

DOI: 10.18254/S241328880026970-1

Местные советы по вопросам образования в Японии в конце 1940-х – 1950-х годах: история неудавшегося демократического эксперимента

Романенко Даниил Алексеевич

*Институт востоковедения Российской академии наук (ИВ РАН), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)
Российская Федерация, Москва*

Аннотация

Статья посвящена созданным в период оккупации Японии местным советам по вопросам образования. В ходе исследования были изучены предпосылки создания этих органов самоуправления, обозначены их функции и особенности, рассмотрены попытки их реформирования в первые годы после окончания оккупации, определены инициировавшие преобразования акторы и их мотивы, описаны результаты реализации этих инициатив в контексте контрреформ 1950-х годов. Было выявлено, что в соответствии с реформами американского оккупационного правительства советам по образованию были предоставлены широкие полномочия на местах, а граждане могли как принимать участие в выборах советников, так и быть избранными. Однако в 1950-е годы ряд вопросов, находящихся в юрисдикции советов по образованию, взяло на себя министерство образования, а после отмены системы выборов в советы возможности граждан играть роль в их деятельности были урезаны. Причинами подобных изменений стали многочисленные сложности, возникшие при попытке адаптации данных структур, заимствованных из американской образовательной системы, к японским реалиям, но решающим фактором оказалось стремление правящей Либерально-демократической партии ослабить влияние политической оппозиции в области образования и укрепить свои позиции. Было установлено, что реформы советов сыграли важную роль в процессе централизации системы образования, у которого были как положительные, так и негативные последствия. Полученные результаты исследования позволят лучше понять общую картину преобразований рассматриваемого периода и последствия реформ для японского общества.

Ключевые слова: образование, история образования, Япония, советы по вопросам образования, реформы, местное самоуправление.

Введение.

Вторая половина 1940-х гг. – 1950-е гг. является периодом реформирования в Японии системы образования. В 1945–1952-х годах, после окончания Второй мировой войны,

американские оккупационные власти инициировали масштабные преобразования, основными результатами которых можно назвать повышение доступности образования для всех слоев населения, децентрализацию системы образования и просвещения, принятие мер для того, чтобы учебные заведения в дальнейшем не смогли стать инструментом идеологической пропаганды (в частности, в государственных образовательных учреждениях было запрещено в какой-либо форме проводить агитацию в пользу или против той или иной политической партии или религиозного учения). После окончания периода оккупации пришедшие к власти консерваторы провели ряд контрреформ. Были сохранены фундаментальные принципы политики в области образования (равные возможности у граждан для его получения, бесплатное обучение в начальных и средних государственных школах, совместное обучение мальчиков и девочек в государственных образовательных учреждениях и др.), однако была усилена зависимость учреждений обязательного образования от государства, увеличился контроль с его стороны.

Реформы 1940-х гг. – 1950-х гг. оказали значительное влияние на дальнейшее развитие системы образования в Японии. Ее основные характеристики, сформированные в этот период, имеют огромное значение в воспитании и обучении граждан страны, а также непосредственно влияют на многие сферы жизни японцев. Результаты подробного изучения периода, когда были заложены основы системы образования, могут оказаться полезными для более детального рассмотрения многих вопросов, тем или иным образом связанных с образованием в таких областях, как экономика, политика, культура, общество и др. Автором работы будет предпринята попытка на шаг приблизиться к пониманию процессов, происходивших в рассматриваемый в настоящей статье период, для чего будет подробно проанализирован один из кейсов реализованных преобразований – создание советов по вопросам образования (кё:ику иинкай, 教育委員会) и их деятельность.

Советы по вопросам образования, модель США.

В 1946 году Японию посетила Американская миссия по вопросам образования. Она состояла из заслуженных американских исследователей и педагогов, которые изучили ситуацию с образованием в стране и подготовили свои рекомендации курса преобразований. Очень многое в новой японской системе просвещения было заимствовано из американской модели, и прообразами японских советов по вопросам образования также послужили похожие органы, существовавшие в США в той или иной форме еще с начала XIX века¹. В связи с этим приведем основные особенности американских советов перед тем, как перейдем к рассмотрению их японских аналогов.

Территория США делится на школьные округа, в каждом из них имеется по совету. Так как административная система страны сильно децентрализована, особенности советов по вопросам образования отличаются (в отдельных случаях кардинально) в зависимости от штата, и на каждую приведенную ниже особенность можно встретить исключения. Однако в контексте настоящей работы для понимания того, на что, наиболее вероятно, ориентировались члены Американской миссии 1946 года, важнее будет привести наиболее часто встречающиеся черты советов. В обобщенном виде их можно представить следующим образом.

Членов советов, как правило, выбирают прямым голосованием граждане соответствующего учебного округа. Советники чаще всего не являются служащими образовательных организаций, работают они на добровольной основе и денежных вознаграждений не получают. Задачами членов совета являются формирование бюджета, составление учебных программ, найм и увольнение сотрудников, регулирование дисциплинарной практики и политики в сфере безопасности,

¹ Land, D. Local school boards under review: Their role and effectiveness in relation to students' academic achievement / D. Land. – Текст : электронный // Review of Educational Research. – 2002. – Vol. 72. – No 2. – URL: <https://www.jstor.org/stable/3516033> (дата обращения: 02.08.2023). P. 230-231.

определение границ школьного округа, контроль качества образования и ответные действия на различные запросы и жалобы со стороны граждан. Работу советников координирует суперинтендант, обязательно являющийся специалистом в области образования^{2, 3}. Таким образом, американские советы по вопросам образования нередко наделены широкими управленческими полномочиями, а граждане школьных округов играют в работе советов значимую роль – и как избиратели, и в качестве избираемых. Явка на выборы в советы колеблется в среднем от 6 до 30%⁴. На первый взгляд эти цифры кажутся небольшими, однако обосновать их можно тем, что заинтересованы в избирательном процессе далеко не все граждане – основной аудиторией, предположительно, являются родители детей, обучающихся в школах на момент проведения голосования.

Законы периода оккупации, регламентировавшие устройство и деятельность советов по вопросам образования

30 марта 1946 года Американская миссия по вопросам образования опубликовала рекомендации курса преобразований. Среди предложений было ослабление контроля министерства образования над учебными программами, методами обучения, учебными пособиями и назначением персонала, все эти полномочия предлагалось передать органам местной администрации⁵. Для достижения этой цели в каждой префектуре предлагалось создать выборный совет по вопросам образования, в задачи которого входили бы установление минимальных социальных стандартов для школ, аттестация учителей и повышение их квалификации, утверждение учебников, выбранных школами, оценка работы образовательных учреждений. На уровне каждой административной единицы внутри префектуры предлагалось также создавать советы, которые будут работать непосредственно со школами в их подчинении: изучать состояние образования в муниципалитете, оказывать влияние на реализацию образовательных программ, выявлять проблемы, связанные с образованием, оказывать помощь директорам и персоналу по вопросам реализации образования, рекомендовать учителей к назначению в школы⁶.

Основные рекомендации Американской миссии нашли отражение в принятом в 1948 году Законе о советах по вопросам образования (Кё:ику иинкай хо:, 教育委員会法). Основное содержание закона можно изложить следующим образом.

В сферу деятельности советов входят начальные, средние и старшие общественные (работающие за счет бюджета префектуры, не частные) школы, а также организации, именуемые термином ко:минкан (公民館) – общественные учреждения, финансируемые местным правительством, такие как музеи, библиотеки, культурные центры.

Советы делятся на муниципальные и префектурные. Каждый из советов занимается вопросами, связанными со школами в их юрисдикции⁷. Закон о школьном образовании (Гакко:

² Ibid. P. 231-232.

³ Costa, P. J. Switch: A Case Study of Voter Turnout following Electoral Change in a School Board Election. Doctoral dissertation / P. J. Costa. – Текст : электронный // Virginia Tech, 2011. URL: <http://hdl.handle.net/10919/31424> (дата обращения: 02.09.2023). P. 5-6.

⁴ Ibid. P. 9-10.

⁵ United States Education Mission to Japan. Report of the United States Education Mission to Japan / United States Education Mission to Japan. – Текст : электронный // Washington : U.S. Govt. Print. Off., 1946. – 62 p. – URL: <https://play.google.com/books/reader?id=mYMWAAAIAAJ&pg=GBS.PP1&hl=ru> (дата обращения: 02.08.2023).

⁶ Ibid. P. 28-29.

⁷ Кё:ику иинкай хо: сё:ва нидзю:сан нэн хо:рицу дай итинанарэй го: (Закон о советах по вопросам образования от 1948 года № 170) [Электронный ресурс] // Кокурицу ко:бунсёкан дэджитару а:кайбу. URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/130618> (Дата обращения: 02.08.2023).

кё:ику хо:, 学校教育法) от 31 марта 1947 года возлагает на муниципалитеты обязанность создания начальных и средних школ (следовательно, эти школы входят в юрисдикцию муниципальных советов по образованию). Также в соответствии с этим актом префектуры обязаны создавать школы для детей с ограниченными возможностями (которые, аналогично, находятся в сфере влияния префектурных советов)⁸. Старшие школы могут основываться советами обеих уровней и могут находиться в юрисдикции любого из них, а в Законе о советах по вопросам образования во 2 пункте статьи 48 указано, что по результатам обсуждения советы могут передать друг другу юрисдикцию над той или иной старшей школой⁹. В опубликованном 10 июня 1949 года Законе об общественном просвещении (Сякай кё:ику хо:, 社会教育法), посвященном ко:минкан, в 5 статье прямо указано, что ко:минкан должны создаваться и контролироваться советами муниципального уровня¹⁰.

Переходя к обязанностям этих органов, в Законе о советах указано, что они должны основывать заведения в их юрисдикции, контролировать работу школ и следить за качеством образования, выбирать учебные пособия, контролировать санитарное состояние и гигиену в учебных заведениях, решать вопросы с поставкой необходимого оборудования, решать кадровые вопросы, отвечать на обращения граждан и работников образовательных заведений, заниматься вопросами, связанными с деятельностью профсоюзов, составлять смету доходов и расходов советов, собирать информацию для составления отчетов по результатам работы школ и учреждений ко:минкан под юрисдикцией советов.

Кроме того, в соответствии с законом, префектурные советы наделялись рядом дополнительных полномочий. Это, во-первых, выдача педагогических лицензий будущим преподавателям школ. Во-вторых – отбор, рецензия и утверждение (с опорой на стандарты, установленные министерством образования) учебных пособий, которые будут использоваться в школах префектуры. В-третьих - предоставление технических и профессиональных рекомендаций муниципальным советам. В-четвертых – создание и изменение школьных округов для старших школ¹¹. Кроме того, в соответствии с 1 статьей изданного 10 июля 1948 года Закона об ответственности за выплату заработной платы работникам муниципальных школ (Ситё:сонрицу гакко: сёкуин кю:ё футан хо:, 市町村立学校職員給与負担法), заработная плата и различные пособия для сотрудников муниципальных школ выплачиваются префектурой¹².

Отношения между советами на уровне префектур и на уровне муниципалитетов, вероятно, планировалось по возможности сделать равными, не иерархичными. Как упоминалось выше, префектурный совет должен предоставлять рекомендации муниципальным советам (однако не навязывать какую-либо политику). В статье 51 указано, что советы обеих уровней могут создавать совместные комитеты для решения вопросов о назначении и увольнении директоров и учителей, о заработной плате и других, связанных с деятельностью советов. Однако в этой же статье закона указано, что решения подобными совместными комитетами должны приниматься единогласно¹³.

⁸Гакко: кё:ику хо: сё:ва нидзю:ни нэн хо:рицу дай нироку го: (Закон о школьном образовании от 1947 года № 26). – Текст : электронный // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу. URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/681454> (Дата обращения: 02.08.2023).

⁹Кё:ику иинкай хо:.

¹⁰Сякай кё:ику хо: сё:ва нидзю:си нэн хо:рицу дай нирэйнаго го: (Закон об общественном просвещении от 1949 года № 207) [Электронный ресурс] // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу. URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/132677> (Дата обращения: 02.08.2023).

¹¹Кё:ику иинкай хо:.

¹²Ситё:сонрицу гакко: сёкуин кю:ё футан хо: сё:ва нидзюсан нэн хо:рицу дай итисанго го: (Закон об ответственности за выплату заработной платы работникам муниципальных школ от 1948 года № 135) [Электронный ресурс] // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу. URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/130575> (Дата обращения: 02.08.2023).

¹³Кё:ику иинкай хо:.

Кроме того, префектурные советы имели больше полномочий, так как они фактически занимались отбором персонала для работы в школах префектуры, отбором учебных пособий, которые будут использоваться на ее территории, а также выплатой заработной платы для работников образовательных учреждений. Об очевидно выраженной иерархии, впрочем, утверждать сложно, однако и полностью независимыми муниципалитеты также назвать нельзя.

В советах присутствовали непосредственно члены совета, собиравшиеся на совещания и выполняющие большинство из перечисленных выше функций, среди них самими советниками выбирались сроком на 1 год председатель и его заместитель, организовывавший совещания (чрезвычайные и регулярные, которые должны проводиться раз в месяц, кворум – половина или больше советников). Комитеты уровня префектур состояли из 7 членов, а муниципальные – из 5. Советники также выбирали сроком на 4 года инспектора (обязательно обладавшего педагогической лицензией), который наблюдал за работой комитета. Советниками по рекомендации инспектора назначались члены секретариата, которые выполняли бюрократическую работу, и в частности помогали совету со сбором статистической информации.

6 из 7 членов советов при префектурах, 4 из 5 – при муниципалитетах, избирались гражданами соответствующей префектуры или муниципалитета прямым голосованием. Принимать участие в голосовании мог любой гражданин в возрасте от 20 лет, быть избранным – от 25, особых требований к кандидатам не предъявлялось, однако члены парламента, местных органов самоуправления и госслужащие баллотироваться не могли (предположительно мера была введена с целью не позволить им лоббировать политику своей партии через советы). Чтобы попасть в списки кандидатов, необходимо было собрать 60 или более подписей избирателей. Один член совета каждого уровня назначался местной администрацией среди своих сотрудников. Избирались советники сроком на 4 года, каждые два года половина советников переизбиралась. Местная администрация обязана была выплачивать советникам вознаграждения.

Во 2 параграфе 55 статьи указано, что министр образования не должен руководить советами по вопросам образования и контролировать их работу, если иное не предусмотрено законом. Фактически по закону советам предоставлялась широкая свобода принятия решений, министерство образования же должно было составлять лишь рекомендации относительно вопросов образовательной политики¹⁴.

Таким образом, на основе текстов законов периода оккупации можно сделать вывод о том, что в соответствии с этим актом планировалось создание органа самоуправления с беспрецедентным для Японии влиянием воли граждан на его работу. Ключевым курсом реформ оккупационного правительства в области образования была децентрализация системы образования, уменьшение влияния министерства образования на реализацию просвещения школьников. Можно с точностью сказать, что создание советов по вопросам образования было важным шагом на пути реализации этого курса. Однако воплощение обозначенных в законе положений оказалось осложнено рядом обстоятельств, а пришедшие к власти после окончания периода оккупации политики видели в деятельности советов препятствие для проведения собственного политического курса.

Проблемы при создании и организации работы советов по вопросам образования, контрреформы.

В первые годы реализации новой политики не все проходило гладко. Во-первых, муниципальные и префектурные советы не всегда слаженно выполняли свои задачи, координация действий порой оставляла желать лучшего. Причиной этого стала нехватка средств для

¹⁴ Там же.

эффективной работы муниципальных советов в ряде небольших и слабо обеспеченных административных единиц. Однако после вступления в силу в 1953 году Закона о поощрении слияния городов и деревень (Тё:сон гаппэй сокусин хо:, 町村合併促進法) небольшие административные единицы стали объединяться с соседними, соответственно муниципальных советов в стране становилось меньше, но и бремя на их создание было облегчено¹⁵.

Таким образом, наметившиеся финансовые трудности с реализацией работы советов удалось урегулировать. Однако эти события подняли вопрос об эффективности работы советов в существующем виде и необходимости их или реформировать, или упразднить¹⁶. Кроме того, силы, находившиеся у власти в Японии в 1950-х, видели в советах по вопросам образования и иные проблемы.

После окончания периода оккупации в 1952 году в японском правительстве преобладали консервативно настроенные политики. В 1950-х, несмотря на сопротивление партий-соперников и множества оппозиционно настроенных организаций, консерваторам удалось провести ряд контрреформ в образовании. Одной из них стал пересмотр ключевой особенности советов по вопросам образования – в 1956 году выборы в советы были отменены. Рассмотрим возможные причины подобного развития событий.

Одним из тезисов, выдвинутых автором настоящей работы на ранних этапах проведения исследования, было предположение о невозможности системы выборов приспособиться к японским реалиям. Образование в Японии в довоенные годы было централизованным, а потому активное участие народа в делах просвещения на местах могло восприниматься самими гражданами как нечто неестественное. Было предположено, что явка на выборы в эти органы была низкой, а это, в свою очередь, ставило под вопрос их роль в качестве инструмента демократии. В действительности же этот вопрос оказался довольно комплексным. Начнем его рассмотрение со знакомства со статистическими данными.

Во время первых и вторых выборов советы по образованию были созданы не во всех административных единицах. Первые выборы прошли в октябре 1948 года. Они были проведены в советы тодо:фукэн (当道府県, для рассматриваемого периода это префектуры, губернаторство Хоккайдо и столичная префектура), в городах годайтоси (五大都市, букв. «Пять крупных городов», под которыми в 1943-56 годах подразумевались Киото, Осака, Йокогама, Кобе и Нагоя), в 21 городе, 16 поселках и 9 деревнях. Явка избирателей в тодо:фукэн составила 56,5% в среднем по стране. В 1950 году список административных единиц, в которых проводились выборы, пополнился 15 городами. Явка избирателей составила 52,8% в тодо:фукэн, 27% в годайтоси, 47,2% в муниципалитетах, в которых проводились выборы 2 года назад, и 53% в городах, где советы появились в год вторых выборов. В 1952 году в каждой административной единице были созданы советы по вопросам образования, общее их количество составило 9953. Явка в тодо:фукэн составила 59,8%. В 1954 году после реформы Закона о выборах в государственные учреждения система выборов половины членов советов была отменена, советникам, у которых подошел к концу

¹⁵Оцу, Т. Кё:ин дзиндзи ни окэру кэнкё:и-дзикё:и но канкэй ни кансуру икко:сацу : «Найсин нуки сёбун дзикэн» кайко:сай ханкэцу но хё:ка о фукумэтэ (Исследование взаимоотношений между префектурными и муниципальными советами по образованию в вопросах управления преподавательским составом: в том числе посредством оценки решения Верховного суда по «Делу об избавлении от докладов») / Т. Оцу. – Текст : электронный // То:кё: дайгаку кё:ику гакубу кё:икугё:сэйгаку кэнкю:сицу киё:. – 1992. – Т. 12. – № 8. – URL: <https://cir.nii.ac.jp/crid/1390009224600607744> (дата обращения: 02.08.2023). С. 76.

¹⁶ Там же.

срок службы, полномочия были продлены еще на 2 года, в связи с чем выборы не проводились¹⁷. Как было упомянуто ранее, в США явка в среднем была, как правило, значительно ниже, чем на выборах в Японии в приведенные годы (около 5-30%), в сравнении с американскими реалиями явка на выборы в японские советы может показаться аномально высокой.

Помимо общей политизированности японцев в этот период перемен и демократизации, вероятно, причина подобных показателей явки могла заключаться в том, что роль образования в умах населения была огромной: до войны средние и старшие школы были труднодоступными, а университеты и вовсе считались элитарными учебными заведениями, гарантировавшими успешную карьеру тем немногим, кому посчастливилось вступить в ряды их студентов. После окончания войны и проведения реформ образовательные учреждения на всех уровнях стали значительно более доступными, а родители с этого момента получили возможность лично влиять на качество образовательного процесса. Эти причины могли обосновывать их энтузиазм к выборам в советы.

Однако исследователь Хирото Такахаси интерпретирует эту статистику в негативном ключе. Он пишет о том, что явка на выборы в советы по вопросам образования была низкой по сравнению с другими выборами, проводившимися в стране в рассматриваемый период, и обращает внимание на частые случаи автоматических побед кандидатов. В ряде административных единиц очень мало кандидатов набирало необходимые для участия в выборах 60 подписей избирателей, и ряд кандидатов побеждал за неимением оппонентов. В выборах 1950 года в префектурах Фукуи и Нагасаки, 8 городах, 9 поселках и 7 деревнях кандидаты одержали автоматическую победу. В выборах 1952 года то же самое произошло уже в 5 префектурах (Тиба, Сига, Вакаяма, Тоттори и Коти), 35 городах и в 4819 поселках и деревнях, что составило около половины количества всех советов муниципального уровня¹⁸.

Ситуация складывалась неоднозначно. С одной стороны, автоматическая победа кандидатов в половине советов это, действительно, плачевный результат. Причин можно выделить несколько. Во-первых, как видно из статистики, в префектурах и годайтоси в основном можно было наблюдать активное соперничество кандидатов, в то время как в муниципалитетах нередко не набиралось необходимое количество кандидатов. Это можно объяснить тем, что в крупных городах и в масштабе целых префектур находилось и необходимое количество кандидатов, и большое количество политически активных избирателей. Более мелкие города, поселки и деревни имели намного меньшее население, а значит – меньше избирателей и избираемых, в маленькой деревне набрать 60 голосов намного сложнее, чем в одном из годайтоси. Более того, население сравнительно небольших и удаленных населенных пунктов могло быть менее заинтересованно в новых политических активностях, которыми жили крупные города. Во-вторых, у рядовых граждан, как правило, не было средств на проведение предвыборной кампании необходимого масштаба, в небольших городах, поселках и деревнях таких людей находилось еще меньше.

Однако, вполне вероятно, все перечисленные проблемы могли бы быть решены. Уже в 1960-х жители малых населенных пунктов все чаще начали воспринимать хорошее образование как ключ к успеху¹⁹. Вероятно, интерес к выборам в советы среди них также бы возрос. Также стоит учитывать, что малонаселенные пункты начали сливаться и входить в состав других городов и сел только с 1953 года, в результате этой реформы общее количество избирателей увеличивалось, и,

¹⁷Такахаси Х. Кё:ику иинкай сэйдо но рёкиси то хицүё:сэй (История системы советов по вопросам образования и необходимость в них) / Х. Такахаси . – Текст : электронный // Кё:икусэйдогаку кэнкю:. – 2011. – №. 18. – URL: https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjseso/2011/18/2011_62/_article/-char/ja (дата обращения: 02.08.2023). С. 62-63.

¹⁸ Там же. С. 62-63.

¹⁹ Tsujimoto M., Yamasaki Y. The History of Education in Japan (1600–2000) / М. Tsujimoto. –Taylor & Francis, 2018. – ISBN 9781138365834. – Текст : электронный. URL: <https://www.routledge.com/The-History-of-Education-in-Japan-1600--2000/Tsujimoto-Yamasaki/p/book/9781138365834> (дата обращения: 02.08.2023). P. 112-113.

следовательно, принимающих участие в голосовании становилось бы больше. Также можно было снизить количество необходимых подписей избирателей для допуска к выборам в малонаселенных пунктах, увеличивая или уменьшая число необходимых подписей пропорционально населению той или иной административной единицы. Кроме того, хорошим решением могло стать введение максимального порога денежных вложений на избирательную кампанию в советы каждого уровня, обеспечив тем самым честность выборов.

Таким образом, несмотря на высокую среднюю явку по стране, выборы не всегда проходили, как ожидалось. Автор настоящей работы, впрочем, считает, что явка не являлась главной причиной проведения этой контрреформы, он полагает, что проблема была не критичной и что можно было предпринять попытки ее решения. Наиболее вероятно, это решение было принято в контексте общего курса консервативных политиков (в частности, членов Либерально-демократической партии) на подавление оппозиционных политических движений левого толка и закрепления у власти.

Главными соперниками консерваторов были леволиберальные оппозиционные партии, такие как Социалистическая и Коммунистическая партии Японии, а также солидарные с ними движения и профсоюзные организации. Одним из крупнейших и наиболее влиятельных леволиберальных организаций было Объединение учителей Японии (Нихон кё:сёкуин кумиай, 日本教職員組合), его деятельность же и побудила многие контрреформы в образовании.

Большинство баллотировавшихся в советы по вопросам образования граждан имело не столь много средств на избирательную кампанию в советы. В то же время Объединение учителей Японии, финансируемое японскими Социалистической и Коммунистической партиями, не жалело средств на поддержку своих кандидатов, в связи с чем они достаточно часто побеждали. По мнению власти, деятельность советов, в которых количество членов Объединения учителей преобладало, принимала пропагандистский и антиправительственный характер²⁰. Консервативное правительство могло видеть в их деятельности не только воспитание будущей оппозиции, но и подготовку почвы для серьезных общественных волнений, если не революции (с началом холодной войны власти начали всерьез опасаться «красной угрозы»). Так или иначе, деятельность советов нередко нарушала изложенный в Основном законе об образовании принцип отсутствия политической пропаганды в учебных заведениях²¹, а потому у правительства был повод для инициации реформ.

Еще в 1953 году министерство образования внесло поправки в Закон о школьном образовании, с этого момента утверждать учебные пособия для школ должен не «надзорный орган» (под которым подразумевались советы по вопросам образования), а министерство образования²². Через год после объединения консервативных Либеральной и Демократической партии в Либерально-демократическую в 1955 году новая партия снова внесла изменения, связанные с советами: вступил в силу «Закон об организации и деятельности местных управлений образования» (Тихо: кё:ику гё:сэй но сосики оёби унэй ни кансуру хо:рицу, 地方教育行政の組織及び運営に関する

²⁰ Duke, B. C. Japan's militant teachers: A history of the left-wing teachers' movement. / B. C. Duke. – Honolulu : University of Hawaii Press, 2019. P. 131-133.

²¹ Кё:ику кихон хо: сё:ва нидзю:ни нэн хо:рицу дай ниго го: (Основной закон об образовании от 1947 года № 25) [Электронный ресурс] // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу. URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/681071> (дата обращения: 02.08.2023)

²² Гакко: кё:ику хо: то: но итибу о кайсэйсуру хо:рицу: сё:ва нидзю:хати нэн хо:рицу дай итирокунана го: (Акт о внесении поправок в Закон о школьном образовании от 1953 года № 167) [Электронный ресурс] // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу. URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/676445> (дата обращения: 02.08.2023)

る法律), заменивший Закон о советах по вопросам образования. Устройство и полномочия советов после реформы 1956 года изменились следующим образом.

Как упоминалось ранее, выборы в советы были отменены. Члены советов с этого момента должны были назначаться органами местного самоуправления префектур и муниципалитетов. Число членов каждого из советов уменьшилось (5 членов в советах при префектурах, 3 – при муниципалитетах). Из изменений требований к кандидатам можно отметить, во-первых, ожидание от советников наличия знаний в области образования, науки или культуры (статья 4 параграф 1). Во-вторых, стали братья в расчет политическая деятельность и убеждения будущих советников. В 3 параграфе статьи 4 отмечается, что в совете не может преобладать количество членов какой-либо политической партии. Советникам нельзя занимать руководящие должности в политической партии и участвовать в политических кампаниях (статья 11 параграф 5). Появление ряда правил, ограничивающих возможности политических партий влиять на решения совета, также подтверждает предположение о том, что реформы по большей части были спровоцированы действиями леволиберальной оппозиции.

Советы по вопросам образования занимаются задачами, касающимися составления образовательных программ и выбора учебных пособий для школ. Однако выбором пособий полномочия советов и ограничены, об утверждении самими советами учебных пособий речи в законе не шло. Как было упомянуто ранее, утверждать пособия после реформы 1953 года стало министерство образования.

В законе можно увидеть попытки сделать советы подотчетными перед министерством образования. С одной стороны, в статье 48 говорится о том, что министерство, как и раньше, выпускает лишь рекомендации для советов. Но вместе с этим в соответствии с 1 и 2 параграфами статьи 52 в случае, если министерство образования обнаружит какие-либо нарушения в деятельности советов, оно может или вмешаться само, или отдать соответствующие распоряжения префектурным советам. Министерство также может инициировать расследования относительно ситуации с образованием в префектурах и муниципалитетах.

Кроме того, закон еще сильнее сместил баланс полномочий между префектурными и муниципальными советами. В статье 49 указано, что префектурные советы могут устанавливать стандарты по различным вопросам просвещения для муниципальных советов для поддержания и повышения уровня образования в префектуре. Кроме того, в 50 статье указано, что префектурные советы смогут устанавливать и менять школьные округа для старших школ, находящихся в юрисдикции муниципальных советов²³. В результате отношения между префектурными и муниципальными советами становились более иерархичными.

Результаты.

В результате контрреформ в образовании в 1950-х годах усилилась аполитичность сферы обязательного образования и управления им, при этом значительно усилилась централизация системы просвещения, органам местного самоуправления приходилось считаться со все большим количеством указаний сверху. Преобразования этого периода задали множество отличительных тенденций в образовании в Японии. Постараемся установить, на какие из них оказали влияния изменения, связанные с советами по вопросам образования. Стоит, впрочем, иметь в виду, что на

²³Тихо: кё:ику гё:сэй но сосики оёби унэй ни кансуру хо:рицу сё:ва сандзю:ити нэн хо:рицу дай итирокуни го: (Закон об организации и деятельности местных управлений образования от 1956 года № 162) [Электронный ресурс] // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу. URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/680583> (дата обращения: 02.08.2023).

формирование представленных далее тенденций повлияло множество факторов, вес реформ советов в каждом из них – вопрос дискуссионный.

Министерство образования взяло под свой контроль содержание образования. В 1953 году оно установило монополию на утверждение учебных пособий, а в 1958 году Руководящие принципы учебных программ, рекомендации министерства относительно содержания учебных программ стали обязательными к исполнению²⁴. С одной стороны, эта мера позволила уравнивать качество образования в стране, у детей из не самых развитых ее уголков появилось больше шансов получить хорошее образование. При этом министерство образования в целом успешно поддерживало это качество на довольно высоком уровне²⁵. С другой стороны, можно наблюдать, как популярные во второй половине 1940-х педагогические эксперименты²⁶ уже в начале 1950-х стали проводиться все реже. Исследователь Хадзимэ Кимура утверждает, что связано это с тем, что экспериментальные учебные программы были в значительной степени сосредоточены на теории, они мало обучали практическим навыкам, которые дети могли бы применить в жизни²⁷. Однако мы считаем, что во многом на падение популярности педагогического творчества в школах повлияли последствия централизации. В первую очередь важно отметить, что у учителей стало намного меньше свободы относительно выбора учебных пособий и содержания обучения, это могло подавлять потенциал творческих педагогов. Помимо этого, ориентация на единую программу привела к стандартизации экзаменов для поступления в вузы. Подготовка к единым тестам становилась основной заботой старшеклассников, при этом она не предполагала большой творческой свободы.

В результате детям меньше прививались способности к творческому, свободному и нестандартному мышлению. Большинство работодателей, впрочем, устраивала подготовка рабочих в 1960-70-х, и экономика страны процветала. Однако в 1980-х даже в консервативном лагере все громче начинали звучать идеи о том, что стране нужны творчески развитые ученые и рабочие, которые имеют и активно выражают свое мнение, а не просто выполняют отданные им указания²⁸. Однако в сложившейся системе образования добиться подобных результатов без проведения фундаментального ее изменения стало довольно проблематично.

Кроме того, требования к школьникам негативно воспринимались многими учащимися. Молодежь 1980-х выросла в обстановке экономического процветания страны, многие юноши и девушки посещали зарубежные страны. Их главными идеалами становились свобода и получение удовольствия от жизни. Однако семья и общество вынуждали их заниматься зубрежкой, для того чтобы поступить в университет и найти хорошую работу в компании, на которую они проработают всю жизнь. В результате в 1980-х годах увеличилось количество бросивших учебу в школах, а также случаев насилия в учебных заведениях²⁹.

Перечисленные в статье проблемы с выборами в советы удалось решить, но сделано это было посредством отказа от них: правительство достаточно быстро пришло к выводу о том, что в

²⁴ Duke. Japan's militant teachers: A history of the left-wing teachers' movement. P. 144.

²⁵ Beauchamp, E. R. The development of Japanese educational policy, 1945–85 / E. R. Beauchamp. – Текст : электронный // History of Education quarterly. – 1987. – Vol. 27. – No 3. – URL: <https://www.jstor.org/stable/368630?origin=crossref> (дата обращения: 02.08.2023). P. 307-308.

²⁶ Например, сэйкацу цудзуриката (生活綴り方, «Сочинение о жизни»): учащиеся писали сочинения о происшествиях из своей жизни и обсуждали написанное с одноклассниками.

²⁷ Tsujimoto, Yamasaki. The History of Education in Japan (1600–2000). P. 110-112.

²⁸ Schoppa, L. J. Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics / L. J. Schoppa. 1st ed. – Routledge, 2002. – ISBN 9781134865178. – Текст : электронный. URL: https://www.amazon.in/Education-Reform-Japan-Immobilist-Institute-ebook/dp/B0BQZH8XLM/ref=sr_1_3?qid=1703373223&refinements=p_27%3ASchoppa&s=books&sr=1-3 (дата обращения: 02.08.2023). P. 49-50.

²⁹ Beauchamp. The development of Japanese educational policy, 1945–85. P. 322.

Японии подобная система создает больше проблем, чем пользы. После реформы 1956 года советы становились исполнителями решений министерства образования на местах. При этом несмотря на то, что у советов все еще была большая свобода действий, исследователь Леонард Шоппа пишет о том, что эти органы становились пассивными. Без указания министерства крупные преобразования и образовательные инициативы на местах не инициировались. Более того, местная администрация по образованию стремилась сохранить статус-кво, потому что крупные изменения могли доставить им много хлопот и привести к конфликтам с профсоюзами. В некоторых случаях местная администрация даже стремилась убедить министерство образования в том, что в их регионе проводить реформы не стоит во избежание недовольств со стороны педагогов³⁰. В случае если бы в советы проводились выборы, победившие советники, вероятно, вели бы более проактивную политику, стремясь выполнить свои обещания перед избирателями. Кроме того, вероятно, наличие выборов помогало бы быстрее обнаруживать и решать социальные проблемы, такие как школьная травля, насилие со стороны учителей в школах, затворничество учащихся, большое количество бросивших учебу школьников, случаи самоубийств. Кандидаты в советники стремились бы находить эти проблемы, чтобы раскритиковать свои предшественников, в особенности если они являются их соперниками на выборах, и чтобы привлечь избирателей обещаниями решить эти проблемы и не позволить им повториться. Однако, как предполагает автор настоящей работы, во многом из-за пассивности советов на подобные инциденты в 1970-80х гг. нередко закрывались глаза, а иногда школы намеренно замалчивали эти случаи и угрожали учащимся с целью не позволить им предать огласке, в частности, случаи проявления жестокости и насилия со стороны учителей. Только после того, как в 1980-х наиболее смелые родители, узнав о подобных происшествиях, подавали в суд на школы (а в этот период немногие были готовы бросить вызов властям, опираясь на закон), СМИ начали обнародовать те ужасы, которые происходили в японских школах³¹.

В то же время, с 1980-х можно наблюдать повышение заинтересованности граждан деятельностью советов, к ним чаще стали обращаться с просьбами, жалобами и петициями. Например, в начале 2000-х в школах начинали распространяться учебники ревизионистского издательства Дзю:ся (自由社), которое ставило задачу привить учащимся любовь к родине, однако для этого авторы его пособий оправдывали агрессию Японии во время Второй мировой войны и не писали про военные преступления японской армии, так как не признавали их. Учителя и родители школьников во многих муниципалитетах выступили против учебников от этого издательства, и свой протест выражали именно советам. Последние в большинстве случаев шли навстречу протестующим и не утверждали пособия Дзю:ся³². Кроме того, по Закону о бесплатном обеспечении учебниками школ обязательного образования (義務教育諸学校の教科用図書は無償措置に関する法律) 1963 г. советы должны были созывать специальные совещательные органы – комитеты по отбору учебных пособий (教科用図書選定審議会), членами которых являлись школьные учителя. Они изучали утвержденные министерством образования учебники и собирали мнения о них среди своих коллег и родителей школьников, после чего составляли рекомендации относительно того, какие пособия лучше распространять в школах административной единицы³³.

³⁰ Schoppa. Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics. P. 139-141.

³¹ Schoolland, K. Shogun's Ghost: The Dark Side of Japanese Education / K. Schoolland. –Greenwood Publishing Group, 1990. – ISBN 978-0-89789-218-6. – Текст : непосредственный. P. 64-66.

³² Nozaki, Y. War memory, nationalism and education in postwar Japan: The Japanese history textbook controversy and Ienaga Saburo's court challenges / Y. Nozaki. – London : Routledge, 2008. – ISBN 978-1-13419-590-9. – Текст : непосредственный. P. 147-149.

³³ Гимукё:ику сёгакко но кё:каё:тосё но мусё: соти ни кансуру хо:рицу Сё:ва сандзю: хати нэн сэйрэй дай ити хати ни го: (Закон о бесплатном обеспечении учебниками школ обязательного образования, правительственный указ №182 от 1963 г.). – Текст : электронный // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу. URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/683480> (Дата обращения: 02.08.2023).

Таким образом, сложно оценить, в какой мере граждане были способны и желали влиять на принятие решений советами в разные периоды после 1950-х, этот вопрос требует более детального изучения. Однако с точностью можно сказать, что, во-первых, отмена выборов в советы ограничила возможности для граждан влиять на инициативы, реализуемые в школах, и, наиболее вероятно, стала одной из причин пассивности органов местного управления в 1960-70-х гг., о чем пишет Леонард Шоппа; но, во-вторых, способов повлиять на советы у населения все еще было немало, неверно будет утверждать, что после отмены выборов настал период абсолютной диктатуры правительства в области реализации образовательной политики на местах.

Заключение.

В результате реформ советов по вопросам образования полномочия этих органов самоуправления были значительно ограничены, возросла роль министерства образования как дирижера, задающего курс политики в области просвещения. Система выборов в советы просуществовала недолго, а потому сложно оценить ее роль в качестве инструмента для изъяснения воли граждан, и еще сложнее однозначно ответить, смогла бы эта система проявить себя в качестве эффективного способа реализации принципов демократии в образовании в будущем. Несмотря на то, что общество, как демонстрирует явка на выборы, было готово к активному участию в управлении образованием, политический контекст для такого демократического эксперимента как выборные советы по вопросам образования оказался неподходящим.

Библиография:

1. Beauchamp, E. R. The development of Japanese educational policy, 1945–85 / E. R. Beauchamp. – Текст : электронный // History of Education quarterly. – 1987. – Vol. 27. – No 3. – P. 299-324. – URL: <https://www.jstor.org/stable/368630?origin=crossref> (дата обращения: 02.08.2023).
2. Costa, P. J. Switch: A Case Study of Voter Turnout following Electoral Change in a School Board Election. Doctoral dissertation / P. J. Costa. – Текст : электронный // Virginia Tech, 2011. – 115 p. – URL: <http://hdl.handle.net/10919/31424> (дата обращения: 02.09.2023).
3. Duke, B. C. Japan's militant teachers: A history of the left-wing teachers' movement. / B. C. Duke. – Honolulu : University of Hawaii Press, 2019. – 250 p. – ISBN 978-0-82480-237-0. – Текст : непосредственный.
4. Land, D. Local school boards under review: Their role and effectiveness in relation to students' academic achievement / D. Land. – Текст : электронный // Review of Educational Research. – 2002. – Vol. 72. – No 2. – P. 229-278. – URL: <https://www.jstor.org/stable/3516033> (дата обращения: 02.08.2023).
5. Nozaki, Y. War memory, nationalism and education in postwar Japan: The Japanese history textbook controversy and Ienaga Saburo's court challenges / Y. Nozaki. – London : Routledge, 2008. – 224 p. ISBN 978-1-13419-590-9. – Текст : непосредственный.
6. Schoolland, K. Shogun's Ghost: The Dark Side of Japanese Education / K. Schoolland. – Greenwood Publishing Group, 1990. – 224 p. – ISBN 978-0-89789-218-6. – Текст : непосредственный.
7. Schoppa, L. J. Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics / L. J. Schoppa. 1st ed. – Routledge, 2002. – 336 p. – ISBN 9781134865178. – Текст : электронный. URL: https://www.amazon.in/Education-Reform-Japan-Immobilist-Institute-ebook/dp/B0BQZH8XLM/ref=sr_1_3?qid=1703373223&refinements=p_27%3ASchoppa&s=books&sr=1-3 (дата обращения: 02.08.2023).
8. Tsujimoto M., Yamasaki Y. The History of Education in Japan (1600–2000) / M. Tsujimoto. – Taylor & Francis, 2018. – 176 p. – ISBN 9781138365834. – Текст : электронный. URL: <https://www.routledge.com/The-History-of-Education-in-Japan-1600---2000/Tsujimoto-Yamasaki/p/book/9781138365834> (дата обращения: 02.08.2023).
9. United States Education Mission to Japan. Report of the United States Education Mission to Japan / United States Education Mission to Japan. – Текст : электронный // Washington : U.S. Govt. Print. Off., 1946. – 62 p. – URL: <https://play.google.com/books/reader?id=mYMWAAAAIAAJ&pg=GBS.PP1&hl=ru> (дата обращения: 02.08.2023).
10. Ю:цу, Т. Кё:ин дзиндзи ни окэру кэнкё:и-дзикё:и но канкэй ни кансуру икко:сацу : «Найсин нуки сёбун дзикэн» кайко:сай ханкэцу но хё:ка о фукумэтэ (Исследование взаимоотношений между префектурными и муниципальными советами по образованию в вопросах управления преподавательским составом: в том числе посредством оценки решения Верховного суда по «Делу об избавлении от докладов») / Т. Ю:цу. – Текст : электронный //

То:кё: дайгаку кё:ику гакубу кё:икугё:сэйгаку кэнкю:сицу киё:. – 1992. – Т. 12. – № 8. – С. 75-82. – URL: <https://cir.nii.ac.jp/crid/1390009224600607744> (дата обращения: 02.08.2023).

11. Такахаси Х. Кё:ику иинкай сэйдо но рэкиси то хицуё:сэй (История системы советов по вопросам образования и необходимость в них) / Х. Такахаси . – Текст : электронный // Кё:икусэйдогаку кэнкю:. – 2011. – №. 18. – С. 62-66. – URL: https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjseso/2011/18/2011_62/_article/-char/ja (дата обращения: 02.08.2023).

Дополнительные библиографические источники и материалы:

1. Гакко: кё:ику хо: но итибу о кайсэйсуру хо:рицу: сё:ва нидзю:хати нэн хо:рицу дай итирокунага го: (Акт о внесении поправок в Закон о школьном образовании от 1953 года № 167). – Текст : электронный // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу : [сайт]. – URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/676445> (дата обращения: 02.08.2023).
2. Гакко: кё:ику хо: сё:ва нидзю:ни нэн хо:рицу дай нироку го: (Закон о школьном образовании от 1947 года № 26). – Текст : электронный // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу [сайт]. URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/681454> (Дата обращения: 02.08.2023).
3. Гимукё:ику сёгакко но кё:каё:тосё но мусё: соти ни кансуру хо:рицу Сё:ва сандзю: хати нэн сэйрэй дай ити хати ни го: (Закон о бесплатном обеспечении учебниками школ обязательного образования, правительственный указ №182 от 1963 г.). – Текст : электронный // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу [сайт]. URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/683480> (Дата обращения: 02.08.2023).
4. Кё:ику иинкай хо: сё:ва нидзю:сан нэн хо:рицу дай итинанарэй го: (Закон о советах по вопросам образования от 1948 года № 170). – Текст : электронный // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу : [сайт]. – URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/130618> (Дата обращения: 02.08.2023).
5. Кё:ику кихон хо: сё:ва нидзю:ни нэн хо:рицу дай ниго го: (Основной закон об образовании от 1947 года № 25). – Текст : электронный // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу : [сайт]. – URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/681071> (дата обращения: 02.08.2023).
6. Ситё:сонрицу гакко: сёкуин кю:ё футан хо: сё:ва нидзюсан нэн хо:рицу дай итисанго го: (Закон об ответственности за выплату заработной платы работникам муниципальных школ от 1948 года № 135). – Текст : электронный // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу : [сайт]. – URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/130575> (дата обращения: 02.08.2023).
7. Сякай кё:ику хо: сё:ва нидзю:си нэн хо:рицу дай нирэйнага го: (Закон об общественном просвещении от 1949 года № 207). – Текст : электронный // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу : [сайт]. – URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/132677> (дата обращения: 02.08.2023).
8. Тихо: кё:ику гё:сэй но сосики оёби унэй ни кансуру хо:рицу сё:ва сандзю:ити нэн хо:рицу дай итирокуни го: (Закон об организации и деятельности местных управлений образования от 1956 года № 162). – Текст : электронный // Кокурицу ко:бунсёкан дэдзитару а:кайбу : [сайт]. – URL: <https://www.digital.archives.go.jp/img/680583> (дата обращения: 02.08.2023).

Local Boards of Education in Japan in the late 1940s – 1950s: a History of a Failed Democratic Experiment

Daniil Romanenko

Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences, National research university “Higher school of economics” (HSE University)

Russian Federation, Moscow

Abstract

The article is devoted to the local boards of education established during the occupation of Japan. In the course of the study, the prerequisites for the creation of these local administration bodies were studied, their functions and features were identified, attempts to reform them in the first years after the end of the occupation were considered, the actors who initiated the reforms and their motives were identified, and the results of the implementation of these initiatives in the context of the counter-reforms of the 1950s were described. It was identified that, like with the reforms of the US occupation government, the education boards' authority at the local level was greatly increased, and citizens could both take part in the election of the board members and be elected. However, in the 1950s, a number of issues under the jurisdiction of the boards of education was transferred to The Ministry of Education, and after the abolition of the system of board elections, opportunities for citizens to play a part in boards' administration were curtailed. The reasons behind those reforms were the numerous difficulties that arose when during the adaptation of these organizations, borrowed from the US educational system, to Japanese realities, but the decisive factor was the desire of the ruling Liberal Democratic Party to undermine the influence of political opposition in the field of education and strengthen LDP's own positions. It was determined that the reforms of the boards played an important role in the process of centralization of the education system, which had both positive and negative consequences. The results of the study will provide a better understanding of a holistic picture of the transformations of the period under review and of the consequences of the reforms for Japanese society.

Keywords: education, history of education, Japan, boards of education, reforms, local administration.

DOI: 10.18254/S241328880026970-1