

《日本貸款業法》導讀

駱叔君 / 金融聯合徵信中心研究部法務小組

日本貸款業法修正方向及重點

日本於昭和50年代之後，由於對貸款業欠缺積極之許可設立管制規定，加以業者習於收取超過利息限制法所定上限之利息且浮濫放款，社會上因遭受暴力討債引發之社會問題亦層出不窮，日本國會乃於昭和58年(西元1983年)制定貸款業法(本書將日文漢字「貸金」皆譯為「貸款」，下同)。全文分為七章、五十二個條文，主要從「開業規範」(事前登錄制)、「業務規範」(行為規範)及「利息規範」等三方面規範貸款業者，至於應受規制之貸款業則於該法第二條第一項有定義性規定：「本法所稱『貸款業』，謂以金錢放款或金錢借貸之媒介(含票據貼現、典當或以其他相類之方法作為授受金錢之媒介(通稱為「放款」))為業者。」，意即包括消費金融公司、信販公司、信用卡公司等以金錢借貸為業之事業，均屬第二條所稱之貸款業，但不包括單純私人間之借貸。

由於近年來日本貸款業者往往利用現金卡等簡便之方式融資予消費者，並收取高額之利息，加上日本長期經濟不景氣，消費者償債能力受到影響，因此日本嚴重之多重債務問題於貸款業法制定公布後仍未獲解決，日本各界咸認消費金融產業仍普遍存在「過度授信」、「高利息」及「不當催收」等三大弊病，故日本政府於平成15年(西元2003年)起陸續進行貸款業法之修正，以從信用市場上資金供應源頭介入管制，分就加強對貸款業者之行為管制、過度借貸之抑制、利息上限管制、重罰重利業者以及多重債務負擔之跨政府機關對策等方面進行改正，以謀求資金需求者之利益。故該法第一條立法目的明定：「鑑於貸款業於本國經濟社會中所扮演之角色，藉由對貸款業經營者實施登錄制度，對此事業進行必要之管制，並建立核准貸款業者組成團體之制度，促進其正當地活動外，並建立指定信用資訊機構制度，以此確保貸款業經營者之業務得以正當

經營，及謀求資金需求者等利益之保護，從而提升國民經濟運作之妥適性，爰制定本法。」

為協助市場順利導入新修正案之改正措施並緩和對既有交易雙方權利義務之調整衝擊，日本貸款業法特別針對改正措施之執行難易度或重大影響程度，規劃該法實施進程為公布日後三年半內分段施行完成，如罰則之強化規定自公布日(西元2006年12月20日)後一個月即施行、新貸款業同業團體(協會)之設立及催收行為之強化規制則自公布日後一年內施行。而為抑制貸款業者對個人過度授信而增訂貸款業者於貸放時均負有向政府所指定之信用資訊機構調查申貸者清償能力之義務(第十三條第二項)、並負有向政府所指定之信用報告機構申報契約日期及放款餘額等資料之義務(第四十一條之三十五)等新增規定，則考量業者系統準備所需時程，分別於公布日後二年半及三年半內開始施行。

有關貸款業法自西元2003年至2006年修正案所關切之「貸款業之適當管制」及「過度負債之抑制」兩大修正重點，分述如次：

(一)、貸款業之適當管制

1、貸款業者參與市場條件之嚴格化

- (1) 貸款業者欲取得登錄需符合內閣府令所定執行貸款業必要基準之財產性基礎(新法第六條第一項第十四款)：新法施行後一年半內純資產需符合日幣(下同)二千萬元以上，至完全施行

日(西元2010年6月)則需提高至日幣五千萬元以上(舊法為個人業者三百萬元、法人業者五百萬元)

- (2) 為提升貸款業者法令遵循能力，規定貸款業務經辦主管之資格適格性及業務研修(新法第十二條之三)：「貸款業者應依內閣府令之規定，於各營業所或事務所內，由從事貸款業業務之人員中，選任符合本條第二項至第七項規定之貸款業務經辦主管，對該營業所或事務所之貸款業務使用人或其他從業人員提供建議或指導，使其等遵守貸款業相關法令之規定，並採取使貸款業務正當執行所必須之措施。」、「貸款業者選任貸款業務經辦主管後，應依內閣府令之規定，自選任之日起六個月內，令該貸款業務經辦主管接受研習」、「取得登錄之貸款業者所選任之貸款業務經辦主管，如違反職務上貸款業相關法令之規定，且依其情況認為不適任貸款業務經辦主管時，內閣總理大臣或縣市首長得勸告該貸款業者解任該名貸款業務經辦主管。」

2、貸款業同業團體自律規範之機能強化

- (1) 在組織方面，依新貸款業法規定，貸款業協會之目的，在於保護資金需求者等之利益，協助貸款業正當營運(新法第二十五條)。協會應為法人及全

國性組織，有意設立協會之貸款業者並應取得內閣總理大臣之認可（新法第二十六條）。協會之會員應以貸款業者為限，並應以所有貸款業者中，按政令規定比例以上之貸款業者為其會員（新法第三十七條第一項及第二項）；執行業務不得以營利為目的（新法第三十條）。

- (2) 就貸款業協會之業務內容而言，協會之設立目的在於達成「業務適正營運」與「不當授信之防止」，其業務內容亦以此目標為指導綱領，前者如對於從事貸款業之業者辦理進修活動，後者如指導、勸告所屬會員就貸款業者相關法令之遵守以及對於債務人之申訴處理等。

3、行為規制之強化

- (1) 放款或保證相關契約訂定時應記載法定項目並書面交付予借款人或保證人（第十七條）；對連帶保證人之徹底保護（第十六條之二）；例外得以電磁方式取代書面之情形（第十六條之二、

第十七條第六項及第七項）。

- (2) 原則禁止貸款業者將放款契約相對人等自殺行為列入保險契約中之保險金支付事由（第十二條之七）。
- (3) 禁止貸款業者與債務人約定超過利息限制法第四條規定上限¹之放款相關契約及保證契約時，向債務人索取作成特定公證書²之委任狀（第二十條第一項及第二項），且於債務人等委任代理人代向公證人請求製作特定公證書時，對於該代理人之選任，不得有推薦或其他類似參與之行為（第二十條第三項）。
- (4) 催收行為之加強管制：如貸款業者無正當理由，卻於內閣府令規定社會通念認為不適當之時段³，撥打電話或傳真資料給債務人等或至債務人等之住居處拜訪、不得要求債務人等以外之人，代替債務人等清償債務、於債務人等以外之人，拒絕告知債務人等之居所或聯絡方式，或拒絕其他對債權催收之協助後，仍要求其協助催

1 日本出資法利息上限為年利率20%。利息限制法規定之利息上限為：100萬日圓以上之借款年利率上限為15%；100萬日圓至10萬日圓借款年利率上限為18%；10萬日圓以下之借款年利率為20%。

2 特定公證書係指記載放款契約債務人等同意於債務不履行時，逕受強制執行意旨之公證書（貸款業法第二十條第一項）。

3 有關不適當之催收時段規範之立法例，美國公平債務催收行為法(Fair Debt Collection Practices Act)第805(a)(1)條即規定：「…非經消費者直接之事先同意或非經有管轄權之法院明確允許，債務催收人不得於下列情形與消費者就有關債務催收之事務通訊：(1)於任何不尋常的時間或地點，或明知或可得而知將對消費者造成不便之時間或地點。於不知有相反情形時，債務人催收人應假設與消費者通訊之便利時間為消費者所在地時間上午八點以後至下午九點以前；…」；我國之金融機構作業委託他人處理內部作業制度及程式辦法第十四條第三款則規定：「催收時間為上午七時至晚上十時止。但經債務人同意者，不在此限。」

收債權等有關不當催收行為之管制規範(第二十一條)。

4、業務改善命令之導入

行政監理工具除原第二十四條之六之四所定之撤銷違規業者之營業登錄或定一年以內之全部或一部業務停止之處分外，另導入業務改善命令措施，於內閣總理大臣或縣市首長，認為有保護資金需求等人利益之必要時，即得對該貸款業者於必要限度內，命其採取變更業務方法或其他改善業務運作之必要措施(第二十四條之六之三)。

(二)過度負債之抑制

1、指定信用資訊機構制度之創設

(1) 導入指定信用資訊機構制度，確保被指定之信用資訊機構應符合適切管理及受全面登錄、業務監理等要件(第三章之二)：如內閣總理大臣於受理申請後除須檢視信用資訊機構執行者不具備消極資格條件外，尚須判斷申請機關是否符合內閣府令規定之信用資訊處理規模及基準，足以適正且有效率地執行提供信用資訊等業務(第四十一條之十三第一項第五款)、組成人員是否被認定具有使信用資訊之提供等業務適正且確實運作之知識、經驗及充分之社會公信力(第四十一條之十三第一項第七款)；指定信用資訊機構於貸款業者希望訂定信用資訊提供契約時，非有正當理由不得拒絕。指

定信用資訊機構不得對特定之加入貸款業者有不當之差別待遇(第四十一條之二十一)；指定信用資訊機構應依各會計年度別，製作與該會計年度有關之業務及財產相關報告書，向內閣總理大臣提出(第四十一條之二十九)；為信用資訊之提供等業務適正且確實地遂行，內閣總理大臣認有必要時，得命職員實地檢查帳簿文件或其他物品、或詢問其業務或財產相關狀況，亦得命指定信用資訊機構之使用者或受託者盡可能提出報告或資料，以作為該指定信用資訊機構之業務或財產參考(第四十一條之三十)。

(2) 課予加入信用資訊機構之貸款業者提供契約資料之義務：

加入信用資訊機構之貸款業者(下稱「加入貸款業者」)於與信用資訊機構訂定信用資訊提供契約時，仍與放款契約相對人存有放款餘額者，應將該餘額有關之法定事項(含該客戶之姓名、地址及內閣府令規定得以辨識該顧客之事項、契約年月日、放款金額、其他內閣府令規定之事項)提供給該信用資訊機構。加入貸款業者與需求資金之個人客戶訂定放款相關契約時，應立即將與該契約有關之個人信用資訊提供予訂定信用資訊提供契約之指定信用資訊機構，資訊有所變更時，亦同(第四十一條之三十五)。

- (3) 加入貸款業者應事先取得客戶書面同意始得提供資訊予指定信用資訊機構：加入貸款業者有意與資金需求之個人客戶為放款對象時，應事先以書面或電磁方式向該客戶取得同意，同意加入貸款業者將與其有關之個人資訊提供予加入指定信用資訊機構，且同意該機構將資訊提供予其他加入貸款業者或其他指定信用資訊機構之加入貸款業者(第四十一條之三十六)。
- (4) 禁止加入貸款業者將個人信用資訊為非法定用途(即償債能力等調查)使用：加入貸款業者或其負責人或職員，不得為償債能力調查目的以外之用途，請求加入之指定信用資訊機構提供信用資訊，或將該機構提供之信用資訊用於前揭法定目的以外之用途或提供予第三人使用(第四十一條之三十八第一項)。加入貸款業者或其負責人或職員，就其自加入指定信用資訊機構取得之信用資訊，於喪失此等身分後亦不得使用該信用資訊或將其提供予第三人(第四十一條之三十八第二項)，違反者，可處兩年以下有期徒刑或科或併科三百萬日圓以下罰金(第四十七條之三第六款及第七款)。
- (5) 複數指定信用資訊機構間之信用資訊交換義務：指定信用資訊機構接受其他指定信用資訊機構之請求提供個人

信用資訊時，非有正當理由，應依請求提供個人信用資訊。指定信用資訊機構為有效率經營業務、提供前項規定之個人信用資訊，得收取反應適當成本且公正妥當之相關手續費(第四十一條之二十四)。

- (6) 信用諮詢支援：為保護資金需求者等之利益而認為有必要時，貸款業者應盡力向資金需求者等介紹被認定能妥當且確實地提供借貸或清償之諮詢、建議或其他支援團體(第十二條)。

2、授信總量管制之導入

- (1) 貸款業者應調查客戶償債能力及向指定信用資訊機構查詢信用資訊之義務：貸款業者有意訂定放款契約時，應調查客戶等之收入、收益或其他資力、信用、借貸狀況以及償還計劃或其他與償債能力相關之事項。貸款業者有意與個人客戶等訂定放款契約(不包括最高限額放款相關契約或其他內閣府令規定之放款契約)而進行前項調查時，應使用指定信用資訊機構保有之信用資訊；貸款業者於與該客戶訂定之放款金額超過五十萬日圓或該客戶於該貸款業者總額或於指定信用資訊機構提供之信用資訊所揭示之授信總額達一百萬日圓者，即應在進行前項之調查時，要求該客戶提供所得扣繳憑單或其他內閣府令所定足以顯

示其收入、收益或其他資力事項之書面或電磁紀錄，貸款業者應製作相關調查紀錄並保存之(第十三條第一項至第四項)；貸款業者違反第十三條第二項未使用指定信用資訊機構保有之信用資訊進行償債能力調查，即與個人客戶訂定同條第二項放款契約或提高同條第五項規定之最高限額基本契約之額度者，可依第四十八條規定處一年以下有期徒刑或科或併科三百萬日圓以下罰金；違反第十三條第三項及第四項未為收入等資力證明或未製作調查相關紀錄、或製作虛偽之紀錄又或未保存者，可依第四十九條規定處一百萬日圓以下罰金。

(2) 超額放款之禁止：貸款業者有意訂定放款契約者，如經第十三條第一項之償債能力調查，確認該放款契約為個人超貸契約或其他超過客戶等之償債能力之放款契約時，不得訂定該放款契約。前項規定之「個人超貸契約」，指以個人客戶為契約相對人之放款相關契約(不包括房貸契約或其他內閣府令規定之契約及最高限額放款契約)，導致該個人客戶之授信總餘

額超過該其基準額之契約。而「基準額」係指年度薪資收入與內閣府令所規定與此相類之定期性收入之總額，乘以三分之一所得之金額(第十三條之二)⁴。

(3) 超過基準額之最高限額基本契約之調查：貸款業者於與個人客戶訂定最高限額基本契約之情況下，考量依該最高限額基本契約所為之最高限額放款之時期、金額及其他狀況，以符合內閣府令規定之要件時，應依內閣府令規定使用指定信用資訊機構保有之該個人客戶之相關信用資訊，調查該最高限額基本契約是否為超過基準額之最高限額基本契約；除前項規定外，貸款業者與個人客戶訂定最高限額基本契約時，應依內閣府令規定之期間，定期使用指定信用資訊機構保有之該個人客戶之相關信用資訊，調查該最高限額基本契約是否超過基準額，惟如該最高限額基本契約所生之放款餘額所剩極少或其他內閣府令規定之情況下，則不在此限(第十三條之三)。

4 我國金管會規定消費者於全體金融機構無擔保授信總餘額以平均月收入之二十二倍為總額上限。(參閱金融機構辦理現金卡業務應注意事項第五條第三款以及金管會94年12月19日金管銀(四)字第0944001095號函)

結論

日本為抑制個人過度負債而創設指定信用資訊機構制度以及授信總量管制等機制，並提高對貸款業者之監理程度，課予其負責任地放款及適當催收等法律責任，同時要求其加入指定信用資訊機構，於與個人客戶簽訂放款契約時，強制其向指定信用資訊機構查詢該客戶之信用資訊，並於訂定一定金額以上之放款契約時，必須調查客戶之收入、收益等償債能力證明資料，要求貸款業者及被指定之信用資訊機構擔負相關之社會責任，使日本國民不再負擔過高之利息或陷入以債養債之財務深淵，減低世代貧窮、家庭失散等悲劇發生。我國金融業亦曾因未在發卡或授信前確實審核借款人還款來源及償債能力而釀成卡債風暴，並受輿論及社會各界高度關注。金融主管機關為有效管理雙卡業務、健全消費金融市場，於西元2004年至2005年間即採行導正廣告、加強控管信用風險及完整揭露資訊等相關管理措施。尤其在強化控管信用風險上，以申請人平均月收入之二十二倍，作為其在全體金融機構無擔保授信(現金卡、信用卡及信用貸款)歸戶後之總額

上限，即係針對防止消費者過度負債之目的而規定。相同金融監理措施及制度變革動因，多可在日本貸款業法修正案中發現金融法制發展之相同軌跡。

傳統民法與契約自由觀念，其實是誕生於現代人權規範尚未成熟的年代。在實質法治國觀念下，政府為防止經濟地位之濫用並保障經濟上的弱者，對於私法關係的形成已經加強監督及干預，將國家公權力之強制行使明定在各種私法及社會經濟領域之法規中。為平衡經濟權力並維繫實質公平之契約自由，應積極引進其他國家相關法制⁵，而日本法制向來為我國民法、刑法及各領域行政法主要參考之立法例之一，故聯徵中心特委請萬國法律事務所譯介日本貸款業法，或可供我國探討消費金融管理政策之參考，尤以有關指定信用資訊機構之制度創設，將使得日本貸金業間之信用資料交換制度及依據同法受政府指定營運之個人信用資訊機構，更接近公共信用資訊機構之特徵，其擔負防止多重負債之社會任務更形確立，更足以作為我國日後信用資訊法制發展之借鏡。

5 因此，已有學者主張在金融經濟法制中應特別關切「權利的社會化」、「私法的公法化」以及「民法的特別化」此一層次的問題。詳細論述請參閱顏厥安著，〈論經濟人權的觀念與體系〉，台灣法學雜誌特刊（2011.3），頁23。施啓揚，民法總則（1987），臺北：三民，頁19-21；195-196。此外大法官釋字第576號解釋文亦指出：「契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法自治之基礎，除依契約之具體內容受憲法各相關基本權利規定保障外，亦屬憲法第二十二條所保障之其他自由權利之一種。惟國家基於維護公益之必要，尚非不得以法律對之為合理之限制。」