

第Ⅱ期 奠定基础时期 (3)

第 6 章 稳定、振兴中小企业及流通、
消费者行政管理

第 1 节 中小企业的稳定化与组织化

1. 1952 年至 1960 年间中小企业动向

在从战后复兴阶段迈向高速经济增长这一日本经济结构发生巨大变化的时期，日本的中小企业政策，亦以适应经济结构及与当时中小企业实态相应的形式，不断地使政策内涵丰富多样。组织化政策是通过 1949 年制定的中小企业等协同组合法（亦可略称为组合法），使重新改编的组织化政策得以大刀阔斧的修改；同时，还制定了一系列新制度。如旨在改善中小企业慢性萧条的中小企业稳定法（可简称稳定法）关于中小企业团体组织的法律（简称团体法）及根据该法而成立的调整组合和商工组合作为萧条卡特尔。在金融政策方面相继于 1953 年设立了中小企业金融公库；1958 年设立了中小企业信用保险公库，在制定上予以充实与扩大。在中小企业资金需求扩大，特别是在进入高速增长时期后，设备投资需求扩大的形势下相继出台积极的金融政策以满足如上需求。除此之外，还直接针对中小企业的经营与生产技术方面，制定与完善相关的内外条件，使之能根据不同行业的实际情况，采取具体的细微措施，从而推出有助于中小企业振兴及合理化、现代化的积极政策。对高速增长所引起的日本经济的变化，作为因应措施而要求尤为迫切的，便是基于结构性角度所定的政策，这在“二重结构”问题上已指出。中小企业的现代化政策因 1963 年中小企业现代化促进法的制定（1963 年 3 月 31 日制定、1963 年 4 月 1 日施行）而趋于系统化。不过可以认为这一时期具有向真正现代化政策迈进的过渡阶段的性质。

在此，首先就当时中小企业的实态——该时期中小企业政策丰富多彩的背景——从不同的角度试加论述。

（1）朝鲜战争后的中小企业

爆发于 1950 年的朝鲜战争使日本经济受惠于‘特需’的产生及出口的猛增

而形成过热现象。这股经济过热 虽然给处于“道奇萧条”下持续不振的机械、金融、棉纺等中小企业颇多好的影响 但其效果并未遍及整个中小企业。反而 供求关系紧张导致原料价格暴涨，为原料不足所困，还有企业陷入削减生产的境地。据 1950 年 11 月实施的中小企业厅所作《中小企业金融实态调查》⁽¹⁾所示 朝鲜战争后不久，生产增长的中小工业者占 32.2% 销售额增长的仅为 23.9% 而生产下降 销售额减少的则分别为 23.9%、15.1%。

1951 年，受益于朝鲜战争所引起的经济过热，日本经济的投资活动从 1951 年末起趋于活跃，生产、出口亦大幅度增长。另一方面，资金需求扩大导致资金膨胀 日本银行（简称日银）从 10 月起提高再贴现率 实施银根紧缩措施。中小企业的经营环境，未曾有多大改善。据 1951 年 11 月实施的《中小企业金融实态调查》⁽²⁾显示，在中小工业生产者中，生产与销售额分别增长 20.1%、20.3% 均低于头年 相反 生产与销售额降幅则分别达 26.7%、30.0% 均较头年要高。

1952 年 因缔结了《对日和约》（1952 年 4 月 28 日缔结 条约之 5 略称旧金山和约或对日和约），日本经济的自立化已是形势所迫。但同年工矿业生产指数增幅仅为 7%（头年度上升 36%）、出口下降 6%（头年度增长 65%）形成所谓“战争结束后产业活动各项指标全面徘徊的第一年”。但是 国民收入则伴随消费水准的上升而实际上升 12% 事态向称之为“消费景气”的方向发展。消费景气虽说给一部分中小企业带来了增长机遇，但在出口萎缩，大企业生产过剩加剧的形势下，许多中小企业因承包订货减少、承包费用拖欠等原因而陷入经营困难。据劳动省所作企业整顿数目的统计调查，1951 年为 2673 起（其中从业人员不满 500 人的企业 2187 起），1952 年增加到 4007 起（3276 起）。1952 年 8 月所制定的关于稳定特定中小企业临时措施法及根据该法所设立的调整组合制度，就是在这—背景下产生的。

“消费景气”一直持续到 1953 年。此外，由于财政政策的刺激及民间设备投资高涨，工矿业生产，国民收入、国民消费水平均出现高于头年的升幅。但另一方面 信贷膨胀 物价上升 国际收支恶化更形加剧 1953 年秋季开始转入金融紧缩过程。这一银根紧缩政策，对中小企业予以沉重打击。中小工业生产指数（中小企业厅测算 以 1953 年为 100）在 1954 年 3 月升至 122.4 的顶点后 同年 9 月跌至 100.9。此外 同年 6 月（中小企业厅调查）中小企业事业所关停数达 1021 起 为头年同月的 1.4 倍）企业整顿数（劳动省调查）7 月份为 831 起 不满 500 人的企业，为头年同月的 2.4 倍），可见 1954 年上半年度，是中小企业的严峻时

期。然而 另一方面 如第 6—1—1 表所示 制造业从业人员数本身仍有增长 而且与 500 人以上事业所从业人员数减少的现象相反, 中小规模事业所的从业人员数则有所增加。可见 从业人员数的增减 因企业规模不同而出现明显的差异。在经济衰退时期, 劳动力从大企业向工资水平较低的中小企业的移动, 揭示出它避免了日本经济中就业问题的激化, 以及低收入、非稳定就业队伍的扩大。如后所述 这亦构成了产生“二重结构”问题的背景。

1954 年下半期 紧缩状况有所缓和 经济已进入周期性复苏过程。1955 年, 得益于海外市场的活跃, 国内企业出口劲头增大, 出口亦开始好转, 国际收支得到大幅度改善 日本经济越趋迅猛发展。以 1955 年为界线 日本经济从战后的复兴阶段跃入高速增长阶段。

(2) “二重结构”与中小企业

日本经济从 1955 年下半期起, 为出口膨胀所刺激, 出口相关产业出现了旺盛的投资积极性。进入 1956 年后 在波及到内需的同时 以消费资料为中心的投资也趋活跃; 而且, 由于企业收益增加, 投资积极性还扩大到投资与生产资料产业。

中小企业亦进入经济高速增长阶段。受惠于中小企业制品销售市场的扩大, 工业制品价格居高不下等有利条件 生产亦呈现不断发展。此外 技术革新 竞争激化所引起的产品质量升档, 亦提高了中小企业现代化与合理化的必要性, 从而使中小企业的设备投资资金需求亦不断扩大。然而, 中小企业领域的总体状况并未得到改善。即便在 1956 年的经济繁荣阶段, 亦有行业为生产过剩与经营动荡所困扰。另外 如第 6—1—1 图所示 进入经济高速增长期后 中小企业与大企业之间 在人均附加价值、人均有形固定资产额、工资等方面的差距越趋拉大。

在上述形势下, 1957 年度的《经济白皮书》提出了“二重结构”问题⁽⁵⁾。该白皮书认为, “我国的就业结构越趋形成两极对立: 一方面是现代化大企业 另一方面则是建立于前近代劳资关系之上的小企业, 以及家族经营的零散企业与农业, 而中间的比重正显著减少”。《经济白皮书》还指出如下问题 在统计上 日本完全失业人员比率虽较发达国家低, 但多数就业人员工作在劳动生产率与工资水平低的中小企业和农业, 其结构就是作为现代化生产部门的大企业领域与劳动集约型生产部门的农业、中小企业并存。进而认为, “作为日本经济最终目标的完全就业, 不单是要减少完全失业人员数, 而要在经济现代化与不断增长过程中, 消除

二重结构 ⁽⁶⁾

第 6—1—1 表 不同规模作业所从业人数变迁 (制造业)

项目 从业员规模别	实 际 人 数				对头年比增减率(%)			
	昭 27	28	29	30	昭 27	28	29	30
1000 人以上	789786	836059	803288	804500	△8.2	5.9	△3.9	0.2
500~999 人	325398	367243	365869	373878	10.7	12.9	△0.4	2.2
200~499 人	490263	535928	539500	566724	2.8	9.3	0.7	5.0
100~199 人	367052	416056	412554	450385	2.1	13.4	△0.1	9.2
30~99 人	839310	938816	937958	1027004	5.0	11.9	△0.1	9.5
10~29 人	964198	1045473	1113479	1186519	6.0	8.4	6.5	6.6
4~9 人	529431	518079	564001	549028	△1.4	△2.1	8.9	△2.7
1~3 人	496703	512673	544979	552987	3.1	3.2	6.3	1.5
计	4802141	5170327	5281628	5511025	1.8	7.7	2.2	4.3

注 依据通产省《工业统计表》编制。

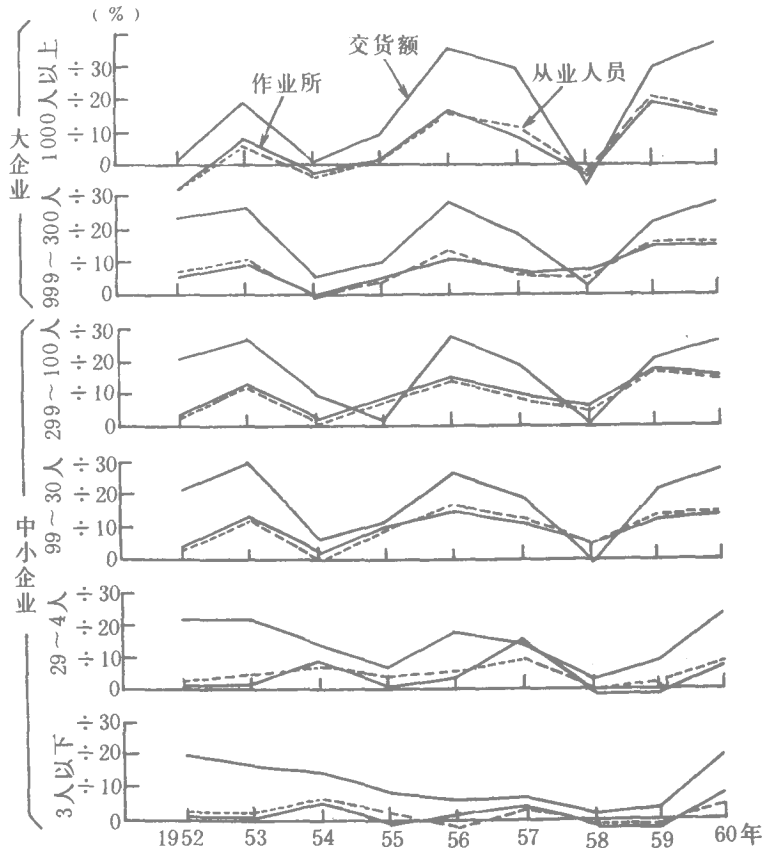
中小企业政策的基本目标 就是旨在消除这种二重结构,改善中小企业中所存在的以低生产率、低收入为特征的不完全就业状况,最终实现中小企业的现代化。然而 在这一阶段 如后所述的因高速增长引起的结构变化 仅出现在几个有限的领域,况且具体的政策重点亦局限于反萧条对策、稳定政策及振兴出口措施等方面,并未将中小企业政策作为全面性的结构问题而付诸实施。为审议中小企业基本问题与对策 内阁于 1956 年 6 月设置了中小企业振兴审议会。该会在同年 12 月的最终答询报告中认为“;在中小企业领域 迄今仍有诸多企业为经营不振所困扰;大企业与中小企业,以及中小企业之间内部的各种经济差距越趋拉大”并指出“;今后将急剧增大的要就业人口压力 势将构成中小企业对策难以实施的因素”。这亦反映出该阶段对中小企业实际状况的认识。

(3) 高速增长与中小企业

起始于 1955 年的“数量景气”在 1956 年导致投资的急剧上升。因 1956 年后资金供求关系趋于紧张,银行超贷现象再度激化,最终导致物价上扬,国际收支赤字累累。为此,日本政府与日本银行于 1957 年春季开始抽紧银根。这种金融紧缩效应马上反映于物价与生产上,库存率、进口规模急剧下降。至 1957 年底 国际收支便趋向平衡。1957 年的周期性经济调整对中小企业亦影响颇大。如第 6—1—2 图、第 6—1—2 表所示 曾一度扶摇直上的交货额、销售纯利润率、总资本纯利润率等各项指标均在 1958 年徘徊不前⁽⁷⁾。

1958 年年中以后 经济趋于好转 随即从“锅底景气”转向“岩户景气”。在这长期持续的经济高涨过程中,中小企业亦出现好转的动向。交货额大幅上扬、销

第 6-1-2 图 不同规模企业的从业人员、交货额的变动
(较头年增长率)



注引自通产省《工业统计表》。

出处:《经济白皮书》1962年度版 第 290页。

售额净利润率、总资本净利润率等各项指标在 1960 年亦得到改善。但是这一时期的经济高涨过程，同时亦伴随着关系到中小企业生存基础的结构变动。第一，经济高速增长导致制造业等部门对劳动力需求扩大，从而造成劳动力供求急剧紧张(如第 6—1—3 图所示)尤其是壮年劳动力短缺对迄今一直仰赖廉价劳动力的中小企业带来巨大影响。第二，从 1958 年末至 1959 年初国际环境发生较大变化。如西欧 12 国恢复货币的自由兑换 欧洲共同市场成立 以及发展中国家的崛起等等。更为重要的是日本政府于 1960 年 6 月颁布《贸易汇兑自由化计划大纲》提出 3 年之后将自由化比率由现行的 41% 提升至 80%。这显示出中小企业的外围环境将更趋严峻。第三，在经济高速增长时期，以机械工业为中心确实取得了迅速发展。这种情况固然增强了对中小承包企业的依赖，但另一方面，亦在

质量、成本、交货期等方面 对这些承包企业提出了更高要求。

在这种态势下 中小企业在日本经济中的位置发生了若干变化。第一 从第 6—1—3 表观察中小企业的构成比例即可发现，事业所数量、从业人员数，交货额等指标，任何一项都显示出从 1955 年至 1960 年 中小企业比率不断下降 交货额的跌幅尤为明显 达 7% 以上。第二 即使同属中小企业 其内部的变化趋向亦不尽相同。从事业所数目看，凡 3 人以下的均呈跌势 从从业人员数看 凡 30

第 6—1—2 表 经营指标的变迁 (制造业)

(1) 销售额纯利润率

(单位:%)

资 金 规 模		昭 28	29	30	31	32	33	34	35
大 企 业	1 亿日元以上	6.5	5.6	4.6	5.8	6.0	4.4	5.5	7.2
	5000 万日元以上	4.0	2.8	2.1	3.5	4.5	2.4	4.0	4.9
	不满 1 亿日元								
	1000 万日元以上	3.4	3.3	1.7	3.5	4.7	2.8	3.6	4.5
	不满 5000 万日元								
小 计		5.8	5.0	3.9	5.2	5.6	4.0	5.1	6.1
中 小 企 业	500 万日元以上	2.6	1.6	1.9	2.0	1.5	2.5	2.9	4.2
	不满 1000 万日元								
	200 万日元以上	1.6	2.6	1.4	2.4	2.7	2.2	2.3	} 2.9
	不满 500 万日元								
	不满 200 万日元	2.2	1.9	1.0	1.5	2.6	1.7	1.7	
小 计		2.1	2.1	1.2	1.8	2.5	1.9	2.0	3.1

(2) 总资本周转率

资 金 规 模		昭 28	29	30	31	32	33	34	35
大 企 业	1 亿日元以上	1.15	1.10	1.03	1.09	1.06	0.98	0.97	0.90
	5000 万日元以上	1.50	1.49	1.45	1.39	1.48	1.43	1.36	1.23
	不满 1 亿日元								
	1000 万日元以上	1.85	1.73	1.69	1.66	1.76	1.52	1.50	1.41
	不满 5000 万日元								
小 计		1.24	1.19	1.13	1.17	1.16	1.07	1.05	1.02
中 小 企 业	500 万日元以上	2.08	1.97	1.77	1.74	2.08	1.82	1.67	1.61
	不满 1000 万日元								
	200 万日元以上	2.42	2.36	2.31	2.07	2.00	2.03	1.78	} 2.12
	不满 500 万日元								
	不满 200 万日元	2.77	2.81	2.33	2.36	2.55	2.38	2.08	
小 计		2.61	2.50	2.24	2.19	2.32	2.19	1.92	2.06

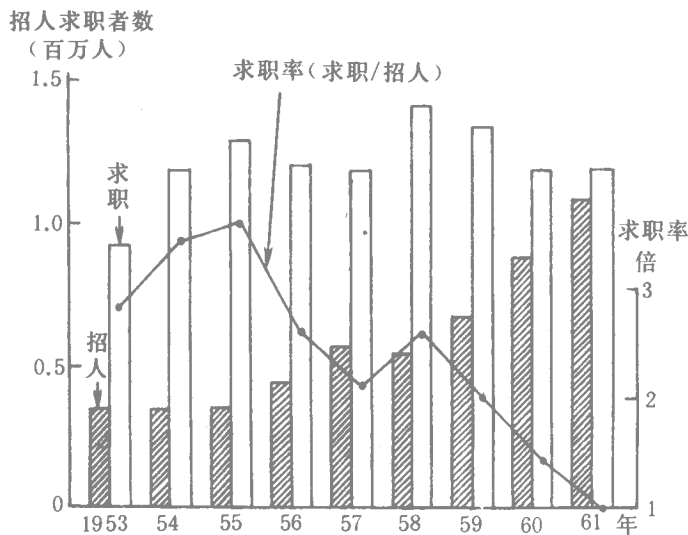
(3) 总资本纯利润率

(单位:%)

资 金 规 模		昭 28	29	30	31	32	33	34	35
大 企 业	1 亿日元以上	7.4	6.2	4.7	6.2	6.3	4.3	5.3	6.5
	5000 万日元以上	6.0	4.2	3.1	4.8	6.6	3.4	5.4	6.0
	不满 1 亿日元								
	1000 万日元以上	6.2	5.7	2.8	5.7	8.2	4.3	5.5	7.2
	不满 5000 万日元								
小 计		7.2	6.1	4.4	6.1	6.5	4.3	5.4	6.4
中 小 企 业	500 万日元以上	5.5	3.5	3.4	3.4	3.2	4.5	4.9	7.7
	不满 1000 万日元								
	200 万日元以上	3.8	6.2	3.3	4.9	5.3	4.5	4.2	} 6.1
	不满 500 万日元	6.2	5.4	2.4	3.6	6.7	4.1	3.5	
	不满 200 万日元								
小 计		5.6	5.4	2.8	4.0	5.8	4.3	3.9	6.4

注 依据大藏省《法人企业统计年报》编制。

第 6-1-3图 劳动力供求变化



注 劳动省《职业安定业务统计》。

出处:《经济白皮书 1962 年度版》第 284 页。

人以上的均呈升势,而不足 30 人的则下降。此外从交货额看如前述第 6—1—2 图所示,每年的增长率因规模不同而差距颇大。结果导致在 1955 年至 1960 年

第 6—1—3 表 不同规模作业所构成比变化 (制造业)

(单位:%)

从业人员规模别		项目	作业所数		企业人员数		交 货 额	
		年	昭 30	35	昭 30	35	昭 30	35
大 企 业	1000 人以上		0.09	0.13	14.6	16.8	23.5	30.6
	300~999 人		0.31	0.45	12.4	13.7	20.4	20.6
	小 计		0.40	0.58	27.0	30.5	43.9	51.1
中 小 企 业	100~299 人		1.00	1.56	12.9	15.1	16.9	16.5
	30~99 人		4.87	6.89	18.6	20.4	17.0	16.1
	4~29 人		36.97	39.90	31.5	27.1	19.1	14.4
	3 人以下		56.76	51.07	10.0	7.0	3.1	1.8
	小 计		99.60	99.42	73.0	69.5	56.1	48.9
计			100.00	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0

注 依据通产省《工业统计表》编制。

第 6—1—4 表 不同规模企业人均有形固定资产额的变动 (制造业)

(单位:万日元)

资金规模		年	昭 28	29	30	31	32	33	34	35
大 企 业	1 亿日元以上		50	66	72	76	90	104	111	129
	5000 万日元以上		29	37	40	39	46	53	51	51
	不满 1 亿日元									
	1000 万日元以上		24	29	29	28	30	39	35	37
	不满 5000 万日元									
小 计			44	57	61	64	73	85	89	103
中 小 企 业	500 万日元以上		14	16	19	19	19	23	25	27
	不满 1000 万日元									
	200 万日元以上		12	15	14	19	15	19	19	}20
	不满 500 万日元									
	不满 200 万日元		5	7	10	11	10	10	13	
小 计			6	10	12	13	12	14	16	21
中小企业 /大企业(%)			13.9	18.2	19.7	20.7	16.7	16.0	17.8	20.0

注 依据大藏省《法人企业统计年报》编制。

间企业规模越小 其跌幅就越大。概言之 在中小企业内部 其比率变化亦因规模大小不同而出现差异。一般来讲 规模越小 所占比率越是下降。可以认为 因规模不同而产生差异的原因主要有二: 其一是中小企业中扩大规模者增多; 其二, 中小企业内部亦产生了规模差异问题。

其次, 试将这一时期人均有形固定资产额与人均附加价值的变动与大企业

作一比较。从第 6—1—4 表、6—1—5 表亦可发现，这两项指标与大企业相比，亦有颇大差距。不过，其变化方式则有所不同。从附加价值劳动生产率看，自进入 50 年代中期后，与大企业的差距就一直在拉大⁽¹¹⁾ 但就人均有形固定资产额而言，在 1957 年的经济繁荣消失后，这种差距渐趋缩小。进入高速增长阶段后，中小企业亦积极推进设备投资，促进了人均有形固定资产额的攀升。但它尚未体现为作为投资成果的生产率上升。因此，中小企业所遗留的课题就是，如何使设备投资与生产率上升相衔接。

第 6—1—5 表 不同规模企业的人均附加价值及人均工资变化（制造业）

项 目 从业人员规模别		人均附加价值				人均工资			
		金额(千日元)		差额(%)		金额(千日元)		差额(%)	
		昭 30	35	昭 30	35	昭 30	35	昭 30	35
大 企 业	1000 人以上	713	1.324	100.0	100.0	270	359	100.0	100.0
	300~999 人	646	946	90.6	71.5	209	268	77.4	74.7
中 小 企 业	100~299 人	481	670	67.5	50.6	165	217	61.1	60.4
	30~99 人	335	490	47.0	37.0	133	187	49.3	52.1
	10~29 人	246	375	34.5	28.3	110	157	40.7	43.7
	4~9 人	199	294	27.9	22.2	87	119	32.2	33.1

注：1.依据通产省《工业统计表》编制

2.两者差距系占与 1000 人以上的企业相关指标的百分比。

此外，如前述第 6—1—1 图人均工资的变迁所示，从经济高速增长阶段伊始至 1957 年前后，工资差距有所拉大，但其后逐渐缩小。第 6—1—5 表将 1955 年与 1960 年作了比较，从中可以看出，即便在中小企业内部，100 人以下企业的差距亦有缩小。这种情况表明，随着经济高速增长，劳动力市场已出现供求紧张，中小企业必须提高工资水准，以保证劳动力供应，这种影响早在这一时期即已显现。

在这种形势下，中小企业经营动向出现何种变化呢？根据前述第 6—1—2 表，可指出如下要点。中小企业的经营一般采取如下方式：以高资本周转率来弥补低于大企业的销售额净利润率，从而提高总资本利润率。这种倾向在前述第 6—1—2 表中亦一直显现。但是，这一时期大企业与中小企业总资本净利润率的差距并无显著缩小，尽管在 1954、1958 年的周期性经济衰退中，中小企业的净利润率因规模不同而有高低，但较之大企业，其影响持续时间颇长。在收益方面所出现的大企业与中小企业的差距，虽在 1960 年有所缩小，但在这之前无太大变

化。

中小企业周围情况的不断变化，要求中小企业政策提出新的因应措施，如 1959 年 5 月制定了中小企业退职金共济法；同年 7 月又制定了最低工资法等等，之所以设法提高劳动福利，就是旨在适应劳动力供求关系变化。1960 年 4 月所制定的中小企业行业别振兴临时措施法，就是根据 1957 年末实施的中小企业综合基本调查结果，掌握了各行业问题的特殊性，然后设定了与不同行业相应，作为行业整体的改善事项，从而谋求引导中小企业开展合理化。此外，对中小企业中易受环境变化影响因应能力较弱的小规模业者还于 1960 年 5 月制定了关于商工会组织等法律（简称商工会法），开始组织建设及从制度上开展经营改善普及事业，以便实现町、村一级商工业的综合性改善与发展。这一时期中小企业政策的特征，就在于使上述基于结构性角度的政策与传统沿袭的政策互相结合并积极推行，同时使之与 50 年代后期正式全面推广的中小企业现代化政策相衔接。

2. 中小企业等协同组合法的修改及协同组合制度

1952 年至 1960 年，是对战后改革期中重新制定的中小企业组织化政策大刀阔斧予以修改的时期。第一，遵循罗奇代尔协同组合原则，并以自治主义与民主主义为基础而于 1949 年成立的中小企业等协同组合法，在指导思想与中小企业和组合之实际状况不断偏离的情况下，被作了大幅修改。第二，制定了中小企业稳定法，旨在组成萧条卡特尔，通过事业调整，回避新型慢性萧条，故而建立了具有萧条卡特尔性质的调整组合。第三，制定了关于中小企业团体组织的法律，替代中小企业稳定法，并建立了旨在解决结构性过度竞争状态——中小企业慢性萧条的原因——的商工合作社制度。在以下章节，笔者拟以中小企业等协同组合法、中小企业稳定法及有关中小企业团体之组织法律的制定、修改经过为主，就协同组合制度、调整组合制度、商工合作社制度的展开试作分析。

（1）中小企业等协同组合法的修改

制定于 1949 年的中小企业等协同组合法，（1949 年 6 月 1 日制定，法律第 181 条，1949 年 7 月 1 日实施）在 1952 年至 1960 年期间共作了六次（如从制定

算起共 11 次)修改。在此,首先追述一下 1952 年(第 6 次)、1955 年(第 8 次)及 1957 年(第 11 次)等三次大修改过程以及 1952~1953 年那次虽未付诸修改,但也引起国会内外重大争议的修改议论。然后,就协同组合实际组织与活动状况,及以中小企业厅为中心的对协同组合的例行政策实态试作探讨。

甲. 1952 年的修改(第 6 次)

中小企业等协同组合法在制定初始,就有多人指出,该法脱离了当时中小企业与协同组合运动的实际状况,且过于理想化。在该项法律制定后不久,中小企业厅即就其中的 5 个问题与有关厅局进行磋商。具体问题是:(1)必须扩大中小企业主者——组合成员资格——的规模;(2)必须批准事业协同组合及其联合会接受组合成员、会员的存款或定期存款业务;(3)开辟从组合成员之外选拔领导成员的途径;(4)对由公证人认证的组合规章制度予以重新研讨;(5)开展意外事故保险等等。1951 年的修改(1951 年 4 月 6 日修改法律第 138 条,1951 年 7 月 1 日实施)实现了如上 5 项中的第 4 项——重新研讨由公证人认证的组合规章制度——其它几项问题均悬而未决。

在迎来 1952 年的修改之际,中小企业厅振兴部协同组合课于 1951 年 11 月 15 日以如上遗留的 4 个问题为中心,制定了题为“中小企业等协同组合法中应予修改事项”的方案,该案包括了进一步废除对跨地区联合会经济活动的限制,以及扩充综合代表联合会权限等新内容。但是关于“建立保险协同组合制度”的事项在方案制定初期即被勾销,而未被纳入同年 12 月 12 日制定的“部分修改中小企业等协同组合法法律方案要纲”(中小企业厅)之中。在 12 月的该项“法律方案要纲”中曾新增加了设置“中小企业等团体同组合中央会(暂称)”的条款但未纳入最终的提交法案中。

在希望加以修改的项目中,中小企业厅振兴部协同组合课曾就接受存款业务之必要性作了如下强烈呼吁:首先称这一措施的目的是“促进组合合作业务的合理经营,谋求组合成员的资金积累”。并就其效果提出如下八点:即“充实组合对金融机构的信誉”;“推动所受资金在内部的运用”及“提高资金效率”、“奖励储蓄”等等。并认为这一方法较之其它方法(诸如利用“增加资本”、“向组合成员求借”、“团体存款”、“信用协同组合或信用金库”或“修改商工合作社中央金库法”更行之有效。其次,还提及要通过特别的监督手段,以确保这一业务的健全运作。如“限制业务活动范围”、“限制业务的运作方法”及“加强行政厅局的监督

权限'等等。

然而大藏省则基于如下几点对协同组合兼营存款吸收业务持否定态度。首先作为“金融制度上的问题”指出金融机构不能从事其它经济活动农业协同组合（简称农协）经营金融业务仅是一种例外；信用协同组合早已有之等等。其次作为“组合的性质问题”指出只须增加出资金额即可适应贷款规模的扩大。再次作为“监督的适度问题”指出监督并非易事过于严厉反将制约组合活动。此外作为“资金的有效运用问题”指出从商工合作社中央金库简称商工中金库若贷更为有效。最后还列出“干部的金融经验与能力问题”。形成与中小企业厅意见针锋相对的态势⁽¹⁵⁾。结果这一关于吸收存款业务的事项虽为上述12月的“改正方案要纲”所纳入但在1952年3月25日制定的最终“修改方案”中则被勾销故而成为中小企业厅的新课题而遗留下来。

1952年的修改（1952年4月28日法律第100条，1952年5月1日施行），最终在22个项目上得以实施，主要有如下五点：第一，谋求与有关禁止私人垄断，确保公正交易的法律（1947年4月14日制定、法律第154条分别于1947年7月1日、7月20日施行简称禁止垄断法或反垄断法）相协调扩大中小企业——组合成员——范围。细言之，主要有2点即将中小企业——组合成员——业者的规模基准从100人（商业、服务业为20人）提升为300人（商业、服务业为30人）以及将公正交易委员会（简称公交易会）列入排除对象的业者规模从50人提升为100人。第二，废除有关对跨地区联合会业务活动的限制，以便扩大组合的业务。第三为推进组合业务运作的合理化允许在一定的限制（以定编的1/3为限）下选拔任命非会员理事。第四扩充了综代会的权限。第五加强了行政厅局的监督，更改了其管辖区域的划分⁽¹⁶⁾。

乙. 1952、1953年修改前的动向及1955年修改

在1952年的修改之后如下两点问题较大。第一就是根据1952年8月1日公布并施行的关于稳定特定中小企业临时措施法（法律第294条翌年永久化，改称中小企业稳定法），对法律所规定的调整组合与协同组合的关系加以调整的问题。所谓调整组合是为中小企业服务并作为“萧条卡特尔”之实施主体而创设的它与协同组合——通过共同的经济业务活动，以组合成员互帮互助为宗旨——的不同点非常多如了对非会员的统制规定等方面。但另一方面在组织机构上两个机构有重叠故而引起是否要加以调整的议论。第二是传统的组合法所

固有的问题。在这一时期,1952年修改所遗留的存款制度与创立保险协同组合的问题更形突出。

首先试就其与第一个问题——与中小企业稳定法的关系加以论述⁽¹⁷⁾。因有关中小企业稳定法及调整组织情况将在后面章节详细论述,故而此处仅涉及与协同组合关系中的八个要点。调整组合原本是作为“萧条卡特尔”的实施主体而创设的,它与协同组合在如下方面不尽相同。第一,协同组合的任务要求是开展经济业务活动,而调整组合则是以调整供求关系为目的的组织。第二,协同组合是参与私人经济行为的组织。相反,调整组合则参与公权行为,故而对其设置的限制颇为严格。第三,协同组合多为志同道合式结合所形成的小规模组织,而调整组合则是以联合会为前提的大规模组织,此外,为发挥其职能,对大企业的加入未加以排除。

如上所述,这两种组合性质差异颇大,而对其调整之所以成为议论焦点,主要基于如下理由。第一,不论何种形式,其组织化的目的固然都是为了提高中小企业经济地位,但调整组合所能开展的业务是所谓调整业务,即限制生产数量,不能开展类似协同组合的共同经济业务。因此,如欲同时实施与特定行业相关的共同经济业务与调整业务时,就需分别设立协同组合与调整组合。鉴于这将产生组织重迭、增加组合成员负担等弊端,故而出现了下述指责:协同组合与调整组合各自为阵,颇为不便。另一方面也曾考虑过如下方案:许可调整组合开展旨在调整的共同经济业务。但这种状况又势将出现诸如与协同组合的经济业务形成重迭、竞争的问题。另外,协同组合的共同购、销活动——积极性经济业务的一环——与调整组合基于调整目的的共同购、销业务的竞争,亦被作为问题提出⁽¹⁸⁾。第二,与禁止垄断法的关系。被排除在禁止垄断法应用对象之外,且作为协同组合之临时补充措施而创立的调整组合,在禁止垄断法加以修改、允许萧条卡特尔的存在后,中小企业稳定法便具有永久的法律效力,因而调整组合亦失去了临时补充的意义。

从上述有关对两种组合的调整来看,大体上可分为两种态度⁽¹⁹⁾。第一种,建议“使协同组合兼蓄调整组合的功能,将协同组合法修改成类似旧工业组合法”。第二种建议“消极地沿循现行法律,承认两种组合制度并存,并按照各自的设立初审,施加必要修改,即绰绰有余”⁽²⁰⁾。关于协同组合与调整组合的调整问题,1953年确在有关厅局内部引起议论,但进入1954年之后却并未多大提及。结果是采取了第二种态度。这一问题——如后所述,在1956年制定有关中小企

业团体组织的法律之际 再次表面化⁽²¹⁾。

就第二项的中小企业等协同组合法的固有问题,这一时期曾在几个方面进行了深入议论。其中之一,即关于协同组合的意外事故保险业务。如前所述,早在 1952 年的修改过程中,意外事故保险业务在审议法案初期,即从法案勾销。1952 年 12 月众议院议员公澄勇——社会党右派——等 13 名议员(社会党左、右派与改进党)联名提出称之为“部分修改中小企业等协同组合法的律案要纲(火灾保险协同组合及火灾保险组合中央委员会)”(1952 年 12 月 20 日),以此为契机 再次引起了中小企业厅、大藏省亦被卷入的论争。

公澄等人的联名提案 目的在于使协同组合能够参与保险业务 并使行政厅局批准协同组合新建以都道府县为地区、单单从事火灾保险业务的“火灾保险组合”。中小企业厅振兴部协内组合课对保险协同组合的法制化这件事是赞成的。他们认为,“近来 鉴于保险公司保险费率高昂、其吸纳资金之运用 未流向中小企业,以及战后协同组合精神的渗透等原因;中小企业业者普遍期望,基于中小企业相互扶助的精神开展灾害补偿。一些组合根据各种协同组合法,已将互助业务作为兼营项目实施。同时,还设立了单以互助业务为目的的协同组合。前述议员所提出的法案,主要是本着使互助业务组合法制化,并予以扶持的宗旨而立案的”实际上 组合中实施互助业务的虽为数不多 但确也在增加。

但是,中小企业厅虽同意该法案的要旨,但对其内容则持如下疑问。提出,“因保险组合的地区划分限定于都道府县的所辖区域,若以跨地区的行业别协同组合为母体,势将产生保险组合难以组成的缺陷。此外,因对保险组合中央会的财产基础尚存疑问,故而难以迅即赞同⁽²³⁾。当时 实际存在的互助业务可分为两类 以一定范围区域内中小企业业者为对象 仅开展互助业务的‘地区组合’;及亦兼营同行业内其它业务的‘行业组合’⁽²⁴⁾。中小企业厅的表述 提出了如下问题 按照议员提交的‘火灾保险组合’法案 只有其中的‘地区组合’能获批准,而‘行业组合’则难以生存。

在第 15 届国会上,该项议员提案悬而未决。于次年 6 月 27 日的第 16 届国会上,该法案在经过部分修改后,再次提交国会继续审议。修改要点主要有 5:(1)承认行业别组合;(2)删除批准所需条件;(3)由商工中央金库实行再保险 以替代中央会再保险;(4)国家对商工中央金库实行损失补偿(以渔船意外事故等补偿法〔1952 年 3 月 31 日 法律第 28 条〕为模式);(5)从非出资制的组合转向出资制组合(100 万日元以上)