

『大日本帝国憲法』第28条「信仰自由」 規定の成立過程

中 島 三 千 男*

The Enactment of the Twenty-eighth Article in the
Old Imperial Constitution

Michio NAKASHIMA

(1977年9月30日受理)

は じ め に

『大日本帝国憲法』（以下帝国憲法と略す）第28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）は戦前の国家と宗教の関係（政教関係）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。

この38文字によって表現された「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って、とりわけ1935年の大本教第二次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規によって激しい弾圧を受けたのであり、そういった意味では私たちにとって忘れることのできない規定であった。

しかしながら、このような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皆無と行ってよい程少ない。

筆者はかつて、この規定の成立過程をあきらかにする前提作業として1885（明治18）年以前に、すなわち、帝国憲法の起草が本格的に始まる以前の段階で作成された政府官僚層の手になる憲法草案（「私擬憲法」）の「信仰自由」規定を分析し、以下の三点にわたる結論を導き出しておいた¹⁾。

1. 天皇制ファシズム期に露骨にあらわれたように、「信仰自由」規定中の制限条項「臣民タルノ義務」の中に神社神道（国家神道）の崇拝を含ませる論理は事実上国教主義をとることになるが、この時期にあっては支配層とりわけ“エタティスト”層の中に「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、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ていた。

2. もちろん「信仰の自由」の論理が確立したといってもそれは政治の論理よりするそれであり決して人間の存立の根幹にかかわるもの、基本的人権の基底をなすものであるとの面から把握したものでなかったが故に、それは無条件の信仰の自由ではなくカッコ付きであり、しかも1881・2（明治14・5）年の81年政変や壬午の軍乱を契機とする「明治憲法」体制へのはっきりとした移行の中でそれはより制限的なものになっていくこと。

* 史学研究室

3. 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といった、いわば当該段階の国家支配の根幹にかかわる限りにおいて制限するというものであり、それが次第に寺院・教会の開設にあたっては国家の許可を得なくてはならないとか、教義祭典の執行にあたっては静謐にしなくてはならないと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（国家神道）の崇拜を何らかの形で義務づける、そのことを含んだ「信仰自由」規定であるという認識はこの段階においては支配層の全体のものになっていない。殊に“エタティスト”層の中には確立されていなかった、ということである。

小論はこの結論を受けて、では1886（明治19）年末に開始される帝国憲法の起草過程の中で、また1888（明治21）年の枢密院におけるその審議過程の中で上に指摘した支配層の政教認識についての三点の結論が修正されたのか、それとも基本的な変化を受けなかったのかをそれらの過程の分析を通じて実証的にあきらかにしようというものである²⁾。

1. 「信仰自由」規定の起草過程

帝国憲法の大原則は1881（明治14）年の秋の段階で、欽定憲法主義をとること、その範をプロシヤに求めるというかたちで確立するわけであるが、この大原則にのっとり具体的な起草作業が開始されたのは1886（明治19）年の末からであった。

この起草にあたったのは周知の如く伊藤博文以下井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎でありまたドイツ人顧問ロessler（Hermann Roesler）であったが、直接に起草にたずさわったのは井上毅であった。

1886（明治19）年の末に始まり88（明治21）年4月に完了する帝国憲法の起草過程は稲田正次氏の研究によれば次の四つの段階におけることができる³⁾。

第1段階は86（明治19）年末から翌年5月頃まで、起草作業の開始から井上毅の手になる「乙案」、ロesslerの「日本帝国憲法草案」の成立から井上毅の「甲案」の成立までである。第2段階は87（明治20）年6月から同年8月中旬頃まで、上に述べた三つの草案をたたき台にして「夏島（8月）草案」ができるまで。第3段階は87（明治20）年9月から同年10月まで、いわゆる「10月草案」の完成まで。第4段階は87（明治20）年11月から翌年4月頃まで、最終草案である「2月草案」の完成から天皇への上奏までである。

草案名でいえば井上毅の「乙案」、ロesslerの「大日本帝国憲法草案」、井上の「甲案」の段階から「夏島（8月）草案」の段階、それから「10月草案」の段階を経て「2月草案」の段階へと進む過程である。

これら各段階の草案中よりその「信仰自由」規定を抜き出したものが別表である。

この表をみてわかる如く帝国憲法第28条と比較してみた場合にこの原形がはっきりと出てくるのは別表④（以下□内の数字は、別表の番号を示す）の「甲案」の段階であり（「乙案」では、未だ一本化されていない）、また厳密にはその段階では「信仰自由」規定は未だ独立の条項として掲げられておらず国民の自由権が一括されて第7条にまとめられその一部として「信仰自由」規定で掲げられているかたちをとっており、その意味でそれが独立の条項として掲げられて登場してくる⑦の「夏島（8月）草案」の段階であろう。⑧の「10月草案」および最終段階の「2月草案」の「信仰自由」規定はこの「夏島（8月）草案」のその単なる語句の修正にとどまっている。

したがって帝国憲法第28条「信仰自由」規定の成立過程を考えるにあたって一つの重要な鍵は「甲案」のその規定の成立過程を、さらには「夏島（8月）草案」の規定の成立過

表、帝国憲法起草過程における「信仰自由」規定

番号	作成年・月・日	草案名	起草者	条項	文	出典
1	1886~7 (明治19~20)	井上毅のロエスラー・モッセ「質議」	井上毅		(甲)ナラヘク簡潔ニ其条ヲ約説シテ包括的ニ之ヲ憲法ニ掲クヘシ (ア)国民ノ身体家宅及財産ノ安全ト營業移転爆依著述印刷集會結社ノ自由ハ保護セラル但法律ハ安寧秩序公益ノ為ニ必要ナル制限ト及戰機時變ノ為ニ一時停止ノ処分ヲ定ムル民ハ法律ニ定ムル所ノ必要ナル約東及能力ノ条項ニ依リ公権私権ヲ完全ニ享有スヘシ (ベ)日本国民タル者ハ左ノ權利ヲ保護セラル (8)安寧治紀ヲ妨ゲズ及国民ノ義務ニ背カザル婦依及礼拜及教育ノ自由	『秘密憲法資料』下巻
2	1887・1・11 (20)	ロエスラー「答議」	H・ロエスラー	(7)	(乙)憲法中ノ条章ニ之ヲ沈黙シ寧ろ憲法ノ前置ノ詔勅ニ於テ優美ナル辭令ヲ用ヒ之ヲ明言定示スベシト云	『同上』上巻
3	同・4・16	モッセ「答議」	A・モッセ		(丙)權利ノ享有ト制限トヲ併セテ總テ之ヲ特別ノ法律ニ譲リ憲法ハ唯行政立法各機關ノ関係ヲ示スヲ以テ足レリトスベシト云	『同上』上巻
4	同・4・下旬	乙案	井上毅	11	信仰ノ自由ハ之ヲ防護ス但公共ノ秩序及安寧ヲ妨害スル者又ハ国家ニ対スル義務ニ背反スル者ハ此限ニアラス 信仰及本心ノ自由ハ侵スベカラズ私権公権ノ享有ハ信教ニ関係セス公私ノ義務ハ信教ニ依テ妨ゲララルコトナシ礼拜ノ自由ハ風義及公然ノ秩序ヲ害セサル限ニ於テ保護ス 凡ソ日本国民タル者ハ總テ左ノ權利ヲ保護セララル	『同上』上巻
5	同・4・30	日本帝国憲法草案	H・ロエスラー	56	(9)安寧秩序ニ妨ゲズ及国民ノ義務ニ背カサル信教ノ自由 コトナシ但シ国民ノ義務ハ信教ニ由テ之ヲ避クルコトヲ得ズ 信教ノ自由ハ之ヲ保証ス但此限ニ由テ之ヲ公ケノ秩序又ハ公共ノ安寧ヲ妨害シ又ハ国家ニ対スル義務ノ履行ヲ妨クル者ハ此限ニアラス	『伊東巳代治文書』
6	同・5	甲案	井上毅	7	凡ソ日本国民タル者ハ總テ左ノ權利ヲ保護セララル (9)安寧秩序ニ妨ケズ及国民ノ義務ニ背カザル信教ノ自由	『秘密憲法資料』上巻
7	同・8	夏島(八月)草案		60	日本国民タル者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	『伊東巳代治文書』
8	同・10	十月草案		32	同	『同上』
9	1888・2 (21)	十二月草案		28	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	『同上』
	(1889・2・11)	(大日本帝国憲法)		28	(同 上)	

(註) 1~3は草案ではないが4以下の草案と密接な関連をもっているの掲げておいた。
成立年月日はすべて稲田正次『明治憲法成立史』による。また「伊東巳代治文書」は国立国会図書館憲政資料室蔵のものである。

程を探ることにある。

先に述べた如く帝国憲法の各条の草案作成は井上毅が直接に担当したわけであるが、幸いにも彼が「甲案」をまとめる段階で「信仰の自由」を含む国民の基本権（根本権）をいかに規定すればよいのかということ、彼の最大の助言者であり知恵袋であったロエスラーに質問（「質議」）をしており、それがロエスラーの解答（「答議」）と共に残っている。また「夏島（8月）草案」成立の直前にも井上はロエスラーに対して「質議」を行っており、この「質議」およびそれに対する「答議」も残っている。その中でも国家と宗教に関する興味深いやりとりを見出すことができる。

井上が質問を發したドイツ人内閣顧問ロエスラーが帝国憲法の起草に決定的に参加していたことは今日の歴史学界、法学界の共通に認めるところであろう。10年以上もの長き間において彼は憲法の準備と起草にあたった人々岩倉、伊藤、井上らの教師であり助言者であった。彼こそはこれらの人々が権力を握り欽定主義憲法の方針を確定した81（明治14）年の政変にあたって、これらの人々に対し自由民権運動に対抗する理論的武器を供給し更に憲法起草に対しては大小無数の意見書によって彼等を援助したばかりでなく、彼自ら憲法の草案を起草し、また枢密院の憲法審議過程にまで影響を及ぼし憲法発布後においても彼は「立憲政体」の実現のために助言を行った人であった⁴⁾。

先に述べた井上毅に対する「答議」という形で示された彼の国家と宗教に関する理論、それによる助言は帝国憲法第28条「信仰自由」規定の成立にあたって重要な役割を演じたであろうことは十分予想し得るであろう。

本章ではこの井上とロエスラーの「質議」、「答議」を中心的な素材にしながら帝国憲法第28条「信仰自由」規定の起草過程を追ってみよう。そのことはとりもなおさず帝国憲法に規定された「信仰自由」規定の持っている意味内容についていくつかの示唆を与えてくれるであろう。

(1) 天賦人權説の否定——「基本権」について——

帝国憲法の草案起草を分担された井上毅は1886（明治19）年の末頃からその作業に入った。その場合に彼は重要な問題についてほとんど全てにわたってロエスラーの助言を乞い、また彼と議論をすることによって問題を深めるという方法をとった。信仰の自由を含む国民の「基本権」（国民の権利及び自由）の規定もそのうちの一つであった。

86年から翌年にかけて井上は国民の「基本権」規定について自ら（甲）、（乙）、（丙）の三つの案（〈甲〉についてはさらに〈ア〉、〈ベ〉の二案をつけている）を提出して、ロエスラー及び同じく彼とともに内閣顧問として日本の憲法体制樹立に大きな役割を果たしたドイツ人モッセ（Albert, Mosse）に検討を乞うた（そのうち「信仰自由」にかかわるものを中心に抜きだしたのが⁵⁾である）。

井上は何故に三種類四つの方策をたてる程、国民の「基本権」規定に慎重であったのであろうか。このことを検討することはその「基本権」の一環である信仰の自由に対する井上ら憲法制定者達の考え方を知る上でも重要な点であろう。

彼はこのことについて次のように語っている。「国民ノ権利及自由ハ法治国ノ最モ貴重ニ保護スベキ者ナリ、但仏国ノ革命ノ憲法ニ於テ哲学ノ理論ヲ以テ国法ノ条章ニ記入シテヨリ實際ノ施行ヨリモ寧^{フカ}ロ^ク学^ク科^上ノ問題トナリ、或ハ論者ハ権利ノ宣言ハ即チ政府ニ反抗スルノ元素ヲ包括シタルコトヲ論シ（ベンサム氏ノ如シ）又或ル論者ハ其徒ニ憲法外観ノ粧飾ヲ為シテ毫モ實際ノ必要ヲ見ルコトナク一ノ風潮タルニ過キサルコトヲ論シタリ、今一國ノ為ニ新ニ一ツノ憲法ヲ建シトセハ此事ニ付キ何等ノ適當ナル軌道ニ由ルヘキヤ⁶⁾」

と。つまり国民の権利や自由は法治国家においては十分に尊重されねばならないが、フランス革命後の憲法において「哲学ノ理論」（天賦人權説＝筆者）を以てそれらを規定して以降、憲法上の国民の権利や自由は実際上の問題よりは学問上の問題となってしまうている、またある説はそれは政府に反抗する要素を持っていることを主張し、またそれは全く意味のない憲法の外観を飾るものでしかなく実際には必要のないものであることを主張するものもある。こういう状況の中で「基本権」をどのように規定しまたは扱ったらよいのだろうか、というものであった。

この質問に対してロエスラーは次のような「答議」を行った。「根本権ノ効用ハ實際ニ於テ極メテ少ナリ、何トナレハ其實行如何ハ多クハ特別ノ法律ニ依テ定ムルモノナレバナリ、又上ノ理由ニ拠レハ如斯一般ノ根本権ヲ憲法ニ掲クルハ其弊害モ極メテ少ナリ何トナレハ原来此ニ依テ立法権ヲ束縛スルコトナケレハナリ⁶⁾」と。憲法中に記載された国民の権利及び自由の行使の範囲は実際には法律によって決定されるものであり、しかも憲法はこの立法権を否定しないのであるから基本権を憲法中に記載しても「政府ニ反抗スルノ元素」となるような弊害もあまり心配しなくても良い、というものである。

さらにロエスラーは国民の権利及び自由の行使が実際には法律によって決定されるものならばわざわざ憲法中に記載する必要はないのではないかと、という疑問を予想して「全ク一般ノ根本権ヲ欠クニ於テハ憲法上ノ欠点ト認定セラレ、或ハ直ニ信用ヲ失フ恐レアリ⁷⁾」と憲法の信用（正当性）の問題から基本権を憲法中に記載することを主張している。

このような考え方にもとづいて彼は井上の提出した三案について検討を加える。まず（丙）の「権利ノ享有ト制限トヲ併セテ総テ之ヲ特別ノ法律ニ譲リ憲法」には記載しないという案を上述した理由から否定、さらに（乙）の「憲法中ノ条章ニ之ヲ沈黙シ寧ろ憲法ノ前置ノ詔勅ニ於テ優美ナル辭令ヲ用ヒ之ヲ明言定示スヘシ」という案も「憲法中ニ一定ノ条章ヲ掲クルヲ可トス何トナレハ之ヲ詔勅（プレアンブル）ニ掲クルトキハ猶曖昧ニ失シ法律タルノ効力ヲ有セサレハナリ」として否定、また同様な考え方によって（甲）の「ナルヘク簡潔ニ其条ヲ約説シテ包括的ニ之ヲ憲法中ニ掲ク⁸⁾」をも否定して彼は自ら基本権を独立の条章として扱った案を提出したのである。その「信仰自由」規定が別表の②である。

以上が国民の基本権（規定）に関する井上毅の「質議」に対するロエスラーの「答議」であるが、この時同時に考え方を求められたモッセの「答議」もこの井上、ロエスラーのやりとりの持つ意味をより簡潔に要約しているのでそれをみておこう。

「古来根本権ヲ主張スルモノニ反対スルノ論ハ国民ニ如此ノ権利ヲ予フヘカラスト謂フニ非シテ憲法ニ於テ簡単ナル抽象的ノ条章ヲ以テ此権ヲ予フルモ直接ニ實際之ヲ適用スルコト能ハザルガ故ニ別法ヲ以テ之ヲ施行スルニ至ランメザル間ハ価値ナキ徒法タルノミナラス却テ其弊ヲ見ルニ過キズト謂フニ在リ、余亦主義ニ於テハ此ノ論旨ヲ賛成スルモノナリ⁹⁾」。モッセも憲法中に簡単に抽象的な条章でもって国民の「基本権」を規定してもその実際の施行は法律によって始めて可能になる。したがってこれを憲法上に掲げるのは徒法であるばかりでなく却って弊害（「政府ニ反抗スルノ元素」になる等の）を生む恐れがあるから、憲法中に「基本権」を記載しない方がよいという考え方は、考え方としては賛成であるとするのである。

しかしながら彼は次の理由によってやはり実際には憲法中に「基本権」を掲げた方が良くとする。「此理由ニ二アリ、一ハ政事上ノ理由ニシテ、一ハ法律上ノ理由ナリ。1. 政事上ノ理由ハ外国内及内国ニ対スルモノナリ。（伊）外国ニ於テ日本ノ法律上ノ状況ヲ誤

解スルコト往々アリ……故ニ今国法上明文ヲ以テ一箇人ノ自由ニ関スル古来ノ主義ヲ脱シ近世ノ法治国ノ列ニ入リタルコトヲ表明スルハ政治上大ナル価値ヲ有スベシ。(呂)内国ニ於ケル政治上ノ効力トハ蓋根本権ヲ全ク憲法ニ欠クニ於テハ此権利ヲ以テ憲法ノ必要ナル事項ト認ムル今日ノ与論ニ反対シ為ニ不平ト激論ヲ招クヘシ。2. 法律上ノ理由トハ……各個人ノ権利ハ命令ヲ以テ制定スヘカラスヲ明言スルヲ要ス。蓋各個人ノ権利ハ行政ニ対スル(立法ニ対スルニ非ス)制限トナルニ依リテ始メテ効力ヲ有スル者ナリ故ニ此権利ヲ制定スルニ憲法ヲ以テ、之ヲ制限スルニハ法律ヲ以テスヘキナリ¹⁰⁾」と。つまり第一には政治的理由でありこれには(イ)外国に対して日本が近代の法治国の列に入った事を表明するのは大なる価値があること(条約改正問題と関連する)、および(ロ)「基本権」を憲法上明示することは当然と考えている国内の世論対策上の二つがある。第二には法律上からの理由であってそれは各個人の権利は行政(命令)に対する制限となりて始めて意味を持つものである以上、この権利は憲法で定めなくてはならずそしてその制限は法律をもってなされなければならない、というものである。

このような考えにもとずいてモッセもロエスレルと同じように国民の「基本権」に関する自らの具体案を提出するわけであるが、その中の「信仰自由」規定が別表の④である。

以上、国民の「基本権」規定に関する井上毅のロエスラー、モッセ両氏への「質議」及びそれに対する両氏の「答議」をみてきた。そこで気づくことは井上と両氏及びロエスラーとモッセとの間に法治主義の原則に対する考え方に若干のニュアンスの異りを含みながらも¹¹⁾、この三者が天賦人權説にもとづく国民の「基本権」の位置づけと全く異っているばかりか、はっきりとそれに対抗するかたちでそれを位置づけているという大きな、固い共通項を持っているということである。すなわち

(イ) フランス革命後の憲法以来、国民の「基本権」の条章化が「實際ノ施行ヨリモ寧ロ学科上ノ問題」となり(空理空論化している)、さらにはそれが「政府ニ反抗スルノ元素」にもなっていることに対する憂慮。

(ロ) 国民の「基本権」の実際の施行は法律によって定まるという認識。このことはロエスラーやモッセが主張した如くそれが命令(行政)によって恣意的に制限されることを排除する論理を含んでいるものであるが、他方では立法(法律)によってそれを制限することは可能であるという論理をもっており、むしろ両氏を含めて比重は後者にかけており、そのことによって(イ)の弊害を除くことができるという認識。

(ハ) 憲法上に「基本権」を条章化するのは全く政治的理由からであること、の三点である。

小論が対象としている帝国憲法第28条「信仰自由」規定も、以上にみた如き国民の「基本権」に関する憲法制定者たちの大前提にたって作成されたものであることをまず確認しておくことが必要であろう。

(2) 天賦人權説の否定——「信仰の自由」について——

ロエスラーは先にみた井上毅に対する国民の「基本権」についての「答議」の中で実は「信仰の自由」を含む国民の精神的自由の問題についても直接に言及していた。先に述べた天賦人權説に対する敵意をより明確にしなが「信仰の自由」を含む国民の精神的自由について言及しているこの部分は帝国憲法第28条「信仰自由」規定を理解する上でも重要な部分と考えられるので少し長文になるが引用し分析を加えておこう。

「信仰ノ自由トハ内心ニ於テスルト言論著述ヲ以テスルトヲ問ハズ各個人ノ或ル宗教ヲ信スルコトヲ云フナリ、故ニ宗教上ノ所論ニシテ道德法律ニ戻ルニ非サレハ此レカ為決シ

テ糾弾ヲ受ケルコトナカルヘシ、家内礼拝ノ自由亦此ニ属スルモ不可ナシト雖モ、此事既ニ住居ノ不侵ト云ヘル条中ニ包含セリ、蓋此等ノ点ヲ蒙昧ノ中ニ付シサラントスルハカメテ後來政府ノ活動ヲ自由ナラシメンカ為ナリ、予ハ範圍ノ広漠ナル宗教ノ自由ヲ与ヘント欲スルノ一人ニ非ズ礼拝寺院創立・説教者ヲ任命スル等完全ナル教会ヲ創設スルノ權ヲ如何ナル教派ニモ予ヘント欲スルニ非ズ、抑々政府タルモノハ可成宗教ヲ統一スルコトヲカメザルヘカラズ何トナレハ宗派ノ分裂ハ政事上ノ分裂ヲ招カザルヲ得ザレバナリ、而シテ宗教ノ思想ハ精神上經濟上国民生活ノ基礎トナルモノナルガ故ニ謬教ニ予フルニ正教ト同一ノ權利ヲ以テスヘカラズ、予ハ宗派ヲ創設シ正教ト均シク寺院ヲ建設スル等ノ事ヲ欲セズ若シ之ヲ自由ニ放任スルトキハ米國ト同一ノ狀況ニ陥ルヘシ……日本ニ於テモ恐クハ今日ノ如ク宗教自由ヲ放任シ能ハザルノ時節到来スヘシ、此ノ理由ニ依リ宗教ノ自由ヲ予フルハ過度ニ広漠ナルヘカラズト信ズ¹²⁾」。

ロエスラーはここでは信教の自由について一般的に述べながらも、(イ)宗教は精神上、經濟上、国民生活の基礎となるものである。(ロ)したがって宗派の分裂は勢い政治上の分裂を招く、だから政府は宗教を統一することに努めなければならない。(ハ)そのためには政府は正教と謬教を区別して、後者に対しては前者と同等の自由なり権利を与えてはならない。(ニ)そのためには「信仰自由」規定は「蒙昧ノ中ニ付シサ」って「政府ノ活動ヲ自由」ならしめる必要がある、ということ強調している。

井上に対する「答議」の中で具体的に示したロエスラーの「信仰自由」規定(②)及び彼独自の憲法草案である「日本帝国憲法草案」の「信仰自由」規定(⑤)はこのような考え方にのっとって「蒙昧」に作製されている。このことはほぼ同じ時期に作成された井上の(甲)・(ベ)・(8) (①)あるいはより明瞭にはモッセの「答議」の中で示された「信仰自由」規定(③)を比較してみればよくわかる。井上のそれは規定すべき主語を「婦依」と「礼拝」とにわけ、モッセも同じく「信向及本心ノ自由」と「礼拝ノ自由」とにわけて区別している。ところがロエスラーにあってはそれを一括(「蒙昧」に)して「信仰ノ自由」は、とのみ表現していることである。このことは一見何でもないかの如く思われるが重要な問題をはらんでいるのである。

現代の信教の自由は三種の発現形式、したがって個別的な自由に分類される¹³⁾。第一は信仰告白の自由であり狭義の信仰の自由または良心の自由である。第二は宗教行事または礼拝の自由であり、第三には宗教的結社の自由、殊に宗教団体を組織することの自由である。

そしてこの三種の自由は同時に、ほぼヨーロッパにおける信教の自由の歴史的発展段階を示している。信教の自由を獲ちとるたたかいはまず第一段階を獲得するたたかいとして展開され順次第二段階、第三段階と拡大されて現在に至っているのである。

井上やモッセが先にみた如く「婦依(ノ自由)」、「信向及本心ノ自由」と「礼拝ノ自由」を区別してとりあげ、それぞれの自由を制限条項つきで規定したのは右の事柄を背景としているからである。ところがロエスラーはそういう形をとらず「信仰ノ自由」は、という形で「蒙昧ノ中ニ付シサ」ることによって、具体的には信仰の自由の第二の発現形態である宗教行事、礼拝の自由ということを憲法上に明言しないことによって、より宗教に対する「政府ノ活動ヲ自由ナラシム」ことを狙ったのである。

以上がロエスラーの「信仰自由」規定に対する考え方とその適用であるが、彼はさらに井上が(甲)・(ベ)・(8) (①)の如く「婦依及礼拝及教育ノ自由」と教育の自由を制限付きながら規定したことについて「教育ノ自由ニ関シテモ宗教ノ自由ニ関スル鄙見ニ同シ、此

事ニ関シテハ故ラニ明文ヲ掲ケズ……恣ニ教育ヲナスノ權ヲ予フルハ正当ノ事ニ非ス……教育ハ國家ノ管掌スベキ事件トスル¹⁴⁾」として教育の自由を憲法上に掲げる事に反対した。そして最後に信仰の自由、教育の自由を含めた精神上的の自由の権利について天賦人權説を激しく批判しながら次のように述べた。

「過度ノ自由主義ハ所謂政事上ノ放任主義（マンツェストルツーム）ニ基ツクモノニシテ此主義ノ価値ハ經濟上ニ於テモ甚タ疑点ニ屬シ精神上ニ於テハ全ク排斥スヘキ」ものである。この主義は「一箇人カ自己ノ事ヲ処置スルハ政府ニ比較スレハ尤能ク理會スル者トシ自由競争ハ自ラ最良ノ結果ヲ來タスモノナレハ百事各個人ノ自為ニ任セ政府ノ干渉ヲ避クベシ」というものであるが、これはもとより「謬説ノ極」であって「公衆ヲ煽動シテ邪説ニ陥ランメ情感物欲ヲ満足セシムルニ至ル」ものであり「邪惡勝劣ノ徒ニ勝ヲ予ヘ競争者ハ他人ヲ凌駕センガ為自己ノ情欲ニ制セラレ道德上不易ノ真理ヲ滅裂スルニ至ル」ものである。「公衆ハ自己ノ加減ヲ以テ真理ヲ発見スルノ能力ナキモノ」であるから、政府が「國民ノ最上裁判官トナリ立法官トナリ國民ノ道德上、法律上ノ思想ヲ代表シ、非理邪説ヲ排シ撃スベキ職掌」を持つものである、というものである¹⁵⁾。ここにはロesslerと天賦人權説との決定的な違いが赤裸々に展開されている。

井上毅はこのようなロessler（モッセ）の意見を斟酌して87（明治20）年4月下旬には最初の草案ともいふべき「乙案」（その「信仰自由」規定が④）を作成し、さらに同年5月には「甲案」（同、⑥）を作成するのであるが、この「甲案」の「信仰自由」規定においては1月の「質議」の段階では掲げられていた「教育ノ自由」規定が落ち、また規定の主語も「婦依及礼拝ノ自由」が「信教ノ自由」という表現に改められ、記載の仕方も独立の条章に近くなっている。このようにしてみると井上の「質議」に対するロesslerの「答議」は「信仰自由」規定に限り、帝国憲法第28条の原型ともいえる「甲案」のそれにはほぼ全面的に取り入れられている、あるいは、そういうものとして「甲案」が成立した、ということが言えよう。

(3) 君主権の維持と宗教

前二節においては帝国憲法第28条の原型として「甲案」の「信仰自由」規定に注目しその成立に一定の大きな役割をはたした井上毅に対するロessler（モッセ）の「答議」を分析することによって、その規定に秘められている思想——天賦人權説に対する敵意——を浮き彫りにすることができた。

本節においては「信仰自由」規定の意味内容を考える上でもう一つの重要な史料について紹介し分析を加えておこう。対象となる史料は帝国憲法第28条規定がほぼそのままの形ではじめて登場してくる「8月（夏島）草案」成立の直前に井上とロesslerとの間にかわされた「質議」・「答議」である。

87（20）年6月のはじめ頃から伊藤、井上、伊東、金子らは井上の「乙案」・「甲案」、ロesslerの「日本帝国憲法草案」、それに先に分析したものを含むロessler、モッセ両氏らの数多くの「答議」、又各国の憲法を参照しながら憲法草案の本格的検討に着手した。そして同年8月、夏島にて憲法修正案いわゆる「8月（夏島）草案」が一応完成するに至ったのである。

この「8月（夏島）草案」の作成の大詰にあたり、井上はロesslerに対して個々の条項ではなく、そもそも憲法を作成する上での大原則「憲法ノ根本主義」に関する質問を發した。「憲法上ノ事ニ付費下ノ教ヲ類セシコト既ニ、二百余件ニ及ヘリ、然ルニ余ガ憲法ノ根元主義ニハ問題ヲ設ケタルハ今日ヲ以テ初トス、此問題ハ主トシテ政略ノ区域ニ屬ス

ルカ如シト雖、政法ニ於テモ亦実ニ密着ノ関係ヲ有ス（中略）願クハ精細ニ此ノ問題ヲ判決シ余及余ト同感ナル我カ国ノ政学ヲナス者ノ為ニ将来ノ進路ヲ示セ、余ハ貴下ノ此問題ニ関リ十分ナル自由ヲ以テ説明ヲ与ヘラレンコトヲ望ム¹⁶⁾」。

これに対してロエスラーは長文の「答議」を行うのであるが、その中で彼は国家と宗教に関する興味ある意見を述べている。

ロエスラーは当時次第に発達しつつあった社会科学の影響を受けて階級関係から社会とその歴史的発展をみるという新しい考え方をもっていた。彼はまず各階級（「社会」という言葉を使用しているが）間の政治上の勢力関係は一定不動のものではなく変遷するものであるとし、さらに、この変遷は天然の進化法に基づくものであり社会の上級より下級に移っていくものであると説く。すなわちはじめは貴族、その次には「中等社会」、そして「下等社会」にと順次支配力が帰するものであり、この「貴族政治」（「世襲大土地所有者ノ政治」）、「士民政治」（「資本及中等社会ノ政治」）、「庶民政治」（「多数即衆庶無資力社会ノ政治」）は政治上の進化の根本形態である。したがって一国の制度は当時国家を維持進歩せしむるに必要な実力を最も大きく代表する階級の上に安置するの外の策はない、と結論づけるのである。

そしてドイツにおいて何故に国家が安定しているかという問題をたて、ドイツにおいても封建制度の時は「上等社会」すなわち「土地貴族」が勢を占めていたが、近代憲法施行以来、漸次「士民社会」が勢力を占めてきている。しかしこの勢力は一つには君主権のおお存するより、一つには世襲財産の制により鞏固にせられた「土地貴族」により、また「自由農民社会」によって制限せられている。故にドイツにおいては諸階級の間力の平均を得ており、これが他の大国に比して国勢の鞏固にして動揺なき一大原因である。

このように述べた彼は次に日本に関してもすでに封建制度は終りを告げたるにより「中等社会」に基づいて憲法を創設するの時節到来しているといい、日本は将来商業工業を大いに発展せしむべきであるが、かかる針路を進行するためには憲法及政治において「士民」の営利社会（資本家階級）を重んじなければならない、という。

しかし、先に述べた如くドイツの経験からすれば「士民社会」の利益に偏することなく、全体の調和均一幸福を持って政治上の最大原則としなければならないと説き、そして君主権を強大にした上で「中等社会」（資本家階級）と「貴族社会」（大土地所有者）それに「下等社会」（農民並に労働者階級）の三つの勢力を均衡たらしめる具体的な方策をあげるのである¹⁷⁾。

これらのロエスラーの見解は明治国家の歴史的発展段階を確定する上で興味ある見解であるが、本稿はそれを展開することに目的があるのではないからおいておく。しかし彼の見解を非常に長々と紹介したのはこのような「政略」の中に宗教が重要な位置を与えられていることである。

「王権ヲ鞏固ニシ且之ヲ輔佐スルノ方便トシテ幾分か貴族ヲ養成スヘキハ君主制ニ於テ当然ノ事ナリ又下等社会ヲ保護スルハ亦均シク当然ノ事ニシテ其理由ノ一ハ下等社会ノ依頼スル所ハ比例上甚タ少キカ故ニ如此保護ヲ望ムノ切ナルト又一ハ下等社会ノ其天然ノ道理心ト徳義心トヲ維持スルガ為メニ君主制ニ依頼シ且其ノ被ル所ノ思沢ニ対シテ深ク感載スルモノナルニ在リ下等社会ニ仁愛ヲ垂レタル君主ノ記念ハ人民ノ肺肝ニ銘スルモノナリ」。また「中等社会ハ大体ニ於テ自由主義ニ傾向スルハ世人ノ知ル所ニシテ日本ニ於テモ勢ノ免レサル所ナルベシ、日本ノ中等社会ガ専ラ英米ノ政治主義ニ従スルハ疑フヘカラサルコトニシテ議院政治無限ノ集會及出版自由自治等ヲ希望スルニ至ルハ勢ノ自然ナリ」。

かかる「利己的社会統治ノ不徳義ナル濫政ニ対」して国民の徳義心は「有力ナル障壁」である。したがって「下等社会ノ忠愛節義ヲ健固」にすることは「最モ政府ノ命運ニ利スル所ナリ」というのである。

そして最後に「国民ニ徳義上ノ根拠ヲ得セシムルニハ宗教ヲ以テセサルヘカラズ」と締めくくるのである¹⁸⁾。

ここでは君主権の強化のための方策として、「下等社会」の「天然ノ道理心ト徳義心」、「忠愛節義」心に注目し、これを「健固」にすべきことが説かれ、またそのためには宗教を利用しなくてはならないことが説かれている。

前の二節においてあきらかにした国家と宗教の関係、すなわち宗教は政治上の倫理の源泉になるものであるから政府はなるべく宗教の統一に努めなければならないこと、またそのためにも宗教を完全に自由にするのではなく「正教」と「謬教」を区別して、後者に対しては前者と同等の自由なり権利を与へてはならないこと、政府は国民の思想を代表し「非理邪説」を排撃しなければならない等の理論は、実は以上に述べた如く、近代資本主義社会における君主権の維持、諸階級の均衡という理論と密接なる関連をもったものであった。

もちろんロesslerの「天然ノ道理心ト徳義心」、「忠愛節義」心を固めるための宗教（ロesslerはキリスト教を頭に置いていた¹⁹⁾）の利用という主張を井上をはじめとする日本の憲法起草者たちがそのまま採用したわけではない。それは伊藤博文の「機軸トスヘキハ、独り皇室アルノミ²⁰⁾」であり井上の「国法ノ淵源」、「風俗ノ源」としての国学であった²¹⁾。

しかしここで問題にしたいのは具体的に何を持ってくるかということではなく、ロesslerによって日本の支配層が、国家は国民の思想、道徳、宗教を全く自由に放任するのではなく、それらに介入しなければならない、あるいはしてもよいという理論的な根拠を当時のヨーロッパの「最新」の学説によって確認し得たということである。

2. 枢密院での審議過程——国家神道とのかかわりについて——

さて、前章において帝国憲法第28条「信仰自由」規定の成立過程を分析する中でその規定にこめられている意味内容——天賦人權説の否定、および君主権の維持のための宗教の利用——を明らかにしてきた。しかしながら近代日本における国家と宗教、「信仰の自由」の問題を考える場合には是非とも検討されねばならないのは国家神道（神社神道）とのかかわりの問題であろう。残念ながらいままでみてきた如く、起草過程においては管見の限り、直接にこの問題にかかわるような史料を見出すことができなかった。

この問題が帝国憲法の成立過程の中で直接的に顔を出すのは枢密院での審議過程においてである。

帝国憲法の草案は88（明治21）年の「2月草案」で一応の完成を見、その後若干の部分的訂正を行ったあと同年4月に天皇に上奏され、それからあらためて天皇から枢密院に下付されてそこで最終的な審議が行なわれた。第28条「信仰自由」規定もここで審議を受けるのであるが、ここでの議論は我々にこの時点における「信仰自由」規定と国家神道（神社神道）との関係について興味深い素材を提供してくれる。

枢密院での審議は伊藤博文を議長にしまず井上や伊東巳代治ら憲法起草にたずさわったものがその条文を説明し（中心は井上）、その後それに対する質議を行いそして採決を行うという形をとった。

1888（明治21）年6月27日に第28条の質議が行なわれた。起草者側としてその説明を行ったのは伊東巳代治であった（井上はその日のみは欠席）がその審議において発言したのは佐々木高行と島尾小弥太の二人であった。まず佐々木は次のような質問を行った。

「人民一般ニ渉ルコトニハアラサレトモ官吏ニハ朝廷ニ於テ御親祭等之アル節礼拝ノ義務アリ今或ル宗旨ニ於テハ他宗ノ礼拝ニ一切参与セサルアリ若シ此ノ如キ宗旨ノ者官吏ニ在テ朝廷ノ御親祭ニ参拝セサルトキハ別段国民ノ義務ヲ守ラサルニモアラス又安寧秩序ニ関係ストモ云フヘカラス、之ハ一般ニ渉ルコトアラスト雖トモ官吏ニハ此等ノ事アリ若シ官吏ニシテ自分ノ宗旨ニ抛リ朝廷ノ親祭ニ参拝セサルトキハ憲法ノ本条ノミニ依テハ如何トモスヘカラス、或ハ此ノ如キ場合ニ於テハ之ヲ不問ニ置クカ或ハ官吏ニハ別ニ定ムル所アルカ²²⁾」。

また島尾も「朝廷祭祀ノ際ニ於テ人民カ礼拝セサルモ別段国体ニ関シ又ハ義務ニ背クト云フヘカラサルヘシト雖モ若シ政府ノ大臣、官吏中ニ此ノ如キコトアラハ臣民ノ義務ヨリ云ヘハ非礼ナリ国体ヨリ云ヘハ失体トナルヘシ此等ノ場合ニ対シテハ既ニ其措置アリヤ此事随分国体ニ関スルヲ以テ此レ丈ケノコトヲ切テ放ツ以上ハ此所ハ此丈、彼所ハ彼丈ケノ次第ヲ付ケテ置カサルヘカラス若シ此措置未タ之アラサレハ本条ハ不明瞭タル事ヲ免レサルヘシ²³⁾」と質問を行った。

これら二人の質問は具体的にはキリスト教を信仰する官吏のことを想定しながら、朝廷における祭祀（国家神道<神社神道>にのっとった）に対する礼拝と信教の自由との関連について問題にしている。

この二人の発言の中で注目すべき点は、まず第一に佐々木や島尾のような「保守派」、「国体論者」（特に佐々木は1890年前後の神祇官再興運動の一つの旗頭であり、また後に皇典講究所の所長まで勤めた）であってさえも「朝廷ノ祭祀ノ際ニ人民カ礼拝セサルモ別段国体ニ関シ義務ニ負クト云フベカラズ」と一般の国民と「朝廷ノ祭祀」の問題を全然問題にしていない、ということである。このことは一つにはこの段階における「朝廷ノ祭祀」と伊勢神宮以下官国幣社・府県郷村社の神社の祭祀とが少くとも彼らにとって（実際においてもそうであるが）一体のものとして把握されていなかったこと、二つめには未だこの段階では国民一般の統合において「朝廷ノ祭祀」との関連はそんなに重要なものとして主張されていないということの意味している。

第二には彼らも「政府ノ大臣官吏」を問題にしており、それらは当然「朝廷ノ祭祀」に式して礼拝をしなければならないと考えているのだが、もし礼拝をしなかった場合でも「別段国民ノ義務ヲ守ラサルニモアラス又安寧秩序ニ関係ストモ」言うことができなないので、その場合は一体どうするつもりなのか「之ヲ不問ニ置クカ或ハ官吏ニハ別ニ定ムル所アルカ」と迫っているのである。つまりこの段階では「信仰自由」規定の制限条項「安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサルカキリ」は官吏の「朝廷ノ祭祀」への礼拝拒否の歯止めにはなり得ないことを認識していたことを意味しているのである。

総じて、この二人の発言は、この段階では後のフェンズム段階のように「信仰自由」規定の制限条項、とりわけその「臣民タルノ義務」に「朝廷ノ祭祀」（宮中祭祀）及びそれと密接に結合された神社祭祀への国民及び官吏の礼拝を含んでいるのだという論理（解釈）は未だ明確な形で確定されていなかったということを示している。

このことは、佐々木の質問に答えた伊東の次のような答弁にもよりはっきり見出すことができる。

「此憲法ハ臣民一般ノ憲法上ノ権利ヲ示スモノニシテ更ニ官吏ニ関係スルコトナシ、官

吏カ朝廷ニ出テ礼拝スル等ノ事ハ其服務上ノ關係ニシテ憲法上ノ事項ニ屬セス、且ツ官吏タル者ハ必ス宗廟ニ礼拝スベキ義務アリト云フコトニ就テハ刻下一定ノ規則アルコトナシ臣民ノ憲法上ノ権利ト官吏ノ服務規則トハ素リ混同スベキニ非ス況ヤ其事将来ニ係リ未タ逆シメ料ルヘカラサル疑義ニ付強テ本条ヲ適用セントスル如キハ……採ラサル所ナリ²⁴⁾」。

ここでは伊東は臣民一般の憲法上の権利と官吏の服務規律とは混同してはならないと法理論上から反論を加えるばかりでなく、さらに一步踏みこんで「官吏タル者ハ心ス宗廟ニ礼拝スベキ義務アリト云フコトニ就テハ刻下一定ノ規則アルコトナシ」と、官吏の場合であつてさえも必ず宮中祭祀には礼拝しなければならないという規則はないとさえ言い切つているのである。

もちろんここでもそのようなことは「将来ニ係リ未タ逆シメ料ルヘカラサル疑義」であるとか、また佐々木一伊東一島尾の論争を打ち切らせた議長伊藤の「(このことは)将来国家ノ宗教ニ対スル政略如何ニ関スルモノナリ人誰レカ百年ノ寿ヲ保ツモノアランヤ之ニ処スルハ其時々ノ政治家ノ方寸ニ存スルコトニシテ今弁明ノ限ニアラス²⁵⁾」の如く、流動性をもったものであつたが、少くともこの段階においては「臣民ノ義務」概念に宮中祭祀及びそれと密接な関連をもつ神社祭祀(国家神道)への礼拝は後のフェイズム段階のように国民及び官吏の義務であるとする論理(解釈)は確定されたものとしてあつたのではない、もう少し選択の巾の広いものであつたといふことができるであろう。

お わ り に

「はじめに」のところで述べた如く、小論の目的は筆者がかつて分析した1885(明治18)年以前の政府官僚層の政教認識が翌年末から始まり1889(22)年の1月に完了する帝国憲法の成立過程の中で修正をうけるのか、それとも基本的に変化を受けなかったのかを明らかにしようとするものであつた。以上の分析が明らかにした如くその答えは基本的に変化を受けなかったということである。

すなわち、たしかに彼らは信仰の自由や政教の分離という近代国家の思想原理ともいわれるものを個人の基本的な権利、人間存在の根幹にかかわるものとして認識し、無条件に徹底して容認するのではなく、信仰の問題を政治の問題に従属させ、そのために信仰の自由や政教分離原則を制限し、又宗教の政治的利用を図るものであつた。そのような意味内容をこめて彼らは帝国憲法第28条を制定したものであつた。

しかしながら、と同時にこの段階にあつては未だ国家神道(宮中祭祀、神社祭祀)の崇拜を国民に義務づけようとする明確な意志は未確立であつたこと。通説の如く、この段階から28条の制限条項「臣民タル義務」の中に国家神道の崇拜を含ませて制定したものではなかつたということである。

さいごに、ここで得られた結論を天皇制の問題に関連させて言及しておこう。確かにこの段階においても、国民統合の「機軸」に万世一系の天皇を据えるということは支配層の中で共通の認識が得られていた。しかしながら国民の意識の統合、天皇への収斂にあつて神道を持ってくるかどうかについては共通の一致は得られていなかったのである。それは一つにはそのような形での明確な信仰の自由の蹂躪に対する国内外の反発の力をはかりかねたし、また二つには神道側の問題としてはこの段階では未だそのような役割を果すものとしては未整備の状況であつたからである。伊藤が枢密院での憲法草案の審議にあつて述べた中に「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」(『起案の大綱』)とある

のがそれをよく示している。

ここでは神道が国民統合にとって十分な力を持っていないと認識されていること、また天皇中心主義と神道が統一されないで分裂して位置づけられていることに気づくであろう。

そしてこの段階から後のファシズム期の如く、国家神道の崇拜は国民の義務であるという論理が出てくる、又天皇中心主義と国家神道が密接不可分なものとして位置づけられるようになるのは、帝国憲法発布後の諸情勢、すなわち教育勅語の発布を契機とする国粹主義思想の高揚の中で仕掛られた「内村鑑三不敬事件」(91年)、「久米邦武筆禍事件」(92年)の勃発やそれに対する世論の対応の仕方、また条約改正問題や日清・日露戦争の歴史過程を経て出てくるのである²⁶⁾。

注

1. 拙稿「大日本帝国憲法第28条〈信仰自由〉規定成立の前身——政府官僚層の憲法草案を中心に——」(『日本史研究』168号)。
2. 紙数の関係から、また重複を省くためにこの問題に関する研究史及び問題意識等については全く割愛した。これらの点については前掲拙稿を参照していただければ幸いである。
3. 稲田正次『明治憲法成立史』下巻、1頁、尚以下本文中憲法の起草・審議過程については、全て、この本によった。
4. J・ジームス著、本間英世訳『日本国家の近代化とロエスラー』7頁、本書はロエスラーに関する研究としてはたいへん貴重なものである。特に彼の理論・学説が当時のドイツ、ヨーロッパにおける諸理論、諸学説とどのような関連をもち、またその中でどのような位置を占めていたのかを知る上では不可欠のものである。但し鈴木安蔵氏も指摘している如くロエスラーの日本における役割を「反ビスマルク的、反プロイセン的な自由主義につらぬかれてい」(鈴木安蔵「憲法制定とロエスラー—ヨハネス・ジームス〈日本国家の近代化とロエスラー〉によせて」、『国家学会雑誌』83巻7・8号)たとする本書の基本的な立場については筆者も同意することができない。小論に即していえばジームス氏はロエスラーが日本の「信仰自由」実現の歴史の中で大きな役割を果たした事、それにもかかわらず井上毅が国体論者であったためにそれが十分生かされなかったということを述べておられる(「H・ロエスラーの憲法理論に於ける社会発展と立憲主義の関係」、『国家学会雑誌』75巻5・6号および「明治政府首脳達と社会的立憲思想」、『同上』75巻7・8号)、が本節で明らかにする如く井上毅らに天賦人権的な信仰自由論に対抗して国家は宗教に対して十分な注意を払い宗教に干渉しなければならないことをヨーロッパの政教関係から、また当時次第に発達しつつあった最新の社会学的理論によって教示したのは他ならぬロエスラーその人であった。
ロエスラーについてはこの他に古典的なものとしては鈴木安蔵『憲法制定とロエスレル』があり、最近では小島和司「ロエスレル〈日本帝国憲法草案〉について」(『法学』31巻1号)があり、また梅溪昇『お雇い外国人』(日経新書)、同『お雇い外国人』第11巻「政治・法制」(鹿島研究所出版会)の中でも触れられている。
尚上の小島和司氏によれば、別表の因で掲げたロエスラーの『日本帝国憲法草案』第56条中の「公共ノ安寧」は原文通りに訳せば「公共ノ福祉」とする方が正確であるとのことである。
5. 伊東巳代治文書(国立国会図書館憲政資料室所蔵)。
6. ~10. 同上。
11. 鈴木安蔵氏はモッセの説は「ロエスレルのそれよりは国民自由権本位であった、すなわち行政権の専恣より自由権を防衛せんことを念としたことが窺われる」としている(前掲書410頁)。
12. 伊東巳代治文書。
13. 田上履治「宗教に関する憲法上の原則」(『憲法講座』、2. 清宮四郎・佐藤功編、132頁)。
14. ~16. 伊東巳代治文書。

17. 稲田, 前掲書, 129, 137頁.
 18. 伊東巳代治文書.
 19. J・ジームス, 「H・ロesslerの憲法理論に於ける社会発展と立憲主義の関係」(『国家学会雑誌』75巻3・4号)
 20. 『起案の大綱』.
 21. 井上毅のこの点については拙稿「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』413号)を参照されたい.
 22. ~25. 「憲法草案枢密院会議筆記」(国立国会図書館憲政資料室所蔵).
 26. これらの点については拙稿「〈明治憲法体制〉の確立と国家のイデオロギー政策——国家神道体制の確立過程——」(『日本史研究』176号)で一応の見通しを行ったので, それを参照いただければ幸いである.
- [追記] 小論作成にあたり国立国会図書館憲政資料室には大変お世話になった, 厚く感謝申しあげる次第である.

Summary

In this paper I consider what means "the freedom of religion" the Twenty-eight Article of the Old Imperial Constitution by analyzing the appearing process thereof. The conclusion is as follows.

This article was instituted within some restricted limit, not from the point of view of freedom of religion in the true sense. But at this stage Kokka-Shinto was not compulsory to the nation as decree or dogma.