated type I error rate）。

研究發現

- 當債務與信用卡無關時，雖然仍有可能增加些微心理困擾，但並不至於損害生理機能。
- 當個人借貸之中包含了無擔保、高利率、以提供日常生活消費所需為特徵的信用卡債務時（不管金額多少），在身心兩方面的健康皆會顯著更差。
- 中介分析顯示，信用卡債務對健康的影響是先心理後生理，而非先生理再心理。

研究結論與未來研究方向

- 債有分好壞，不同類型的債務影響身心健康的方向和強度並非一致，研究時宜加以清楚區分並個別測量
- 未來需要更多研究瞭解卡債（無擔保債務）究竟如何摧殘個人的心理福祉，從而帶來生理上的不利後果？
  - 其他附帶的壓力源：循環利率、社會污名、不當催收、欠缺同理心的法官與銀行
  - 發展出不利於健康的壓力因應策略（coping strategies），如生病時放棄就醫（Kalousova & Burgard 2013）或以物質濫用作為逃避手段（Adams & Moore 2007; Nelson et al. 2008）
  - 債務的健康後果還有可能禍延子孫，造成代間傳遞（intergenerational transmission）的現象（Berger & Houle 2016）

負債與自殺行為:文獻回顧與區域經驗

李信謙醫師（雙和醫院精神科）

近代國家的發展，習慣以各項生命統計的數字，來做為社會經濟與公共衛生的指標，以及社會與衛生政策擬定的依據。其中，自殺死亡率常被援引來說明區域性的群體心理健康狀態。以台灣為例，自殺死亡率於 1990 年代逐步攀升，並於 1997 年躍升為台灣國人第九大死亡原因，而引起政府與民眾的高度重視。在各方的努力下，台灣終於在 2010 年抑制了自殺死亡率的成長，將其排除在十大死因之外。也因為自殺防治政策的成效，吸引同為高自殺死亡率所苦的日本與韓國等鄰近國家前來取經，並簽署「日本、韓國及台灣自殺防治機構三邊合作意願書」。然而好景不常，短短五年，自殺死亡率就重回台灣的十大死因排行榜。這個現象著實反應自殺行為介入防治的困難以及其背後錯綜複雜的肇因。

自殺行為通常被視作是心理健康障礙的最極致表現，而過去半個世紀以來，因為許多研究指出自殺與憂鬱等情緒疾病的高度相關，而被當作是心理衛生的重要主題，甚至與憂鬱症防治畫上等號。這樣的觀點，雖然有助於防治政策的擬訂與推行，但往往也引致過度”醫療化”，甚至”生物醫療化”的批評。而這個趨勢，也確實反應在越來越著重個體層級，而忽略社會經濟背景因素的自殺防治策略。最近經濟學人報引述一項全球性的分析報告，指稱若要提高國民的幸福感，與其致立消弭貧窮，不如投注精神疾病的治療比較有經濟效益。也因此，儘管社會學者 Durkheim 在一百多年前就倡議社會因素在自殺行為的重要角色，迄今，針對債務債務這個偏向社會經濟因素對自殺行為的影響，研究仍然非常有限。

2008 年 Nelson 等人針對大學以及研究生族群的研究，指出債務與一些不利健康的行為有顯著相關，也與不良的壓力管理有關，但因為是橫斷面的調查研究，無法判定因果關係。2011 年 Meltzer 在英國的研究，證實負債的確與自殺意念有顯著的正相關，因而建議在債務協商時需加入精神評估，但後續的介入研究，卻因樣本數過少而無法確立這樣策略實施的有效與否。Richardson 等學者在 2013 年透過詳細的文獻回顧，並進行統合分析後，雖然確立債務與不良的身心健康有關，但至於誰是因誰是果，仍無法定論。

就報告人任職機構近五年所負責關懷的自殺企圖個案分析統計，也發現債務雖然是自殺行為的常見因素之一，但若當作主要肇因來排序，未達 3%。但若就個案來分析，債務議題與其他自殺肇因最大的不同，在於其影響層面往往非僅只於個人，而影響到整個家庭。而就媒體所報導之自殺案件分析，債務問題的確與全家集體的自殺行為有較深關係。我們也將由個案與新聞事件的剖析，來探討債務對自殺行為的可能衝擊，與可能因應之道。

多重債務問題背後的賭博成癮

2017 年 10 月 13 日

吉田哲也律師

依存症問題對策全國會議事務局長

多重債務解決與賭博成癮

身為律師在思考什麼是解決多重債務事件時，除了解除眼前的多重債務狀態，同時也得排除導致多重債務狀態的原因。如果疏於處理後者，只整頓債務問題，委託者會再次成為多重債務者登門求助。

導致多重債務的原因有很多，其中最難解決的一項就是賭博成癮。而柏青哥成癮又是日本獨特環境下的產物，對柏青哥成癮是否有著正確的認知，會大大影響幫助多重債務者的基礎方針。

在賭博成癮之中，會說柏青哥成癮是日本獨有的問題，是因為柏青哥賭場只存在於日本，而且是世上僅有融入生活範圍的賭場，這也是日本被稱作「賭博大國」的由來。日本的柏青哥店舖數有 1 萬 0986 間（2016 年 12 月警察廳公佈），柏青哥機台數有 457 萬 5545 台（2016 年「The World Count of Gaming Machines 2016」全世界的賭博機台共 787 萬 0643 台，其中的大約 58% 位在日本），柏青哥店的收益（小鋼珠費）為 21 兆 6260 億日幣（2016 年，「休閒白皮書 2017」），而柏青哥的參與人數則增加至 940 萬人（同上）。由於終日不需經過檢查即可入場，因此任何人都可進店，再加上媒體大量出現的柏青哥廣告，世人熟悉的英雄、偶像也登上柏青哥機台，因而煽動人們的投機心態。如果是世界上的其他國家，由於理解這類場所必定會引發成癮問題，因此不可能完全不加以管束，應該早已開始制定入場限制、

廣告限制等等策略，但日本不僅完全沒有樹立對策，還讓所有柏青哥客人成天直接暴露在這種風險之下，我們必須接受這樣的結果，就是造成賭博成癮狀態。

發現賭博成癮

陷入賭博成癮時，就算想停止也沒有辦法，這就是一種疾病。

日本的柏青哥成癮患者約有 200 萬人（帚木蓬生著，「ギャンブル依存とたたかう（對抗賭博成癮）」新潮選書），竟相當於柏青哥總參與人口的 6 分之 1。而疑似病態賭博的人數，有一說為 200 萬人，也有一說為 500 萬人，日本可說是名符其實的「賭博大國」。

賭博成癮的兩大特徵就是「說謊」和「債務」。如果眼前出現已經積欠債務，卻持續賭博的多重債務者，這個人是賭博成癮的可能性即非常高。

賭博成癮是一種「否認的疾病」，極少見到由自己承認的案例。因此，他們幾乎沒有自覺自己是賭博成癮，也否定賭博是造成債務的原因，更甚者還會否認他們有賭博（說謊）。

如上所述，要發現在多重債務背後的賭博成癮問題是非常困難的，但透過仔細審視從消貸業者申請而來的交易履歷，可以發現賭博者特有的借款模式。具體而言，就是在同一日期與同一業者反覆借錢的情況。進到柏青哥的人，首先會先輸掉身上的錢，之後到最近的消費者金融 ATM 領出一萬日幣，再將那一萬日幣輸掉，然後再領一萬出來。這種行為就是依循成癮患者特有的思考，而出現的「輸錢要靠賭博贏回」的行動。

柏青哥成癮與助長

當你懷疑眼前的多重債務者是柏青哥成癮發作時，必須注意掌控助長行為。助長行為指的是，成癮患者周遭的人，為了將患者的成癮行為所引發的問題大事化小，所進行的援助。

當然，家族想援助的心情是很自然的，不應該去批判。但是現實層面

來看，只要助長行為持續發生，成癮患者因為問題化小，就可藉此獲得繼續成癮行為的空間，而再次賭博。也就是說，助長行為帶有助長患者成癮行為的效果。

在與多重債務者之間的關係中，最容易發生的助長行為，就是代替背負債務。賭博成癮者會不時地、分好幾次請家人代為背負債務。每次在家族會議時，儘管本人約定好「不再賭博」，但不久後又會再次沈迷於賭博之中。當事人深陷賭博，轉為賭博成癮狀態，會因為龐大債務而無法思考，暫時陷入束手無策狀態。而當家人整頓了債務，代替當事人還債會產生什麼樣的結果呢？由於當事人沒了債務，再加上家人全額付清，因此變成能再次貸款的優良顧客；這樣只是替當事人再次準備好為賭博借款的完善環境罷了。

從賭博成癮回復的路程

一般而言賭博成癮沒有特效藥，也沒有明確制定的療法。從事幫助賭博成癮者的醫師，日日面對患者及家屬，使用各種方法來克服難題。

雖說賭博成癮不會痊癒，但其真正的意思是，「不可能（很難）再次恢復成，將享受賭博納入興趣範疇」。正因如此，賭徒「希望能不賭博地過著每一天，而且能將這每一天盡量延續，並且持續到死亡為止」。而這就是「復原」。賭徒就算不痊癒，也能夠回復。

我們應該設立的目標，是以「認知賭博成癮的治癒是很困難的」作為核心思考，將當事者引導至回覆、治療的道路上。具體而言，像是取得戒賭互助會（Gamblers Anonymous）這類自助團體，或是受理賭博成癮的醫療機構等的協助。雖說如此，由於賭博成癮者不理解自身病情的嚴重性，因此他們大多只接受資訊協助，但沒有進一步的行動。

因此關鍵還是在於當事者身邊的家人。賭徒本人當然遭遇到不好的待遇，但其家人想幫助當事者的心情，更讓他們遭受殘酷的對待。他們的家

人更應該找回身心健康，透過改變與當事者之間的互動，來達到賭徒使賭徒復原的目的，像這樣的概念也已漸漸開始普及。身為一個協助多重債務者的人，應該謹記這些觀念，再來討論重建賭徒的生活。

照顧消費者立場賭徒安全的法律規範

重建賭徒經濟的方法如上所述，然而就社會制度從旁觀察，最為需要的是一個不再產生經濟困境賭徒的架構。

現代賭博產業的本質，是利用高度發展的技術，讓賭徒難以遠離賭博，再將他們的錢財洗劫一空。因此，各國皆樹立了對應賭博的各種規範，過往日本也是禁止賭博的。而現代日本是對賭博管制最為鬆綁的時代，由柏青哥一例即可得知，日本的賭博對賭徒而言是極為危險的一項服務。

從這點來看，我們必須將賭徒視為消費者，相對的身為業者的賭博產業所販售的商品，是會使超過一成顧客生病的危險商品。以這種方式思考時，很明顯的可以看出，賭徒所產生的問題，並不是他們自己的責任，而是業者以及接受這種產業狀態的社會所應該背負的責任。

這個產業洗劫身為消費者的賭徒，而我們不該容許這種產業的存在。是否接受賭博產業的存續，也許有各式各樣的意見，但讓賭博成為疾病的產業狀態，應該透過法律進行嚴格規範。

以上

韓國家庭計負債的現況和弱勢階層

2017.9.8

金恩政先任幹事

參與連帶經濟金融中心

1.序言

韓國的家庭負債數年之間快速成長。至今循環基準，2017 年 3 月底，家庭及非營利團體[1]的金融負債已經達到 1,586.8 兆韓幣，一年之間增加了 143.6 兆韓幣。

巨大增加的家庭負債總額原本就是個老問題。更大的問題是家庭負債的增加比起所得增加還要明顯。實際家庭負債的增加率是家庭所得增加率的兩倍以上（2016 年家庭所得增加率是 4%，負債增加率是 10%)。韓國家庭負債減弱了內需水準。

實際<2016 年家庭金融福利調查結果>指出，有本金要償還的家庭佔全部的 70%，其中 75%是實際上減少消費支出與存款的家庭。

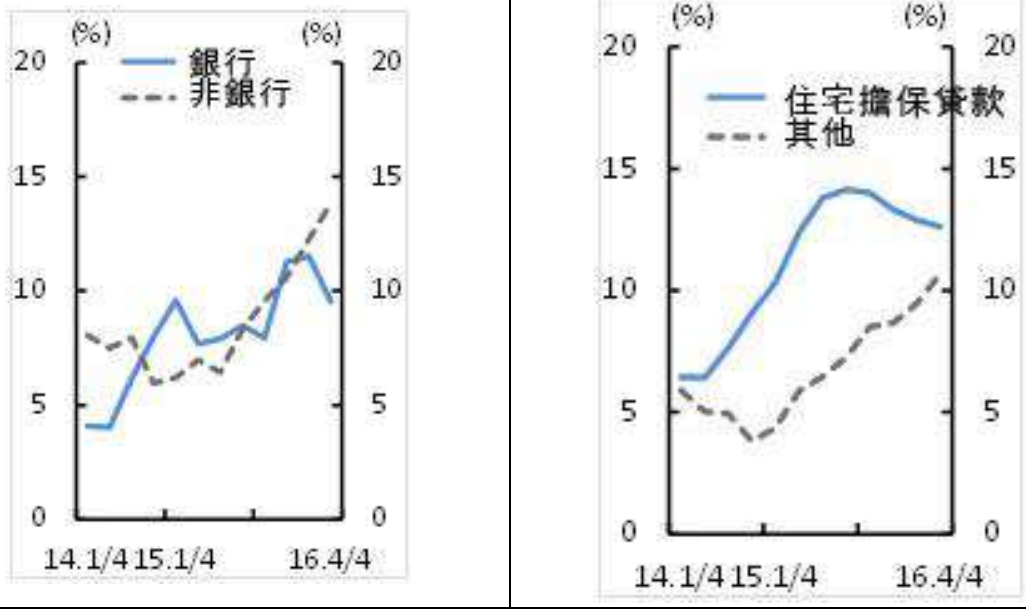
不止這樣的量的部份，質的部份也表現在韓國家庭負債的路上。實際上，貸款利率相對低的銀行，在 2015 年增加率是 8.5%(增加了 44.1 兆韓幣)，到 2016 年增至 9.5%(增加 53.7 兆韓幣)，相對地貸款利率高的，借貸監督較寬鬆的非銀行貸款增加率在 2015 年是 8.3%(增加 35.8 兆韓幣)，到 2016

[1] 資金循環表的 “家庭與非營利團體”裡，家庭不只是一般家庭，也包括小規模的個人事業者，非營利團體包括民間非營利團體（消費者團體、慈善救濟團體、宗教團體、勞動組合、學術團體等）。

年增到 13.8%(增加 64.6 兆韓幣)，可以看出非銀行借貸比銀行借貸的增加率更高。

特別看到商品別，透過負債來維持事業費或生活費的家庭增加了，也造成了信用擔保貸款遽增的趨勢。

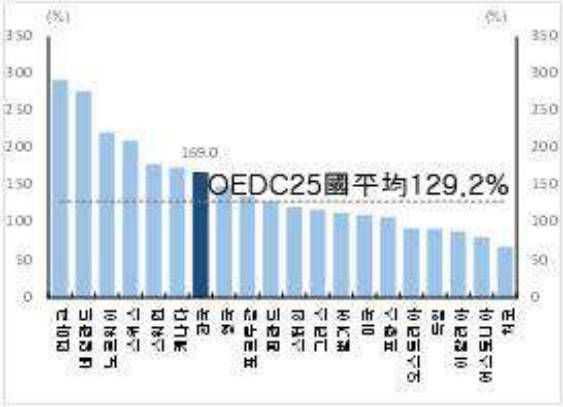
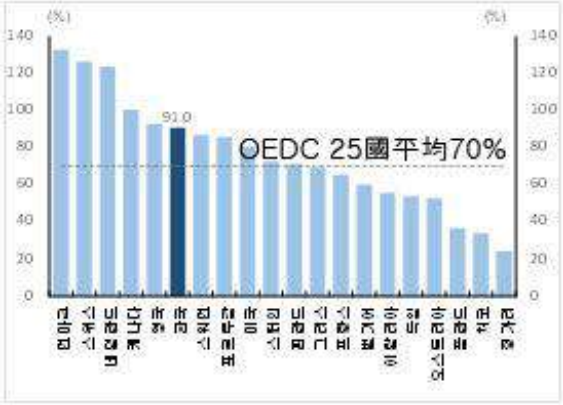
<圖 1> 金融機關別貸款種類別增加率 1)



註： 1) 前年冬季預備 2) 住宅金融公社除外

資料 :韓國銀行，金融機關業務報告書

家庭負債的量與質都在惡化中，家庭的償還能力也大幅下降。2015 年底資金循環基準可處分所得對比家庭負債的比率是 169.08%。這是比 OECD 會員國平均 129.2%更高，2008 年全球金融危機以後，增加了超過 26%。真正全球金融危機的發源地美國，2008 年去槓桿(deliveraging)和所得增加數值 135.5%，到 2015 年跌到 111.6%。同樣的期間，英國從 169.4%下降到 149.5%。全球金融危機以後，主要的先進國家家庭負債減少，努力償還的能力提高，但是韓國家庭償還能力卻反而極端惡化。

<圖 2>可處分所得對比家庭負債比率	<圖 3>名目 GDP 對比家庭負債比率
	

註：2015 年底資金循環統計基準。資料來源：OECD (https://data.oecd.org/hha/household-debt.htm)

當然 2015 年底挪威、丹麥、瑞典的可處分所得對比家庭負債比率分別是 221.5%、292.0%和 177.8%，是比韓國的 169.0%更高的水準。但是這些北歐國家，因為納稅高[1]，有社會保障制度，按照可處分所得基準來看，家庭負債比率予以評價，北歐國家的負擔比率當然有比較高的傾向。所以，可處分所得，對比家庭負債，會比韓國高。若把納稅負擔扣除，實際的負擔率是會低於韓國[2]。另外，北歐國家有強烈的社會安全網，雖然有高度的家庭負債，卻也減少家庭所得的不穩定性。特別是退休之後，能繼續保障所得，償還債務，也減少貸款負擔。

如前面談到的，韓國的家庭負債無論量和質都在惡化，償還能力也急

[1] 丹麥的情況是國民負擔率是 49.6%，比 OECD 平均 34.2%要高 15.4%，這是 OECD 國家中最高的水準，瑞典和挪威納稅的負擔也比 OECD 平均還要高。

[2] 韓國的 GDP 對比個人所得的納稅負擔率，在 2015 年對比 OECD 是 4.4%，瑞典是 12.5%，挪威是 10.4%，丹麥 25.4%，是不到一半的水準。

速下降。這是因為政府政策複合作用的結果。雇傭不安、低薪、景氣低落等的原因，利用負債來活化景氣的政府政策，是這些政策複合作用的結果。這就造成韓國家庭負債超越個人問題，到了威脅到整個系統的水準。

2.韓國家庭負債的缺點-1)弱勢階層

韓國的公共社會福利支出水準，2016 年與基本國內總生產(GDP)對比是 10.4%，在 OECD 國家 35 個會員國中只不過排名第 34 位。在韓國的社會福利制度並不夠完整，現實狀況是無法期待薪水之外的所得保障。持續的低成長氣流中，不安定和失業率的增加等，更加兩極化，低收入階層只是為了生活而以動員負債為手段，用負債來負擔住家、醫療、教育等原本應該由社會福利制度支援的部份。

這種情況之下，韓國的家庭負債最大問題是弱勢階層和自營業者等。向超過三個以上的金融機關貸款的多重債務者，屬於低收入者（所得在 30%以下）、低信用者（信用等級 7-10 級）等級的「弱勢階層」，時間愈久，愈推向懸崖。越是低收入、低信用者，就越會去找許多金融機構，被迫去找惡質貸商、地下錢莊。也有以新債來償舊債的情況。債務償還的能力相對減弱。這些弱勢階層是讓我們特別憂心的家庭負債對象。

實際上依據統計廳的<2016 年家庭金融福利調查>，一分位所得者的所得對比金融負債比率是 295%，2 分位達到 174%左右，(3 分位 148%，4 分位 131%，5 分位 137%)。雖然負債的絕對額低、因為所得越低，所以現實上負擔就增大了，而這些人基本上是背著債，有自己的所得無法應付的負債。

<表 2> 戶口特性別金融負債擁有戶比率與每戶擁有額

類別		金融負債擁有人							
		比率	前年差	金融負債	增減率	所得	增減率	資產	增減率
全部		57.7	-0.2	8,122	7.8	5,696	2.8	39,978	3.5
所得5分位別	1 分位	26.0	-0.1	3,027	-1.9	1,026	2.8	13,841	-3.2
	2 分位	53.8	-0.2	4,269	-3.0	2,446	2.3	19,484	-3.1
	3 分位	67.1	0.9	5,912	14.0	4,005	2.8	27,278	4.5
	4 分位	70.2	-1.3	7,814	5.1	5,964	3.2	38,325	4.5
	5 分位	71.5	-0.1	15,245	10.5	11,158	2.8	78,414	4.5
純資產5分位別	1 分位	46.6	0.1	4,328	4.4	2,921	0.3	4,777	-2.3
	2 分位	57.3	-0.9	4,842	3.3	3,999	1.8	13,213	2.9
	3 分位	64.6	0.1	6,793	13.1	5,023	3.1	25,255	7.3
	4 分位	63.0	-0.6	8,145	2.0	6,679	3.8	42,344	4.4
	5 分位	56.9	0.4	16,009	10.5	9,348	2.5	109,798	1.6
居住類別	自宅	61.8	-0.2	9,964	7.5	6,306	2.9	49,944	2.7
	全租	57.5	0.3	5,695	2.0	5,399	1.1	31,406	0.2
	其他(月租等)	45.8	-1.2	3,828	11.9	3,642	1.1	11,065	7.3

註:金融負債擁有戶的平均金額

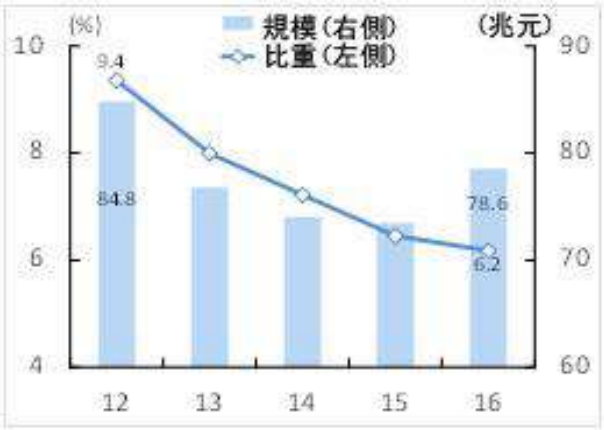
加上向三個以上的金融機關借貸的多重債務者，2016 年 6 月底基準是 390 萬名，是全部債務者(1,857 萬名）的 21.0%。這些人的債務總額在 2016 年六月基準約 450 兆韓元，平均每人約有 1 億 1 千 529 萬元。

<圖 4> 多重債務者 DSR　出處：丁世均國會議長室

按照 2017 年 8 月 23 日丁世均國會議長室 NICE 評價情報提出的資料分

析所發表之結果，推估多重債務者每人平均年間所得是 3 千 748 萬韓元，年平均本利金（本金加利息）償還額是 2 千 362 萬韓元，總負債本利金償還比例(DSR:年間本利金償還額/年間所得額）是 63.0%，對比全部債務者平均(35.7%)高出 27.3%。特別借貸機關越多，DSR 就越高。顯現借貸機構 6 個以上 DSR 是 74.9%，5 個是 71.1%，4 個是 66.4%，3 個是 56.9%等，有這樣的順序。

另外，高危險機構[1]的負債規模是從 2015 年的 46.4 兆韓幣，提升到 2016 年的 62.0 兆韓幣。多重債務者也是低信用（信用等級 7-10 級）與低所得（低位 30%以下）的「弱勢債主」，貸款規模從 2015 年底的 73.5 兆增加到 2016 年底的 78.6 兆韓幣。這是佔有所有家庭借貸的 6.2%（韓國銀行家庭負債 DB 基準）。

<圖 5> 弱勢債主 1)借貸比重和規模 2)	<圖 6>高危險家庭 1) 負債比重與規模
	
註:1)多重債務者同時也是低所得或低信用的債主 註:2)各年度底全部家庭貸款餘額換算額 資料 :韓國銀行(家庭負債 DB)	註: 1)DSR>40%且 DTA>100%的家庭 資料： 2016 年家庭金融福利調查

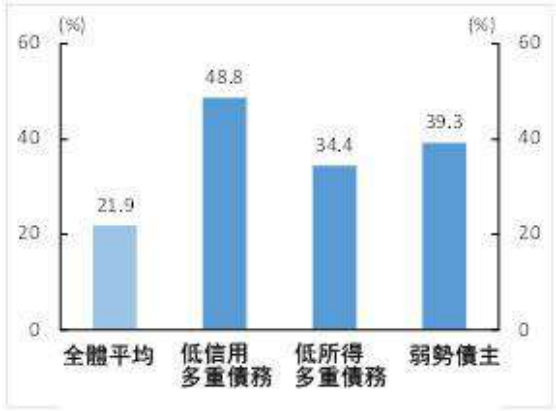
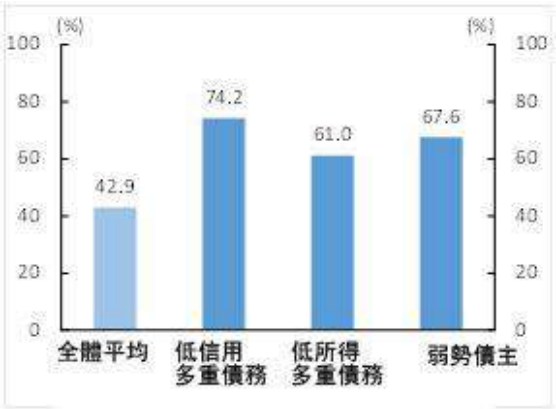
[1]家戶所得財產量方面，負債能力大幅下降的家戶，[本利金償還比例(DSR)>40%與負債/資產評價額比率(DTA)>100%]

隨著金融負債比金融財產多，本利金償還額可處分所得有超過 40%的「極限家庭」，在 2012 年有 132 萬 5000 戶，到 2016 年增加到 181 萬 5000 戶，多了 49 萬戶[1]。因為家庭負債償還負擔而走到極限狀態繼續增加。

政府增加以家庭負債為中心的銀行券住宅擔保貸款，改善家庭負債的構造是以銀行券的分割償還、固定利息為中心。如果償還能力較佳的 4-5 分位的家庭約有 70%，政府就主張是「可管理家庭負債」的家戶了。可是家庭財務償還能力雖然良好，但是卻推遲了經濟恢復的時間，而這些弱勢家庭何時會倒閉也就不奇怪了。

實際上這些弱勢階層向非銀行借貸的比率比全部債主平均(42.9%)更高，信用貸款的比率也比全部債主平均(21.9%)更高，因為依賴利息水準高，變動很高的信用貸款和非銀行貸款，所以弱勢階層有利息增加的負擔，面臨還債的困難。

[1] 2017.2.20. 丁世均國會議長政策首席室<'家庭負債的特徵與壓力檢測結果'報告書>

<圖 7>弱勢債主 1) 借貸中信用貸款 2) 比重 3)	<圖 8>弱勢債主 1)借貸中非銀行貸款比重 3)
	

註：1)多重債務者也是低信用者(信用 7~10 等級) 或低收入(所得下位 30%)的債主
2) 擔保與保證貸款之外的借貸基準
3) 2016 年底當時債主擁有借貸中信用以及非銀行貸款的比重
資料: 韓國銀行(家庭負債 DB, 家庭信用)

2. 韓國家庭負債的缺點 -2)自營業者

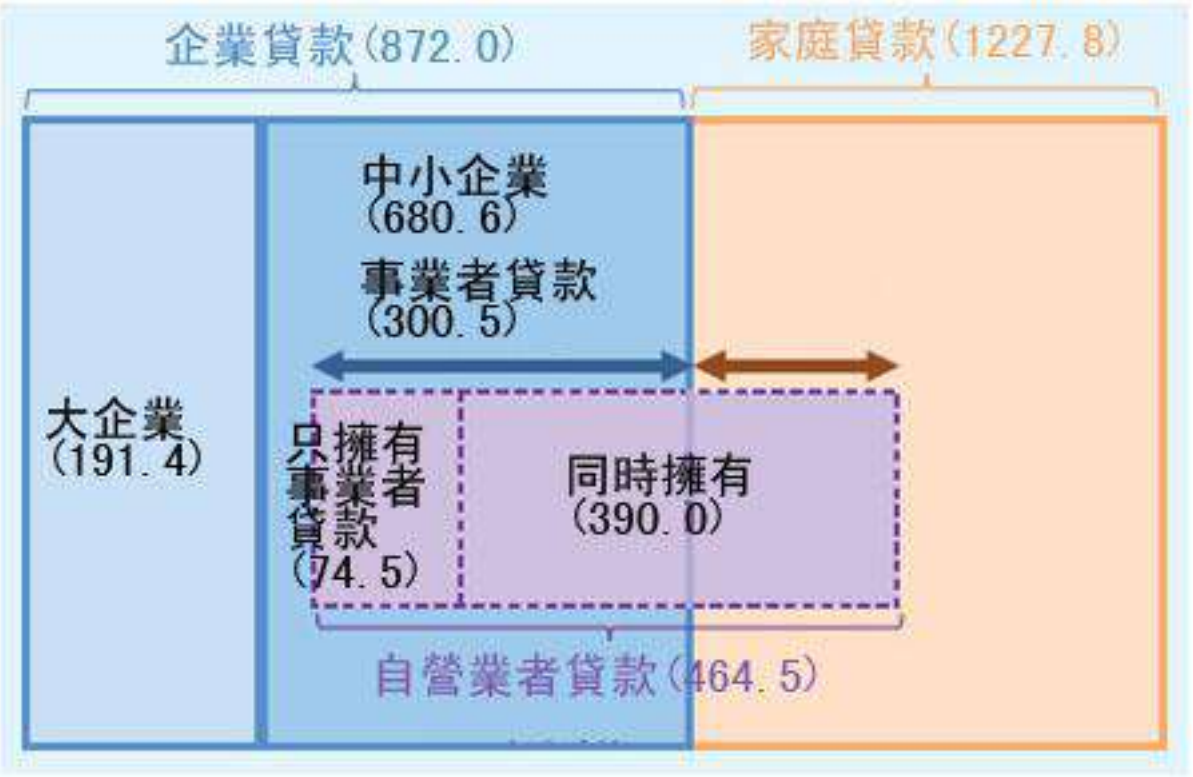
另外，在韓國的自營業者也是個大問題。前面說到，公共社會福利支出的水準比較弱的韓國，薪資是唯一的生活依據。調整構造、雇傭不安定等，退休時間越快，但這些退休者維持生活的方案闕如的狀況。所以必須動員龐大的債務來進入到已經爆滿的自營業。

實際上韓國自營業者的人數在 2016 年 10 月的調查是 570 萬名（統計廳經濟動向人口調查）。韓國銀行的<2017 年六月金融穩定報告書>指出，全部自營業者數在 2000 年代中期以後減少，但 50 歲以上的自營業者，在 2006 年底 264.2 萬名增加到 2016 年底的 316.2 萬名。所有自營業者中，50 歲以上佔有 2006 年底 44.3%提高到 2016 年底的 57.2%。50 歲以上的家庭貸款[1]從 2012 年底的 63.0 兆韓元（全部自營業者的家庭借貸的 53.3%），大幅增加到

[1] 是以個人事業者的身份擁有借貸的自營業者家庭貸款為基準

2017 年 3 月的 98.2 兆元(55.3%)。

<圖 9> 自營業者貸款摘要 1)



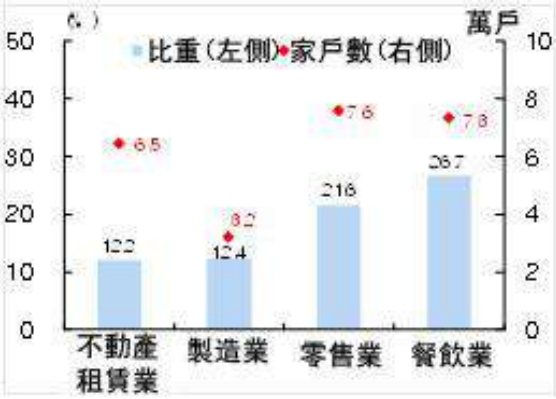
註: 1) 2016 年 9 月底基準, 單位：兆韓元,
2) 儲蓄交易機構企業貸款基準
3) 家庭信用統計家庭貸款（販賣信用例外）基準 4) 家庭負債 DB 基準
資料 ：韓國銀行

自營業者貸款可以說事業資金貸款，但是結構上，退休者和失業者等是小規模自營業者的主力。在韓國的情況下，自營業者貸款等於家庭貸款。根據<2016 年 12 月金融安定報告書>，2016 年 9 月底當時的自營業者借貸規模是 464.5 兆韓元(141 萬人)，其中事業金融項目的貸款是 300.5 兆元，為了生活資金的家庭貸款是 164.0 兆，另外，以失業基金的目的連同家庭貸款的規模是 390.0 兆元(113 萬名)。這些自營業者貸款(464.5 兆元)的比例是 84.0%。

問題是這些自營業者的貸款是在監督的死角。貸款的名目是自營業者的事業資金，大部分都是銀行貸款(85.6%)，但是家庭貸款卻分別以銀行的49.9%與非銀行的50.1%分配。自營業者主要的貸款處是比一般銀行利率更高的儲蓄銀行，貸款的住宅擔保以2016年9月的基準3兆3996億元，與前一年比較急速增加了24.7%。

另外，這些在儲蓄銀行取得的房屋擔保貸款中，有67.2%(2兆2,848億韓幣)是擔保認可比率(LTV)超過了70%的「高危險貸款」。這是自營業者的房屋擔保貸款，不是「家庭貸款」，而是歸到「企業貸款」的緣故。所以不適合用LTV，而成管理的死角。

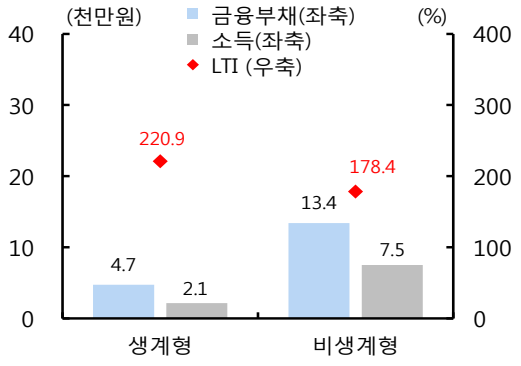
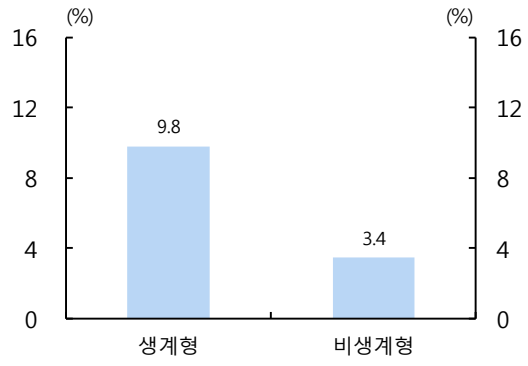
依照韓國銀行2016年三月的基準，自營業者中為了生活緣故而貸款(生計型)的有69萬6000戶，佔全部的23.8%。這類的自營業者擁有的家庭貸款規模推估總計是43兆韓元(所也自營業者貸款的9.9%)。韓國銀行把這類的自營業者定義為家庭金融福利調查統計上所得下位40%的家戶，大部分(62萬4000名)是無受雇者的小自營業者。

<圖 10>生計型自營業者戶數與貸款金額比重 1)2)	<圖 11>生計型自營業者的業種別戶數與比重 1)2)
	
註: 1) 2016.3 月底基準 2)交錢家庭戶數與貸款金額 資料: 2016 年家庭金融福利調查	註: 1) 2016.3 月底基準 2) 個別業種內生計型戶數比重 資料: 2016 年家庭金融福利調查

生計型自營業者中許多是低進入障礙，卻經營不善，創業與倒閉率較高的是餐飲業(26.7%)和零售業(21.6%)。

這些人的平均金融負債規模(4.7 千萬元)雖然不大，但是所得對比家庭負債比率(LTI)卻高達 220.9%。他們的情況是因本利金償還負擔等，有推遲償還超過 30 日以上經驗的家戶有 9.8%，比非生計型(3.4%)更高。一旦經濟不景氣，這種生計型自營業者就馬上顯出所受到的衝擊。政府在 2017 年 9 月中公佈了未來的家庭負債綜合對策[1]，其中重點是貸款的控制、家計所得增大和自營業者貸款等。

[1] 在寫出提問的時間(2017.9.8.)當時因為政府尚未發表報告，所以沒有可以引用的。

<table>
<tr><td colspan="2"><圖 12>生計型自營業者家庭債務狀況 1)</td></tr>
<tr><td><平均金融負債與所得, LTI></td><td><推遲 30 日以上經驗 2)的家戶比重></td></tr>
<tr><td> 
</td><td> 
</td></tr>
<tr><td>註 ：1) 16.3 月底基準
資料 ：2016 年家庭金融福利調查</td><td>2) 15.4~16.3 月中</td></tr>
</table>

3. 參與連帶的對策方向

因韓國的結構關係，無法透過家計所得來償還負債的狀態之下，勞動條件日漸惡化，居住、醫療、教育、貧窮等相關福利制度是不足的。所以追求健康權、教育權、居住權等基本權利，都要靠負債來面對。這種結構性的問題，若沒能先解決，家庭負債的問題根本無法解決。

所以，為了解決家庭負債問題，需要有關經濟金融政策、福利、民生、勞動黨社會經濟政策的綜合對策，需要綜合的方案來減少家庭負債的規模，要增加可處分的所得以及減少多樣支出的負擔。

為了這些，參與連帶對議會、政府與法院有以下的要求。

首先，我們致力於將利息從限定在 25%(貸款業 27.9%)降到 20%，是為了解決高利貸的問題，因為高利貸阻卻了消費、造成信用不良，使經濟活動萎縮，對經濟成長有負面的影響。我們要求要修正與施行「利息限制法」

與「貸款業登記以及金融使用者保護相關法案」相關的施行細則與關聯法案。

同時，要有限制家庭借貸的制度，來維持穩定，而不受經濟波動影響。韓國目前通用的限制資金制度是 LTV·DTI，景氣佳的時候可以強化這種制度，但景氣差的時候，就變弱了，可見其並非考量到家庭負債的償還能力，而只是被用來作為經濟景氣調整的工具。所以要去檢驗這些制度，看他們是否真有助於家庭償還能力，是否借貸與貸款水準。

另外，我們也持續要求財務調整政策。債務者已經在無法償還的困難中，若仍一再強調負債償還，就把作為一個人的資本徹底摧毀，而進一步造成國民經濟的負面影響。

雖然未能償還要歸咎於債務者，但不考慮其償還能力的債權人也有責任，所以要有讓兩造對等的責任關係，以此來建立財務政策調整的制度。為此目標，我們認為要將以債權人為中心的破產更生制度，轉移為以債務人為中心，如此推行法律的修正運動。

不僅如此，還要考慮家庭負債的原因。引起過度負債的居住費、醫療費、教育費等結構上的原因必須要解決。要建立穩定的家計負擔減少政策，民生對策等中、長期方案。要解決家計負債的問題，若可處分所得不能增加，就沒有解決的可能。所以基礎年金要擴大、強化健康保險之保障，這些社會保險制度必須要擴大。特別是透過最低薪資的提高，來保障最低薪資水準，改進加盟店、代理店與自營業者關聯的零售業企業，改進不公正的問題。並且重新思考自營業者負擔最重的租金，要設定租金上限。

目前參與連帶正如此致力並促進以上事業。要走的路很遠，但我們努力在全面改善社會經濟制度，希望能解決家庭負債的問題。以上。

MEMO

韓國消費者倒債破產制度運作狀況

朴賢根律師

MINBUN 民生經濟委員會

1.韓國法院消費者破產現況

甲、個人破產案現況

依據法院統計月報所載，2016 年個人破產申請者有 50,288 人，比起 2015 年的 53,865 人減少了大約 6.6%。個人破產申請在 2010 年有 84,725 人、2011 年 69,754 人、2012 年 61,546 人、 2013 年 56,983 人、2014 年 55,467 人、2015 年 53,865 人，呈現持續減少的趨勢。

[表 1]：2016 年個人破產申請案統計

2017 年 1 月 9 日擷取

法院	申請數		處理							
	當月	累積	破產宣告前				破產宣告後			
			引用	消除	其他	合計	終結	廢止	其他	合計
首爾中央地方法院	979	11,746	605	42	26	673	79	979	4	1,062
議政府地方法院	327	3,852	398	2	11	411	16	386	1	403
仁川地方法院	589	6,883	383	29	7	419	19	382	3	404
水原地方法院	592	6,671	248	15	12	275	33	727	-	760
春川地方法院	82	819	50	6	2	58	3	56	-	59

江陵地方法院	19	222	38	1	-	39	-	-	-	-
大田地方法院	223	2,966	321	12	6	339	9	263	-	272
清州地方法院	111	1,092	110	22	-	132	5	104	-	109
大邱地方法院	470	4,899	284	17	7	308	5	450	-	455
釜山地方法院	325	3,238	195	14	10	219	33	227	-	260
蔚山地方法院	83	1,049	89	-	5	94	1	73	-	74
昌原地方法院	271	2,893	191	-	4	195	12	214	-	226
光州地方法院	195	2,463	142	6	5	153	26	159	-	185
全州地方法院	83	974	116	17	14	147	20	116	-	136
濟州地方法院	53	521	110	4	1	115	-	82	-	82
總計	4,402	50,288	3,280	187	110	3,577	261	4,218	8	4,487
當年累計	50,288		54,607	1,612	1,365	57,584	3,556	49,170	72	52,798
前年累計	53,865		54,566	2,184	1,412	58,162	2,922	47,459	53	50,434

乙、免責事件狀況

根據法院統計月報，2016 年免責申請者有 50,208 人，對比於 2015 年的 53,825 人，大約減少有 6.7%。免責申請者在 2010 年有 84,710 人、2011 年有 69,741 人、2012 年有 61,508 人、2013 年有 56,940 人、2014 年 55,418 人、2015 年 53,825 人，持續下降中。

免責應用比例若以 2016 年的處理件數（55,521 件）為基準，48,971 件的利用率大約是 88.20%。過往免責應用比例 2010 年約是 89.85%、2011 年約 88.66%、2012 年約 88.67%、2013 年約 89.04%、2014 年約 88.33%、2015 年約 87.98%、每年都在差不多的水準。

[表 2]：2016 年免責申請案統計

2017 年 1 月 19 日擷取

法院	2016 年 12 月					累計	
	收件數	處理				收件數	處理
		引用	消除	其他	合計		
首爾中央地方法院	974	1,053	71	56	1,180	11,721	12,065
議政府地方法院	324	317	13	30	360	3,849	3,970
仁川地方法院	589	436	31	21	488	6,877	6,713
水原地方法院	577	672	28	63	763	6,657	8,498
春川地方法院	82	47	9	4	60	818	913
江陵地方法院	19	1	2	－	3	222	274
大田地方法院	225	243	26	22	291	2,956	3,012
清州地方法院	111	110	45	1	156	1,092	1,208
大邱地方法院	471	443	23	15	481	4,894	6,654
釜山地方法院	323	232	25	21	278	3,231	3,492
蔚山地方法院	83	69	9	6	84	1,048	1,025
昌原地方法院	270	213	12	6	231	2,892	2,862
光州地方法院	194	248	30	11	289	2,459	2,904
全州地方法院	84	73	55	49	177	972	1,176
濟州地方法院	53	82	8	1	91	520	755
總計	**4,379**	**4,239**	**387**	**306**	**4,932**	**50,208**	**55,521**
當年累計	50,208	48,971	3,408	3,142	55,521		
前年累計	53,825	48,828	3,891	2,783	55,502		

丙、個人更生事件狀況

根據法院統計月報，2016 年個人更生申請者有 90,400 人，相較於 2015 年的 100,096 人，約減少 9.7%。個人更生申請者在 2010 年有 46,972 人、2011 年有 65,171 人、2012 年有 90,368 人、2013 年有 105,885 人、2014 年有 110,707 人、 2015 年有 100,096 人，2012 年暴增之後，最近五年內大約維持在 9 萬人到 11 萬人之間的水準。

[表 3]：2016 年個人更生案統計

2017 年 1 月 19 日擷取

地方法院	收件數		當月							
			處理							
	當月	累積	開始決定前				開始後認可前			
			引用	消除	其他	合計	認可	取（不認可）	其他	合計
首爾中央地方法院	1,423	17,000	1,159	175	52	1,386	1,418	118	-	1,536
議政府地方法院	604	7,205	531	127	30	688	757	52	-	809
仁川地方法院	731	9,372	540	121	36	697	666	224	-	890
水原地方法院	1,313	15,584	518	97	36	651	866	324	-	1,190
春川地方法院	169	1,997	139	63	6	208	177	19	-	196
江陵地方法院	39	624	20	5	2	27	50	1	-	51
大田地方法院	577	6,970	507	44	14	565	376	46	-	422
清州地方法院	205	2,520	137	161	15	313	164	53	-	217
大邱地方法院	649	8,109	506	79	21	606	557	134	-	691
釜山地方法院	372	4,950	257	71	35	363	234	33	-	267
蔚山地方法院	230	2,918	269	38	11	318	385	34	-	419
昌原地方法院	405	4,627	355	44	13	412	356	67	-	423
光州地方法院	374	4,611	365	82	18	465	268	21	-	289
全州地方法院	259	2,973	184	57	10	251	214	61	-	275
濟州地方法院	71	940	79	8	8	95	78	4	-	82
總計	**7,421**	**90,400**	**5,566**	**1,172**	**307**	**7,045**	**6,566**	**1,191**	**-**	**7,757**
當年累計	90,400		83,917	12,662	3,576	100,155	80,697	11,456	22	92,175
前年累計	100,096		95,953	10,110	4,002	110,065	77,649	10,355	29	88,033

丁、綜評

仔細觀察個人破產事件與個人更生事件的年度別變化，可以看出個人破產案件是持續減少，而更生案件卻呈現比個人破產多了兩倍的現象。

[表 4]個人破產、個人更生年度別申請者狀況<來源：法院統計月報>

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
個人破產	84,725	69,754	61,546	56,983	55,467	53,865	50,288
個人更生	46,972	65,171	90,368	105,885	110,707	100,096	90,400
合計	131,697	134,925	151,914	162,868	166,174	153,961	140,688

這是韓國法院朝較為嚴格的消費者破產制度方向運作，就是韓國法院對於債務者本人以及家族在債務增大的過程、無法償還的理由、當下資產狀態龐大資料等之要求，有別於立即宣告免責，反而要求債務人在 3-5 年之間先償還一部份的債務，有先償還的傾向，才能夠進入更生。

整個來看，對於嚴重超過 1,500 兆韓幣的家庭負債水準而言，法院的倒債破產處理方式偏向於消極，法院整體態度有必要調整。

2. 倒產制度改善課題

甲、倒產專業法官制度的引進

倒產業務是法院裡的需要專業處理的部份。所以，針對專業法院的設立以及專業法官的投入討論結果，在 2017.3.1 設立了韓國第一個首爾更生法院，是更生破產的專業法院。

首爾更生法院的開啟，配合倒產專業法官制度的投入，使法院和法官同步推動，會有加成的效果。所以，為了法官的專業性，有必要引進法官專業制度。

韓國的破產法官從業期間只有兩三年，相較之下，美國破產法院的法官在

聯邦破產法庭(U.S. Bankruptcy Court)的期間是 14 年。

美國哈佛商學院教授 Stuart C. Gilson 主張，美國企業因為具備有更好的倒產法制和倒產專家，比起歐洲能更快脫離經濟危機，恢復競爭的能力。(A Morgan Stanley Publication (Fall 2012))。

乙、破產順序轉變成對審結構

個人破產制度的主要目標，是確保所有債權人平等地獲得清償的同時，透過免債的過程後，並得免除債務者剩餘的債務， 使其有機會重新起來經濟更生。

但是，就算債權者沒有反對意見，法院職權上也需要審查並決定免責的許可，因而造成法院過重負擔。

所以，除非是有檢查人、破產管理人或破產債權人以法定理由提出異議外，法院都應許可免責，如此才能減輕法院負擔，也讓個人破產的申請更有效率。

丙、引進破產管理人評價制度

從 2012 年 2 月開始全面實施新的個人破產程序，主要內容在於快速的破產宣告和決定免責，以及降低破產管理人的費用。

個人破產管理人有破產財團管理和免責不許可理由的調查能力，有強大的權力，法院也會參考破產管理人的報告書來決定免責。

法院強化管理個人破產管理人的教育和評價等，但是現在破產管理人之中，有很多是將債務者的面談業務委託給非專家的助理來處理，助理對債務者採取刑事手段來進行，讓債務者如同犯罪人一般，有時過度要求證憑文件。

法院為了監督破產管理人，進行破產管理人的評價，從 2016 年 6 開始，對管理人的評價期限內進行一次，每次有 11 個評價項目，這是「個人破產管理人評價改善方案」的提供的主要內容。

這也是債務者在破產程序結束後，對破產管理人業務執行適當性，向法院提出評價意見，能夠真正改善破產管理人權力過大的問題，回歸破產管理人執行業務的適當性。

丁、免債財產範圍的擴大

現行免債財產是為了保護債務人基本生活和住家穩定，規定住宅用建物的出租保證金返還請求權的一部份（首爾的基準 3400 萬元），六個月內使用的生活費特定財產（900 萬元）。

在美國的情況，各州有不一樣的住宅免責財產(homestead exemption)(麻州是美金 50 萬元，德州、佛羅里達州等，沒有指定金額，而是用面積基準)。禁止破產濫用與消費者保護法(BACPA)之下的住宅面積財產是 125,000 美元。

依照韓國的住家價格動向，2017 年六月全租金價格是 21,144 萬韓幣，大樓公寓是 23,914 萬元，透天住宅是 16,150 萬元，一般公寓是 12,291 萬元，六月全國中位全租金價格標示是 19,893 萬元，大樓公寓是 22,962 萬元，透天住宅是 13,451 萬元，一般公寓是 11,475 萬元。

在倒產程序之後，為了保障債務者的重建，「債務者更生與破產關聯法律」透過免責財產制度來保護特定財產，但若已有一次免責財產的債務者，當重複回到倒產程序，就必須要比之前更擴大的免責財產。

戊、強化個人更生制度的實效性

依據法院統計月報，個人破產申請減少，個人更生申請增加。

但是全國法院個人更生過程，中途廢止率 2010 年是收件的 24.7%到 2012 年的 32.9%，增加了 8.2%。個人更生過程一般需要 5 年，若此 2012 年的廢止率可能會再增加。

[表 5] 個人更生收件年度別廢止與免責案件數量

(來源 :修改自首爾更生法院開幕紀念合作研討會資料集第 51 頁)

類別	2010 年收件數		2011 年收件數		2012 年收件數	
全部	46,971	100.0 %	65,171	100.0 %	90,368	100.0 %
廢止	11,621	24.7%	19,859	30.5%	29,710	32.9%
免責	25,764	54.9%	28,004	43.0%	6,830	7.6%
其他	9,586	20.4%	17,308	26.6%	53,828	59.6%

個人更生廢止率是收件後三年達到高峰，所以需要制度調整，將個人更生程序的實行可能性提高。

[表 6]個人更生收件數年度別廢止率 (2013 年~2016 年)

(來源: 首爾更生法院開幕紀念合作研討會資料集第 52 頁)

類別	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	全部
2013 年收件數	2.4%	9.8%	7.6%	6.1%	0.9%	26.9%
2014 年收件數		1.9%	9.2%	8.5%	1.5%	21.3%
2015 年收件數			2.0%	10.3%	2.5%	15.0%
2016 年收件數				2.7%	2.8%	5.5%

(1) 個人更生清償時間的縮短

在債務者更生法中，個人更生時清償時間是清償開始五年之內（第 611 條)，法院規定清償時間原則上是 5 年，要有 3 年內清償本金全額的條件，才能容許短於五年。

美國、日本等個人更生清償期間，原則上是 3 年，如果有清算價值保障原則等例外原因，要再拉長期間，這種考量也應該放到我們的清償計畫中，

用多樣的期間，像是六個月、1 年、3 年、5 年等。

(2)基本生活費的實際適用

現行法院個人更生時，生活費是依據「個人更生事件處理指針」(債民 2004-4）第 7 條適用中位所得的 60%為基準。

梨花大學法學院吳守根教授接受法務部金融委員會委託的「個人更生過程的實態研究」中，分析了 2009-2015 年間收件的個人更生申請書 212 件，資料如下。根據他的分析，有一名子女的三口之家，傾向於只有子女是受扶養者，配偶並不是受扶養者。

[表 7]標準個人更生申請人狀態

類別	內容	備註
人員背景	40 歲世代 /已婚 / 男性 / 高中畢業	
家庭成員	3 人(本人、配偶、子女)	個人更生申請時被扶養者認可 1 名
住宅狀況	國民住宅、無保證金、月租 400,000 韓元	定居期間 5 年
月收入	1,600,000 韓元	在職期間 2 年
負債規模	64,000,000 韓元 (銀行、發卡公司、儲蓄銀行、信貸商等）	月薪的 40 倍水準
個人更生清償計畫案	清償期間 5 年 / 債務額 51% 清償	免責債務額 24,600,000 韓元

目前是依照債務者的居住區域來設定適當的住宅費，依照子女數的養育費等，只以家庭成員數來劃分，而沒有考量到更生者實際的狀況。

己、免責範圍的擴大

「債務者更生及破產關聯法律」第 566 條規定，在破產債券中，罰金、科料、刑事訴訟費用、過徵金和過怠料等，破產者故意侵犯違法行為的損害賠償債券，債務者重大過失造成他人生命身體傷害的違法行為之引發損害賠償債券，債務者的勞動薪水、退休金、災害補償金、擔保金、以及身元保證金等債務者明知卻未登記在債權者名簿的請求券，是免責的例外。

除了免責例外的廣泛，個人債務者利用破產制度仍要繳交未繳的稅金、健康保險費、年金保險費等，這種負擔對過重的債務者是回到正常經濟生活的障礙。

租稅債務或公用事業債務比一般民商債券有更優勢的地位，這是國家優越主義。雖然是納稅和公用事業，但考量到破產狀態的個人債務者要重新站立起來，反而成為障礙，所以應該包含在免責對象債券的範圍內。

庚、引進當然免責制度

破產宣告經過 5 年後，應該要引進當然免責的制度。現在宣告破產後，經過十年再復權，但對於免責並沒有規定。因為十年的時間太長，必須要縮短五年，復權時，應該有當然免責的規定。

【債務人經驗交流】

韓國

♦報告人：

尹泰鳳會長 (韓國金融被害者協會)

被害者協會活動報告

尹泰鳳會長

韓國金融被害者協會

各位好，我是韓國金融被害者協會會長尹泰鳳。

交流會議從 2010 年開始，到今年已經第八屆了，我非常榮幸可以在這裡問候大家。我們能夠走到今天，要感謝各國的專家和當事人的辛勞。

你們都知道，韓國在 2017 年三月有憲法史上第一次的總統彈劾事件。雖然有讓我們感到非常羞恥的玩弄國體的總統，但我們也很驕傲地透過國民的力量更換了總統。從 2016 年年底到 2017 年五月之間，所有韓國人民的關心焦點都落在總統的身上，我們韓國金融被害者協會也是幾乎每週六都拿著蠟燭到光化門去助威。

在政權更替的過程中，首爾更生法院在 2017 年三月設立了。到目前雖然只不過換了首爾中央地方法院破產部的名字，但是這個變化已經反映出開始要為多重債務者來努力的趨勢。

還有，我們也看到已經改變的政府也正努力在為債務者的更生來消滅失效債券。被消除的債券在七月間有 12 兆韓元(US$10,450,000,000)、八月有 27 兆韓元(US$23,500,000,000)，總共大約有 180 萬名債務人接受到消債的好處。其中每個人大約有兩千萬韓元(US$17,700)的消債額，效果雖然不算大，但努力的事實仍值得肯定。

參與會議的這段期間，我們韓國金融被害者協會原本的事業雖然微小，但值得驕傲的是促成了政府當局有了努力的變化。直到目前，我們金融受害者運動仍未找到方向，但我們有以國民的力量來改變國家的經驗來作為基礎，能夠繼續努力來朝向更好的社會前進。在這次的交流會議中，期待能夠找到更多的方法，讓我們帶回去，強化我們的力量。

再次感謝大家給我們預備如此好的機會，謝謝！

議題討論(二)：

社會資源整合

♦主持人：許幼林主任

（法律扶助基金會業務處）

♦台灣報告

1. 周漢威執行長（法律扶助基金會）
2. 李喜菁社工師（台北靈糧堂社會關懷處）

♦日本報告

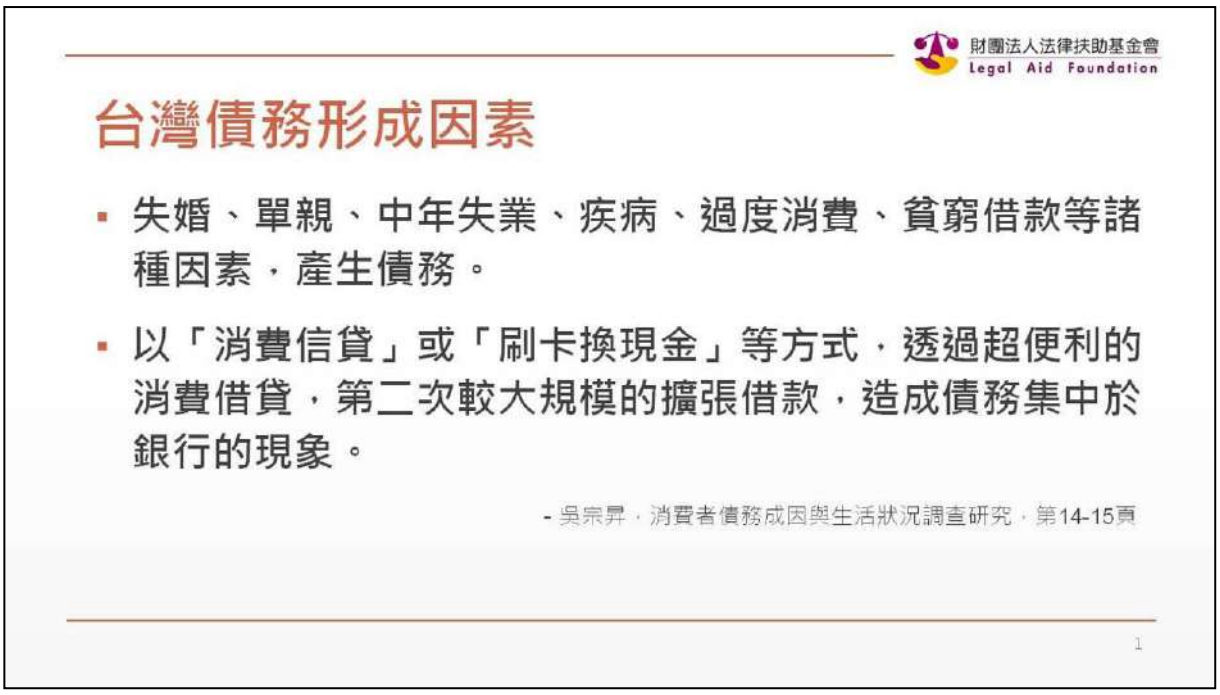
1. 伊藤周平教授 (鹿兒島大学)
2. 小玉順子諮詢員(被害人協會)

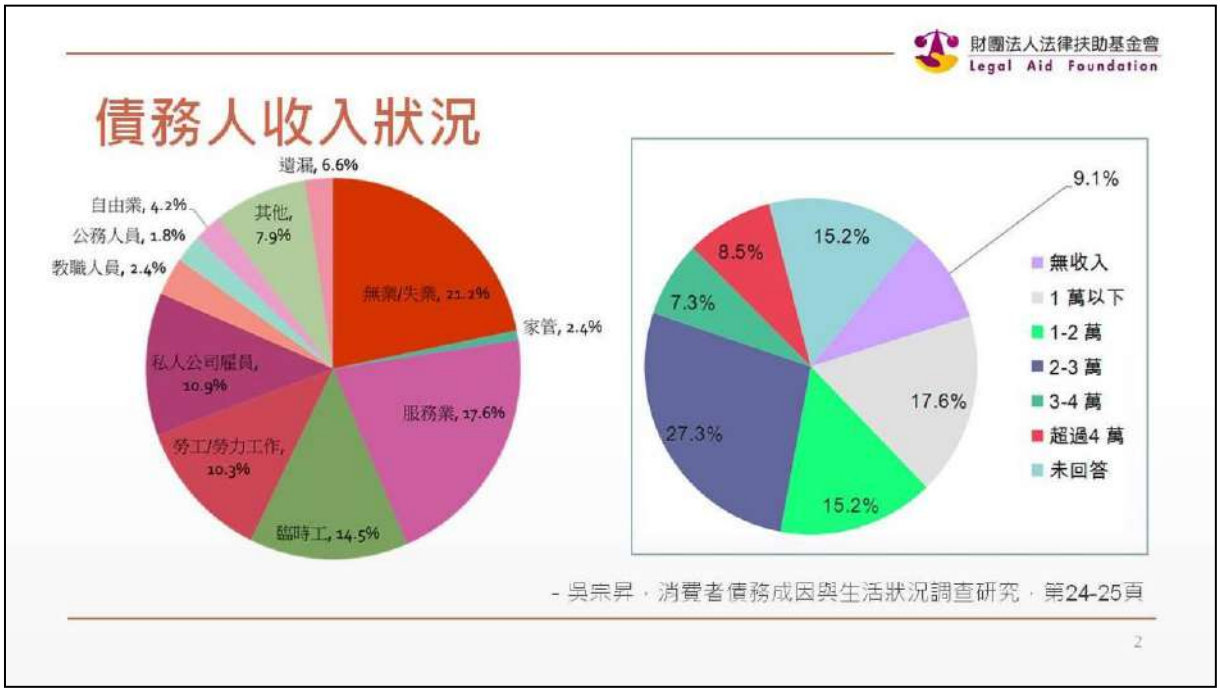
♦韓國報告

朴廷晚律師（Seoul 金融福祉相談中心）

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14

消債清理與社會資源整合
-台灣報告-
財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation
周漢威律師
2017.09.05


財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation
台灣債務形成因素
失婚、單親、中年失業、疾病、過度消費、貧窮借款等諸種因素，產生債務。
以「消費信貸」或「刷卡換現金」等方式，透過超便利的消費借貸，第二次較大規模的擴張借款，造成債務集中於銀行的現象。
- 吳宗昇，消費者債務成因與生活狀況調查研究，第14-15頁
1



項目	逾期繳款前每月平均收入 (元)	每月平均收入 (元)	每月平均生活支出 (元)	目前全部的債務金額 (萬元)	目前每月平均還款金額 (元)
平均	32,977	23,894	19,374	223	6,446

財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation

消失的債務人

法扶申請消債案件(2008-2011)

年度	民國(年)	法籍量	申請案件	准予扶助案件量	扶助比例(准予扶助/申請案件)
2008	97	6,515	16,951	10,736	63%
2009	98	6,232	3,518	2,003	57%
2010	99	5,018	2,157	1,343	62%
2011	100	3,796	1,677	1,079	64%

表7.地方法院消債聲請事件新收件數統計表

單位：件；百分比

年度	更生聲請件數(消債更(更))	清算聲請件數(消債清(更))	協商聲請核定件數(消債核)	合計
	比例	比例	比例	比例
97年	15,530	1,148	17,525	34,203
	45.41	3.36	51.24	100.00
98年	5,970	1,364	37,151	44,485
	13.42	3.07	83.51	100.00
99年	2,472	1,244	18,220	21,936
	11.27	5.67	83.06	100.00
100年	1,795	554	13,933	16,282
	11.02	3.40	85.57	100.00
97-100年	25,767	4,310	86,829	116,906
	22.04	3.69	74.27	100.00

4

財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation

消失的債務人

「逃債」或「避債」已經成為卡債風暴之後的社會現象。

5

財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation

法律扶助的改善

✔ 簡化扶助流程、放寬扶助標準

2015，修正法律扶助法第13條第2項第3款及同法第46條第3項規定「免經審查委員審議扶助事件處理辦法」消債案件無需審查債務人的資力狀況。

✔ 加強扶助品質

(1)消債專科律師制度

(2)消債專案會議

(3)2016消債辦案手冊

6

財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation

找回債務人的信心

法扶消債案件(2012-2017)

年度	民國年	法諮量	申請案件	准予扶助案件量	扶助比例(准予扶助/申請案件)
2012	101	3,075	3,250	1,908	59%
2013	102	2,727	3,027	1,768	58%
2014	103	2,354	3,296	2,262	69%
2015	104	5,226	5,045	4,563	90%
2016	105	3,735	6,179	6,087	99%
2017 Jan-July	106 Jan-July	2,648	3,697	3,668	99%

註1：消債事件資料自民國97年4月開始蒐集

101年	2,094	342	14,282	16,718
	12.53	2.05	85.43	100.00
102年	2,702	442	15,988	19,132
	14.12	2.31	83.57	100.00
103年	2,957	630	12,955	16,542
	17.88	3.81	78.32	100.00
104年	3,549	931	11,559	16,039
	22.13	5.80	72.07	100.00
105年	3,822	1,014	13,407	18,243
	20.95	5.56	73.49	100.00
106年1-7月	2,069	585	6,981	9,635
	21.47	6.07	72.45	100.00
101年-106年7月	17,193	3,944	75,172	96,309
	17.85	4.10	78.05	100.00
合計	42,960	8,254	162,001	213,215
	20.15	3.87	75.98	100.00

7

財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation

協助債務人站出來

- 政府機關連結
- 進行社工培力
- 民間團體連結

8

財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation

社工教育訓練

消債社工教育訓練 法扶總會主辦場次

年份	場次
2015	2
2016	9
2017	18
共計	29

消債社工教育訓練 法扶總會主辦場次

地點/合作單位	場次
各市政府	15
張老師	9
生命線	1
社工專協	2
原民會	1
慈濟	1
共計	29

9

財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation

民間社團連結

法扶與台北靈糧堂社會關懷處合作
辦理三次債務人說明會。

出席率高　申請率高

10

財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation

協助債務人站起來

- 除了法律協助，
  在債務清理前，債務清理後...
  法扶還能作什麼?
- 社福資源整合，
  如何提供**全面**、**無障礙**的服務？

11

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13
10/14

財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation
讓人民不再跌倒
反貧困聯盟
崔媽媽基金會(居住)
芒草心(遊民)
珍珠家園(弱勢婦女)
九五聯盟、勞工陣線(勞工)
卡債自救會(債務)
樂施會、法扶基金會(協助團體)等組織進行連結。
12

財團法人法律扶助基金會
Legal Aid Foundation
議題合作及個案轉介的平台
法律扶助者角色
前端的法律事件。
(離婚、解雇、車禍、意外)
即時的社會福利申請及救濟。
債務清理。
要求並監督政府應建構一個健全的社會安全網。
13

債務人的全人關顧

台北靈糧堂社會關懷處
李喜菁

影片

教會為什麼要做債務關懷？

- 從2010年～2012年急難救助案件分析
- 8成以上並非急難事由，而是長期貧窮的問題。
- 申請案件中高達九成有負債。

工作內容1.0

宣導

- 2013.11月舉辦講座「債務是可以解決的」約500人參加

宣導

工作內容2.0

宣導&培力

序號	時間	內容
1	2015.6	設立債務關懷諮詢專線
2	2015.6	拍攝影片「走出債務陰霾,進入豐盛應許」
3	2015.8	舉辦6週的「理財有道 管家有方」工作坊
4	2016.7	舉辦12週的封閉性「理財有道學習小組」
5	2017.9	生活應用系列「理財有道 管家有方」課程

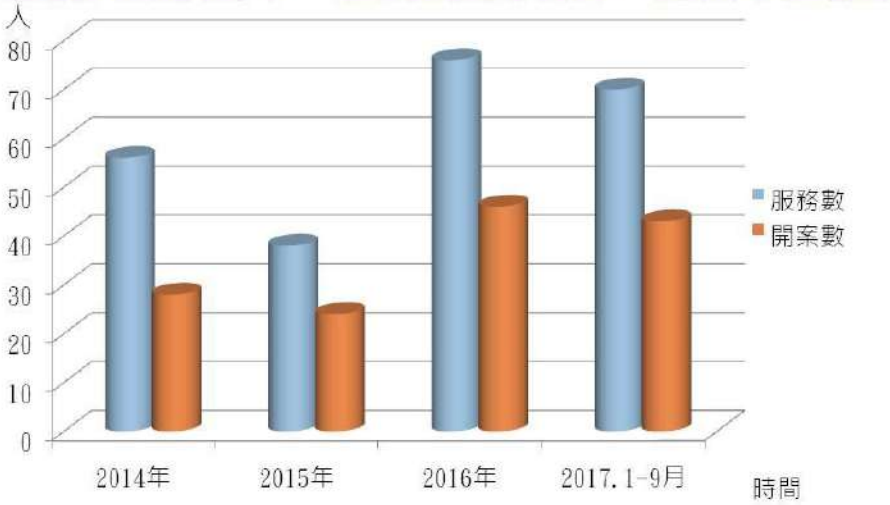
前端服務

- 透過協談
  了解個案理債的動機，負債及形成原因、婚姻、家庭、收支、財產等基本資料。
- 為個案做好心理建設
- 陪同法律諮詢與申請扶助律師
- 解說申請的流程
- 協助第一次見律師前的資料準備

司法過程中的陪伴與關懷

服務成效

服務人數240人， 正式開案141件，開案率近6成



案件目前進度

狀態	調解/協商	更生	清算	合計
成功	23	22	10	55
程序中	23	18	24	65
清算不免責	–	–	1	1
撤案	19	–	–	19
終結(死亡)	–	–	1	1
合計	65	40	36	141

工作內容3.0

個案的多重問題

- 多年債務沉重的催逼下，造成身、心、靈的影響。
- 邀請更多助人者參與
- 2017.2月成立「債務關懷跨專業團隊」

走出債務陰霾

- 個案生命故事，透過文字、影片的分享，成為更多債務人的激勵。
- 從受助者 ⟶ 助人者

結語

- 「盜賊來，無非要偷竊，殺害，毀壞；我來了，是要叫人得生命，並且得的更豐盛」約 10:10

日本國內生活保護法暨生活貧窮者自立支援法之現狀與課題

伊藤周平教授（鹿兒島大學）

小野慶司法書士代理報告

1　問題癥結

2　生活保護法之制定與推展

3　生活保護之現狀

4　生活保護法之基本規則及保護條件

5　保護基準及符合需要原則、家庭單位原則

6　生活保護之種類與方法

7　保護之實施體制與實施過程

8　生活貧窮者自立支援法之內容與問題點

9　生活保護法與生活貧窮者自立支援法之課題

1　問題癥結

日本在公家支援方面，有協助生活貧窮者和金融受害者(債務人)重建生活的「生活保護(近似社會救助)制度」。但是，其他的社會保障制度仍不夠完善，特別是年金和失業給付等等的所得保障制度並不完備，使得生活保護制度的財政負擔相當沉重。且如後述，生活保護制度的受保護率極低，有許多生活貧窮者無法獲得需要的公家支援，被晾在一旁。另外，日本由教會舉

辦的慈善活動不如台灣和韓國眾多，政府和民間團體之間的合作仍嫌不足。近年成立並實施了生活貧窮者自立支援法，但該法亦面臨許多課題。本報告將會介紹日本的生活保護法和生活貧窮者自立支援法，並探討其現狀與課題。

2　生活保護法之制定與推展

第 2 次世界大戰後，接管日本的聯合國最高司令官總司令部(GHQ)，在日本實行了非軍事化和民主化政策。作為民主化的一環，GHQ 的福利政策旨在拂去戰前社會事業(當時還未使用「社會保障」一詞)的恩惠性質和慈善性質。GHQ 在 1946 年 2 月向日本政府發布的「社會救濟(公家扶助)」備忘錄中，揭示了公家扶助的三原則：①無差別平等原則、②公家(國家)責任原則、③最低保障原則(扶助金總額不設限)。

同年九月，根據此原則制定了舊生活保護法。但該法仍有欠完善，除了否定保護請求權，其中更設有限制條款(第 2 條)，將有工作能力卻無勞動意願者和「素行不良者」排除於保護對象之外。因此，於 1949 年接受社會保障制度審議會「生活保護制度之改善強化事宜」之建議，隔年全面修法，制定了現行的生活保護法。

其後，因應生活保護金受領人數增加，2013 年 12 月生活保護法大幅修法(以下稱「2013 修正法」)，並於翌年開始施行。

※此備忘錄原標題為「public assistance」，本應譯作「公家扶助」當時卻譯作「社會救濟」，換言之，當時日語中並不存在「公家」這個概念。

3　生活保護之現狀

1995 年日本經濟團體聯合會（舊稱「日經連」現簡稱「經團聯」）發表「新『日本式經營』」，提倡裁減正職員工，逐以非典型就業人員代替。此後，在財經界與經營者團體的經營策略下，1990 年代後半至 2000 年代前半，透

過修正勞動者派遣法等方式漸漸放寬勞動法規，使得低薪資且就業不穩定的非典型就業人員急遽增加。

非以不定期勞動契約直接雇用的全職正規勞動者(正職員工)，通常稱為「非典型就業人員」。常見的非典型就業人員有以下三類：①受有期間性之定期契約雇用的勞動者(如契約員工)、②非全職的兼職勞動者(含打工族)、③非受企業直接雇用的派遣勞動者。其總數高達 2012 萬人，約占全體勞動者的四成，女性方面更占就業者的一半以上(53.3%)，年輕族群則不論男女皆有約半數是非典型就業人員(參照 2015 年 11 月總務省「勞動力調查」)。日經連發表建言的 1995 年，非典型就業人員的比率僅 20%左右，由此可知，20 年來其比率成長了 1.8 倍，顯示出勞動者的非正規化進展得非常快速。除了非正規化之外，日本脆弱的最低薪資制度，造成了僅靠薪水無法維持最低生活的低薪資家庭，也就是俗稱的「窮忙族」亦是急速驟增。根據統計，年收入在 200 萬日圓以下的民間企業勞動者，1995 年是 793 萬人，2006 年突破 1000 萬人，2014 增加至 1100 萬人(參照國稅廳「民間薪資實態調查統計」)。

因此，日本生活保護金的受領人數，以 1995 年的約 60 萬戶為最低紀錄，之後持續向上增長，2011 年 7 月突破 205 萬人，受領人數達到制度實施以來最多。而 2015 年度的生活保護金受領人數(月平均，確定值)為 216 萬 3685 人，較前年度減少 2210 人，但受領戶數 162 萬 9743 戶則打破過去紀錄(參照厚生勞動省調查)。然而 1951 年創下最多受領人數(204 萬 6000 人)時，日本人口為 8457 萬人，保護率高達 2.4%，就保護率(現在為 1.7%)而言，並未打破過去記錄。(若保護率與當時相等，生活保護金受領人數應為現紀錄的 1.5 倍，超過 300 萬人。)

受保護家庭中勞動家庭占 1 成多，65 歲以上的高齡者家庭和傷病與身障家庭占大多數，使得保護期間長期化。其中，因年金的給付水準較低，而不

得不受領生活保護金的高齡者逐年增加，2015 年度高齡者的受領戶數刷新過去紀錄達到 85 萬 5588 戶，占整體的 52.4%，其中又有九成(77 萬 6415 戶)是單身家庭。這些高齡者家庭在經濟上幾乎不可能獨立，所以須持續受領生活保護金直到死亡。因受領條件嚴格，日本生活保護的受保護率(生活狀態屬於生活保護基準以下的人當中，實際受領生活保護金的人所占之比率)僅 2 成左右，與外國相較比率極低，但從受領人數的增長來看，日益嚴重的貧窮擴大是當前應重視的問題。

另一方面，一般國民看待生活保護金受領者的眼光仍然較為嚴苛。舉例而言，兵庫縣小野市自 2013 年 4 月開始實施「小野市福祉給付制度適正化條例」，條例中規定，若發現生活保護金或兒童扶養津貼等福利給付及津貼的受領者，將給付金用於「柏青哥、賭自行車賽、賭馬和其他娛樂及賭博」，「市民及地域社會之成員」有責任向市府提供情報。但是該條例強化了對生活保護金受領者的監視且獎勵密告，有違憲之虞。

4　生活保護法之基本規則與保護條件

(1)生活保護法之目的

生活保護法之目的在於：「根據日本國憲法第 25 條規定之理念，國家對所有生活窮困之國民，須依照其窮困程度施行必要的保護，以保障其最低限度之生活。」(生活保護法第 1 條)。換言之，生活保護法的首要目的是保障國民「最低限度的生活」，而該法保障的「最低限度的生活」，並不是能夠勉強生存的最低限度生活(也就是僅滿足人類生存所需最低熱量的狀態)，而是必須維持憲法第 25 條第 1 項所闡述的「健康且文化性的最低限度生活」，此事在生活保護法中亦有明文規定。(生活保護法第 3 條。以下簡稱「生保」。)綜上所述，國民受生活保護的權利是「維持健康且文化性的最低限度生活之權利」(憲法第 25 條第 1 項)，可說是生存權的具現化。因此生存權具有

一定的裁判規範効力，無替代法案便廢除生活保護法，或是將生活保護水準下修至無法維持最低限度生活，皆屬違憲。

除最低生活保障之外，生活保護法的另一個目的是協助自立(生保第 1 條)。「自立」在此有兩種解讀，一種是不領受生活保護的「自助」，特別指是透過工作達到經濟上的自立。另一種則是將領有社會保障給付或其它援助，但能自主地維持日常生活的狀態稱為「自立」(稱做「自律」或許更為適當)，這是在身障者自立生活運動中所提出的理念。迄今為止生活保護法的解釋運用是以前者為主流，著重於「就業支援」，但若從憲法第 13 條所保障的人格自律權來考慮，生活保護法的解釋運用應建立於後者的解讀之上。

(2)無差別平等原則

關於生活保護法的基本原則，首先要談的是無差別平等原則(生保第 2 條)。此原則意味著受保護之權利人人平等，須平等地對需保護者實施保護，同時也意味著不論貧窮原因為何，一律實施保護。因此生活保護法捨棄了舊有的救護法中，將有工作能力的貧窮者排除於扶助對象之外的「限制扶助主義」，改採「一般扶助主義」，也廢止了前述舊法中拒絕工作者或素行不良者受保護的限制條件。另外，過去有不少地方政府不給付生活保護金給無居定所的「遊民」，但這樣違反無差別平等原則的施策，現在幾乎已不復見。此外在與遊民的自立支援相關的特別處置法中，明定不應因遊民只是沒有居所而拒絕保護，過去也曾有因受保護者居住狀況不明而終止生活保護，之後被判違法的案例(京都地方法院 1993 年 10 月 25 日判例時報 1497 號 112 頁)。

在行政實務上，生活保護法中雖無明文規定，但擁有日本國籍為受保護之必要條件(國籍要件)。同時也依照政府通知，比照對本國人的生活保護核定與實施標準，對生活貧困的外國人施行保護，但這也衍生出領受生活保護金的外國人其法律地位不明的問題。

就此點而言，也曾有判決根據難民地位相關條約(難民條約)，認定生活保護適用於擁有永住在留資格的外國人(福岡高等法院 2011 年 11 月 15 日判例時報 1377 號 104 頁)，但該事件的第三審判決(最高法院 2014 年 7 月 18 日薪資與社會保障 1622 號 30 頁)，以生活保護法第 1 條和第 2 條所指的「國民」意為日本國民為前提，認定不論居留狀況為何，外國人皆無權接受生活保護，對外國人的給付是基於上級通知而為的「具實質保護意涵之行政措施」，否定了生活保護法之準用。然而，行政實務上發放生活保護金給外國人(在實務上稱為「生活保護法之準用」)。

1990 年政府提出僅將擁有永久居留或定居在留資格的外國人納入生活保護之對象的方針。在最高法院的判例中(最高法院 2001 年 9 月 25 日判例時報 1768 號 47 頁)，曾認定非法居留的外國人，即使需要緊急治療，也不列入保護對象。但新方針施行後，不單是非法居留者，就連擁有合法居留資格的非定居外國人(短期居留者或留學生等)，在面臨需要緊急醫療的狀況時，也無法獲得生活保護中的醫療扶助。因此，就算許多地方政府照生活保護法對短期居留者和留學生實施救助措施，國家也不會撥款，所以地方政府須自行負擔。此類措施是根據醫師的診療義務(醫師法第 19 條)，即使沒有醫療扶助，醫師還是會進行診療，所以不構成問題，但確保醫師履行診療義務之相關措施並不完備，對外國人的醫療費用補助，也仍須擴充和立法等長遠的對策。

(3)資產活用

生活保護之補充性原則，意指已充分運用自食其力所獲得之金錢(活用資產和能力)、負扶養義務者或他人給予之援助，以及年金等法定扶助後，仍不足以維持需保護者的最低生活(親屬扶養優先及他法扶助優先)時，則實施保護(生保第 4 條)。

收入以外之狹義資產，可保有維持最低限度生活所需之部分，但若超過上

限，原則上須將之處分，以充當生活費。

分項而言，在土地與住宅方面，可保有居住用的主屋和附屬土地，但若認定處分價值遠高於利用價值，則屬例外。另外也基於厚生勞動省之通知，導入了以居住用不動產為擔保，對需保護者進行生活資金融資的制度。這是各縣市社會福祉協議會所經營的一種社會福祉資金融資。行政解釋認定，若拒絕利用此融資制度，則會以未充份滿足資產活用要件為由，駁回其申請，甚至廢止生活保護，然而此解釋有違反最低生活保障原則之虞，難言妥當。

家電生活用品方面，就家庭人數或組成而言，該家電為必需品，且認可其保有也不會破壞與該地區一般家庭間的平衡，便可允許保有。具體上以該地區 7 成左右的普及率為基準。但空調等家電方面，有高齡者或身障者之家庭，考量其身體狀況或病況後，若認定保有該家電滿足社會適當性，即使普及率低也可以保有。

汽車方面，限定身障者(或孩童)以及居住於公共交通極為不便之地區者，有通勤上班、往返醫院、通勤上學等需求才可保有，此外仍須符合厚生勞動省之通知中所訂定的基準，包含汽車處分價值低，且維持費可確實從援助或其他施策中獲得等等，才能獲准保有。在身障者被以未處分私家車為由遭廢止生活保護，而後再次申請卻遭到駁回之案例中，判決認定駁回處分違法並予以撤銷(大阪地方法院 2013 年 4 月 19 日判例時報 2226 號 3 頁。判決確定)。在汽車的借用上，亦有判例考量到與他者的平衡，以及一般普遍認為此行為不符合最低限度生活，而認定禁止使用汽車之原則有其合理性(福岡地方法院 1998 年 5 月 26 日判例時報 1678 號 72 頁)。

儲蓄方面原則上不可保有，但保護開始時包含儲蓄在內的現金，須考慮家計結餘的部分，因此認定最多可保有該家庭最低生活費之 5 成(不含醫療扶助和照護扶助)。另外，在受領生活保護者節省每月最低生活費並以此進行

儲蓄，則可否保有該存款的訴訟案例中，對保有儲蓄的認可要件為：儲蓄目的不違反生活保護之給付目的，並顯示就一般民情而言其儲蓄額仍屬合理範圍，故認定其可保有儲蓄，並判決將部分儲蓄當作收入而減少給付金額之處分實屬違法。(秋田地方法院 1993 年 4 月 23 日行集 44 卷 4=5 號 325 頁)。現在以給付金結餘進行儲蓄，只要其使用目的被認定為不違反生活保護之主旨，即可保有儲蓄。

對於具有高儲蓄性的保險，原則上會要求解約，並要求善用領回的款項。在可否保有學資保險滿期保險金(約 50 萬日圓)的訴訟(中嶋訴訟)中，最高法院(最高法院 2004 年 3 月 16 日民集 58 卷 3 號 674 頁)認定受保護家庭一面維持最低限度生活，一面努力為孩子儲蓄以做高中就學之用，並未違反生活保護法之主旨，本案件領回之款項不屬於收入，故判決將部分款項當作收入而減少給付金額之處分實屬違法。

(4)能力活用

能力活用亦是生活保護法中的實施要件之一，「能力」在此意指發揮工作能力。在實務上國家要求評估以下三點：①有無工作能力，須客觀且綜合地衡量之後再進行評估、②有無發揮工作能力之意志、③是否能有令其發揮工作能力之工作場所。然而從明定不論貧窮原因為何，一律平等實施保護的生活保護法第 2 條來看，將有無工作意志視為判斷基準則難言妥當。

能力活用要件與資產活用要件不同，若因不滿足其要件而無法接受生活保護，生活狀態低於最低生活水準的需保護者可能受到擱置。原則上保護申請應於 14 天內審查(生保 24 條 5 項)，但要實施保護的機關在 14 天內認定能力活用要件，有實質上的困難。因此不應將能力活用作為實施保護的要件，當需保護者的生活狀態低於最低生活水準時，應先實施保護，之後在工作支援等方面，再以能力活用作為判斷基準。在判例中，曾認可一位有工作能力且有工作意志的年輕失業者，是因無法獲得能發揮工作能力的工

作場所而沒有工作，認定其滿足工作能力活用要件，故撤銷對生活保護申請之駁回處分，並判決駁回處分對生活保護法的解釋有誤。另外，原告進行諮商時專員的應對也被認定為侵害原告之申請權，違反國家賠償法，故判決亦承認原告的國賠請求(大阪地方法院 2013 年 10 月 31 日薪資與社會保障 1603=1604 號 81 頁。岸和田生活保護訴訟)。若有急迫事由，即使不滿足資產活用等保護實施要件，則仍實施保護(生保第 4 條 3 項)。但實務上的急迫事由多是危及生命的狀況，認定相當狹義。另外，曾有申請者被以透過年金擔保進行融資借貸，受領期間以年金償還為由駁回申請，但法官認為申請者當時為貧窮所困，連接受維持生命不可或缺之醫療行為都有困難，認定為急迫事由，並撤銷駁回處分(大阪高等法院 2013 年 6 月 11 日薪資與社會保障 1593 號 61 頁)。實施機關須快速地對需保護者實施保護，若屬急迫保護，事後可向受保護者請求償還，由此可見，急迫事由廣義上應包含無暇運用可利用資產充當生活費之情形。

(5)扶養優先與費用徵收

生活保護法中，負扶養義務者給予的援助(扶養義務之履行)，並非保護實施之要件，若負扶養義務者有實際援助，則已受援助部分不得受生活保護，採扶養優先原則(生保第 4 條第 2 項)。2013 年修法後，除了須確認負扶養義務者能否扶養之外，更規定負責機關可對明顯可扶養的義務者進行通知與報告(生保第 24 條第 8 項、第 28 條第 2 項)。但通知與報告，僅限於實施機關基於生活保護法第 77 條第 1 項，有高度蓋然性對負扶養義務者進行費用徵收之情形(生活保護法施行細則第 2 條、第 3 條)。

現行民法規定扶養義務範圍如下：①夫婦、②直系血親及兄弟姐妹、③三等親以內之親屬。其中，夫婦和直系血親及兄弟姐妹擁有「絕對扶養義務」，三等親以內之親屬則有「相對扶養義務」，僅受家庭法院判決為「有特殊理由」，才需負扶養義務(民法 877 條)。另外，關於扶養義務之內容，民法解

釋上採二分法，一是夫妻間及雙親對未成熟子女之扶養，負扶養義務者有義務保持需扶養者之生活程度與自己的生活相等(「生活保持義務」)，另一種其他親屬之扶養是以扶養義務者有餘力扶養為前提(不須犧牲自己的地位及生活)的援助(「生活扶助義務」)。

在生活保護的行政實務上，保護實施機關以需保護者之申告為基礎，根據戶籍謄本等資料確認是否有負扶養義務者存在，確定負扶養義務者後，則須調查其扶養之可能性。若調查後發現負扶養義務者有扶養義務之可能，則確認其能否扶養。此時就會依照前述的二分法，從社會常識及實效性之觀點，對有扶養可能的生活保持義務者或生活保持義務關係以外之親屬關係者進行重點調查，但除此之外的負扶養義務者，則只須進行最低必要限度之調查。

如同前述，現行生活保護法中，負扶養義務者的扶養並非生活保護之要件，但承辦窗口常會把扶養義務之履行說得像申請保護的要件，藉此讓申請者放棄申請，這樣的「水際作戰(阻擋申請)」是窗口的常套手段。厚生勞動省在通知中明言：「『未與負扶養義務者商量則不接受申請』等說詞有侵害申請權之嫌。另外，若向諮詢者說明時將扶養形容得像是保護要件，結果諮詢者放棄申請保護，也有侵害申請權之疑慮，應多加留意。」，但承辦現場仍未見改進，須盡快改善並知會需保護者。

保護實施後得以施行前述基於生活保護法第 77 條第 1 項的費用徵收，藉此實現該法第 4 條第 2 項規定的扶養優先原則。負扶養義務者的負擔金額，由保護實施機關提出審判聲請由家庭法院裁定(生保第 77 條第 2 項)。雖然實際承辦業務幾乎不曾適用該法條，但根據運用方式，可能會擴大生活保護法第 24 條所規定的通知與報告之範圍。

5　保護基準及符合需要原則、家庭單位原則

(1)保護基準的法律性質和計算基準

保護基準由厚生勞動大臣訂定，且「充份滿足最低限度生活」，故保護基準必須符合需保護者個人或家庭之實際需要(生保第 8 條、第 9 條)。而具體衡量最低生活費的尺度便是保護基準，需保護者即使善用所擁有的資產或其他，仍無法滿足最低生活，則由生活保護金來給付不足之部分。另外，保護基準又可分為一般基準和特別基準。

一般基準(通常將此稱為保護基準)是厚生勞動大臣根據生活保護法第 8 條，針對 8 種扶助各別訂定的告示(「基於生活保護法之保護基準」)。在此，告示的法律性質被視為法規命令，但保護基準是憲法第 25 條「健康且文化性的最低限度生活」的具現化，若要作為其它法令或施策的指針，則不應採告示形式，而應制定為需經國會審議的法律附表形式。

政府針對生活保護法第 11 條所規定的 8 種扶助，各別訂定了一般基準。同時為反映消費者物價等地區差異，又將其分成 6 個等級。生活扶助的計算基準，從 1948 年導入「市場菜籃法」(假設從市場購入維持最低生活所需之必需品，並計算其金額)以來，歷經恩格爾係數法(計算出維持最低生活所需之食品支出後，將其以除以恩格爾係數，藉此計算生活費)、差距縮小方式(以縮小一般家庭與受領生活保護家庭之差距為目的之計算方式)等變遷後，在 1984 導入了現行的消費水準均衡方式，考量該年度的一般國民消費動向預測，並將配合前年度為止的一般國民消費實態做出調整，將生活扶助基準大致設定為一般家庭消費支出之 7 成左右。然而，此方式缺乏充分的理論根據，計算過程亦欠缺透明性，仍有許多待解決的課題。

(2)強行下修的生活保護基準及其問題點

2013 年，政府考量社會保障審議會生活保護基準部會（以下稱「基準部會」）之檢證結果，從 2013 年度至 2015 年度，階段性地下修生活扶助基準(以下稱「生活保護基準」)額，共計縮減了 670 億(約 6.5%)日圓。縮減額遠超過

過去的兩次下修(2003 年度 0.9%、2004 年度 0.2%)，有 96%的受領家庭其給付金遭到縮減，有孩子的家庭更是被縮減了約 10%左右。其中，生活扶助本身有 90 億是基於基準部會的檢證而下修，剩餘的 580 億(生活扶助本身 510 億及加成補助 70 億)則是以 2008 年以來的物價下降(通貨緊縮)為由遭到縮減。但是基準部會不但明言檢證結果有限，更完全沒有論及以物價下降為由的基準下修。生活保護基準與年金不同，不會隨著物價調整，可見生活保護法立法時，並未預想保護基準可能下修。

話說回來，說是說物價下降，但從消費者物價指數來看，教養娛樂費雖大幅下降，食衣住方面的降幅卻極小，而且水電費也有上升的記錄。就結果而言，此次下修是由 2012 年選舉時將生活保護基準下修 10%作為政權公約的自民黨所主導的，應該說「以削減為前提」才有此次的生活保護基準下修(自民黨返回執政，並實際實施基準下修)。現在許多地方都有人提起訴訟認為此次生活保護基準下修屬於違憲，法庭上應會判明生活保護基準下修的計算方法和判斷過程是否具有合理性。

(3)特別基準

針對需保護者因有特殊事由，而有屬於最低限度生活所需但不在一般基準範圍內之特殊需求時，厚生勞動大臣亦會訂定特別基準(參照前述「基於生活保護法之保護基準」)。特別基準並非採告示形式，而是對該案例之保護實施機關發布個別通知。

行政實務上，將厚生勞動省的通知(事先訂定給付事由、項目、上限額)視為特別基準的設定，保護實施機關得以認定一般基準中未規範之需求，進行保護核定。

問題在於保護實施機關能否給付通知中未訂定之事由或項目，以及能否給付超過規定上限的金額。關於此點，身障者加成補助中的他人照護津貼之特別基準(設有上限)曾有相關訴訟(高訴訟)，訴爭點在於其金額不足以支付

居家重度身障者的照護費用，故懷疑以此為依據的保護核定可能違法。上訴後法院認可厚生大臣的(當時)廣泛裁量，判定該特別基準設定屬於適法(名古屋高等法院金澤分院 2000 年 9 月 11 日判例時報 1056 號 175 頁)。然而本判例未充分考慮有重度障礙的原告希望在家生活之意志，故留有爭議。特別基準的通知，並非法規命令而是明示處理基準，故其對地方政府法律上的約束力(地方自治法 245 條之 9)。因此，生活保護法第 8 條的前提是：保護實施機關有權認定一般基準中未規範的最低生活所需，並進行保護核定。依據個案不同，有進行此類保護核定之義務。在住宅扶助的特別基準方面，在申請超過政府通知中所定額度之押金而被保護實施機關駁回的案例中，法院以申請者因身體障礙而需搬遷至低樓層，是維持最低限度生活之必要事由為由，認定即使搬遷至租金超過住宅扶助基準之住宅，也不等於其不屬於押金給付之對象，故撤銷該駁回處分(福岡地方法院 2014 年 3 月 11 日薪資與社會保障 1615=1616 號 112 頁)。

(4)保護基準之設定

判例中認可厚生勞動大臣對保護基準之設定，可就具專業性和政策性的視點來行使裁量權，僅限於有裁量權逾越或濫用之情形，其設定才屬違法(行政事件訴訟法第 30 條)。

朝日訴訟第 1 審判決(東京地方法院 1960 年 10 月 19 日行集 11 卷 10 號 2921 頁)中，不採認被告以國家財政狀況為由之抗辯，強化了最低生活基準之規範性。但朝日訴訟第二審判決(最高法院大法庭判決 1967 年 5 月 24 日民集 21 卷 5 號 1043 頁)中，認定厚生大臣(當時)若有無視現實生活條件，設定極低生活水準之情事，則涉及裁量之逾越或濫用，才屬違法。認可其廣泛的行政裁量，並認定厚生大臣在設定保護基準時，有能力考量以下四種生活之外的要素：①當時國民所得乃至其反映出的國家財政狀態、②國民的一般生活水準以及都市與農村的生活差距、③低所得者的生活程度以及此階

層的人口占全人口之比率、④一般民情以及預算分配狀況。

但是這麼一來，便等同於允許政府以國家財政狀態為由，將最低生活基準下修至接近最高法院所謂的「無視現實生活條件」的「極低生活水準」。此外，將屬於主觀要素的一般民情納入考量，並非適切之舉。

(5) 符合需要原則與家庭單位原則

符合需要原則（生保第 9 條）規範以下兩點：①保護的種類、程度、方法須有效且符合需保護者之實際需要、②保護基準須訂定保護程度，使有效且符合需保護者年齡和健康狀況的保護得以實施。換言之，此原則要求實施機關要考量需保護者的個別狀況，靈活地解釋並運用生活保護法。

政府基於此原則，為保障有特定特殊需求(年齡增長或障礙等等所帶來的需要)的受保護者之實質最低生活，針對特殊需要分項制定了加成補助。具體的項目有：孕婦產婦加成、母子加成(2006 年廢止，2009 年恢復)、身障者加成、照護保險金加成(後述)、冬季加成等等。

2006 年廢止了給付給 70 歲以上高齡者的老齡加成，但在爭論廢止老齡加成是否違憲的一連串訴訟中，福岡高等法院判決(2010 年 6 月 14 日薪資與社會保障 1529=1530 號 43 頁)詳細地分析了老齡加成遭到廢止的過程(包含專門委員會之議論等)，認為廢止之決定未充分考量其應考量之事項，對納入考量的意見所提出的評語也明顯欠缺合理性，對照社會通念後認定其廢止相當欠缺合理性，認定因老齡加成廢止而造成的生活保護不利變更，違反生活保護法第 56 條(禁止無正當理由的不利變更)，判原告勝訴。但第三審最高法院判決(2014 年 4 月 2 日民集 66 卷 6 號 2367 頁)否定了生活保護法第 56 之適用，並認為原審之判斷違反生活保護法第 3 條(最低生活之原理)以及該法第 8 條第 2 項(基準及程度原則)，同時以生活保護法第 9 條是規定保護的核定和實施須符合需保護者的需要，並非規定保護基準內容之法條為由，否定老齡加成的廢止違憲。然而，考量到該法條規定若需保護者有

特殊需要，則須特別考慮生活保護內容，故承認改訂保護基準(加成之減額、廢止)時，該法條之主旨有參酌的餘地。另外，在老齡加成廢止訴訟中，亦有判決(大阪高等法院 2015 年 12 月 25 日薪資與社會保障 1663=1664 號 10 頁) 提示了新的判斷框架：日本批准的經濟、社會及文化權利相關國際條約中所包含的制度後退禁止原則，適用於解釋法及憲法，因此受到矚目。

另一方面，家庭單位原則(生保第 10 條)則基於家庭為有共同家計的消費生活單位，規定生活保護核定及生活保護金之計算須以家庭為單位。主要以有共同生計與否來判斷是否為同一家庭，是否共同居住或有無扶養義務僅是參考。受保護家庭的成員皆擁有保護請求權，有提起訴訟要求撤銷生活保護減額處分之資格（福岡高等法院 1998 年 10 月 9 日判例時報 994 號 66 頁）。

6 生活保護之種類與方法

(1) 生活扶助與教育扶助

法定的生活保護種類分為 7 項：生活扶助、教育扶助、生計扶助、住宅扶助、醫療扶助、照護扶助、生產扶助、喪葬扶助(生保第 11 條)。

生活扶助為針對衣食和其他日常生活所需以及交通需求所發給之給付(生保 12 條)。保護方法以居家保護為原則(生保 30 條)，但生活扶助除了居家生活保護金，還包含入住保護設施者的入住保護基本額、住院患者的日用品費以及入住照護設施者的基本生活費(基準生活費)。

教育扶助為針對義務教育上所需的教科書和其他就學用品、營養午餐及其它事項所發給之給付(生保 13 條)。在國中升高中的升學率超過 98%的狀況下，教育扶助因僅限於義務教育而受到強烈的批判，但以中嶋訴訟的最高法院判決為契機，高中就學費用(教材費、學費、入學金、通勤交通費、學習支援費等)，現已能由生計扶助來進行給付。

(2) 住宅扶助

住宅扶助為針對住家和其修繕等住宅維持需求所發給之給付(生保 14 條)。在行政實務上，除了房租、地租、房屋修繕費等等之外，也給付搬遷所需的押金(此情形會以特別基準處理)。但房租方面的住宅扶助基準(包含特別基準)偏低，尤其反映不出都市區的房租水準，因此仍有許多生活保護受領者所入住的住宅，並未滿足到國家(國土交通省)所規定的「健康且文化性的居住生活」。

2015 年度起，政府削減了住宅扶助費(從 2015 年度至 2018 年度共削減 190 億日圓)，住在東京 23 區(1 級地-1)的 2 口之家，每月的受領額減少了 6000 圓。因為這樣的減額，導致之前被認定合理而領受全額給付的房租，變成了住宅扶助基準額中的「高額房租」，受領者也因此成為搬遷輔導的對象。然而不合理的搬遷或事實上的強迫搬遷，可能會造成高齡者或身障者無法獲得其所需的支援，尤其是高齡者可能會因為環境變化而罹患失智症或是導致健康狀況惡化。有孩子的家庭也可能必須讓孩子轉校。因此，受保護家庭可能會藉由把超過基準額的金額改寫在共益費(類似大樓管理修繕費)等方式，將名目上的房租壓在基準額以內，再進一步節約生活費，透過自我犧牲來避免搬遷。厚生勞動省發出住宅扶助減額相關局長通知，作為過渡措施，明示了三項可適用舊基準的情形：①搬遷有礙於往返醫院之需求時、②搬遷有礙於通勤及通學之需求時、③受親戚或地區支援之高齡者、身障者，搬遷有礙其自立時。現下的課題在於該如何充分活用此過渡措施。日本對居住屬於基本人權的概念比較薄弱，公營住宅比例在先進國中也是明顯偏低。公營住宅的申請倍率，全國平均是 6.6 倍，東京都更高達 23 倍。而且在民間住宅方面，現在高租金住宅不斷增加，低租金住宅則因老舊而漸漸減少。另外，獨居的高齡者常被業者以其孤獨死亡會導致房屋成為「瑕疵物件」為由拒絕入住。這造成所得低的高齡者或生活保護受領者無處可

去，只能被迫棲身於惡劣的居住環境。2015 年 4 月，川崎市有兩棟簡易住所被燒毀，造成 10 人喪生，犧牲者大多都是生活保護受領者。2009 年 3 月發生於群馬縣的無照收費老人之家「靜養之家 TAMAYURA」的火災，也造成 10 位入住者喪生，犧牲者大多是受東京都生活保護的高齡者。

(3) 醫療扶助與照護扶助

受保護者不屬於國民健康保險及後期高齡者醫療的被保險人(國民健康保險法第 6 條第 9 號，高齡者醫療確保相關法律 51 條第 1 號)，有醫療需求時領受的是醫療扶助。醫療扶助原則上是現物給付(生保第 15 條、第 34 條)，採發行醫療券的方式。因為其診療方針及診療報酬比照國家健康保險，基本上水準與社會保臉醫療相當(前法 51 條第 2 項，但有基於同法條第 2 項之例外)。

醫療給付絕大多數都委託給指定的醫療機關，而對指定醫療機關的診療報酬支付，則可委託社會保險診療報酬支付基金(前法第 53 條第 4 項)。近年有揭露幾件指定醫療機關的違規事件，為此，2013 年的修法不但將指定要件和其取消要件明確化(前法第 49 條之 2、第 51 條)，也導入了指定的更新制度(前法第 49 條之 3，有效期間為 6 年)，更擴大了報告與檢查之對象(前法第 54 條)。

照護扶助規定受領人須為照護保險法第 7 條所規定的需照護者及需支援者，其內容與照護保險受領對象幾乎相同(生保 15 條之 2)。照護扶助原則上也是現物給付，委託指定照護機關負責(前法 34 條之 2)。未滿 65 歲的的受保護者，因為沒有加入國民健康保險，所以不適用照護保險，改以照護扶助的方式來提供與照護保險相當的援助。相對地，65 歲以上的受保護者是介護保險第 1 號被保險人，保險費會以照護保險加成的名目加到生活扶助中，以照護扶助來給付本人負擔部分(1 成的費用)。

(4) 生產扶助與生計扶助等

生產扶助以分娩輔助等為給付對象(生保 16 條)，喪葬扶助則是對火葬、納骨及其他喪葬需求進行援助(前法第 18 條)。

生計扶助的對象不限於需保護者，也對有可能因為貧窮而無法維持最低限度生活者進行援助(生保第 17 條)。其中，生計費給付的是僅以維持生計為目的的小規模事業，例如餐飲店或木匠等自由業所需的資金、器具等費用。而技能習得費給付的是考取公家資格等，為習得就業所需技能而花費的費用(上課費、教材費)。除此之外還有就業準備費，此項是針對確定就業者，給付其就業所需的服裝、鞋子等治裝費。另外，前述的高中就學費用也屬於技能習得費的給付範圍。

這 8 種扶助是依照受保護者的需要單獨給付而非合併給付(生保第 11 條第 2 項)。曾有訴訟爭論過列舉了這些扶助的生活保護法第 11 條，只是單純的例示還是限制列舉(第 2 次藤木訴訟)，在將此認定為限制列舉，並要求撤銷「拒絕申請處分」的訴訟中，法院判原告勝訴。但原告在訴追上所花費的訴訟費和律師費，則被法院判為不屬於生活保護法之給付對象(東京地方法院 1979 年 4 月 11 日行集 30 卷 4 號 714 頁)。

(5) 保護方法

生活扶助原則上是居家保護(生保第 30 條第 1 項)，但若無法進行居家保護或有保護目的因此難以達成之情形，或是受保護者自願入住保護設施，則可讓其入住保護設施並進行保護(前項但書)。但是不得違反受保護者之意志強制其入住(前條 2 項)。

過去不考慮沒有居所的需保護者受居家保護之意願，一律將其視作須入住保護設施之保護對象，但曾有保護實施機關對現在沒有居所但要求受居家保護之遊民，將其視為「無法進行居家保護」並強制入住保護設施，在訴訟中此保護核定被判違法並遭到撤銷(大阪地方法院 2002 年 3 月 22 日薪資與社會保障 1321 號 10 頁)。

保護設施包含救護設施、更生設施、醫療保護設施、庇護工場、收容設施(生保第 38 條)。設置單位僅限於地方公共團體、地方獨立行政法人以及社會福利法人和日本紅十字社(前法第 41 條)。

近年來，有人讓生活保護受領者住在無法律地位的設施、甚至是有違反建築基準法之疑慮的建築等惡劣的環境，再從生活保護金中收取高額的居住費，這種「發貧困財」的情形逐漸擴大，成為社會問題。政府須強化對保護設施的管制監督，並支援受保護者搬遷至適當的住所。

7　保護實施體制與實施過程

(1) 保護實施體制

生活保護之實施機關為都道府縣知事、市長以及管理福祉事務所的町長村長。對無居住地或居住地不明的需保護者以及處於急迫狀態的需保護者，則管轄其現在地福祉事務所之保護實施機關須負保護責任(生保第 19 條第 1 項、第 2 項)。無設置福祉事務所之地區的町長村長，亦須執行需保護者之發現及調查、保護申請之受理及送審，以及應急保護之實施(前條 6 項以下，第 25 條 3 項)。

生活保護之主要事務是屬於法定受託事務。所謂法定受託事務意指本屬國家應履行之職務，但國家基於確保其適正處理之必要，特別依法令規定交由地方公共團體處理之事務(地方自治法第 2 條 9 項 1 號。稱為第 1 號法定受託事務)。

因此，統稱為保護實施要領之通知文書是屬於地方自治法上的處理基準(地方自治法第 245 條之 9)，並應依此進行事務監察(生保第 23 條)。另外，實施保護所需之費用，其 4 分之 3 由國家負擔(生保第 75 條)。

保護實施機關之權限，可委託給其所管理的行政廳(福祉事務所長)(生保第 19 條 4 項)，大多數都採委任形式。福祉事務所設有查察指導員和負責生活

保護的專員(社工)。這些職務都必須取得社會福祉主事資格，且設有專任規定和標準配置人數(社會福祉法第 15 條以下)。委託一般市民擔任的民生委員則屬於協力機關(生保第 22 條)。

(2)申請保護之原則與申請相關問題

生活保護法是原則上是基於申請來實施保護(生保第 7 條)。立案者表示生活保護法認同國民的保護請求權，在制度上，申請即是行使保護請求權，以此為基準開始實施保護才合乎目的。由此可知，保護請求權被歸結為申請權。

2013 年修法後，申請保護有義務填寫申請書上的必須記載事項並附上必要文件，但若有無法提出該文件的特殊事由，則不在此限(生保第 24 條 1 項)。申請保護並非要式行為，只要明確表達申請意願也可口頭申請。判例中也有幾個認同口頭申請的實例(埼玉地方法院 2013 年 2 月 20 日判例時報 2196 號 88 頁)。在 2013 年的修正案中，其相關法條可解釋為申請行為和提出申請書可有時間上的間隔，代表修法後依舊認可口頭上的保護申請。

至今為止，保護實施機關公然做出以諮詢為名未交付申請書，或是讓欲申請者自行放棄申請等違法的阻擋行為，間接導致餓死事件和自殺事件等悲劇層出不窮。為此，厚生勞動省也發出事務次官通知，表明「接受保護諮詢，本不得侵害保護者之申請權，應嚴加避免有侵害申請權疑慮之行為」，針對侵害保護申請權的行為對現場發出了警告。在 2013 年的修法中，原則上申請人有義務以書面申請並提出「必要文件」(生保第 24 條第 2 項)，但目前仍未制定法令明示何謂「必要文件」，故該條文實際上淪為空洞。

另外，保護實施機關接獲需保護者之申請時，應迅速地開始進行保護，否則可能被判違法(參照福岡地方法院小倉分院 2011 年 3 月 29 日薪資與社會保障 1547 號 42 頁)。若需保護者處於急迫狀況(關於急迫狀況請參照 4(4))，保護實施機關應不等待需保護者提出申請，即以自身職權開始實施保護(生

保第 25 條 1 項)。

(3)調查與保護核定

保護實施機關受理申請後，為判斷是否需要保護及保護程度，須對需保護者的資產和收入狀況、狀況狀態、扶養狀態以及其它必要事項進行調查。除了調查需保護者於申請時的自我申告和提出的資料之外，亦會調查需保護者的住居場所或參照醫師的檢查診斷(生保第 28 條第 1 項)。另外，前文亦已提及，2013 年的修法強化了保護實施機關的調查權限(參照 4(5))。上述調查不具有強制性，需保護者可以拒絕調查，但若需保護者未進行報告或報告不實，又或是拒絕、妨礙、躲避居處場所調查、不服從檢查診斷命令，則保護實施機關可駁回其申請或作不利變更(生保第 28 條第 5 項)。一般認為駁回與變更並非對需保護者的制裁，而是因為無法調查核定保護與否之必要事項，故無法進行適法的保護核定。

經上述調查，保護實施機關可核定是否保護，以及保護的種類、程度及方法，並須以書面通知申請者，且此書面必須附上核定理由(生保第 24 條第 3 項、第 4 項)。保護開始的核定之所以有義務以書面明示理由，是因為保護實施機關可能會考量到保護種類、程度、方法，而拒絕部分申請。若完全缺乏理由或附上明顯違反事實的不實理由，該處分則違法(參照京都地方法院 1993 年 10 月 25 日判例時報 1497 號 112 頁)。此外，過去的判例和通說皆認定，若無特殊事由，書面所示的理由內容和程度，應讓受處分對象充分理解保護實施機關是根據何種事實關係、適用何種法令、審查基準、處分基準，而做出該處分，僅抽象地示出處分之根據規定並不夠充分(最高法院 1985 年 1 月 22 日民集 39 卷 1 號 1 頁，最高法院 2011 年 6 月 7 日民集 65 卷 4 號 2081 頁)。另外，保護之不利變更處分也同樣有義務明示其理由。保護核定之通知須於申請日起算 14 天以內發出。但如有特殊事由，例如須花時間調查扶養義務者的資產及收入狀況等，則可延長至 30 日(生保第 24

條第 5 項)。此規定保障了需保護者能迅速地獲得保護。

若 30 日以內無接獲通知，申請者可視作保護實施機關已駁回申請(前條第 7 項。視同駁回處分)。此法條意在確保申請者能迅速獲得權利救濟，申請者可要求對視同駁回處分進行審查，更可以提出撤銷該處分之訴訟。

(4)對受保護者之指導與指示以及不利處分

保護實施機關可就生活之維持與改善以及保護目的之達成，對受保護者進行必要的指導或指示(生保第 27 條第 1 項)。保護實施機關應尊重受保護者之自由，僅進行必要最小限度的指導與指示，不得將指導與指示解釋為可違反受保護者之意志強制執行之行為(前條第 2 項、第 3 項)。另一方面，生活保護法規定受保護者有義務遵守必要的指導與指示，若受保護者違反該義務，保護實施機關可進行保護變更和廢止等不利變更(生保第 62 條第 1 項、第 3 項)。進行不利變更時，須以書面進行指導與指示(生活保護法施行規則第 19 條)，此手續規定目的在於保護受保護者之權利。曾有判例認定欠缺書面指導與指示的生活保護廢止處分違法(神戶地方法院 2011 年 9 月 16 日薪資與社會保障 1547 號 42 頁)。

行政實務上的指導與指示內容包含資產處分、資料提出之相關要求等等，涵蓋範圍極廣。指導與指示僅是為了「達成保護目的之所需」，換言之，是為了達到生活保護法目的中的「協助受保護者自立」，因此指導與指示若違反此目的則屬違法。此外，指導與指示之內容必須明白確實。最高法院針對要求受保護者增加收入至指定額之指示，參照禁止保護實施機關恣意行事之法令及指導與指示明確化之法令，認為書面指導與指示的內容，應記載於該書面本身，考慮上述事項後，判決不可認為其內容包含該書面未記載之事項(本件是汽車處分)(最高法院 2014 年 10 月 23 日判例時報 2245 號 10 頁)。

關於指導與指示的法律性質，未遵守指導與指示，得依據生活保護法第 62

條第 3 項處以不利處分，故具有實質規範力，因此學說上有力見解是認為，其性質屬於行政處分，可作為抗告訴訟之對象(行政事件訴訟法第 3 條第 1 項)。然而，因行政解釋否定其處分性，所以即使提出審查請求，要求取消指導與指示，也會因其無處分性而被判駁回。

已認定之保護，若無正當理由，則不可作不利變更(生保第 56 條)。不利變更除了廢止保護之外，還包含停止或減額及種類或方法的變更。所謂「正當理由」係指需保護性消滅(前法 26 條)，或符合前述的不遵守指導與指示(前法 62 條 3 項)等等法定要件，以及法令(含保護基準)修正。但在行政事務上，過去可見無廢止事由，卻在事前讓受保護者提交保護辭退書，並以此為由進行廢止處分的做法，但此類行為可能涉及違法。曾有判例認為辭退書有根本上的錯誤，認定辭退之意願表達無效，故撤銷廢止處分(廣島高等法院 2006 年 9 月 27 日法院網頁)。

關於不遵守指示與指導時的不利處分，雖有義務賦予受保護者辯解的機會，但其它的不利處分，不適用行政手續法第 12 條(處分基準之訂立)與第 14 條(理由之提示)以外之行政手續法第三章相關法條(生保第 29 條之 2、第 62 條第 4 項、第 5 項)。考量生活保護之不利變更會對受保護者生活造成重大影響，所有不利處分皆應事前賦予辯解的機會。

8　生活貧窮者自立支援法之內容與問題點

另一方面，自 2015 年 4 月開始實施的生活貧窮者自立支援法，其揭示的目的是「促進生活貧窮者自立」(該法第 1 條)，對此有人予以贊同，但現階段該法仍是問題重重。

該法規定市町村等地方政府有兩項必須業務：①生活貧窮者自立諮詢支援業務、②生活貧窮者住宅確保給付金支付業務(前法第 4 條、第 5 條)，和一項任意業務：③生活貧窮者就業準備支援業務。③除了生活貧窮者就業支

援業務之外，還包含生活貧窮者暫時生活支援業務、生活貧窮者家計諮詢支援業務、生活貧窮孩童學習支援業務，以及其它促進生活貧窮者自立所需之業務(該法第 6 條)。但許多地方政府可能會因預算問題，而僅執行必須業務，無法兼顧任意業務。(據說全國實際的任意業務實施率僅 3 成左右)。在必須業務中，①的生活貧窮者自立諮詢支援業務是接受生活貧窮者的諮詢，為其提供所需資訊或建議之業務(該法第 2 條第 2 項)，因無規定必須建議諮詢者申請生活保護，亦無規定通報義務，所以負責專員可能會對本應可以利用生活保護的人避而不提，並勸誘其利用其他的生活貧窮者自立支援業務。因此考慮申請生活保護的生活貧窮者，可能被半強制地轉向生活貧窮者支援事務(但此屬於侵害生活保護申請權之行為)。就根本而言，每項事務皆未保障生活貧窮者之權利。舉例言之，因支援申請遭到駁回也無法申請複查，所以依據運用方式，很可能變成抑制生活保護申請的手段。

另外，③之中的就業準備支援事務是在失業和一般就業之間的空窗期，允許從事具職能訓練性質的「中間性就業」，讓因失業而陷入貧窮的人不須立刻回歸一般職場，而可以利用「就業訓練」進行職前準備和職能訓練。但就業訓練事務不適用最低薪資法，就當前的就業狀況來看，公家對此事務的規範和參與並不充份，導致生活貧窮者可能受雇於工資低於最低薪資的黑心企業，成為此類企業猖狂活動的溫床。也可能有人一直無法回歸一般職場，僅能持續從事中間性就業，導致出現違反職業訓練事務根本目的的情況。本來，對生活貧窮者進行就業方面的自立支援，應先讓其申請生活保護，在受生活保護後再進行就業支援。但生活貧窮者自立支援制度不但不保障生活貧窮者的最低生活，更讓其在短時間即進入職場(而且工資低於最低薪資)，此制度很可能被用於阻擋生活貧窮者利用生活保護制度。

財務省的財政制度等審議會在「平成 27 年度預算編列等相關建議」(2014 年 12 月 25 日)中，表示生活貧窮者自立支援法「確實達到減少生活保護受

領者之效果，但仍須進行嚴實檢證。」政府(或者說負責財政的財務省)的目的明顯是透過生活貧窮者自立支援法，抑制生活貧窮者對生活保護制度之利用、減少生活保護受領者，藉此壓制生活保護金的增長，因此應對該制度今後的運用多加注目。

9　生活保護法與生活貧窮者自立支援法之課題

近年，以生存權訴訟為名的生活保護相關集體訴訟接連不斷。此類訴訟始於前述的老齡加成廢止訴訟，而現在則是針對生活保護基準下修一事，不斷提起違法違憲訴訟。此訴訟和老齡加成訴訟不同，訴爭的是基準本身的下修，所以法院的判決備受矚目。

生活保護法的課題首先在於運用方面，保護實施機關應讓民眾知道有工作能力者若無可活用能力之工作場所，則可以利用生活保護。有就業而無資產，薪資無法滿足最低生活費時，也可以利用生活保護。應積極地提出建議，善用生活保護。

另外，應再次修正生活保護法第 24 條，明確訂定生活保護申請非要式行為，並簡化申請方式，設置像英國那樣在郵局備有申請文件，填寫寄出即可申請的機制。只要明確表達申請意願，就可以口頭申請，沒有使用規定的申請文件，在一般紙張上填寫申請必須事項也屬於合法申請。在將上述事項普及給大眾的同時，也應盡速改善侵害保護權的阻擋行為和強制辭退保護等違法運用。

此外，生活保護法本身也須從根本進行修正。應明示生活保護受領的權利性，將「生活保護」改為「生活保障法」，藉此去汙名化，並修正相關法令之文句，在法律中明示不得侵害申請權，必須受理所有申請。在行政手續法上當然也是如此(參照該法第 7 條)，但因違法的運用層出不窮，故仍需要法律上的明示。除個人申請權之外，亦須明記個人有請求所需建議和支援

的權利，行政方也有義務提供資訊。

再者，為以法律來規範與保護基準設定相關的廣泛立法裁量，在提高最低生活費計算過程之透明性的同時，也必須重新檢討最低生活費計算方法的理論根據(在前述關於生活保護法基準下修的違憲訴訟中，基準下修判斷過程的不透明性和恣意性也是爭點之一)。而且保護基準改訂不應採由厚生勞動大臣發表告示之方式，而是應採法律附表形式，且須經國會審議後才可改訂。為防止國家以財政狀況為由頻頻下修基準，對保護基準改訂的民主監察自是不可或缺。

另外，針對老齡加算之復活以及補充性原則(第 4 條)所謂的「資產」，為規範行政裁量，除了在生活保護法中訂定原則規定之外，在醫療扶助或住宅扶助等項目的個別利用上，應考慮放寬收入與資產要件等改訂。

在生活貧窮者自立支援法方面，須透過修法明示國家和地方政府對各事務所負的責任，以及利用者的權利性，並投入預算，針對各事務訂定全國共通的基準。具體而言，必須修正的有：明記負責諮詢事務之窗口有義務建議諮詢者申請生活保護、提高住宅確保給付金、讓就業訓練事務適用最低薪資等等。

上述每一項皆須透過立法和修法，來保障生活保護及生活貧窮者自立支援法利用者的權利，除了個別的支援活動之外，亦需要政治上的立法運動。

秋田生剝鬼之會
「多重債務諮詢技能提升講座」介紹

小玉順子諮詢員（秋田生剝鬼之會）

淺田奈津子司法書士代理報告

秋田生剝鬼之會簡介

秋田生剝鬼之會（※１）為２００７年７月由日本秋田縣的信用卡暨消費金融受害人及律師、司法書士、消費生活諮詢員等所組成的團體。正式名稱為「秋田根除信用卡暨消費金融及惡質商家受害情事之會」，並已加盟日本全國信用卡暨消費金融問題對策受害人聯絡協議會。

在２００７年的時候，秋田縣的自殺率年年都是日本最高，「秋田縣很多人自殺」的印象也逐漸普及。秋田縣將自殺相關問題視為「應由地方社區來處理的問題」，集結了行政機關與民間的力量，推行各式各樣的計畫來解決問題，其中之一便是「強化諮詢機制」。秋田生剝鬼之會本是借款等金錢問題的諮詢窗口，爾後加入了秋田縣款冬蕾網絡（※２）。

藉此契機，秋田生剝鬼之會亦參與自殺防治活動。透過參加款冬蕾網絡的共同諮詢會及各項活動，開始與地方政府機構的社會福利單位及民間社福團體有所交流。

社福單位面臨的多重債務問題與新課題

社福單位人員異口同聲地表示，即使發現援助對象中有負債的人，他們也無計可施，也沒有地方可以轉介。這是因為，雖然社福單位人員能為援助對象解說社福制度及社福服務，但是他們無權干涉個別家庭的金錢問題。

而且，他們缺乏關於多重債務問題的知識，因此無法給予債務人或有

金錢問題的人適當的建議，也沒有管道聯絡律師等專家。「有了秋田生剝鬼之會後，援助對象也有了可以轉介的機構，真是太好了。」他們對本會如此說道。

２０１０年左右，日本各地提倡用回收溢繳金來抵銷債務的法律事務所來到秋田縣的各個地區舉辦巡迴諮詢，導致沒有重建生活的思維即以回收溢繳金來進行債務清理的多重債務人增加了。

委託這些法律事務所進行債務清理後，許多人來向秋田生剝鬼之會訴苦，同時各個地區的社福相關人士也前來洽詢，是否該讓援助對象參加法律事務所的巡迴諮詢、是否會有問題等等。

此時，雖然秋田縣的自殺率依然是日本最高，但是媒體卻報導自殺人數已減少，尤其是因經濟問題而自殺的人更是大幅減少。前來本會諮詢的人數也不停減少，令我們產生了危機意識，擔心本會的存在價值會就此消失。

多重債務諮詢技能提升講座

要讓秋田生剝鬼之會持續存活，需要重拾初心，以多重債務諮詢專家的身分向秋田縣的地方政府機構及民間團體宣傳「以重建生活為目標的債務清理」，並推廣債務清理方法與諮詢處理技巧。而且，不應只靠債務諮詢窗口來找出為多重債務所苦的人，而是需要社福單位、稅捐稽徵處、市民諮詢處以及醫院、學校等多元窗口與團體，一同來建立跨組織的多重債務諮詢網絡。為了同時達成以上兩點，本會認為應該開設別處沒有的特別講座。

講座中講授多重債務周邊問題，也就是因惡質商家而引發的消費者受害、勞動問題、低收入戶問題，以及同樣也是債務起因的成癮症。講授對象為：

(1) 地方政府機構的社福單位、市民諮詢暨消費生活諮詢單位、生活保障單位與稅務稽徵單位等的負責人

(2) 社會福利協議會、地區綜合援助中心及就業服務處的職員。援助單親家庭、身障者及精障者並進行家庭諮詢的團體職員

(3) 在秋田縣推行自殺防治及生活援助的團體等。

於是，本會在２０１２年５月舉行了第１屆多重債務諮詢技能提升講座（為５天課程）。

第１屆講座綱要及講師

(1) 多重債務問題現況與周邊問題／律師（秋田生剝鬼之會贊助會員）

(2) 秋田生剝鬼之會活動報告與會員經驗分享／秋田生剝鬼之會事務局長、會員

(3) 債務清理介紹（債務清理方法等）／律師（秋田生剝鬼之會贊助會員）

(4) 多重債務周邊問題①惡質商家受害情事與消費生活諮詢員（秋田生剝鬼之會會員）

(5) 多重債務周邊問題②成癮症／秋田縣成癮症自助團體代表

(6) 多重債務周邊問題③勞動問題／律師（秋田生剝鬼之會贊助會員）

(7) 成年人監護制度介紹／司法書士（秋田生剝鬼之會贊助會員）

(8) 多重債務周邊問題④生活保障／律師（秋田生剝鬼之會贊助會員）

(9) 就解決多重債務問題而言可能的合作方案～地方政府機構諮詢窗口廳內外合作帶來的啟示／行政職員（秋田生剝鬼之會會

員）、消費生活諮詢員（秋田生剝鬼之會會員）

總結　案例研究、小組討論

學員參加講座後的意見回饋如下。

「從前我只會問（稅金）遲繳人何時繳款，但今後我會學著問他們為何繳不出來。（縣政府稽徵負責人員）」、「我一直以為負債就不能享有低收津貼，往後我會向諮詢人傳達正確資訊。（町立社協職員）」、「我負責的對象中也有因負債而繳不出房租的人，今後我會建議他進行債務清理。（市立公營住宅負責人員）」

許多學員表示，原本以為自己已經很了解多重債務及其周邊問題，但聽了講座後才發現還有很多以前不知道的事，會將在這學到的知識回去分享給自己單位的同事，令我衷心感受到，有開設講座真是太好了。

２０１２年的第１屆講座有２０名學員報名，詢問度也很高，因此在同年秋天舉辦了第２屆講座。此外，舉辦講座的費用，２０１２年是由本會自籌經費負擔。

２０１３年起，由於多重債務諮詢技能提升講座成為了秋田縣強化自殺防治計畫補助金（※３）的補助對象，便運用補助金舉辦講座。講座現在一年舉辦一次（為２天課程）。因為舊學員的複訓率很高，現已不再開設基礎講座，主要著重在學員提供的案例研究與小組討論。講座中會安排與分享案例有關的迷你講座或迷你講解，並請各個小組發表討論內容。

２０１６年第６屆講座綱要

(1) 案例研究①若負債當事人已死亡～在債務者死亡後，連帶保證人被要求還債／自雙親離婚以來超過２０年未見的父親過世

後，繼承人被要求還債

(2) 思考時效～討債公司或受理討債委託業務的律師上門要求還債／對負債置之不理而上了法院

(3) 家庭問題與負債～因負債而離婚，卻不知如何處理房貸／借了學貸卻挪用為家人的生活費

(4) 成為地下錢莊及惡質商家的受害人而負債～聽說只要交付智慧型手機或平板就能獲得融資便交了出去，卻不曉得交付的對象是地下錢莊／為加入多層次傳銷而從消費者金融借了錢，卻賺不了錢也還不出錢

講座的效果與影響

至今為止，秋田縣政府與（縣內２５個市町村中）１８個市町合計，參加本講座的學員已達到９０人次。原本希望透過講座使秋田生剝鬼之會與學員今後也能互相合作，沒想到學員之間的交情也變好了，是個令人開心的意外發展。

行政機關的職員或民間團體的會員等平常沒有交集的人們，以及雖然同在市政府但單位不同也沒見過面的人們，透過本講座認識了彼此，並在各自的業務及活動中進行了實際合作。２０１５年起，生活貧困者自立援助制度開跑，地方政府機構的生活貧困者自立援助負責人也成為了本講座的學員。

不只有學員將諮詢人轉介到秋田生剝鬼之會來，也有學員的工作單位邀請秋田生剝鬼之會前往舉行巡迴諮詢或派遣講師，使講座成為了一項協助大力推廣本會活動的有益事業。如果當年沒有開設講座，或許本會就無法存活至今。

最後，我要分享一段第１屆講座的會長首日致詞：「多重債務，以及隨之

而來的種種問題，並不是一個人可以單獨解決的。需要眾人合作，建立網絡，彼此都帶著『你並不孤單』的心意來面對諮詢，才能真正鼓舞諮詢人，並且使他也感受到『我們並不孤單』。」

我不會忘記這份心意，今後也會繼續努力年年舉辦多重債務諮詢技能提升講座。

JUNKO KODAMA

Email: july27yb34@yahoo.co.jp

※１　秋田生剝鬼之會網站 namahage.lekumo.biz

※２　秋田縣自殺防治對策介紹（備有秋田縣款冬蕾網絡的解說）

www.pref.akita.lg.jp/pages /archive /3243

※３　秋田縣地區強化自殺防治計畫補助金介紹（２０１７年度多重債務諮詢技能提升講座的申請額為２０萬日圓）

www.pref.akita.lg.jp/pages /archive /25567

首爾金融福祉相談中心的成果與展望

朴廷晚律師

首爾金融福祉相談中心

1. 首爾金融福祉相談中心的設立背景

我所到之處將各個地方貼上抵當的標石拔去，讓附屬的地得到自由，我要使那些被賣掉的人，不管合法還是非法，和為了逃避債的束縛而到遠方流浪的人能夠回到雅典。

在梭倫(Solon, BC 638~558)的改革之前，沒有辦法還債的雅典農民，作為擔保用的農地會被奪去，甚至連肉身都要奉獻給貴族債權人。曾是海上貿易的中心雅典，在主要的生產手段船隻不幸沉沒時，零售商本身甚至連全家族都可能變成奴隸。結果是就算沈船也不會受到嚴重損失的貴族獨佔了海上的貿易，有錢人因為有土地、奴隸與海上貿易而更為有錢，貧窮的人因為債務的關係，而越加貧窮。梭倫發現貧富差距造成中產階級的崩潰和社會成員間的反目，造成國家社會的病態，因此他決定要發起改革，他廢止了以自身肉體為擔保的惡法，已經成為奴隸被賣到國外的人民，也讓他們有機會重新得到自由回到原本的國家。將農地上抵當的標石拔去，將貴族佔據的土地還給農夫。因為就算收不回債，有錢人不會因此變得貧窮，從債的奴隸中解脫的市民，他們的經濟活動對於經濟的各方面有正面的效果，因此雅典後來才能盛開希臘文明之花。

2013 年 7 月首爾首爾金融福祉相談中心成立時，韓國的社會正面臨了‘家庭負債擴大危機’，韓國的狀況跟 2000 年前梭倫所在的希臘雅典的情況一樣，1997 年外匯危機以後，貪圖於金融資本企業之外家庭借貸的部分，

有一段時間連利息限制法都遭到廢除，’不聞不問‘的借貸方式讓許多人被誘惑而走入剝奪式貸款的圈套。沒有辦法還錢而產生的經濟風險相關的責任，不是只在債務者本人身上，沒有評估對方是否有償還能力而只為了自身利益而借錢的債權者也該承擔責任。債權者對那些只是時運不好但非持有不實金融資本的債務人冠上’道德風險’的標籤。這就像在大晴天借了雨傘，卻在下雨時要把傘收回一樣，連利用破產程序這樣法律上的權利也遭到相當大的批評。2017 年韓國家庭負債超過 14000 兆元(1,231,000,000,000 USD)，在 OECD 國家中，韓國長期呈現嚴重的所得不平均，在這樣的經濟非常時期，金融圈卻還在大玩金融遊戲。

2. 首爾金融福祉相談中心的設立與主要業務

首爾金融福祉相談中心是為了解決家庭負債的問題，並在首爾市長朴元淳的積極推動下，於 2013 年 7 月以公共機關的名義成立。一開始包含中央總部，首爾還有 6 個地區有設置金融福祉相談中心，因為市民諮商的需求增加，到目前 2017 年 10 月擴大到一共有 14 個地區中心。

首爾金融福祉相談中心有 10 個設在區廳的建築裡面，兩個位在雇用勞動部下面的雇用福祉中心，剩下一個設在韓國住宅土地公社裡。每個地區中心都有兩位諮商師，擁有財務諮商、法律以及社會福祉領域資格證，現在工作人數包含中心主任在內一共有 33 人，除了中心主任是任期制的簽約職外，其他人都是公共機關的正規職員。

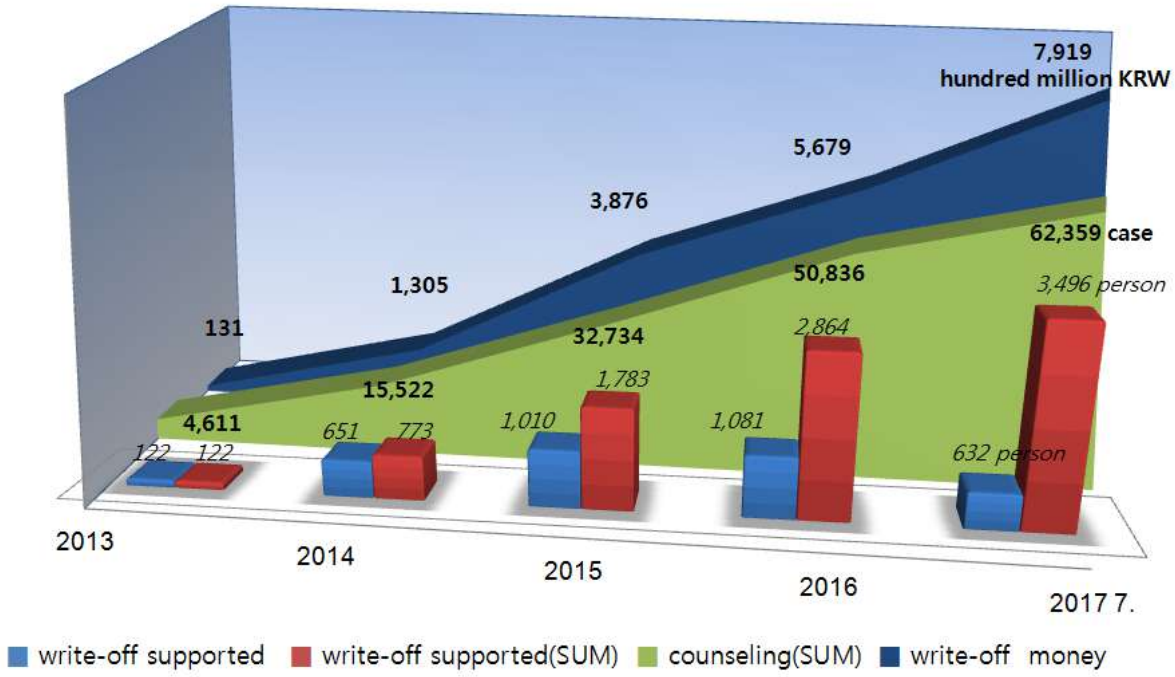
首爾金融福祉相談中心的主要業務有三方面。第一，為了防止家庭負債的擴大，實施財務諮商與金融教育，債與所得比率適當的債務者透過財務諮商與收入支出管理教育，來防止其債務快速的增加。第二，為了調節家庭負債的規模而提供債務調整的支援，債務與所得不平衡的債務過大者，能夠透過財務諮商，找出解決家庭負債的方法，例如用個人破產免責或是個人更生的方式。諮商中心從法院那裏快速地讓債務者得到免責後，協助債務人準備法律程序的書面準備，幫助他們在經濟方面東山再起。第三，針對債務與所得極度不均衡的貧困債務者，幫助他們與提供居住與求職等相關服務的機構連結，透過法律途徑讓脫債的債務者能夠從公共領域得到社會安全網的保護，並幫助他們實質地在經濟上獨立。

除了主要的業務外，首爾金融福祉相談中心的另一個特點，是提供長期受到道德風險質疑的債務者在心靈上的治癒與諮商。讓債務者知道欠債並不是個人的問題，而是整個社會結構的問題。另外還提供提供同行的服務，針對於那些因為溝通能力不足或是缺少法律知識而放棄重新出發的債務者，讓相談中心的諮商師陪同債務人一起到律師事務所處理相關法律問題。

3. 首爾金融福祉相談中心的成果

在首爾更生法院與相關機構的協助下，首爾金融福祉相談中心的防止家庭負債擴大業務進行的相當活躍。從創立初期針對諮商者的財務諮商，外出的諮商(諮商師前去服務)，還針對接觸弱勢階層的社會福祉相關人員進行定期的教育。從 2017 年開始，首爾更生法院在破產宣告日時，針對破產的債務人進行有關破產免責和防止再破產的信用管理教育。

首爾金融福祉諮商中心的家庭負債管理業務有飛躍性的進展，2013 年 7 月開始到 2017 年 7 月為止，四年間 26 位的諮商師所累積的諮商次數達到 62,359 次，支援了 3500 位受到債務困擾的首爾市民，一共約 7,919 億元 (21,117,333,000 TWD, 76,524,600,000 JPY, 4,654,000,000 CNY)的免責申請，這是在與首爾更生法院和大韓法律救助會的緊密合作下才能有這樣的成果。



首爾金融福祉相談中心的福祉綜合連結服務，跟中央政府的雇用福祉

增進中心以及韓國住宅土地公社有著緊密的合作。4 年間一共有 1,886 件福祉連結的服務。法院宣告免去債務的弱勢階層的債務者，透過首爾金融福祉相談中心的福祉綜合連結服務，來找尋工作跟租屋的案例一直持續在增加。

4. 首爾金融福祉相談中心的課題與展望

剛剛我們看到這 4 年間首爾金融福祉相談中心的成果，是首爾市長朴元淳堅定的支持和 26 名諮商師所共同創造的。但是一位諮商師要負責財務諮商、金融教育、免責協助、同行服務與福祉連結等相當多的業務，加上諮商業務基本上來說是屬於高強度的情感勞動，諮商師有相當大的業務負擔。因此增加相關教育與福祉連結等專門業務的專門人員，是首爾金融福祉相談中心所面臨的重要課題。另外，許多市民還不知道有首爾金融福祉相談中心，不曉得公共機關有提供幫助市民解決家庭負債問題的服務，為了不讓用性命還錢的事件再次發生，首爾金融福祉相談中心還需要進行更多的宣傳。

沒有債務人就不會有債權人，還不起債而產生的經濟風險所產生的代價，應該由債務者與債權者一同來承擔。不調查債務人的償還能力，而一味地為了利息而放款的債權人也應該擔負相對的責任。在沒有共同承擔風險的情況下，只追究還不起債的債務人責任的話，會造成社會貧富差距更加地擴大。如果這個社會不能讓失敗的債務人在經濟上有更生的機會，財富集中的傾斜會讓社會成員間互相反目的情況更惡化，就像 2000 年前的雅典一樣。

首爾金融福祉相談中心認為還不起債的風險應該由債務者與債權者一同來承擔，因此與韓國破產回生律師會一起協助債務者的破產申請。社會如果不能給他們重新出發的機會,他們怎能看見未來的機會? 首爾金融福祉

相談中心針對透過免除債務後重新振作的債務者，一直持續提供經濟活動相關的福祉連結服務及其他實質性的支援。最後，在政權交換後，新政府推動的債權消滅政策與地方政府推動的首爾金融福祉相談中心的合作下，希望韓國能夠完成 2000 年前梭倫在雅典想要做的工作。謝謝!

【債務人經驗交流】

台灣

♦**報告人：**

1. **羅武龍召集人**（台灣卡債受害人自救會）
2. **柯佳楨小姐**（台灣卡債受害人自救會）

2017年台灣卡債受害人自救會

羅武龍召集人
(臺灣卡債受害人自救會)

一、例行活動

一. 每個月二次例會，提供新卡債朋友法律諮詢，每次將近10名新朋友

二. 每個月一次執委會，討論會務

三. 與法律扶助基金會合作，建立一站式服務，協助新卡債朋友儘速聲請法扶

四. 培養關懷志工，安排新卡債朋友學長姊

二、宣傳

一. 自救會經營以下宣傳管道，吸引卡債新朋友跟自救會聯絡

① Facebook

② Blog

③ YouTube

二. 自救會志工接聽專線，協助卡債新朋友參加自救會例行法律諮詢

三、教育訓練

一. 自救會與法扶基金會、台北律師公會合作，進行下列教育訓練：

① 律師卡債視訊課程、律師卡債晉階課程

② 與社工團體合作，對社工進行卡債教育訓練

③ 與宗教團體（靈糧堂、慈濟）合作，進行債務人說明會

三、教育訓練

二. 加強卡債律師教育訓練，法扶卡債專科律師增加為534位

三. 因2015年法律扶助法的修改，卡債案件法扶不審查資歷，法扶通過率由66%提升至99%，2016年卡債法扶案件比2015年增加1500件

四、推動修法及立法運動

自救會與台北律師公會合作推動修法：

一. 提出消費者債務清理條例修正草案，目前立法院一讀通過，尚待完成立法，重點如下

① 放寬更生通過的條件

② 嚴格限制清算不免責之事由

③ 2011年修法之前，更生不通過或清算不免責之案件，因當時法院太過保守，應給予再聲請之機會

四、推動修法及立法運動

二. 提出強制執行法修正草案，目前立法院一讀通過，尚待完成立法，重點如下

① 債務人最低生活費用的1.5倍，法院強制扣薪時，應保留不得強制執行

② 法院強制扣薪時，應書面告知債務人有異議的權利，並應告知可以聲請法扶的權利

四、推動修法及立法運動

三. 推動債務催收法之立法

① 催收業者應經許可，催收人應有證照

② 不得對債務人以外之第三人催收

③ 限制債務催收的時間及次數

④ 債務催收不得影響債務人之生活及工作

⑤ 債務人委任律師處理債務，不得再催收

⑥ 銀行債務催收違反規定經催告仍違反者，停止無擔保放款業務，如為資產管理公司，則撤銷其公司登記

五、參與反貧困聯盟

一. 自救會顧問吳宗昇老師召集各弱勢者團體，成立反貧困聯盟，定期召開研討會，議題包括：遊民、弱勢婦女、學貸、居住政策、青年勞動、勞動貧窮、卡債、基礎年金等

二. 計畫明年出書

六、抗議台中陳秋月法官

一. 台中地院成立消債專庭，只有三位法官辦理卡債案件

二. 自2015年卡債族於債務協商或調解不成立後，聲請更生，台中地院法官大部分不考慮債務人之清償能力，強迫債務人再度與債權人協商，否則駁回更生聲請，大部分債務人因而撤回更生

三. 其中陳秋月法官態度最惡劣，造成債務人 心裡受傷

六、抗議台中陳秋月法官

四. 自救會於台北及台中二度召開記者會，抗議陳秋月法官，司法院及台中地院拒不處理，甚至為陳秋月法官背書

五. 自救會請求民間司改會對陳秋月法官提出法官評鑑，司改會以提出評鑑請求，法官評鑑委員會處理中

六、抗議台中陳秋月法官

六、抗議台中陳秋月法官

六、抗議台中陳秋月法官

六、抗議台中陳秋月法官

六、抗議台中陳秋月法官

六、抗議台中陳秋月法官

六、抗議台中陳秋月法官

六、抗議台中陳秋月法官

走上法扶清算的過程

柯佳楨小姐

台灣卡債受害人自救會

每每想起此事，就要追朔到民國９２年。想想距離現在也過了十多年了，在我的記憶裡還是那麼鮮明的刻話在我腦海裡，沒經歷過這種痛苦的人是無法體會的。

那年我３６歲，事情的開始是我的乾媽，我跟她那時認識已經有七年了，這七年來的互動讓我非常的信任她，過程中她一直要我開珠寶店，一開始我不為所動，因為考慮到資金的問題，我當時沒有能力負擔的起。所以一直遲遲沒有開，到了民國９１年年中與父母商量之後由父母出資，讓我在９２年年初開店，後來敢開是因為她一直跟我說只要我負擔店的開銷就好，其它的她會搞定，叫我不用擔心，我對珠寶是外行，那時也只能全聽她的。所以就在９２年開店了，過程中她開始跟我說開店還是要買一些自己的貨，我不疑有它開始買一些貨，資金不夠她就叫我去跟銀行借錢，這也是我噩夢的開始，我開始想盡各種方法跟銀行貸款，慢慢地越借越多，使自己的負債越來越多，在財務槓桿操作沒有平衡之下，我開始慢慢的無法負擔銀行的貸款，艱難的撐了兩年就關門大吉了。

但店關了又是另一個噩夢的開始，銀行開始來催帳，每天不停的接到銀行電話，我怕到只要一聽到電話聲都會恐懼，連電話都不敢接。因為那時的負債最少有伍佰萬台幣以上，也因為如此我把家人也連累，把父母一生的心血全部賠進去，還讓我的弟弟與妹妹也信用破產，父母住的房子也

差點被查封，我也因為這樣自責與對家人的愧疚而病倒，那一年不知進出醫院多少次？而那時也不知道要怎麼去處理，到處去請教很多人，但每個人說的都不太一樣，我當時也不知道哪一個才對，最後只好先躲起來，因為不知道要如何去處理，誰也不敢見連電話也不敢接，晚上也都睡不好一直在做惡夢，這個過程持續了好多年。現在回想起來都不知道自己是如何走過那個過程的，人真的一步錯要付出的代價真是很大。

這事情從９２年開店到９３年關店之後就像噩夢一樣跟隨著我，一直到１０５年１２初，我妹妹在美國看到柯文哲市長的臉書，從上面看到法扶會的相關訊息，從美國打電話給我，要我去了解一下，我於是就打電話到法扶會去，他們告訴我１２月２５日有辦說明會，要我到現場去了解，所以我就去聽了，才了解原來有這樣的團體能幫助我，於是當天我就申請，開始了我的債務清償過程，很幸運在法扶的安排下與律師一起努力了一年多，在今年的二月底通過了清算與免責，終於這十多年來的噩夢結束了，我真的很感謝法扶會及律師，有他們的幫忙我終於擺脫了這十多年的負債人生，從獲新生。

MEMO

議題討論(三)：

貧窮問題研討

♦主持人：李艾倫 律師

（台北律師公會監事、法扶北部專職律師中心）

♦台灣報告

1. 黃克先 助理教授（台灣大學社會學系）
2. 李盈姿 秘書長（台灣芒草心慈善協會）

♦日本報告

宇都宮健兒 律師（東京律師公會）

♦韓國報告

1. 曺泳泯 理事 (Jubilee 銀行)
2. 尹俊哲 律師 (韓國破產回生律師會)

生活在公園：台北市公園露宿者及政府管理

黃克先助理教授
台灣大學社會學系

近五年來，無家者（the homeless）受到更多的社會關注，但他們的身影仍是孤獨的。這個社會對待他們的態度，從威權時期用軍警力量來懲戒被視為罪犯的遊民，到解嚴後以社政力量試圖拯救與規訓偏差的遊民，直到最近有越來越多具人權關懷及批判意識的學者及民間團體，嘗試扭轉一般大眾添加在遊民身上的污名，以平等及同理的角度與遊民交往。只是，無家者即使面孔從兇狠、可憐到變得清晰，身影仍然是十分孤獨的。攝影家、記者、非營利組織，及學者的作品中呈現的無家者，多半是形單影隻，看不見他們的社會關係。這包括兩個層次，一是對內，另一是向外的社會關係。無家者雖不至像以往全然被視為疾病、罪惡的亂源，逐漸成為有故事、獨特觀察視角、藝術天份的人士，但他們內部的異質性卻從未被突顯，因此不同無家者之間建立的社會關係也不被看見，即使有愈來愈多研究者注意到他們的群聚性及互動頻繁（例如在公園、車站、社會局或等待供餐的教會內，可見彼此熟識的他們相互問候寒喧、交換生活資訊，不時也可見他們評價其他街友及自我評論街友這個群體的聲音，而在遭逢困難時，街友之間的互助也是度過難關的重要來源）。同時，無家者向外的社會關係也被窄化地認識，看不見他們的在地連結；無家者永遠是他現在居住地點的外來者、侵入者，與鄰近居民的關係也只有被排斥排除的這一種可能。

首先我們可探問，在公園之中的無家者內存在著哪些差異？能夠區分出幾種不同類型的無家者？我認為有三個因素特別值得觀察，如何影響無家者形成不同的次團體及相異的生活方式。工作類型深刻影響了無家者的

生活型態，其影響絕不單在他們的物質條件上，更重要的是他們對自我的認識以及尊嚴。對許多底層人士而言，工作不單是薪資的來源，更是他們仰賴與他人交際、提升自我效能感的手段，幫助自己從困境中重新界定人生意義，也藉此區隔、劃界於無家者內部令人鄙棄之「同儕」。另外，是否移動或定點駐守也是值得關注的差異，這一點與他們本身的身心狀態很有關係，而這也影響無家者與當地社群成員穩定交往的可能，我將在下一節討論在地鑲嵌時更深入交待。此外，我認為「是否接受政府補助」也是影響無家者生活形態的重要因素，其影響同樣不只有物質層面，也在自我觀感上；許多領補助救濟的人，需承受傷害自尊的污名，除了被社工員懷疑是福利騙子之外，也會自覺或被同儕認定是「沒路用」的人因此才被歸入「值得幫助的窮人」(deserving poor）中，感覺僅是服務於集體社會穩定的工具罷了（。然而過往對台灣無家者生活形態的分析，並未側重在這一點對他們生活、人際互動上造成的區別分析，我希望在本研究中深入討論這種福利供給如何影響無家者的社會生活。最後，不少國外研究者，都已證明性別是十分關鍵、左右無家者處境的因素：國家的社福體制及主流社會意識型態，認為女性天性善於維繫家庭及養育下一代，往往認為無家處境是外力導致，同時也是在公領域易受傷的對象，因此格外傾向將她們安置於收容機構規訓，提供資源協助；而相對而言，無家者男性則被視為是個人因素導致今日處境，因此是承受更多污名的不值得幫助的窮人（undeserving poor)，類似的發現也在台灣得到印證。以上三項因素是我們觀察試圖區分不同無家者類型時的切入點。

繼續，我們可進一步討論不同類型的無家者之間究竟如何被連繫起來？我希望從兩個方向來探索這個問題，第一是垂直方向的階序關係，第二是水平層面的網絡關係。在階序關係這個層面上，我們可以看到以往的都市民族誌研究時常指出，因為不同類型的底層擁有的資源及能力之差異（例如金錢、移動能力、福利資訊、在地連結、社交手腕等)，因此會在互

動中產生權力位階高低，某些無家者能使喚其他人而成為領導，某些則只能服從命令，即使在最日常的社交對話及互動中，仍可窺得端倪。而在這些階序內的互動，往往不僅有利益的考量，同時還具有象徵層次的區辨，人們在互動中試圖追尋尊嚴的維持、陽剛氣質的展現，同時確認究竟什麼是公平、正義、正當的而形成一個道德經濟的秩序。相對而言，水平層次上我們可以觀察陌生的無家者如何開始互動、是透過什麼樣的債務關係或禮物交換開始、試圖穩定化流動的關係、繼續拓展社會網絡，以及如何在這樣一群彼此不識對方名字以及過往自傳資訊的情況下，進行社交對話。他們所建立的這種「同是天涯淪落人」(或台語的「艱苦人」) 人際關係，相較於家庭成員間、組織內同事間、民間社團成員（如扶輪社）間、日常生活陌生人間的連帶（ties)，又有何擬似性及差異？這種艱苦人關係，在無家者生活遭逢危機時（例如生病、被毆打、家當被偷）時，又起到什麼作用；外界看來價值甚低的那種脆弱且瞬逝、用完可丟的「免洗連帶」（disposable ties)，反倒是資源匱乏者在絕望處境中資源流通的重要管道？

透過定點於公園的民族誌研究，可揭露過往未被看見的「無家者向外的社會關係」，不只是無家者與（1）正式的制度性網絡，包括支持無家者的社會局等政府單位、非營利組織，以及較站在無家者對立面的在乎都市開發與觀光產業的政府部門及社區居民；更重要的是以往文獻並無看到的（2）非正式支持網絡向外的社會關係中也包括對無家者較不友善的政府部門及社區居民，特別是在開發地產及觀光的考量之上。這一項目在今時今日尤需要觀察。在撰寫報告書期間，台北市政府特別在 2016 年 12 月 20 日至到萬華召開「行動市政會議」，並對外公布艋舺公園改造、市場改建和西區門戶等計畫成果，宣告龍山寺捷運地下街的文創區開幕。市長柯文哲說，歷經 1 年多努力，軸線正在翻轉，西區真的改變了。他並直言，翻轉首要困難就在遊民問題，而現今在各部會及里長合作下，已有顯著改善，預期

將因此迎來可觀的觀光人潮，故在公園的地下一樓設置了旅客服務中心。未來政府單位、民意代表、開發商及社區中的特定力量，是否將針對聚集在艋舺公園周圍的大批無家者進行硬性或柔性的驅離、安置或管制，這是在接下來台北西區都市更新及觀光發展的浪潮中值得進一步觀察。按照以往研究指出，這種因觀光發展而欲將無家者驅至看不見的角落的作法，只會讓他們更難以「脫遊」而生活更加困難。

另外，無家者中也存在很豐富的「非正式網絡」的觀察，這可以看出無家者的在地鑲嵌，他們絕非孤離飄蕩的陌生人，而是持續與外界建立新連帶並互動的社會存在。這種非正式網絡可能包含三種面向：經濟性、社交性、宗教性。經濟性：在艋舺公園周邊，也存在著許多活絡的非正式經濟（例如樂透簽牌、賭博性下棋、小吃攤販、賣二手貨的「賊仔市」）以及商家；同時，也有許多希望找到廉價勞動力的工頭老闆會到這公園叫工。社交性：熟悉艋舺公園的學者、第一線社工員及地方文史工作者都知道，公園裡經常聚集了大量在大台北地區討生活的底層人士或年邁長者，在此聊天、做些休閒活動，跟無家者一同等待善心人士的捐獻。這些人與無家者之間經常會互相交換各種資訊及物資，同時天南地北地聊著自己的過去及世界大事。在這些看似不起眼的日常對話裡，其實潛藏著積極的社交性，即「放下命運重擔」、「重定生命意義」的無目的性的社會交往形式。而把同在艋舺公園的各種人士一同納入考慮——包括其他有家但生活條件其實沒比無家者好多少的低收入戶、獨居老人、幫派人士、性工作者。有助於理解同樣遭受特定結構性暴力傷害的「底層」或「被棄者」（the outcast）如何在各種不同身份中流動，也可避免過度突顯無家處境的特殊性，而可以一併思考在無家邊緣的底層人士以及曾無家可歸而現已脫遊的人士的處境。

宗教是無家者日常生活中經常涉及的一項社會制度，同時在台灣的脈絡中，又展現出迥異於西方案例的特色。相較於較可見的西方制度性宗教，

在這公園裡充斥著更深入生活的瀰散性宗教（diffused religion）——民間信仰——促使人們建立關係。這樣的信仰一來提供實際的工作機會：無家者經常藉由參與宗教活動來賺取薪資（例如出陣頭、協助法會場地佈置），而這類工作往往是能力要求最低的工作之一，即使身體或精神機能不若一般人仍可參與；這類宗教性工作與其他世俗工作，對無家者而言有何差別？同時，參與到這種社群內「辦熱鬧」的集體歡騰氛圍裡，是否對無家者帶來超乎物質報酬的影響，甚至拉近了社區居民與他們之間的距離？其次，供給無家者所需的食物或日常品：我認為這種供給非常不同於制度性宗教的方式。首先，若是由廟宇主導的慈善救濟，相對地受救濟者感受到較少的污名及被規訓的力量。然後，在民間信仰救濟上，信徒本身展現出了更高的自發性且去除組織中介（mediation）的傾向很明顯。他們常來到貧苦眾生聚集之地發放物資，這不見得是神職人員或組織發起策動的，而是信仰者受到某些教理或榜樣的感召，獨自一人或三五成群為之，更這種物資發放「成事的重要性遠大於實際成效」，並不是那麼在意無家問題的解決，而在於他們本身的善念是否被實現、救濟品是否發送到苦難者的手中，如此累積自己的功德、「種福田」或達「功德迴向」的效果福澤親人。這種助人與受助者之間的關係，十分不同於上述的制度性宗教內的，兩者之間的差異值得比較，及這種差異對於無家者的意義為何。最後，提供無家者追尋生活目的及生命意義：無家者在相對孤獨、低安全、物質匱乏、受歧視、缺乏主流社會所謂「希望」的環境中，如何找尋到生活目的及生命意義？他們是否寄望在彼世（other-worldly）的宗教性「補償」，還是民間信仰當中的某些理念、故事、論述協助他們整合出當下情境的深層意義？而這種宗教啟發的個人反省，又如何反映到他們日常倫理及人際互動之中？以上的問題值得進一步探問。

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14

台灣無家者之貧窮現象—
以芒草心自立支援中心服務對象為例
社團法人台灣芒草心慈善協會
李盈姿 2017.10.14

2016年台灣低收入戶-戶數及人口數
截至2016年第三季，台灣低收入戶家戶數為143,635戶，佔全台總戶數1.68%；
截至2015年底，台灣低收入戶人口數為328,336，佔全台總人口數1.41%
日本、韓國、香港、美國的低收入戶人口佔比約15%~16%
台灣幾乎是全世界低收入戶人口比例最低的

貧窮的型態

- 傳統貧窮-弱勢人口的貧窮
- **新貧階級**-具有工作或有薪資的人口當中，因工作的不穩定、生活與教育成本提高而難以負擔、或因家中有弱勢人口需照顧而形成困境

台灣現有社會福利政策幾乎照顧不到**不具有福利身分的人口群**

然而有一群人被排除在社會福利的安全網外，
他們的經濟狀況甚至比低收入戶人口更差...

the homeless

他們因為低收審查機制中的
1. 親屬扶養責任
2. 虛擬所得
3. 戶籍登記地

而被排除…

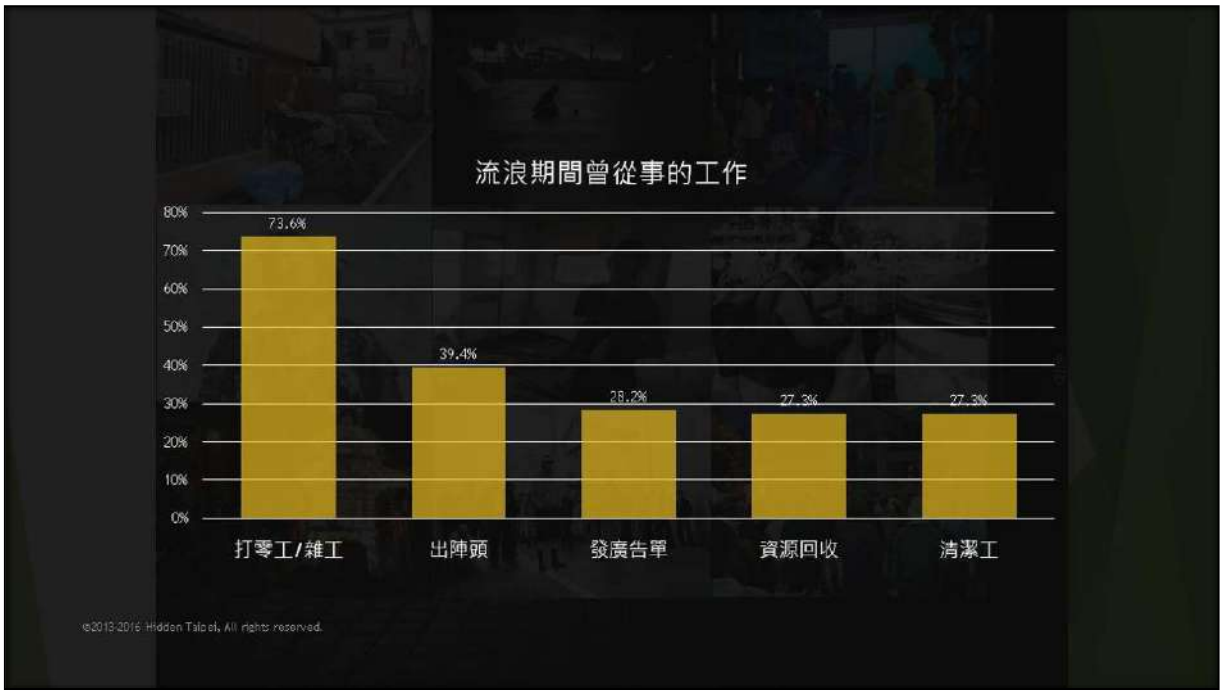
翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14

homeless成因
結構因素
可負擔住屋短缺
缺少廉價租屋或社會住宅
福利供給不足
社會福利不足或資格過嚴
就業機會少
勞動力需求外移、產業結構改變、經濟不景氣
其他
自然災害、都市更新、戰爭
個人因素
經濟因素
失業、低薪、負債
身心因素
疾病、身心障礙...
人際關係斷裂
家庭關係不良或失依
其他
酒精、毒品成癮者、更生人、性取向...

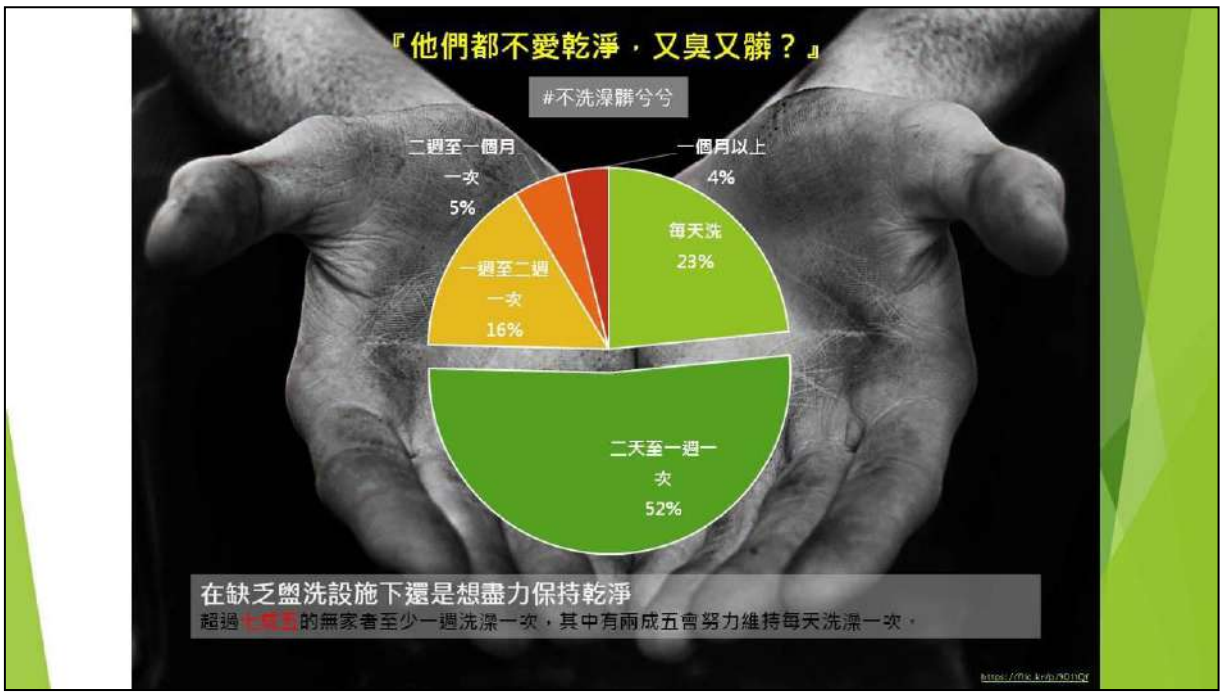
#Myths
關於街友或無家者，你會不會聯想到他們...
#遊手好閒
#伸手牌
#自己不努力
#治安隱憂
#不洗澡髒兮兮
#喜歡自由

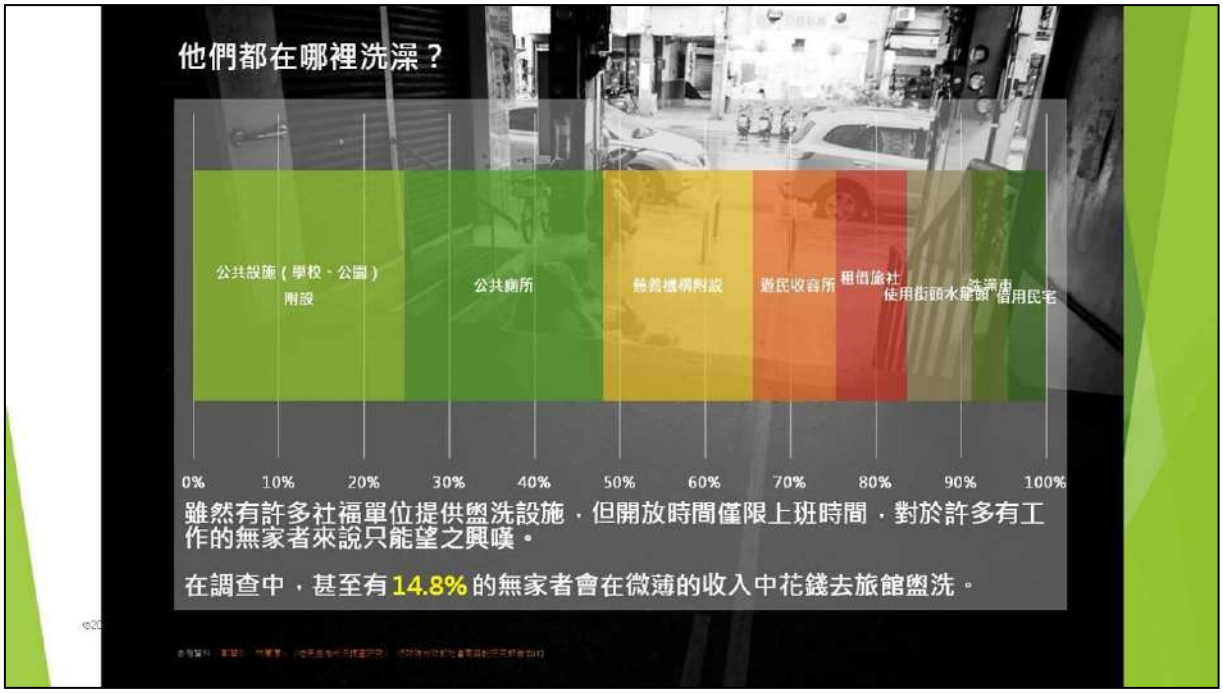
翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14

『整天遊手好閒，自己不努力只想靠免費社會資源，會變成這樣都是自作自受？』
#遊手好閒
#伸手牌
#自己不努力
84%
在流浪期間有工作
01
92%
月收入低於10,000元
02
$5,426
平均月所得
03


流浪期間曾從事的工作
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
73.6%
39.4%
28.2%
27.3%
27.3%
打零工/雜工
出陣頭
發廣告單
資源回收
清潔工
©2013-2016 Hidden Taipei, All rights reserved.

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14


『他們都不愛乾淨，又臭又髒？』
#不洗澡髒兮兮
二週至一個月一次 5%
一個月以上 4%
每天洗 23%
一週至二週一次 16%
二天至一週一次 52%
在缺乏盥洗設施下還是想盡力保持乾淨
超過七成五的無家者至少一週洗澡一次，其中有兩成五會努力維持每天洗澡一次。


他們都在哪裡洗澡？
公共設施（學校、公園）附設
公共廁所
慈善機構附設
避民收容所
租借旅社
使用街頭水龍頭
洗澡車
借用民宅
0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%
雖然有許多社福單位提供盥洗設施，但開放時間僅限上班時間，對於許多有工作的無家者來說只能望之興嘆。
在調查中，甚至有14.8%的無家者會在微薄的收入中花錢去旅館盥洗。

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14

『他們愛好自由，都不想進到庇護所？』
#喜歡自由
禁煙
禁
ゴミ
台北市街友數量?
700~800
僧多粥少
台北市收容床位數?
200

不願被安置的原因
設備不好 10%
不知道有這樣的服務 10%
地點偏遠 10%
想入住被拒絕 14%
規範嚴格 46%
有近八成的無家者的夢想是能夠自己買或租屋居住
個遮風蔽雨之處，顯示出大部份無家者雖然目前在街頭上生活，但心裡最想要的仍然是一個可以安身立命的家。

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14

歷年遊民人數
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
2347
2260
2477
3755
4123
3655
3198
3074
3847
3913
3369
3070
4045
3240
4166
3604
5050
2533
4464
2770
4703
2492
0 0 0 0 0 0 0 0 0 0
2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 201606
人數少，被邊緣化
©2011-2017 Homeless Ta

露宿
台灣
臨時庇護所
(Shelter)
短期不穩定住宿（網咖、麥當勞、朋友家借宿...）
聯合國
生活條件不佳的居所（籠屋、蝸居...）
歐盟
©2011-2017 Homeless Taiwan, All rights reserved.

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合

芒草心發展方向
國際交流
專業整合
2011
芒草心成立
2014 遊民
議題與實作
2015 貧窮
議題與實作

芒草心的無家服務...
不僅要協助無家者邁向自立
芒草心
弱勢自立
支援網絡
OPEN DOORS
街友培力暨行動發聲多元計畫
也要透過平易近人的方案，
進行社會對話

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14

街友外展
街友
服務實務
工作坊
自立支援
設施
芒草心
弱勢自立
支援網絡
起家工作
室
自立者
追蹤關懷
代租代管

OPEN DOORS
街友培力 暨 行動發聲多元計畫
真人圖書館
貧困者倡權活動
呷飽未
社區鄰里共食餐桌
貧窮體驗營?
街友/服務者專書
城市導覽員
街遊

來自芒草心無家者服務經驗所得

貧窮成因

- 疾病 vs 貧窮(貧病循環)
- 居住 vs 貧窮(居無定所對人的不良影響)
- 失業 vs 貧窮(落入次級勞動力市場、非典型就業)
- 債 vs 貧窮(學貸、卡債、罰單、健保欠費...)
- 社會福利 vs 貧窮(救助體系的門檻及排除)

現有社會福利政策能夠因應以上哪一個貧窮成因？

芒草心自立支援中心住民債務問題概況

- 約七成有債務問題
- 債務類型- 學貸、信貸、卡債、作保、民間借貸(地下錢莊)、親友借貸、其他(人頭欠稅、交通罰金)
- 僅有一成多願意面對及處理債務，多數選擇逃避

債務對自立支援中心住民所產生的影響

- 過於龐大的債務形成無望感，對未來沒有規劃
- 為了維持個人信用，只能不斷還小錢，再借
- 有礙於進行理財規劃 (錢總是不夠用)
- 因擔心債主上門或薪水遭強制執行，自動放棄勞健保加保
- 近六成住民就業時無法選擇薪資轉帳，只能屈就領現金的工作機會，有時被迫減薪
- 社會連結斷裂

自立支援中心所提供的支持

一、協助穩定居住	● 協助租屋及申請租屋補助 ● 延長收容期程減輕租金壓力
二、協助申辦社會福利	● 老人.身障.低收
三、提供支持性、庇護性工作機會	● 運用現有就業服務系統媒合工作機會 ● 社區派工、機構派工 ● 開發社區內彈性友善工作機會 ● 發展多元培力方案(修繕工班、導覽員培訓等)
四、法律及債務問題上的積極處理	● 導入心理諮商師輔助，引導積極面對法律及債務問題 ● 轉介法律扶助相關單位進行債務協商及處理 ● 辦理理財課程及發展帳戶方案

芒草心為無家者的困境所做的努力

- 保護與支援
- 自立過程中的各種陪伴
- 倡議
- 柔性的社會溝通

感謝聆聽，敬請指教！

各國目前貧窮現象介紹

宇都宮健兒律師
東京律師公會

1.貧窮問題與貧富差距擴大

日本雖為 GDP（國內生產毛額）排名全球第三的經濟大國，但貧窮問題與貧富差距正在持續擴大。

日本厚生勞動省於 2017 年 6 月 27 日發表的 2015 年日本相對貧窮率為 15.6%，每 6 個國民就有 1 人處於貧窮狀態。兒童貧窮率為 13.9%，每 7 個兒童就有 1 人處於貧窮狀態。此外，單親家庭貧窮率為 50.8%，2 戶家庭中就有 1 戶處於貧窮狀態。

相對貧窮率的定義為「收入不到全國等值化可支配所得中位數一半的人口比例」。2015 年的等值化可支配所得中位數為年收 244 萬日元，故貧窮線為年收 122 萬日元。

本次公佈的相對貧窮率與上次於 2012 年調查的相對貧窮率相比，雖略有改善，但在先進國家當中，日本仍算相對貧窮率較高的國家。

造成日本貧窮問題與貧富差距擴大背後的原因，包含脆弱的社會保障制度及非典型就業人口、勞動貧困階級（窮忙族）的增加。

非典型就業人數目前在日本超過 2000 萬人，約占全國勞動者 4 成。非典型就業人口持續增加，年收未滿 200 萬日元的低收入勞動者已連續 9 年逾 1000 萬人。2017 年 6 月日本的失業人口高達 192 萬人，當中僅有 2 成得以請領失業保險給付。在德、法等國家幾乎所有失業者均能申領失業保險給付，即使失業也不會馬上沒收入，可是在日本，失業等於零收入的勞動者占絕大多數。目前日本全國平均時薪為 823 日圓，在先進國家當中，算是相當低的最低薪資。在日本，包括正規勞動者在內，超長工時現象普遍，過勞死、過勞自殺案例頻傳，已形成嚴重社會問題。

此外，只靠年金無法生活的老年人口也在急速增加，享有社會救濟福利（低收津貼）

的家庭中，約有 5 成為高齡者家庭。沒錢繳納國民健保費用的家庭也高達 336 萬戶（占全國戶口 16.7%）。日本的零儲蓄家庭，在 1980 年代約占全國家庭 5%，1990 年代演變至 10%左右，2015 年更高達 30.9%。

厚生勞動省 2017 年 1 月進行的調查中顯示，日本全國遊民數為 5168 人，可是當中並不包含沒錢租屋的網咖難民、棲身於膠囊旅館，或是輾轉借住親友家等無固定住處之人。若將這些人口也計算在內，恐怕會比厚生勞動省發表的遊民數高上好幾倍。

由於貧窮問題與貧富差距擴大，生活窮困的人增加，享有社會救濟福利（低收津貼）的家庭高達 163 萬戶，人口高達 213 萬人。

貧窮問題與貧富差距的擴大，也導致日本各地陸續發生許多悲劇。2014 年 9 月千葉縣銚子市發生一起母殺女案件，一名單親媽媽因繳不出房租被迫搬離縣營住宅，窮途末路之下，殺了女兒後自盡未果，最後以殺人罪遭到逮捕。2015 年 6 月，領取年金維生的 71 歲男性因生活窮困，在東海道新幹線中淋汽油自焚。2015 年 11 月埼玉縣熊谷市附近的利根川，發生一家三口自殺案件。存活下來的三女（47 歲）說：「母親（81 歲）自 10 年前開始罹患重度失智症，我已經照顧到累了。現在我們生活困苦，沒有儲蓄，也沒有年金，離職的父親（74 歲）說想死，所以我們就帶著母親一起開車衝進河裡自殺。」

2.財富集中

窮人越來越多，財富也越來越集中。

年收超過 1 億日元的公司高層幹部，2010 年為 289 人，2016 年已增至 414 人。2016 年公司高層幹部的平均年收超過 2 億日元。

企業的留存收益 2012 年 12 月為 274 兆日元，2016 年 3 月已達 366 兆日元，增加了 92 兆日元。

野村綜合研究所調查顯示，2015 年日本金融資產超過 1 億日元的富裕家庭，與 2011 年相比增加了 40 萬戶。資產集中在富裕階級的「集中率」也隨之上升，全國 2 成資產僅集中在 2%左右的家庭裡，由此可明顯看出財富集中加速的現狀。

3.以財政困難為由，削減社會保障費用

為改善貧窮問題、糾正貧富差距，國家需要更完善的社會保障制度，可是現在的安倍政權卻以「財政困難」為由，不斷削減低收津貼、醫療、年金、照護等社會保障費用，欲使保障生存權的憲法 25 條空洞化。另一方面，雖聲稱「財政困難」，卻連漲 5 年防衛費。

4.解決貧窮問題的方法

為解決貧窮問題，需達成以下目標。(1)「改善勞動政策，讓民眾只要正常工作，就能擁有正常人的生活」。包括大幅提升最低薪資、改善非典型就業人口待遇、鼓勵企業正式雇用非典型就業人口、建立同工同酬制度、限制長時間勞動等。(2)「建立社會保障政策，讓國民在失業或生病時，也能保障基本正常生活」。包括改善社會救濟制度的運用、改正社會救濟法、充實雇用保險及年金制度、大量提供公營低租金住宅、零醫療費、高中零學費等。(3)「建立公平稅制」。消費稅增稅造成低所得者負擔更重，應對富裕階級、大企業加強課稅，並充實社會保障制度，重新分配所得及財富。

MEMO

拯救人的慈善銀行－Jubilee 銀行 (www.jubileebank.kr)

曹泳泯理事

Jubilee 銀行

1.Jubilee 銀行的設立背景與活動方向

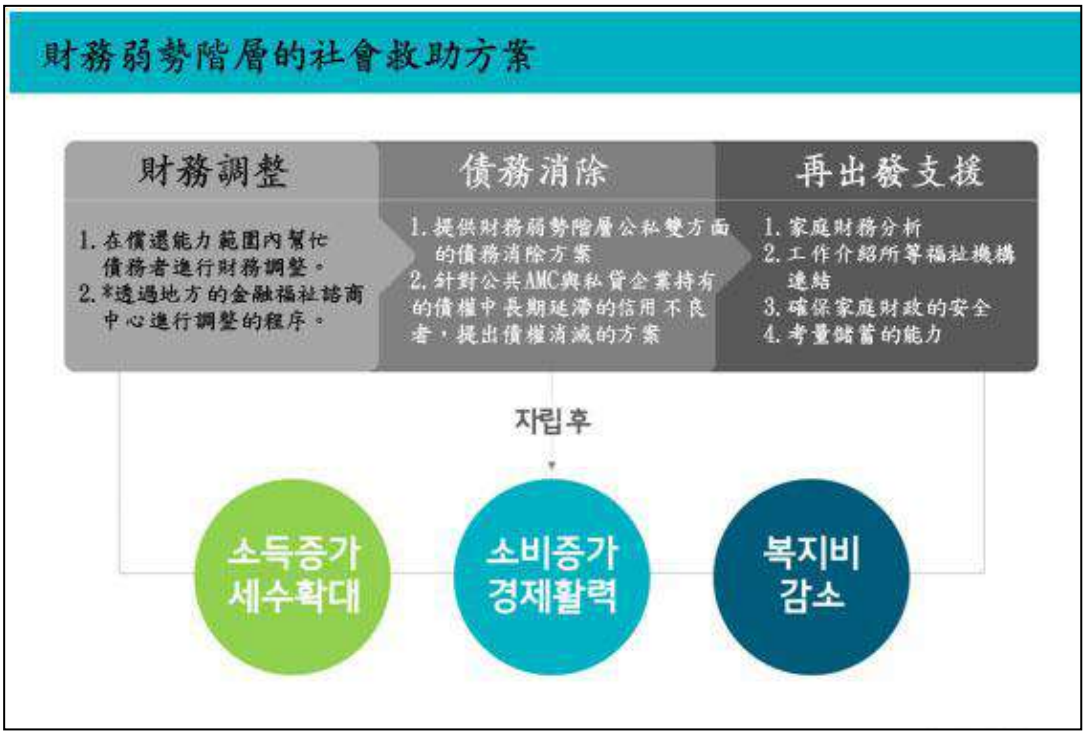
大韓民國在過去 12 年間一直是 OECD 國家自殺率排行榜的第一名。特別是五人中有一人因為債務而自殺。為了要改變這樣殘酷的現況，2015 年 8 月 27 日成立了 Jubilee 銀行(共同銀行長:李載明 城南市長, 柳宗一 KDI 教授)。

李明博與朴槿惠政府執政期間，鼓勵人民借錢買房子的政策，造成了念書越多越貧窮的青年失業與信用不良等問題，許多韓國人陷入了靠借錢來還債的惡性循環之中。結果家庭負債達到了 1359 兆韓元(2017 年第 1 分期末為基準)，家庭負債長期的拖延下，造成許多人因為欠債而受到人權上的侵害，而被逼得走上人生的盡頭。

吸引人借錢的金融公司在債務者無法償還債務之時更變本加厲，金融公司為了要擺脫帳簿上的不實財產，而將延滯的債務以低價賣給借貸業。

經過搾取的不實債權不斷被轉手，債務人往往因為不停地受到無情的討債而失去了生活的希望。Jubilee 銀行藉由市民的捐款來購賣不實債權，並積極地拯救債務者，讓債務者能擺脫所有的負債後重新出發。因此說 Jubilee 銀行是一間做慈善的銀行。

2.Jubilee 銀行的主要業務



3. Jubilee 銀行的成果

已過的 8 月 31 號(週四)國會舉行了'共同民主黨消除不實債權報告大會'。報告裡指出，一共消除了包括公企業金融機關與第二金融圈所持有 27 兆 1699 億元(141 萬 9626 人)規模的消滅時效完成債權。[1]

---

[1] *金融公司的消滅時效完成債權: 50 萬名以上的債務者，約 12 兆 8852 億規模(2017 年 6 月基準)

*公企業延長一次以上的特殊債權: 112 萬名以上的債務者， 約 54 兆 1274 億規模(2017 年 3 月基準)

*全部特殊債權 60 兆 8157 億中約 89%延長消滅時效

*金融公企業的消滅促進額為 21 兆 7085 億元，123 萬 1000 人

*銀行外第 2 金融圈的消滅為 5 兆 4614 議員，18 萬 8626 人受惠。

Jubilee 銀行到目前為止一共消滅了 6306 億元(38,046 人)，相較之下規模相當大。Jubilee 銀行主導的‘消債運動’，持續地進行金融公企業與金融公司的不實債權消滅活動。

已過參與第 6 回與第 7 回的東亞金融被害者交流會的 Jae Yungyeong(前 Jubilee 銀行代表)，成為國會議員後積極主導‘Rolling Jubilee’的運動，也許不久的將來 Jubilee 銀行會因為無事可做而關門也說不定。

Jubilee 銀行促進全國各地區金融福祉相談中心的連結，並且支援各地區中心的設立。目前已經在首爾市、京畿道、城南市、全州市、首爾恩平區、首爾西大門區、光州廣山區等地方成立了中心。Jubilee 銀行與各中心透過金融福祉的諮詢幫助債務人重新出發。

Jubilee 銀行針對從 2015 年 11 月開始到 2016 年 7 月為止，9 個月的期間一共 755 件諮商內容做了分析。結果指出，3 人中有 1 人需要公家債務調停，7 人中有 6 人是非正規職而感到雇用方面的不安，2 人中有 1 人是收入不到 100 萬韓元的弱勢階層，真正需要福祉的人被遺留在福祉範圍的死角而只能靠借錢維持生計。

特別令人驚訝的是有許多人拿基礎生活補助來還債，來諮商的人中有 125 件是領取政府補助，其中有 51 件是領取基礎生活補助，卻不得不拿政府的生活補助來償還利息，造成了‘稅金(公益)→金融費用(私益)’的惡循環，越貧窮的人越難從掠奪式的金融陷阱裡脫逃出來。

Jubilee 銀行為了改變這樣的現實狀況，推動債務者友好政策與法律制度，最近也受到金融當局積極地採納。最具代表性的是全面禁止借貸業的電視廣告宣傳，Jubilee 銀行與 Jae Yungyeong 議員一同推動借貸業借款廣告禁止法。在第 19 屆國會時曾經實施時間段電視廣告的限制，但這次的推行不僅

---

*一共 27 兆 1699 億，141 萬 9626 人受惠。

是電視廣告，也希望全面禁止包含網路媒體等其他傳媒上的借貸業廣告，金融當局也已經宣布在今年內要全面禁止電視上借貸業的廣告。

另外則是限制借貸業的利息到 20%，現在大韓民國借貸業的利息高達 27.9%為全世界最高，這還是已經減少過的數字，這樣高的利息一般人當然難以承受。Jae Yungyeong 議員在去年提議了借貸業利息 20%限制法條，現在在國會不分朝野有許多議員提出了關於借貸業法改正案的議案，相信不久的將來借貸業 20%利息的限制法條能夠實現。

另外還有推動像是禁止無效債權的復活、債權履歷制度的引進以及禁止借貸業放款時的連帶保證等，這些重視人權高於債權的政策得到社會大眾的討論。

4. Jubilee 銀行的課題與展望

Jubilee 銀行的目標是能早日關門，希望盡快改變因債務而陷入地獄般生活的現實。雖然在政權轉換後有了一些改變，但目前來看 Jubilee 銀行還沒辦法很快關門。

8 大公企業的特殊債權就超過了 60 兆元，其中有 89%是消滅時效延長一回以上的債權，這次消滅的 21 兆已經超過了 15 年，另外金融公司的保有的特殊債權超過 20 兆元，其中有 40%(8 兆 2 千元) 是消滅時效延長一回以上的債權，要讓非債務者的債權者減少道德風險，仍然需要更多的努力。

透過 Jubilee 銀行與金融福祉相談中心的活躍，金融福祉的公共性得到了擴大，對於金融消費者保護的貢獻不少。但是到目前為止重心多是放在事後解決的方面，而不是在事前的預防，將來希望能夠蛻變成財務諮商機關，在預防的階段上，減少家庭負債不實化。因此，金融福祉的諮商與債務者人權保障相關的法律制度的改善，將是未來重要的課題。

以債權者為中心的庶民金融支援，以及只重視回收債權的庶民金融振興院

的服務體制需要得到糾正，福祉服務的公共性擴大的方面，必須要建立福祉連帶的服務，金融福祉相談中心與庶民金融振興院的形象與角色需要重新建立起來。

我所尊敬的申榮福教授在死刑執行前，還問有沒有沒還的債務，首爾松坡區的三母女，在艱苦的生活最後選擇離開世上前，還留下了最後的房租，看見還債的重量有多麼沉重。

債雖然是要還的，但是不應該逼得債務者像奴隸一般放棄所有做人的尊嚴，畢竟跟錢相比人的生命要更來的重要。

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 10/14

韓國破產回生律師協會
Korean Bankruptcy Lawyer' s Association
2017. 10. 14
發表者 : 윤준석 律師
尹俊晳 Yoon, JoonSuk

CONTENTS
Korean Bankruptcy Lawyer' s Association
Ⅰ 단체소개(協會介紹)
Ⅱ 창립선언문(成立聲明文)
Ⅲ 창립목적・연혁(成立目的・歷史)
Ⅳ 주요활동(主要活動)
Ⅴ 향후계획(未來計劃)

Korean Bankruptcy Lawyer’s Association

창립선언문(成立聲明)

不少誠實但卻時運不好的債務者，在沉重的債務負擔下飽受身心的煎熬。雖然幫助債務者重新出發的破產與個人更生制度的相關法律制度已經進步許多，但是仍有很多不足的部分，且既有的法律制度條件太過於嚴苛。

我們的社會對於那些還不起債的人，多以道德缺乏的角度來觀看。法院在處理有關破產與個人更生申請的案件時，因爲擔心受到不當法律仲介的濫用，而對債務者的情況評估採取相當嚴格的態度。另外從還沒有任何破產相關的專門律師團體這點來看，律師對這群人也沒有充分的關心。

韓國破產更生律師協會是以一群律師爲中心發起，跟市民社會團體緊密地連結，最重要的工作是擁護個人債務者的基本人權，使他們能夠透過公正與快速的程序，來恢復社會與經濟的地位，並爲了改善相關法律制度而努力。

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 – 10/14

Korean Bankruptcy Lawyer’s Association
成立目的
1 債務者的權益保護，債務者更生與破產制度的改善
2 培養律師有關債務者更生與破產領域的實務能力
3 針對律師與一般大眾進行債務者更生與破產的相關教育
4 促進從事有關債務者更生業務的律師之間的交流
5 研究國內外債務者更生與破產制度並增進國際交流

Korean Bankruptcy Lawyer’s Association
연혁
歷史
2016. 7.8. 決議成立消費者破產律師協會
2016. 8.19. 創立消費者破產律師協會（會員10名），更名為韓國破產更生律師協會
2016.10.22. 參加第七回東亞金融被害者交流會（日本大阪商工會議所）
2016.11.23. 參與信用諮商制度相關討論會（國會議員會館）
2016.12.10. 第一回律師專門研修（首爾地方律師會館）
2017. 4.13. 第二回定期大會，舉辦特別講座（美國破產法院的運營與啓示）
2017. 8.17 創立一周年紀念式（會員39名）
2017. 9.16. 第二回律師專門研修（大田地方律師會館）

Korean Bankruptcy Lawyer's Association

向首爾更生法院提出實務準則意見書

- 取消破產管財人的現場拜訪
- 讓債務者有給予破產管財人評價的機會
- 調整個人更生時需要遞交有關配偶資訊等過多的資料
- 調整個人更生時的中止命令、追加債權者目錄的規定
- 債權者集會時允許申請由代理人代替債務者出席
- 有關償還期間的彈性管理
- 計算家用所得時必須考量到現實的生活費
- 修改免責時信用教育義務化的規定

法院連動活動・法庭相關活動

主題

- 透過韓國式的 預先包裝破產計畫(Pre-packaged Plan) 制度來幫助債務者更生
- 中小企業有效率性的更生方案
- 透過轉換個人破產制度的思維來幫助債務者更生
- 針對更生的債務者提早終止(premature termination)與幫助債務者重新出發

參與首爾更生法院聯合座談

Korean Bankruptcy Lawyer's Association

第一回律師認證研修(破產更生的理解與現實)

主題

- 負債與人權
- 討債的對應方法
- 法人破產與企業更生
- 個人破產免責
- 個人更生

教育活動・教聞活動

主題

- 美國破產法院的營運與破產專門律師的角色

邀請在美國的破產專門金律師(維吉尼亞州、馬里蘭州)，講解美國先進的個人破產與更生制度。金律師生動地講說美國社會破產制度的運作，並且批判韓國的破產制度跟美國相比過於保守。

金律師的特別邀請講座(美國破產法的運作的事例)

Korean Bankruptcy Lawyer' s Association

家庭負債問題解決方案共同記者會

韓國破產更生律師協會和金融正義聯盟、民生經濟委員會、民主社會律師會、朱比利銀行、參與聯合經濟金融中心等市民團體一同爲了解決家庭負債的問題舉辦了記者會。

針對政府方面的行政政策問題、國會方面的立法問題以及法院方面的破產制度改善問題，向文在寅政府提出解決方案意見書。

연대활동・團結活動

意見書
家庭負債解決方案
-政府方面的行政政策問題
-國會方面的立法問題
-法院方面的破產制度改善問題

日期：2017年7月11日下午一點
場所：國政計畫諮詢委員會前
主辦單位：金融正義聯盟、民生經濟委員會、朱比利銀行、參與聯合經濟金融中心、韓國破產更生律師協會

Korean Bankruptcy Lawyer' s Association

法律節目中畫面

（李PD和律師相見節目）

第12集，破產更生專家 Baek Juseon律師，透過破產與更生幫助人們展開第二次的人生，李PD深度探討個人更生，說明無法還債並不是罪。

언론활동・新聞活動

＊ 債務者拖著債務活下去的話，社會與家庭要承擔的負擔就會加重，透過嚴格的法律程序進行破產並免除其債務對整體社會有更大的益處。

＊ 所以我們對政府的'債務免除'政策，必須要從以往的'缺少道德公平'的意識中跳脫出來。

翻轉貧困人生
2017
台+日+韓
貧窮與債務
國際研討會
談債務擴散效應及協助資源整合
10/13 – 10/14

Korean Bankruptcy Lawyer' s Association
成立債務者支援中心
（成立債務者支援中心）
＊ 希望在本年度內能夠成立債務者支援中心，教授債務者有關破產更生的正確法律情報，提供債務者適當的財務調解支援，幫助重度債務者能夠在經濟上重新站立。
향후계획 • 未來計劃
［改善破產更生制度］
爲了改善破產更生制度，向首爾更生法院提出改善意見以及強化合作交流。並和其他關心債務者的市民社會團體，一同規劃各樣的活動來促進債務者更生法、利息限制法、貸付業法等法律的改正。
회생법원
채무자 편에 서라!
改善破產更生制度

Thank you
Korean Bankruptcy Lawyer' s Association