

二战后日本处理台湾归还者财产问题初探

徐显芬

摘要:二战后台湾归还者长期开展各种活动,要求日本政府对他们在战败后失去的财产进行补偿。在归还者团体呼吁、国会活动与政府应对这三者的互动中,日本政府采取了多重标准的应对态度:一方面,对外不断寻求缔结特别协定的机会;另一方面,对国内,一边主张政府不负有必须进行补偿的法律义务,一边通过立法给归还者们发放特别补贴作为最终的解决方法,并以“国民忍受论”作为思想工具以求宁人息事。日本政府犯下的侵略罪行,它的国民是否需要“忍受”,这个问题在今天的日本仍然不断地被质问。

关键词:台湾归还者财产;在外财产问题审议会;台湾残置财产处理议员联盟;国民忍受论

DOI: 10.16382/j.cnki.1000-5579.2019.04.007

1945年8月15日,日本裕仁天皇发表《终战诏书》宣布无条件投降。战败后的日本政府不得不执行《开罗宣言》及《波茨坦公告》的规定,向中国政府正式移交台湾及澎湖列岛主权。8月26日,中国战区受降主官、陆军总司令何应钦宣布:台湾及澎湖列岛为中国战区第十六受降区,受降地点设在台北。日本投降后,大量的日本人从海外回到日本^①,这些归还者在海外曾经拥有的财产在战后是如何被处理的,就是所谓的日本人在外财产的处理问题。本文讨论的是,战后台湾归还者的财产处理问题。^②

关于战后归还者的研究,自20世纪90年代中期以后开始在日本兴起,已有的研究大致从国际关系学^③、殖民地经济史^④、社会学^⑤、历史学^⑥四个角度来进行。从中方的视角来看,这个问题一方面是遣返问题,另一方面是接收问题,对此已有一些研究成果。但至今为止,专门考察分析日本人在外财产处理问题的研究在中日双方都还很少。^⑦

【作者简介】徐显芬,华东师范大学历史学系、周边国家研究院教授(上海,200241)。

【基金项目】教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“近代以来日本政军对华档案整理与研究”(项目编号:16JZD036);中央高校基本科研业务费项目华东师范大学人文社会科学青年跨学科创新团队项目(项目编号:2018ECNU-QKT009)。

① 在日本,日本军人及军属(日俘)回到日本被称为“复员”,一般日本人(日侨)回到日本被称为“引扬”。本文中除固有名词使用“引扬”外,都写为“归还”。

② 本文主要利用的资料有:1.日本外务省外交史料馆公开解密的外交档案《开示文书》;2.日本厚生省援护局编辑出版的资料:《引扬援护的记录》《续 引扬援护的记录》《续续 引扬援护的记录》《引扬与援护三十年的足迹》等(厚生省,1950年、1955年、1963年、1977年);3.其他日方编辑的资料,比如河原功解题『台湾引揚者關係資料集【編集復刻版】』全7卷·付録2(不二出版,2011—2012年),河原功監修·編集『台湾引揚·留用記録:台湾協会所蔵』全7卷(ゆまに書房,1997—1998年);4.中方编辑的资料,如马振铎编:《馆藏民国台湾档案汇编》(第78册,第116册),北京:九州出版社,2007年;张海鹏主编:《台湾光复史料汇编》(第五编)《台湾军事司法接收及日产处理总报告书》(重庆:重庆出版社,2017年);台湾省接收委员会日产处理委员会编:《台湾省接收委员会日产处理委员会结束总报告》(台湾印刷纸业公司,1947年)等。另外还参考了归还者自身出版的体验谈、回忆录以及整理出版的记录等。

③ 增田弘編『大日本帝国の崩壊と引揚・復員』慶応義塾大学出版会,2012年。

④ 小林英夫編『戦後アジアにおける日本人団体——引揚げから企業進出まで』ゆまに書房,2008年。

⑤ 成田龍一『戦争経験』の戦後史——語られた体験・証言・記録』岩波書店,2010年。蘭信三編『日本帝国をめぐる人口移動の国際社会学』不二出版,2008年。『帝国崩壊と人の再移動——引揚げ、送還、そして残留』勉誠出版,2011年。

⑥ 若槻泰雄『戦後引揚げの記録』時事通信社,1991年。

⑦ 关于国民政府对台湾日本产业接收的研究成果有:渠占辉:《台湾光复后国民政府对在台日本人产业的接收与处理》,《历史教学》2010年第22期,第43—47页。若槻泰雄『戦後引揚げの記録』(時事通信社,1991年)一书中有一节提到了在外财产补偿问题。

本文所说的台湾归还者财产,指的是1945年日本战败后日本人撤离台湾时遗留在台湾、由国民政府接收了的财产。这些都是日本自1895年起至1945年在台湾实行殖民统治期间日本人在台湾获取的财产。国民政府接收台湾时,很快就制定规章制度并有组织地接收了这些财产。从当时的国民政府来看,这理所当然是战胜国的正当权利^①。按照《旧金山对日和约》的规定,盟国拥有处置这些财产的权利,日本政府承认了这些接收处理是有效的。那么,后来为什么会出现日本人在外财产的处理问题呢?

本文讨论的是二战后日本是如何处理台湾归还者财产问题,分析战后国民政府是如何接收日本人财产的,日本政府是如何与台湾当局进行交涉的,日本国内又是如何采取对归还者的补偿措施的。

一 国民政府对在台湾日本人财产接收与处理

1945年8月15日日本投降之后,到底有多少日本人从中国回到日本呢?1953年1月28日日本政府公布的一个数据显示:从中国东北地区归还的有1 045 525人(其中日俘101 700人,日侨943 825人),从中国关内本土归还的有1 501 260人(其中日俘998 500人,日侨502 760人)。^②

1945年10月25日,台湾光复。同年11月,中国陆军总司令部电令台湾省行政长官公署,要求将全省日侨加以集中,立即遣返^③。同年12月27日,台湾省行政长官公署成立台湾省日侨管理委员会,下设秘书室及调查、管理、输送三组,负责“日侨之调查、统计及管理事项”,及“遣回日侨之调配、输送及给养事项”。接着于各县市设日侨输送管理站。

有组织的遣返工作很快就开始了,被遣送的先后顺序依次为日本军人及军属、普通日侨和琉球侨民。普通日侨的遣返从1946年2月21日开始,前后共分6次进行。第1次遣返自1946年2月21日至4月29日,第2次是1946年10月至12月,第3次是1947年5月7日至8日,至此遣返基本完毕,到1949年8月14日第6次遣返活动为止,政府层面的遣返活动宣告结束。最后,从台湾归还者达479 544人,其中日俘157 388人,日侨322 156人。^④

国民政府在遣返日本人之前,就已经开始着手准备接收日本人财产的事务了。国民政府将日本在华的公私产业以及战时汉奸财产均作为敌伪产业论处,并予以接收。为此,国民政府制定了各种规章制度,并有组织地进行接收。

国民政府行政院于1945年11月公布了《收复区敌伪产业处理办法》,这也成了台湾省敌伪产业接收的准则。另外台湾地方政府结合台湾的特殊情况,陆续拟定了二百余种接收日产的相关补充和解释法令。1946年国民政府针对台湾归还者的财产处置问题发布了《关于台湾省内返还的日本人的私有财产处理的注意事项》,其中规定:1.不动产及其附属权益全部被接收;2.一切的企业所有权、矿业权、渔业权、专利权、商标权、著作权、船舶以及车辆全部被接收;3.有价证券及其债权,除了一定的例外都将被接收;4.个人或家庭的必需品,联合国总司令部规定的办法以及省政府规定的范围内个人可能携带的东西,允许携带出去,不许携带的动产以及不想携带的动产都全部被接收。

从事接收事务的组织机构也是明晰的。1945年11月,台湾省行政长官公署与警备总司令部奉命成立接收委员会,委员会内分财政、金融、会计、工矿、民政、军事等11组,除军事由警备总司令部接收外,其余皆由行政长官公署下属各主管单位负责人兼任组主任。1946年1月,接收委员会下再设“日产处理委员会”,专责接收并处理日产。

日产处理委员会在台湾的17个市县内均设立一个日产分会,于1946年2月先后组织完成。同年7

① 罗家伦:《日本人口应该全部退出中国——这是我们必须坚持的条件》,《中央日报》1945年9月9日。

② 「満州、支那、台湾よりの引揚状況」国立公文書館アジア歴史資料センター「引揚 0564」。另外可参看引揚援護庁編「引揚援護の記録」(クレス出版、2000年、84—85頁),数据略有不同。

③ 曹必宏:《台湾地区日俘日侨的遣返》,《世纪》2015年第9期,第6页。

④ 河原功解題「編集復刻版台湾引揚者関係資料集 第1巻」不二出版、2011年。

月,又设立“日产标售委员会”和“日产清算委员会”,前者负责标售企业、房地产、动产的估价和审定招标,后者负责合资企业及金融机构的清算以及日产金融机构和企业机构的债务债权清理。1947年4月底,日产处理委员会结束任务,未了业务移交省财政处接办。由于后续处理日产的任务仍然繁重,又设立了“日产清理审议委员会”,办理台湾省日产清理的审议事项,同时设日产清理处,具体办理日产的清理。原日产标售委员会和日产清算委员会即予撤销。日产清理工作基本完成后,日产清理的未了业务并入省府公产管理处,原日产清理处即予撤销。

接收到的日产,若按台湾省接收机关的统计口径,可分为四类:公有财产(原属日本总督府管辖下的公产),企业财产(日本政府或日本人投资的企业),私有财产(不包括企业)和查获没收打捞财产。公有财产从1945年11月开始由接收委员会下属各组分别接收,企业财产及私有财产则由前述1946年1月成立的日产处理委员会接收。

那么,国民政府在台湾到底接收了多少日本人的财产?据台湾省接收委员会日产处理委员会的最终报告,台湾省接收日产的账面价值总计为15 665 351 808.37台币元,其中公有财产2 729 956 644.75台币元,占比17.4%,企业财产11 834 528 760.22台币元,占比75.6%,私有财产1 091 346 689.09台币元,占比6.9%,查获没收打捞财产9 519 714.31台币元,占比0.1%^①。另据日本大藏省理财局外债课于1953年3月13日的统计资料,日本在台湾财产共计476.29亿日元(其中国有80.79亿,企业259.25亿,军用23.21亿,个人113.03亿),约计31.75亿美元(按日本战败时1美元=15日元的汇率计算)^②。另外,1953年日方的评估中指出,日本对在台湾财产的请求权约为32.5万美元,而与《日本国与中华民国间的和平条约》(以下简称“日华条约”)第三条相关的请求权约3.5万美元。^③

二 日本与台湾当局的交涉

关于日本及其国民在海外的财产该如何处理的问题,1951年9月8日由盟国与日本签订的《旧金山对日和约》的第四条、第十四条和第十九条都有相关的规定。和约第四条甲款规定:“日本及其国民在第二条所指区域内的财产及对于此等区域之现在行政当局及居民(包括法人)的要求,包括债务之处理,应由日本及此等行政当局商订特别处理办法。”这里的第二条所指区域,包括“台湾及澎湖列岛”。同时乙款规定:“日本承认,美国军政府对日本及其国民在第二条及第三条所指任何区域内财产之处理、或根据美国军政府指令对该财产所作处理为有效”^④。这就意味着第四条规定了日本国及其国民在台湾的财产以及债务,应通过日本与台湾当局商定特别处理办法来处理。同时表明,日本政府承认台湾当局按照美国军政府指令而实行的接收处理是有效的。

第十四条规定了各盟国拥有处理日本及其国民的财产的权利,同时各盟国放弃对日本的赔偿要求。甲款(二)项规定:“每一盟国应有权扣押、扣留、清算或以其他方式处置日本及其国民的一切财产、权利和利益”,同时规定了“各盟国兹放弃其一切赔偿要求,盟国及其国民对由日本及其国民在作战过程中所采取行动而产生的其他要求,以及盟国对于占领的直接军事费用的要求”。

第十九条规定了日本放弃对盟国的要求,甲款规定:“日本放弃日本及其国民对盟国及其国民因战争状态之存在所采取行动而发生的一切要求,并放弃其由于本条约生效以前任何盟国军队或当局在日本领土内之留驻、军事行动或其他行动而产生的一切要求。”

① 《台湾省接收委员会日产处理委员会结束总报告》,台北:台湾省接收委员会日产处理委员会,1947年。

② 「日台間負担額調試算」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/3。

③ 「台湾残置財産請求権について」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/7。

④ 世界知识出版社编辑:《国际条约集(1950—1952)》,北京:世界知识出版社,1959年,第333—352页。另外,关于当时日本政府对第四条的见解,可参看 Confidential Explanation of the Japanese Government's Observations on Article 4.24 July, 1951,外務省『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』白峰社,2007年,573—577页。

1952年4月28日,日本与台湾当局签订的所谓的“《日华条约》”确认继承《旧金山对日和约》第四条的规定,第三条中写道:“关于日本国及国民在台湾及澎湖之财产及其对于在台湾及澎湖之‘中华民国’当局及居民所作要求(包括债权在内)之处置,及该‘中华民国’当局及居民在日本国之财产及其对于日本国及日本国国民所作要求(包括债权在内)之处置,应由‘中华民国’政府与日本国政府间另商特别处理办法。”^①这里仍然确认由日本与台湾当局间商定特别处理办法来处理。

就台湾归还者的财产问题,日本政府很早就开始与台湾当局进行交涉了。《旧金山对日和约》生效之日,日本与台湾当局签订了所谓的“《日华条约》”。翌年,日本政府就制订了所谓的“《日华请求权特别协定要纲案》”。基于此,同年6月,日本所谓的驻台湾当局“大使”芳泽谦吉口头上向台湾方面打听了关于特别协定的交涉意向。对此,台湾方面完全置之不理。

之后,日方以多种方式敦促台湾方面就缔结特别协定进行交涉,比如:一是提出正式文件“照会”,以要求开始协商;二是外务省本部给所谓的驻台湾当局“大使”发电训令,要求对台湾方面传达严重敦促;三是所谓的“驻华大使及使馆人员”屡次约见台湾方面重要人士,要求予以侧面援助,促使台湾当局同意开始协商;四是外务省及所谓的“驻华大使馆”一有机会就口头敦促台湾方面开始协商。日方一直提议台湾当局设立联合委员会,尽速开始进行预备协商^②,但台湾方面都不予回应。

1955年6月7日,日本政府通过所谓的驻台湾当局“大使馆”向台湾对外事务主管部门递交了照会,正式提出希望依据所谓的“《日华条约》”第三条就特别协定开始进行协商,对此台湾方面没有予以答复。同年6月,日本所谓的驻台湾当局“公使”宫崎章约见台湾对外事务主管部门负责人沈昌焕,提出应该探讨积极的解决方案,沈昌焕采取了以调查困难为理由回避答复的态度。于是宫崎章只好提出当前只希望台湾当局方面调查日本人遗留财产的管理以及处理的现状,并希望予以回复。同年11月,日本所谓的驻台湾当局“大使”井口贞夫与台湾方面的许绍昌会谈,要求台湾方面同意开始协商,并要求台湾方面尽快回复。

1960年11月18日,日方再次以正式文件督促台湾方面回答。日方认为,“台湾经济因为美国的援助已经可以喘一口气了,但仍然以如果向日本支付的话就会招致台湾经济崩溃为由,来回避日方开始交涉的要求,是缺乏诚意的做法。”同年11月,井口贞夫与许绍昌会谈,还是要求台湾方面同意开始协商,希望台湾方面尽快回复。

1961年3月,外务省本部又特别发电训令井口贞夫,让他对台湾方面予以严重敦促。由此,井口贞夫分别会见了台湾当局的代表沈昌焕、张群、何应钦等人,积极地敦促台湾当局开始协商。日方解密的外交档案中显示当时日本对台湾当局方面的情况所作的估计是:国民党党部及台湾地区立法机构中都弥漫着这样一种空气——即台湾方面既然已经放弃赔偿,还要支付巨额资金以归还日本财产是不可能的,当局难以控制这一局面^③。4月,井口贞夫再次与张群会谈,希望台湾方面就与日方开始协商事宜进行内部的意见调整,接着井口贞夫又与沈昌焕会谈,强调说从“日华”邦交的大局出发,从不给日本社会党承认中共的宣传提供好材料的观点出发,也有必要尽快开始协商。对此,沈昌焕表示:不仅党部及台湾地区立法机构,就是当局内部也认为这是“逆赔偿”,现在开始协商是不适当的。沈昌焕只是说会在近期跟台湾地区行政管理机构负责人陈诚商量一下。

1961年11月,为出席在台湾举行的“邦人遗骨安置所慰灵祭”的“台湾同盟”理事长访问了李亚东,倾听了40万台湾归还者的窘状,要求台湾当局尽快答应进行协商。对此,李亚东回答道:1.这个问题是一个被广泛关心的问题,当局内部的意见调整和舆论的引导非常棘手;2.一直以来日台间存在缉拿渔船问题、伪政权银行的在日财产问题、请求权问题三大悬案。关于第一个问题,台湾方面近期会拿出诚意

① 《中外条约辑编》,台北:商务印书馆,1963年,第248—257页。

② 「衆議院議員橋樑渡提出 台湾における日本国民の私有財産に関する質問主意書」、「台湾における日本国民の私有財産」に関する質問主意書に対する答弁書(案)日本外務省外交史料館「開示文書」16/04-645/6。

③ 「台湾残置財産問題(第3条問題)日本外務省外交史料館「開示文書」16/04-645/7。

来加以解决,如果日方对第二个问题也显示出诚意来解决的话,那么双方协商请求权问题的契机与友好气氛也就自然会形成。台湾当局采取了将在日本的财产问题与日本在台湾财产问题相挂钩的态度来应对。

1962年10月,日本外务省训令其“大使”说,台湾归还者在众参两院以及对政府的请愿上访活动不断尖锐化,所以这个问题难以放置不管,要敦促台湾方面予以正式的答复。同年12月,日本外务省令所谓的“驻华大使馆”向台湾当局发出照会,提出尽快开始为缔结特别协定进行协商的要求。^①

但之后在这个问题上没有什么进展。到20世纪60年代中期,日本开始讨论是否给台湾提供经济援助,强调了将两者分开考虑的方针。1965年4月7日,日本外务省制定的《关于台湾残置财产请求权》的说明文件中,特别指出这与对台湾的经济援助之间没有关系,将来也不考虑将两者联系在一起来解决^②。这一时期,美国削减了对台湾的经济援助,同时要求日本分担对台湾方面的援助。日本外务省强调,关于在台湾的财产处理问题,是依据“《日华条约》”第三条、通过与台湾当局缔结特别协定来处理,这与以台湾的民生稳定为目的的经济合作问题完全没有关系,从两者的性质考虑,今后也不会考虑将两者结合在一起来解决。文件中说:如果现在在经济合作协商之际提出在台湾财产问题的话,经济合作的协商成果也都会付之东流。

关于台湾方面是如何应对日本的外交攻势的,我们还需要确认更多的史料。在日本档案中,我们可以确认台湾方面自始至终采取了置之不理的态度,只是口头上以较为委婉的理由加以拒绝,比如:对在台湾日本财产进行“调查有困难”;日方对返还当年中方在日本的财产问题上不予以合作;等反攻大陆成功以后来处理该问题,等等。而上述第二点所谓的中方的财产问题,指的是《旧金山对日和约》第十五条中所指的问题,即关于日本归还盟国财产的问题。条约规定:日本应归还“各盟国及其国民,自1941年12月7日至1945年12月2日间之任何期间,所有在日本之有形及无形财产及一切权利或任何种之利益”,即日本应该归还中方在日本的财产的问题。但实际上,台湾的真实想法是,台湾方面已经放弃了战争赔偿要求权,所以当然不可能回应日方的在台湾财产的请求权问题。^③

可以说,日本政府对台湾当局的交涉自始至终一无所获。

三 日本国内的补偿政策

日本国内对台湾归还者的财产进行补偿的政策出台与具体实施,是在归还者团体要求、国会活动与政府应对之间的互动中展开的。从海外回到日本的归还者们很快就成立了各种组织团体,他们发行报纸与杂志,呼吁归还者的利益诉求。国会活动方面则主要体现在议员多次向议长提出“质问主意书”,质询政府的态度措施及对外交涉情况。政府则成立“在外财产问题审议会”,进行调查应对,并且通过两次立法,对归还者及其家属发放特别补贴,并力图以此来终结该问题在国内被作为政治议题提出。

从海外回到日本后,各地的归还者很快就开始进行相互援助活动,并在各地成立各种互助团体。1946年9月的第三次归还者全国大会上,就提出了要求政府对归还者的海外财产进行补偿。归还者团体的上访、到众议院的静坐等等接连不断。1947年4月2日,吉田茂内阁致函GHQ经济科学局局长,要求“许可”对民间归还者给予贷款,但没有得到许可^④。1947年12月6日,吉田茂内阁的临时内阁会议决定提出到年底前给归还者每个家庭发放15000日元现金的补贴的方案,但最终因没有得到GHQ的认可而流产。^⑤

1948年8月,社团法人归还者团体全国联合会(以下简称“归全联”)成立,属厚生省管辖。9月归全联的机关报纸《全国引扬者新闻》创刊。该创刊号共列了5条“本报的信条”,其中第2条就是确保政

①②③ 「台湾残置財産請求権について」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/7。

④ 「639 民間引揚げ者への在外預金等を見返りとする貸付けと在外公館借入金の返済につき許可要請」(昭和22年4月2日)、「640 民間引揚げ者への貸付けおよび借入金返済に関する吉田首相要請は不許可の旨回答」(昭和22年4月25日)、外務省『日本外交文書 占領期 第三卷(邦人の引揚げ問題)』六一書房、2018年、1782—1788頁。

⑤ 若槻泰雄『戦後引揚げの記録』時事通信社、1991年、280—281頁。

府对返还归还者们的在外财产的保护。他们高举私有财产不可侵犯原则,开始要求政府对在外财产进行补偿的陈情上访运动。1951年美国特使杜勒斯为起草媾和条约草案多次访问日本,归全联再三以尊重私有财产为由要求归还在外财产,但杜勒斯的回答非常干脆:“归还是不可能的,善后措施应该由日本政府来负责。”^①

1952年《旧金山对日和约》签订,日本获得主权独立后,归还者的在外财产处理问题进入了一个新的阶段。因为日本政府在和约中表明放弃日本及其国民的在外财产,之后,归国者团体的活动主要转向要求日本政府对其在外财产进行补偿。

1953年1月26日,归还者们召开了“期望获得在外财产补偿处理同盟奋起大会”,他们印发《要求正义》的小册子,要求政府补偿,并伸张该要求的正当性。

1954年,归全联提出了“引扬者在外财产暂定补偿法案”。对此,自由民主党发表公开声明,表示要讨论该法案。政府也不得不加以应对,1954年7月设立了“第一次在外财产问题审议会”,进行实况调查。1955年6月22日,鸠山一郎首相会见了归还者代表,表示归还者的在外财产问题放置了10年都没有得到解决,这是一个残酷的事实。翌日在众议院、29日在参议院全体会议上,外相重光葵表明了政府重视该问题的态度。同年12月15日,政府代表大藏相一万田尚登会见了归还者代表。

1956年4月,政府设立了“第二次在外财产问题审议会”(以下略称“第二次审议会”)。第二次审议会接受首相的咨问后,经过16次的审议,于同年12月向政府提出“答辩申述书”。其中得出的结论是:国家没有应该对在外财产进行补偿的法律上的义务,但是考虑到归还者们失去了生活基础却又不得不居住在本国的情况的特殊性,建议采取特别的政策性援助保护措施。

1956年11月26日,参议院议员(社会党)田中一在向参议院议长松野鹤平提出的“关于引扬者在外财产暂定补偿的质问主意书”中,提出政府依据《战时灾害保护法》对战时灾害受害者发放了资金补贴,那么也应该对归还者的被充当为战争赔偿的在外财产进行临时性补偿,这样才是公平的。田中一提议:归还者在外财产临时性补偿的资金,可通过发行公债来筹集,公债偿还金和利息由日本住宅公团出资,政府保障归还者的本金和利息。

半年后的1957年5月17日,《归还者补助金等支付法》(1957年法律第109号)成立。其中规定:对归还者及其遗属、归还前死亡者的遗属,根据1945年8月15日战败时的年龄支付不同金额的补贴,以年利6分、十年内本金与利息均等偿还的记名国债的方式支付。50岁以上者,28000日元;30岁以上50岁未滿者,20000日元;18岁以上30岁未滿者,15000日元;18岁未滿者7000日元。对已经死亡的归还者遗属也根据归还者死亡的时期及年龄支付遗族补助金。据此日本政府共支付了464亿日元^②。该法开始施行,实际补贴开始支付后,在外财产的补偿问题渐渐平息。

至20世纪60年代初期,在外财产处理问题重又开始不断被提到政治议题上。1961年5月,众议院议员榎桥渡提出“关于在台湾的日本国民的私有财产的质问主意书”。5月26日,内阁会议通过了对这一“质问主意书”的“答辩书(草案)”^③。榎桥渡质问政府是否已就所谓的“《日华条约》”第三条所规定的特别协议与台湾当局进行交涉,政府的答辩书大致叙述了交涉过程。1962年8月第41届国会上,“台湾同盟”向国会请愿,托付榎桥渡到众议院外务委员会上、野田俊作到参议院外务委员会上进行情况说明并请愿。但是,审议的结果都是说因为种种原因暂且保留。^④此时,国会活动不断活跃,1962年12月,议员组织“台湾残置财产处理议员联盟”成立。加盟的议员主要有众议院的石井光次郎、小泽太郎、园田直、福家俊一、田中荣一,参议院的草场隆园、高桥卫、安井谦等。^⑤

① 若槻泰雄『戦後引揚げの記録』時事通信社、1991年、282頁。

② 厚生省援護局『引揚げと援護三十年の歩み』ぎょうせい、1978年、144—145頁。

③ 「衆議院議員榎橋渡提出 台湾における日本国民の私有財産に関する質問主意書」、「台湾における日本国民の私有財産」に関する質問主意書に対する答弁書(案)日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/6。

④⑤ 「台湾残置財産問題(第3条問題)」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/7。

1963年2月,在第43届国会众议院预算委员会上,自民党议员小泽太郎^①质问了如下问题:第一,与台湾当局交涉的经过;第二,被国民政府接收的国债的返还问题;第三,希望政府站在保护存款人的立场,妥善处理对台湾银行存款人的偿付问题。对此,大平正芳外相答复说:关于第一点,我们会继续倾注全力敦促台湾当局,关于后两点,要与大藏省协商并确认台湾当局的意见后再答复。

1964年归全联发行了《在外私有财产补偿理论》小册子,宣传国家负有补偿责任,以扩大社会对此问题的认知。归还者有近20万封的补偿请求书寄到了总理府^②。对此,政府在总理府下设置临时在外财产问题调查室作为接应窗口。随着归还者以及国会的呼声越来越高,政府在1964年7月设置了“第三次在外财产问题审议会”(以下略称“第三次审议会”),责令审议会最终要拿出结论,判定政府对在外财产是否负有法律上的补偿义务。

第三次审议会召开了39次全体会议后,于1966年11月向首相做了答辩申述。这次明确地得出结论,说政府“对补偿不具有法律上的义务”,同时承认归还者在外财产的损失“与其他财产损失相较而言是极其残酷的”,政府虽然没有补偿义务,但是道义上有进行补偿的必要性。并提出,因为归还者们丧失的财产不单单是财物,而且具有特殊的意义和价值。因此,国家应当妥善采取发放特别补贴的方式以了结该问题。这次答辩申述还特别强调说,应该在采取了特别措施后就对该问题打上休止符,断定问题已经最终解决。

依据第三次审议会的答辩申述内容,1967年7月内阁会议决定,采取对归还者发放特别补贴的措施,以作为最终的解决办法。基于此,1967年7月22日,《关于对归还者等支付特别交付金的法律》(1967年法律第114号)成立,8月1日开始施行。该法规定,归还日本前需要在外居住一年以上,对居住8年以上的追加1万日元,具体如下:50岁以上,160000日元;35岁以上50岁未滿者,100000日元;25岁以上35岁未滿者,50000日元;20岁以上25岁未滿者,30000日元;20岁未滿者,20000日元。依据这一法律,共对349万多的归还者支付了1925亿日元的国库开支。此后政府采取在外财产问题已经最终解决的立场^③。同时,自民党和政府间交换了协议文件,指出“由此终结所有关于战后处理的各种措施”,留下的问题今后以社会保障体制来应对^④。内阁会议也做出决定,1967年采取的特别补贴的发放措施,已经使归还者的在外财产问题得以最终解决。

就在第三次审议会提出答辩申述的同时,上告到最高法院的归还者在外财产补偿要求的案件正在审理中。1968年11月27日,最高法院大法庭的第一审判决中判定:在外财产丧失只不过是放弃了外交保护权,不属于公用收用,因此政府没有补偿义务,撤下了原告的诉讼,指出这些在外财产充当赔偿的损失,也是一种战争损失,宪法完全没有预想对此种损失进行补偿,所以不能基于宪法29条3款要求补偿。同时指出:“从战争时期到战后占领时期,正处于关系国家存亡的非常事态,所有的国民,都不得不忍耐多少都会遭受到的生命、身体、财产的牺牲。这些牺牲,都是战争牺牲或者战争损害,国民一律都必须忍受。”^⑤这就是“国民忍受论”(又称“战争被害忍受论”)的基本逻辑。这里内含了一种价值判断,即为了国家的存立,国民即使牺牲生命也是理所当然的,对这种国民应该忍受的牺牲,国家是不负进行补偿的法律义务的^⑥。这是“国民忍受论”第一次在司法上被确立,之后常被作为法理适用于撤下对战争受害进行补偿要求的案件中。

这样,司法部门的判决与行政部门设立的审议会的答辩申述,在内容上就极其相似:两者都把在外财产的丧失看作是一种战争损害,不能像平时一样适用宪法中规定的补偿条款;都认为战争损害是国民必须一律忍耐的、不得不遭受的牺牲。另外,答辩申述中还指出:战争中发生损害是不可避免的,对被害追究责任是困难的,仅仅对在外财产的损失适用平时的宪法条款进行补偿的话,这不符合遭受各种战争

① 众议院议员,山口县选出,自民党,台湾澎湖岛出生,原台湾总督府官房文书课长。

②③ 厚生省援護局「引揚げと援護三十年の歩み」ぎょうせい、1978年、146頁;146—147頁。

④ 『読売新聞』1967年6月27日夕刊。

⑤ 『判例時報』538卷、判例時報社、1969年1月1日、7—8頁。

⑥ 直野章子「戦争被害受忍論——その形成過程と戦後補償制度における役割」『地球社会統合科学』23(1)、2016年、11—29頁。

损害的一般国民所理解的理论。即以“一般国民的感觉”作为根据,强烈暗示说,国民都遭受了战争损害,只对归还者的在外财产损失进行补偿是不公平的。^①

四 中日邦交正常化之后日本政府的態度

1972年9月29日,中华人民共和国与日本国政府发表《联合声明》,实现邦交正常化,“《日华条约》”失效。日本政府承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府,日本就不再与台湾当局保持原有关系了。原来《旧金山对日和约》和“《日华条约》”都规定的日本与台湾当局就缔结特别协定进行交涉也就不再成为可能了。从此,在台湾日本人财产的处理问题就进入了一个全新的阶段。

关于这个问题,在中日发表联合声明之前,1972年8月14日,外务省条规课曾制定了《日华和平条约终了后日台间请求权的处理》^②的文件。中日实现邦交正常化之后,1972年10月26日,日本外务省亚洲局拟定了关于在台湾财产处理问题的《中国问题关系拟问拟答》。^③

1975年2月28日,日本外务省亚洲局局长高岛益郎在众议院外务委员会上,对永末英一委员就在台湾财产问题的质问进行了答辩。为了回应参议院内阁委员长加藤武德的要求——即要外务省条约局长提交报告,就条约中关于在台湾私有财产请求权的问题进行说明,1975年5月21日,外务省条规课制定了一个说明文件《关于在台私有财产请求权的条约上的问题》,其中还包含了三个参考文件。^④5月28日,外务省正式向参议院内阁委员长提交了这个说明文件。^⑤

从上述这些档案文件中,可以确认到日本政府的几个基本认识和态度。第一,仍然坚持认为,日本国民在台湾私有财产的请求权问题,应该由日本与在台湾地区的施政当局间缔结特别协定来处理。^⑥

第二,当前通过政府间的外交协商来处理该问题的可能性已经不存在。作为中日邦交正常化的结果,这个问题由日本与台湾当局通过协商进行处理的法律基础已经失去^⑦,是不可能的了。同时,就此问题与新建交的中华人民共和国政府间缔结相关协定,也不可能。

第三,这不妨碍当事者之间进行个别的解决,这没有从法律上影响到各个日本国民的财产请求权。1975年2月28日众议院外务委员会上高岛益郎的答辩中仍然提道:台湾人对日本请求权,以及日本人对台湾的请求权,双方都依然是存在的;这些问题总要以某种方式来处理的这个事实,依然是存在的。^⑧

第四,日本国内是否对日本国民在台湾财产问题采取什么处理措施,不是条约上的问题^⑨。也就是说,日本政府将国内采取措施与国际间的交涉分割开来考虑。

第五,日本政府对海外财产的原所有者不负有法律上补偿的责任^⑩。日本政府采取的立场是,日本

① 直野章子「戦争被害受忍論——その形成過程と戦後補償制度における役割」『地球社会統合科学』23(1)、2016年、11—29頁。

② 「日華平和条約が終了した場合の日台間請求権の処理」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/3。

③ 「昭和47年10月26日付『中国問題関係擬問擬答。』(アジア局)」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/3。

④ 即《1975年2月28日外务省亚洲局局长高岛益郎在众议院外务委员会上的答辩》,《日华和平条约终了后的日台间请求权的处理》(1972年8月14日条规课),《1972年10月26日 中国问题关系拟问拟答》(亚洲局),见「在台私有財産の請求権に関する条約上の問題」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/3。

⑤ 「在台私有財産の請求権に関する条約上の問題」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/4。

⑥ 日本外务省认为,“《日华条约》”第三条是继承了《旧金山对日和约》第四条甲款而设立的规定,因此,即使“《日华条约》”失效了,日本仍然可以与在台湾地区的施政当局间缔结特别协定来处理这个问题。但在文件中,主要是要强调作为现实问题,中日邦交正常化后,日本与台湾当局间缔结协定已经不可能。「日華平和条約が終了した場合の日台間請求権の処理」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/3。

⑦ 日本政府对台湾当局提出交涉的依据是“《日华条约》”第三条。1972年10月26日日本外务省亚洲局制定的关于在台湾财产处理问题的《中国问题关系拟问拟答》中明确写道:随着中日邦交正常化的实现,“日华条约”已经失效。见「昭和47年10月26日付『中国問題関係擬問擬答。』(アジア局)」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/3。

⑧ 「昭和50年2月28日 衆議院外務委員会における高島アジア局長答弁」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/3。

⑨ 「在台湾請求権問題(参議院内閣委員長への説明文書提出)」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/3。

⑩ 「衆議院議員受田新吉提出引揚者の在外財産問題に関する質問に対する答弁書」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/2。

政府没有对这些财产的原所有者进行补偿的法律上的责任。并强调这一立场,与1968年11月27日最高法院的判例是相吻合的^①。同时日本政府主张,因为不妨碍当事者间的个别解决,也不意味着放弃了国民的请求权,所以也不会产生补偿的问题^②。

1975年6月24日,众议院议员受田新吉向众议院议长前尾繁三郎提出“质询第24号”,题为“关于归还者在外财产问题的质询主意书”。质询政府对归还者所希望的下述四点将采取什么措施,对此政府也提出了答辩书一一进行了答复:1.归还者在归还港口的海关留置的物件非常庞大,是否可能将这些物件全部一起交给社团法人归全联,同时支付处理费?对此,政府答复说,“政府将尽可能地归还海关报关的物件”。2.归还者在撤离时被政令强制要求在三个月内申报在外私有财产情况,现在将这些申报书汇总后作为报告书公布,这对将来非常有益,对此政府什么态度?对此,政府的答辩书认为这些申报缺乏客观性和可信性,不宜公布^③。3.台湾归还者在私有财产被接收时拿到了“私人财产清册”(私有财产明细表),但政府答辩书称,政府难以确认这些“清册”的内容的真假。4.政府是否有公布在外财产处理已经结束的方针?对此,政府的立场是:依据1966年的第三次审议会提出的建议,于1967年采取了对归还者发放特别补贴的措施,已经使该问题得到了最终的解决。

五 小 结

台湾归还者回到日本后,长期开展各种活动以要求日本与台湾当局进行交涉,并要求日本政府对他们的在外财产进行补偿。归还者们的活动依据是私有财产不可侵犯原则,为应对这些归还者们的要求,日本政府提出的是“国民忍受论”,即认定归还者们的在外财产损失是一种战争损害,是在非常事态下国民不得不忍受的牺牲。

但同时,日本政府还是不断要求与台湾当局缔结特别协定。对此,台湾方面自始至终采取了置之不理的态度,认为这是日本政府的“逆财产”要求。台湾方面已经在1952年4月与日本签订条约时,非常痛苦而无奈地放弃了对日本的战争赔偿要求,当然不可能回应日本的这个“逆财产要求”。

日本政府面对国内所持的态度是,实施了1967年的《关于对归还者等支付特别交付金的法律》后就已经彻底解决了归还者的在外财产问题。但同时,日本政府对外的态度则是,即使在与中华人民共和国建立外交关系并与台湾当局断交之后,仍然主张一旦日本与在台湾行使施政权的政府间有了外交关系,那么仍然可以提起日本人在台湾财产问题,仍然会要求就缔结特别协定而进行交涉。日本政府就在在外财产问题处理国内外关系时,采取的是双重标准的应对态度。

日本政府与台湾方面的交涉,实际上是日本政府单方面提出要求,反反复复通过所谓的驻台湾“使馆”要求进行协商,对此,台湾方面的官员们则始终无视了这种要求。

日本国内围绕对归还者在外财产的补偿政策,则是在归还者团体呼吁、国会活动与政府应对这三者的互动中形成的。归还者团体的感受是委屈和洗刷不公正待遇的激愤,国会活动一定程度把归还者们的感受传递到了国家政策层面,议员向国会递交的“质询主意书”,就是代替归还者质问政府,对此政府必须做出回应。而政府的应对逻辑则是,一边主张政府不负有必须进行补偿的法律义务,一边给愤怒的归还者们一点补贴以应对陈情,并以“国民忍受论”作为思想上的辅佐工具以宁人息事。

说到底,失去的不会再回来。而日本政府种下的侵略或殖民的祸害,其国民是否需要“忍受”,这个问题今天在日本仍然不断被质问。

(责任编辑 孔令琴)

① 「衆議院議員受田新吉提出引揚者の在外財産問題に関する質問に対する答弁書」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/2。

② 「昭和47年10月26日付『中国問題関係擬問擬答』(アジア局)」日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/3。

③ 「引揚者の在外財産問題に関する質問主意書」,日本外務省外交史料館『開示文書』16/04-645/2。