



Title	1920年代～30年代の上海国際共同租界とフィータム報告：太平洋問題調査会との関係を中心に
Author(s)	宮川, 耕平
Citation	アジア太平洋論叢. 2009, 18, p. 79-101
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/100085">https://hdl.handle.net/11094/100085</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# 1920年代～30年代の上海国際共同租界とフィータム報告

## －太平洋問題調査会との関係を中心に－

宮 川 耕 平\*

### 1. はじめに

19世紀後半から20世紀前半にかけて、東アジアにおけるイギリス帝国にとって、上海という都市の存在は大きなものであった。経済的には、上海は東アジアに広がる貿易ネットワークの結節点の1つであり、上海港は1910年代～1930年代にかけて中国の全貿易額の40%～50%を占めた<sup>1)</sup>。また上海は金融センターとしての性格も持ち合わせており、1930年頃には、上海の外国銀行は中国と外国銀行との金融の90%以上を握っているとされた<sup>2)</sup>。この時期の上海はイギリスの対中投資の約半分が集中する場所であった。

以上のような数字からもわかる通り、イギリスの東アジアにおける権益にとっては、正式に帝国の領土に組み込まれた公式植民地である香港よりも、むしろ上海の方が重要であった。この状況は、太平洋戦争の勃発により、日本軍に上海が占領されるまで続いた。こうした上海の経済的性格は、江南の豊かな後背地を擁する交通の要所であったという地理的条件と、清との戦争の結果成立した条約港システムの要となる条約港として、中国進出の橋頭堡となる位置にあったという政治的条件に支えられていた。

当時の上海においては、イギリス人をはじめとする外国人の活動は、国際共同租界（International Settlement）を中心として行われていた。上海の共同租界は、他の中国の租界とは異なり、都市の付属物ではなく、中心部そのものであった。

---

\* 大阪大学文学研究科博士前期課程

また、そこは外国人居留民が、圧倒的多数の中国人に囲まれて生活する場でもあった。たとえば、1930年の共同租界における人口は、イギリス人が6221人、その他の外国人居留民は3万250人であるが、これに対して中国人は97万1397人である<sup>3)</sup>。

共同租界では、特定の国家によって管理が行われる専管租界とは違い、居住するさまざまな国籍の外国人居留民の自治による共同管理が謳われた。しかし、そうしたコスモポリタニズムの建前の下で、実際にはイギリス人居留民が租界行政の主導権を握り、人口では多数派の中国人は長く疎外される状況があった。第1次世界大戦後の国際秩序の変化と中国におけるナショナリズムの高まりは、こうした状況に変化をもたらし、上海国際共同租界とそこに住む居留民を動揺させることとなった。

こうした状況の中で、居留民は外部へ向けて自分たちの立場や意見を主張し、1919年のパリ講和会議や1921年のワシントン会議によって形成された戦間期の国際秩序の枠組みの中で上海の国際共同租界へ安定的な地位を与えるため、様々な活動を行った。1929年の太平洋問題調査会（IPR）第3回京都会議を契機として、南アフリカの判事リチャード・フィータムによって行われた租界行政の調査報告と改善案の提言（『フィータム報告』）もその一つである。

多くの先行研究において『フィータム報告』は、上海国際共同租界の研究における基本的な史料の1つとして扱われている。しかし、管見の及ぶ限りでは、それが西洋人の視点から行われた調査であるという一般的な理解からさらに踏み込んで、報告自体の成立の背景や、それがどのような歴史的文脈の中に位置づけられるのかを問題にした研究はあまりない。フィータム報告をイギリス居留民が中心となって行った対外プロパガンダの一環として位置づけるロバート・ビッカーズの研究や、ライオネル・カーティスの帝国秩序構想との関連から『フィータム報告』へ言及したデボラ・ラヴィンによるカーティスの伝記と塩崎弘明の研究は、その数少ない例である<sup>4)</sup>。しかしながら、ビッカーズの研究では主としてイギリス本国と居留民との関係を問題にしており、IPRについては触れられていない。また、ラヴィンによる伝記と塩崎の研究も、フィータム報告の内容や、上海の租界に関するIPRでの討議内容については詳しく論じていない。本稿ではこれらの先行研究を踏まえた上で、IPRとの関係を中心にフィータム報告を評価し、上海

国際共同租界における居留民の活動を、当時の国際社会の中に位置づけて論じる端緒とすることを目的とする。

## 2. 上海国際共同租界と戦間期の世界

### (1) 国際共同租界と中国のナショナリズム

上海では、1843年の開港に続いて、1845年に上海道台の宮慕久とイギリス初代上海領事ジョージ・バルフォアとの間で土地章程（Land Regulation）が取り決められ、イギリス租界が誕生した。この土地章程では、中国人の租界内への居住は禁じられていたが、1853年に隣県の青浦県で起きた小刀会の武装蜂起が上海へも波及したことで、租界内に大量の難民が流入し、1854年の第2次土地章程によって、租界の拡張とともに中国人の租界内への居住も認められた。この後も租界へは、その安全性、中国側権力の統治が及ばないこと、経済的繁栄などの要因から、大量の中国人が流入した。こうした人口の増加もあって、租界の面積は拡大していき、1863年にイギリス租界はアメリカ租界と合併し英米租界となった。そして1899年には、更なる拡張に伴い、英米租界は国際共同租界（International Settlement）へとその名を改めた。これにより上海は、共同租界とフランス租界（French Concession）、中国側が管理するそれ以外の地区（華界）の三つの地区により構成されることとなった。租界が拡張する過程で租界の行政機構も整備され、イギリス租界には1854年の土地章程の改訂で、納税者会議（Ratepayers Meeting）と行政委員会（市参事会）がそれぞれ設けられた。納税者会議は租界の立法機関に相当し、特定の財産資格を満たした居留民によって構成された。市参事会は納税者会議の選挙によって選ばれた参事からなるもので、租界における行政機関の役割を担っていた。また、行政の実施機関としては工部局（Municipal Council）が置かれた。この基本的な体制は、共同租界になっても継続していった。

国際共同租界では、‘Omnia Juncta in Uno’（全てのものが1つのものとして）という工部局のモットーが端的に示すように、外国人居留民の協力による自治が謳われた<sup>5)</sup>。しかし、実際に租界行政の主導権を握っていたのはイギリス人居留民であり、租界の自治の要であった工部局の主要なポストは彼らによって占められ

ていた。参事会を例にとれば、1928年に3名の中国人参事が誕生するまで、その定員は9名であったが、この内過半数に当たる5名がイギリス人に割り当てられていた。参事会の諮問機関である12の委員会や、義勇隊（軍）、警務局（警察）を含む13の部局においても職員の大多数、管理職のほとんどはイギリス人であった。

外国人居留民によって租界が運営される一方で、中国人は租界への居住を認められた後も租界行政への参加を許されておらず、租界行政への中国人参政問題は清末以来長らく租界当局と中国人社会の間の摩擦の種であった。当時の上海は、中国側官憲から逃れて政治活動を行う場としての租界の存在、大学の集中、出版・印刷の隆盛、などの条件により中国におけるナショナリズム運動の一大中心地となっていた。そこでは学生・知識人、ブルジョアジー、労働者などがそれぞれの立場から運動に関わっており、これら地域的、階層的要因は上海におけるナショナリズム運動の在り方に大きな影響を与えた。とくにその中でもブルジョアジーは上海の中国人社会の中で指導的な地位を占めていた。清代から有力であった紳商層の流れをくむ商業ブルジョアジー、中華民国成立後、紡績業などの発展を背景に台頭してきた工業ブルジョアジー、近代的な銀行や中国の伝統的金融機関である錢莊の経営者からなる金融ブルジョアジーなどの、主だったブルジョアジーと商工業団体は上海總商會に結集し、中央政府や租界の外国勢力が交渉すべき相手とみなされるようになった<sup>6)</sup>。

1919年の五・四運動後には上海總商會が租界当局と交渉に当たり、1920年4月には中国人参事が租界行政に参加する予備段階として、中国人顧問委員会の設立を認めさせた。さらに10月には中国人納税人会議が成立し、翌1921年の5月には実際に5人の中国人顧問が工部局に就職した。1925年に上海から起こり大規模な反英運動となった五・三〇運動の後、共同租界では、参事会への中国人参事の加入、会審公廨（Mixed Court）の廃止と、ナショナリズム運動の成果が目に見える形で表れていった<sup>7)</sup>。租界行政への参政運動と並行して、華界においては、租界に対抗して中国人の上海を取り戻すためブルジョアジーの主導で自治運動が進められた。しかし、1927年以降国民政府が市政を掌握すると、自治の運動も国民党の指導による近代都市建設へと回収されていき、ブルジョアジーたちと国民政府との関係は緊密なものとなっていった。1930年に、国民党の指導の下で商業界

の組織を整理、統合して上海市商會が誕生し、従来の總商會を頂点とした秩序が再編されたことは、その象徴的な事例といえる。

中国ナショナリズムの高まりは、外交政策へも反映された。1920年代の中国外交は不平等条約の撤廃をスローガンに掲げ、関税自主権の回復と治外法権の撤廃がその中心課題となった。これは民国前期においては北京政府による修約外交の展開として表れ、民国後期の国民政府による革命外交へと引き継がれた。1921年のワシントン會議において、関係国が委員會を組織し、中国における現状の調査と治外法権撤廃に向けた改善策の提案を行うことが決定されたが、実際に委員會が結成され、報告書が提出されたのは1925年から1926年にかけてであった。この報告書は中国へ法制度や法規の近代化を勧告し、中国側の主張する治外法権の無条件即時撤廃を斥けた<sup>8)</sup>。この受け入れを拒否した中国に対し、列強側は同様の態度を引き継いでいくが、同時期のイギリス外交はまた、対中政策の転換に舵を切っていた。

1925年の五・三〇運動は、上海の租界での中国人参政運動の転機となっただけでなく、中国におけるイギリスの權益に打撃を与えた。イギリス本国はナショナリズム運動のメインターゲットとなっている状況を打破するため、1926年12月に、中国側に関税自主権の回復などを認め、当時はまだ地方政權であった国民政府とも交渉の用意があるとした12月メモランダムを発表した。これは短期的には効果を挙げず、イギリスは1927年には国民党の北伐に対応するため上海にインド軍を含む上海防衛軍を派遣する必要に迫られた。国民政府は1926年7月に北伐を開始し、国民革命軍は長沙、武漢を陥落させた後、1927年3月には上海に迫ったが、これに先立つ1月には中国民衆によって漢口・九江のイギリス租界が実力で回収されており、危機感を抱いたイギリスをはじめとする列強諸国は租界当局からの要請に応じて上海へ軍を派遣したのである<sup>9)</sup>。しかし、こうした昔ながらの砲艦外交が限界を迎えようとしていたことに変わりはいなかった。外相のオースティン・チェンバレンは、漢口・九江の英租界回収から程ない1927年1月28日のバーミンガムにおける演説で、中国側が、従来の条約における、領事裁判権の存在、関税自主権がないこと、租界の独立的地位、の3点について変更を求めているとした上で、イギリス側にもそれを見直す用意があると述べた。彼は、従来のシステム

は新しい状況に十分対応できなくなっており、イギリスの中国における経済活動に十分な安全と保護を与えられなくなっていると考えていた<sup>10)</sup>。

1928年になると両者の関係は改善していった。これは12月メモランダムに象徴されるイギリス側の政策の変化に加え、1927年4月の上海クーデターの後、国民党が共産党と絶縁したことや、日中関係が悪化したことなども要因となった。日中は第二次山東出兵に伴う軍事衝突に加え、関税率の上昇を巡っても対立し、中国国内の排外運動はイギリスに代わって日本を最大の標的と定めるようになった。貿易を重視して低関税率にこだわった日本に対し、イギリスは貿易よりも投資の回収を優先し、税率の引き上げに理解を示したため、関税問題において中国との対立を回避できたのである<sup>11)</sup>。

中国への譲歩の必要性を認める意見が本国の主流派となり外交政策に反映されていく中で、不平等条約による特権に生活を支えられた上海のイギリス人居留民はこれに強く反発し、本国とは異なる意見を持った。居留民にとっては共同租界の利害が第一であり、本国による過剰な干渉や、共同租界の切り捨てに類する方針は、受け入れがたいものであった。これはイギリス人居留民に限った話ではなく、治外法権の撤廃交渉の進展は、上海国際共同租界の外国人居留民にとっては、不平等条約の存在をその基礎とする租界と居留民社会の存続を左右するものと受け止められた。

こうした危機感の反映から、また、中国、欧米のジャーナリズムによって形成されつつあった租界のネガティブなイメージへの対抗から、租界の居留民は対外的なアピール活動を行った。租界の地位については、駐華イギリス公使マイルズ・ランプソンと国民政府外交部長の王正廷の間に進められていた治外法権撤廃交渉から、上海を除外するよう働きかけていくこととなった。1929年の初頭には参事会の英米人参事とイギリス商業会議所は、当時イギリスの政権を握っていた労働党と関係を持ち、首相のラムゼイ・マクドナルドとも面識があったハントレー・デイヴィッドソンを彼らの代表としてイギリス本国へ派遣した。彼は、上海を国際連盟の管理の下に置くという上海の自由市案を提示したが、具体的な成果は得られなかった<sup>12)</sup>。

## (2) IPRと上海国際共同租界

中国と列強との間で条約改正が外交問題となる過程で、中国各地の外国人租界の地位についても、国際的な関心が寄せられるようになった。中でも、列強の利害が集中する上海は、その代表であった。ここでは、『フィータム報告』との関係から、とくにIPRにおける議論を取り上げる。

IPRは、第1次世界大戦後のウィルソンの国際協調主義の広がりや科学思想の普及、太平洋地域への関心の高まりなどを背景に、太平洋地域における東西両洋間の軋轢の深まりを直接的な要因として結成された民間団体である<sup>13)</sup>。IPR設立のきっかけは、1919年にアメリカのYMCAが太平洋地域のYMCAに呼び掛けて、共通の問題を討議する国際会議の開催を提案したことであった。当初は宗教色の強いものであったが、計画が具体化し準備作業が進むに従って、宗教関係者以外にも学者や教育者、実業家など多様な人々が関わるようになり、自由主義的、国際主義的な知識人の集まりという面が強くなっていった。また、アメリカにおける移民排斥問題や中国におけるナショナリズム運動の昂揚といった太平洋を取り巻く問題の深刻化が、知識人に状況への対応を促すことになった。

国際連盟のプレゼンスが弱かった第1次世界大戦後の東アジア・太平洋地域において、その政治的空白を埋めたのは、アメリカの主導する多国間主義のワシントン体制であったが、イデオロギーの空白を埋めるものとして期待されたのがIPRであった。IPRは、国際連盟を中心とする普遍主義と、リアリズム的な多国間主義との間に位置する国際協調主義のアプローチとして、姿を現したのである。

こうして開催された1925年の第1回ホノルル会議ではIPRを永続的な機関とすることが決定された。太平洋に利害、関心を持つ諸国の相互関係改善のため、太平洋地域の諸問題について科学的研究に基づく自由な討議を行うことを目的としたIPRの活動は、各国に設けられた支部を中心として行われ、隔年で国際会議が開かれた。IPRは政治、外交、法律、経済、教育、宗教、文化など様々な問題を扱い、そこでは非国家団体、民間団体としての役割が強調され、会員は個人としての資格で参加することとされた。初期のIPRは、非政治的な文化・学術交流を中心とし、対等な国際関係を基調とする太平洋共同体のビジョンを掲げていた。これは、国際連盟を弱める原因と考えられた、ヨーロッパ諸国による政治的な駆



け引きからは解放された意識の覚醒を目指すものでもあった。

しかしながら、世論に影響を与え得るような知識人を中心としたIPRの性格は、当初より政治的な方向へ傾斜する可能性をはらむものであった。1927年のIPR第2回ホノルル会議では、日本、アメリカ、中国、朝鮮、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、フィリピンといった太平洋地域のIPRの第1回会議に続く参加に加え、イギリスIPRや国際連盟からのオブザーバーの参加などもみられた。とくに、イギリスIPRの参加は、会議のプログラムにも影響を与え、その要求に応じて当初の予定が変更され、中国問題が第2回会議の最重要議題となった。これは、中国においてナショナリズム運動に直面し対中政策の転換を図っていたイギリス、イギリス寄りの立場をとるカナダ、オーストラリア、ニュージーランド、中国のナショナリズムに同情的だったアメリカ、革命外交への国際的な支持の獲得を目指した中国と、各国のIPRの思惑が重なった結果でもあった。

この第2回会議の席上で、アメリカ代表団の1人であったスタンレー・ホーンベックによって上海の市政問題についての調査の必要性が提起された。アメリカの国益を優先させる彼の対中政策において、アメリカ人の生命と財産の安全は重要な問題であり、上海の安定化につながる調査はそのため望ましいものであった。1928年2月に国務省極東部長となったホーンベックは、調査について、その担い手がしかるべきイギリス人であれば大変喜ばしいと、イギリスIPRの中心的なメンバーであったライオネル・カーティスへ示唆している<sup>14)</sup>。カーティスは、自身の帝国秩序構想との関係から、上海の問題に強い関心を抱いていた。

カーティスは、1872年に教区牧師の息子として生まれ、オクスフォード大学卒業後、慈善活動へ従事した後、自由党の議員秘書などを務め、南アフリカ高等弁務官のアルフレッド・ミルナーから誘いを受け、南アフリカに渡って彼の下で働くようになった。カーティスは、イギリス帝国が南アフリカの地域支配を推し進めるのに大きな役割を果たしたミルナー・キンダーガーテンと呼ばれるグループの一員であった。彼らはまず南アフリカの高等弁務官であったアルフレッド・ミルナーの下で南アフリカ戦争後のトランスヴァールの再建に携わり、トランスヴァールに責任政府が成立した後には、南アフリカ連邦の結成にも関わった。カーティスの場合は、ヨハネスバーグの市書記やトランスヴァールの総督府職員、トラン

スヴァール植民地議員などを務めている。連邦結成の後、キンダーガーデンのメンバーの多くはイギリス本国へ戻ったが、その内の数人は帝国全体の再編の問題へ関心を向けるようになる。カーティスはその中心的な人物であり、帝国を連邦化して有機的な統一体とすることを目指すラウンド・テーブル運動をリードした。カーティスは、1910年に雑誌 *Round Table* を創刊し、1920年には王立国際問題研究所を設立するなど活発に活動した。また、カーティスはイギリスからのIPRへの参加を積極的に推進した。イギリスIPRの母体となったのは王立国際問題研究所であったが、研究所内でのIPRに対する関心は高くなく、参加が実現したのはカーティスによるところが大きかった<sup>15)</sup>。カーティスは太平洋よりも大西洋世界、英米間の提携を重視しており、IPRの活動も各国IPR中心のより政治的なものにするべきだと考えていた。一方で、五・三〇事件以来中国への関心を高めていたカーティスは、責任政府によって統治される自治領から構成される連邦のモデルを上海の場合にも応用することを考えていた<sup>16)</sup>。

### 3. 太平洋問題調査会（IPR）京都会議とフィータム報告の成立

#### (1) IPR京都会議とフィータムの招聘

1929年の10月28日から11月9日にかけて開催された第3回京都会議では、中国の国際関係をテーマとする円卓会議において、租界と居留地についての討議で上海の問題が集中的に議論された。会議の席上では、最初に中国の発展に言及しつつ、上海が現在抱えている問題に話が移された。中心的に議論されたのは、新設された臨時法院による司法行政の問題や租界の返還の問題で、とくに租界の返還を巡っては、中国代表が即時返還を主張したのに対し、他の国の代表は漸次返還に傾いていた。この討議には工部局事務総長のスターリング・フェッセンデンもアメリカ代表団の1人として参加しており、租界の早期返還には反対するとの意見を表明した。ただし、究極的には租界の返還が不可避であるというのは、中国と諸外国の代表団に共通した理解であった。また、現行の土地章程が租界行政の基盤として不十分であるという意見も共有されていた。討議ではこの他に、越界路（*External Road*）の問題や、中国人の教育、衛生の問題なども提起された<sup>17)</sup>。

フェッセンデンは討議の中で、適当な第三者を上海に招いて租界の問題の調査研究と助言を求める考えを明らかにした。この提案は租界行政の調査を政治的な問題と切り離して行うことを主眼としており、科学的な討議を目的とする会議の趣旨に照らして好ましいものと考えられた<sup>18)</sup>。これは1927年にホーンベックが提議したのと同様のものではあったが、フェッセンデンも当時のアメリカ大統領ハーバート・フーヴァーや国務長官のヘンリー・スティムソンから調査の必要性を説かれていた、調査の適任者としてカーティスはフィータムをフェッセンデンへ紹介し、自身も会議からの帰路、上海に3カ月間滞在して工部局への助言を行った<sup>19)</sup>。1929年11月の工部局参事会の会合において、中国人参事の同意も得た上の全会一致で、フィータムを上海へ招聘することが正式に決定された<sup>20)</sup>。

フィータムは、カーティスと同様に、1874年に教区牧師の家庭に生まれ、オクスフォード大学で教育を受けた。卒業後は、ロンドン州会の法律スタッフを務めた後、1902年にカーティスの誘いによって南アフリカへ渡った。フィータムもミルナー・キンダーガートンの一員であり、南アフリカでは、ミルナーの補佐を務めた後、1903年から1905年までヨハネスバーグの市職員として働いた。ミルナーが南アフリカを離れた後は、1905年から1910年まで高等弁務官の法律顧問を務めた。フィータムは他のキンダーガートンのメンバーとは異なり、南アフリカ連邦結成後もイギリスへ帰国せず南アフリカへ留まった。1915年から23年までは議員として選出され、その後は判事として活動した。しかし、フィータムは南アフリカに生涯を捧げる一方で、インド、アイルランド、ケニアなどイギリス帝国各地の自治の問題にも多く関わった。とくにアイルランドの問題では、1924年から25年にかけて国境確定委員会の議長を務めた。この時、首相のマクドナルドにフィータムを推薦したのもカーティスであった。フィータムが上海国際共同租界の調査に推薦されたのには、このような背景があった<sup>21)</sup>。

## (2) フィータム報告

フィータムは1930年1月からおよそ18ヶ月間かけて上海で調査を行い、その成果を報告書にまとめた。報告書は、第1編「諸言」、第2編「外国租界——その政治の沿革と説明」、第3編「上海における実業関係」、第4編「政治問題・行政

問題に関する陳述と批評」、第5編「租界の将来に影響する重要問題」、第6編「越界路区域」、第7編「補遺」という全7編の構成となっており、統計資料を多く用いた叙述が特徴的である。報告書は1931年の4月から6月にかけて第6編までが工部局へ提出され、翌1932年までに、第1編から第3編を第1巻、第4編から第6編を第2巻、第7編を第3巻として上海のNorth China Daily News and Herald 社から出版された。以下では、その内容を簡単に紹介する<sup>22)</sup>。

第1編「諸言」では、調査の性質と方法、全体の構想が述べられる。フィータムの招聘に当たって工部局が発表した声明によれば、調査は中国人の要望を十分考慮すると同時に、上海に発達した「外国人の」経済利害に保護を与え、建設的な改革案を作成するためのものであった。この点についてフィータムが確認を行った際には、工部局側から報告書では「外国人の」という表現は避けるようにという指示がなされており、中国人への配慮という意図が明らかになっている<sup>23)</sup>。報告書の作成に際し、フィータムは工部局の資料を自由に使用する許可を得ており、多用される統計資料などの大部分はこれに基づくものであった。また、租界の歴史問題について参考にした文献も挙げられているが、上海のキリスト教系教育機関メドハースト・カレッジの学長であった夏晋麟の著作を除いては、すべて西洋人によって書かれたものであった。また、政治的な問題については調査を行う上での限界もあり、限定を加えていることを認めている<sup>24)</sup>。

第2編「外国租界とその政治の沿革と説明」では、まず租界の歴史的系譜をたどり、その上で現在の上海についての説明を行うというスタイルが用いられており、これは第2章において顕著である。そこで強調されるのは租界の自治の自発性であり、とくに外部の混乱に対する租界の安定である。1853年の小刀会の蜂起に際し、租界側は独自に義勇隊を組織してその防衛に当たった。これ以来、租界は中国の内戦については中立の立場を採ることが基本方針とされた。フィータムが1854年当時のイギリス領事リチャード・オールコックの言葉を引用して定義するところよれば、これは防衛の権利、武装中立の権利、中国側軍隊を排除する権利という3つの権利に基づいた政策であった<sup>25)</sup>。

まず防衛の権利とは、侵略または攻撃に対して租界の保護のための積極的手段として行動する権利であり、租界の居留民社会は自らを守るために恒久的な軍隊

を組織、維持することができ、必要な場合には諸外国の軍による救援を受ける権利を与えられているとされる。次に武装中立の権利とは、中国の内乱に際して戦闘が上海付近に及んだ場合、租界が武装中立の立場を維持する権利である。場合によっては、諸外国から中国政府として承認されている政府の軍隊と衝突することになってもこの立場は維持される。最後の中国側軍隊を排除する権利とは、平時、戦時を問わず、租界の中立を維持する立場から、中国側の軍指揮官に対しその軍を租界の領域内へ立ち入らせないように要求する権利である<sup>26)</sup>。防衛のために軍事力を持つことは土地章程には規定されておらず、また他のいかなる法的根拠も持たなかった。それは中国側政府から慣習として認められていたもので、中国側の軍が租界に入るには領事団の承認が必要であり、参事会との協議なしには領事団の承認は与えられなかった。つまり、既成事実の積み重ねの上に自発的に成立した租界の自治に担保されるものであった。

第3編「上海における実業関係」では租界に関する経済利害が扱われている。ここでは、豊富な統計資料の引用によって、租界の経済的繁栄を支え、外国人、中国人の双方に利益をもたらすものとして「租界のセキュリティ」が強調される。報告書の作成に際し、フィータムは上海、とくに租界における経済権益と中国側経済との関係、権益が共同租界に集中している原因、権益の保護と上海の繁栄持続のために重視すべき点、などについて租界に存在する各国の商業会議所に質問書を送った。これに対する回答で重視されていたのがセキュリティの問題で、英国商業会議所は上海に権益が集中する理由として、上海の地理的位置と並んでセキュリティを挙げ、フランス商業会議所は、このセキュリティは外国人のみならず中国人によっても享受されるものであるとした。また、回答を寄せた他の国々の商業会議所の多くも、租界による保護に言及している<sup>27)</sup>。フィータムは第6章で「租界のセキュリティ」を、租界外部からの暴力に対する防衛、租界内部の混乱防止、財産権を含む個人の権利の保護を意味するものと定義している。これを支えるのが、条約国の軍隊と工部局自身が保有する軍事・警察力による租界の保護、および法の支配による個人の権利の保護であった。「租界のセキュリティ」を有効に機能させるためには秩序の問題と自由の問題を解決することが必要であるとし、租界ではその特殊性ゆえの障害もあるが、国際協力により大きな成功を

収めていると述べている。さらに、このセキュリティによって租界は内部の居住者に恩恵を与えるのみならず、経済、金融の中枢として機能することで中国全体の経済にとっても重要な役割を果たしているとして、改めてその特殊性と重要性を強調している<sup>28)</sup>。

第4編「政治問題・行政問題に関する陳述と批評」では、上海市商会などの中国側諸団体、租界内の宣教師団体、女性労働団体、上海医師協会、などの意見を引き、現状の租界行政についての論評を加えている。フィータムは、自治と法の支配を租界政治の二つの原則と位置づけ、それによってもたらされる主要な結果として、セキュリティと生活一般の改善を挙げている<sup>29)</sup>。この内セキュリティについては軍事・警察力と司法制度によって支えられていることが改めて確認される。また、中国側からの租界行政に対する批判に反論しつつ、最終節においては中国人児童教育の必要性を認めていることは、続く第5編との関係からも注目される<sup>30)</sup>。

第5編「租界の将来に影響する重要問題」では、治外法権の漸次撤廃を前提としつつ、租界の返還や治外法権と租界の関係、租界の必要とする改革などについて論じ、また提案を行っている。租界の返還については、IPR京都会議で中国側が主張したような即時撤廃を斥け、完全な返還までに過渡期を設けるという、諸外国代表団と同様の立場をとる。さらに、過渡期を数年ではなく数十年とし、実質的に現状の存続を重視している。フィータムはここでも「租界のセキュリティ」の保全を理由の一つに挙げている<sup>31)</sup>。中国側との関係について注目されるのは、中国側との協力を重視し、租界における中国人の利益については理解を示しつつ、外部の中国側官憲が租界に持つ影響力については、極力制限しようとしている点である。フィータムは、中国人参事の増員を支持しながら、参事会全体の増員も提案し、中国人参事が全体の過半数を占めることに否定的である。また、工部局の権限と中国側当局の権限については、両者を峻別して租界内外で役割分担をすることとしている。つまり、既存の枠組みを防衛し、機能を維持するために中国人の取り込みが図られたのである。他方で、租界内での外国人の優位を前提としながらも、中国人児童教育の重視や、上海市政府との公衆衛生分野での協力などを推進する提案も行っている<sup>32)</sup>。こうした点において、第5編の最後におかれた第10章で提言される国際協調は、イギリス人の主導権の下で諸国民が協力すると

いう従来の工部局のコスモポリタニズムの論理を新たに中国人にまで拡張したものであるといえる。

第6編「越界路区域」では、越界路の歴史と現在の状態を述べた上で、その将来についての計画が提起される。フィータムは、越界路に存在する利害は現在のものではなく潜在的なものであるとし、租界内外の人口の増加によって越界路区域について工部局と上海市政府との間で問題が発生すると予測した。フィータムは、いくつかの計画を検討した後、越界路の管理について共同管理案と新組織設立案を提示し、しばらく共同管理を行った後、租界工部局、上海市政府、越界路関係者の代表からなる新組織を設立するのが望ましいと述べる<sup>33)</sup>。越界路の維持を想定した上で、中外双方の協力によって問題にあたるというこうした姿勢は、第5編の国際協調に見られるものとも共通する。

第7編「補遺」は、委員会制度や職員の地位など、工部局の組織について各種の補足的問題を扱っており、カーティスによる責任政府の構想との関係で注目される。カーティスは1930年2月に上海を去る前に、フィータムのためにノートを残しているが、そこでは上海をヨハネスバーグになぞらえるなど、イギリス帝国における南アフリカやアイルランドなどの自治の問題とのアナロジーで上海の問題が捉えられている<sup>34)</sup>。フィータムもこの第7節で工部局組織の改革案を提示する際に、イギリス帝国における例をモデルとしている。フィータムは工部局内の各種委員会の地位について、現状の諮問機関から、ある程度の行政の実質的な執行権限を持つ機関へと改めるよう提案しているが、そこで参照されたのはイギリス本国の市参事会の制度と、南アフリカにおけるヨハネスバーグの制度であった<sup>35)</sup>。『フィータム報告』では、まず問題を歴史的に検討し、租界外の中国側の状況と租界内の状況を対比させることで工部局による租界行政がもたらすメリットを論じ、統計資料を多く用いることによってその議論に説得力を加える、というスタイルが全体を通して散見されるが、ここにも、少なからずフィータムのイギリス帝国、特に南アフリカにおける経験が反映されている。『フィータム報告』が採用する統計の多用というスタイルは、ミルナーズ・キンダーガルテンのメンバーが南アフリカでまとめた『セルボーン・メモランダム』と共通しており、また、まず問題の歴史的系譜をたどるというスタイルも『セルボーン・メモランダム』に見られるものである<sup>36)</sup>。

#### 4. フィータム報告への反応

イギリスへ帰国したカーティスは、フィータムが報告書を作成している間にも、工部局を責任の果たせる政府として上海に自治を確立するという自身の構想の実現へ向けて、各方面への働きかけを行っていた。しかし、政策決定者や実務担当者たちの反応は鈍かった。実際に条約改正の交渉に当たっていたランプソンは、カーティスの提案を、大陸的であるというよりはむしろアングロ・サクソンので、参事会による工部局の行政は立法や財政に対する権限が限られているので、帝国内の自治植民地に対するのと同じやり方では上海問題の解決策にはならないだろうと疑問を呈した。1931年に『フィータム報告』が発表されたのちも、カーティスの努力にもかかわらず政府内でそこに示された提案が積極的に取り上げられることはなかった<sup>37)</sup>。

IPRの機関紙である *Pacific Affairs* は、1930年2月に発行された号でフィータムの上海への招聘を伝え、調査に寄せる期待を表明した<sup>38)</sup>。『フィータム報告』が完成すると、*Pacific Affairs* にはその要訳が分載された。また、これと併せて各国のメディアに表れた『フィータム報告』に対する反応も掲載されているが、諸外国のメディアの多くが報告を好意的に受け止めたのに対して、中国側からの評価は概して厳しいものであった<sup>39)</sup>。アメリカIPRのメンバーで、IPR第3回、第4回会議の出席者でもあるコロンビア大学教授のジョセフ・チェンバレンは、1931年10月 *Foreign Affairs* へ発表した論文でフィータム報告について論評し、その価値を認めつつも、中国側を満足させることはできないだろうと指摘している<sup>40)</sup>。

1931年10月21日から11月2日にかけてのIPR第4回上海会議においては、本会議において、中国代表団の1人であった夏晋麟が講演を行い、フィータムの仕事に敬意を表しつつも、『フィータム報告』に対して批判を加えた。夏は、フィータムが中国人の心理を十分理解しておらず報告書には偏見が見られるとし、外国人が行政を主導する現状の維持を志向していると非難した。夏は上海が中国の都市であるという点を強調し、租界の問題についても中国人が主導権を握るべきことを主張した。また、こうした観点から、『フィータム報告』が租界に中立の権利を認めていることや、返還までの移行期間を数年ではなく数十年としている点



については特に問題と見なされた<sup>41)</sup>。

上海の将来については特別円卓会議での討議が設定されていた。そこでは主に租界の返還について議論され、返還のための移行期間中、また返還後にはどのような体制をとるのが望ましいかが主要な問題となった。司法制度や行政制度についての議論がなされる中で、『フィータム報告』に示されたフィータムの提案に対する評価も話題に上った。中国代表団からは、フィータムが租界の返還について具体的なプログラムを示していないことへの批判もあったが、この点については、その後の討議の中でもほとんど進展は見られなかった<sup>42)</sup>。

IPR本部によってまとめられた上海会議の記録は1932年に出版された。この際 *Pacific Affairs* 紙上に掲載された書評は、同年に起きた第1次上海事変について触れ、上海周辺で展開された軍事行動が上海の将来に関する議論の多くを時代遅れのものにしてしまったと論じた。これに続けて、次のIPR会議で行われる上海の将来についての議論は、現在伝えられているものとは全く異なった基盤の上になされるだろうとも述べている<sup>43)</sup>。そして結局のところ、IPR第5回バンフ会議において、上海の将来が独立した問題として取り上げられることはなかった。

一方で、上海においては、『フィータム報告』への関心に加え、それが与えた影響は大きなものであった。1931年6月17日、『フィータム報告』の第2巻が工部局に提出された直後、上海における代表的な英字新聞で、工部局との距離も近かった *North China Daily News* は、「法曹家の素晴らしい分析」というタイトルで、報告の第2巻の内容の要約を紹介する特集記事に大きく紙面を割いている。また、7月14日には同紙の週刊版である *North China Herald* にも、『フィータム報告』第3巻の要約記事が掲載されている<sup>44)</sup>。新聞にみられたこうした反応の速さ、記事の大きさは、外国人居留民社会の『フィータム報告』に対する関心の高さを示すものである。

こうした点以外にも、新聞報道では中国人の反応を重視していることが特徴的である。6月18日付の *North China Daily News* では、中国メディアの声を伝えるとともに、中国人ブルジョアジーの有力者であった三北会社の虞洽卿、中国銀行の張公権（嘉璈）、交通銀行の胡孟嘉、上海市商会主席委員の王曉籟へのインタビューを試みている。このうち回答に応じたのは胡孟嘉、王曉籟の2人で、租

界の返還に移行期間を設ける点についてそれぞれの立場から問題視している。また、9月8日付の *North China Herald* は中国人研究者による長文の批判を掲載している<sup>45)</sup>。

また、6月28日付の *North China Daily News* は、キャセイホテルで開かれたフィータムの歓待のことを伝えている。この席において、工部局参事会の議長であったマクノートン、参事会の中国人参事でもあった虞洽卿、フィータム自身がスピーチを行ったが、3人ともがフィータム報告の中に盛り込まれた外国人と中国人の協力というメッセージについて触れ、その重要性を強調している。そしてそれは、カーティスが1930年の2月に上海を去る際の別れのパーティーの席で述べたことでもあった<sup>46)</sup>。

『フィータム報告』以前にも、ブルジョアジーを中心とした中国人によるナショナリズム運動の高揚を受けて、五・三〇事件以降の租界においては、中国人の権利拡大が進んでいた。しかし、こうした運動は、1930年代には落ち着きを見せる。その一因となったのが、外国人居留民と中国人ブルジョアジーとの協力が工部局の基本方針となったことであり、この点において大きな画期となったのがフィータム報告である。こうした協力方針の下、1930年代には中国人児童の教育問題などの点で、外国人と中国人の協力による具体的な政策が一定の進展を見ることとなった<sup>47)</sup>。

## 5. おわりに

1920年代末から1930年代初頭にかけて、列強と中国との間で条約改正交渉が進められる中で成立したのが上海交際共同租界の租界行政に関する『フィータム報告』であった。これは、一方では上海の外国人居留民が対外的にアピールを行い、他方で世界の注目が上海に集まるという、国際的契機の中で成立したものであった。『フィータム報告』はイギリスと中国の条約改正交渉に対してはほとんど影響力を持ち得なかった。また、成立の契機となったIPRにおいても、諸外国から一定の好意的評価は受けたものの、上海問題の解決に対して具体的な成果を上げることとはできなかった。これは、『フィータム報告』の内容のみならず、会議と

して決議を行わず、政治問題とは距離を置こうとするIPRの性格や、治外法権の撤廃というより大きな問題と不可分であった上海の問題をそれ単独で解決しようとする枠組み自体に無理があったことも大きな原因である。しかしながら、上海国際共同租界においては、『フィータム報告』の成立と前後して、租界内の中国人の権利拡大や、上海市政府やフランス租界との協力による公衆衛生政策などが行われている<sup>48)</sup>。『フィータム報告』については、同時代の地域社会やイギリス帝国、カーティスの個人的な構想との関係が、先行研究で指摘されてきた。しかし、これらに加えて、国際共同租界を擁する上海という場において国際協調主義がどのようなあり方で受けとめられたのかという観点から、また、戦間期東アジア国際秩序の中で上海がどのような位置を占めたのかという観点からも、一層の研究が必要とされるだろう。

#### 注

- 1) 古厩忠夫・高橋孝助編『上海史——巨大都市の形成と人々の営み』（東方書店、1995年、134頁。）
- 2) 古厩・高橋編、前掲書、137頁。
- 3) Feetham, Richard, *Report of the Hon. Justice Feetham, C.M.G., to the Shanghai Municipal Council, Vol. I*, (Shanghai; North China Daily News and Herald, 1931), pp.51-53. (以下 *Feetham Report* と略す)
- 4) Bickers, Robert, *Changing Shanghai's 'Mind': Publicity, Reform and the British in Shanghai, 1927-1931* (London: China Society Occasional Papers, 1992) (以下、'Changing Shanghai's 'Mind'' と略す。); Bickers, Robert, *Britain in China: Community, Culture and Colonialism, 1900-49* (Manchester University Press, 1999); Lavin, Deborah, *From Empire to International Commonwealth: A Biography of Lionel Curtis* (Manchester University Press, 1999); 塩崎弘明『国際秩序を求めて——RIIA、CFR、IPRの系譜と両大戦間の連係関係』（九州大学出版会、1998年）
- 5) Bickers, Robert, 'Shanghaianders: The Formation and Identity of the British Settler Community in Shanghai 1843-1937', *Past and Present*, No. 159 (May., 1998), p.170.
- 6) 古厩・高橋編、前掲書、145-148頁。上海総商会とは、上海に発達した企業や同郷・同業団体の代表を会員とする組織であり、これらを統括する役割を果たしていた。
- 7) 会審公廨とは、租界内で起こる中国人同士の刑事・民事事件や、外国人を原告とし中国人を被告とする民事事件を扱う裁判所であった。設立は1868年で、主席裁判官は中国人が務めたが、外国人が原告となる場合にはその属する国の領事またはその代表に

出席が求められた。1911年の辛亥革命後には外国領事団に接収され、中国側は租界内の司法権を完全に失った。

- 8) 『支那国治外法権ニ関スル委員会ノ報告書』外務省条約局第二課、1929年
- 9) 漢口、九江のイギリス租界は、イギリス側と国民政府との交渉の結果、1927年2月に正式に中国側へ返還された。
- 10) Ransome, Arthur, *The Chinese Puzzle*, (London; G. Allen & Unwin, 1927), p.17. [榎米吉訳『支那の謎』時事新報通信部、1928年]; Wood, Frances, *No Dogs and Not Many Chinese: Treaty Port Life in China 1843-1943*, (London; John Murray, 1998), p.186.
- 11) こうした国際関係の変化については、以下の研究を参考にした。Harumi Goto-Shibata, *Japan and Britain in Shanghai, 1925-31*, (Basingstoke: Macmillan, 1995); 後藤春美『上海をめぐる日英関係 1925-1932年——日英同盟後の協調と対抗』(東京大学出版会、2006年)
- 12) 信夫淳平『上海戦と国際法』(丸善、1932年、497-500頁。); Bickers, "Britain in China", p147.
- 13) IPRと国際協調主義については以下の研究を参考にした。アントニー・ベスト「戦間期アジアにおける国際連盟——国際協調主義・地域主義・ナショナリズム」緒方貞子、半澤朝彦編著『グローバル・ガバナンスの歴史的変容——国連と国際政治史』ミネルヴァ書房、2007年; 片桐庸夫『太平洋問題調査会の研究——戦間期日本IPRの活動を中心として』慶應義塾大学出版会、2003年; 廣部泉『環太平洋共同体の萌芽——両大戦間期の民間団体』瀧田佳子編『太平洋世界の文化とアメリカ』彩流社、2005年; 山岡道男『「太平洋問題調査会」の研究』龍溪書舎、1997年; 油井大三郎『未完の占領改革——アメリカ知識人と捨てられた日本民主化構想』東京大学出版会、1989年; Akami, Tomoko, *Internationalizing the Pacific: The United States, Japan and the Institute of Pacific Relations in War and Peace, 1919-45*, (London: Routledge, 2002)
- 14) Lavin, *op. cit.*, p242.
- 15) 塩崎、前掲書、125-129頁。
- 16) Lavin, *op. cit.*, pp239-242.
- 17) J. B. Condliffe, (ed.), *Problems of the Pacific 1929; Proceedings of the 3rd Conference of the Institute of Pacific Relation, Nara and Kyoto, Japan, October 23 to November 9, 1929*, (University of Chicago Press, 1930), pp.117-141. 越界路は土地章程で定められた租界の範囲外に建設された道路であるが、沿道の住人や建築物も含めて工部局の管理が及んでおり、実質的には租界の一部と見なされていた。
- 18) 新渡戸稲造編『太平洋問題』(丸善、1930年、211-218頁。); Condliffe, *op. cit.*, pp140-141.
- 19) Lavin, *op. cit.*, p243. ただし、当初カーティスはフィータムと同時に、国際連盟で財政経済部長を務め、IPRの会員でもあったアーサー・ソルターをもう1人の候補者として推薦している。

- 20) 上海市档案馆編『工部局董事会会议录 第24冊』(上海古籍出版社、2001年、473-475頁。)
- 21) Lavin, *op. cit.*, p243.
- 22) 第7編が提出されたのはフィータムが南アフリカへ帰国した後、1932年1月になってからであった。
- 23) Feetham, *Feetham Report*, Vol. I, pp.1-5.
- 24) Feetham, *Feetham Report*, Vol. I, pp.7-11. フィータムが上海の歴史についての主要な参考文献として挙げているものは以下のとおりである。de Jesus, C.A. Montalto, *Historic Shanghai*, (Shanghai: Shanghai Mercury, 1909); Hsia, Chung-Lin, *The Status of Shanghai*, (Shanghai, Kelly & Walsh, 1921); Kotenev, A.M., *Shanghai: Its Mixed Court and Council*, (Shanghai: North China Daily News & Herald, 1925); Kotenev, A.M., *Shanghai: Its Municipality and the Chinese*, (Shanghai: North China Daily News & Herald, 1927); Lanning, G., Couling, S., *The History of Shanghai, Part I*, (Shanghai, Kelly & Walsh, 1921); Maybon, Ch. B., Fredet, Jean, *Historie de la Concession Française de Changhai*, (Paris: Librairie Plon, 1929); Morse H. B., *The International Relations of the Chinese Empire*, 3 Vols., (Shanghai, Kelly & Walsh, 1921); Pott, F. P. Hawks, *A Short History of Shanghai*, (Shanghai, Kelly & Walsh, 1928); Toynbee, Arnord. J., *Survey of International Affairs*, 1926, (Oxford University Press, 1928); Woodhead, H. G. W., (ed.), *The China Years Book, 1921-1930*, (Tientsin: The Tientsin Press, 1921-1930)
- 25) Feetham, *Feetham Report*, Vol. I, pp.38-40.
- 26) Feetham, *Feetham Report*, Vol. I, pp.40-43.
- 27) Feetham, *Feetham Report*, Vol. I, pp.264-285.
- 28) Feetham, *Feetham Report*, Vol. I, pp.355-366.
- 29) Feetham, *Feetham Report*, Vol. II, pp.70-76.
- 30) Feetham, *Feetham Report*, Vol. II, pp.77-90.
- 31) Feetham, *Feetham Report*, Vol. II, pp.139-140.
- 32) Feetham, *Feetham Report*, Vol. II, pp.151-236.
- 33) Feetham, *Feetham Report*, Vol. III, pp.1-46.
- 34) Lavin, *op cit*, p.244.
- 35) Feetham, *Feetham Report*, Vol. IV, pp.21-32. また、財務委員会に関する記述などでは、南アフリカ連邦のトランスヴァール州の例が参考にされている。
- 36) 堀内隆行「ミルナー・キンダーガルテンの南アフリカ経験(1899-1910年)と『シティズンシップ』』『史林』86巻6号(2003年)。『セルボーン・メモランダム』は南アフリカ連邦の結成を推進する目的で1907年に発表された。実際に作成したのはミルナー・キンダーガーテンのメンバーであるが、表向きには当時の南アフリカ高等弁務官セルボーン卿が所見を述べるという形式をとっている。

- 37) Lavin, *op cit*, pp.246-250.
- 38) *Pacific Affairs*, Vol. 3, No. 2 (Feb., 1930), pp. 212-220.
- 39) 'Judge Feetham Surveys Shanghai: A Digest', *Pacific Affairs*, Vol. 4, No.7 (Jul., 1931), pp.586-614, pp.626-633.; 'The Feetham Report: Volume II', *Pacific Affairs*, Vol. 4, No.9 (Sep., 1931), pp.806-818.
- 40) Chamberlain, Joseph. P., 'The Feetham Report on Shanghai', *Foreign Affairs*. Vol.9, No. 4, (Oct., 1931) pp.145-153.
- 41) Lasker, Bruno, (ed.), *Problems of the Pacific 1931; Proceedings of the Fourth Conference of the Institute of Pacific Relation, Hangchow and Shanghai, China, October 21 to November 2* (University of Chicago Press, 1932), pp.319-328.
- 42) Lasker, *ibid.*, pp.336-339.
- 43) Holcombe, Arthur. N., "China's International Relations", *Pacific Affairs*, Vol. 5, No.9 (Sep., 1932), pp.802-805.
- 44) *North China Daily News*, 17 June 1931, 7-9, 11.; *North China Herald*, 14 July 1931, 46.
- 45) *North China Daily News*, 18 June 1931, 13.; *North China Herald*, 8 September 1931, 354-355.
- 46) *North China Daily News*, 28 June 1931, 13-14.
- 47) 小浜正子『近代上海の公共性と国家』(研文出版、2000年、235-236頁。)
- 48) 公衆衛生政策における協力には、国際連盟が大きな役割を果たした。これについては 福士由紀「国際連盟保健機関と上海の衛生——1930年代のコレラ予防」『社会経済史学』70-2 (2004年)

## Shanghai International Settlement in the 1920s- the 1930s and *The Feetham Report*

MIYAGAWA Kohei\*

Shanghai was the most international city in China in the 1920s-1930s, and the International Settlement was the core of the city. The Settlement was a stronghold of foreigners and they practiced self-government. However, residents of the Settlement composed not only of foreigners but also of the Chinese, and the Chinese overwhelmingly outnumbered foreigners. British-leading foreigners were mainstream in the Settlement, but they were minorities in numbers.

In the Interwar Years, streams of nationalism and internationalism played important roles in forming international relations. In Shanghai, they affected the status of the Settlement and activities of its residents. On the one hand, the idea of national self-determination spread and the nationalist movements were aroused in colonial and semi-colonial regions. Against this background of the rise of nationalism, China negotiated with the great powers to revise the unequal treaties after World War I. Foreign residents in the Settlement worried about such negotiations because a revision of the treaties might ruin their life. On the other hand, internationalism spread around the world, not only in the Western world, but also in Asia. Internationalists organized the Institute of Pacific Relations (IPR) in 1925, and they periodically held conferences and discussed several problems in the Asia-Pacific. At the second (Honolulu 1927), third (Kyoto 1929) and fourth (Shanghai 1931) IPR conferences, the problems about Shanghai became major topic for debates, and the third conference

---

\* Postgraduate Student, Osaka University

at Kyoto triggered the survey about the Settlement.

In this situation, *The Feetham Report* was drawn out by Richard Feetham, who had been a judge of the Supreme Court of the Union of South Africa and had been invited by the administrative body of the Settlement, the Shanghai Municipal Council. Before undertaking a survey of Shanghai, he had concerned with problems of self-government within the British Empire, and Lionel Curtis recommended him to the Municipal Council. Curtis was one of the main members of the British Council of the IPR and an intimate friend of Feetham.

After eighteen months' investigations, Feetham finished his work. His Report was written in a critical international circumstance, in which the extraterritorialities of the Shanghai International Settlement and the legal status of the Shanghaianders (=foreigners) were under threat by the rise of Chinese nationalism. The Report explained historical backgrounds and the unique characters of the Settlement and considered several problems by referring to huge materials and original documents. It presented Feetham's comments on the *status quo* of the Settlement and the plans to improve it. In the Report, Feetham compared the inside situation of the Settlement to that of outside Chinese communities, and acknowledged merits of the administration by the Municipal Council, especially for self-government and for the securities of the Settlement. While he suggested that ultimately the Settlement should be returned to China, he asserted the necessity of a long transitional period for its return. However, Feetham also emphasized the importance of the cooperation between foreigners and the Chinese, and advanced some concrete suggestions.

The Report was evaluated as a good study about the future of the Settlement, but it was not important for policymakers. It was hardly influential in negotiations between China and the great powers. In the IPR, foreign members were generally approval for the Report, but Chinese members were very critical of it. In Shanghai, however, the principle of mutual cooperation in the Report was partly reflected on the policies of the Municipal Council in the 1930s.