

大日本帝国憲法第二八条 「信仰自由」 規定成立の前史

——政府官僚層の憲法草案を中心に——

中島三千男

はじめに

国家のイデオロギー政策はその国家のよってたつ社会の歴史的発展段階に応じて特有の型をもつ。また同じ型の中にあつても階級闘争の発展に応じて、それはまたいくつかの発展をもつ。したがって国家のイデオロギー政策の分析は、逆にその国家およびそのよってたつ社会の歴史的発展段階の確定、また階級闘争の発展の確定に欠かすことのできない作業である。

かの有名な大日本帝国憲法（以下帝国憲法と略す）第二八条「日本臣民ハ安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス」（「信仰自由」規定）は帝国憲法下の国家と宗教の關係（政教關係）を規定したものであり、明治国家のイデオロギー政策の重要な構成要素である宗教政策の基本的枠組を表現したものである^①。

この三八文字によつて表現された「信仰自由」規定は極めて

漠然としたものであるが、戦前、日本がファシズム化していく過程にあつて、とりわけ一九三五年の大本教筆頭大弾圧を契機に多くの宗教団体・宗教者がこの規定を具体化した諸法律によつて激しい弾圧を受けたのであり、そういう意味では私たちにとつて忘れることのできない規定であつた。

しかしながら、このように重い意味を持った規定でありながら、この規定に関する研究は以外に少い。従来この規定のもつ意味内容については、「明治天皇及びその側近」によつて文字通りの信仰の自由が与えられた、というが如き非学問的「政治」的見解を除けば、ほぼ次のように説かれてきた。

すなわち、この規定中の「安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ」という制限条項、とりわけその「臣民タルノ義務」の中には伊勢神宮をはじめ神社に対する崇拜を含むものであり、その意味でこうした制限条項をもつこの規定は西欧近代国家の信仰自由規定とは全く異なる見せかけだけの「信仰自由」規定であり、まことに絶対主義的天皇制国家の宗

教政策を表現したものである②、と。

しかしながら、この解釈はこの規定が憲法制定者、明治国家の支配層によって一八九〇年前後にどのような意味内容をこめて（と同時に彼らが国際的・国内的にどのような制約を受けて作成されたのか、という制定過程に即した分析をぬきにして、またこの規定が現実によどのように運用されていたのかという歴史的分析をぬきにして、後に日本がファシズム化していく過程における、あるいはせいぜい帝国主義化していく過程における政府官僚層の発言、あるいは支配的な憲法学説、さらには宗教弾圧事件を抛りどころにしているにすぎない③。

最初に述べた如くそのよってたつ社会の歴史的発展段階によって国家のイデオロギー政策が特有の型をもち、また同じ歴史的発展段階にあつても階級闘争の発展によりそれも変化し発展していくものだとなれば、近代日本の帝国主義段階やファシズム段階における「信仰自由」規定の解釈や運用でもって、一八九〇年前後、いわゆる憲法体制成立期における「信仰自由」規定の意味内容を類推することは、日本近代国家のもつさまざまな特殊性――たとえば八・一五まで帝国憲法がそのものとして有効性をもったこと等――を考慮にいれても慎重であらねばならぬ。

本稿はこのような問題意識にもとづき、帝国憲法成立段階における「信仰自由」規定のもつ意味内容を明治国家の支配層、帝国憲法の制定者たちの政教関係の認識を探ることによって、一八九〇年前後における国家と宗教の関係をあきらかにしようとするものである。またそのことによって、一九六〇年代後半

から新しい内容をもって本格化してきた近代天皇制国家論の再検討という課題に国家のイデオロギー政策の側面から接近しようとするものである。

ただ紙数の制約により、本稿ではさしあたり、一八八六年末から本格的にはじまる帝国憲法の起草過程以前における明治国家の支配層の政教関係の認識を、彼らが作成したいくつかの憲法草案（「私擬憲法」）中の政教関係の規定（「信仰自由」規定）を素材にして分析することによりこの課題に迫りたいと思う。

すでに稲田正次氏の研究によって明らかにされている通り、一八八六年末以降にはじまり八八年に完了する帝国憲法起草審議過程における支配層の憲法認識と、それ以前の「私擬憲法」

段階におけるそれとは単純に同一線上にあるものではないということを確認した上でも、一八八六年末にはじまり八八年に完了する帝国憲法の起草審議過程における制定者達の政教関係の認識を明らかにする上で、それ以前（「私擬憲法」段階における）の支配層の政教関係の認識をみておくことは不可欠の作業であろう。またそれを非常に簡潔に表現された彼らの憲法草案中の「信仰自由」規定によって分析をすすめることはいささか乱暴の感がないわけではないが、逆にそれはその起草者の政教関係の認識を最も集約的に表現したものであるだけに、可能な限りその背後にある政教関係の認識を拾い出して肉付けすることにより、それなりの有効性をもつものとなるであろう④。

① もっとも、憲法体制下の国家と宗教を考える場合、この二八条の規定だけで全てが把握されるところ考えるのは間違い違

であろう。周知のようにこの憲法の前文や第一条の天皇規定さらにはこの憲法とは独立のものとされた旧皇室典範なども、明治国家と宗教の関係を考える上で重要な規定があり、これらについての検討は不可欠である。そういった意味では本稿はあくまでも一つの作業にすぎないことをあらかじめお断りしておく。もともと、それらのものを検討した上でも、本稿の結論は生かされるものだという見通しをもっている。このことについてはまた独自の稿を起こしたいと考えている。

②

各研究分野で代表的なものをあげておく。法学の分野では宮沢俊義『憲法Ⅱ』（新版）、歴史学の分野では藤谷俊雄「日本における信教の自由―宗教政治史として―」（『日本史研究』一〇〇号）、宗教制度史の分野では梅田義彦『改訂増補日本宗教制度史』（近代編）等。但し法学の分野でも熊本信夫氏は同じく二十八条の解釈において「神道を国教、乃至国教的地位に置き、これと抵触しないかぎり信教の自由が保障される性質のものであった」としながらも、これを「宗教的寛容の原則」と位置づけている（「日本における信教の自由の保障制度について」へ「国際人権年記念論文集」所収）。私はこの「宗教的寛容の原則」という視点は、日本における信教の自由の発展、国家と宗教の関係を考える上で重要なものだと考えている。何故ならば、これまで近代日本の信教の自由、国家と宗教の関係を考える場合、ヨーロッパにおける近代ブルジョア国家の政教関係を単純に完全な信教の自由を保障したものとして理解し、それとの対比で、日本のことを見、信教の自由が奪われている絶対主義国家であるとされていたのである（特にこの点で重要な

問題は丸山英男氏の「中性国家」なる概念であるが）。

しかし、現実には、ヨーロッパにおける近代ブルジョア国家における政教関係は、単純に完全な信教の自由を保障したものではなく、多くは熊本氏が指摘した「宗教的寛容の原則」といわれるもの、すなわち国家とある特定の宗教（複数の場合もある）の直接、間接の結びつきを前提にした、他の宗教の信仰の自由なのである。熊本氏が指摘したように果して二十八条規程が「宗教的寛容の原則」であるのかどうかは別にして、少くとも氏の指摘はこれまでの近代日本における政教関係分析の観念的パターンを打ち破るものとして重要なものだと考えている。

③

法学の分野では次のような美濃部達吉の説を援用している場合が多い。「（臣民の義務）の最も著しいものは第一に、国家及び皇室の宗廟たる神宮、歴代の山陵皇祖皇宗及び歴代の天皇の霊を祭る神社等に対し不敬の行為を為さざる義務を挙げねばならぬ」（『逐條憲法精義』三三九頁、一九二七年）。尚引用文中の傍点は特別のことわりがない限り以下全て筆者のものである。

また藤谷俊雄氏は「戦前の官僚的解釈によれば」として一九三六年に出版された岡田包義『神祇制度大要』を援用している（前掲論文）。さらに梅田義彦氏は前掲書において伊藤博文の『大日本帝国憲法義解』（一八八九年刊）には「臣民タルノ義務」について「国家および皇室の宗祀たる神宮、歴代の山陵、皇祖皇宗・歴代天皇・天神地祇等を祭る神社に対し崇敬の念を致す義務が含まれていることを述べている」、としているがこれは全くの誤解（誤読）である。それにはこのような説明は一切ない。

④ 拙稿「明治国家と宗教―井上毅の宗教観・宗教政策の分析―」（『歴史学研究』四一三号）はほぼ同じような問題意識をもって帝国憲法作成過程に最も重要な役割を果たした一人である井上毅の宗教観・宗教政策を分析したものであり、本稿はいわば、この続編ともいえるべきものである。あわせてお読みいただければ幸いである。

一、明治初年における「エタティスト」層の 政教関係認識の転換

明治の初年から帝国憲法の起草作業が本格的に開始された一八八六年末に至る約二〇年間に作成された憲法草案（「私擬憲法」）は、戦前以来の先学の努力により現在までに約四〇種にのぼるものが発見されている^①。この中から政府官僚層によって作成されたものを取り出しその「信仰自由」（政教）規定をまとめれば「別表」の如くなる。

さて本稿はこの「信仰自由」規定を分析することによって、帝国憲法起草時の支配層の政教関係の認識を探る一つの手懸にしようというものだが、まずこれらの分析の視角について述べておかねばならないであろう。

戦後、近代日本における憲政史研究を精力的にすすめてこられた家永三郎氏はこれら政府官僚層の憲法草案を次の三つに分類している^②。1) 政府内部で内閣と相対的に独立した立場にある元老院案、2) 同じように少し異なる立場に立つ宮中官僚としての元田永孚の案、3) 内閣官僚としての井上毅の個人的私案、山田顕義私案、西周案。

筆者もこの分類は妥当なものと考えている。したがってこの分類に沿って、それらの「信仰自由規定」の分析をするのも一つの方法であろう。

しかしながら本稿では、右の分類を頭に置きつつも、その分析を成立年代に従ってすすめたと思う。その理由は、一つには本稿で具体的に分析する如く、右の分類の基準となっている政治的立場の違いや、さらにはそれぞれが参照（下敷に）した外国憲法の違いとともに、同じ起草者であっても作成された年代によって全く異った「信仰自由」規定をもっている場合があること。二、したがってこの「信仰自由」規定をその成立年代に従って分析することにより、起草者の政治的立場の違いを含みながらも政府官僚層の政教認識が維新以来帝国憲法の起草に着手するまで、全体としてどのような対立を含み、変化し、発展させられていったのか、があきらかにでき、本稿の目的に最もよく適うと考えたからである。以下この方法によって分析をすすめていきたい。まず一八七三（明治六）～一八七四（明治七）年に青木周蔵（木戸孝允）が作成した「大日本政規」と「帝号大日本国政典」の分析を行う。

「大日本政規」は当時ドイツに官費留学生（一八七三年には外務一等書記官に任命されている）として派遣されていた青木周蔵が木戸孝允の委嘱を受けて一八七三年二月～三月頃までにベルリンに於て起草したものである^③。

この憲法草案は当時政府部内において最有力の一人であり、まず一八七三（明治六）～一八七四（明治七）年に青木周蔵（木

戸孝允」が作成した「大日本政規」と「帝号大日本国政典」の分析を行う。強大な中央集権国家の確立という観点からではあるが立憲政体の導入を最も早く構想しえた木戸孝允の意見が基礎になっている点で、また憲法草案らしい外観を備えている日本最初のものである、という点でも非常に興味ある憲法草案である④。

この草案の全体的位置づけについては「政治機構に関しては幕末以来の（公義）尊重の程度をまだ脱却していないものである」が、他方同時に「君民同治の原則を正常化し」、また「国民自由権は制限つき」であるが「国民の権利、自由および平等を憲法冒頭に明記」する等、帝国憲法などより「はるかに強度の立憲主義的規定を備えた」ものである、とされている⑤。

この草案の「信仰自由」規定が「別表」の①（以下大きな〇囲みの数字は「別表」中の番号をさす）である。ここでは第二章「耶穌教及他ノ宗旨ヲ信仰スルコト禁止タルベシ」、第三章「日本国ニテ主トシテ信仰スベキ宗旨ハ釈迦教ナルベシ」と二ヶ条にわたって政教関係が規定されている。

この明確なキリスト教の排撃と仏教国教主義を謳った「信仰自由」規定は、先に述べたこの草案の全体的位置づけにはそぐわない、特異な位置を占めている。

青木がどのような政教関係の認識に基いてこのような規定を掲げたのか、残念ながらそれを直接に裏付ける資料は発見されていない。したがって、この事を明らかにするためには間接的にいくつかの側面から推測するより方法はない。

まず、この規定の意味を理解するためには当時の明治国家が

現実にとつていた宗教政策を見ることが必要であろう。青木が木戸の委嘱を受けてこの草案の起草にあたった一八七二年七月八月頃から翌二月頃の時期におけるそれは神祇官、神祇省の設置にみられる維新以来の、復古神道による「神道国教化政策」が破綻の相を呈しながらも、一八七二年三月の教部省の設置、同四月の三条教則の発布、教導職の設置、そして同九月の大教院の開校という具合に、教部省―大教院―教導職の体制の下、三条教則に基づく「総括的皇道主義」による新たな国民教化政策（大教宣布運動）が展開されようとしていた時期であった⑥。

この大教宣布運動は形式的には復古神道一本やりではなく、キリスト教を除く仏教その他の諸宗教の参加を容認（強制）している点で、また内容的にも復古神道一本やりではなく儒教その他の雑多な諸思想の寄せ集めである点で「神道国教化政策」とは異なるところであるが、しかし国民に一つの宗教あるいは擬似宗教を権力が強制するという点で、つまり国教主義をとっているという点では「神道国教化政策」と本質は同じであり、また何よりもキリスト教を激しく敵視する点で共通しているのであって、その意味ではこれは「神道国教化政策」の部分的な手直しと言っても過言ではないのである。

こうして見てみると青木がその草案において、キリスト教の厳禁と国教主義を規定したのも、当時の明治国家の宗教政策を追認したものであると言えよう。

だが問題は青木が国教として採用したものが、「神道国教化政策」の手直しにより幾分の変化があったとは言え依然として

条	文	出典
耶蘇教及他ノ宗旨ヲ信仰スルコト禁止タルベシ 日本国ニテ主トシテ信仰スベキ宗旨ハ釈迦教ナルベシ		青木周蔵文書
諸種ノ宗教ヲ感念信仰スルコト各人民ノ随意タルベシ且宗教ノ 異同ハ人民權利ノ多少異同ヲ誘起スルコトヲ得ズ		同上
日本国民ハ各自ニ信仰スル所ノ宗旨ヲ奉スルコト自由ナリトス 然レトモ民事政事ニ妨害ヲナスハ之ヲ禁ス		陸奥宗光文書
国民ハ各自ニ信仰スル所ノ宗旨ヲ奉スルコト自由ナリトス然レ トモ民事政事ニ妨害ヲナスハ之ヲ禁ズ		稲田正次『明治憲 法成立史』上巻
皇帝ハ行政立教ノ権ヲ統フ 国民ハ貢入ノ義務ヲ有スル上ニ国民ハ皇帝ヲ尊親シ国教ヲ奉守 シ国意ヲ確信スルノ義務ヲ有ス 国民ハ各自ニ信仰スル所ノ宗旨ヲ奉スルコト自由ナリトス然レ トモ国教及ヒ民事政事ニ妨害ヲナスハ之ヲ禁ス		同上
国民ハ各其宗教ヲ崇信スルコトヲ得其政事風俗ニ害アル者ハ均 ク禁スル所トス		同上
宗教ハ自由ナリトス但開寺開場ノ権ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム 宗教ノ自由ヲロ実トシ国民タルノ義務ヲ免ルルヲ得ス		岩倉具視文書
凡教学ハ各氏ノ自由ニ任スト雖モ政府ハ公立私立ヲ問ハス学校 ヲ監視スルコトノ権ヲ有ス		『秘書類纂雜纂』其三
各人宗教ノ信仰ハ自在ナリ但現在所存ノ教旨ノ外ニ新ニ宗派ヲ 開キ新ニ他邦ヨリ之ヲ移ス者ハ政府ノ容可ヲ受ケ法律ノ規則ニ 遵フニ非レハ堂宇ヲ設立シ教義ヲ行ヒ教会ヲ起シ教旨ヲ宣伝ス ル事ヲ得ス 凡ソ国民ハ何ノ宗派ヲ奉スルニ拘ラス私権公権ノ享有爵位官職 ノ補任ニ於テ同一ナル権分ヲ有ス 教義祭典ノ執行静謐ニ者有ル者ハ法律ニ依リテ其制限ヲ定ム 各教会其師長ト教規ニ就テ往復シ並ニ其訓令ヲ公布スルハ自在 ナリ但法律上ノ責任ハ此限ニ在ラス 固有神社ノ集配ハ恩ニ報シ徳ヲ表スルノ恵ニ出テ信仰ノ具ニ非 ス各人ノ奉否ハ自在クリ慣習ニ因リ人々ノ力ニ準シ把典ノ糾募 ニ応スルモ自在タリ		『西周全集』第2巻

(註) 成立年月はすべて稲田正次『明治憲法成立史』上巻による。

また、青木周蔵文書、陸奥宗光文書、岩倉具視文書は国立国会図書館憲政資料室蔵のものである。

[別表] 政府官僚層の起草になる憲法草案の「信仰自由」規定

番号	成立年月	草案名	起草者（機関）	条項
①	1873 (6)・2～3	大日本政規	青木周蔵	12 13
②	1874 (7)・5～6	帝号大日本国政典	同 上	18
③	1876 (9)・10	日本国憲按(「国憲」第一次案)	元老院	第3編 14
④	1878 (11)・7	同上(「国憲」第二次案)	同 上	同 上
⑤	1879 (12)	「国憲」第二次案ニ対スル修正意見	元田永孚	
⑥	1880 (13)・7	国憲(「国憲」第三次案)	元老院	第3編 13
⑦	1881 (14)・9	山田顕義私案	山田顕義	9
⑧	1882 (15)・4～5	井上毅私案	井上 毅	16
⑨	1882 (15)・秋	西周私案	西 周	〃

基本的には国家の抑圧を受けていた―大教宣布運動に動員されたが自己の宗教活動は阻害されていた―「釈迦教」（仏教）であったことである。

この点については従来の研究では次の二つの見解がある。まず稲田正次氏は青木がこの草案を起草する際に「グナイストの教を受けたことを推測せしめる^⑦」ものであるとしている。周知の如くグナイストは後に伊藤博文が憲法調査のため渡欧した際に最も大きな影響を与えたドイツの学者であるが、事実この稲田氏の指摘は『西哲夢物語』の「グナイスト談話」に「日本ハ仏教ヲ以テ国教ト為スコシ」、「外教ヲ拒ムコト勿論ニシテ^⑧」とあることから青木が実際にグナイストの教を受けたか否かは今のところ明らかではないが、一応うなずけるものであろう。

次に家永三郎氏はこの点について「江戸幕府以来の信仰の自由を否定した思想が露骨に現われ^⑨」たものとしている。

これらの二つの見解はそれぞれに否定することの出来ない妥当なものだと考えるが、しかし筆者はこの点についてももう少し異なった側面から重要な問題を考えることができるのではないかと思っている。すなわちそれは当時の明治国家を構成する岩倉具視ら「宮廷貴族層」と青木・木戸ら「エタティスト層」との間にある政教関係の認識のズレを示しているのではないかという点である。

周知の如く明治初年の「神道国教化政策」を直接に推進したのは復古神道家の連中であり、またその後楯となったのは岩倉であった。彼らにとっては復古神道はそのものとして価値をも

つものであり政治・経済・文化すべての根源に位置するものであった。ところが「エタティスト」らにあっては天皇でさえそうであったようにそれは幕藩制にかわる中央集権的国家体制を創出するための手段でしかなかった。したがって一八七一（明治四）年の廢藩置縣によって一応中央集権国家の枠組みができあがり以後は国民を富国強兵政策に動員することが課題になったとき、彼らは理論的にも組織的にも未完成の復古神道よりも底辺の民衆（農民）に巨大な影響力を持つ仏教の価値を引き出すようにするのである。

「エタティスト」とりわけ青木・木戸らを含む長州藩出身の彼らは早くから国家統治における仏教の重要な役割に注目していた。そのことは維新政府が維新当初の「排仏的」な態度を改め仏教を組織的に、積極的に統治の対象に据える転機となった一八七〇（明治三）年の社寺掛や寺院寮の設置、又後の島地黙雷ら真宗の大教院分離運動に彼らが直接・間接の援助を行い仏教をして明治国家の公認宗教にする上で一定の役割を果たしたことによくあらわれている^⑩。

こうした彼らの政教関係についての認識が政府内部にあって次第に優位を占めつつも未だ彼らの指導権が完全には確立していなかった―従って「神道国教化政策」も完全には破綻していなかった―一八七二（明治五）年（三）（六）年の初頭にあって「エタティスト」としての青木（木戸）の個人的な私案ということで、大胆にもこの草案に吐露されたのではないだろうか。ともあれ「大日本政規」がその「信仰自由」規定においてキ

リスト教の排撃と国教主義―具体的に何を採用するかは別として―をとっていたことは次に分析する「帝号大日本国政典」との比較の上で重要な点である。

「帝号大日本国政典」は「大日本政規」の修正案であり、同じく木戸の委嘱をうけて青木が一八七三（明治六）年一月頃から翌年の五、六月頃にかけて作成したものである^⑩。この草案の全体的な位置づけについては「大日本政規」とほぼ同様のものであるがより「自由主義的修正を加えた^⑪」ものであるとされている。

この草案の右に述べた特徴は今から分析を行うその「信仰自由」規定に象徴的にあらわれている。「別表」の②の如くそれは「諸種ノ宗教ヲ感念信仰スルコト各人民ノ随意タルベシ且宗教ノ異同ハ人民權利ノ多少異同ヲ誘起スルコトヲ得ズ」というものである。この規定は「別表」によってあきらかな如く政府官僚層によって作成された憲法草案中、唯一の制限条項のない無条件の信仰の自由を保障したものであり、この意味で出色のものである。

この条項はプロシヤ憲法第二二条「教旨ノ自由、及教会ヲ聚メ、及公私堂館ニ於テ、礼拝祭儀ヲ公行スルノ權ハ許ス所トス・民權政權ノ享有ハ、各民行フ所ノ教旨ニ関カル「ナシ、但タ教旨自由ノ行ヒハ民事政事ノ義務ニ背クベカラズ^⑫」を下敷にしているものと推測されているが、同じくプロシヤ憲法を下敷にした「大日本政規」ではキリスト教の排撃と国教主義を規定していたこと、またプロシヤ憲法では「但タ教旨自由ノ行ヒハ云

々…」と制限条項がついていること等々から判断して、この草案の「信仰自由」規定を単なるプロシヤ憲法の模倣にすぎないと片付けることはできない。それは青木（木戸）のそれなりの政教関係の認識が表現されているものと考えなくてはならないであろう。

事実この草案の下書きにおけるそれは「大日本政規」の二ヶ条にわたる規定を一条にまとめ「日本国ニ在テ主トシテ信仰スベキ宗旨ハ釈迦教ナルベシ随ツテ耶蘇教及他教ヲ信仰スル「姑ク禁止タルベシ」と認められており、それが後で斜線が引かれ「此条除ク」とコメントがされた上であらためて先に紹介した無条件の信仰自由規定が記されているのである^⑬。この規定作成にあたっての青木のそれなりの推敵を窺わしめるものである。

このように青木（木戸）の政教規定は国教主義から無条件の信仰自由の容認へと「ドラスティク」に転換しているわけであるが、この転換は何によって、またどのような思想的背景を持つてなされたのであろうか。幸いにこの「ドラスティク」な転換の背後に隠されている青木の政教関係の認識を史料（『青木周蔵自伝^⑭』）によってある程度探ることができる。

この自伝は、校注者の坂根義久氏によれば、青木がずっと後に一八九八年以降に折に触れ綴ったものであり、したがって必ずしもこの時期の状況がそのまま綴られていると断定するのは慎重を要するところであり、これ以降の青木の思想の発展や自伝作成時のさまざまな政治的思想的状況によって脚色されていることは十分考えられることである。しかしながら他にこの転

換を解明する史料が発見されていない現段階においては、この史料はそれなりに重要なものであると言えよう。

この自伝の第四回到「木戸孝允副使との宗教論」と題するものがある。これは、一八七二年七月に欧米道外使節団がアメリカを経てロンドンに赴いた際に当時ドイツに留学中であつた青木が同使節団副使の木戸に呼び出されてロンドンに行った時に木戸の宗教に関する質問に対して、青木が意見を述べたという形をとっている。

周知のように条約改正の準備交渉のため、一八七一（明治四）年に出発した使節団が最初にアメリカに行った時、アメリカがそれに難色を示した表向き重要な難問の一つに日本におけるキリスト教の抑圧、信教自由の欠如があつた。彼等にとつてはこの「信仰の自由」が条約改正にとって予想以上に重大な問題であることをはじめて認識させられたようで、以後この「信仰の自由」の問題の取り扱いが彼らの重要な一つの課題になっていく。

このことは、アメリカに到着した岩倉一行がアメリカ側から全権委任状を持っていないという初歩的なミスをつかれ、あわてて一行中の伊藤博文、大久保利通を日本に帰し、全権委任状の交付を正院に請うたわけであるが（一八七二年三月）、その場合彼らはそのことと同時に「日本ノ法律中ニ外教ノ明禁ナシト雖モ、尚ホ高札ニ其禁令ヲ提示スルヲ以テ、外人ハ一概ニ自由信仰ヲ妨クルノ野蛮國ト見做シ、対等ノ權ヲ許スコトヲ甘ンセス、故ニ此高札ノ禁令ヲ除ク事^⑩」を主張していることにもあ

らわれている。

一行がアメリカを経てイギリスに赴いた時に、木戸が長年ドイツに留学し、欧米の文物制度に詳しい青木に対して質問を發したのもこのような背景があつたのである。

青木は、この質問に対して、かなり詳しい宗教論、キリスト教論、仏教論、信仰自由論を展開するわけであるが、先の「ドラステイク」な轉換に關係する所だけに限定して、青木の考え方を紹介しておこう。

まずキリスト教については、昔ギリシャ、ローマにおいては「理學・哲學・美術・音樂」等に関しては卓越なる知識を有していたにもかかわらず、その發展の頂上に達した時には「社会の道德却て益々廢頹し、上流人士は好論なる政争に狂奔し、又獸欲に驅られ遊惰淫佚等有ゆる惡徳を恣にし」ていた。そこに「耶穌基督降誕し、天神の使命に拠り腐敗せる世界人類の救済を以て其の任務となし」、漸次ローマ帝國および其の他の地方に拡まつていくことにより「暗黒なる欧州の各地に点々光輝を放つに至れり。而して基督教の崇神、正心克己、博愛的の道德主義益々普及し実行せらるると共に、所謂欧州の文明開化は始めて發展し、終に燦然たる今日の隆昌を求せり」、と述べている。ここでは青木は、キリスト教を一、道德（性）という側面から、二、文明開化の基いとして、高く評価していることが知られるであろう。

また「信仰自由論」（「政教論」）については、「新に一の宗旨に帰依し、又は固有の宗旨を棄てて他の宗旨に帰依することは、

其の事の是非は姑く問わず、従前の確信を掃蕩し、若くは廢滅するの事たる、人生の最も難んずる所にして、彼の三十年戦争は、実に此の如き原因の爲めに起りしなり。…其他各国に於ても政宗或は新旧両派の軋轢又は羅馬法王の干涉若くは圧迫により、悲惨なる内乱の發生しこと実に枚挙に暇あらず、故に輓近文運隆盛なる各国は其のコンステーション（憲法^②筆者）に於て何れの宗教に帰依し、何れの宗旨を信仰するも、総て人民の自由たることを公約し、以て内乱内証を防止するに至れり」と、ヨーロッパにおける信仰自由・政教分離に至る歴史を述べる。そして次に翻って日本の場合について「此の世運に反し今や我聖上に改宗の事を奏請し及び一般国民に対して政略的改宗を勧むるに於ては、国内到る處擾乱の滋生を見るべし」と主張している。ここでは「新に一の宗旨に帰依し、又は固有の宗旨を棄てて他の宗旨に帰依することは…人生の最も難ずるところにして」と、信仰の問題を個人にとつて非常に重要な問題である（個人の自由権、基本権の一つとして位置づけることに發展する萌芽を孕んでいる）としながらも比重は「内乱内証の防止」、「擾乱の滋生」を避けるという観点においた「信仰自由論」、「政教分離論」を展開している。

そして、木戸は青木のこれらの意見に対して満腔の賛意を表しているのである^③。

先に述べた「大日本政規」の政教規定から「帝号大日本国政典」のそれにみられる、青木のキリスト教排撃と国教主義から無条件の信仰の自由論へという、「ドラスティック」な轉換は右に述べ

たような青木自身の宗教論の發展によってなされたのであらう^④。

このように青木（木戸）の政教関係の認識は「ドラスティック」に轉換しているわけであるが、この轉換は彼らのみにおいてあらわれたのではなく彼らを含めた明治国家の支配層とりわけ藩置県とその直後の太政官制の改変過程の中で次第にその指導権を握りつつあった「エタティスト」層の共通のものであったようである。このことについては旧稿で井上毅におけるその轉換を分析しているのでそれを参照していただければ幸いであるが^⑤、ここで、明治初年におけるこれら「エタティスト」層の轉換の持つ意味について少し触れておこう。

筆者は先の旧稿で一八七二年の井上毅の『外教制限意見案』を分析する中で、井上のキリスト教を含めた宗教に対する視点が「朱子学的な論理と倫理からするものであった」ものから、「現実的、政治的な視点、国家統治一般の問題^⑥」へと轉換したということ述べた。

このことは、日本における「信仰自由」（「政教分離」）論成立の特質、とりわけ支配層のそれを考える場合、重要なポイントであると考えている。

筆者は日本における儒教の受容のされ方、またその發展についてのこれまでの研究については遺憾ながら不勉強で今後本格的に探めたいと考えているが右の井上の轉換をより正確に表現すれば、宗教を道徳的・倫理的に把握するのではなく政治の問題として把握すること、すなわち徂徠学以来の「修身齐家」と「治国平天下」の分離、道徳と政治の分離、そしてその上での

政治の優位性の獲得、制度の独自な意味づけ、政治的效果の重視という幕末の儒教の一つの大きな流れの上にたつて宗教を把握するようになった、ということであろう⁽³¹⁾。

もちろんこの政治と道德の分離のされ方、また道德、宗教の理解のされ方によってさまざまに幅（相違）は出てくる。例えば先にみた如く青木の場合は分離した道德（性）という立場からキリスト教の高い評価を行い後に自ら入信（カソリック後にプロテスタント）するまでになるのだが、しかしそのキリスト教を国教にしたりすることは「内乱内証を防止」、⁽³²⁾「擾乱の滋生」を防ぐという立場から反対し「信仰の自由」を説く。井上の場合には道德（性）という点からもキリスト教を敵視するが、しかし同じく内乱の防止、国家統治上という立場から、キリスト教のあからさまな禁圧に反対する、という具合である。

しかしいずれにも共通していることは、道德（性）からキリスト教をいかに見るかにかかわらず、内乱の防止、国家統治上という政治（的効果）を判断において優先させることによって「信仰自由」（政教分離）論を展開していることである。

このように、青木や井上らに代表される「エタティスト」が、当時彼等にとつて最大の関心事の一つであった条約改正において宗教の問題、信仰自由の問題が意外に大きく絡んでいることをつきつけられ、その対処を迫られた時に、彼らは右にみたように彼らの思想のベースを形づくっていた儒教的なものに彼らなりの思想的営為を加えることによって「信仰自由」論を導き出してきたのである。

もちろんこのような政治（的効果）という立場からの「信仰自由」（「政教分離」）論は、現代の私たちの認識する個人の基本権としての、精神的自由という権利意識にもとづいたそれとは異質のものであり、三章で見るように政治的效果を無制限に肥大化することによって個人の内面に介入する可能性をもち、また歴史具体的にもそうであったわけであり、そういった意味では不十分なものであるが、思想的にみた場合にはやはり大きな歩みであったことを見落してはならないであろう。

また、このような前進を促した契機としては、先にみた国際的契機とともに、国内における維新以来の「神道国教化政策」の矛盾、すなわち浦上キリシタンの不屈の抵抗や真宗門徒を中心とするいわゆる護法一揆さらには島地黙雷らの大教院分離運動も忘れてはならないであろう⁽³³⁾。さらには、同じく三章で西周について分析する如くエタティストとほぼ同じような思想的転換をもつと早く、もつと徹底的（「エタティスト」と比較した場合の相対的なものであるが）に行つた啓蒙思想家たちの「政教一致批判」、「信教自由」論の展開も大きな役割を果たしている。

そしてこの転換は明治国家の現実の宗教政策にもあらわれてくる。先に見た如く一八七二年を境にして明治国家のそれは「神道国教化政策」の手直しである「総括的皇道主義」にもとづく国民教化政策（大教宣布運動）に移っていくが、この政策は早くも破綻していく。一八七三（明治六）年二月のキリスト教禁制の高札撤去、同三月の浦上キリシタンの釈放、さらには翌々年一月の真宗の大教院からの離脱、それを契機とする同年

五月の大教院の解散および一月の「信教自由」の口達、そして最後に一八七七（明治一〇）年一月の教部省の廃止という一連の信仰「自由」化、国家の宗教「放任」政策^⑧がそれである。

ともあれ本稿の問題意識である帝国憲法第二八条「信仰自由」

規定の意味内容を考える場合、以上見てきたように、一八七二年前後にエタティスト達が国際的、国内的要因により自らの思想的営為を経て政治（的効果）という視点からではあるが「信仰自由」（「政教分離」）論を一旦自らのものにする事が出来た、そういう思想的洗礼を受けたということをしつかり確認しておくことが肝要であろう。従来、日本における信仰の自由の問題を論じる場合、この点（啓蒙思想家については指摘されてきたが国家の支配層としての「エタティスト」については指摘されてこなかった）の確認が不十分ではなかったのではないだろうか。

① 家永三郎・松永昌三・江村栄一編『明治前期の憲法構想』にほぼ全部収められている。

② 家永三郎『日本近代憲法思想史研究』五四頁

③ 稲田正次『明治憲法成立史』上巻、一九四頁

④ 同右

⑤ 尾佐竹猛『日本憲法制定史要』八六頁、家永三郎等編前掲書、八頁

⑥ 村上重良『国家神道』、拙稿「大教宣布運動と祭神論争——国家神道体制の確立と近代天皇制国家の支配イデオロギ——」（『日本史研究』一二六号）等参周

⑦ 稲田前掲書、一九九〜二〇〇頁

⑧ 『明治文化全集第一巻憲政編』四七四頁

⑨ 家永三郎等編前掲書、八頁

⑩ 吉田久一『日本近代仏教史研究』、一〇一〜三頁

⑪ 稲田前掲書、一九四頁

⑫ 家永三郎等編前掲書、八頁

⑬ 井上毅「王國建國法」（『井上毅伝』資料編第三巻、三一四頁）

⑭ 青木周蔵文書、国立国会図書館憲政資料室蔵

⑮ 坂根義久校注『青木周蔵自伝』

⑯ 『伊藤博文伝』上巻、六五三頁

⑰ 以上全て坂根校注前掲書。但し日本についての引用中の「政治的改宗」とは、天皇が率先してキリスト教に改宗し、日本をキリスト教国にするということを指しており、しかも『自伝』によれば、それが伊藤博文の考えであったように書かれている。しかし伊藤がここまで考えていたかどうかは『自伝』の性格とともに検討を要するところである。

⑱ 但し「国教主義」を規定した「大日本政規」の成立年代が先にも触れた如く稲田氏によれば、一八七二年七月〜一八七三年二月頃となっていること、また家永三郎氏も一八七三年二〜三月以前としていることと『自伝』による「政教分離論」、「信仰自由」論の展開が一八七二年七月、於ロンドンとなつてゐることは明らかに矛盾する。これは本文において述べたように、この『自伝』がのちに書かれたものであるということからくるものであろう。但し年代のズレはあるが「帝号大日本政典」における無条件の信仰自由論、政教分離論の思想的裏付けとして、他の資料がない現在『自伝』を採用するのは許されると思う。

①9 拙稿「明治国家と宗教―井上毅の宗教観・宗教政策の分析―」（『歴史学研究』四二三号）

②0 同右、但し、「朱子学的」というのは不正確で「儒教的」と訂正しておく。

②1 植手通有『日本近代思想の形成』等参照

②2 藤谷俊雄 前掲論文

②3 前掲拙稿『日本史研究』一二六号所収論文参照

二、「民事・政事」なる概念について

前章で分析した二つの憲法草案は家永氏の分類による、ハの内閣官僚の手になるもの、に入れることができるが、本章で分析をくわえるのは、そのイ)政府内部で内閣と相対的に独立した立場に立つ元老院の三次にわたる「国憲」案と、ロ)同じく少し異なる立場に立つ宮中官僚としての元田永孚の案であり、時期的には一八七六（明治九）年から一八八〇（明治二三）年までのものである。

本節ではこれらに規定されている彼らの政教関係の認識をあらわかにすると同時に、これらの規定に含まれている、帝国憲法第二八条「信仰自由」規定の「安寧秩序ヲ妨ケス及ヒ臣民タルノ義務ニ背カサル限り」という制限条項の原型ともいふべき「民事・政事」なる概念について検討を加えたい。

まず元老院のその分析から行おう。一八七五（明治八）年四月板垣退助らの「民権議院設立」要求に対する一種の妥協の産物として元老院が設置され、同時に出された「漸次立憲政体樹立の詔」に基いて同年九月元老院に対して国憲起草の勅命が

出される。柳原前光、福羽美静、中島信行、細川潤次郎の四議員が国憲取調委員に任せられ、またアメリカ人フルベッキ、フランス人ジブスケ等が元老院雇となつて外国憲法の翻訳に従事した。これらの外国憲法と日本の「建国ノ体」とを「参互比照」して作成されたものが元老院の三次にわたる「国憲」案であつた。元老院の「日本国憲按」（以下「国憲」第一次案と記す）は一八七六（明治九）年一〇月に作成され、同じく「日本国憲按」（以下「国憲」第二次案と記す）は一八七八（明治一二）年七月に、さらに「国憲」（以下「国憲」第三次案と記す）は一八八〇（明治二三）年七月頃までに作成されたものである。しかしながらこの三案はいずれも元老院の立法機関としての役割を否定しようとする政府首脳部によつて、また作成された案がいずれも立憲主義的側面を強くもつものであつたが故にことごとく無視ないし採択されなかつたのである^①。

この三次にわたる「国憲」案は一次から三次への過程で幾分か変化し修正を加えられていくが全体としてみた場合はほぼ同一のものであり、君民同治を原則とするなど帝国憲法と比較した場合いちじるしく立憲主義的色彩をもつたものである^②。さればこそ一八八〇（明治二三）年〇八一（同二四）年に至る自由民権運動の革命的高揚の中で明治政府の支配層が全体として立憲政体の採用にはつきりと踏みきつた時点においては、この「国憲」案は彼らによつて「欧州之制度模擬するに熱中し」て「我国体人情^③」を全く無視したものとして激しい批判にさらされるのである。

このような経過と全体的な特徴をもつ三次にわたる「国憲」案の「信仰自由」規定を列記すれば次のようなものである（「別表」③・④・⑥参照）。

「日本国民ハ各自ニ信仰スル所ノ宗旨ヲ奉スルコト自由ナリトス然レトモ民事政事ニ妨害ヲナスハ之ヲ禁ス」（「国憲」第一次案、

「国民ハ各自ニ信仰スル所ノ宗旨ヲ奉スルコト自由ナリトス然レトモ民事政事ニ妨害ヲナスハ之ヲ禁ス」（「国憲」第二次案、

「国民ハ各其宗教ヲ崇信スルコトヲ得其政事風俗ニ害アル者ハ均シク禁スル所トス」（「国憲」第三次案）。

これら三つの「信仰自由」規定は一部の語句の異同を除けばほぼ同一内容のものであることがわかる。したがってこれらは一つのものとして分析することが可能になってくる。ところが先に述べた如くこの規定は四人の起草委員によって作成されたものであるがこの四人はそれぞれ政治的・思想的立場を異にしており、またその彼らがどのような議論を経てまたどのような政教関係の認識のもとにこの条項を作成したのか残念ながら全くわかっていない。したがってこの規定がどのような意味をもっているのかはその起草過程からは直接には窺うことはできない。

ただわずかに一つにはこの規定が外国のどの憲法を下敷にしたものであるかによって、二つには後に述べる如く「国憲」第二次案の規定に対して元田永孚が修正要求を出しているがこれ

をみることによって逆にその規定のもつ意味、その背後にある政教関係の認識を間接的に窺うことができる。以下この二点について分析を加えよう。

まず外国憲法との関連について、稲田正次氏の研究によれば元老院「国憲」案の「信仰自由」規定はプロシヤ、オーストリア等の憲法の「信仰自由」規定を下敷にしたものである^④。プロシヤ憲法のそれについては前章で紹介したのでオーストリア憲法のそれを紹介すると「教旨及靈如ノ完全ナル自由ハ保証ス。民権及政權ノ享有ハ教派ニ拘ハルコトナシ。然レドモ法教ノ信仰ハ国民義務ニ一ノ妨害ヲ起スコトヲ得ズ^⑤」というものである。

この二つの外国憲法の「信仰自由」規定の文章構成は次の三つの部分からなっている。イ信仰の自由を謳い、ロ信仰の差異によって権利の異なるないことを確認し、ハ制限条項という具合である。元老院の「国憲」案はこのイローハという文章構成のうちロの部分はずしてイハで構成したものである。

「国憲」案の「信仰自由」規定が当時にあつて最も信仰の自由、政教分離を謳っていたアメリカではなくプロシヤやオーストリアのそれを下敷にしたこと自体によっても想像することができるようにこのロの部分はずされていることは信仰の自由を保障する点で不十分なものであると言わざるを得ない。前章で分析した「帝号大日本国政典」のそれが同じくプロシヤ憲法を下敷にしながらもイローで構成され、ハの制限条項をもたなかったことを思い起せばその点は明瞭であろう。

このように外国憲法との比較により元老院「国憲」案の「信

「信仰自由」規定は無条件の信仰の自由を否定する立場にたち、その制限の程度については後で分析を加えるが何らかの程度で信仰の自由を制限する立場にたつて作成されたものであるということができよう。

さて次に元田永孚の「国憲」第二次案に対する修正要求について分析を加えよう。周知の如く元田は当時侍講として天皇の側近にあり、天皇の信任を特に得て「エタティスト」とは一定の緊張関係をはらみつつ政府部内に一定の影響力を及ぼしていた。彼は一八七九（明治一二）年頃に「国憲」第二次案に対して、その「信仰自由」規定を含む数ヶ条にわたつて修正案をつくつており、また翌年には「国憲大綱」なるものを作成し憲法問題に関する彼の考え方を提示している。元田のこの二つの史料をみることによって「宮中官僚」としての元田の政教関係についての認識をあきらかにするとともに、逆にそのことによつて「国憲」案の「信仰自由」規定のもつ政教関係の認識についてより深くあきらかにしよう。

元田は「国憲」第二次案に対する修正案においてまずその第二条に「皇帝ノ身体ハ神聖ニシテ侵スヘカラサル者トス」とあるのを「皇帝ハ天祖ノ神胤、国民ノ君主ニシテ侵スヘカラサル者トス」と修正を要求する。以下同様に第三条「皇帝ハ行政ノ権ヲ統フ」を「皇帝ハ行政立教ノ権ヲ統フ」に、また第三編国民の部第五条「国民ハ貢入ノ義務ヲ有スル」に「国民ハ皇帝ヲ尊親シ、国教ヲ奉守シ、国憲ヲ確信スルノ義務ヲ有ス」を付け加え、さらに第一四条「国民ハ各自ニ信仰スル所ノ宗旨ヲ奉スルコト

自由ナリトス然レトモ民事政事ニ妨害ヲナスハ之ヲ禁ス」という「信仰自由」規定の制限条項部分を「然レトモ国教及ヒ民事政事ニ妨害ヲナスハ之ヲ禁ス」とすることを要求している^⑥。

そして最後の第一四条の修正理由として「蓋シ国教ハ天祖以来皇帝ノ立ツル所ニシテ即チ倫理ノ教君臣誠敬父子慈孝夫婦和順兄弟礼讓朋友信義ヲ本ニシテ正心誠意国家ヲ共済スルノ義ナリ此教晩近漸ク衰微シ世ノ人或ハ我邦教無キ者トスルニ至ル故ニ方今立憲ノ際此教ヲ明示シテ国民ヲシテ一般ニ茲ニ基本セシメンコトヲ要ス^⑦」、と述べている。

「国憲大綱」においても「国教ハ仁義礼讓忠孝正直ヲ以テ主義トス君民上下政憲法律此主義ヲ離ルルコトヲ得ス」、「天皇ハ全国治教ノ権ヲ統フ^⑧」とほぼ同様の政教関係を主張している。

元田のこれらの主張を要約すれば天皇は天祖の神胤であり国民は国教を奉守する義務があること、国民は信仰の自由を名として国教を妨げてはならぬこと、そして国教とは天祖以来天皇がたててきたところの五倫を基本とし誠心誠意国家に尽くす道である、等のことである。

この修正要求及び「国憲大綱」が出された一八七九〜八〇（明治一二〜一三）年といえは元田が例の伊藤博文（井上毅）と「教育議論争」を行つてゐる時であり、彼は教育政策について伊藤らに投げかけたと同じような意図――「儒教的徳治主義の立場から天皇制の権威を強化する^⑨」――をもつて、当時元老院がすすめていた国憲起草に対してチェックをかけようとしたのである。

さて以上紹介した元田の主張の中で注目したい第一の点は彼が国教主義をうち出す場合、論理的には全く矛盾するにもかかわらず一応「国民ハ各自ニ信仰スル所ノ宗旨ヲ奉スルコト自由ナリトス」と云わざるを得なかったということである。このことは前章で分析した如く一八七三（明治六）年頃以降は国際的・国内的要因により「エタテイスト」ならぬ宮中官僚としての元田であつてさえも信仰の自由を頭から否定することが不可能であるという認識が成立していたこと、逆にそれほどにこの時期においては「信仰の自由」（「政教分離」）論が一定の地歩を築いていたことを示すものであろう。

第二には、これが最も重要な点であるが元田が国教主義を内容とする修正要求を「国憲」第二次案につきつけたということは、逆にいえばそれにはそういう内容が含まれていなかったというのである。特にその「信仰自由」規定の制限条項「然レドモ民事政事ニ妨害ヲナスハ之ヲ禁ス」に対して「然レドモ国教及ビ民事政事云々…」と修正要求を行ったのは「民事・政事」なる概念の中に「国教」の意味は包含されていなかった、ということを意味していると考えることができよう。

こうしてみると元老院「国憲」案の「信仰自由」規定は先に外国憲法との関連であきらかにしたごとく確かに無条件の信仰の自由という考え方を否定し信仰の自由になんらかの制限を加えるという立場から起草されたものであったが、他方国教主義に対して明確な一線を引いていたものであることが理解できよう。

以上の分析で元老院「国憲」案および元田永孚の政教関係の認識をほぼ明らかにし得たと考えるが、最後にそれでは「国憲」案の「信仰自由」規定中の制限条項「民事政事ニ妨害ヲナスハ」とは一体何を意味しているのかこの点についても少し掘り下げてみよう。このことは「国憲」案の「信仰自由」規定の歴史的位置づけにとつて重要であるばかりではなく、帝国憲法第二十八条「信仰自由」規定中の制限条項とりわけその「臣民タルノ義務ニ背カル限リ」の意味内容を考える上でも重要であると考ええるからである。

先に「国憲」案の「信仰自由」規定がプロシヤ憲法、オーストリア憲法のそれを下敷にしたものであることを述べたが、その時紹介したプロシヤ憲法の「信仰自由」規定で気付かれたごとく実はこの「民事政事」なる用語はそこで使用されているものののである。したがって「国憲」案の「信仰自由」規定中の「民事政事」なる語句の意味内容はこのプロシヤ憲法中のそれがどのような内容を意味しているのか、あるいはさしあたり当時の翻訳者たちがどのような意味をもったものとして「民事政事」なる語句を使用したのかがわかればよいのである。

幸いにもこのことを知る手懸はある。元老院「国憲」案が、「信仰自由」規定を作成する際に下敷にしたプロシヤ憲法は稲田正次氏の研究によれば①一八七五（明治八）年に井上毅が『王國建國法』という名で出版した書物に収められているプロシヤ憲法の全訳である。井上はこのプロシヤ憲法の全訳において彼をも含めた当時の日本人の立憲制度に対する知識の不足から

る難解な条項、語句について随所にコメントをつけているが、その一つに「民事政事」があった。彼はこのことについて次のようなコメントを行っているのである。「民法及貢税、兵役等ノ義務^⑩」。

「国憲」案の起草者たちがこの井上の『王国建国法』所収のプロシヤ憲法を下敷にして「信仰自由」規定の作成を行いその制限条項に「民事政事」という語句を使用した場合、彼らは当然井上のこのコメントを頭において、すなわち民事Ⅱ民法、政事Ⅱ貢税・兵役等、として使用したであろうことは十分推測できることであろう。

これで「国憲」案の「民事政事」なる語句が一体何を意味しているのかだいたいの所理解できたと思うが民事の義務Ⅱ民法の義務とはこれまた何をさすのであろうか、このことについてもう少し深めておこう。

このことについても間接的に推測するより手がないが「国憲」第一次、第二次案では「民事政事」とあったものが第三次案では「政事風俗」と「民事」Ⅱ民法Ⅱ「風俗」と置きかえられていることから推測されるように、民法とは具体的にはたぶん一夫一婦制を意味しているのではなからうか。当時プロシヤやオーストリアにおいてはモルモン教が一夫多妻制を主義にすることからその布教が厳禁されていたし、また日本においても当時このことがかなり一般的な知識になっていたようである。このことは少し時期はズれるが帝国憲法が發布された直後に数多くの憲法解釈資料が出されるがその中の第二八条「信仰自由」規

定の解釈で信仰の自由の制限をうける具体例としてモルモン教の一夫多妻主義が風俗を乱すものとして数多く指摘されている^⑪し、また刊行された『大日本帝国憲法義解』（伊藤博文、草案は井上毅）は抽象的に書かれて制限条項の具体的内容は窺われないが、その稿本の一つである『大日本帝国憲法衍義試草』には兵役の義務と並んで「国家法律ヲ以テ一夫多妻ヲ禁ズルトキハ法令一種ノ教義ハ現ニ之ヲ勸説スルモロヲ信教ノ自由ニ反テ以テ法律ニ背クヲ得ズ」と書かれている^⑫。

以上元老院「国憲」案及び元田永孚の政教関係についての認識の分析をすすめてきたが、そのことによって得られた結論、とりわけ「民事政事」なる概念の意味―「民事」Ⅱ「風俗」Ⅱ民法Ⅱ一夫一婦制、「政事」Ⅱ貢納・兵役等を意味し決して国教概念を含むものではない―は後の帝国憲法第二八条理解の核心となる「臣民タルノ義務」なる概念を理解する上で一つの重大な鍵を提供するものと云えよう。

- ① 以上の元老院の成立過程および「国憲」案の成立過程については稲田前掲書参照
- ② 家永三郎等編前掲書、九〇一〇頁
- ③ 『伊藤博文伝』中巻、一一一頁
- ④ 稲田前掲書、三二四頁
- ⑤ 「参照第一」（伊東巳代治文書、国立国会図書館憲政資料室蔵）

- ⑥ 稲田前掲書、四三六〇七頁
- ⑦ 同右、四三七頁

⑧ 同右、四三七頁

⑨ 家永三郎等編前掲書、一四頁

⑩ 稲田前掲書

⑪ 『井上毅伝』資料編第三卷、三三四頁

⑫ 明治政治史研究会席『憲法解釈資料』参照。ちなみに本稿の第三章および「おわりに」の部分に関するものであるが、この書には東京日日、郵便報知、毎日、時事、朝日、絵入朝野の各新聞と「国民之友」の第二十八条解釈が収められている。ところが神社神道の崇拜を国民の義務とするものは一つもない。むしろ神道を仏教、キリスト教と並列的に並べているものが多い。当時の代表的な新聞雑誌のこの解釈は単に政府の意図を見抜けなかったものとして片付けることのできない意味をもっていると思う。

⑬ 伊東巳代治文書(国立国会図書館憲政資料室蔵)

三、"エタティスト" 層と神社神道

これまで帝国憲法制定以前に作成された政府官僚層の手になる憲法草案の「信仰自由」規定を一八七三〜四(明治六〜七)年に青木周蔵(木戸孝允)が作成した「大日本政規」および「帝号大日本国政典」、さらに一八七六〜八〇(明治九〜一三)年にかけて作成された元老院の三次にわたる「国憲」案および元田永孚の憲法構想、の順に分析してきた。最後に一八八一〜二(明治一四〜五)年にかけて作成された内閣官僚としての山田顕義、井上毅、西周の憲法草案における「信仰自由」規定を分析し、そのことによって"エタティスト" 層と神社神道の関係

について、あきらかにしよう。

これら三つの草案が起草された一八八一〜二(明治一四〜五)年といえ自由民権運動の革命的高揚を背景として八一年の政変が起きた年であり、また対外的には八二年にその後の日本の朝鮮・中国への本格的対外侵略を決定づけた壬午軍乱が起きており、これら二つの事件を契機にして明治国家の支配層がはっきりと彼らのイニシヤティブによる立憲政体への移行を決意した時期である①。具体的には岩倉(井上毅)の「大綱領」に示されている如く君権を制限する度合いの最も弱いプロシヤ憲法を範にした欽定憲法主義をとることを確認した時期である。

また本稿に直接関わる問題としては一章で分析した「帝号大日本国政典」の無条件の信仰の自由の承認から「教育議論争」における伊藤博文(井上毅)の主張に象徴的に示される如一八七三〜四(明治六〜七)年頃から一八七九〜八〇(明治一二〜一三)年頃までは、「エタティスト」達が宗教政策を含む国家のイデオロギー政策の独自の役割をあまり重視してこなかったことの深刻な反省が行なわれた時期であり②、そのことによって教育政策の転換、軍人勅諭の発布、宗教政策の転換と後の教育勅語につながる国家のイデオロギー政策が続々にうちだされた時期である。

そして山田、井上は"エタティスト" として当時の明治国家の支配層を構成する人物であり、西も学者という第三者的側面をもちつつも同じく"エタティスト" として支配層を構成していた山県有朋のブレインであったことから、右に述べた八一年

政変を契機とする転換―国家のイデオロギー政策の重視―は彼ら三人の憲法草案にも大きな影を落としているのである。

しかしながらこの三つの憲法草案は自由民権運動の革命的高揚の中であるいはその余熱がまだ根強く存在する中で作成されたものであり、またその転換を法としていかに表現し定着させるかという技術的な問題の未解決から、いずれも尚、後に制定された帝国憲法に比すれば立憲主義的側面を強く帯びているものであった。

例えば一八八一（明治一四）年九月に作成された山田顕義私案はプロシヤ憲法を下敷にして、八一年政変の直前に出されたものである③。決断を迫られていた政府がその内部で、とるべき憲法体制についての議論の素材として出されたものであるが、国民の権利の章を天皇の章の前におきまた天皇が国会議員の前で憲法を遵守することの誓約を行う義務をもつ等の条項をもっている④。

また一八八二（明治一五）年の四―五月頃に作成された井上毅私案は同じくプロシヤ憲法を下敷にし岩倉および憲法調査のため渡欧していた伊藤の下に提出さるべく起草されたものである⑤。岩倉の「大綱領」の草案の作成者であり、また、八一年政変の舞台裏の中心人物でもあり、その後政界の表面に躍りで帝国憲法の起草に重要な役割を果たした人物の草案であるだけに帝国憲法に一層近い内容を多くもったものであるが、それにもかかわらず皇位継承の順序の変更、摂政の設置および人選のごとき皇室の重要事項は元老院（上院）の議決を必要としているこ

と、国財を費し国境を変更する条約の締結には両議院の承認を必要としていること等の立憲主義的条項をもっているのである⑥。

さらに同年秋に起草された⑦西周私案は軍人訓誡や軍人勅諭の起草にタッチした如くかつての啓蒙思想家から、山県のブレインとしての地位を確立していた西が、山県の求めに応じ豊富なオランダ憲法の学殖に基いて作成したものである。周知の如く幕末に留学し近代憲法思想を日本に移植した先覚者、かつての啓蒙思想家の一人であり、この学殖と権力者のブレインであっても権力者から一步距離をおいている学者という立場によるものである。皇位の継承には国会の「認載」を受けなくてはならないとか、また帝室費は即位ごとに法律によって定めるとか皇室の重要事項につき国会が広範な権限をもっている等、井上のような上級官僚の草案よりもはるかに立憲主義的側面を備えている⑧。

しかしながら以上述べてきた点は事柄の半面である。後で具体的にこの三案の「信仰自由」規定を分析するがこの規定を含む国民の基本権規定にはそれ以前の政府官僚層（特に「エタティスト」）の憲法草案のそれとは非常に異なる重要な変化がみられるのである。結論的に言えばこれらの三草案は国民の基本権を制限することに周到な注意がはらわれていることである。この意味ではやはりこの三草案は八一年の政変を契機とする政策転換の影響を共通にもっているのである。以下この三草案の「信仰自由」規定の分析に移ろう。

まず山田私案においてはその九条で「宗教ハ自由ナリトス但

開寺開場ノ權ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」、「宗教ノ自由ヲ口実トシ国民タルノ義務ヲ免ル」、「ヲ得ス」（「別表」⑦参照）としている。

同じく井上私案においてはその一六条で「凡教学ハ各氏ノ自由ニ任スト雖モ政府ハ公立私立ヲ問ハス学校ヲ監視スルコトノ權ヲ有ス」（「同」⑧参照）、西私案においては「各人宗教ノ信仰ハ自

在ナリ但現在所存ノ教旨ノ外新ニ宗派ヲ開キ新ニ他邦ヨリ之ヲ移ス者ハ政府ノ容可ヲ受ケ法律ノ規則ニ遵フニ非レハ堂宇ヲ設立シ教義ヲ行ヒ教会ヲ起シ教旨ヲ宣伝スルコトヲ得ス」、「凡ソ国民ハ何ノ宗派ヲ奉スルニ拘ラス私權公權ノ享有爵位官職ノ補任ニ於テ同一ナル權分ヲ有ス」、「教義祭典ノ執行靜謐ニ害有ル者ハ法律ニ依リテ其制限ヲ定ム」、「各教会其師長ト教規ニ就テ往復シ並ニ其訓令ヲ公布スルハ自在ナリ但法律上ノ責任ハ此限ニ在ラス」、「固有神社ノ条把ハ恩ニ報シ德ヲ表スルノ意ニ出テ信仰ノ具ニ非ス各人ノ奉否ハ自在タリリ慣習ニ因リ人々ノ力ニ準シ祀典ノ糾募ニ応スルモ自在タリ」（「同」⑨参照）と定めている。

以上三案における「信仰自由」規定を列挙したがこのことによつてすでに明らかな如くこれらはいずれも信仰の自由を一応は謳いながらも（特に西案では信仰の違いによつて、国民の權利に差別を加えてはならないことを規定する等山田、井上両案に比して具体的である）、西案も含めて制限条項が極めて具体的にでかつ多くなっていることである。

このことは前に分析した彼らと同じ「エタティスト」としての青木（木戸）の「帝号大日本国政典」と比載すれば、また彼らとは独自の側面をもつてはいたが元老院の三次にわたる「国

憲」案を思い起せば明瞭である。青木（木戸）のそれには制限条項は全くなかったし、元老院のそれにおいても「民事」（「風俗」）、「政事」というものであり具体的には一夫一婦制の遵守および貢税、兵役の義務の遵守といういわば国家支配の根幹にかかわる部分でのみ制限を定めたものであった。

ところが先にみたように山田私案においては「開寺開場」について井上私案では公私立の学校経営について、さらに西私案においては新しい宗教、新たに外国から入ってくる宗教について、また宗教活動の「靜謐」についてさらには外国の師長との往復及びその訓令の公布について等々、細かに法律その他の制限を設けているのである。

このように一八八一（明治一四）年以降に作成された政府官僚層による憲法草案の「信仰自由」規定は信仰の自由を制限するのに細心の注意をはらっていることが読みとれるであろう。

自由民権運動をめぐりぬけた「エタティスト」層の国家のイデオロギー政策（統制）重視の姿勢がはつきりトリアらわれている。

しかしながら一八八一（明治一四）年以降の憲法草案の「信仰自由」規定の分析において、右に述べた点を確認すると同時に、他方でそれにもかかわらず元田の如く国教主義をとるとかまた後の帝国主義段階やファシズム段階のように神社神道の崇拜を国民に義務づけることによつて信仰の自由を制限するという論理は未だ出されていないという、この点もまた注意されなければならない問題である。

この点を最も象徴的に示すのが先に紹介した西周私案の「固

有神社ノ奉祀ハ恩ニ報シ徳ヲ表スルノ意ニ出テ信仰ノ具ニ非ス各人ノ奉否ハ自在タリ慣習ニ因リ人々ノ力ニ準シ祀典ノ糾募ニ応スルモ自在タリ」の規定である。

以下この規定と後で紹介するこの規定に対する井上毅のコメントとを分析することにより、この点をあきらかにしておこう。西の「固有神社ノ祭祀……」という条項は実は付箋で追加されているものであるが⑨、この条項の持つ意味をあきらかにするために西の宗教論を踏まえておかなければならない。少し長くなるが、重要な点であるので、まずこの西の宗教論を分析しておこう。

周知のように西の宗教論を窺うものとしては「信仰自由」論、「政教一致」（西白身の言葉では「政教一途」）論批判、宗教論がほぼ体系的に展開され、明治初年における代表的な宗教論とされている「教門論」（一八七四年）があり、またこの「教門論」が出てくる理論的前提でもあり、伝統的儒教を鋭く批判している『百一新論』（一八七三年刊、但し幕末一八六五～七年の間、京都在住中に書かれたものと推定されている）がある⑩。この二つの書に基づいて、西の宗教論を簡潔に摘出しよう。

『百一新論』で展開されている論理の中で、後の「教門論」の「信仰自由」論、政教一致批判につながる重要な命題は、一つには「修身齊家治国平天下」の「修身」（教・道徳）と「治国」（政・法）の区別および「政」の優位性の獲得であり、もう一つは「物理」（自然法則）と「心理」（社会規範）の区別、および両者と人（「天子」）との切断である。

すでに指摘されている如く、西も他の多くの啓蒙思想家がそうであったように徂徠学を通じて朱子学を批判しつつ近代西洋の制度・文物・諸観念を導入した人である⑪。

周知の如く、朱子学の政治論の特色は、為政者の道徳性を何よりも重視するところであった。いわゆる有徳者政治論・徳治主義である。「修身・齊家・治国・平天下」といわれるように、そこでは「修身」すなわち為政者の私的な道徳修養が「治国・平天下」という統治のための基本的前提として考えられていた⑫。これに対して徂徠学においては、聖人の道は治国平天下の道であり、いわゆる先王が作った礼楽刑政（制度）を離れては存在しないとされることによって、一方では修身齊家と治国平天下、道徳と政治とが一応区別されると同時に、他方では政治における制度の重要性が強調され、各時代の為政者は聖人の作った礼楽刑政を規準としつつ、その時代と場所とに応じて制度を作ることが説かれていた⑬。『百一新論』の中で問題として取り出した第一の命題は、ほぼ右に述べたような徂徠学から受けつついる。

「教」とは「専ラ人ノ人タル道ヲ教エルヲ指シテ云フ」ことであるが「人ノ道ノ内ニハ人ヲ治メルト云フ事ガゴザルニ由テ、人ヲ治メル仕方ノ政トイフ字モ人ノ道ノ一ツノ様ニ思ハルデゴザルガ、ソコニ意味ノ取損ヒ易イ、得テ間違イノ生ジ易イ事ガゴザ」る⑭。「修身齊家治国平天下トテ修己治人ノ道ヲ一ツニ言タ所ガ後儒ガ見損ツテ己サヘ脩レバ人ハ治メラル……何デモ格物致知誠意正心ト云フカラソレサヘ出来レバ治国平天下ノ事業ハ

別ニ学問モセズ其利害得失ヲ講明セズトモ自然ニ出来ル様ニ心得「るのは「痛ク取損フタ「デゴザル^⑮」、と「政」（治国平天下）と「教」（修己）を区別を行うことを主張する。さらに「法」（「政」）とは「人ヲ治メル道具」^⑯「国法・法律」であり、「教」とは「身ヲ治メル道具」^⑰「道德・仁義ノ説」、「性ヲ論ジ心ヲ論ズル」ことであり、両者は帰するところは「欺民ヲシテ……一生安楽ニ暮サセテ死後ニモ憾ミノナイ様ニ」するもので同じであるが「全然仕法ノ違ッタ^⑱」ものである。すなわち「法ハ外ニ顯ハルル形ニ就テ制ヲ立テ」、「教ハ内ニ存スル心ニ則ヲ示スモノ^⑲」である。そして天下国家を治める上では「政刑ノ治ガ正道デゴザツテ、徳礼ノ化ト云フハ孔孟ノ夢デゴザツテ未ダ曾テ此天地、此地球上ニハ、西ニモ東ニモ今モ古モ有タ事ハナイ」、さらに「徳礼ノ治ナドイフハ僅カニ彼ノ三代ナドイフ人文ノ未ダ十分ニ開ケヌ時ナラデハ出来ヌ事デゴザル」、「政刑ノ治ガ治術ノ正道デゴザル故ニ、人ガ開化致セバ致スホド正道ガ顯レ^⑳」るものである、と「政」（法）と「教」（道德）の区別をつけ、さらに政治は法によって行うのが「正道」であり「開化ノ徴」であると主張するのである。

次に『百一新論』で展開され「教門論」の信仰自由論に大きな影響を与えたもう一つの重要な命題は「物理」（自然法則）と「心理」（社会規範）の区別である。朱子学においては人間性には「本然ノ性」としてア・プリオリに道德性が内在しており、この道德性が一万では五倫五常という社会秩序の根本規範に、他方では宇宙の根源秩序としての「天理」に連続しているとさ

れた。自然の道德化、また道德の自然化である^㉑。これに対して西は「今誰デモ道理トサヘ言ヘバ、君ニ事ヘテ忠ヲ尽シ、親ニ事ヘテ孝ヲ尽ス道理モ、又雨ノ降ル道理モ日ノ照ラス道理モ、皆道理トカ、理ノ当然トカ、自然ノ理トカ申シテ、少シモ其間ニ差別ガナイ様デゴザルガ」、「理ニハ二タ通りアツテ其理ガ互ニ少シモ関渉シテ居ナイ「ヲ知ラネバナラヌ^㉒」と先天^㉓ア・プリオリの「物理」（自然法則）と後天^㉔ア・ポストエオリの「心理」（社会規範）の区別を行った。「物理」とは「物理一般ノ理」であつて「是バカリハ人間ノ力デドウスル「モ出来ズ……貴キハ天子ト称スル大権アル人デモ……祈ツタ処ガ拝ンダ処ガ……有ル丈ハアリ、出来ル丈ノ事ハ出来ル」ものである、と「天子」をも含めた人間の力ではどうすることも出来ない「物理」（自然法則）をとりだす。さらに一方「心理」とは「唯人間上バカリニ行ナハレル理デ人間デナクテハ此理ヲ会スル「能ハズ、亦人間ナラデハ比理ヲ遵奉スル「モ出来」ぬもの（社会規範）」と位置づけ「物理」との違いを明確にしている。さらに心理（社会規範）について「心理ハ後天ノモノ故ニ全ク人ノ拵ラヘタモノカト思フト亦左様デハナイ、矢張後天ナガラモ天デゴザルカラ、今世界中ノ大賢人ガ集会シテ又別ニ造リ替ヤウト云ツテ造リ替ヘラレルモノデハゴザラヌ」何故ならば「人間ニ同一ノ性ト云フモノガ備ハツテ居テ、是レガ性ニ率フ之ヲ道ト云フト云ツテアル通りニ動カス事ガ出来ヌ^㉕」ものであると位置づけている。この「心理」（社会規範）を物理（自然法則）と区別しながらもそれを「性」によって位置づけたことは植手氏や古田氏も指摘

している如く「人間の自然的本性にもとづく普遍的な社会規範の存在を認める点において伝統的な(道理)の観念を継承し、温存していることを意味している(§§)」。しかしここで重視したいのはそれ(「心理」社会規範)が「人ノ捨ラヘタモノ」ではない「造り替ヤウト云ツテ造り替ヘラレルモノデハ」ない、と人間(賢人・天子)から切れていることである(§§)。

以上みたような『百一新論』における一、「政」(法)と「教」(道德)の分離、および政治を行う上での「政」(法)の優位の位置づけ、二、「物理」(自然法則)と「心理」(社会規範)の区別および、それら両者と人間(「天子」、「大賢人」との切断は、次の「教門論」における西の「信仰自由」論に大きな影響を及ぼすことになるのである。

さて「教門論」に代表的にみられる西の「信仰自由」は次の三つの部分からなっているように思われる。

一、内面の自由の主張。彼は「教門ハ信ニ因テ立ツ者ナリ、信ハ知ノ及ハサル所ニ根サス者ナリ」、したがって「匹夫匹婦ノ木石虫獸ヲ神トシ信スルモ高明博識ノ天ヲ信シ、理ヲ信シ上帝ヲ信スルモ」その漢は同一であるとする。また「信ナル者ハ人々ノ心裏ニ存スル者ナリ」、従って何人も奪ったり強制することはできない。政府も「亦人ニ非ルナシ」だから「其人々ノ信スル所ニ任ス(§§)」べし、主張している。これは先にみた『百一新論』の「政」と「教」は別物であるという論理及び「心理」(社会規範)は、人間(天子・賢人)が勝手に作りだすことは出来ないものであるという論理によって裏付けられているも

のである。

二、政府は法律によって「外形」を制することができる。彼は次のようにいつている。「政府立法ノ体ハ外形ニ顕ハル、者ニ就テ之ヲ制ス、其内心存スル所ノ可否ハ得テ問フヘカラサルナリ」、「国家ノ政治ト相矛盾スル者ヲ禁シテ足ル」、「人民政府ノ法度ニ従フハ即チ其方サニ生ル、ノ日ニ始マリ、其方ニ死スルノ日ニ終ル其心ノ存スル所ノ如何ヲ問ハスシテ其法度ニ服」さなくてはならない、と(§§)。ここでは、彼は、政府は国民の内心の可否を問うことは出来ないが、政治と矛盾する法律に服しない宗教については、それを禁止することができる、としている。そして外形を制する例として「官許ニ依ラス祠宇、会堂ヲ建ルヲ禁スヘシ」、「官許ノ祠宇会堂ノ外ニ在テ宗門ノ儀式ヲ行フヲ禁スヘシ(§§)」、等のことをあげている。

現実の宗教においては、単に内心において、宗教的告白をするのみにとどまらず、それを儀式や行事あるいは宣伝を自ら、あるいは組織を通して行う、まさに外に顕われることを必然的に伴うものである。したがって、西のこの規定は信仰の自由を大きく制限するものであろう(もつともこのことによって西が内面のみにではあるが信仰の自由を画したことの持つ意味をも一緒に消しさることも間違いであることも強調しておきたい)。

この西の信仰の自由の問題を内面に限るということそして外形については制限し得るということは、先にみた『百一新論』の命題から必然的に出てくるもののように思われる。一つには

彼は「政」と「教」を区別したが、その「教」の中で、宗教と道徳との区別をなし得ていない点である(32)。したがって、宗教を内面に限ることの問題性が自覚されないのである。第二に「政」と「教」の区別を強調しながらも、その区別が不徹底であることである。西は「政教ハ二途ナ物ナレド……ツノ者ガ共ニ帰スル所ノ一致ノ目的ト申スハ洋語デハルモニート申ス……人間世界ヲ大和ノ城ニ保ツテ、所謂君君タリ臣臣タリ、父父タリ、子子タリノ処ニ致サウト云フ目的デゴザル」と、教を「大和」＝秩序の安定という者の下位に包摂している。そして撃二には、西は他の啓蒙思想家に比して「教」の独自の問題を深めたわけであるが、やはり徂徠の「政」の問題を重視するということからは完全に抜けでることができなかった、ということにあるように思う。

三、帝王(天皇)の権威を神的なもの(宗教)によって位置つけてはならない、という帝王人間論の主張、神政政治に対する批判。西は右に見たように「人民政府ノ法度ニ従フ」事は当然であると主張した。ここから「帝ト云ヒ王ト云フ者ヲ尊奉敬信スルハ人民ノ義務ニシテ」という論理が出てくるのであるが、しかし注意しなければならないことは「然リト雖モ政府其人民ヲシテ其帝タリ王タル者ヲ信セシムル、亦カノ神ナル者理ナル者造物ノ主宰タル者ト同一ナラシムト欲ス天下豈之ヲ信スル者アラムヤ、夫帝王極メテ尊嚴ナリト雖モ人タルヲ免レス、均シク是人タレハ則チ其信亦己ノ知ラサル所ニ出ツ、而テ己知ラスシテ信スル者ヲ以テ、人ヲシテ強キテ之ヲ信セシムト欲セハ天下

豈真心是ニ服スル者アラムヤ、況ヤカノ所謂神ナル者ト相並ヒ造物ノ元始ニ反リ、万有ノ窮極ニ達スル者ト其権ヲ均ウセムト欲スト云ハ、誰亦其妄誕ヲ信スル者アラムヤ(33)」、と政府(帝王)が人民に対して帝(王)を「信」ぜしむること、すなわち「神」「理」、「造物主」として位置づけてはならないこと、帝(王)といえとも人間であることをはっきり主張していることである。このことは日本の天皇に対しても例外ではなかった。「ソレ一統万世ノ如キ我国制度ノ大ナル者苟モ之ト相抵牾スル者ハ嚴ニ之ヲ制スヘシ然レモ言ヲ、日神ニ托スルカ如キ頗ル秘魯ノ旧王室ト相類ス亦鑑ミサル可ラス(34)」。

私たちは、西が天皇の存在を認めているからと言って、西が天皇を宗教的権威によって飾ることに對して強く反対したことの大きな意味を忘れてはならない。この西の「神政政治」批判は一章で述べた「エタティスト」と同じように「教門ノ害ヲシテ政治ノ害ヲナサ、ラシムルニ在ル」という視点からするものであるが、それと共にこの主張が「内面の自由」の確保と同様『百一新論』の「政」と「教」の分離、また「心理」も天子(賢人)がかってに拵り出すことのできないものである、という論理によってしっかりと裏付けされたものであることも見ておく必要があるだろう(35)。

さらに西はこの考え方を具体化するために「儀注ノ官、西洋ノ例、国王ノ宮中ニ隸シ、礼典、燕饗・相賛ノ事ヲ司ル、凡ソ祭祀廟桃ノ典礼ハ王者ノ家事トス(36)」として、天皇家の祭祀を家事として止めるべきであると主張している。

以上、少し長くなったが『百一新論』、「教門論」の分析によって、西の「信仰自由」論の特色を三つにまとめてみてきた。

このように見てきた場合、先に問題としてとりだした「固有神社ノ祭祀ハ恩ニ朝シ徳ヲ表スルノ意ニ出デ信仰ノ具ニ非ス各人ノ奉否ハ自在タリ、慣習ニヨリ人々ノ力ニ準シ和典ノ糾募ニ応スルモ自在タリ」という規定の意味もようやく具体的な内容を伴って浮かびあがってきたと言えるだろう。

ここでは、西は「固有神社ノ祭祀」＝神社神道を「信仰ノ具」＝宗教ではないとして『百一新論』や「教門論」においてはむしろ宗教の一つとして位置づけていたことを変更している。そういう意味では、この時期の現実の明治国家の宗教政策に対応している。つまりこの時期の宗教政策上の大きな出来事は一八八〇（明治一三）年を頂点とする祭神論争に決着をつけるためにとった一八八一～二（明治一四～五）年の神社神道＝非宗教論、神官・教導職の分離政策である⁽³³⁾。神官・教導職の分離が一八八二（明治一五）年一月、西周の憲法草案が山県に提出されたのがその秋とされているので、推測にしかすぎないがこの条項が付箋で追加されているということは、その下書きは八二（一五）年以前にすでに完成していたのかもしれない。八二（一五）年一月の神官・教導職の分離という事態を西自身の論理に入れる作業を経て、後で付箋で追加したのではないのであるうか。ともかくも、神社神道＝非宗教論では西は当時の宗教政策と一面では共通していたのである。

しかし重要なのはそのことではない。重要なのは、そのよう

に位置づけた固有神道（神社神道）の「奉否ハ自在タリ」ということ、すなわち、神社神道を奉ずるも奉じないのも自由である、と主張していることである。

神社神道非宗教論は、後の歴史で証明された如く国民に神社神道の奉祀を強制し、そのことによって神としての天皇の崇拜を国民に注入する上で大きな役割を果たした。こうした事を考えれば、西が神社神道の奉否を自由であると主張していることは注目すべき点である。西のこのような主張は先に分析した西の信仰自由論の「内面の自由」の確保が、すでに「啓蒙思想家」であることを放棄していたこの時点においても尚貫徹されていることを証明するものである。西は先の「教門論」の中で国民の「内面の自由」を確保するために次のような三つの法律制定を考えていた。（一）「宗徒ノ不信ニ因テ諸宗門ヲ転スル自在タルヘク、阻攔スル者ハ之ヲ罰スベシ」、（二）「概シテ諸宗門ヲ奉セサル者若クハ彼ト此ト同時ニ相奉スルモ亦自在タルヘク、阻攔スル者ハ之ヲ罰スベシ」、（三）「一里同村ノ故ヲ以テ不信ノ人ニ迫リ金円ヲ醸セシムルヲ禁スヘシ⁽³⁴⁾」。（二）の信仰しない自由を認め、またそれだけでなくそれを阻害する者を罰することまで主張していることは、この時点における西の「信仰自由」論のそれなりの高さを証明するものであるが、ここでより注目したのは（三）の点である。「一里同村ノ故ヲ以テ不信ノ人ニ迫リ金円ヲ醸セシムル」とは、これはあきらかに神社の活動を意味している。家永三郎氏が紹介しているように⁽³⁵⁾ 当時であっても神社が村単位にお金を集めたり、祭礼への参加を強制し、キリスト

教徒かこれを拒否した場合、村八分にされたり、地方庁がこれを取り締ったりする例はかなりあったようであるが、西はこのような神社の活動を個人の内面の自由を犯すものとしてはつきりと禁じ、これを犯すものを罰することまで主張しているのである。西は、憲法草案を起草したこの時点では（八二年）、神社神道は宗教でないとし「慣習ニヨリ人々ノ力ニ準シ祀典ノ糾募ニ応スルモ自在タリ」と神社神道の金あつめに応ずること（神社側が強制することではない）は自由であるとしながらも「奉否ハ自在タリ」として神社神道への奉祀の強制を禁じているのである。

このようにこの「固有神社云々」の規定は先にみた、西周私案の中の「凡ソ国民ハ何ノ宗派ヲ奉スルニ拘ラス私権公権ノ享有爵位官職ノ補任ニ於テ同一ナル権分ヲ有ス」という条項と同様、西が個人の内面の自由を確保するための目的で規定したものであることを知ることができよう。

またさらに述べれば、単にそれだけではなく、西の「信仰自由」論のもう一つの積極的な柱、天皇の権威を神的なものによって強化することに反対する意味もこめられていたのではないだろうか。先に紹介した如く、西はこの主張を現実化するために天皇の祭儀を家事に止めることを主張していた。神社神道非宗教論、神官ニ教導職の分離論は、神社神道は宗教でないとするとともに皇室の祭祀に全国の神社を集中することによって、国民の神社神道の崇拜を強制しそのことによって神としての天皇崇拜の国民への注入を容易にすることを、可能にするもので

あった。西のこの「固有神社ノ祭祀云々」はこのような天皇の神的権威づけによる天皇崇拜の強化に反対する意をも込めて規定されたのではないだろうか。

このようにみた場合、少し大胆な推測になるが西のこの「固有神社ノ祭祀云々」の条項は、西の「信仰自由」論の積極的部分、すなわち個人の内面の自由を確保するということが、また天皇の神的権威づけに反対する、ということが一八八二（明治十五年）年一月の神官・教導職の分離によって犯される危険性を感じとって書かれたのではないだろうか。またそう考えた場合にわざわざこの条項が後で付箋によって挿入されているという事情も一層よく理解されるのではないだろうか。

ともあれ、この検討により、少くとも西にあつては、神社神道を国民に義務づけることによって「信仰の自由」を制限するという論理は持っていなかったことがあきらかになったであろう。しかし、このことは、果して西だけの特異なものであったのであろうか。山県に密着しながらも「学者」としての「自由」さの故に出てきたものであろうか。いや決してそうではないのである。それをあきらかにするために、最後に西のこの条項に対する井上毅のコメントの分析を行おう。

山県を通して西の草案についての意見を求められた井上はこの草案の随所にコメントを加えた。そして西の「固有神社云々……」という条項に対しても「神社祭祀ハ信仰ノ具ニ在ラス云々条々不言而可(36)」というコメントをつけているのである。

このコメントの意味は一体どういうことであらうか。「不言

而可」という表現は少くともこの条項が全く間違っているとかあるいは全く不適当であるというのではないことはあきらかであろう。事実彼は西草案に対するコメントの中で全く間違っているあるいは全く不適当であると考えた場合には「不可然」とか「不可用」あるいは「可削」と強い否定の言葉を用いている。この「不言而可」という言葉の意味を考えるためには井上の当時の思想状況について触れることが必要になってくる。彼は当時、宗教としての神社神道に対しては否定的であった。しかしそれは「国家ノ淵源」、「国法ノ源」としては是非とも必要であると考えていた。したがって彼にあつても問題の条項の前半のセンテンス「固有神社ノ祭祀ハ恩ニ報シ徳ヲ表スルノ意ニ出テ信仰ノ具ニ非ス」は問題ないところであつたが後半のセンテンス「各人ノ奉否ハ自在タリ云々」はひつかかるところであつた。もちろん井上としても神社神道を奉ずることを国民に強制すべきだとは言いきつてしまうことは彼としては決断がくだせないのである。やはりそれは「国家の淵源」として「国法ノ源」として重要なものだからである。

井上の「不言而可」という微妙なそして曖昧な表現には右のようなディレンマがあらわれているのではないだろうか(38)。ともあれ以上の分析で西なり井上なりが神社神道の奉祀を国民の義務にするという考えはこの段階には確立していなかったことがあきらかになつたであろう。

このことを天皇制イデオロギーとの関連で若干展開すれば次の如く云いうるであろう。すなわち、この時点においては西にしても、井上にしても紛う方もない天皇主義者であつた。天皇を絶対的な権力者として位置づけることについては彼らも元田や岩倉ら宮中官僚層とは相違はなかつた。しかし彼らは未だこの段階では天皇を神として位置づけ権威づけることに對して尚慎重であつた。神社神道の論理を通じて天皇を神的に位置づけ権威づけることについては尚慎重であつたということである。

こうしてみてみると、歴史上の周知の史料、伊藤博文の「神道ハ祖宗ノ遺訓ニ基キ之ヲ祖述スト雖モ、宗教トシテ人心ヲ帰向セシムルノ力ニ乏シ、我国ニ於テ基軸トナスベキハ独リ皇室アルノミ(39)」も新しい意味合いを持つて浮かびあがってくるであろう。従来この資料は伊藤が八一年政変やその後のプロシヤ留学を通じて、天皇中心(大権)主義にはつきりと踏みきつたことを示す資料として、すなわち引用資料の後半のセンテンス「我国ニ於テ云々」だけが前半のセンテンスと切り離れて強調されてきたが、素直に読めば(前半のセンテンスと関連づけて読めば)後の国家神道体制が確立する過程ではつきりしてくるように、天皇中心(大権)主義と神社神道が統一され結合されて把握されていない、すなわち分裂したものとして把握されていることに気がつくであろう。

一八八一(明治一四)年以降に作成されたエタティスト達の憲法草案は、本章の前半で述べた如く国民の信仰の自由を大きく制限していく側面を多分にもつたものであつたが、しかし他

方エタティスト達にあっては神社神道の崇拜を国民に義務づけることによって―すなわち天皇を神的に権威づけることによって―信仰の自由に制限を加えるという論理は未だ確立していなかったのである。そういった意味では一章で述べた“転換”が依然この時期においても未だ生きているということが言えるであろう。

- ① 八一年政変および壬午軍乱の歴史的意義については原口清「明治憲法体制の成立」(岩波講座『日本歴史』15近代2)芝原拓自「天皇制成立期における国家威信と対外問題―四年政変と壬午の変をめぐって―」(大系『日本国家史』4近代I)等参照

② 拙稿前掲『歴史学研究』四一三号所収論文参照

③ 稲田前掲書、三二三頁

④ 家永三郎等編前掲書、三四頁

⑤ 稲田前掲書、三四五頁

⑥ 家永三郎等編前掲書、十六〜九頁

⑦ 稲田前掲書、三九六頁

⑧ 家永三郎等編前掲書、四〇頁

⑨ 西周文書、国立国会図書館憲政資料室蔵

⑩ 「教門論」、『百一新論』とも大久保利謙編『西周全集』

第一巻に収められている(宗高書房刊)。西については同上の解説、ならびに古田光「西周―啓蒙期の哲学者―」

(新版『日本の思想家』上、朝日ジャーナル編)また最近のすぐれたものとして植手通有『日本近代思想の形成』等がある。また宗教論を論じたものとしては小泉仰「啓蒙思

想家の宗教観」(比較思想史研究会編著『明治思想家の宗教観』)がある。

⑪ 植手前掲書参照

⑫ 植手前掲書、また松本三之介『日本政治思想史概論』等参照

⑬ 植手前掲書参照。また徂徠については丸山真男『日本政治思想』参照

⑭ 『百一新論』上大久保利謙編前掲書、二三六頁

⑮ 同右、上、二三七頁

⑯ 同右、上、二三六頁

⑰ 同右、下、二七二頁

⑱ 同右、上、二五五頁

⑲ 植手前掲書、松本三之介前掲書等参照

⑳ 『百一新論』下 大久保利謙編前掲書、二七五〜八頁

(21) 同右、下、二七八〜八二頁

(22) 植手前掲書、古田前掲書、九四頁参照

(23) 植手氏は前掲書において西を含めた啓蒙思想家達が「西洋の自然権ないし自然法の思想」を「(天賦人權)〜ないし(性法)〜として受入れられたこと」を問題にされ、「(性法)〜

という観念は一面では個人の権利の(天賦)性、普遍性を基礎づけながらも、他方では権利の観念を不徹底にし」た、

とその二面性(比重は後者にかけている)を指摘されている(一五四頁)が、ここでは前者が重要な意味をもつ

ている。

(24) 「教門論」大久保利謙編前掲書、四九三〜四頁

(25) 同右、四九五頁

(26) 同右、四九七〜八頁

(27) したがって、西は「教門論」において本文でも紹介した如く「匹夫匹婦ノ木石虫獸ヲ神トシ信スルモ、高明博識ノ天ヲ信シ、理ヲ信シ上帝ヲ信スルモ」本質は同じことだしながらも、その後に展開する内容は、高明博識の信を頭においたものになっている。このことは西自身も気付いており、「教門論」の後半のくだりで宗教論を展開する場合「是学者分上ニ就テ謂フノミ、世ノ匹夫匹婦ノ感溺狂妄ナル者ノ為メニシテ語ルニ非ズ」（同右五三頁）とわざわざ注釈をつけなければならなかったのである。

(28) 『百一新論』下 大久保利謙編前掲書、二六七頁

(29) 「教門論」大久保利謙編前掲書、四九七頁

(30) 同右、四九九頁

(31) この点と同じ神政政治Ⅱ政教一致批判でも純粹の“エタティスト”とかつての啓蒙思想家を分けるポイントである。

(32) 同右、四九九頁

(33) 拙稿前掲『日本史研究』一二六号所収論文参照

(34) 「教門論」大久保利謙編前掲書、四九七～八頁

(35) 家永三郎『植木枝盛研究』九五～六頁

(36) 前掲西周文書

(37) 拙稿前掲『歴史学研究』四一三号所収

(38) このダイレンマは、同前の論文で指摘した『議員宣誓』に関する彼のダイレンマと同質のものである。

(39) 『起案の大綱』

おわりに

本稿は「はじめに」のところで述べた如く帝国憲法第二八条

「日本臣民ハ安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス」（「信仰自由」規定）がその制定時においてどのような意味内容を持って規定されたのか、研究史的には制限条項の「臣民タルノ義務」なる概念の中に神社神道の崇拝が含まれているものとして規定されたのか否か、を明らかにする目的で、紙数の関係で一八八七（明治一九）年以前に発表された政府官僚層の手になる憲法草案の「信仰自由」規定を分析することを行ってきた。

今そこから得られた結論を要約すると次のようになるであろう。

一、「臣民タルノ義務」なる概念の中に神社神道の崇拝を含ませることは、事実上国教主義をとることになるが、一八七二・三（明治五・六）年以降の“エタティスト”層の中にあつては「信仰自由」（「政教分離」）の論理が政治（的効果）、統治上の立場からであるが「確立」したということ。したがって国教主義をとることは不可能あるいは避けるべきだという認識が成立したということである。このことは“エタティスト”層だけではなく、元田の如き国教主義を主張した宮中官僚にあつても無視できないものであつたし、現実の明治国家の宗教政策にも大きな影響を及ぼしたものであつた。

二、もちろん「信仰自由」の論理といつても、無条件の完全な信仰自由を保障するという考え方は、政府支配層の中では、「文明開化政策」の一時期に“エタティスト”層の中に存在したに通ぎず、次第に、特に一八八一・二（明治一四・五）年の

八一年政変や壬午の軍乱を契機とする「明治憲法体制」へのはつきりした移行の中で、信仰の自由を何らかの形で制限する方向が出てくること。

三、しかし、それも最初のうちは、一夫一婦制を公然と乱すものや、納税や兵役の義務を拒否するものといういわば国家支配の根幹にかかわる限りにおいてのものであり、それが次第に寺院・教会の開設にあたつては国家の許可を得なくてはならないとか、宗教団体の設立した学校にも国の監督権が及ぶとか、教義祭典の執行にあたつては静謐にしくはならないとか、いうふうに拡大されていくわけであるが、少くとも神社神道の崇拜を何らかの形で義務づける―天皇を神として権威づける―という論理はこの段階の支配層の全体のものとなっていない、特に「エタテリスト」層の中には確立されていないということである。

以上が本稿の結論であるが、問題は、一八八六（明治一九）年の末に井上毅等を中心として具体的に開始される憲法起草過程の中で、また一八八八（明治二一）年から翌年にかけて、枢密院で行なわれる草案の審議過程の中で、以上にまとめた「エタテリスト」層の認識がまたそのことによって支配層全体の認識が変化するか否かである。この点についてはまた別稿で発表する予定であるが、さしあたり先にあげた旧稿で井上毅の生涯（一八九四年）にわたる宗教観、宗教政策を分析しているのでもそれを参照していただければ幸いである。結論だけを述べさせてもらうならば起草過程においても、審議過程においても、

右にまとめた三点は基本的な変化を受けていないということである。一八八二（明治一五）年一月の神官・教導職の分離は、先にも触れた如く、神社神道非宗教論、神社神道Ⅱ国家祭祀・道徳論の論理の出発点として、そういった意味ではそれにより、信仰の自由を奪い、天皇の崇拜を国民に義務づけ、強化する国家神道体制を考える場合、重要な意味を持っている。また一八九一（明治二三）年の教育勅語の渙発も後にこれが国家神道の聖典的役割を持ったことを考えれば重要な出来事であった。したがって一八八二―九一年は近代天皇制イデオロギーの一つの武器であった国家神道体制の開始（成立）の時期といっても良いであろう。しかしこの論理が単に宮中官僚層だけのものではなく、「エタテリスト」層全体のものに、そういった意味では国家の支配層全体のものになっていく、そしてそのことによって、この論理が国家支配のさまざまな分野にまで貫徹するⅡ諸法規として定着する、すなわち国家神道体制が確立するのはやはりもう少し時代をさがらねばならないので①ある。それがいつ頃、どのような契機でそうになっていくのであろうか。次の課題であらう。

① 筆者は未だきちんとつめてはいないが、いわゆる「憲法体制」の確立とはイデオロギー的には国家神道体制が確立することと考えている。したがって、国家神道体制の確立を一八九〇年前後にみないということは同時に「憲法体制」の確立も一八九〇年前後におくという考え方をとっていないことを意味している。

〔付記〕

本稿は当初「近代史研究懇談会」がその共同の研究の成果を一冊の本として出版する論文集に収める予定のものであったが、筆者が本年度日本史研究会大会の近代史部会共同研究報告者に予定されたので、会の特別の御配慮をいただきその一部をこのような形で発表させていただいた。会の皆様の御配慮に厚く感謝する次第である。

ただ紙数の関係から、憲法草案の起草過程ならびに枢密院での審議過程の分析は削らせていただいた。また、本稿の作成にあたり、同懇談会ならびに近代宗教史研究会の方々から貴重な批判と助言をいただいた。さらに、西周については京大大学院の戸田文明氏にいろいろお世話になった。最後に資料の点で国立国会図書館憲政資料室にお世話になった。末尾ながら厚く感謝申しあげる次第である。

(一九七四・八月作成)

(一九七六・五月補訂)

〈追記〉

本稿脱稿後、宮地正人氏の「形成過程からみた天皇制イデオロギーの特質」(『歴史評論』三一五号、一九七六・七)が出された。この論文は筆者の「大教宣布運動と祭神論争—国家神道体制の確立と近代天皇制国家の支配イデオロギー」(『日本史研究』一二六号)に対する批判をもふくめ、従来ほとんど研究されてこなかった教部省時代を歴史学の問題として初めて明らかにした画期的な論文である。特に筆者がこれまで本稿を含めて明治国家のイデオロギー

政策を考える場合、支配層内部の矛盾を元田、岩倉らの宮中官僚と木戸、伊藤、井上等の「エタティスト」層の二つの間にのみみていたことの不十分性、すなわち、薩派系官僚の役割とその持つ意味については事実上全く見落していたことについて、数えられ反省させられること大であった。この点については、これも脱稿後出された安丸良夫氏の「天皇制下の民衆と宗教」『岩波講座日本歴史16』、一九七六・六

において指摘されている。この点については、今後の研究の中で生かし発展させたいと思う。但し、筆者のこれまでの最大の問題意識である一八九〇年前後に国家神道体制が確立したという考えについての疑問は尚、持ちつづけたいと思う。本稿ではこういう問題意識から長州藩出身の「エタティスト」層にあつては、一八九〇年前後以前においては、宮中官僚層や薩派系官僚とは異なる政教関係認識をもっていたこと、すなわちこの時期においては明治国家の支配層が決して全体として統一ある政教関係認識—とりわけ神社神道の崇拜を国民に義務づけるということについては、すなわち天皇を神として権威づけること—を持っていたのではないという点を強調したのである。この点で宮地氏の、国家神道体制が一八七七(明治一〇)年頃から路線として始まり、明治一四年前後にその心臓部が確立したという見方に対しては疑問である。筆者は国家神道体制の歩みはようやく一八八一(明治一四)年前後にはじまり、一八九〇(明治二三)年前後を経て、日清・日露戦後にいたって始めて確立するものだと考えている。これらの点については、今年度の日本史研究会大会の近代史部会の共同研究報告で一層あきらかにしたいと考えている。