

2025 年度

国内実地研修報告書

岐阜県関市における多文化共生と持続可能な観光に着目して

Domestic Fieldwork Report 2025

Exploring Multicultural Coexistence and Sustainable Tourism in Seki City,
Gifu Prefecture



2026 年 3 月
March 2026

名古屋大学大学院国際開発研究科
Graduate School of International Development
Nagoya University

2025 年度
国内実地研修報告書

岐阜県関市における多文化共生と持続可能な観光に着目して

Domestic Fieldwork Report 2025

Exploring Multicultural Coexistence and Sustainable Tourism in Seki City,

Gifu Prefecture

2026 年 3 月
March 2026

名古屋大学大学院国際開発研究科
Graduate School of International Development
Nagoya University

はじめに

名古屋大学大学院国際開発研究科では、1995年より実践教育の一環として、中部地域の中核都市や農村部を対象とした国内実地研修（Domestic Fieldwork, 以下 DFW）を実施してきました。その目的は次の四点です：a)「開発現場」を知ることの重要性を実感する。b)フィールド調査の基本的な方法や姿勢、調査倫理などを習得する。c)日本の地域開発をめぐる諸問題について学ぶ。途上国における開発問題を考える際の一つのモデルとして、地方行政、教育、農業、環境保護、産業、文化振興など、様々な分野における日本の市町村レベルの開発問題への取り組みについての見聞を広める。d)異なる社会的・文化的背景の学生によるグループ活動を通して、国際的環境における共同作業の経験を積む。

今年度は、岐阜県関市にて4年目となる調査を実施しました。調査は、教育と観光の2つのグループに分かれて行われました。教育グループは、関市における外国にルーツを持つ学生の学習支援の仕組みについて、観光グループは、関市における「持続可能な観光」概念の適用についてそれぞれ調査し、その成果をこの報告書をまとめることができました。

2025年6月23日（月）に関市で予備調査を行った上で、10月6日（月）～8日（水）に本調査を実施しました。また、12月19日（金）には、調査成果報告会を関市の観光複合施設「せきてらす」多目的ホールにて行い、ご参加くださった皆様から貴重なコメントをいただくことができました。

本実地研修の実施にあたっては、関市議会議員の北村隆幸氏、関市教育委員会の小池翔也氏、関市協働推進部市民協働課の野々村成望氏にさまざまな調整をお願いし、多大なるご協力とご支援を賜りました。そのほか、関市役所の協働推進部市民協働課、産業経済部観光課、市民環境部環境課、関市観光協会、関市教育委員会のご関係者の皆様、関市内の中学校および小学校の先生方や指導員の皆様、わかき教室やつばさ教室の先生方、関遊船株式会社や鶴匠の方といった小瀬鶴飼のご関係者の皆様、関観光ガイドの会、板取キャンプ場、NPO法人ORGAN、鮎之瀬地域委員会、板取地域委員会の皆様をはじめとする関市の多くの方々に、温かく受け入れていただくとともにご協力やご助言を賜りました。

5月から7月にかけて実施した事前講義の場では、北村隆幸様、関市役所観光課の衣斐七海様、筑波大学の丹間康仁先生、NPO ぎふ外国人サポートセンターのタパまどか様、山口友紀恵様より、ご講義とご指導をいただきました。この場を借りて、改めて深く感謝を申し上げます。

短期間での研修のため、学生たちの理解が行き届かない点多々あるとは思いますが、関市の社会課題についての外部者の視点に基づく観察と考察が、関係者の方々にとって多少なりともお役に立つものであれば大変嬉しい限りです。また、本調査に関わられた関市の皆様と本研究科との間の結びつきを、今後もつなげていくことができましたらこの上ない喜びです。

名古屋大学大学院国際開発研究科

2025年度国内実地研修委員会

PEDDIE Francis・藤川健太郎・近藤菜月

目次

はじめに.....	i
目次.....	ii
概要.....	iv

寄稿：丹間康仁先生（千葉大学）

少子化時代の高等学校と地域社会を捉える視点

—岐阜県関市でのフィールドワークを踏まえて— 1

ワーキンググループ 1

関市における外国にルーツを持つ学生の学習支援体制

—仕組みと実施上の課題— 9

1. はじめに.....	12
2. 研究課題.....	18
3. 研究方法.....	19
4. 結果と考察.....	21
5. 観察結果及び提言.....	29
6. おわりに.....	30
謝辞.....	31
参考文献.....	32

Working Group. 1

Learning Support Systems for Students with Foreign Roots in Seki City: Institutional

Mechanisms and Implementation Challenges..... 35

1. Introduction.....	38
2. Research Questions.....	44
3. Methodology.....	44
4. Results and Discussion.....	46
5. Observation and Suggestions.....	54
6. Conclusion.....	55
Acknowledgment.....	56
Reference.....	57

ワーキンググループ 2

関市における持続可能な観光の適用評価

— 鵜飼漁と板取キャンプ場における事例研究 —	59
1. はじめに	61
2. 研究の背景	62
3. 設計と方法論	64
4. 調査結果と分析	65
5. 結論と提言	72
謝辞	73
参考文献	74
付録	77

Working Group2

Assessment of the Application of Sustainable Tourism in Seki City:

Case Studies on <i>Ukai</i> Cormorant Fishing and the Itadori Campsite	81
1. Introduction	83
2. Background of the Study	84
3. Design and Methodology	86
4. Findings and Analysis	88
5. Conclusion and Suggestions	96
Acknowledgement	97
Reference	98
Appendix	101

概要

2025 年度の DFW は、①日本における開発課題や研究手法、調査倫理などを講義内容に含む国内実地研修特論、および②現地でのフィールドワークを行う国内実地研修実習から構成された。

1. 国内実地研修特論

フィールドワーク実習に向けた事前講義として以下が実施された。

日付	時間	講義内容	講師
4月16日	16:30-18:00	DFWの概要説明／チームビルディング／2024年度DFWの経験	DFW委員会、昨年度参加学生
4月23日	16:30-18:00	岐阜県関市の概要・紹介	北村隆幸氏（関市議会議員）
5月7日	16:30-18:00	研究計画の立て方	Peddie Francis
5月14日	14:45-16:15	日本の地方における地域社会の基盤と開発	丹間康仁先生（筑波大学）
5月21日	16:30-18:00	関市に住む外国人のための日本語教育	タバマどか氏、山口友紀恵氏（NPOぎふ外国人サポートセンター）
5月28日	14:45-16:15	関市における観光の現状	衣斐七海氏（関市役所観光課）
6月4日	8:45-10:15	中間発表会	DFW委員会
6月11日	14:45-16:15	調査手法（1）フィールドワークへの導入とロールプレイ	芦田明美、Peddie Francis、近藤菜月
	16:30-18:00	調査手法（2）質的データの分析	Peddie Francis
6月18日		（23日に予備調査実施のため休講）	
6月25日	14:45-16:15	調査手法（3）量的データの分析	岡田勇
	16:30-18:00	調査手法（4）ロールプレイの振り返り、解釈、レポート執筆	芦田明美
7月2日	16:30-18:00	ロールプレイに基づく発表&ディスカッション	OFW&DFW委員会
7月9日	16:30-18:00	グループワーク	DFW委員会
7月16日	16:30-18:00	グループワーク	DFW委員会
7月23日	16:30-18:00	調査計画発表会	DFW委員会

2. 国内実地研修実習

各グループの研究課題について相談・検討するため、6月23日（月）に岐阜県関市を訪問し、日帰りの予備調査を実施した。予備調査後、研究課題、調査対象者、調査日程についてグループごとの話し合いを行い、本調査に向けた質問票やインタビューガイドの内容を検討した。7月23日（水）に調査計画発表会を行い、そこでの引率教員、TA、国内研究員である丹間先生からのフィードバックに基づき研究計画書を作成し、本調査で訪問予定の関係者に共有した。10月6日（月）～8日（水）にかけて、2泊3日の本調査を行った。現地調査結果の最終報告会は12月19日（金）に観光複合施設「せきてらす」多目的ホールにて実施し、関市の関係者やインタビューにご協力いただいた方々より、有益なコメントをいただいた。

現地調査における各グループの調査報告タイトルは次のとおりである。

ワーキンググループ1（教育）：

調査タイトル『関市における外国にルーツを持つ学生の学習支援体制—仕組みと実施上の課題—』

ワーキンググループ2（観光）：

調査タイトル『関市における持続可能な観光の適用評価—鵜飼漁と板取キャンプ場における事例研究—』

3. 2025年度 国内実地研修 参加者リスト

<引率教員/ティーチングアシスタント>

	名前
ワーキンググループ 1	PEDDIE Francis
ワーキンググループ 2	藤川健太郎
コーディネーター	近藤菜月
TA	望月咲希
	鈴木彩莉

<学生>

	名前	国籍
ワーキンググループ 1	CHATTHAMPORN Kasamon *	タイ
	KINASIH Afifah Putri	インドネシア
	DUMALAOG Frances Camille	フィリピン
ワーキンググループ 2	CHAN Samantha Romero*	フィリピン
	HOU Chun-Han	台湾

*グループリーダー

少子化動向下的な共生的な学校づくりに向けて —岐阜県関市でのフィールドワークを踏まえて—

丹間 康仁（筑波大学）

はじめに

長期的な少子化動向の下、日本国内各地で学校の小規模化や統廃合が進んでいる。この人口減少という社会変動は、人間の働き方や家族のあり方の変化と連動しながら、学校の教育課程の内外で、放課後を含めた子どもたちの社会関係や生活様式に影響を及ぼしている。そうしたなかで学校における学びのニーズは多様化し、さまざまな背景や特性を有する児童・生徒への配慮が求められている。

本稿では、2025年度DFWで岐阜県関市を訪れて得た知見から、少子化社会における共生の場としての学校づくりについて考えてみたい。

1. 学校統廃合と子どもの生活の変容

岐阜県関市ではこの2026年3月、板取小学校が閉校する。同校は旧板取村に立地し、最盛期の全校児童数は120名であったⁱ。しかし、2025年度の全校児童数は9名にまで減少していたⁱⁱ。「学校だより」の記事からは、同校がふるさと学習に力を入れ、地域住民の参加を得ながら学校づくりを進めてきたことが分かる。

板取小学校の地区の児童たちは、2026年4月からは洞戸小学校までスクールバスで通う。その際に懸念されるのが、子どもたちの放課後の過ごし方である。しかし今後は、板取ふれあいセンターという地域施設を使って、留守家庭児童教室を設置するⁱⁱⁱ。学校はなくなっても、子どもたちの放課後の居場所はもともとの地域に残していく。こうした取り組みの今後の動きに注目したい。

関市全体の学校教育体制について、市立小・中学校の学校規模は、**図1**に示すとおりである。国の定める標準規模は全校12～18学級である。これに当てはまる学校もあれば、それを超える大規模校も一部に存在する。また他方で小規模化が進んでいる学校も少なくない。現在の関市は、2005年2月に合併した旧関市と周辺2町3村からなる。面積472.33km²の広域な自治体である。同じ一つの市でも、その地域特性や地域課題は多様である。中心市街地と山間部では人口構成も人口推計も大きく異なる。そうした中で義務教育の条件整備を行うべく、実に多様な規模の学校が立地しているといえる。

こうしたなか、2016年に旧町村部で中学校の統合が実施された。そのため、既に旧板取村と旧上之保村には中学校がない。その後、小学校については旧町村ごとに最低1校を維持してきた。しかし、今回

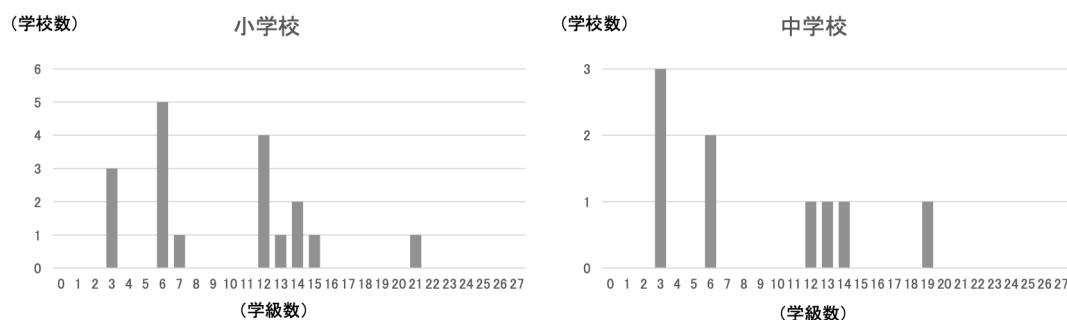


図1 関市立小・中学校の学級数別学校数（2022年度）
（出典）「岐阜県学校基本調査」に基づき作成

の統合の実施によって、旧板取村内からは小学校も中学校もすべてなくなったことになる。

2. 閉校地区でのふるさと学習と観光教育

2025年度のDFWでは、観光と教育の2グループに分かれて研究が進められた。そのうち観光グループは、尾瀬鶉飼と板取キャンプ場を主な事例として調査した。尾瀬鶉飼は、長良川の川面で千年を超えて続く伝統である。他方で板取キャンプ場は、板取川の最上流域で自然に親しむ体験の場を提供している。いずれの観光も、川と人間というテーマで共通している。そのなかでエコツーリズムが成立するために、後継者の育成という視点から教育を考える必要が出てくる。それとともに、その地域で暮らす住民たち自身が、地域にある資源に価値を見出していく学びが重要になるといえる。

むろんこうした学びを、学校教育と連携して、子どもたちに向けて展開することもありうる。しかし、ふるさと学習として地域資源を教材化しようにも、その拠点となる学校自体が閉校を余儀なくされている。この事態を踏まえれば、学校を失った地域で、ふるさと学習をいかに展開するかという問いが浮かび上がる。統合先の学校教育のみならず、放課後や学休日の社会教育の視点も含めて、閉校前後のふるさと学習の変化を検証することが研究課題として挙げられる。その際、地域内外を結びつける観光教育の枠組みにヒントがあるかもしれない。

3. 日本語支援体制からみた日本の学校システム

次にDFWの教育グループは、外国ルーツの児童・生徒に対する日本語学習をテーマとして、学校内外における支援体制とその実態を明らかにした。まず、関市において日本語指導の必要な児童・生徒数の近年の推移を表1にまとめた。2024年度の時点で、小学校12校で54人、中学校4校で21人である。人数はもちろん、対象となる学校数にも変動がみられている。次に主な支援体制としては、日本語を母語としない児童・生徒のために、学校教育では教育委員会が所管する外国人児童生徒等初期適応指導教室「フレンズ教室」や外国人児童生徒等教育相談員の派遣、地域社会では「つばさ教室」や「わかくさ教室」等の取り組みが市民団体と国際交流協会の連携により実施されていた。

今日、関市に限らず、日本語教育を必要とする児童・生徒への支援は各地で求められている。外国にルーツを持つ児童・生徒数の増加はもとより、そうした子どもたちが母語とする言語の数が増えているという自治体もみられる^{iv}。そのため、学校での指導員や相談員による支援も地域のボランティアによる支援も、人材の養成や確保が急務になっている。

たとえば愛知県西尾市は、「カラフル」という日本語初期指導教室の取り組みを充実させてきた^v。いわゆるプレクラスである。来日直後等で日本語や日本の学校生活に関する初期指導が必要な児童・生徒に対して、原則3か月間を目安とした教育を定期的かつ集団的に行う。西尾市では2020年度から市内1つの中学校に「カラフル」を設置し、2025年度からはさらに1校増設した。そのほか未設置の小・中

表1 関市における日本語指導の必要な児童・生徒数の推移

年度	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
児童数	57	61	42	42	61	52	54
小学校数	9	10	9	9	12	12	12
生徒数	35	28	18	18	19	21	21
中学校数	3	4	5	5	5	4	4

(出典)「関市の教育」令和元年度～令和7年度に基づき作成

学校には指導員が巡回する。ポルトガル語、スペイン語、ベトナム語、フィリピン語、中国語、インドネシア語、英語に対応している。

関市や西尾市での実践を踏まえると、今後、外国にルーツのある住民の流入が続く自治体では、日本語を母語としない児童・生徒を包摂した教育システムを体系的に構築していく必要があると考えられる。その際、学校の教育課程内外で、個別支援と集団指導を組み合わせていくことが考えられる。市民団体との連携や協力を図りながら、児童・生徒の生活言語と学習言語の習得プロセスを踏まえた学びの保障を検討していくことが求められる。

4. 共生の場としての学校づくり

最後に、共生の場としての学校づくりに向けて2つの視点を追加したい。これらは必ずしも2025年度DFWの主題ではなかったものの、少子化動向下的な学校づくりを考えるうえで重要な視点として記しておきたい。

一つ目は、特別支援教育についてである。近年、全国的にも特別支援学級数が増加を続けている^{vi}。関市の小・中学校においては、表2に示すとおり、市全体での通常学級数が小学校で減少傾向、中学校で微増傾向にある中で、特に自閉症・情緒障害の特別支援学級数が大きく増加している。加えて関市では、特別支援学級に入級がかなわなかった児童・生徒等に向けて特別支援教育アシスタントを配置したり、教員や巡回指導員による通級指導教室を設置したりしている。すなわち、特別支援教育のニーズの高まりに学校教育はどう対応するかという課題が挙げられる。

二つ目は、不登校児童・生徒への対応である。ここでは校内教育支援センターの取り組みに注目したい。関市では、「L教室」という呼称で、いわゆる校内フリースクールが4つの中学校に設置されている。2024年度は計53人が入級した。岐阜県教育委員会学校安全課の示す「児童生徒の状態に応じた不登校支援」では、(1)未然防止、(2)早期発見・対応、(3)長期化への対応の3段階に分けて支援が構想されている。これらのうち、校内教育支援センターの取り組みは(2)に位置づく^{vii}。同じ学校の建物の中でありながら、在籍する学級教室でもなければ保健室や学校図書館でもない、生徒が安心して過ごせる空間としての居場所であり、「学校内部と学校外部の『間』の場」であるとも指摘される^{viii}。同じ学校内に確保されたオルタナティブな場所で、ICTを活用して授業を受けたり、個別学習を進めたりしている。学校内での対応の一つであるL教室を含め、近年増加する不登校児童・生徒に対する学習の保障を、学校内外で整備していくことが課題になる。

表2 関市立小・中学校における通常学級数と特別支援学級数の推移

学校種	年度	2019	2020	2021	2022	2023	2024
小学校	通常学級数	185	183	173	171	163	165
	特別支援学級数	37	39	41	42	41	41
	内訳) 知的障害特別支援学級数	14	16	17	18	18	18
	肢体不自由障害特別支援学級数	4	4	3	3	1	1
中学校	通常学級数	75	75	76	79	79	79
	特別支援学級数	19	19	19	20	25	25
	内訳) 知的障害特別支援学級数	9	9	8	8	10	10
	自閉・情緒障害特別支援学級数	10	10	11	12	15	15

(出典)「関市の教育」令和元年度～令和7年度に基づき作成

5. 地域との協働による学校の縮充

以上を踏まえると、少子化動向の下で学校は、単にその規模を縮小しているのではなく、むしろ機能面では共生に向けた拡充を進めようとしていることが指摘されよう。すなわちそこには、学校の縮充をどう考えるのかという問いが横たわっている。しかしそれは、学校が単独で新たな機能を抱え込んでいく動きではない。学校の小規模化と多機能化の両立には、「プラットフォームとしての学校」^{ix}を構想することが鍵を握るといえよう。その実現には、学校教育が地域社会の課題や資源に向き合い、地域の人材や団体と連携しながら、地域づくりと学校づくりを連動させていこうとする発想が求められる。地域との協働による学校の縮充という視座を持ちながら、引き続き関市の動向に注目していきたい。

ⁱ 関市立板取小学校「学校だより」2026年2月号。

ⁱⁱ 岐阜県教育委員会「令和7年度学校一覧」。

ⁱⁱⁱ 関市教育委員会事務局教育総務課「板取川中学校区学校再編だより」第3号，2025年11月。

^{iv} 例えば千葉県千葉市では、日本語以外の児童・生徒の母語の言語数は22言語（2020年度）から32言語（2025年度）に増加したと報告されている。千葉県教育委員会「日本語指導体制の課題と今後の方策について」令和7年度第3回千葉市学校教育審議会，資料6，p.10。

^v 西尾市公式ウェブサイト「日本語初期指導教室カラフルとは」西尾市教育委員会事務局学校教育課 (<https://www.city.nishio.aichi.jp/kosodate/gakko/1005136/1001446/1005040.html>) 2026年2月28日最終閲覧。

^{vi} 川田耕太郎「特別支援学級の増加に関する考察」『南九州大学人間発達研究』第15巻，2025年，pp.3-8。

^{vii} 岐阜県公式ホームページ「児童生徒の状態に応じた不登校支援」岐阜県教育委員会学校安全課 (<https://www.pref.gifu.lg.jp/page/415635.html>) 2026年2月28日最終閲覧。

^{viii} 中野綾香「校内教育支援センターの空間設計の特性—流動可能性のある空間における子どもの選択—」『子ども社会研究』第31号，2025年，pp.193-207。

^{ix} 柏木智子・後藤武俊・片山紀子・百合田真樹人編『プラットフォームとしての学校の実践—多職種・多機関連携のマネジメントと教育の役割—』ミネルヴァ書房，2025年。

Toward Building Schools for Coexistence Amidst Declining Birth Rates: Based on Fieldwork in Seki City, Gifu Prefecture

Yasuhito TAMMA (University of Tsukuba)

Introduction

Amidst long-term declining birthrate trends, school downsizing and consolidation are progressing across Japan. This social shift of population decline, intertwined with changes in work styles and family structures, is impacting children's social relationships and lifestyles both within and beyond the school curriculum, including after-school hours. Against this backdrop, learning needs within schools are diversifying, demanding consideration for students with varied backgrounds and characteristics.

This paper explores the creation of schools as spaces for coexistence in a low-birthrate society, drawing insights from a 2025 DFW visit to Seki City, Gifu Prefecture.

1. School Consolidation and Changes in Children's Lives

In Seki City, Gifu Prefecture, Itadori Elementary School will close in March 2026. Located in the former Itadori Village, the school once had a peak enrollment of 120 students¹. However, by the 2025 school year, enrollment had dropped to just 9 students². Articles in the school newsletter reveal that the school focused on hometown learning and actively involved local residents in its development.

Starting in April 2026, children from the Itadori Elementary School district will commute by school bus to Horado Elementary School. A concern arising from this change is how the children will spend their after-school hours. However, moving forward, an after-school care program for children from working families will be established using the local facility called the Itadori Community Center³. Even though the school itself will close, the children's after-school gathering place will remain within their original community. We will be watching closely for future developments in these efforts.

Regarding Seki City's overall school education system, the scale of municipal elementary and junior high schools is as shown in Figure 1. The national standard scale is 12 to 18 classes per school. While some schools meet this standard, a few large schools exceed it. Conversely, many schools are experiencing a trend toward smaller sizes. The current Seki City consists of the former Seki City, which merged in February 2005, and surrounding two towns and three villages. It is a large municipality covering an area of 472.33 km². Even within the same city, regional

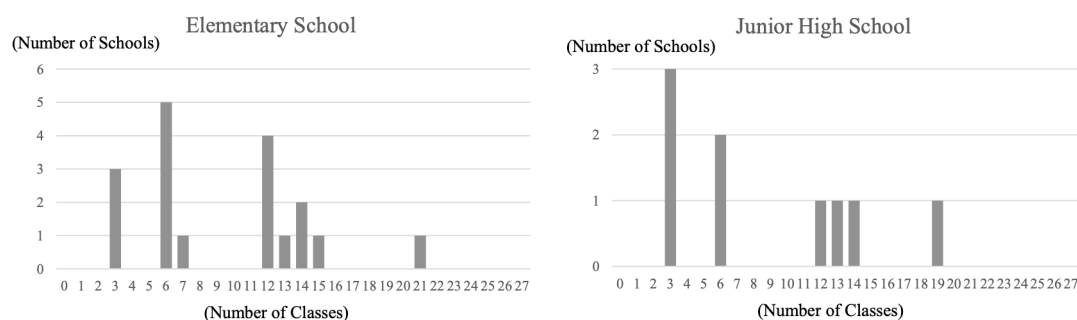


Figure 1: Number of Seki City Elementary and Junior High Schools by Class Size (AY 2022)
(Source) Created based on the Gifu Prefecture School Basic Survey

characteristics and challenges vary greatly. Population composition and projections differ significantly between the central city area and the mountainous regions. Within this context, schools of remarkably diverse sizes are located throughout the city to provide the necessary conditions for compulsory education.

Amidst this, junior high school consolidation was implemented in the former town and village areas in 2016. Consequently, there are no longer any junior high schools in the former Itadori Village or former Kaminobo Village. Since then, at least one elementary school has been maintained in each former town and village. However, with the implementation of this consolidation, all elementary and junior high schools have now disappeared from the former Itadori Village area.

2. Hometown Learning and Tourism Education in Closed School Areas

In the 2025 DFW program, research was done by two groups: Tourism and Education. The Tourism Group focused on Oze Ukai (cormorant fishing) and Itadori Campground as primary case studies. Oze Ukai is a tradition spanning over a thousand years on the Nagara River. On the other hand, the Itadori Campground provides an experiential space for connecting with nature in the upper reaches of the Itadori River. Both tourism activities share the common theme of rivers and humanity. For ecotourism to thrive within this context, it becomes necessary to consider education from the perspective of nurturing successors. Concurrently, it is crucial for the residents living in these areas themselves to engage in learning that helps them recognize the value of the resources within their region.

Certainly, such learning could be developed for children in collaboration with school education. However, even if attempting to utilize local resources as teaching materials for hometown learning, the very schools that would serve as bases for this are being forced to close. Given this situation, the question arises: how can hometown learning be developed in communities that have lost their schools? Research could examine changes in hometown learning before and after school closures, considering not only the education at the consolidated school but also perspectives from after-school and holiday social education programs. In this context, the framework of tourism education, which connects local and external communities, might offer hints.

3. Japan's School System from the Perspective of Japanese Language Support Systems

Next, the DFW Education Group examined the theme of Japanese language learning for students with foreign roots, clarifying the support systems and their actual implementation both within and outside schools. First, Table 1 summarizes the recent trends in the number of students requiring Japanese language instruction in Seki City. As of the 2024 academic year, there are 54 students across 12 elementary schools and 21 students across 4 junior high schools. Fluctuations were observed not only in the number of students but also in the number of schools involved. Key support systems included the Friends Tawara Classroom, an initial adaptation guidance program for foreign children and students administered by the Board of Education within the school system, along with the dispatch of educational consultants for foreign students. Within the local community, initiatives like the Tsubasa Classroom and Wakakusa Classroom were implemented through collaboration between civic groups and the International Exchange Association.

Support for students requiring Japanese language education is needed not only in Seki City but across various regions. Beyond the increase in the number of students with foreign roots, some municipalities also report an

Table 1: Trends in the Number of Students Requiring Japanese Language Instruction in Seki City

Academic Year	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Number of Students	57	61	42	42	61	52	54
Number of Elementary Schools	9	10	9	9	12	12	12
Number of Students	35	28	18	18	19	21	21
Number of Junior High Schools	3	4	5	5	5	4	4

(Source) Created based on Education in Seki City for academic years 2019–2025

increase in the number of foreign languages spoken as a mother tongue by these children⁴. Consequently, the training and securing of personnel for support provided by instructors and counselors in schools, as well as support from local volunteers, has become an urgent priority.

For example, Nishio City in Aichi Prefecture has expanded its Colorful initiative, an early Japanese language instruction program⁵. This is essentially a pre-class program. It provides regular, group-based instruction, typically lasting about three months, to students who need initial guidance on Japanese language and school life in Japan, such as those who have just arrived in the country. Nishio City established Colorful at one junior high school within the city starting in AY2020 and added another school in AY2025. Instructors also visit elementary and junior high schools where Colorful is not yet established. Instruction is provided in Portuguese, Spanish, Vietnamese, Filipino, Chinese, Indonesian, and English.

Based on practices in Seki City and Nishio City, municipalities experiencing continued influxes of residents with foreign roots will need to systematically build educational systems that include students for whom Japanese is not their first language. This may involve combining individual support with group instruction both within and outside the school curriculum. Collaboration and cooperation with civic groups will be essential to explore ways of ensuring learning based on the process of acquiring both the student's everyday language and the language of learning.

4. Creating Schools as Spaces for Coexistence

Finally, we would like to add two additional perspectives toward building schools as places of coexistence. While these were not necessarily themes of the 2025 DFW, we wish to note them as important perspectives when considering school development under declining birthrate trends.

The first concerns special needs education. Nationally, the number of special needs classes has continued to increase in recent years⁶. In Seki City's elementary and junior high schools, as shown in Table 2, while the total number of regular classes is decreasing in elementary schools and slightly increasing in junior high schools, the number of special needs classes for autism and emotional disorders has significantly increased. Furthermore, Seki City has implemented measures such as assigning special education assistants to support students who could not be placed in special education classes, and establishing resource rooms staffed by teachers or itinerant instructors. This highlights the challenge of how school education should respond to the growing demand for special education.

The second issue is addressing children who are not attending school. Here, we focus on the efforts of the School-Based Educational Support Centers. Seki City's four junior high schools have established what are called L Classrooms, essentially in-school alternative programs. In the 2024 academic year, a total of 53 students enrolled.

Table 2: Trends in Regular Classrooms and Special Support Classrooms in Seki City Elementary and Junior High Schools

School Type	Academic Year	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Elementary School	Regular Classrooms	185	183	173	171	163	165
	Special Support Classrooms	37	39	41	42	41	41
	Breakdown: Intellectual Disabilities Special Support Classrooms	14	16	17	18	18	18
	Physical Disabilities Special Support Classrooms	4	4	3	3	1	1
Junior High School	Regular Classrooms	75	75	76	79	79	79
	Special Support Classrooms	19	19	19	20	25	25
	Breakdown: Intellectual Disabilities Special Support Classrooms	9	9	8	8	10	10
	Autism/Emotional Disorders Special Support Classrooms	10	10	11	12	15	15

(Source) Created based on Education in Seki City for academic years 2019–2025

The Gifu Prefectural Board of Education's School Safety Division outlines Support for School Non-attendance to the Student's Condition, conceptualizing support in three areas: (1) Prevention, (2) Early Detection and Response, and (3) Response to Prolonged Absence. The efforts of the School-Based Educational Support Centers fall under category (2)⁷. Although located within the same school building, it is neither a classroom nor the health room or school library. It is a place where students can feel safe and at ease, and it has also been described as a space that bridges the gap between inside and outside the school⁸. While the L Classroom is one approach within the school, the challenge lies in comprehensively establishing learning support for increasing numbers of non-attending children and students both inside and outside the school.

5. School Consolidation and Expansion Through Community Collaboration

From the above, it can be observed that under declining birthrate trends, schools are not merely downsizing in scale. Rather, functionally speaking, there is a discernible movement toward expanding and enhancing their capabilities for fostering coexistence. This raises the question of how to conceptualize the downsizing and enhancement of schools. However, this is not a movement where schools alone take on new functions. The key to achieving both smaller scale and multifunctionality in schools lies in envisioning "Schools as Platforms"⁹. Realizing this requires an approach where school education engages with local community challenges and resources, collaborating with local talent and organizations to link community development with school development. While maintaining this perspective of school downsizing and enhancement through community collaboration, we will continue to monitor developments in Seki City.

¹ Seki City Itadori Elementary School "School Newsletter" February 2026 Issue. (in Japanese)

² Gifu Prefectural Board of Education "List of Schools for AY2025". (in Japanese)

³ Seki City Board of Education Secretariat, Education Administration Division, "Itadori-gawa Junior High School District School Reorganization Newsletter" No.3, November 2025. (in Japanese)

⁴ For example, in Chiba City, Chiba Prefecture, the number of native languages spoken by children and students other than Japanese increased from 22 languages (AY2020) to 32 languages (AY2025), according to reports. Chiba City Board of Education, "Issues and Future Measures Regarding the Japanese Language Instruction System," 3rd Meeting of the Chiba City School Education Council, AY2025, Document 6, p.10. (in Japanese)

⁵ Nishio City Official Website, "What is the Japanese Initial Instruction Classroom Colorful?" Nishio City Board of Education Secretariat, School Education Division (<https://www.city.nishio.aichi.jp/kosodate/gakko/1005136/1001446/1005040.html>), last accessed February 28, 2026. (in Japanese)

⁶ Kotaro Kawada, "Consideration Regarding the Increase in Special Needs Classes." *Journal of The Human Development Research, Minamikyushu University* Vol.15, 2025, pp.3-8. (in Japanese)

⁷ Gifu Prefecture Official Website, "Support for School Non-attendance Based on the Student's Condition." Gifu Prefectural Board of Education School Safety Division (<https://www.pref.gifu.lg.jp/page/415635.html>), last accessed February 28, 2026. (in Japanese)

⁸ Nakano Ayaka, "Exploring the Spatial Characteristics of In-School Educational Support Centers: Children's Agency in Flexible Spaces." *The Journal of Child Study*, No.31, 2025, pp.193-207. (in Japanese)

⁹ Tomoko Kashiwagi, Taketoshi Goto, Noriko Katayama, and Makito Yurita, *Schools as Platforms: Management of Multidisciplinary and Multi-agency Collaboration and the Role of Education*, Minerva Shobo, 2025. (in Japanese)

ワーキンググループ1. 教育

関市における外国にルーツを持つ学生の学習支援体制 —仕組みと実施上の課題—

グループメンバー：

チャットムポン カサモン*
キナシ アフィファ プテリ
ドゥマラオグ フランセス カミル ガルシア

指導教員：

ペディー フランシス

*グループリーダー

目次

1. はじめに
 - 1.1 日本における移民概観
 - 1.2 関市における外国ルーツの子供が直面する課題
 - 1.3 日本各地における日本語支援介入の実施状況
2. 研究課題
3. 研究方法
 - 3.1 研究方法の概念
 - 3.2 期待される結果
 - 3.3 研究の限界
4. 結果と考察
 - 4.1 関市における外国にルーツを持つ児童生徒の学習ニーズを支える制度的仕組み
 - 4.1.1 運営の実態とその特徴
 - 4.1.2 教員・ボランティアのプロフィール
 - 4.2 学習支援メカニズムにおける行政機関と他のステークホルダー間の連携
 - 4.2.1 財政的メカニズム
 - 4.2.2 行政運営および人的資源管理
 - 4.2.3 情報の共有と流通
 - 4.3 課題とギャップ
 - 4.3.1 学習内容に関する課題
 - 4.3.1.1 教育の格差
 - 4.3.1.2 学習における言語的障壁
 - 4.3.2 アクセシビリティに関する課題
 - 4.3.2.1 情報伝達
 - 4.3.2.2 通所・出席の困難
 - 4.3.3 運営・管理上の課題
 - 4.3.3.1 財政的制約
 - 4.3.3.2 学習支援実施に関する指針の不足
 - 4.3.3.3 指導者の確保と継続性
5. 観察結果及び提言
 - 5.1 学習面
 - 5.1.1 フレンズ教室の期間延長
 - 5.2 アクセシビリティ
 - 5.2.1 つばき教室におけるオンライン学習の導入
 - 5.2.2 保護者との情報共有の強化
 - 5.3 行政面
 - 5.3.1 つばき教室及びわかくさ教室における持続可能性への対応

6. おわりに
謝辞
参考文献

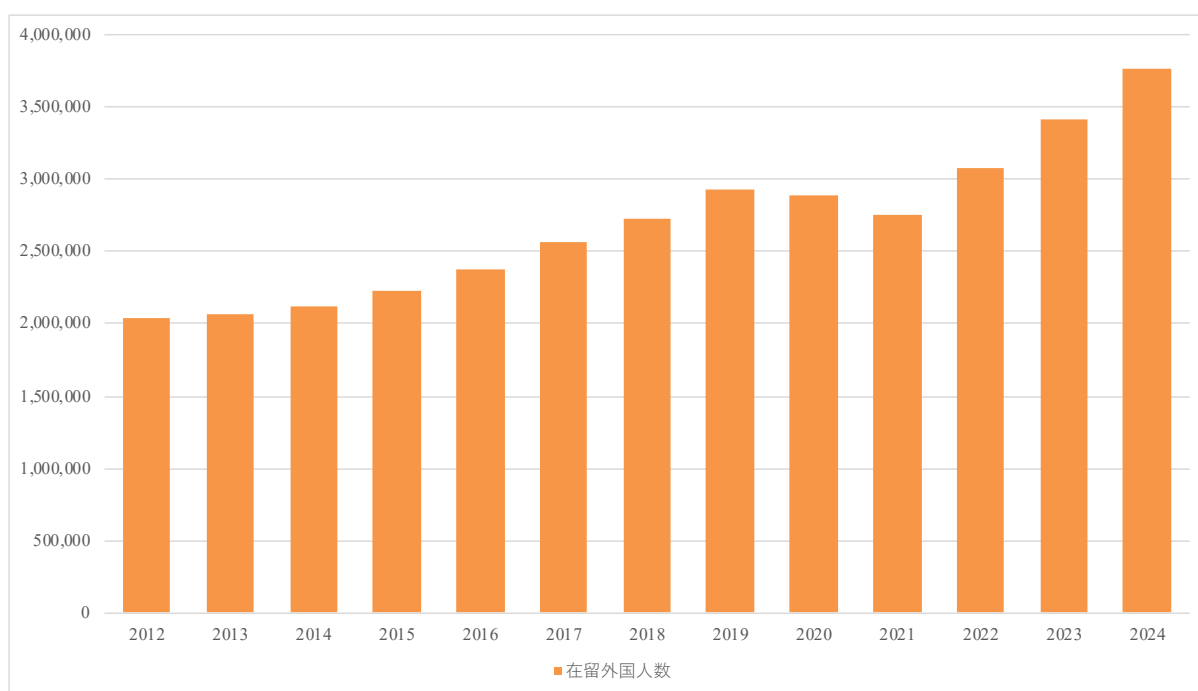
1. はじめに

1.1 日本における移民概観

日本は、世界的に見ても高齢化の進行が深刻な国の一つである。総人口の28%以上が65歳以上である一方、労働年齢人口（15～64歳）は全体の60%未満にとどまっている（Cabinet Office, 2019, as cited in Liu-Farrer et al., 2023）。この人口動態の変化は、国内における労働力不足を招いており、とりわけ農業、製造業、介護労働、建設業といった分野に深刻な影響を及ぼしている（Liu-Farrer et al., 2023）。こうした状況に対応するため、日本は労働市場における不足を補うべく、外国人労働者の受け入れを進めてきた（同上）。

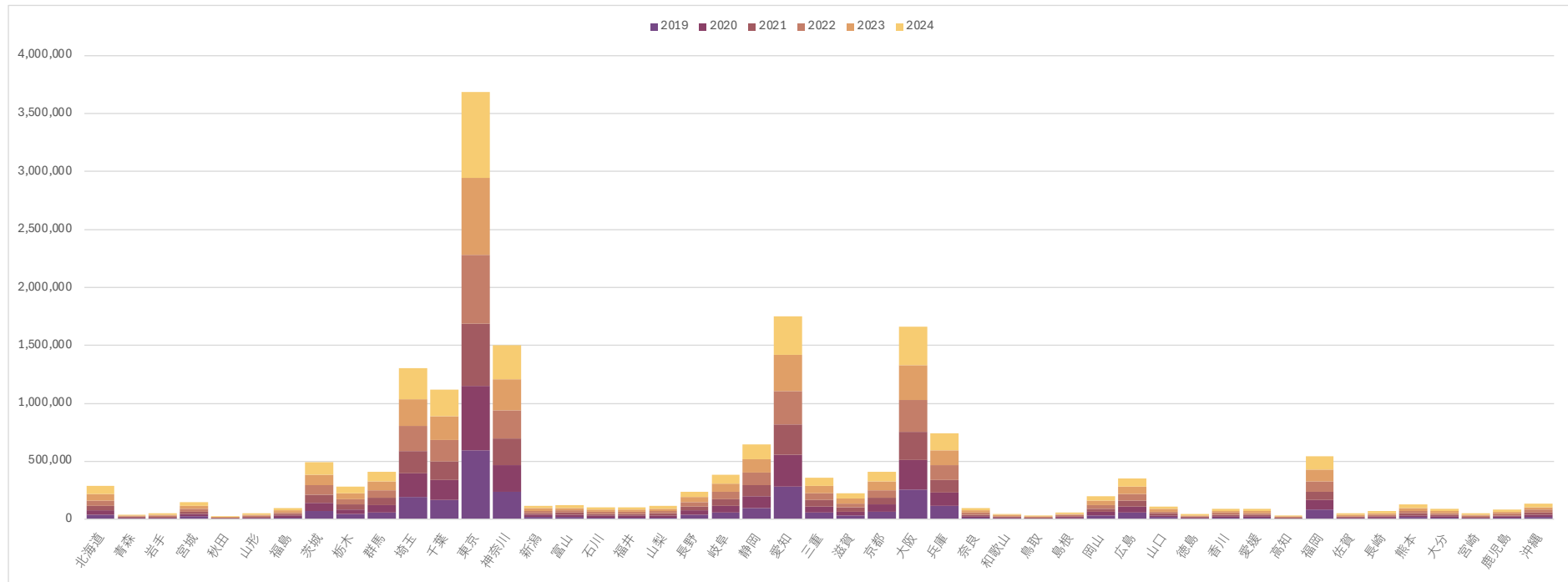
これらの移民政策上の取り組みの結果、近年、日本に居住する外国人の数は増加傾向にある。この点は、出入国在留管理庁（2024a）が公表するデータからも確認できる。図1が示すように、外国人住民数は2012年から2024年にかけて一貫して増加している。さらに、都道府県別データ（出入国在留管理庁, 2024a）を見ると、この増加傾向は大都市圏に限られたものではなく、地方部においても確認される（図2）。地方部における外国人住民数は依然として大都市と比べて少ないものの、その数は着実に増加している。この動向は、外国人労働力が日本の地域社会および国家レベルの労働力構成において、ますます重要な役割を担いつつあることを示唆している。

図1：日本における在留外国人数推移（2012–2024）



出典：出入国在留管理庁, 2025

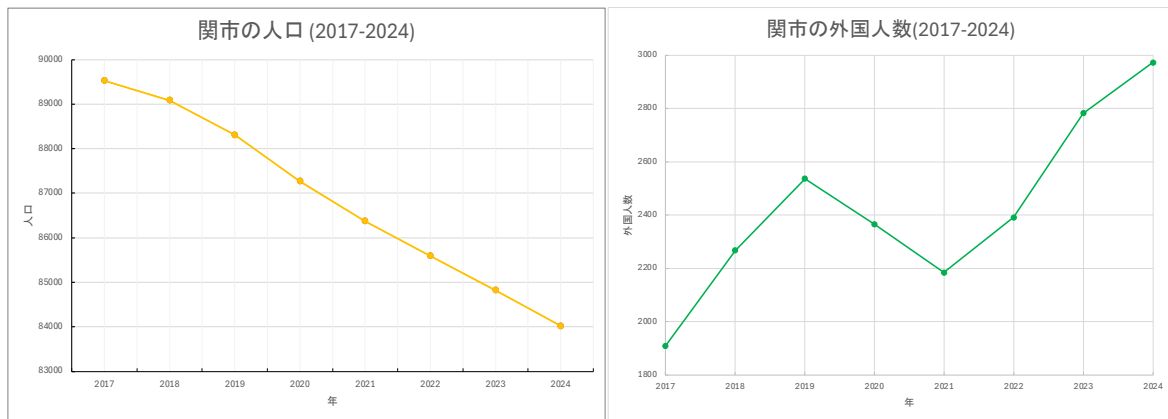
図2：県別の在留外国人数（2012-2024）



出典: 出入国在留管理庁, 2025

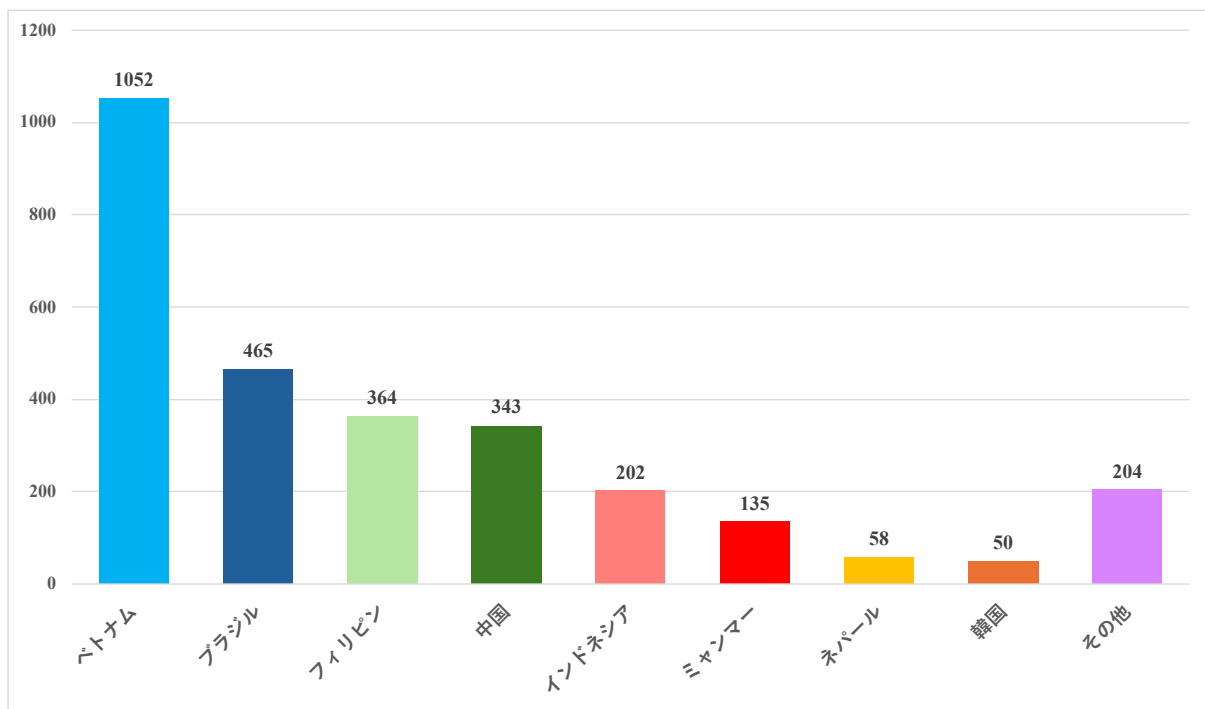
全国的な傾向と同様に、岐阜県においても外国人住民の増加が確認されている。図 2 に示されるように、外国人住民数は 2019 年の 60,206 人から、2024 年には 74,750 人へと増加している（出入国在留管理庁, 2024a）。岐阜県内で外国人住民数が 6 番目に多い関市（岐阜県, 2025）においても、図 3 が示すように、全国および県全体の動向と共通する傾向が観察される。2017 年から 2024 年にかけて、日本人人口が減少する一方で、関市における外国人住民数は増加している。COVID-19 パンデミック期には一時的に大幅な減少が見られたものの、2022 年以降は再び増加に転じており、今後も増加傾向が継続する可能性が高いと考えられる。さらに、出身国別の内訳を見ると（図 4）、最も多いのはベトナム出身者で 1,052 人を占めており、これにブラジル、フィリピン、中国、インドネシアなどが続いている（岐阜県, 2024）。

図 3: 関市における日本人と外国人の人口推移の比較



出典：岐阜県（2024）

図 4: 関市における外国人数（国別）



出典：岐阜県（2024）

関市における外国にルーツのある子どもたちの状況に目を向けると、全体の外国人住民の国籍構成とは異なる傾向が見られる。ベトナム人住民は、単身での滞在者が多く、主に技能実習の在留資格を有している。この在留資格は家族帯同を原則として認めていないため、ベトナムにルーツをもつ子どもの数は相対的に少ない。その結果、関市における外国ルーツの子どもは、ブラジル、フィリピン、中国にルーツをもつ子どもが主要な集団となっている。学齢別に見ると、その多くは小学生（1～6年生）であるが、一部は中学生（7～9年生）も含まれている。

関市に在籍するブラジルにルーツをもつ児童・生徒の多くは、日系人である。ブラジルから日本への移住は、1980年代後半に増加したが、その背景には、日本の出入国管理法改正によって新たに導入された「定住者」という在留資格の創設がある。この在留資格は、主に二世・三世といった日本人の血統を有する者が申請可能な制度である（Goto, 2006）。一方、関市におけるフィリピンにルーツをもつ児童・生徒は、フィリピン人の親が日本人家庭に婚姻によって移住したケースに由来することが多い。これらの事例では、来日前に結婚が成立している場合が一般的であり、このような結婚移住の形態は、日本や韓国の農村部において長年見られてきたほか、近年では中国の農村地域においても増加しつつあると指摘されている（Umeda, 2010）。

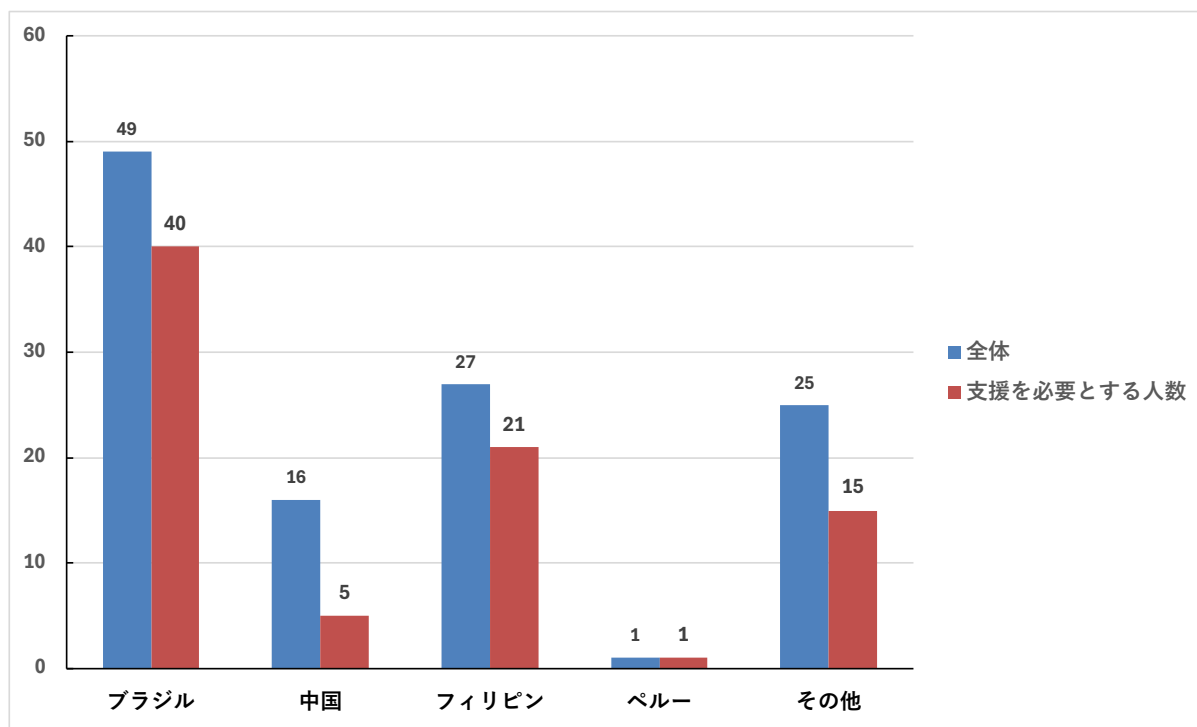
1.2 関市における外国ルーツの子供が直面する課題

外国人住民の増加に伴い、関市では外国人住民の社会統合をめぐる課題が顕在化している。その一つが、日本国籍を有しない移住児童・生徒に対して義務教育が法的に義務付けられていないという点である（Joshi & Tabata, 2021; Tokunaga, 2018）。日本の教育制度は、一般に小学校6年間、中等教育前期（中学校）3年間、中等教育後期（高等学校）3年間、そして大学等の高等教育4年間から構成されている（Birkner, 2024）。このうち、最初の9年間で義務教育に該当し、無償で提供されている（Joshi & Tabata, 2021; Maruyama, 2018; Drinck, 2017 as cited in Birkner, 2024）。前述のとおり、この義務教育は日本国籍を持たない子どもに対しては法的義務とはされていないが、本人や保護者が希望する場合には、日本人児童・生徒と同等の扱いで就学することが可能である。

移住児童・生徒は、無償の教科書配布や各種支援制度の対象となるものの、これらの教育機会に関する正確かつ適時な情報へのアクセスには依然として課題が残されている（Joshi & Tabata, 2021; Maruyama, 2018; Tokunaga, 2018）。日本人の保護者には学校制度に関する情報が行政から提供されるのに対し、移住者の保護者は学校制度に関する公式なオリエンテーションを受ける機会がなく、自ら地域の教育委員会に連絡・申請を行う必要がある（Maruyama, 2018）。

さらに、日本の教室環境において外国ルーツの子どもたちの学習ニーズに対応することも、継続的な課題となっている。関市では、義務教育段階においても日本語指導を必要とする外国ルーツの子どもが多く存在している（図5）。とりわけ、日本語支援を必要とする児童・生徒の割合が高いのは、ブラジルおよびフィリピンにルーツをもつ子どもたちである。十分な支援や介入が行われない場合、これらの子どもたちは将来的に、特に就労の場面において、生活機会が制約される可能性がある。

図 5: 関市における、日本語支援を必要とする子供の数 (国別)



出典：2025年5月14日に名古屋大学国際開発研究科で実施されたタパまどか氏による講義資料からの引用

先行研究によれば、日本語能力が十分でない日系人や婚姻移住者の子どもは、正規教育の過程において追加的な困難に直面する可能性がある。その一つが、いわゆる「ガラスの天井」である (Brody, 2002)。日本に定住する意思を有しているにもかかわらず、特に中学校段階において教育制度からの支援が不十分であるため、日系人の将来的な進路選択は大きく制約されてきた (同上)。こうした制約は、高等教育へのアクセスの困難さや、就労・キャリア形成における上昇機会の限定として現れる。近年では、二世・三世の日系人が徐々に高等教育へ進学するケースも増えている (Nippon Foundation, 2025)。しかしながら、日系人の学校生活をめぐる課題は依然として多層的かつ複合的であり、教育への適応、文化的同化、日本語能力の不足、アイデンティティの揺らぎなど、さまざまな問題が指摘されている (同上)。これらの課題の一部は、自己肯定感の低下にも影響を及ぼし、その結果として不登校や学校への継続的な参加の困難につながる場合もある (同上)。

同様の状況は、婚姻移住者の子どもであるフィリピン系日本人の子どもにも見られる。これらの子どもたちは、日本語語彙能力に偏りがあることを報告しており、両国間を移動する生活の中で小学校教育を十分に受けられなかったケースも存在する (Nobue, 2010)。一方で、フィリピンにおいて中学校を卒業した後、あるいは高等学校在学中に来日した事例も確認されている (佐々木, 2018)。彼ら・彼女らは専門職への就業を志向しているものの、自らが必要な資格や学歴を十分に備えていないことを認識している場合が多い (Nobue, 2010)。Nobue (2010) は、夜間中学に通うフィリピン系日本人の生徒の中には、日本の大学制度や多様な入試制度に関する重要な情報を得られていない者が存在し、その結果、義務教育修了後に進学を断念するケースが少なくないことを指摘している。したがって、彼らの将来的な進路機会を保障する上で、日本語指導をはじめとする包括的な教育支援は不可欠である。

1.3 日本各地における日本語支援介入の実施状況

幸いにも、日本国内では外国人住民を対象とした日本語支援が一定程度整備されている。2019年に制定された「日本語教育の推進に関する法律 (Japanese Language Education Promotion Act, 2019)」によれば、国は外国人と日本人が共生する社会の実現に向け、日本語教育施策を総合的に策定・推進する責務を負うとされている。一方で、政策の立法面および財政面における全体的な枠組みは国が所管するものの、具体的な施策の立案および実施は、それぞれの地域的文脈に応じて地方自治体が担うこととされている (Japanese Language Education Promotion Act, 2019)。このように、日本語教育支援が地方自治体に分権化されていることから、自治体の行政能力や資源状況によって、支援内容や実施状況に差異が生じる可能性がある。

外国人住民の集住度が高い地域、たとえば東京都や静岡県では、日本語支援体制が比較的早期から整備されてきた。たとえば、静岡県浜松市では、1990年以降、日本に移住した家族を対象とした社会統合プログラムが地方自治体によって実施されている (Takenoshita et al., 2014)。同市では、日本語能力が十分でない外国ルーツの子どもに対して、日本語指導を行う言語支援員を配置しているほか (同上)、これらの子どもの教育を支援する非営利組織 (NPO) や私立学校に対しても、行政からの支援が提供されている (同上)。一方、東京都においては、多くの区が子どもおよび成人移住者を対象とした日本語教育プログラムを推進している (Lee & Niiya, 2021)。加えて、東京都内の行政機関は、教員向けの日本語指導ガイドブックを作成している (同上)。東京都の事例において特徴的なのは、都政による一方的な支援に依存するのではなく、区市町村の教育委員会、学校、非政府組織 (NGO) との間に協働的なネットワークが構築されている点である (東京都教育委員会, 2024)。これに対し、新潟市や関市のような比較的小規模な都市では、外国人住民の増加が比較的最近になって顕在化してきた。そのため、包括的な日本語支援体制を構築するための時間や資源が十分でなかった可能性がある。新潟県では、外国ルーツの子どもの教育支援を目的としたネットワークが構築され、「りてらこや新潟」のような学習支援活動が実施されている (佐々木, 2018)。このボランティア主導の学習会では、小学校の教科書を英語や中国語に翻訳することで学習支援が行われている (同上)。また、中学校段階においては、授業外でも活用可能な学習ガイドが作成されている (同上)。しかしながら、このような学習支援活動は、行政からの十分な制度的・財政的支援を受けていない点が課題として指摘されている (同上)。

これに対して、関市では日本語支援が独自の形で提供されている。2025年6月に実施した事前調査によれば、関市教育委員会は、市内26校 (小学校17校、中学校9校) のうち、16校において日本語指導を必要とする児童・生徒が在籍していると述べている。そのため、教育委員会は、外国ルーツの児童・生徒を対象に配置している日本語支援を、以下の4つの類型に分類している。

1. タイプ1：外国人児童生徒教育相談員

これらの専門職は、児童・生徒に対して日本語指導を行うとともに、家庭との連絡においては母語によるコミュニケーションも担っている。

2. タイプ2：外国人児童生徒適応指導員

岐阜県によって雇用されている専門職であり、日本語習得に支援を含め、教育相談員と類似した役割を果たしている。

3. タイプ3: フレンズ田原教室

3名のスタッフによって運営されており、日本語能力がほとんど、あるいは全くない状態で来日した児童・生徒を主な対象としている。最大6か月間、日本語の初歩的（日常会話レベル）な指導に加え、学校生活における基本的なルールや慣行についての指導を行っている。

4. タイプ4: 日本語指導の加配教員

日本語支援を必要とする児童・生徒が特に多く在籍する6校に配置されており、各校に1名ずつ専任教員が割り当てられている。

これら4種類の公的支援に加え、関市では準行政的組織として機能する関市国際交流協会による日本語支援も提供されている

1. つばさ教室:

小学生および中学生を対象とした放課後学習支援教室であり、学校の学習内容に関する補習的支援を行っている（Gifu International Center, n.d.-a）

2. わかくさ教室:

主に中学生を対象としたオンライン型の放課後学習支援プログラムであり、学校の学習内容に関する補習的な支援と、高校進学を目指す生徒への学習支援を行なっている（Gifu International Center, n.d.-b）

関市では継続的な取り組みが行われているものの、依然として複数の課題が残されている。具体的には、外国ルーツの子どもを支援するための十分な専門性を有する教員の不足、ボランティア指導者の高齢化、財政的制約、さらには学習者のニーズの変化などが挙げられる。これまでの研究では、外国人住民が多数集住する地域における日本語支援の実践に焦点が当てられることが多く、外国人住民数は比較的少ないものの、増加傾向にある地域における日本語支援の実施状況については、十分な検討がなされてこなかった。2025年7月時点で、関市における外国人住民の割合は3.65%であり、全国平均の3.04%をわずかに上回っている（出入国在留管理庁, 2024b）。この数値は、関市において日本語支援をめぐる課題が今後さらに重要性を増すことを示している。増加する外国人住民に伴う現在および将来的なニーズに効果的に対応するためには、こうした現実を市が明確に認識し、適切に対処していくことが不可欠である。限られた資源の下で制度的能力を構築しつつ、関市がこれらの課題にいかに対応しているのかを検討することは、同様の課題に直面する他の小規模都市にとっても、有益な示唆を提供するものと考えられる。

2. 研究課題

以上の状況を踏まえ、本研究は、日本語能力の格差に起因して外国ルーツの児童・生徒が直面している学習上の課題に対し、関市がどのように対応しているのかを明らかにすることを目的とする。とりわけ、本研究では、行政機関および準行政的組織による取り組みに焦点を当て、以下の研究課題を設定する：

- a. 関市において、外国ルーツの小・中学生の学習ニーズを支援するために、どのような制度的メカニズムが存在しているのか。
- b. これらの学習支援プログラムの提供において、行政機関とその他の関係主体

(ステークホルダー) は、どのように連携・協働しているのか。

- c. 既存の学習支援体制の実施において、どのような制度的ギャップや課題が存在しているのか。

3. 研究方法

3.1 研究方法の概念

研究アプローチ：

本研究は、外国ルーツの児童・生徒に対する学習支援体制の実施状況を明らかにするため、事例研究の手法を用い、関市を分析対象として設定した。関市における学習支援メカニズムの特徴や課題を具体的に描写することを目的としている。

調査対象地域：岐阜県関市

データ収集方法：

- 文献調査：本研究を、日本における外国ルーツの子どもが直面する教育課題に関する既存の学術的議論の中に位置づけるため、文献調査を実施した。あわせて、日本政府および他自治体による対応策や施策に関する先行研究・政策文書を検討した。使用した資料には、学術雑誌論文、調査報告書、書籍、その他関連資料が含まれる。
- 観察調査：教室観察は、関市内の小学校1校（本報告では「**関市立小学校**」と仮称）および中学校1校（同様に「**関市立中学校**」と仮称）において実施した。加えて、放課後学習支援として実施されているつばさ教室（対面）およびわかくさ教室（オンライン）における活動も観察対象とした。本報告では、これら2つの放課後学習支援を総称して「**補助的学習支援**」と呼ぶ。なお、関市教育委員会が設けている4種類の学習支援のうち、一部については、関市立小学校および関市立中学校において観察を行った。
- インタビュー調査：

以下の機関および関係者を対象に、半構造化インタビューを実施した。

関市役所（教育委員会）；関市国際交流協会；関市立中学校および関市立小学校の教員；補助的学習支援（つばさ教室・わかくさ教室）において、外国ルーツの児童・生徒に学習支援を提供している指導者。各インタビューの内容および目的については、以下の表1にまとめている。

表1：インタビュー目的の概要

質問	対象者	情報
関市における外国籍の小学生・中学生の学習ニーズを支援するために、どんな制度的仕組みが存在するか？	関市教育委員会； 関市国際交流協会	外国籍の子どもの学習支援に関する各支援制度の情報
政府機関やその他の関係者は、学習支援プログラムの提供においてどのように協力しているのか？	関市教育委員会； 関市国際交流協会； 教員	関市における外国にルーツを持つ児童生徒への学習支援の実施における、関係者の協力体制や方法

既存の学習支援システムの実施における課題は何か？	関市教育委員会； 関市国際交流協会； 教員	関市における外国籍の子どもたちへの学習支援介入の提供における課題とギャップ
--------------------------	-----------------------------	---------------------------------------

事前調査： 研究計画の範囲および焦点を確定するため、2025年6月23日に事前調査を実施した。関市教育委員会および関市国際交流協会の担当者に対して聞き取り調査を行い、制度の概要や実践の実態について基礎的な情報を収集した。

本調査： 本調査の概要については、以下の表2に示す。

表2：現地調査活動の概要

実施日	回答者
2025年9月18日	つばさ教室での授業観察
2025年10月6日	関市国際交流協会 関市教育委員会
2025年10月7日	関市立中学校における授業観察 関市立中学校教員へのインタビュー わかくさ教室教員へのインタビュー つばさ教室教員へのインタビュー
2025年10月8日	関市立小学校における授業観察 フレンズ田原教室での授業観察 関市立小学校の先生方へのインタビュー
2025年10月13日	わかくさ教室のオンライン授業参観

3.2.期待される結果

本研究は、関市における外国にルーツをもつ子どもに対する現行の学習支援体制の課題や不足点を明らかにし、今後増加が見込まれる外国にルーツをもつ子どもたちの学習ニーズに備えるための示唆を提供することを目的としている。また、本研究の成果は関市にとどまらず、近年同様の人口動態の変化に直面しつつある他の地方都市にとっても有用な知見を提供し得る。特に、外国人住民、なかでも学齢期の子どもたちの円滑な社会的・教育的統合を促進するために、政策や実践をどのように調整・改善していくべきかについて、実践的な示唆および参考事例を提示することが期待される。

3.3. 研究の限界

本研究は、関市における教員へのインタビュー、授業観察、ならびに行政機関および準行政的組織の関係者への聞き取り調査を通じてデータを収集した。しかし、時間的・人的・制度的制約により、外国にルーツをもつ児童生徒およびその保護者から直接的な意見や経験を収集することはできなかった。そのため、本研究は、学習支援を受ける当事者の生活実感や主観的な評価を十分に反映しているとは言えず、この点に限界がある。以上を踏まえ、本研究は、主として教育現場の教員や

学習支援プログラムの運営者が直面している制度的課題や運用上の困難に焦点を当てて分析を行うものとする。

4. 結果と考察

4.1. 関市における外国にルーツを持つ児童生徒の学習ニーズを支える制度的仕組み

4.1.1 運用の実態とその特徴

関市では、外国にルーツをもつ小・中学生を対象として、関市行政による複数の学習支援制度が提供されている。制度の運用面において、日本語能力がほとんどない、あるいは非常に限定的である外国にルーツをもつ子どもたちは、原則としてタイプ3の支援（フレンズ田原教室）を受けることとなっており、学校年度内において最長6か月間利用することが可能である。この支援は、日本での学習生活を開始した初期段階において、日常生活および学校生活の双方において支援を必要とする児童生徒を主な対象としている。指導にあたる教員は、フラッシュカードの使用、語彙と画像を結びつけた学習、会話中心のアクティビティなど、多様な教授法を用いて、日本語による教科学習や教室環境に徐々に慣れることができるよう工夫している。本プログラムに参加する外国にルーツをもつ児童生徒は、日本語を中心に、算数や生活科などの教科について学習を行っている。

表3：フレンズ田原教室で教えるトピック

科目	テーマ	例
日本語	読み書きに重点を置く	ひらがな、カタカナ、漢字 学校や日常生活での日本語の使用
数学	生徒の学年レベルに応じた数学の単元	分数（見学日）
日本語活動	日常会話の日本語、基礎日本語	健康全般について話す
総合学習	その他の科目：社会、理科、英語、音楽、体育、その他	英語の授業で家族について話す

出典：フレンズ田原教室情報ガイド

通常、保護者は子どもをフレンズ田原教室まで送迎する。授業の前半では、教員が児童生徒の宿題の確認、健康状態のチェック、ならびに学習内容の定着度の確認を行う。その後の時間では、表3に示した各教科についての指導が行われる。また、児童生徒は給食の配膳準備や教室の清掃にも参加する。これらの活動はいずれも日本の学校において日常的に全児童生徒が行うものである。同様の活動に参加することで、外国にルーツをもつ児童生徒が、最長6か月間の支援期間終了後に通常学級へ統合される際、日本の学校環境に円滑に適応することが期待される。フレンズ田原教室における典型的な一日の活動内容は、表4に示すとおりである。

表 4：フレンズ田原教室における生徒の活動一覧

- 登校（保護者の送迎）
- 宿題チェック
- 健康チェック
- 日本語の読み書き
- 算数（学年の進度による）
- 日本語（日常会話、基礎、コミュニケーション）
- 総合学習
- 昼食の準備
- 教室の掃除
- 帰宅（保護者による迎え）

出典：フレンズ田原教室情報ガイド

外国にルーツをもつ児童生徒がすでに通常学級に統合されている場合、支援の体制は異なる。タイプ 1、2、4 に該当する日本語・学習支援担当者は、関市教育委員会によって各学校に配置され、授業内支援を行っている。小学校においては、外国にルーツをもつ児童は日本語支援担当教員の近くに着席する。授業中、担当教員は追加的な説明を行ったり、児童からの質問に応じたりすることで学習を支援する。さらに、より個別的な支援を必要とする児童に対しては、学習支援担当教員による個別指導が行われる。教員は児童の隣に座り、各教科の学習を丁寧にサポートする。例えば、授業内容や教材、板書、口頭説明がすべて日本語で行われるため、教科ごとに使用される漢字の理解に追加的な支援を必要とする児童もいる。

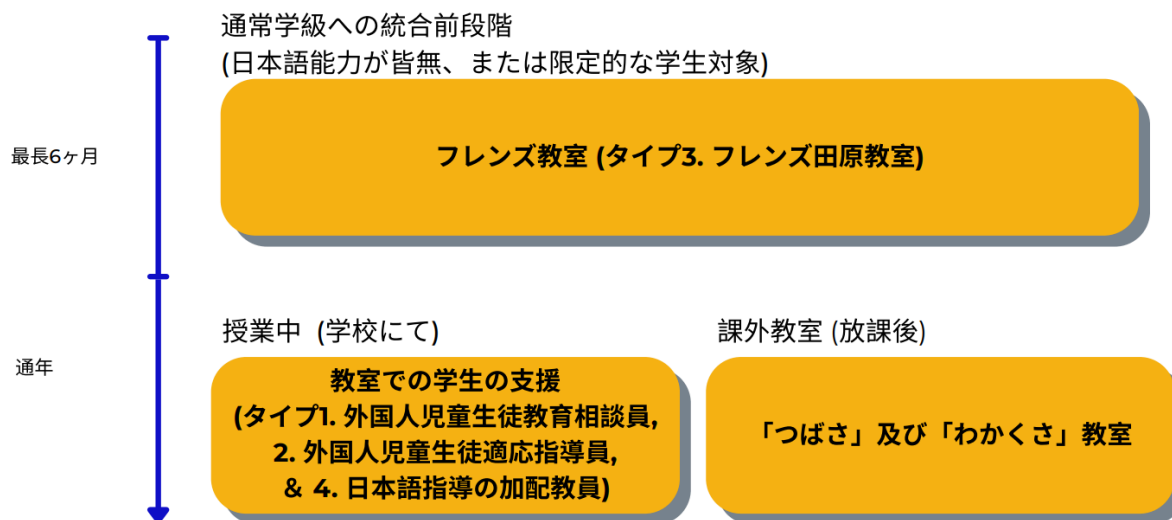
中学校においても、外国にルーツをもつ生徒への支援として、タイプ 1、2、4 の学習支援担当者が関市教育委員会によって配置されている。小学生とは異なり、支援を必要とする中学生は、通常、教室の前方に着席する。学習支援担当教員は教室内に常駐し、生徒が支援を必要とした際に随時対応できる体制をとっている。また、小学校と同様に、より手厚い支援が必要な生徒に対しては、校内での個別指導も実施されている。

放課後には、関市国際交流協会のもとで運営されている「つばさ教室」と「わかくさ教室」という二つの補習プログラムが実施されている。これらの補習教室では、外国にルーツをもつ児童生徒が学校の宿題を行ったり、各教科の学習内容を復習したりするための支援が、1 回あたり約 1 時間提供されている。つばさ教室は、小学生および中学生を対象とした対面型の個別補習指導を行っている。固定されたカリキュラムは設けられておらず、教員は主に各児童生徒が学校で出されている宿題の内容に基づいて学習支援を行う。時間に余裕がある場合には、教員が児童生徒一人ひとりの日本語能力に応じたオリジナルの日本語学習課題を作成し、指導を行うこともある。

もう一つの放課後学習支援の仕組みであるわかくさ教室は、外国にルーツをもつ中学生を対象としたオンライン型の学習支援プログラムである。このプログラムでは、宿題の支援に加え、高校入学試験に向けた学習支援も行われている。ボランティア教員や教育実習生は、生徒一人ひとりの学習ペースに応じて指導方法を調整しており、生徒から要望があった場合には、特定の教材や学習テーマに対応することもある。指導にあたっては、学校で使用されている教材を基礎としつつ、オンライン教材なども補助的に活用している。

これらの学習支援の仕組みにより、関市では、外国にルーツをもつ児童生徒に対して、授業内および放課後の双方において多層的な学習支援が提供されている。以下の図は、関市における外国にルーツをもつ児童生徒への学習支援体制の構造とその運用の特徴をまとめたものである。

図 6: 外国にルーツを持つ学生への学習支援プログラム：その構造と動態



出典：インタビューに基づき作成

4.1.2 教員・ボランティアのプロフィール

本節では、関市における各学習支援類型ごとに、支援を担う教員・スタッフの特徴について整理する：

- **タイプ1：外国人児童生徒教育相談員**

このタイプは、9名で構成されている。言語能力の内訳は、ポルトガル語対応が3名、中国語対応が2名、タガログ語対応が1名、ベトナム語対応が1名であり、残りの相談員は外国語を使用しない。国籍別では、日本人が8名、中国籍が1名である。これら9名はいずれも関市によって直接雇用されており、外国にルーツをもつ児童生徒への支援を専門としている。

- **タイプ2：外国人児童生徒適応指導員**

このタイプは、岐阜県によって雇用されている外国人児童生徒適応指導員3名で構成されている。対応可能な言語は、ポルトガル語、タガログ語、中国語である。これらの指導員は岐阜県から財政的支援を受けて配置されている。

- **タイプ3：フレンズ田原**

このタイプは、フレンズ田原教室のスタッフ3名によって運営されている。このうち2名はタガログ語を話すことができ、残りのスタッフは外国語を使用しない。活動拠点は田原小学校敷地内の施設であり、スタッフは全員、関市によって直接雇用されている

- **タイプ4：日本語指導の加配教員**

日本語指導の加配教員（タイプ4）には、常勤教員3名と非常勤教員3名が配置されている。これらの教員は岐阜県によって直接雇用されており、通常の学級担任と同様に、国の教員免許を有する有資格者である

- つばさ教室：

この教室は、2007年（平成19年）に試行的に開始され、翌2008年（平成20年）に本格実施された。対象は、関市在住、または関市内の学校に在籍する外国にルーツをもつ小学生および中学生である。本教室は、関市国際交流協会のもとで運営されている。

- わかくさ教室：

この教室は、2018年（平成30年）に開始された。つばさ教室と同様に、関市在住、または関市内の学校に在籍する外国にルーツをもつ中学生を主な対象としている。本プログラムも関市国際交流協会によって運営されている。ボランティアとして参加している大学生は教育学系を専攻しており、教員ボランティアは教員免許を有する有資格者である。

表5：学習支援の種類別教員の特徴まとめ

タイプ	各教師・ボランティアの言語	雇用先	職務内容	教師総数 (2025年12月時点)
タイプ1	ポルトガル語 (3) 中国語 (2) タガログ語 (1) ベトナム語 (1) 日本語 (2)	関市	通常の教室内で生徒を支援し、保護者との連絡を行う	9
タイプ2	ポルトガル語 (1) タガログ語 (1) 中国語 (1)	岐阜県	通常の教室内で生徒を支援し、保護者との連絡を取り、週に一度各学校を訪問する	3
タイプ3	タガログ語 (2) 日本語 (1)	関市	日本語能力がほとんどない、あるいはまったくない、来日して間もない学生、最長6か月間支援する	3
タイプ4	日本語	岐阜県	言語支援が必要な学生を個別指導でサポートする	6
つばさ	ボランティア教師（日本語）	岐阜県国際交流協会	補習、宿題指導、小・中学校の学校カリキュラム・教材に基づいた追加の練習問題	5
わかくさ	ボランティア教師（日本語） ボランティア学生（日	関市国際交流協会	中学生向け個別指導・ニーズ別レッスン	11

タイプ	各教師・ボランティアの言語	雇用先	職務内容	教師総数 (2025年12月時点)
	本語)			

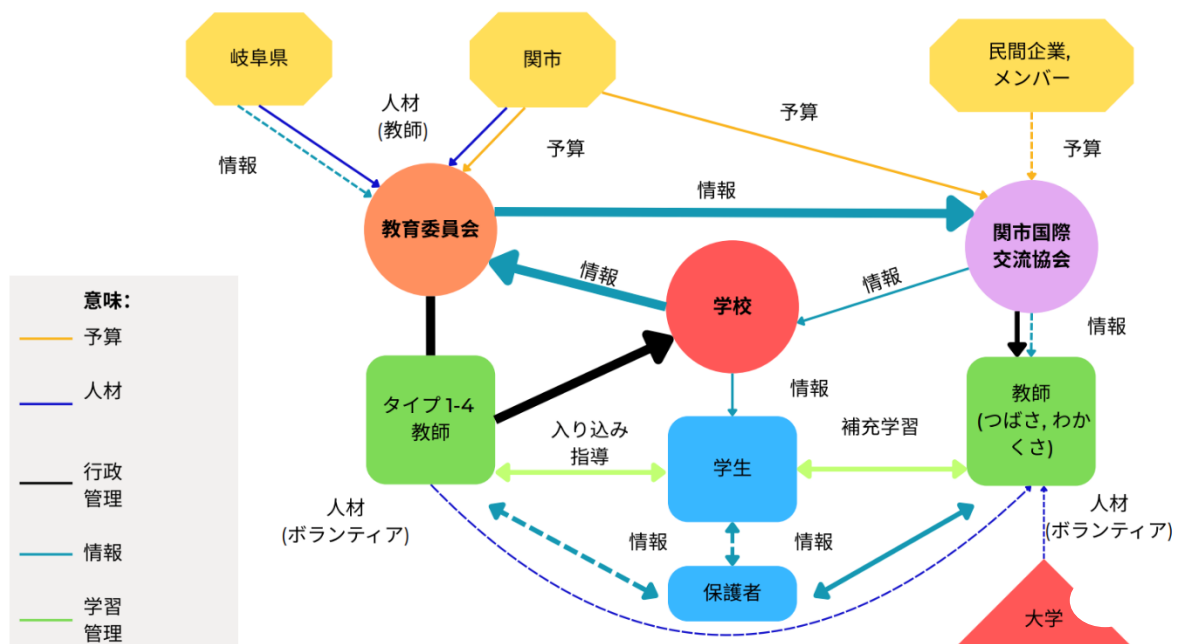
注：各教師の言語において、「日本語」とは他の外国語を話さないことを意味する。また、教員免許を持たない指導員やボランティア（学生ボランティアや指導員など）は、有資格教員の監督下で活動することが義務付けられている。

出典：各種インタビューに基づき、著者らが要約

関市では、外国にルーツをもつ児童生徒の学習支援において、デジタルツールも活用されている。特に、学校の教室では、すべての児童生徒にインターネット接続可能なタブレット端末が配布されている。また、数に限りはあるものの、翻訳機器も選択肢の一つとして利用可能であり、教員と児童生徒間の言語的障壁を緩和し、コミュニケーションの円滑化に寄与している。つばさ教室では、必要に応じて教員が Google 翻訳などのデジタルツールを用い、外国にルーツをもつ児童生徒の言語的困難への対応を行っている。一方、わかくさ教室は Zoom を活用したオンライン形式で運営されており、教員と中学生が遠隔で学習支援を行うことが可能となっている。このオンライン方式により、教室への移動を必要としないという利便性が確保されている。

4.2. 学習支援メカニズムにおける行政機関と他のステークホルダー間の連携

図 7: 外国にルーツを持つ学生への学習支援におけるステークホルダーの相関図



出典：インタビューに基づき作成

4.2.1 財政的メカニズム

関市における外国にルーツをもつ児童生徒向け学習支援プログラムは、主に二つの財源によって運営されている。教育委員会が所管する支援については、関市が教育委員会に対して予算を配分し、各種プログラムの運営全般を支えている。一方、関市国際交流協会が実施する学習支援プログラムは、関市からの補助金に加え、市内の個人および民間企業からの会費によって賄われている。後者の財源は、完全に任意の拠出によるものである。

4.2.2 行政運営および人的資源管理

タイプ1～4の支援教員については、雇用主体が関市であるか岐阜県であるかにかかわらず、関市教育委員会が各学校へ人員配置を行っている。教員の配置は、各学校のニーズや要請に基づいて決定される。一方、わかくさ教室およびつばさ教室に関する教員・指導者の管理は、関市国際交流協会が担っている。

補習型学習支援プログラムにおける指導は、基本的にボランティアベースで行われている。また、わかくさ教室の立ち上げに関わった関係者の一人が大学と関係を有していることから、教育実習や指導経験の獲得を目的とする学生ボランティアの募集が可能となっている。これらの学生ボランティアは、指導時間中、教員免許を有する教員による監督を受けている。ボランティアには謝金が出払われているが、この大学との連携にもかかわらず、長期的な人材確保には課題がある。実際、大学卒業後もわかくさ教室で継続的に活動した学生は1名のみであった。

4.2.3 情報の共有と流通

本研究における「情報」とは、①学習支援を必要とする外国にルーツをもつ児童生徒に関する情報、②各支援プログラムに関する情報、③外国にルーツをもつ児童生徒を指導するための教育的指針を指す。これらの情報の流通においては、関市教育委員会が中核的な役割を担っている。まず、各学校が学習支援を必要とする外国にルーツをもつ児童生徒に関する情報を教育委員会へ提出する。教育委員会はこれらの情報を集約し、その一覧を関市国際交流協会へ提供する。これを受けて、国際交流協会は、わかくさ教室およびつばさ教室に関する案内チラシや申込書などのプログラム情報を作成する。各学校は、これらの情報を児童生徒に配布し、最終的に保護者へと伝達される。

4.3 課題とギャップ

本研究において明らかになった課題およびギャップは、(a) 学習内容、(b) アクセシビリティ、(c) 運営・管理の三つに分類される。第一に、学習内容に関する課題として、日本と出身国とのカリキュラムの相違に起因する学習上の困難や、より個別化された学習支援の必要性が挙げられる。これらは、外国にルーツをもつ児童生徒が学習内容を十分に理解・定着させるうえでの大きな障壁となっている。第二に、アクセシビリティに関する課題として、通学・通所に伴う交通上の制約、保護者に対する情報提供の不足、さらにはオンライン学習など柔軟な支援形態の選択肢が限られている点が挙げられる。これらの要因は、児童生徒が学習支援メカニズムへ参加する機会を制限している。第三に、運営・管理上の課題として、国レベルからの明確な指針の不足や、上位行政機関から提供される人的・財政的資源の制約が指摘される。その結果、現場の教員が独自に教材を作成せざるを

得ない状況が生じている。また、十分に訓練された指導者やボランティアを安定的に確保・維持することも、運営上の重要な課題の一つである。

4.3.1 学習内容に関する課題

4.3.1.1 教育格差

国によって日常的な学習経験や学校カリキュラムは大きく異なり、その結果、約2～3年程度の学力差が生じていることが確認された。例えば、出身国では小学3年生相当の学年に在籍していた児童が、日本では小学1年生程度の学習水準に相当する場合もある。このような状況において、外国にルーツをもつ児童生徒は、言語的障壁に加え、学習内容そのものの理解においても困難を抱えることになる。

この学力差は教室にとどまらず、家庭における教育観や学習支援の在り方にも影響を及ぼしている。多くの保護者は、日本の学校に通わせさえすれば、子どもが高校入試を突破し、高等教育へ円滑に進学できると期待している。しかし、このような認識のずれは、外国にルーツをもつ児童生徒に対して、精神的・学業的な双方の面で過度な負担を与える要因となっている。

4.3.1.2 学習における言語的障壁

日常会話で用いられる日本語と、教科学習で用いられる日本語との間には大きな隔たりが存在する。例えば、算数・数学においては、「と」が加算（+）を意味し、「は」が等号（=）を示すなど、独特の言語表現が用いられる。外国にルーツをもつ児童生徒の中には、日常生活における日本語でのコミュニケーションが可能であっても、授業内容の理解に困難を抱える者が少なくない。そのため、教室での継続的な学習支援が必要とされている。特に、学齢後期に来日した児童生徒は、高校入試への準備も同時に求められるため、学齢初期に来日した児童生徒と比べて適応がより困難となる傾向がある。また、社会科や国語科といった教科は、日本人児童生徒にとっても難易度が高いとされており、外国にルーツをもつ児童生徒にとっては、学習上の負担が一層大きくなる。フレンズ田原教室では、こうした課題に対応するための支援が提供されているものの、支援期間は最長でも6か月に限定されており、すべての児童生徒が地域の日本の学校へ円滑に移行するには十分でない場合もある。

4.3.2 アクセシビリティに関する課題

4.3.2.1 情報伝達

図7に示されているように、学校における理想的な情報共有は、児童生徒を媒介として行われる仕組みとなっている。この体制では、学校から提供された情報を児童生徒が保護者に伝達することが前提とされている。しかし、実際には児童生徒が情報を十分に伝えられないケースも多く、その結果、保護者が各種支援制度やプログラムの存在を十分に把握できていない状況が生じている。こうした情報共有の不十分さを背景として、わかき教室およびつばさ教室への参加者数は依然として少なく、2025年12月時点で、つばさ教室は13名（安桜と田原の2教室を合わせた人数）、わかき教室は4名にとどまっている。

4.3.2.2 通所・出席の困難

つばさ教室およびフレンズ田原教室は、外国にルーツをもつ児童生徒にとって極めて有益な

対面型支援プログラムであり、言語的障壁の緩和や宿題支援など、学習面で重要な役割を果たしている。しかしながら、これらのプログラムへの継続的な参加は大きな課題となっている。多くの保護者は就労を目的として来日しており、子どもを教室まで送迎する時間的余裕がない場合が多い。そのため、児童生徒本人が参加を希望していても、実際には通所が困難となるケースが少なくない。送迎負担を軽減する方策として、当初はシャトルバスの導入も検討されたが、関市は人口規模が小さい一方で市域が広く、さらに地形が細長い「ブーメラン型」をしていることから、効率的な運行が難しいという課題があり、実現には至っていない。

4.3.3 運営・管理上の課題

4.3.3.1 財政的制約

もう一つの主要な課題は、財政的制約である。インタビューにおいて、関市教育委員会は、資格を有する日本語指導教員を新たに雇用するための追加的な予算の必要性を強調していた。加えて、同委員会は「ポケット for School」といった新たな取り組みの導入も検討している。この双方向翻訳デバイスは、教員・児童生徒・保護者間の言語的ギャップを緩和することを目的としており、音声およびテキストのリアルタイム翻訳機能を備えているため、授業中の指導や日常的なコミュニケーションにおいて有用である。しかしながら、本デバイスはアカウントごとのライセンス費用が約5万円と高額であり、加えてマイクなどの周辺機器の導入にも追加的なコストが発生する。そのため、現時点では関市全体での本格的な導入には至っていない。それでもなお、関市教育委員会は、将来的な導入を見据え、引き続き予算確保に向けた調整・交渉を行う意向を示している。

4.3.3.2 学習支援実施に関する指針の不足

岐阜県は、関市教育委員会に対し、日本の学校教育において各学年の児童生徒が到達すべき学習水準に関する情報を提供している。しかしながら外国にルーツをもつ児童生徒がその水準に到達できるようにするためにどのように支援すべきかについての具体的な指針やマニュアルは県からは提供されていない。一方、関市国際交流協会は、ボランティア指導者と面談を行い、児童生徒からのフィードバックや授業計画について意見交換を行っている。ただし、こうした会合の実施頻度は高くない。その結果、わかくさ教室およびつばさ教室の指導者は、学校で使用されている教科書を参考にしながら、独自に教材を作成せざるを得ない状況に置かれており、統一的な指導指針や教材テンプレートの欠如が課題となっている。

4.3.3.3 指導者の確保と継続性

指導者の確保および継続的な関与の維持も、特にボランティアベースで運営されている補習型教室において深刻な課題である。つばさ教室では、指導者の多くが退職後の高齢者である。同教室では謝金が支給されるものの、その額は金銭的インセンティブによって担い手と呼び込めるほどの額ではない。そのため、時間的余裕と教育経験を有する高齢層のボランティアに依存せざるを得ない構造となっている。金銭的インセンティブが限定的であるという点ではわかくさ教室も同様であるが、わかくさ教室は大学教員との強い連携を有している点で、つばさ教室とは性格を異にする。この連携により、教職課程を履修する大学生など、比較的若年層のボランティアを惹きつけることが可能となっている。これらの学生ボランティアは、多くが学部2年次に在籍しており、将来の進

路形成に資する経験として活動しているが、体系的な事前研修を受けているわけではない。また、ボランティアが毎年入れ替わるため、プログラムの継続性や知識の蓄積が難しいという課題が残されている。実際、大学卒業後も継続してボランティア活動に参加した例は、1名のみであった。

5. 観察結果および提言

以上で明らかになった課題を踏まえ、本研究では以下のような対応策を提言する：

5.1 学習面

5.1.1 フレンズ教室の支援期間の延長

フレンズ田原教室の移行プログラムは実施期間が短いことから、いくつかの課題が生じている。本プログラムは6か月間のみ実施されているが、外国にルーツを持つ児童・生徒は来日当初の日本語能力に大きな差がある。中には2か月程度で学校生活に適応できる生徒もいれば、6か月以上の支援を必要とする生徒も存在する。そのため、児童・生徒のニーズや学習進度に応じて、6か月を超えてフレンズ・プログラムに在籍できる柔軟な選択肢を設けることが有効であると考えられる。十分な準備が整わないまま通常の日本語学級に編入されると、学習の遅れにつながる可能性があるため、学習言語としての日本語の基礎を十分に身につける期間を確保することが重要である。

5.2 アクセシビリティ

5.2.1 つばさ教室におけるオンライン学習の導入

つばさ教室にオンライン学習の選択肢を導入することで、保護者の送迎が時間的に困難な家庭にも対応できる可能性がある。また、関市内の比較的交通の便が悪い地域に居住する児童にとっても、通学上の負担軽減につながると考えられる。ただし、低年齢の児童は集中力が持続しにくい傾向があるため、オンラインでの実施は主に年齢の高い児童・生徒を対象とすることが現実的であろう。

5.2.2 保護者との情報共有の強化

外国にルーツを持つ児童・生徒の家庭に対し、学習支援プログラムの存在やその意義を十分に周知するためには、保護者とのコミュニケーションの強化が重要である。学校側は、定期的な保護者面談の場や、電子メール、アプリ等を通じた情報共有において、補習教室に関する情報を繰り返し伝えることが望ましい。これにより、児童自身が情報を十分に伝えられなかった場合でも、保護者が必要な支援について把握することが可能となる。

5.3 行政面

5.3.1 つばさ教室およびわかくさ教室における持続可能性への対応

つばさ教室において若年層のボランティアを確保するため、またオンライン実施を検討する場合には、わかくさ教室と同様のアプローチを採用することが考えられる。具体的には、大学生をオンラインチューターとして積極的に募集することである。

一方、わかくさ教室においては、現在のネットワーク以外の大学に所属する教育系専攻の学生にもプログラムを周知することで、ボランティア教員の裾野を広げることが期待される。教育を学

ぶ大学生にとって、実践的な経験を積む機会となるため、相互にメリットのある取り組みとなり得る。また、大学と連携し、ボランティア活動に対して単位認定を行う仕組みを導入することで、参加へのインセンティブを高めることも考えられる。

さらに、これらの教室を修了した外国にルーツを持つ若者が、新たに来日した児童の支援者として関わる仕組みも一つの可能性である。例えば、浜松市では、12歳で来日した日系フィリピン人の大学生が、フィリピン系非営利団体 *Filipino Nagkaisa* が運営するノンフォーマル教育プログラムに参加し、その後高校生から大学生にかけてボランティアとして後輩の支援を行った事例がある（佐久間・平石, 2022）。つばさ教室およびわかくさ教室は比較的新しい取り組みであるが、将来的にはこのような「修了生による支援モデル」を構築することも十分に考えられる。

6. おわりに

本研究では、関市が主に教育委員会および国際交流協会を通じて、外国にルーツを持つ子どもたちに対する多様な学習支援体制を整備していることを明らかにした。関市は、支援を必要とする学校に対して4種類の言語支援を提供している。具体的には、外国人児童生徒教育相談員、外国人児童生徒適応指導員、フレンズ田原教室、そして特別日本語指導および加配日本語教員である。一方、関市国際交流協会は、つばさ教室およびわかくさ教室を通じて補習的な学習支援を提供し、日本の学校教育における学習上の障壁を乗り越える手助けを行っている。これらの取り組みは、外国にルーツを持つ子どもたちが日本の教育制度へ移行する過程において、学習面のみならず社会的な適応を支える役割を果たしている。

さらに、これらのプログラムを運営する関係主体の間には、比較的強固で連携の取れたネットワークが構築されているものの、その効果を十分に発揮する上では依然としていくつかの課題が残されている。本研究の分析からは、改善の余地がある複数の点が明らかとなった。これらの課題は、出身国と日本との教育制度の違いに起因する学習格差、学習言語としての日本語能力の不足、さらには行政的な調整不足による情報共有の限界や出席困難といった問題など、外国にルーツを持つ子どもたちが直面する学習面・アクセス面・行政面の障壁を反映している。加えて、限られた財源や、特に補習教室における高齢者ボランティアへの強い依存といった人的資源の制約も、支援の充実を妨げている要因である。この問題は、日本において外国にルーツを持つ子どもたちの就学が法的に義務付けられていないという制度的背景によって、さらに深刻化している。これらの課題が重なることで、学習意欲の低下や、日本の教育制度の下で能力を十分に発揮できない状況を招く可能性がある。教育における不成功は、将来的に外国にルーツを持つ子どもたちの社会経済的地位に影響を及ぼす場合も少なくない。

しかしながら、本研究は、関市が外国にルーツを持つ子どもを含むすべての子どもたちが学習に追いつき、教室で力を発揮できるようにするために、真摯に取り組んでいることも明らかにしている。人的資源の制約がある中でも、新たな技術の導入などを通じて課題解決を図ろうとする関市の姿勢は評価に値する。以上を踏まえると、依然として課題は残されているものの、関市の取り組みと継続的な改善努力は高く評価されるべきである。今後さらなる制度の洗練と持続的な取り組みが進めば、関市は移民をめぐる同様の課題に直面する他の地方都市にとって、有益なモデルケースとなり得るであろう。

謝辞

本研究の実施にあたり、国内実地研修（DFW）委員会のフランシス・ペディ准教授、藤川健太郎准教授、近藤菜月助教に心より感謝申し上げます。また、献身的にご支援くださったティーチング・アシスタントの鈴木彩莉氏および望月咲希氏にも深く御礼申し上げます。

さらに、本研究の準備段階において専門的な知見をご提供くださった諸先生方ならびに関係者の皆様に感謝いたします。丹間康仁准教授（筑波大学）、北村隆幸氏、タパまどか氏からいただいた助言と示唆は、関市の地域特性を理解する上で非常に貴重であり、現地調査の準備に大きく寄与しました。

加えて、関市教育委員会の小池翔也氏および遠藤睦史氏、ならびに関市国際交流協会の野々村成望氏および遠藤聖子氏には、学校訪問、授業観察、教員へのインタビューを実施するにあたり多大なるご支援を賜りました。ここに深く感謝申し上げます。あわせて、わかくさ教室、つばさ教室、関市立小学校および関市立中学校において、インタビューや調査にご協力くださった先生方にも心より御礼申し上げます。

本研究は、これらすべての方々および関係機関からのご支援とご協力なくして完成することはありませんでした。ここに記して、改めて深甚なる感謝の意を表します。

参考文献

- 岐阜県 (2025) 「外国人住民数」 <https://www.pref.gifu.lg.jp/page/4033.html> (2026年2月17日最終閲覧)
- 岐阜県 (2024) 「岐阜県内在留外国人数」 <https://www.pref.gifu.lg.jp/uploaded/attachment/426835.pdf>
- 佐々木香織 (2018) 「外国につながる子どもの学習支援の現状と課題—外国人散在地域・新潟の事例より—」『日本語教育』 170: 1-16.
- 佐久間こほろ・平石眞理 (2022) 「マイノリティで芽生えるもの」 TAIWAS ときめき取材記 <https://taiwas.jp/tokimeki/musabi/2022/08/29/3569/> (2026年2月17日最終閲覧)
- 出入国在留管理庁 (2024a) 「令和6年末現在における在留外国人数について」 https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00052.html (2026年2月17日最終閲覧)
- 出入国在留管理庁 (2024b) 「概説」 <https://www.moj.go.jp/isa/content/001442566.pdf>
- 東京都教育委員会 (2024) 「外子機につながる生徒への指導 ハンドブック」 https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/kyoiku/handbook_2 (2026年2月17日最終閲覧)
- Birkner, M. (2024). The education system of Japan. *Journal of Educational Science Studies*, 27, 73–75. Retrieved from <https://da.lib.kobe-u.ac.jp/da/kernel/0100489617/0100489617.pdf>
- Brody, B. (2002). *Opening the door: Immigration, ethnicity, and globalization in Japan*. Routledge Taylor and Francis Group.
- Gifu International Center. (n.d.-a). Tawara Tsubasa Class – Seki. In Gifu Japanese Learning Support Website. Gifu Japanese Learning Support Website. <https://www.gic.or.jp/nihongo/en/classroom/seki/p3310/>
- Gifu International Center. (n.d.-b). Wakakusa Class (Zoom). Gifu Japanese Learning Support Website. <https://www.gic.or.jp/nihongo/en/classroom/seki/p2652/>
- Goto, J. (2006). Latin Americans of the Japanese Origin (Nikkeijin) Working in Japan—A survey. Research Institute for Economics and Business Administration, Kobe University. <https://www.rieb.kobe-u.ac.jp/academic/ra/dp/English/dp185.pdf>
- Japanese Language Education Promotion Act, Act No. 48 (2019). https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/92813501_02.pdf
- Joshi, R. D. P., & Tabata, S. (2021). Barriers to education for migrant children in Japan at mainstream schools: From a rights-based perspective. *Journal of Human Security Studies*, 10(2), 109–129. https://doi.org/10.34517/jahss.10.2_109
- Lee, S. J., & Niiya, M. (2021). Migrant oriented Japanese language programs in Tokyo: A qualitative study about language policy and language learners. *Migration and Language Education*, 2(1), 17–33. <https://doi.org/10.29140/mle.v2n1.489>
- Liu-Farrer, G., Green, A. E., Ozgen, C., & Cole, M. A. (2023). Immigration and labor shortages: Learning from Japan and the United Kingdom. *Asian and Pacific Migration Journal*, 32(2), 336–361. <https://doi.org/10.1177/01171968231188532>
- Maruyama, H. (2018). Challenges for immigrants in formal and informal education settings in Japan (Background paper commissioned for the 2019 Global Education Monitoring Report, Migration, displacement and education: Building bridges, not walls). UNESCO. Retrieved from <http://unesco.org>

s://jicari.repo.nii.ac.jp/record/975/files/Background_Maruyama.pdf

- Nippon Foundation. (2025). Report on Project to Examine the Possibility of Working with the Next Generation of Nikkei. https://www.nippon-foundation.or.jp/wp-content/uploads/2025/04/new_inf_20250403_03.pdf
- Nobue, S. (2010). Outlawed children: Japanese Filipino children, legal defiance and ambivalent citizenship. *Pacific Affairs*, 83(1), 31–50.
- Takenoshita, H., Chitose, Y., Ikegami, S., & Ishikawa, E. A. (2014). Segmented Assimilation, Transnationalism, and Educational Attainment of Brazilian Migrant Children in Japan. *International Migration*, 52(2), 84–99. <https://doi.org/10.1111/imig.12057>
- Thapa, M. (2025, May 14). Japanese language education for foreign residents in Seki: Rethinking the community beyond teaching. Domestic Fieldwork Preparatory Seminar, Graduate School of International Development, Nagoya University.
- Tokunaga, T. (2018). Possibilities and constraints of immigrant students in the Japanese educational system (Background paper commissioned for the 2019 Global Education Monitoring Report, Migration, displacement and education: Building bridges, not walls). UNESCO. Retrieved from https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/publication/other/175nbg000010mg5u-att/Background_Tokunaga.pdf

Working Group 1. Education

Learning Support Systems for Students with Foreign Roots in Seki City: Institutional Mechanisms and Implementation Challenges

Group Members:

Kasamon CHATTHAMPORN*

Afifah Putri KINASIH

Frances Camille DUMALAOG

Advisor:

Francis PEDDIE

*Group Leader

Table of Contents

1. Introduction
 - 1.1 Overview of Migration in Japan
 - 1.2 Challenges Faced by Seki City Children with Foreign Roots
 - 1.3 Implementation of Japanese Language Support Interventions in Various Areas in Japan
2. Research Questions
3. Methodology
 - 3.1 General Description of Methods
 - 3.2 Expected Outcomes
 - 3.3 Limitations of the Study
4. Results and Discussion
 - 4.1 Institutional Mechanisms Supporting the Learning Needs of Students with Foreign Roots in Seki City
 - 4.1.1 Operation and Dynamics
 - 4.1.2 Profile of Teachers/Volunteers
 - 4.2 Linkages Between Government Agencies and Other Stakeholders in Delivering the Learning Support Mechanisms
 - 4.2.1 Funding Mechanisms
 - 4.2.2 Administrative and Human Resource Management
 - 4.2.3 Information
 - 4.3 Gaps and Challenges
 - 4.3.1 Academic Learning
 - 4.3.1.1 Education Disparities
 - 4.3.1.2 Language Barrier in Academic Learning
 - 4.3.2 Accessibility
 - 4.3.2.1 Communication
 - 4.3.2.2 Class Attendance
 - 4.3.3 Administrative
 - 4.3.3.1 Budget Constraints
 - 4.3.3.2 Limited Guidance on Conducting Learning Support
 - 4.3.3.3 Teacher Sustainability
5. Observation and Suggestions
 - 5.1 Academic Learning
 - 5.1.1 To Prolong the “Friends” Program
 - 5.2 Accessibility
 - 5.2.1 Offering Online Learning Options for Tsubasa Classroom
 - 5.2.2 Improving Communication with Parents
 - 5.3 Administrative
 - 5.3.1 Address Sustainability Concerns in Tsubasa and Wakakusa Classroom

6. Conclusion
Acknowledgment
Reference

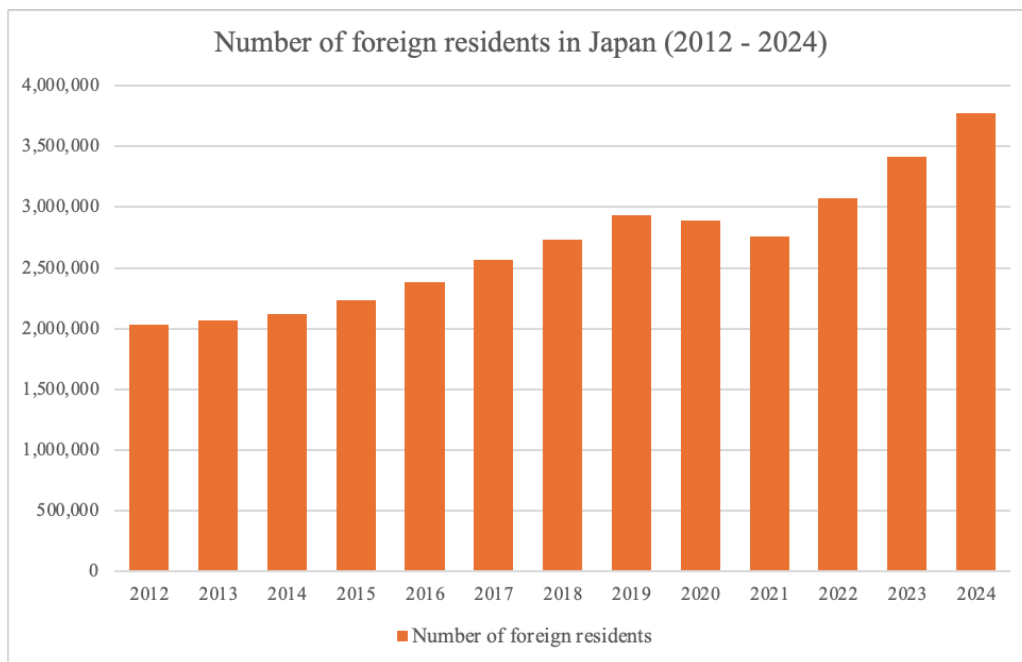
1. Introduction

1.1 Overview of Migration in Japan

Japan is one of the countries in the world facing concerns about an aging population. Over 28 percent of its population is 65 years old and above, while less than 60 percent is in the working-age group (15 to 64 years; Cabinet Office, 2019, as cited in Liu-Farrer et al., 2023). Such a trend has led to a shortage of domestic labor, heavily affecting sectors such as agriculture, manufacturing, care work and construction (Liu-Farrer et al., 2023). In response, Japan has tried to attract foreign workers to fill labor market shortages (ibid).

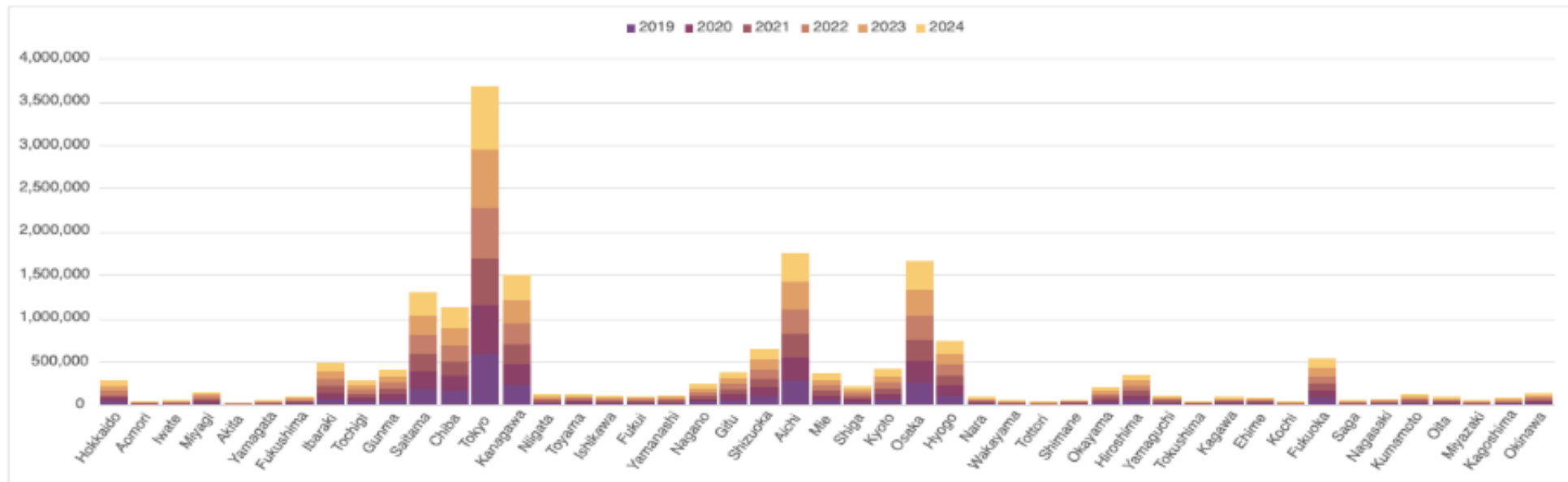
As a result of these migration policy efforts, Japan has had a growing number of foreign residents in recent years, as can be seen from the data provided by the Immigration Service Agency of Japan (2025). Figure 1 illustrates that the number of foreign residents has increased from 2012 to 2024. Moreover, when looking at data broken down by prefecture (Immigration Service Agency of Japan, 2025) it can be observed that growth is not only in major cities but also in rural areas (Figure 2). Although there are fewer foreign residents in rural areas than major cities, the numbers are growing. This trend indicates a nationwide shift, suggesting that foreign labor is becoming an increasingly important part of Japan's regional and national workforce.

Figure 1: Number of Foreign Residents in Japan (2012 - 2024)



Source: Immigration Service Agency of Japan, 2025

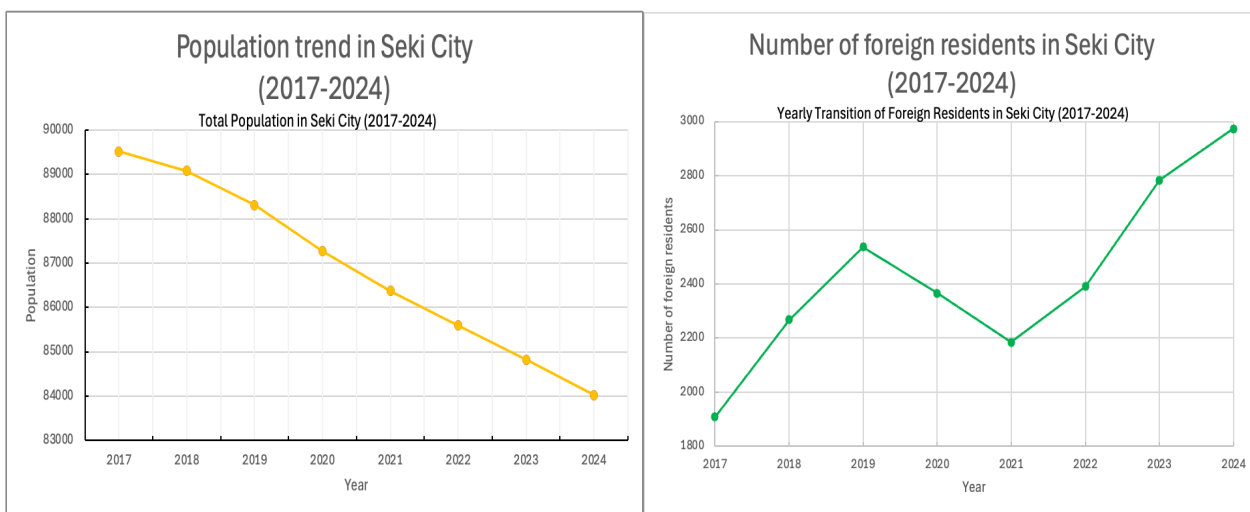
Figure 2: Number of Foreign Residents by Prefecture in Japan (2012-2024)



Source: Immigration Service Agency of Japan, 2025

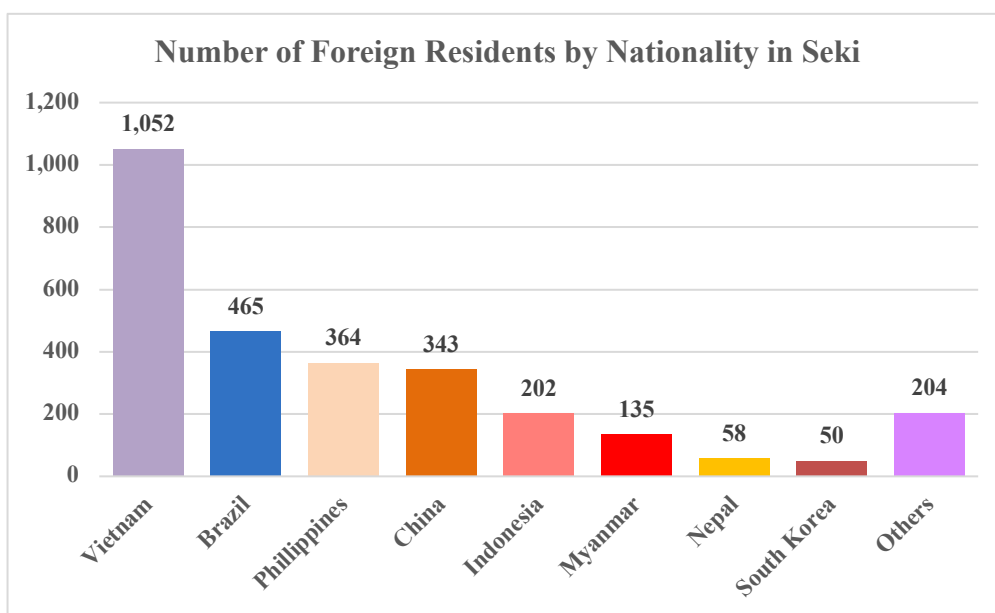
Like the national trend, there has been an increasing number of foreign residents in Gifu Prefecture. In Figure 2, from 60,206 in 2019 the number grew to 74,750 in 2024 (Immigration Service Agency of Japan, 2025). Seki City, the area with the sixth highest number of foreign residents in Gifu Prefecture (Gifu Prefecture, 2025), also exhibits similarities with the national and prefectural trends, as shown in Figure 3. From 2017 to 2024, while the Japanese population has decreased, the number of foreign residents in Seki has grown. Although there was a significant dip during the COVID-19 pandemic, the numbers bounced back in 2022 and are likely to continue to grow. In Figure 4, in terms of origin, the largest group are the Vietnamese, who accounted for 1,052 individuals, followed by Brazilians, Filipinos, Chinese, Indonesians, and others (Gifu Prefecture Official Homepage, 2024).

Figure 3: Comparison of Population Trend between Japanese and Foreigners in Seki City



Source: Gifu Prefecture Official Homepage, 2024

Figure 4: Number of Foreign Residents by Nationality in Seki



Source: Gifu Prefecture Official Homepage, 2024

The trend is quite different for children with foreign roots living in Seki City, however. The Vietnamese residents tend to be single and hold technical intern visas, which restricts them from bringing their families to Japan, resulting in a low number of Vietnamese children. This leaves children with Brazilian, Filipino, and Chinese roots as the predominant groups. Most of them are in elementary school (grades one to six), although some are also junior high school students (grades seven to nine).

Many Brazilian students in Seki City are of Japanese descent, known as Nikkeijin. Migration to Japan from Brazil increased in the late 1980s due to the revision of the Japanese immigration law which introduced a new visa classification known as the 'Long-Term Resident (*teijūsha*)' visa, which permits individuals with Japanese heritage, specifically of the second or third generation, to apply for residency under this category (Goto, 2006). On the other hand, students in Seki City with Filipino roots typically come from families where the Filipino parent married into a Japanese household. In these cases, the marriages were usually arranged before they moved to Japan, a practice which has been common in the countryside of Japan and South Korea and is also becoming more prevalent in rural China (Umeda, 2010).

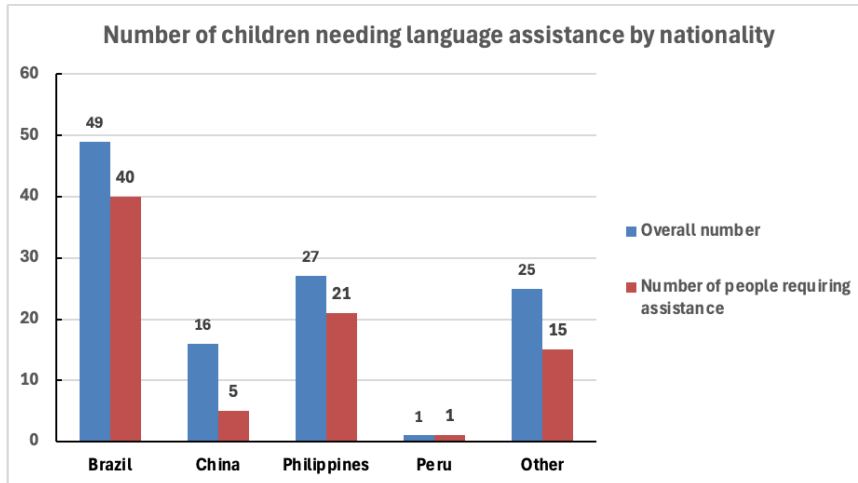
1.2 Challenges Faced by Seki City Children with Foreign Roots

As its foreign population grows, Seki City is facing integration challenges among its foreign population. One such challenge is that compulsory education is not mandatory for migrant students without Japanese nationality (Joshi & Tabata, 2021; Tokunaga, 2018). The Japanese education system is typically six years of elementary school, three years of lower secondary (junior high school or JHS), three years of upper secondary (senior high school, SHS), and four years of university or other tertiary education (Birkner, 2024). Compulsory education is the first nine and it is provided for free (Joshi & Tabata, 2021; Maruyama, 2018; Drinck, 2017 as cited in Birkner, 2024).

As mentioned, it is not mandatory for children without Japanese roots, but they are still provided equal treatment should they desire to pursue this level of education. While migrant students are eligible for free textbooks and other forms of assistance, challenges remain in accessing accurate and timely information about these educational opportunities (Joshi & Tabata, 2021; Maruyama, 2018; Tokunaga, 2018). Unlike Japanese parents who are provided with information, migrant parents must notify the local board of education, as they do not receive official orientation about the school system (Maruyama, 2018).

There is also the ongoing challenge of meeting the learning needs of children with foreign roots in Japanese classrooms. Many children with foreign roots in Seki City still need Japanese language support during compulsory schooling (Figure 5). Children with Brazilian and Filipino roots are the top two groups needing language support. Without proper intervention, these children may face limited opportunities in life, especially in employment.

Figure 5: Number of Children Needing Japanese Language Assistance in Seki City



Source: Data presented by Thapa Madoka at the Domestic Fieldwork Preparatory Seminar, Graduate School of International Development, Nagoya University, May 14th, 2025

Based on the literature, Nikkeijin and children of marriage migrants who lack fluency in Japanese may encounter additional challenges in formal education. One challenge is the "glass ceiling" (Brody, 2002). Despite their decision to remain in Japan, the education system offers insufficient support, especially during junior high school, leaving Nikkeijin with limited prospects in the future (ibid). These limitations manifest in difficulties accessing higher education and advancing in their careers. Nowadays, more second- and third-generation Nikkeijin are gradually entering higher education (Nippon Foundation, 2025). However, the issues of Nikkeijin in school are still complicated in many ways, such as educational adaptation, cultural assimilation, language problems, and identity issues, among others (ibid). Some of these issues impact their self-esteem, which also affects their school attendance (ibid).

The same is true for the Filipino-Japanese children of marriage migrants. These children reported having unbalanced Japanese vocabulary skills. Some missed elementary school due to moving between their two countries (Nobue, 2010). However, for others, they came to Japan after graduating from junior high school or while they were still studying in high school in the Philippines (Sasaki, 2018). They aspire to become professionals, yet these children with foreign roots recognize that they lack the necessary qualifications (Nobue, 2010). Nobue (2010) noted that, in some cases, Filipino-Japanese students attending night classes lack important information about colleges and the different admission systems in Japan, leading many to drop out after completing compulsory education. Hence, Japanese language support is crucial for their future opportunities.

1.3 Implementation of Japanese Language Support Interventions in Various Areas in Japan

Fortunately, Japanese language support is available. According to the Japanese Language Education Promotion Act (2019), the government needs to formulate and promote Japanese language measures to ensure that foreign nationals and Japanese citizens can live "harmoniously." While the national government oversees the policy's overall legislative and financial aspects, local governments are responsible for formulating and implementing measures tailored to their context (Japanese Language Education Promotion Act, 2019). Since

interventions are decentralized to the local governments, this leads to potential variations depending on the local governments' capacity.

Japanese language support is more established in areas with higher foreign population concentration, like Tokyo and Shizuoka. For example, in Hamamatsu, Shizuoka, the local government has offered integration programs since 1990 for families who have migrated to Japan (Takenoshita et al., 2014). They have also hired language assistants to tutor children with foreign roots who are not fluent in Japanese (ibid). Furthermore, nonprofit organizations (NPOs) and private schools that assist in educating these children also receive support from the Hamamatsu government (ibid). Meanwhile, in Tokyo, most wards promote Japanese language programs for children and adult migrants (Lee & Niiya, 2021). Moreover, government agencies in Tokyo have created a Japanese language guidebook for teachers (ibid). Rather than relying on support from the Tokyo government, there is a cooperative network between the local boards of education, schools, and non-governmental organizations (Tokyo Metropolitan Board of Education, 2024).

In contrast, smaller cities like Niigata and Seki have only recently started to see a rise in foreign residents. These areas may have had less time and fewer resources to build comprehensive language support systems. Niigata Prefecture created a network to support the education of children with foreign roots and do activities like *literakoya*, a study club run by volunteers that provides support by translating elementary school textbooks into English and Chinese (Sasaki, 2018). Meanwhile, for junior high school, they created a lesson guide which the students can use outside of class (ibid). However, this kind of study club lacks support from the government (ibid).

In comparison, Seki City is providing Japanese language support differently. From the pre-survey we conducted in June 2025, the Seki City Board of Education mentioned that out of the 26 schools in Seki (17 elementary and 9 junior high schools), 16 schools need Japanese language support. Hence, the Board categorized the Japanese language support for students with foreign roots that they employ in these schools into four groups:

1. **Type 1: Education counselors for foreign children (外国人児童生徒教育相談員 [Gaikokujin jido seito kyoiku sodan-in]).** These professionals provide Japanese language instruction to students and can also communicate with families in their native languages.
2. **Type 2: Specialist adaptation advisors for foreign children hired by Gifu Prefecture (外国人児童生徒適応指導員 [Gaikokujin jido seito tekiou shido-in]).** These specialists perform similar duties to the education counselors, like assisting students in Japanese language acquisition.
3. **Type 3: Friends Tawara Classroom (フレンズ田原教室 [Furenzu tawara kyoshitsu]),** which comprises three staff members. This program supports newly arrived students with little to no proficiency in Japanese. They offer survival-level language instruction and guidance on essential school rules for a maximum of six months.
4. **Type 4: Special/Additional Japanese Teachers (日本語指導の加配教員 [Nihongo shido no kahai kyoin])** are deployed across six schools with the highest concentration of students needing Japanese language support. Each school is assigned one teacher.

Apart from these four types, there is also language support coming from Seki International Exchange Association, which operates as a quasi-government organization:

1. **Tsubasa Classroom:** An after-school class for primary and junior high school students to get assistance with their schoolwork (Gifu International Center, n.d.-a).
2. **Wakakusa Classroom:** An after-school online learning support program for junior high school students, providing supplementary support for school curriculum content and learning assistance for students preparing for high school entrance exams (Gifu International Center, n.d.-b).

Despite the ongoing efforts in Seki City, challenges remain, including insufficient qualified teachers available to support the children, the aging of volunteer teachers, financial constraints, and the changing needs of learners, among others. Less attention has been given to how areas with a smaller yet increasing foreign populations implement Japanese language support programs. With foreign residents making up 3.65% of Seki City's population as of July 2025, just slightly above the national average of 3.04% (Immigration Services Agency of Japan, 2024), this issue is becoming increasingly pressing. To effectively prepare for both current and future needs resulting from a growing foreign population, it is essential for the city to recognize and address these realities. Examining how Seki City addresses these challenges, while working with limited resources and building institutional capacity, could provide valuable insights for other small cities facing similar challenges.

2. Research Questions

Given the situation described above, this research project focused on understanding how Seki City is addressing the learning issues faced by students with foreign roots due to disparities in their Japanese language abilities. This study attempted to explore the efforts made by government and quasi-governmental bodies by addressing the following questions:

- a. What institutional mechanisms exist to support the learning needs of elementary and junior high school students with foreign roots in Seki City?
- b. How do government agencies and other stakeholders cooperate in delivering these learning support programs?
- c. What are the gaps in the implementation of these existing learning support systems?

3. Methodology

3.1 General Description of Methods

Approach:

This study utilizes a case study design using Seki City as its case in question. A case study allows us to highlight how Seki City has implemented learning support mechanisms for students with foreign roots.

Study Site: Seki City.

Data Collection Methods:

- Literature Review: A literature review was conducted to frame the research within broader academic discussions on the educational challenges faced by children with foreign roots in Japan, as well as the existing measures undertaken by the Japanese government and other local governments to address these concerns. Materials used included journals, reports, books, and other sources.
- Observation: Classroom observations were conducted in one elementary school (identified as **Seki City Elementary School** in this report) and one junior high school (identified as **Seki City Junior High**

School in this report), as well as Tsubasa Classroom (in person) and Wakakusa Classroom (online). In this report, these two will be identified as **Supplementary Classes**. Some of the four types of learning support mechanisms under the Board of Education were observed in Seki City Junior High School and Seki City Elementary School.

- Interviews: We conducted interviews with target respondents from the following institutions: Seki City Municipal Government (Board of Education); Seki International Exchange Association; and teachers from Seki City Junior High School and Seki City Elementary School, as well as instructors from the Supplementary Classes who are providing learning support to students with foreign roots. Table 1 below summarizes the content and purpose of interviewing each participant.

Table 1: Summary of Interview Purpose

Question	Interviewees	Information
What institutional mechanisms exist to support the learning needs of elementary and junior high school students with foreign roots in Seki City?	Seki City Board of Education; Seki International Exchange Association.	Information on various support mechanisms for the learning for children with foreign roots
How do government agencies and other stakeholders cooperate in delivering these learning support programs?	Seki City Board of Education; Seki International Exchange Association; teachers.	Mechanism or ways by which various stakeholders cooperate in the implementation of the learning interventions in Seki City for students with foreign roots
What are the gaps in the implementation of these existing learning support systems?	Seki City Board of Education; Seki International Exchange Association; teachers.	Challenges and gaps in providing learning support interventions for children with foreign roots in Seki City.

Pre-survey:

Pre-survey fieldwork was conducted on June 23, 2025, to finalize the scope of the proposal. Representatives of the Seki City Board of Education and Seki International Exchange Association were interviewed.

Fieldwork:

Table 2 below contains the summary of the fieldwork activities.

Table 2: Summary of Fieldwork Activities

Dates	Respondents/activity
September 18, 2025	Classroom Observation Tsubasa Classroom
October 6, 2025	Seki International Exchange Association Seki City Board of Education

October 7, 2025	Classroom Observation in Seki City Junior High School Interview with Teacher from Seki City Junior High School Interview with Teacher from Wakakusa Classroom Interview with Teacher from Tsubasa Classroom
October 8, 2025	Classroom Observation in Seki City Elementary School Classroom Observation in Friends Tawara Classroom Interview with 3 Teachers in Seki City Elementary School
October 13, 2025	Online Observation of Wakakusa Classroom

3.2. Expected Outcomes

This study is intended to help Seki City recognize gaps in its current learning support mechanisms and prepare for the growing needs of children with foreign roots residing in their city. Beyond Seki City, the study also has broader significance, as its findings may serve as a reference for other small cities that are beginning to experience similar demographic shifts and must adapt their policies and practices to foster smoother integration of foreign residents, and of school-aged children in particular.

3.3. Limitations of the Study

One major limitation of this research is that the data it provides excludes some stakeholders. This study was done through gathering data from teacher interviews, classroom observations, and consultations with government and quasi-government representatives in Seki City. However, due to time, resource and administrative limitations, the study was unable to gather direct insights from students with foreign roots and their parents. This limits the understanding of their lived experiences and perspectives on the gaps in the learning support that they are receiving. This study thus focuses on the institutional gaps and challenges faced by the teachers and program managers.

4. Results and Discussion

4.1. Institutional Mechanisms Supporting the Learning Needs of Students with Foreign Roots in Seki City

4.1.1 Operation and Dynamics

Elementary and junior high school students with foreign roots can avail themselves of various learning support services from the Seki City government. In terms of operation, children with foreign roots who have zero to little proficiency in Japanese typically undergo the Type 3 intervention (Friends Tawara Classroom) for a maximum of six months within the school calendar. This is intended for students who require support in daily life and schooling at the beginning stage of their academic journey in Japan. The teachers employ various teaching techniques, such as using flashcards, word and picture association, and conversational activities with students to help students become familiar with the classroom learning taught in Japanese. Students with foreign roots in this program learn subjects such as Japanese language, math, and general studies.

Table 3: Topics Taught in Friends Tawara Classroom

Subject	Theme	Examples
Japanese Language	Focus on reading and writing	Hiragana, katakana, and kanji used in school and daily life.
Math	Grade-appropriate math	Fractions (on observation day)
Japanese Language Activities	Survival Japanese, Basic Japanese	Conversation exercise about general wellness
General Studies	Other subjects: Social, Science, English, Music, Physical Education, etc.	English class talks about family

Source: Friends Tawara Class Information Guide. Summarized and translated into English by the authors.

On a typical day, parents drop their children off at Friends Tawara Classroom. For the first part of the day, teachers review the students' homework, conduct health checks, and assess their learning retention. The rest of the day, students are taught various subjects as listed in Table 3. Students also participate in preparing lunch and cleaning the classroom. Both activities are regularly conducted by all students in a Japanese school. Engaging in the same activities may help students with foreign roots become familiar with the Japanese school environment once they integrate after six months. The typical list of activities in Friends Tawara Classroom is illustrated in Table 4.

Table 4: Usual Schedule of Students at Friends Tawara Classroom

- Going to School (Parents drop off)
- Homework Checking
- Health Check and Retention Activities
- Japanese Reading and Writing
- Mathematics (Depending on progress in the school year)
- Japanese (Survival, basic, and communication)
- Comprehensive Learning
- Lunch Preparation
- Classroom Cleaning
- Going Home (Pick up by parents)

Source: Friends Tawara Class Information Guide. Summarized and translated into English by the authors.

The setup differs when students with foreign roots have already been integrated into regular classes. The other types of learning support teachers (Types 1, 2, and 4) are assigned by the Seki City Board of Education to schools to provide in-class assistance. In elementary school, students with foreign roots sit with language support teachers. The teacher provides additional explanations and answers the students' questions while the lessons are ongoing. Students with foreign roots who require additional attention receive one-on-one tutoring

with the learning support teachers. The teachers sit beside the students, guiding them through various subjects. For example, since the lessons, materials, visual aids, and explanations are taught entirely in Japanese, some students may require additional support in familiarizing themselves with Japanese kanji characters used in various subjects.

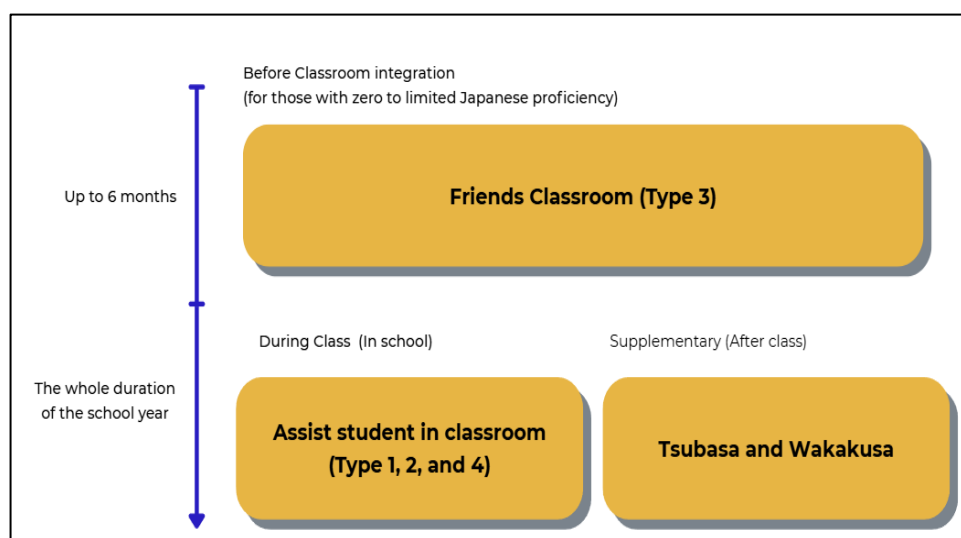
For junior high school students with foreign roots, the other types of learning support teachers (1, 2, and 4) are also assigned by the Seki City Board of Education. Unlike younger children, junior high school students with foreign roots who need assistance are usually seated in the front of the class. The learning support teachers are present in the classroom and on stand-by to assist students as needed. Junior high school students who require additional support also receive in-school one-on-one tutoring, like the tutoring assistance provided to elementary school students.

Two programs run after school under the Seki International Exchange Association are the Tsubasa and Wakakusa Classrooms. These supplementary classes help students with foreign roots complete their homework and practice other subject learning activities for one hour. Tsubasa Classroom offers in-person one-on-one supplementary tutoring for elementary and junior high school students. There is no fixed curriculum for this class, and the teachers assist students based on the homework they need to complete for their school classes. If they have some remaining time, the Tsubasa Classroom teacher prepares personalized Japanese language exercises tailored to each student's proficiency level.

Another after-school learning mechanism run under the Seki International Exchange Association is the Wakakusa Classroom. This online program assists junior high school students with foreign roots with their homework and preparation for the high school entrance examination. Volunteer teachers and student teachers in Wakakusa adjust their teaching style according to the students' learning pace, and sometimes students also request specific materials or topics they would like to study from the teachers. They also utilize materials that students use in school and supplement them with online resources.

These support mechanisms allow Seki City to provide students with foreign roots assistance in class and after class. The figure below summarizes the structure and dynamics of the learning support mechanisms for students with foreign roots in Seki City.

Figure 6: Structure and Dynamics of Learning Support Programs for Children with Foreign Roots Across the Academic Year



Source: Based on a summarization of various interviews by the authors

4.1.2 Profile of Teachers/Volunteers

The following section shall discuss each type in terms of the characteristics of the teachers:

- **Type 1:** The first group consists of nine education counsellors for foreign children (外国人児童生徒教育相談員 [*Gaikoukujin jido seito kyoiku sodan-in*]). Among them, three speak Portuguese, two speak Chinese, one speaks Tagalog, and one speaks Vietnamese. The rest do not speak any foreign languages. Eight of the counsellors are Japanese and one is Chinese. All nine are directly employed by Seki City and specialize in supporting children with foreign roots.
- **Type 2:** The second group includes three specialist adaptation advisors for foreign children hired by Gifu Prefecture (外国人児童生徒適応指導員 [*Gaikokujin jido seito tekiou shido-in*]). Their language specializations include Portuguese, Tagalog, and Chinese. They are funded by the Gifu prefectural government.
- **Type 3:** The third group works through the Friends Tawara Classroom (フレンズ田原教室 [*Furenzu tawara kyoshitsu*]), which comprises three staff members. Two staff members speak Tagalog. The rest do not speak any foreign languages. They conduct their sessions at a facility within Tawara Elementary School. They are directly hired by Seki City.
- **Type 4:** Among the Special/Additional Japanese Teachers (日本語指導の加配教員 [*Nihongo shido no kahai kyoin*]), three teachers are working full-time and three are part-timers. They are directly hired by Gifu Prefecture, and they are nationally certified, similar to a regular classroom teacher.
- **Tsubasa Classroom** started as a trial class in 2007 (Heisei 19 in the Japanese calendar), and it formally started the year after (2008 or Heisei 20). Elementary and junior high school students with foreign roots who are residents of Seki City or those studying in Seki City schools are the target beneficiaries of this supplementary activity. This is run under the Seki City International Exchange Association.
- **Wakakusa Classroom** started in 2018 (Heisei 30). Like Tsubasa Classroom, it is a program directed to help junior high school students with foreign roots who are residents of Seki City or those studying

in Seki City schools. It is also run under the Seki City International Exchange Association. The volunteer university students are education majors, while the teacher volunteers are licensed educators.

Table 5: Summary of the Characteristics of Teachers per Type of Learning Support

Type	Languages of Each Teacher / Volunteer	Employer	Duties	Teachers
Type 1	Portuguese (3) Chinese (2) Tagalog (1) Vietnamese (1) Japanese (2)	Seki City	Assist students in regular classroom, communicate with parents	9
Type 2	Portuguese (1) Tagalog (1) Chinese (1)	Gifu Prefecture	Assist students in regular classroom, communicate with parents, go to each school once a week	3
Type 3	Tagalog (2) Japanese (1)	Seki City	Supports newly arrived students with little to no proficiency in Japanese for six months.	3
Type 4	Japanese	Gifu Prefecture	One-to-one support with students who need language assistance.	6
Tsubasa	Volunteer Teacher (Japanese)	Seki International Exchange Association	Supplementary tutoring, teaching homework, extra exercises based on school curriculum/materials for elementary and junior high school	5
Wakakusa	Volunteer Teacher (Japanese) Volunteer Students (Japanese)	Seki International Exchange Association	Tutoring, lessons for students' needs for junior high school students	11

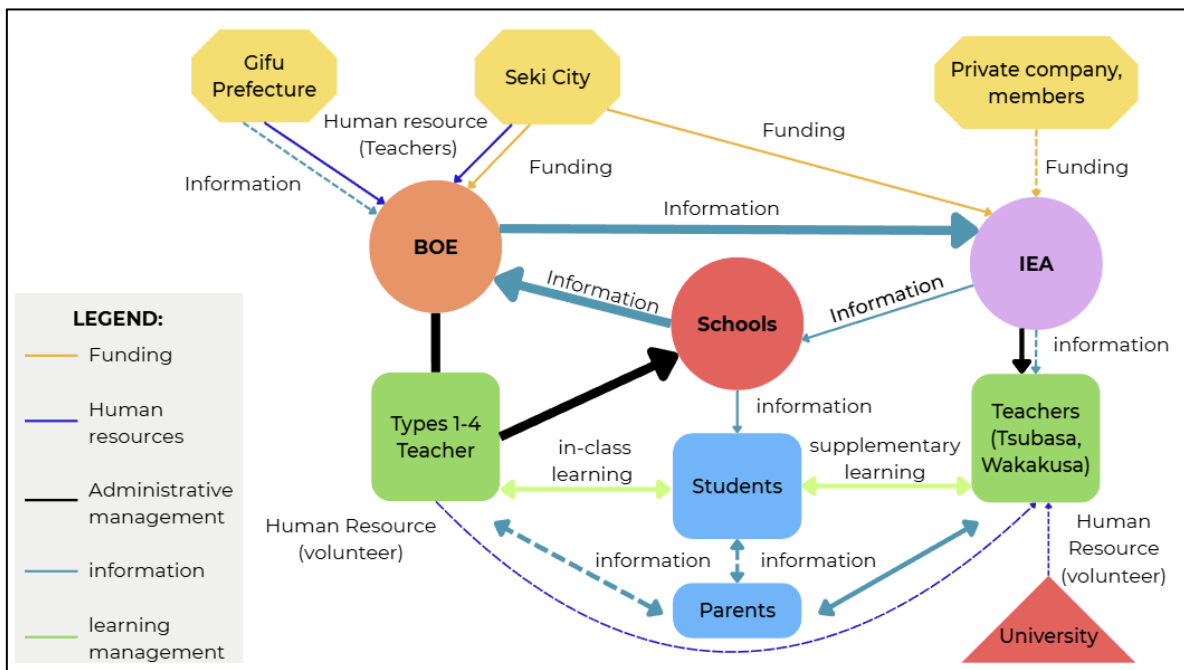
Note: In the languages of each teacher, "Japanese" means they do not speak any other foreign languages. Furthermore, unlicensed teachers or volunteers, such as student volunteers or multilingual teachers, must be supervised by licensed teachers.

Source: Based on various interviews and summarized by the authors

Seki City also utilizes digital tools to support the learning of students with foreign roots. In particular, in the classrooms, each student is provided with a tablet with internet access. Translation devices, although limited, are also available as an option to help bridge language barriers and improve communication between teachers and students. In Tsubasa Classroom, technologies like Google Translate are used by the teachers to help address the language barrier of students with foreign roots when necessary. Meanwhile, the Wakakusa Class is operating through Zoom, which allows online learning. Since teachers and junior high school students can do the program online, it offers convenience as there is no need to commute to the classroom.

4.2. Linkages Between Government Agencies and Other Stakeholders in Delivering the Learning Support Mechanisms

Figure 7: Relationship of Various Stakeholders in Providing Learning Support Programs for Children with Foreign Roots



Source: Based on various interviews with the Board of Education, the International Exchange Association, and teachers. Developed by the authors.

4.2.1 Funding Mechanisms

In Seki City, the learning support programs for students with foreign roots are funded in two ways. On the side of the Board of Education, the Seki City government allocates budget to the board to support overall program operations. Meanwhile, the Seki City International Exchange Association’s learning support programs are funded through a combination of budget allocated by the Seki City government and membership contributions from individuals and private companies in the city. The latter funding source operates entirely on a voluntary basis.

4.2.2 Administrative and Human Resource Management

For Type 1-4 teachers, the Seki City Board of Education allocates personnel to schools regardless of whether they were hired by the Seki City government or Gifu Prefecture. Teachers are assigned based on the needs or requests of the schools. Meanwhile, the International Exchange Association handles the teachers in Wakakusa and Tsubasa Classrooms.

Teaching in the supplementary learning programs is voluntary. It is worth noting that one of the founders of the Wakakusa program has an affiliation with a university. This allows Wakakusa to recruit additional volunteer student teachers who are interested in gaining experience in tutoring. These student teachers are monitored by licensed teachers during the tutoring sessions. The volunteers are given an honorarium for their services. Despite this linkage with a university, long-term continuity is limited. For example, only one student teacher continued to volunteer in Wakakusa after graduating from the university.

4.2.3 Information

In this case, information includes (a) information on students with foreign roots who need learning assistance; (b) program information; and (c) guidance for teaching students with foreign roots. The Seki City Board of Education is at the core of the flow of information within the different learning support mechanisms. Schools initially submit information on students with foreign roots who need learning assistance to the Board of Education. The Board of Education then compiles this information and forwards the list to the Seki City International Exchange Association. Based on this list, the International Exchange Association prepares program information, including flyers and registration forms for the Wakakusa and Tsubasa programs. Once the school receives the program information, it distributes it to the students, who then pass it on to their parents.

4.3 Gaps and Challenges

Through this research, we identified three types of challenges: (a) academic learning, (b) accessibility, and (c) administration. First, the students' struggles due to the differences in curriculum between Japan and their home countries, as well as the need for more tailored learning support, fall under the academic learning challenges. Meanwhile, accessibility issues refer to barriers such as transportation difficulties, a lack of information for parents, and less flexible options, including online classes. The accessibility problems limit students' participation in the learning support mechanisms. Finally, administrative challenges involve limited guidance from the national government and limited resources provided by higher authorities, leaving teachers to create their own materials. Moreover, part of the administrative challenge is to maintain a stable pool of trained or volunteer instructors.

4.3.1 Academic Learning

4.3.1.1 Education Disparities

Everyday learning experiences and school curriculum differ greatly across countries, creating a noticeable academic gap of about two to three years. For instance, a student who would be in grade three in their home country might only meet the standards of grade one in Japan. Because of this, students with foreign roots are not only struggling with the language barrier but also have difficulty grasping academic lessons.

This academic gap often extends beyond the classroom, influencing not only how students learn but also

how their families perceive and support their education. Parents often have high expectations that simply attending Japanese school will ensure that their children can pass entrance exams and easily attend higher education. Unfortunately, this misunderstanding adds pressure for students with foreign roots, both mentally and academically.

4.3.1.2 Language Barrier in Academic Learning

Everyday Japanese communication differs greatly from the Japanese used in the classroom. For example, in mathematics, と is equivalent to plus (+), は is equivalent to equals (=). Students with foreign roots may be able to communicate in daily life yet still struggle to understand the lessons. Hence, they still require assistance in the classroom. Students who have just arrived in Japan in the later part of their schooling may find it harder to adjust because they also need to prepare for high school entrance exams, compared to those who moved in the early years of their schooling. Moreover, some subjects like *shakai* (social studies) and *kokugo* (Japanese language and literature) are particularly difficult even for Japanese students, making academic adjustment even more demanding for students with foreign roots. Although Friends Tawara Classroom provides support, it is only available for up to a maximum of six months, which may not be sufficient time for some students to transition to a local Japanese school.

4.3.2 Accessibility

4.3.2.1 Communication

As shown in Figure 7, the school's ideal information sharing goes through students. In this setup, students are expected to inform their parents about the information they receive from school. However, students often fail to convey the information to their parents, resulting in incomplete awareness of certain information and program opportunities. Given the gaps in information sharing, the current participation statistics in Wakakusa and Tsubasa remain small, with 13 students in Tsubasa and 4 in Wakakusa as of December 2025.

4.3.2.2 Class Attendance

Tsubasa and Friends Tawara are highly beneficial for students with foreign roots. These face-to-face programs bridge language gaps and provide support with homework and other academic needs. However, the attendance of students with foreign roots remains a significant challenge. Many of the parents of these students arrived in Japan for work, and often they do not have the time to take their children to these classes. Hence, even if the students are eager to participate, they are unable to attend the programs. A shuttle bus initiative was initially considered to ease transportation challenges for these students. However, Seki City's small population, combined with its large area and boomerang-shaped geography, makes implementing such a service challenging.

4.3.3 Administrative

4.3.3.1 Budget Constraints

Another major challenge is budget constraints. During the interviews, the Seki City Board of Education emphasized the need for additional funds to hire certified language teachers. Moreover, the Board has

introduced innovative ideas, such as the *Pocketalk for School* devices. This two-way translation tool is designed to address the language gaps between teachers, students, and parents. The device has real-time verbal and textual translation functions, making it useful for classroom instruction and daily communication. However, the per-account licensing cost is around 50,000 yen. Auxiliary equipment, such as microphones, also contributes to additional costs. Due to the expense of this initiative, it has not yet been fully implemented in Seki City. Nonetheless, the Seki City Board of Education plans to continue negotiating for budget allocation to make these innovations possible in the future.

4.3.3.2 Limited Guidance on Conducting Learning Support

The Gifu prefectural government provides the Seki City Board of Education with information on learning levels that each student in Japanese schools is expected to achieve. However, the Seki City Board of Education has not received specific instructions or manuals on how to assist students with foreign roots. Meanwhile, although the Seki City International Exchange Association meets with volunteer teachers to discuss student feedback and class planning, these meetings are infrequent. Consequently, Wakakusa and Tsubasa teachers developed some of their materials independently and based on the students' school textbook; they did not receive guidance or templates.

4.3.3.3 Teacher Retention

The retention of teachers is also a major issue, particularly in supplementary classrooms that operate on a volunteer basis. In Tsubasa, most of the teachers are retirees. Whilst honoraria are paid in this program, the amount is insufficient to attract participants through financial incentives. Consequently, it primarily attracts older volunteers who have both the time and experience. On the other hand, the Wakakusa Classroom differs from Tsubasa in that it has a strong connection with a university professor. This allows the program to attract younger teachers, particularly university students pursuing teaching licenses, as the experience is beneficial for their future careers. These student teachers, mostly in their second year of undergraduate study, volunteer without formal training. However, since the volunteers change every year, sustainability remains a challenge. After graduation, most do not return to volunteer, with only one exception.

5. Observation and Suggestions

Based on the challenges identified above, we offer the following observations and suggestions for future courses of action:

5.1 Academic Learning

5.1.1 To Prolong the Friends Program

Lengthening the program could help improve results. Some challenges arise from the short duration of the transition program of Friends Tawara Classroom. The program only runs for six months, and each student with foreign roots begins with a different level of Japanese proficiency upon arriving in Japan. Some students may need only two months to adjust, while others require more than six months. Hence, it may be beneficial to have an option for students with foreign roots to stay in the Friends program longer than six months, depending on

their needs and progress. It may help students to adequately prepare or master the basics of Japanese for academic learning, rather than placing them directly into regular Japanese classrooms. If they are not properly prepared to learn in a Japanese school, their learning progress may be hindered.

5.2 Accessibility

5.2.1 Offering Online Learning Options for Tsubasa Classroom

By offering online options for Tsubasa Classroom, the program could better accommodate students who cannot be dropped off by their parents due to time constraints. This option could also address transportation challenges, particularly for children residing in more remote areas in Seki City. However, younger children tend to have shorter attention spans, so offering an online platform may only be feasible for older students.

5.2.2 Improving Communication with Parents

To ensure that more families with foreign roots are aware of the learning support programs and their benefits, it may be beneficial to strengthen communication channels with parents of students with foreign roots who require learning assistance. Schools could reiterate information on supplementary classes during the periodic parent-teacher meetings, and through electronic information sharing via email or other applications. This way, even if the students fail to relay the information, parents could remain informed.

5.3 Administrative

5.3.1 Address Sustainability Concerns in Tsubasa and Wakakusa Classroom

These programs may not be sustainable due to a lack of new volunteers. To attract younger volunteers in Tsubasa, and if an online session is considered, Tsubasa Classroom could adopt the same approach as Wakakusa Classroom. Tsubasa Classroom could encourage university students to volunteer as online tutors.

Meanwhile, to increase the number of teacher volunteers at Wakakusa Classroom, it may be beneficial to introduce the program to education majors from universities beyond its current network. By engaging university students studying education, younger volunteers seeking practical experience may be attracted. This could also help diversify the volunteer pool while simultaneously providing university students with a meaningful platform to apply their skills in real-world settings. Additionally, establishing partnerships with universities to offer academic credit for volunteer work could further incentivize participation.

Another potential approach is to involve adults of foreign roots who have graduated from these classrooms as possible volunteer instructors for newly arrived children. For instance, in Hamamatsu, a university student of Japanese-Filipino background who came to Japan at age 12 attended a non-formal education program run by the Filipino nonprofit Filipino Nagkaisa. In return, she volunteered with the organization from high school through university to support younger children of foreign roots (Taiwas, 2022). Although the Tsubasa and Wakakusa classrooms are relatively recent initiatives, this example suggests that a similar graduate-volunteer model could be developed in the future.

6. Conclusion

The Seki City government implements various learning support systems for children with foreign roots, primarily through the Board of Education and the International Exchange Association. The government

provides four types of language assistance to schools that need it. These include educational counselors for foreign children, adaptation specialists for foreign children, the Friends Tawara Classroom, and special and additional Japanese teachers. Meanwhile, the International Exchange Association provides supplementary study support through the Tsubasa and Wakakusa classrooms to help students overcome educational barriers in Japanese schools. These initiatives help students adjust both academically and socially as they transition into the Japanese education system.

Moreover, although a strong and well-coordinated network exists among the stakeholders managing these programs, several challenges remain that limit their effectiveness. Our research reveals a few areas that could be improved. These gaps reflect significant academic, access, and administrative barriers faced by students with foreign roots, including but not limited to learning disparities from their country of origin and Japan, as well as academic language challenges and administrative concerns that lead to limited communication and attendance difficulties. In addition, limited funding and the heavy reliance on volunteer teachers, many of whom are retirees (particularly in supplementary classes), further limit support for students with foreign roots. This challenge is intensified by the fact that enrollment of students with foreign roots in compulsory education is not legally mandated in Japan. Collectively, these issues could lower their motivation to study and perform fully under the Japanese education system. Oftentimes, a lack of success in education has socioeconomic consequences for children with foreign roots once they become adults.

Nonetheless, it is clear from this research that Seki City has a genuine commitment to ensuring that children in Seki, including those with foreign roots, can keep up and thrive in the classroom. Despite challenges, Seki City continues to demonstrate proactive efforts, such as the introduction of new technology, to address human resource constraints. Although the system still faces challenges, Seki City's approach and continuous improvement deliver results. With further refinement and sustained effort, Seki City could serve as a model for other small cities facing similar issues with migration.

Acknowledgements

We would like to extend our heartfelt appreciation to the Domestic Fieldwork (DFW) committee members, Associate Professor Francis Peddie, Associate Professor Kentaro Fujikawa, and Assistant Professor Natsuki Kondo. We also express our gratitude to our dedicated Teaching Assistants, Sari Suzuki and Saki Mochizuki.

We are also grateful to the professors and stakeholders who contributed their expertise during the preparation of our research. The guidance and insights provided by Dr. Yasuhito Tanma, Mr. Takayuki Kitamura, and Ms. Madoka Thapa offered valuable context about Seki's unique characteristics. Their insights greatly assisted us in preparing for our fieldwork in Seki City.

Our special thanks also go to Board of Education staff members Mr. Shouya Koike and Mr. Chikashi Endo, as well as to International Exchange Association staff members Ms. Narumi Nonomura and Ms. Seiko Endo. Their support made our school visits, classroom observations, and teacher interviews in Seki City possible. Finally, we would like to thank the teachers that we have interviewed and interacted with in Wakakusa, Tsubasa, Seki City Elementary School, and Seki City Junior High School.

This research would not have been completed without the collective support and contributions of all these individuals and organizations.

References

- Birkner, M. (2024). The education system of Japan. *Journal of Educational Science Studies*, 27, 73–75. Retrieved from <https://da.lib.kobe-u.ac.jp/da/kernel/0100489617/0100489617.pdf>
- Brody, B. (2002). *Opening the door: Immigration, ethnicity, and globalization in Japan*. Routledge Taylor and Francis Group.
- Gifu International Center. (n.d.-a). Tawara Tsubasa Class – Seki. Gifu Japanese Learning Support Website. <https://www.gic.or.jp/nihongo/en/classroom/seki/p3310/>
- Gifu International Center. (n.d.-b). Wakakusa Class (Zoom). Gifu Japanese Learning Support Website. <https://www.gic.or.jp/nihongo/en/classroom/seki/p2652/>
- Gifu Prefecture. (2025). *Gaikokujin jūmin sū* [Numbers of Foreign Residents] [Dataset]. <https://www.pref.gifu.lg.jp/page/4033.html>
- Gifu Prefecture Official Homepage. (2024). *Gifu-ken zairyū gaikokujin-sū* [Number of foreign residents in Gifu Prefecture]. <https://www.pref.gifu.lg.jp/uploaded/attachment/426835.pdf>
- Goto, J. (2006). Latin Americans of the Japanese Origin (Nikkeijin) Working in Japan—A survey. Research Institute for Economics and Business Administration, Kobe University. <https://www.rieb.kobe-u.ac.jp/academic/ra/dp/English/dp185.pdf>
- Immigration Service Agency of Japan. (2025). *Reiwa 6-nenmatsu genzai ni okeru zairyū gaikokujin-sū ni tsuite | Shutsunyūkoku Zairyū Kanri-chō* [Regarding the Number of Foreign Residents as of the End of Reiwa 6 | Immigration Services Agency of Japan]. Immigration Service Agency of Japan. https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00052.html
- Immigration Services Agency of Japan. (2024). *Gaisetsu* [Overview]. <https://www.moj.go.jp/isa/content/01442566.pdf>
- Japanese Language Education Promotion Act, Act No. 48 (2019). https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/92813501_02.pdf
- Joshi, R. D. P., & Tabata, S. (2021). Barriers to education for migrant children in Japan at mainstream schools: From a rights-based perspective. *Journal of Human Security Studies*, 10(2), 109–129. https://doi.org/10.34517/jahss.10.2_109
- Lee, S. J., & Niya, M. (2021). Migrant oriented Japanese language programs in Tokyo: A qualitative study about language policy and language learners. *Migration and Language Education*, 2(1), 17–33. <https://doi.org/10.29140/mle.v2n1.489>
- Liu-Farrer, G., Green, A. E., Ozgen, C., & Cole, M. A. (2023). Immigration and labor shortages: Learning from Japan and the United Kingdom. *Asian and Pacific Migration Journal*, 32(2), 336–361. <https://doi.org/10.1177/01171968231188532>
- Maruyama, H. (2018). Challenges for immigrants in formal and informal education settings in Japan (Background paper commissioned for the 2019 Global Education Monitoring Report, Migration, displacement and education: Building bridges, not walls). UNESCO. Retrieved from https://jicari.repo.nii.ac.jp/record/975/files/Background_Maruyama.pdf
- Nippon Foundation. (2025). Report on project to examine the possibility of working with the next generation of Nikkei. https://www.nippon-foundation.or.jp/wp-content/uploads/2025/04/new_inf_2025

- Nobue, S. (2010). Outlawed children: Japanese Filipino children, legal defiance and ambivalent citizenship. *Pacific Affairs*, 83(1), 31–50.
- Sasaki, K. (2018). *Gaikoku ni tsunagaru kodomo no gakushū shien no genjō to kadai: Gaikokujin sanzai chiiki – Niigata no jirei yori. Nihongo Kyōiku* [Current Status and Challenges in Learning Support for Children with Foreign Roots- Case Study of Niigata: A Region with Scattered Local Populations], 170. https://www.jstage.jst.go.jp/article/nihongokyoiku/170/0/170_1/_pdf/-char/ja
- Taiwas. (2022, August 29). *Mainoriti de mebaeru mono. Tokimeki shuzai-ki*. <https://taiwas.jp/tokimeki/musabi/2022/08/29/3569/>
- Takenoshita, H., Chitose, Y., Ikegami, S., & Ishikawa, E. A. (2014). Segmented assimilation, transnationalism, and educational attainment of Brazilian migrant children in Japan. *International Migration*, 52(2), 84–99. <https://doi.org/10.1111/imig.12057>
- Thapa, M. (2025, May 14). Japanese language education for foreign residents in Seki: Rethinking the community beyond teaching. Domestic Fieldwork Preparatory Seminar, Graduate School of International Development, Nagoya University.
- Tokunaga, T. (2018). Possibilities and constraints of immigrant students in the Japanese educational system (Background paper commissioned for the 2019 Global Education Monitoring Report, Migration, displacement and education: Building bridges, not walls). UNESCO. Retrieved from https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/publication/other/175nbg000010mg5u-att/Background_Tokunaga.pdf
- Tokyo Metropolitan Board of Education. (2024). *Gaikoku ni tsunagaru seito e no shidō handbukku* [Handbook for guidance to students with foreign roots]. Tokyo Metropolitan Board of Education. https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/kyoiku/handbook_2

ワーキンググループ2. 観光

関市における持続可能な観光の適用評価 — 鵜飼漁と板取キャンプ場における事例研究 —

グループメンバー：
チャン サマンサ ロメロ*
ハウ チューンハン

指導教員：
藤川 健太郎

*グループリーダー

目次

1. はじめに
 - 1.1. 研究目的と課題
 - 1.2. 研究の意義
2. 研究の背景
 - 2.1. 観光と持続可能性
 - 2.2. 日本の持続可能な観光
 - 2.3. 関市の事例
 - 2.4. 持続可能な観光の地域的实践：既存研究と課題
3. 設計と方法論
 - 3.1 研究デザイン
 - 3.2 研究の限界
4. 調査結果と分析
 - 4.1. 小瀬における鵜飼
 - 4.1.1 解釈
 - 4.1.2 市の支援
 - 4.1.3 関与
 - 4.2. 板取キャンプ場
 - 4.2.1 解釈
 - 4.2.2 市の支援
 - 4.2.3 関与
 - 4.3. ギャップと課題
 - 4.4 持続可能な観光の評価
5. 結論と提言
 - 5.1 総合的知見
 - 5.2 提案

謝辞

参考文献

付録

1. はじめに

観光業は他の多くの産業と相互依存関係にあり、経済発展を牽引する重要な機会を提供する（国連世界観光機関[UN WTO], 2013; Azcárate et al., 2019; Roblek et al., 2021）。それにもかかわらず、管理が不十分であると、環境を損ない、地域社会を混乱させ、伝統や文化を傷つけることに繋がりがねない。こうした懸念は 1980 年代後半に「持続可能な開発」という概念とともに浮上し、最終的に「持続可能な観光」へと発展した（Choi, 2005; UN Environmental Programme & UN WTO, 2005）。持続可能な観光は、社会文化的・環境的・経済的配慮を長期的に調和させる包括的な観光管理手法として位置付けられることが多い。

持続可能な観光という概念は以前から存在していたが、日本におけるその推進に向けた広範な政策構想が本格化したのは近年である。訪問者数の増加から、観光地の持続可能性や質の向上へと重点が移行していることを反映し、日本は「観光立国推進基本計画（2023-2025）」を通じ、持続可能な観光を経済成長および地域活性化の中核戦略として正式に位置付けた（観光庁 2023; 観光庁, 2024; Miyamoto, 2025）。日本の制度が持続可能な観光を推進しているのにも関わらず、その実施に関する研究は依然として限定的である。その結果、地域観光が向かう方向性や、持続可能性を地域戦略にどう統合するべきかという疑問が持続している(石黒 & 中島, 2022)。

岐阜県内の小都市である関市は、既存の地域資源を活用した関市観光振興計画を発表した（関市役所, 2024）。同市の観光戦略は持続可能な観光を明示的に掲げており、特に観光実績が比較的少ない地域において、日本の地方観光地が国家の持続可能性目標をどのように解釈し実践しているかを考察する上で、時宜にかなった事例となっている。

1.1. 研究目的と研究課題

本研究の主目的は、関市及び観光関係者が持続可能な観光をどのように解釈し実践しているかを検証することである。この点を明らかにするため、本研究は以下の包括的問いに答えることを目指す：関市において持続可能な観光はどの程度、どのように実践されているか？

これに応えるため、以下の副次的な問いを設定した。

- a. **解釈**：関市と観光関係者は、観光における「持続可能性」という概念をどのように解釈しているか？
- b. **自治体の支援**：関市は、地域コミュニティや地元旅行会社が持続可能な観光実践を採用するよう、どのように奨励・支援しているか？
- c. **関与**：関市の地域コミュニティは、観光の計画・管理にどのように関与しており、どのような形でその恩恵を受けているか？

1.2. 研究の意義

近年、持続可能な観光は世界的に、また日本国内においても重要な政策課題として位置づけられるようになってきている（Guo et al., 2019; 日本旅行業協会財団, 2022）。その魅力は、観光開発と地域環境・文化・生計の保護との調和を図る点にある。前述の通り、日本は持続可能な観光を国家開発戦略として位置付けているものの、この政策が地域レベルでどのように実践に移されているかを検証する研究は依然として限定的である。既存の研究の多くは主要な観光拠点やモデル地域に集中する傾向があり、小規模な都市や新興地域は比較的十分に検討されていない（Jia & Suzuki, 2023;

Lee, 2025; Murakami, 2025; Yanagawa & Chiba, 2025; Zhu, 2025)。

本研究は、観光への露出が比較的限られている関市において、持続可能な観光がどのように解釈され実践されているかを分析することで、この隔たりに取り組む。ステークホルダーの視点と地域コミュニティの関与を検討することで、国家レベルの持続可能性目標が実践においてどのように適応されているかについての知見を提供する。

さらに、本研究は持続可能な観光を目指す地方自治体や地域コミュニティが直面する機会と課題を特定するのに役立つ実践的な知見も提供する。これらの知見は、主要観光地以外の地域において持続可能性を観光開発に統合しようとする地域関係者や利害関係者にとって有用である可能性がある。

2. 研究の背景

2.1. 観光と持続可能性

持続可能な観光は様々な方法で理解される。しかし、最も広く採用されている定義は国連によるものであり、この概念を「観光が現在および将来の経済的、社会的、環境的影響を十分に考慮し、訪問者、産業、環境、および受け入れ地域のニーズに対応するもの」と説明している（国連環境計画（UNEP）；国連世界観光機関（UNWTO）, 2005, p.12; UNWTO, 2025）。このアプローチでは、以下の3つの核心的要素が持続可能な形で満たされることが求められる：

1. 自然資源および環境資源の管理；
2. 地域経済を支える経済活動の開発；および
3. 参加・主体性・文化的継続性の促進における観光受け入れ地域の関与

この概念は世界的に広く推進されているが、多くの研究者は、地域管理構造、地域エンパワーメント、目的地レベルでの管理実践によって支えられない限り、しばしば抽象的で曖昧な概念に留まると警告している（Weaver, 2006; Albrech et al., 2021; Miller & Torres-Delgado, 2023）。その実施状況は目的地ごとに大きく異なり、管理能力、政策統合、地域利害関係者の関与度に大きく依存する（Bramwell & Lane, 2011）。したがって、持続可能性は地域レベルでの実践的展開を通じて検証されなければならないことを示唆している。

2.2. 日本の持続可能な観光

日本の観光政策アプローチは時代とともに変化してきた。初期の国家戦略は主に訪日観光客の拡大と「観光立国」としての日本を推進することに重点を置いていた。これは競争力と観光客数を中心とする戦略を反映していた（Alduais, 2009）。2006年の観光立国推進基本法や2017-2020年基本計画といった政策文書では、エコツーリズムや資源の責任ある利用といった持続可能性の概念が言及されていたものの、持続可能性は明確に強調されず、政策の核心的優先事項として扱われていなかった。

観光立国推進基本計画（2023-2025）は、より明確な政策転換を導入し、持続可能な観光を地域経済の強化と地域社会の長期的な活性化の中核として正式に位置付けた。この戦略は、高齢化や人口減少、地方経済の縮小といった長年の課題に対処すると同時に、高度に商業化された都市部におけるオーバーツーリズムや汚染の増大する圧力にも対処することを目的としている（Jia & Suzuki, 2023; 観光庁, 2024）。従来の方針に沿い、本計画は「地方自治体、住民、旅行業界など地域内の幅

広い主体が観光振興に取り組む」ための関与と協力を引き続き求めるが、本計画では明示的な持続可能性アプローチを通じてこれを行う（川戸, 2009, p.7）。現行計画発表に先立ち、日本政府は2020年に「日本持続可能観光ガイドライン（JSTS-D）」を導入した（観光庁, 2020）。地域の観光管理における持続可能性のさらなる制度化を図るため、本ガイドラインは、地方自治体や観光関係者が地域のアイデンティティを反映し、自然・文化資源を保全し、地域コミュニティを巻き込む観光モデルを採用するための枠組みと測定可能な行動リストを提供する。ガイドライン自体で明記されている通り、これはあくまで参考資料かつ自己評価ツールとして位置付けられている（観光庁, 2020, p.9）。したがって、その採用と適用は任意かつ柔軟であり、各地域が自らのペースで実践を地域化することが推奨されている（観光庁, 2020, p.14）。

2.3. 関市の事例

関市は岐阜県中南部に位置する。特徴的な「V字型」あるいは「ブーメラン型」の形状をしており、地理的に広大な面積を有し、多様な景観を包含している（関市役所, 2021）。市の人口は、公式の市町村統計によると2025年12月1日時点で83,215人である（関市役所, 2026）。関市の統計情報にまとめられた国勢調査結果の比較に基づくと、関市は2000年代半ば以降、日本全体の人口動態傾向と同様に、緩やかな人口減少を経験している（関市役所, 2026）。

関市の観光の特徴は、大規模なマストツーリズムではなく、文化遺産、伝統産業、自然を基盤とした魅力にある。同市は歴史的な刀剣製作の伝統と現代の刃物産業で知られている（関市役所, 2024; Visit Seki 公式ガイド, 2025）。

関市観光振興戦略（令和6-10年）を通じ、関市は持続可能な観光アプローチの開発により自然・文化資産の活用を強化する意向を示した（関市役所, 2024）。刀鍛冶の伝統やその他の伝統産業の振興を継続しつつ、地域連携の強化、自然環境の再生、未活用観光資源の発掘を重視する方向性を明確にした。この計画に基づき、関市は持続可能な観光を地域観光開発の戦略的要素として位置付けている（関市役所, 2024）。

この都市は持続可能な観光の概念にも全く無縁ではない。その観光計画は「観光基本法」などの上位政策に沿って策定され、岐阜県の「持続可能な観光地域づくり事業」や県観光・地域活性化戦略などの開発計画の影響を受けている（関市役所, 2024）。さらに、同市が属する岐阜県は、日本における持続可能な観光推進の先駆者とされ、JSTS-Dの下でモデル地域として機能している（日本政府観光局, 2022）。

2.4. 持続可能な観光の地域的实践：既存研究と課題

日本の観光管理は多層的な構造で運営されており、政府が全体的な政策の方向性を定める一方、地域・都市・自治体は、地域の利害関係者と連携しながら政策や指針を地域の実情に合わせて解釈・適応させる裁量権を保持している（観光庁, 2009）。日本の政策議論の場で持続可能な観光が主流化する中、地域レベルでの実施状況を検証する実証研究は依然として限定的である（Jia & Suzuki, 2023; Lee, 2025; Murakami, 2025; Yanagawa & Chiba, 2025; Zhu, 2025）。したがって、中規模・小規模都市や知名度の低い地域における持続可能性の実践方法を探る研究は少ない。日本国内では観光開発に格差が生じており、主要観光拠点には投資が集まる一方、小規模地域は観光開発から取り残されている。この状況は、既存の拠点以外で観光と持続可能性がどのように実践されているかを理解する必

要性を強めている (Andonian et al., 2016; Yanagawa & Chiba, 2025)。したがって、関市のような地域が持続可能な観光をどのように解釈し適用しているかを検証することは、特に重要となる。

3. 設計と方法論

3.1 研究デザイン

本研究では関市の持続可能な観光実践を評価する主要な指針として JSTS-D ガイドラインを用いた。日本政府が策定した JSTS-D は、国際的に認知された持続可能な観光の原則を日本の文脈に翻訳したものである。

JSTS-D は持続可能な観光の要素を以下の 4 つの広範なテーマに分類している：(1)持続可能な管理、(2)社会経済的持続可能性、(3)文化的持続可能性、(4)環境的持続可能性。各テーマ領域には、目的地地域の自治体や観光関係者が検討するよう推奨される一連の行動指針と指標が含まれる。

本研究では、現地の観光実践において最も顕著であり、現地調査やインタビューを通じて実証的に検証しやすいガイドラインの要素を選択的に抽出した。これらの要素は、評価に関する研究全体のアプローチとインタビュー質問票の設計に反映された。JSTS-D が重視する目的地管理、コミュニティ参画、価値創造から、以下の 3 つの分析的視点が導出された。具体的には、自己分析、コミュニケーション、プロモーションである。

1. 自己分析は、JSTS-D が重視する計画策定、モニタリング、持続可能な観光地管理に対応する。これに基づき、本研究では、持続可能性が観光実践に持つ関連性に対する利害関係者の認識と、観光戦略策定における分析ツールの活用状況を検証した。

2. コミュニケーションは、ガイドラインが重視する地域住民の関与と参加型管理を反映する。このため、本調査では観光地が地域住民との既存のコミュニケーションメカニズムを有しているか、また戦略策定において地域住民の意見が参照されているかを調査した。

3. プロモーションは、JSTS-D が注目するブランディング、情報提供、および観光地の観光価値向上に関連する。この指標として用いられたのは、マーケティングに使用される言語と、現地における観光客向けコミュニケーションの内容である。

この意味において、自己分析、コミュニケーション、プロモーションは、ガイドラインのより広範な持続可能性原則を地域レベルで解釈するための運用指標として扱われる。自己分析の次元に基づき、JSTS-D はガイドラインの地域化に事業者が参照できる複数の指標と行動計画を列挙した。予備調査で得られた知見と組み合わせ、関市に適用可能なガイドラインの具体的なサブカテゴリーを選定し、さらに「解釈」「自治体支援」「関与」の 3 つの側面へ集約した。

本調査では、小瀬鶴飼と板取キャンプ場の 2 事例を検証した。

二つの事例研究は、(1) 訪問者からの比較的高い人気を有していること、(2) 関市のアイデンティティの中核であり、市・県・国の観光戦略において重視される長良川との強い結びつきを有していること、そして最後に、(3) いずれも関市の地元住民によって管理されていること、という理由から選定された。

事例を研究対象として絞り込んだ後、地域コミュニティを代表する存在として、これらの事業に関係する具体的な情報提供者へのインタビューを実施した。さらに、関市における持続可能性と持続可能な観光に関する一般的な認知度を把握するため、複数の機関代表者も選定した。実際の現地調査を実施する過程では、本研究の分析を補完するため、地域観察データも収集した。

本研究では、一次資料と二次資料の両方から質的データを抽出した。観光立国推進基本計画と関市観光振興戦略は、持続可能な観光政策に対する国と自治体の取り組み、および国内におけるその制度化の程度について概説した。一方、一次資料は半構造化インタビューから得られた。政策意図と観光分野における実際の実践を比較することで、本研究アプローチは政策設計と計画の運用化との間のギャップを特定し、これにより関市の持続可能な観光の適用状況を評価することが可能となった。インタビューに使用した質問票と情報提供者のリストは本報告書の末尾に添付されている。

3.2 研究の限界

本研究にはいくつかの限界が認められる。第一に、現地調査の実施期間は3日間（予備調査日を含めると4日間）に限定されたため、データを包括的に収集する時間が限られていた。第二に、研究手法として事例研究と半構造化インタビューを採用した。事例研究は特定の洞察に焦点を当てた状況しか反映できないため、関市の観光実践を過度に一般化してしまう可能性がある。半構造化インタビューに関しては、情報提供者のネガティブバイアスにより、関市の観光実践におけるポジティブな側面が軽視される可能性がある。第三に、研究者双方が外国人であるため、地域理解の不足と言語障壁により、特定のニュアンスが捉えられていない可能性がある。加えて、最適な情報提供者を選定できていない、あるいは文化的・社会的文脈を誤解釈している可能性もある。

さらに、関市の持続可能な観光に沿った政策の実施はごく最近始まったばかりであり、本研究では短期的な効果の表面的な側面しか検証できない可能性がある。最後に、関市には自然から伝統工芸まで多様な観光焦点があるため、本研究で選択した事例研究は自然と文化の側面のみを代表している可能性がある。

4. 調査結果と分析

4.1 小瀬における鵜飼

鵜飼は、鵜を使った漁法であり、岐阜県で1300年にわたり受け継がれてきた古来の漁法である（Visit Gifu, n.d. a）。日本各地の河川で特定の時期に行われるが、最も有名なのは岐阜市の長良川である（Japan Guide, 2025）。漁師は鵜匠と呼ばれ、漁期には夜間に長い木造船から漁を行う。各鵜匠は少なくとも十羽以上の鵜を綱で操り、漁中は篝火の明かりで鵜を誘導しながら作業を進める。

近年、鵜飼は主に観光名物として行われている。関市の小瀬鵜飼は、観覧船と並走して下流へと下りながら漁をする「狩り下り」と呼ばれる、歴史的に本格的な鵜飼を続ける数少ない鵜飼のひとつとして特徴づけられる（Visit Gifu, n.d. b; 岐阜市観光ナビ, n.d.; 関遊船株式会社, n.d.）。観光客は通常、鵜飼の船に随行する近くの船から漁の様子を見学する形で参加する。体験の一環として、鵜匠は見学のたびに伝統や漁法について解説を行う。

さらに、関市の鵜飼は宮内庁の管轄下であり、これらの漁師は日本皇室に雇用されている。小瀬鵜飼の鵜匠は1890年（明治23年）以来、宮内庁式部職の管轄下にある（関遊船株式会社, n.d.）。年間約8回、宮内庁の担当者が鵜匠からアユを徴収する。この宮内庁との繋がりが、指定された家系における鵜匠の世襲制を強化している。関係者によれば、小瀬における観光鵜飼の起源は、刃物産業の企業が顧客を娯楽として鵜飼に招待したことに遡る。

本事例研究の主な情報提供者は、鵜飼のツアー運営会社「関遊船」、鵜匠である足立陽一郎氏、小瀬の地域運営を担う「鮎之瀬地域委員会」、及び「関観光ガイドの会」である。

4.1.1 解釈

鵜飼の慣習は小瀬地域において長く重要な歴史を持ち、この文脈における持続可能な観光の理解を形作ってきた。ここでは持続可能性は主に文化的観点から解釈される。宮内庁との関連性を考慮すれば、これはごく自然な解釈である。この文化的解釈は、情報提供者たちの強い責任感とも密接に関連している。彼らは一貫して、伝統の継承こそが最も差し迫った課題であると強調する。これらの見解を総合すると、鵜飼の文脈における持続可能な観光は、文化的継承・環境保護・社会経済的目標の厳密な均衡ではなく、主に文化的意義を持つ慣行の保存として解釈されていることが示唆される。

鵜匠である足立陽一郎氏にとって、この慣習に関わる真の課題は伝統の存続を確保することである。鵜匠の役割は世襲制であるため、足立陽一郎氏は幼い頃からこの慣習を継承するという強い責任感を感じてきたと語った。同時に、人口動態や生活の変化により後継者の確保が困難になっており、これは多くの関係者も共有する懸念である。鵜飼の歴史的・文化的意義を保存するためには、鵜匠の世襲制を維持することが重要であるという見解を、鮎之瀬地域委員を含む情報提供者たちが表明した。鵜飼に対する地域社会の意見について尋ねられた際、鮎之瀬地域委員会のメンバーは、地元住民から不満の声はなく、この文化的慣習が地域社会に根付いているため、住民はこの慣習を地域社会に有機的に組み込まれた側面として認識していると述べている。

しかしながら、足立陽一郎氏は、個人的な意見として鵜匠の継承に関する自身の立場に一定の柔軟性があることを示した。彼は、鵜飼の継承に必要であれば、最終手段として家族以外の者を参加させることに異存はないと述べた。関係者間の解釈に若干の差異はあるものの、鵜飼の文化的価値と将来の継続性に関する課題への認識は共有され、全体として一貫した肯定的な見解が維持されている。

全ての情報提供者は鵜飼の持続可能な観光について同様の見解を示したが、環境変化に関しては若干の相違が認められた。まず、鵜匠とツアー運営者の双方が環境変化とそれが鵜飼に与える影響を認識していた。鵜匠は、鮎の生息地である長良川の自然環境を変化させる環境政策が、魚の小型化を招いていると指摘した。一方、観覧船事業者の関遊船は、河川の水位低下を強調し、それが観光客にとって川の景観を魅力的に見せない要因につながると述べた。こうした異なる見解は、環境問題が、独立した持続可能性目標というよりも、主に鵜飼の継承に与える影響という観点で理解されていることを示唆している。鵜匠である足立陽一郎氏が、自身の活動に直接関わる魚の品質に影響する河川環境の変化を懸念する一方で、関遊船は観光客にとっての景観美への懸念を表明した。

全体として、鵜飼の解釈は異なる利害関係者の視点においても一貫しており、この高度に文化的な慣習が誤って伝えられる可能性を低減している。さらに、この一貫性は観光体験に教育的価値を提供する上でまとまりのある物語を生み出し、持続可能な観光の不可欠な要素となっている。

4.1.2 市の支援

関市役所は鵜飼を主要な観光資源として推進する方針である。推進を準備するにあたって、関市役所観光課は鵜飼の観光関係者と定期的に協議を重ねてきた。例えば観光課は、観光課のウェブサイトで使用される宣伝資料について、鵜飼のツアー運営会社である関遊船の意見を反映するために関遊船と協議を行った。

住民の声の把握と検討にあたり、関市役所（特に市民協働課）は鮎之瀬地域委員会を通じた調査

メカニズムを採用している。調査自体は市民協働課が主催・監督し、鮎之瀬地区委員会が配布と結果集計を担当する。この間接的な手法により、住民の声が反映される仕組みとなっている。地域の規模と密接さを考慮すると、この地域のコミュニケーションネットワークは声の把握において重要な役割を果たしている。

コミュニケーションネットワークに加え、鵜飼の課題相談の側面も特筆すべきである。関遊船はかつて、河川の水位低下によりテトラポッドが露出、景観が損なわれていると観察した。この問題解決のため、長良川が岐阜県の管轄下にあることから、関遊船は岐阜県に連絡・相談を行った。問題解決策として水門開放が提案されたが、これは防災効率の低下を招く恐れがある。結果として変更は行われなかったものの、関遊船はこの結果を理解し受け入れている。このやり取りから、関遊船は自治体の責任範囲を明確に認識し、問題解決において自律的な取り組みを考慮していることが窺える。

4.1.3 関与

スタッフおよび観光関係者の大半は地域住民である。影響力のある経営者層の関係者である関遊船の所有者は、鵜匠の足立太一氏である（関遊船株式会社, n.d.）。経営陣からスタッフに至るまで、鵜飼の関係者は主に地元住民で構成されている。地域コミュニティの運営への積極的な参加は、文化的な価値を強調し、鵜飼の誤った表現を防ぐ。

経済面に関して、観光施設は地域社会に追加の雇用機会を提供している一方で、関遊船は事業が採算ラインにあると述べた。もう一人の重要な関係者である鵜匠、足立陽一郎氏は、現在の操業能力の限界と観光活動の季節性から、利益が創出できるか疑問が残ると述べる。

関遊船と関観光ガイドの会会員は、船頭不足の問題を強調した。鵜匠とは異なり、は特定の家系出身である必要はない。関遊船のスタッフと関観光ガイドの会会員双方が指摘するように、鵜匠よりは参入障壁は低い、船頭の採用と定着は困難を極めている。要因の一つとして、この役割には体力と半専門的な技能が求められる点が挙げられる。もう一つの理由は、社会的・文化的責任を伴う鵜匠とは異なり、船頭には鵜飼の継続に関連する義務やインセンティブが少ないことにある。船頭は観光客と直接接触するため、その人数は運営規模の維持や観光体験の質形成において重要な役割を担う。船頭は観光船の操船や観光客の安全管理など、様々な業務を担当する。足立陽一郎氏が指摘するように、この活動の季節性が極めて強いという特性が課題をさらに複雑化させており、常勤または安定した雇用を提供することが困難である。こうした状況は船頭が長期的に関与し続けることを難しくし、ツアー運営者が安定した労働力を維持する上で継続的な困難を生み出している。鵜飼の小規模な実践にもかかわらず、観光活動を通じたいくつかの経済的連携が観察された。その一つは足立陽一郎氏が所有する日本旅館である。この旅館は訪問者に鵜匠の歴史的住居に滞在する機会を提供し、教育的・文化的価値を内包した観光体験を実現している。宿泊客は追加料金なしで鵜が飼育されている区域を自由に探索できる。

もう一つの経済的連携は、鵜飼に連動した商品販売活動を通じて確認された。関遊船の待合室では鵜をかたどったぬいぐるみが販売されており、同様の商品が市内の別のエリアにある観光施設「せきてらす」でも扱われていた。小規模な観光事業ながら、商品販売は地域コミュニティを超えた経済的連携の機会を提供している。

さらに、小瀬地域における鵜飼のブランディングは独自のイメージを確立している。これは関観

光ガイドの会が実施する専門ツアーの発展に寄与してきた。同協会は関市周辺のガイド付きツアーを提供している。特に鵜飼に焦点を当てたツアーでは、足立陽一郎氏の旅館や川岸、周辺地域を訪れ、伝統家屋、鵜飼の船、着用する衣装、鵜といった要素について解説を行う。こうした取り組みにより、鵜飼はより広範な文化観光の文脈に組み込まれている。

観光と鵜飼についての住民の意見を尋ねた際、鮎之瀬地域委員会のメンバーは、鵜飼が交通渋滞を含む住民の日常生活に不便をもたらしていないため、観光に関する苦情はきていないと回答した。さらに配布された意見調査では、鵜飼が地域の一貫した評価対象として挙げられていることから、全年齢層で肯定的な評価が示されている（あゆのせ協議会, 2024）。特に注目すべきは、自然や水質への高い評価が同様に顕著である点である。（あゆのせ協議会, 2024）。鮎之瀬地域委員会へのインタビューでは、地域への誇りと鵜飼の関連性も確認されたが、委員によれば、鵜飼は地域への誇りというより、住民が当然のように地域の一部と捉える長年の伝統であるという。このように、地域住民は文化的価値観を強化し、鵜飼を地域アイデンティティに統合することで、文化的に深く関わっていることが示されている。

住民の意見は、鵜飼にまつわる観光活動の軌跡と範囲を理解する上で重要である。小瀬地域において観光活動を持続可能にするためには、住民が許容する観光規模と関与の範囲を理解することが不可欠であり、これにより地元住民からの否定的な反応を防ぎ、訪問者との良好な交流を促進することで地域社会の調和を維持できる。さらに、鵜飼は地域社会において強い文化的存在感を持ち、その観光的価値を高めるには地域社会からの肯定的な評価が不可欠である。結局のところ、鵜飼の事例は、文化的継続性、責任、そして地域社会の受容を優先する持続可能な観光の解釈を示している。

4.2 板取キャンプ場

関市の板取地域は、美しい自然と人気の観光スポットで国内外の観光客を惹きつけている。コロナ禍でキャンプ人気が高まったことで、観光客が急増した。板取ふれあいのまちづくり推進委員会委員長の観察によれば、キャンプブームは頭打ちになりつつあるものの、依然として板取地域を訪れる主な理由として最も多く挙げられている。

本事例研究の主要情報提供者の一人は、板取キャンプ場の代表である。同キャンプ場は地域内で広く注目を集め、複数のメディアに取り上げられた。特に「水面に浮かんでいるように見える写真が撮れる」というアクティビティが SNS で話題となり、人気を後押しした。もう一人の主要情報提供者は、板取地域の地域運営団体である板取ふれあいのまちづくり推進委員会の委員長である。なお、板取ふれあいのまちづくり推進委員会の委員長の発言は全て、観光状況全般およびキャンプ場業界全体に向けたものである。本事例研究は域内のキャンプ場のうちこのキャンプ場の固有の状況を検討したものである。

4.2.1 解釈

持続可能な観光の解釈について議論する前に、板取の人々と自然環境との間に以前から存在していた関係を強調することが重要である。板取ふれあいのまちづくり推進委員会の委員長は、住民が自然を保護する責任感を持っていると述べた。環境保全の主な理由の一つは地域の存続に関わるもので、板取地域は山岳地帯に位置しているため、樹木は土砂災害を防ぐ上で重要な役割を果たして

いる。

この環境保護への志向は新しいものではない。実際、板取地域では同様の目的でダム建設に抗議してきた歴史がある。そのため、自然を保全しようとする傾向は、地域社会のアイデンティティの重要な一部と見なされている。このアイデンティティを基盤として、板取住民の間での持続可能な観光の解釈は環境保全に傾いている。

対照的に、板取地域で生まれ育った板取キャンプ場の代表は、持続可能な観光について多くの考えを表明しなかった。インタビュー中に持続可能な観光の具体例がいくつか挙げられた後、代表者は時間の経過に伴う河川環境の変化について言及した。目に見える環境変化に加え、キャンプ活動は子供たちに自然と生命の重要性を教えるために設計されていると述べ、これは板取ふれあいのまちづくり推進委員会が言及した地域アイデンティティと共鳴する内容であった。ある観点から見れば、代表は意図せず事業内に持続可能な観光の要素を取り入れている可能性がある。事業の継続に近い定義における持続可能性について議論する際、代表者はより差し迫った課題としての事業存続に言及し、顧客流入増加に向けたマーケティングに全体的な焦点が当てられていることを示した。

4.2.2 市の支援

関市役所による行政支援は、異なる利害関係者間のコミュニケーションネットワーク構築に重点を置いている。板取キャンプ場の代表者によれば、同氏は事業に関する相談のため商工会に接触したが、具体的なフィードバックは得られなかった。その結果、同代表者はマーケティングのアイデアを得るため、生成 AI とデジタルリソースに目を向けた。具体的には、キャンプ場のロゴや事業ホームページのレイアウトをこれらのツールで開発した。

一方、板取ふれあいのまちづくり推進委員会の委員長は、観光活動から生じた問題について市役所へ連絡した。特に「モネの池」として知られる名もなき池は住宅地に近接しており、交通渋滞に関する苦情が発生していた。板取ふれあいのまちづくり推進委員会と関市の複数回の協議を経て、追加駐車場が整備され、環境保全のための任意寄付を受け付ける募金箱が設置された。これらの対策は、自治体の支援が問題発生後の対応型であることを示している。

この文脈において板取ふれあいのまちづくり推進委員会の役割は極めて重要である。キャンプ場協会の衰退により、全てのキャンプ場運営者を結ぶ正式かつ体系的な連絡網は存在しない。その結果、板取ふれあいのまちづくり推進委員会は各キャンプ場を個別に訪問し、発生する課題について協議する仲介役を担っている。例えば、川で訪問者が溺れる事故が相次いだ後、地域社会では安全问题への懸念が高まった。これを受け板取ふれあいのまちづくり推進委員会は、各キャンプ場を横断した救命胴衣・安全胴衣のレンタル提供を開始した。さらに同委員会は、特にバーベキューがキャンプ客に最も人気のある活動の一つであることから、地域に熊が出没することへの懸念も表明している。

4.2.3 関与

運営レベルでは、板取ふれあいのまちづくり推進委員会による調整を通じて、地域コミュニティが板取ふれあいのまちづくり推進委員会の観光活動に参加している。地域コミュニティへの意見調査に基づき、板取ふれあいのまちづくり推進委員会は行動計画を調整する。例えば、地域コミュニティが外国人観光客の増加を観察した結果、安全パンフレットの多言語化が進められ、板取地域在

住の外国人が外国人観光客の公共交通機関利用を支援するようになった。さらに、板取ふれあいのまちづくり推進委員会の委員長は、地域住民の参加が観光客を北方向へ誘導し、分散化に寄与したと述べる。観光客が道案内を求める際、地域住民は通常、道案内に加えて飲食店や観光スポットも併せて推薦することが多い。

板取キャンプ場との連携については、地理的条件からほとんど連携がない。板取キャンプ場の利用客が最寄りのスーパーマーケットに行くには車で20分かかる。さらに、板取キャンプ場の代表者は従業員の採用難を訴え、オンライン求人アプリを通じて臨時スタッフを雇用している状況だ。地元雇用が難しい背景には、板取地域の高齢化やキャンプ事業の季節性が挙げられる。さらに代表者は、他のキャンプ場や関市役所観光課などの自治体組織との交流、特にキャンプ場活動のアイデア共有を望んでいると述べた。

4.3 ギャップと課題

調査対象となった2つの事例研究から、持続可能な観光関連政策の実施における包括的なギャップが共通点として観察された。観光立国推進基本計画とJSTS-Dの双方が、各自治体の地域事情に合わせた解釈の便宜上、持続可能な観光の定義を曖昧に扱っている。この曖昧さは関市の観光戦略にも引き継がれており、戦略目標に持続可能な観光が掲げられているにもかかわらず、明確な定義が欠如している。政策実施のトップダウン的性質により、関係者の間で持続可能な観光の解釈に隔たりが生じ、政策実施のための指針が不足している。

最初の事例研究である小瀬鵜飼をみると、持続可能な観光の解釈は一貫している。鵜匠の役割は父から息子へと受け継がれる世襲制である点が強調された。これは観光地としての比較優位性となる一方、継続のための戦略の範囲を限定する。持続可能な観光を推進する初期段階において、関市観光課はフィードバックの収集に重点を置いた。その結果、持続可能な観光の概念は運営レベルに浸透せず、持続可能な観光実践を確立するためのガイドラインが欠如した。関与の面では、季節性と天候変動による予測不能性と不安定性が大きな課題として浮上しており、地域コミュニティと観光実践との社会的・経済的関与を制限している。前述の通り、この二つの要因が船頭のパートタイム雇用につながり、持続可能な雇用を求める潜在的な応募者を遠ざけている。さらに天候変動により鵜飼の収入予測が困難となり、観光目的での鵜飼拡大計画が制限されている。

板取キャンプ場に関する第二の事例研究では、地域コミュニティとキャンプ場代表者の間で持続可能な観光に関する解釈の隔たりが明らかになった。この解釈の隔たりは持続可能な観光のための抑制と均衡のシステムへと発展する可能性を秘めているものの、現在の観光段階では一貫性を欠いたアプローチが短期的な解決策につながっている。例えば、板取キャンプ場の代表者は、安全注意規則を守らない訪問者の減少を、自身のキャンプ場での料金値上げの成果と評価している。しかし、広く開かれている河川区域では事故が継続的に発生しており、板取ふれあいのまちづくり推進委員会は選定地点でのパンフレット配布でこの問題に対処しようとしている。パンフレットは一般的な安全情報を提供するものの、地域で危険と認識されている区域を明確に特定・警告していない。さらに配布地点は釣り許可証発行所など特定場所に集中しているため、情報が行き渡るのは特定の訪問者層に限られる。結果として、これらの対策は地域のリスク知識に基づく予防策というより、受身的な対応に留まっている。対象を絞った警告や物理的なアクセス制限の欠如は、現行の対策が長期的な予防よりも短期的な緩和が中心になっていることを示唆している。

市からの支援については、商工会は板取キャンプ場の相談代表者に対して具体的な回答ができず、他の団体に連絡するよう提案された。加えて、コミュニケーションの大部分は板取ふれあいのまちづくり推進委員会が担っている。板取ふれあいのまちづくり推進委員会の目的が地域住民の声への対応であるため、計画や決議は意見調査に反映された課題に集中する。観光関連の住民問題解決に向けた専門知識を提供する機関がないため、地域委員会への負担は今後も増大し続ける可能性が高い。最後に、板取キャンプ場への全体的な関与不足が板取地域の観光受入能力拡大を阻害している。地理的距離が課題となる一方で、コミュニケーション手法や議題設定が地域コミュニティと観光地間の十分な情報交換を妨げている。さらに、地域コミュニティ、板取キャンプ場代表、他キャンプ場は、翻訳済みパンフレットやアクティビティ案といった既存の観光資源を共有することで相互に利益を得られる可能性がある。

4.4 持続可能な観光の評価

本調査は、関市における持続可能な観光の適用状況を評価・検証するものである。同市が国及び県の持続可能な観光施策を参照していることから、本調査では JSTS-D で言及されている基準を用いてその適用度合いを評価する。事例研究は、JSTS-D の以下の基準に基づいて評価される：1) 経済活動の支援、2) 環境資源の保全、3) 社会文化的アイデンティティの維持、4) 持続可能な管理の促進。

まず、経済活動支援の基準について、JSTS-D ガイドラインでは、地域社会に有益な経済メカニズムの構築を支援する行動計画の実施といった指標を提案している。例えば、ガイドラインでは地元産の農産物やサービスを購入することが挙げられている。この基準において、小瀬鶴飼および板取キャンプ場はいずれも低い評価に分類されている。鶴飼の場合、現在の観光規模は小さく、経済的連携が限定的であることを示唆している。ただし、既存の物販活動は経済的連携の活性化を示唆している。一方、板取キャンプ場は、地域コミュニティからの地理的距離を主因として経済活動支援が低い。この距離が、キャンプ場を中心とした経済的・社会的連携の構築を困難にしている。

第二の基準である環境資源の保全について、ガイドラインではこの基準を、再生可能エネルギー利用目標の設定や自然ツアーのガイドライン策定を含む、環境に配慮した取り組みと定義している。両観光地とも、環境資源保全への取り組みを示している点で、この基準において中程度と評価される。鶴飼の場合、川への依存が運営者たちに自然資源の重要性を認識させ、保全への取り組みが見られた。一方、板取地域では環境保全が地域アイデンティティの中核を成しており、具体的な行動計画につながっている。板取キャンプ場の代表は観光実践との関連性を認識していないようだが、自然を尊重している。

第三の基準である「社会文化的アイデンティティの維持」において、ガイドラインは、コミュニティの文化的アイデンティティを示すインフラや制度を維持するための行動の解釈に重点を置いている。これには文化遺産の修復も含まれる。この基準において、鶴飼は持続可能な観光の原則を高度に適用している。鶴匠と宮内庁とのつながりに対する既存の敬意が存在するためかもしれない。鶴飼の観光実践は、地域コミュニティが地域の独自性を示す場を提供し、社会文化的アイデンティティを強化する。板取キャンプ場においては、自然を通じて集まる観光客の流入が、コミュニティを結びつける共通の課題となる。特に環境保全がコミュニティのアイデンティティの不可欠な要素と解釈される場合には、環境を保全したいという動機はアイデンティティの保持と関連することに

なる。

最後に、持続可能な管理の促進という側面において、JSTS-D は観光地がコミュニケーション戦略や地域コミュニティとの連携において果たす役割を強調している。鶉飼を例にとると、この観光地は地域コミュニティの積極的な関与により、高いレベルの持続可能な管理を実現している。運営者の大半が地元出身者であるため、効率的なコミュニケーションネットワークが構築されている。一方、板取キャンプ場では、この点において持続可能な管理のレベルは鶉飼ほど高くはない。継続的な労働力不足により、キャンプ場は地域外からの労働者雇用に依存せざるを得ず、地域との絆の構築や住民からのフィードバックを得る機会が制限されている。こうした短期的な対策は事業の継続を確保する一方で、地域コミュニティとの結束を強める機会がないため、情報共有の機会が少なく、長期的な持続可能性への懸念が否定できない。現在、板取地域における観光客増加の影響への対応責任の多くは地域委員会に委ねられており、キャンプ場運営者たちの関与は最小限である。これはその場しのぎの解決策につながるだけでなく、本来は地域開発のために使われるべき資源が別の場所で発生している差し迫った問題への対処に振り向けられてしまうことを意味する。観光関係者がコミュニケーションや情報共有により深く関与することで、こうしたギャップの解消と、長期的な持続可能な管理手法の支援が可能となるだろう。

5. 結論と提言

5.1 総合的知見

本研究は二つの事例研究を通じて、関市における持続可能な観光の適用を評価しようとする試みであった。これら二つの事例は全市を代表しないものの、持続可能な観光政策の将来の発展に関する洞察を提供する。最初の事例研究である小瀬鶉飼は、社会文化的側面に関連して持続可能な観光の高度な適用を示している。この慣行は地域社会のアイデンティティと誇りと密接に結びついており、観光実践に対する肯定的な姿勢を生み出している。環境的・経済的持続可能性を阻害する要因は対応されているものの、具体的な行動計画が欠如している。もう一つの事例である板取キャンプ場は、地域に存在していた環境に対する既存の価値観が、持続可能な観光を支える地域の取り組みへと引き継がれている点の重要性を示している。しかし、地域コミュニティと観光地間のコミュニケーションの程度は、環境保全と観光実践を統合しておらず、その結果、持続可能な観光の適用度は高いレベルには達していない。

5.2 提案

関市に持続可能な観光の原則を適用するために、関市役所観光課、小瀬鶉飼の運営者、そして板取キャンプ場の関係者に向けて、以下の簡潔な提案を行う。

まず関市役所観光課に対しては、JSTS-D を関市全体、あるいは各観光地の実情に合わせて調整し、具体的なガイドラインとして整備することが考えられる。持続可能な観光の実践はまだ初期段階にあるものの、明確なガイドラインを設けることで、今後観光産業が発展していく中での確かな基盤となり、取り組みを加速させることが期待される。さらに、関係するステークホルダーを対象に、持続可能な観光に関するセミナーを開催し、その概念の普及を図るとともに、主要な担い手が理解を深める機会を設けることも有効である。

次に、小瀬の長良川鶉飼については、鶉匠という職業を「持続可能なキャリア」として確立し、

適格な担い手はその役割を引き受ける動機づけを行うことを提案する。そのために、鵜飼に関連したオフシーズンの活動を企画し、収入の安定化を図ることが有効である。具体的には、ガイド協会と連携して鵜匠の歴史を学ぶ教育的ツアーを推進することや、かご編みなどの屋内型代替活動を地域の NGO と協働して開発することが考えられる。

最後に、板取キャンプ場については、地域コミュニティとの連携を強化することが、観光受入能力の拡大、情報共有、安全情報の更新において有益である。交流の頻度を高めることで、キャンプ場に特化した専門的なネットワークの形成が期待され、持続可能な観光実践のさらなる向上につながるだろう。このような専門ネットワークの関係主体としては、新たに設立された関市観光協会などが挙げられる。

謝辞

チーム一同、本研究を実施する機会を賜りました名古屋大学大学院国際開発研究科に深く感謝申し上げます。この経験は応用研究における貴重な教訓を授けてくださるとともに、研究過程全体を通じた忍耐力の重要性を改めて認識させてくれました。

国内実地研修委員会、フランシス・ペディ准教授、藤川健太郎准教授、近藤菜月助教には、総合的なご支援を賜りましたこと、厚く御礼申し上げます。特に本研究の主旨指導教官である藤川健太郎准教授には、忍耐強く継続的なご指導を賜り、深く感謝しております。

北村隆幸氏には関市に関する重要な情報を提供いただき、情報提供者の選定と調整にご尽力いただいたことに深く感謝申し上げます。また、地域開発の専門知識を共有してくださった丹間康仁筑波大学准教授にも心より御礼を申し上げます。お二人の知見は本研究の実践的側面を強化する上で大いに役立ちました。関市の皆様および関係機関の皆様には、貴重な時間とご意見を惜しみなく共有いただき、本研究を豊かにしていただきました。これには、小瀬鵜飼や板取キャンプ場に関わる自治体関係者や利害関係者の皆様も含まれます。

最後に、望月咲希氏のご支援にも謝意を表します。準備段階から現地調査、最終報告書の提出に至るまでの全過程において、同氏の支援が研究の円滑な進行を可能にしました。

参考文献

- あゆのせ協議会 (2024) 「あゆのせ地域振興計画」 https://www.city.seki.lg.jp/cmsfiles/contents/0000008/8590/ayunose_keikaku2.pdf
- 観光庁 (2020) 「日本版持続可能な観光ガイドライン」 <https://www.mlit.go.jp/kankocho/content/810000951.pdf> (2026年2月17日閲覧)
- 関市役所 (2026) 「統計データ 関市の人口」 <https://www.city.seki.lg.jp/0000004799.html> (2026年2月17日閲覧)
- 関市役所 (2021) 関市都市計画マスタープラン(ID: 1656) <https://www.city.seki.lg.jp/0000001656.html> (2026年2月17日閲覧)
- 関市役所 (2024) 「第2期関市観光振興戦略」 (ID:20777) <https://www.city.seki.lg.jp/0000020777.html> (2026年2月17日閲覧)
- 関遊船株式会社 (n.d.) 『小瀬鵜飼』 <https://www.ozeukai.net> (2026年2月17日閲覧)
- 日本政府観光局 (2022) 「サステナブル・ツーリズムの推進」 <https://www.jnto.go.jp/projects/overseas-promotion/theme/sustainable-tourism.html> (2026年2月17日閲覧)
- Albrecht, J. N., Haid, M., Finkler, W., & Heimerl, P. (2021). What's in a name? The meaning of sustainability to destination managers. *Journal of Sustainable Tourism*, 30(1), 32–51. <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1868483>
- Alduais, K. (2009). *Sustainable tourism development and Japan policies*. Mejiro University and Japan Foundation. https://www.researchgate.net/publication/270393666_Sustainable_Tourism_Development_and_Japan_Policies
- Andonian, A., Kuwabara, T., Yamakawa, N., & Ishida, R. (2016). *The future of Japan's tourism: Path for sustainable growth towards 2020*. McKinsey Japan and Travel and Logistics Practice. <https://www.mckinsey.com/futureofjapanstourism>
- Azcárate, T., Benayas, J., Nerilli, G. and Justel, A. (2019). *A guide to sustainable tourism: Challenges and criteria for the tourism sector's evaluation regarding the 2030 agenda*. Red Española Para el Desarrollo Sostenible: Madrid. <https://files.unsdsn.org/2020%20Guide-to-a-sustainable-tourism-web.pdf>
- Bramwell, B., & Lane, B. (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 411–421. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.580586>
- Choi, B. (2005). *Barriers to effective collaboration between stakeholders in sustainable tourism* (Order No. U198443). Available from ProQuest Dissertations & Theses Global: The Humanities and Social Sciences Collection. (301630471). <https://www.proquest.com/dissertations-theses/barriers-effective-collaboration-between/docview/301630471/se-2>
- Gifu City Tourism Navi (n.d.). *Cormorant Fishing on the Gifu Nagara River - 1300 Years of Elegance, Impressive Picture Scrolls Presented Today*. Gifu City Tourism Navi. <https://en-19826.site-translation.com/sightseeing/ukai.php>
- Guo, Y., Jiang, J., & Li, S. (2019). A Sustainable Tourism Policy Research Review. *Sustainability*, 11(1), 3187. <https://doi.org/10.3390/su11113187>
- Ishiguro, Y. & Nakajima, Y. (2022). Feature Article #5: Deconstructing and Reconstructing the Concept

- of Sustainable Tourism. In: Nakajima, Y., Furuya, H., Momoi, S., Jingu, T., Iwasa, Y., & Ishiguro, Y. (Eds., pp. 49-63). (2022). *Tourism culture: sustainable tourism reconstruction*. Japan Travel Bureau Foundation (Vol. 254). Retrieved from https://www.jtb.or.jp/en/wp-content/uploads/sites/2/2024/09/en_bunka254.pdf
- Japan Guide. (2025, May 3). *Cormorant Fishing (Ukai)*. Japan Guide. <https://www.japan-guide.com/e/e2426.html>
- Japan Tourism Agency. (2009). *White paper on tourism in Japan, 2009*. Ministry of Land, Infrastructure, Transport, and Tourism. <https://www.mlit.go.jp/kankocho/content/810003451.pdf>
- Japan Tourism Agency. (2023). *White paper on tourism in Japan, 2023 (Summary)*. Ministry of Land, Infrastructure, Transport, and Tourism. <https://www.mlit.go.jp/kankocho/content/810003403.pdf>
- Japan Tourism Agency. (2024, March 22). *The new tourism nation promotion basic plan*. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. <https://www.mlit.go.jp/kankocho/en/kankorikkoku/kihonkikaku.html>
- Japan Travel Bureau Foundation. (2022). *Tourism culture: Sustainable tourism reconstruction* (Vol. 254) [Online]. https://www.jtb.or.jp/en/wp-content/uploads/sites/2/2024/09/en_bunka254.pdf
- Jia, X. & Suzuki, A. (2023). Challenges for regional sustainable tourism in Japan: The case of Kyushu. *East Asia Review*, 15. Nagasaki Prefectural University, Institute of East Asian Studies.
- Kawato, Y. (2009). *Possibilities for local promotion through tourism (Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.12)*. Japan-Council of Local Authorities for International Relations (J-CLAIR). <https://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/BunyaBetsuNo12en.pdf>
- Lee, S. (2025). Sustainable tourism through coexistence with natural capital with a focus on Hokkaido. *The Proceedings of the International Conference on Tourism Management and Hospitality*, 2(1), 13–27. <https://doi.org/10.33422/ictmh.v2i1.894>
- Miller, G., & Torres-Delgado, A. (2023). Measuring sustainable tourism: a state-of-the-art review of sustainable tourism indicators. *Journal of Sustainable Tourism*, 31(7), 1483–1496. <https://doi.org/10.1080/09669582.2023.2213859>
- Murakami, K. (2025). Policy approaches to sustainable and circular economy tourism: Comparative case studies of Japan and China. *International Conference on Tourism Research*, 8(1), 194–204. <https://doi.org/10.34190/ictr.8.1.3405>
- Miyamoto, R. (2025, March 10). *Japan's tourist industry eyes sustainable success after record-breaking year*. Nippon Hōsō Kyōkai (NHK). <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/3868/>
- Roblek, V., Drpić, D., Meško, M., & Miložica, V. (2021). Evolution of sustainable tourism concepts. *Sustainability*, 13(22), 12829. <https://doi.org/10.3390/su132212829>
- United Nations Environmental Programme and World Tourism Organization. (2005). *Making tourism more sustainable: A guide for policymakers*. United Nations Environmental Programme and World Tourism Organization. <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284408214>
- United Nations World Tourism Organization. (2013). *Sustainable tourism for development guidebook: Enhancing capacities for sustainable tourism for development in developing countries* (DCI-MULTI-

2011/280-663).https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/publication/wcms_216669.pdf

United Nations World Tourism Organization. (2025). *Sustainable development*. UN Tourism. Retrieved from <https://www.unwto.org/sustainable-development>

Visit Gifu. (n.d. b) *Cormorant fishing on the Nagara River*. VISIT GIFU. <https://visitgifu.com/see-do/cormorant-fishing-on-the-nagara-river/>

Visit Gifu. (n.d. b). *Oze Cormorant fishing*. VISIT GIFU. <https://visitgifu.com/see-do/oze-cormorant-fishing/>

Visit Seki Official Guide. (2025, March 25). *Seki, the City of Swords: Discover the art of Japanese knives*. <https://visitseki.jp/topics/topics-1245>

Weaver, D. (2006). *Sustainable tourism: Theory and practice*. Elsevier Butterworth-Heinemann.

Yanagawa, T., & Chiba, R. (2025). The success factors of rural tourism in Japan and research challenges for sustainable tourism. *Resources Data Journal*, 4, 217–237. https://doi.org/10.50908/rdj.4.0_217

Zhu, 2025. (2025). Challenges for smart tourism from overtourism: A case study between Seville, Spain and Kyoto, Japan. *Asia-Japan Research Academic Bulletin*, 6(5). <https://www.ritsumeai.ac.jp/file.jsp?id=677557>

付録

現地調査で用いられた質問項目

インタビュー先に共通の質問内容

1. 持続可能性についてどのような印象をお持ちですか。また、観光とどのように関連していると考えますか？
2. 関市の観光産業における現在の実践をどのように説明しますか。その将来について、機会や課題はありますか？
3. 観光活動を通じて、環境、文化、経済に変化が生じているのを観察しましたか？
4. 関市の観光地管理を改善するために、どのような政策や規則が実施できると考えますか？
5. 地元住民はこの観光地をどのように見えていますか？肯定的・否定的なフィードバックをどのようなもの観察しましたか？
6. ここでの観光の実践や管理において、称賛や苦情はどの程度対応されていますか？

インタビュー先ごとの質問内容

主なインタビュー先		質問 Questions
一般的な内容に関する質問		
a.	関市役所観光課	(観光課は 2025 年 5 月 21 日に「関市の観光の現状に関する概要」を提示した) (予備調査時に、両方の課に対してインタビューを実施した) 注：本調査の初期段階ではエコツーリズムに焦点を当て、関係者の認識、既存の自然観光の実践、認識されている機会と課題を検証しました。その後、調査対象は持続可能な観光へと移行しました。この事前調査は、関連する関係者の把握に役立ち、最終的な調査の焦点とデータ収集ツールの強化に情報を提供しました。
b.	関市役所環境課	
c.	関市観光ガイド協会	<ol style="list-style-type: none">1. 観光活動として、ガイドツアーは成功していると思いますか？その理由は何ですか？2. ツアーの内容は誰が貢献し、どのように決定されましたか？

		3. ツアー参加者は、関市とその文化に対する新たな理解を得られましたか？その理由は何だと思えますか？
d.	NPO 法人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 岐阜県の持続可能な観光の将来をどのように捉えていますか？ 2. 関市の持続可能な観光の実践は、岐阜県全体と同じだと思いますか？ 3. 岐阜県と関市の持続可能な観光の強みと弱みは何だと思えますか？ 4. 岐阜県または関市の持続可能な観光政策や実践について、1つだけ変更できるとしたら、それは何ですか？ 5. 政府は、個々の観光地が持続可能な観光を実践するために、どのように支援すべきだと思いますか？ 6. メディア関連の NGO として、JSTS-D は観光関係者とのプロモーションやコミュニケーションをどのように改善すべきだと思いますか？
ケース 1：小瀬鶺鴒		
a.	鮎の瀬地域委員会	<ol style="list-style-type: none"> 1. 鶺鴒は、地域社会においてどのような文化的意義を持っていますか？ 2. 鶺鴒の業者たちは、地域コミュニティを巻き込んだ取り組みを行っていると感じますか？
b.	関遊船（小瀬鶺鴒）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 観光地として、御社の事業は成功していると思えますか？その結論に至った理由は何ですか？ 2. 鶺鴒の広報資料や宣伝媒体はどのように決定されていますか？通常、決定に関わっているのは誰ですか？ 3. 鶺鴒は国指定重要無形文化財ですが、行政機関は運営に関与していますか？
c.	鶺匠	<ol style="list-style-type: none"> 1. 観光客とのコミュニケーションで最も難しい点はどこですか？ 2. 自治体からどのような支援を受けたいですか？（例：特定の政策実施や補助金など） 3. 伝統や文化遺産の保存に携わることに誇りを感じますか？
ケース 2：板取キャンプ場		

a.	板取地域委員会	<ol style="list-style-type: none"> 1. 板取キャンプ場は地域コミュニティとのコミュニケーションを維持していると思いますか？ 2. 板取キャンプ場は地域の生活様式をどのように変えましたか？より多くの地元住民が観光産業で働くようになりましたか？
b.	板取キャンプ場代表	<ol style="list-style-type: none"> 1. 板取キャンプ場の強みと弱みは何ですか？板取キャンプ場の状況をどのように分析しましたか？ 2. 板取キャンプ場は広報活動をどのように行っていますか？どのようなツールを使って宣伝していますか？ 3. ご意見として、地方自治体は事業の運営と継続において支援していますか？

Working Group 2. Tourism

Assessment of the Application of Sustainable Tourism in Seki City: Case Studies on Ukai Cormorant Fishing and the Itadori Campsite

Group Members:

Samantha Romero CHAN*

Chun-Han HOU

Advisor:

Kentaro FUJIKAWA

*Group Leader

Table of Contents

1. Introduction
 - 1.1. Research Objectives and Questions
 - 1.2. Research Significance
 2. Background of the Study
 - 2.1. Tourism and Sustainability
 - 2.2. Sustainable Tourism in Japan
 - 2.3. The Case of Seki City
 - 2.4. Local Implementation of Sustainable Tourism: Existing Studies and Gaps
 3. Design and Methodology
 - 3.1 Research Design
 - 3.2 Limitations
 4. Findings and Analysis
 - 4.1. *Ukai* Fishing in Oze
 - 4.1.1 Interpretation
 - 4.1.2 Municipal Support
 - 4.1.3 Engagement
 - 4.2. Itadori Campsite
 - 4.2.1 Interpretation
 - 4.2.2 Municipal Support
 - 4.2.3 Engagement
 - 4.3. Gaps and Challenges
 - 4.4 Assessment of Sustainable Tourism
 5. Conclusion and Suggestions
 - 5.1 General Findings
 - 5.2 Suggestions
- Acknowledgements
- References
- Appendixes

1. Introduction

Due to its interdependence with many other industries, tourism offers significant opportunities to drive economic development (United Nations World Tourism Organization [UN WTO], 2013; Azcárate et al., 2019; Roblek et al., 2021). Despite this, when poorly managed, it can lead to harming the environment, disrupting communities, and damaging tradition and culture. These concerns appeared alongside the idea of ‘sustainable development’ in the late 1980s, which eventually led to ‘sustainable tourism’ (Choi, 2005; UN Environmental Programme & UN WTO, 2005). Sustainable tourism is often framed as a comprehensive approach to managing tourism - one that balances socio-cultural, environmental, and economic considerations in the long term.

The term sustainable tourism has been around for some time, but broader policy initiatives to promote it in Japan only gained momentum in recent years. Reflecting a shift in focus from visitor quantity to destination sustainability and quality, Japan formally positioned sustainable tourism as a central strategy for economic growth and regional revitalization through the *New Tourism Nation Promotion Basic Plan (2023-2025)* (Japan Tourism Agency, 2023; Japan Tourism Agency, 2024; Miyamoto, 2025). Despite Japan's institutional push for sustainable tourism, studies on its implementation remain limited. As a result, questions about the direction that regional tourism is taking and how sustainability can be integrated into local strategies persist (Ishiguro & Nakajima, 2022).

Seki City, a small city within Gifu Prefecture, recently signalled plans to leverage its existing local assets for tourism development (Seki City Local Government, 2024). Its tourism strategy explicitly references sustainable tourism, which makes it a timely case for exploring how local destinations in Japan interpret and operationalize national sustainability goals, especially in areas with comparatively limited tourism exposure.

1.1. Research Objective and Questions

The main goal of this study is to examine the ways in which sustainable tourism is being interpreted and practiced in Seki City by its local government and tourism stakeholders. To address this point, the study aims to answer the following overarching question: *To what extent and how is sustainable tourism being practiced in Seki City?* To answer this, the following issues and sub-questions are addressed:

- a. **Interpretation:** How do the local government of Seki City and tourism stakeholders interpret the idea of “sustainability” in tourism?
- b. **Municipal Support:** How does Seki City encourage and support the local community and local tour operators in adopting sustainable tourism practices?
- c. **Engagement:** How is the local community of Seki City involved in the planning and management of tourism, and in what ways are they benefiting from it?

1.2. Research Significance

In recent years, sustainable tourism has increasingly become an important policy priority, globally and within Japan (Guo et al., 2019; Japan Travel Bureau Foundation, 2022). Its appeal lies in its potential to balance tourism development with the protection of local environments, cultures, and livelihoods. As mentioned previously, although Japan has officially positioned sustainable tourism as a national development strategy, research examining how this policy is being translated into practice at the local level remains limited. Many

existing studies tend to concentrate on major tourism hubs or model destinations, leaving smaller cities and emerging areas comparatively underexamined (Jia & Suzuki, 2023; Lee, 2025; Murakami, 2025; Yanagawa & Chiba, 2025; Zhu, 2025).

This study addresses the gap by analyzing how sustainable tourism is interpreted and operationalized in Seki City, a city with relatively limited tourism exposure. By examining stakeholder perspectives and community engagement, the study will provide insight into how national sustainability goals are adapted in practice.

Additionally, this study also offers practical insights that may help identify opportunities and challenges experienced by local governments and communities working towards sustainable tourism. These findings may be useful to local actors and stakeholders seeking to integrate sustainability into tourism development beyond major destinations.

2. Background of the Study

2.1. Tourism and Sustainability

Sustainable tourism can be understood in various ways. However, the definition most widely adopted is the one provided by the United Nations, which describes the concept as “tourism that takes full account of its current and future economic, social, and environmental impacts, addressing the needs of visitors, the industry, the environment, and host communities.” (United Nations [UN] Environmental Programme and UN World Tourism Organization [UN WTO], 2005, p.12; UNWTO, 2025). This approach requires that the following three core components are satisfied in a sustainable way:

1. Management of natural and environmental resources;
2. Development of economic operations that support the local economy; and
3. Engagement of host communities in fostering participation, ownership, and cultural continuity.

The concept is widely promoted around the world, but many scholars caution that it often remains an abstract and ambiguous concept unless supported by local governance structures, community empowerment, and destination-level management practices (Weaver, 2006; Albrech et al., 2021; Miller & Torres-Delgado, 2023). Its implementation varies significantly across destinations, depending heavily on governance capacity, policy integration, and local stakeholder involvement (Bramwell & Lane, 2011). Hence, this suggests that sustainability must be examined through its practical translation at the local scale.

2.2. Sustainable Tourism in Japan

Japan’s policy approach to tourism has evolved over time. Earlier versions of national initiatives primarily emphasized scaling inbound tourism and promoting Japan as a tourism-based country. This reflected a strategy that is centred on competitiveness and visitor volume (Alduais, 2009). Although policy documents like *Tourism Nation Promotion Basic Law (2006)* and the *2017–2020 Basic Plan* referenced sustainability concepts, such as ecotourism and responsible use of resources, sustainability was not yet explicitly highlighted and treated as a central policy priority.

The *New Tourism Nation Promotion Basic Plan (2023-2025)* introduced a clearer policy shift, formally positioning sustainable tourism as central to strengthening regional economies and advancing long-term

revitalization of local communities. This strategy is intended to address long-standing challenges like aging and declining populations, shrinking economy in rural areas while simultaneously addressing growing pressures of over-tourism and pollution in highly commercialized urban centers (Jia & Suzuki, 2023; Japan Tourism Agency, 2024). Consistent with prior directions, this plan continues to seek the involvement and cooperation of a “wide range of entities in local areas, in the form of local governments, residents, and the travel industry, in getting the grips with promotion of tourism,” but now, does so through an explicit sustainability approach (Kawato, 2009, p.7). Before the release of the current plan, the Japanese government also introduced the *Japan Sustainable Tourism Standard for Destinations* (JSTS-D) in 2020 (Japan Tourism Agency, 2020). To further institutionalize sustainability in local tourism governance, this guideline offers a framework and a list of measurable actions for local governments and tourism stakeholders to adopt tourism models that reflect local identity, preserve natural and cultural resources, and engage communities. As outlined in the guideline itself, it is intended to only be a reference and a self-assessment tool (Japan Tourism Agency, 2020, p. 9). Its adoption and application are therefore voluntary and flexible, as each locality is encouraged to localize the practice at their own pace (Japan Tourism Agency, 2020, p. 14).

2.3. The Case of Seki City

Seki City is located in the south-central part of Gifu Prefecture. With a distinct ‘V’ or ‘boomerang’ shape, it encompasses a geographically extensive area with diverse landscapes (Seki City Local Government, 2021). The city has a population of 83,215 residents (Seki City Local Government, 2026). Seki City has been experiencing a gradual population decline since the mid-2000s, which is consistent with broader demographic trends in Japan (Seki City Local Government, n.d.).

Seki City’s tourism profile is characterized by cultural heritage, traditional industries, and nature-based attractions rather than large-scale mass tourism. The city is known for its historical sword-making tradition and contemporary cutlery industry (Seki City Local Government, 2024; Visit Seki Official Guide, 2025).

Through *Seki City Tourism Promotion Strategy (Reiwa 6-10)*, Seki City expressed that it intends to better utilize its natural and cultural assets by developing a more sustainable approach to tourism (Seki City Local Government, 2024). While it will continue to promote its sword-smithing legacy and other traditional industries, it specified directions that emphasize regional collaboration, revitalization of nature-based areas, and the discovery of underutilized tourism resources. Based on this plan, Seki City is treating sustainable tourism as a strategic component of tourism development in the area (Seki City Local Government, 2024).

The city is also not completely unfamiliar with the concept of sustainable tourism. Its tourism plan was formulated in line with higher-level policies like *Tourism Basic Law* and influenced by development plans such as the *Gifu Prefecture’s Sustainable Tourism Region Project* and prefectural tourism and regional revitalization strategies, among others (Seki City Local Government, 2024). Furthermore, Gifu Prefecture is considered a pioneer in promoting sustainable tourism in Japan and functions as a model destination under the JSTS-D (Japan National Tourism Organization, 2022).

2.4. Local Implementation of Sustainable Tourism: Existing Studies and Gaps

Tourism governance in Japan operates through a multi-level structure, wherein the national government sets

the overall policy direction, while regions, cities, and municipalities retain discretion in translating and adapting policies or guidelines to local context in collaboration with local stakeholders (Japan Tourism Agency, 2009). With the mainstreaming of sustainable tourism in Japan's policy discourse circles, empirical research looking into how it is implemented at the local level remains limited (Jia & Suzuki, 2023; Lee, 2025; Murakami, 2025; Yanagawa & Chiba, 2025; Zhu, 2025). Hence, there are fewer studies exploring how sustainability is operationalized by mid-sized or smaller cities or in lesser-known regions. Evidence points to uneven tourism development across Japan, where major tourism hubs receive more investment while smaller regions are overlooked for tourism development. This reinforces the need to understand how tourism and sustainability are being implemented outside established hubs (Andonian, et al, 2016; Yanagawa & Chiba, 2025). As such, examining how areas like Seki City interpret and apply sustainable tourism becomes particularly relevant.

3. Design and Methodology

3.1 Research Design

This study used the JSTS-D Guideline as the primary reference for assessing sustainable tourism practices in Seki City. Developed by the Japanese Government, the JSTS-D translates internationally recognized sustainable tourism principles into Japanese context.

The JSTS-D organizes the elements of sustainable tourism into four broad themes: (1) sustainable management, (2) social-economic sustainability, (3) cultural sustainability, and (4) environmental sustainability. Each thematic area contains a set of recommended actions and indicators that local governments and tourism stakeholders in destination areas are encouraged to consider.

This study selectively drew elements from the guideline that are most visible in local tourism practices and can easily be examined empirically through fieldwork and interviews. These elements were used to inform the research's overall approach to evaluation and the design of the interview questionnaire. Three analytical perspectives were derived from the JSTS-D's emphasis on destination management, community involvement, and value creation. They are specifically: self-analysis, communication, and promotion.

1. Self-analysis corresponds with JSTS-D's focus on planning, monitoring, and sustainable destination management. Under this, the study examined stakeholders' awareness of the relevance of sustainability to tourism practices and the use of analytical tools in establishing tourism strategies.
2. Communication reflects the guideline's emphasis on community engagement and participatory governance. For this, the study investigated whether tourism sites have existing communication mechanisms with local residents and whether local opinions are referenced in the establishment of strategies.
3. Promotion relates to the JSTS-D's attention to branding, information provision, and enhancement of destinations' tourism value. The indicators used for this are the language used for marketing and the contents of their on-site tourist communications.

Self-analysis, communication, and promotion were treated as operational indicators through which the guideline's broader sustainability principles were interpreted at the local level. Stemming from the dimensions of self-analysis, the JSTS-D listed several indicators and action plans operators can reference for the localization of the guideline. Combined with the knowledge acquired from the preliminary research, specific

sub-categories of the guideline that are applicable were selected for Seki City, then summarized into three further aspects: interpretation, municipal support, and engagement.

This qualitative research investigated two cases: *Ukai* Cormorant Fishing in Oze and the Itadori Campsite. The two case studies were selected due to (1) their relative popularity among visitors; (2) strong connection with the Nagara River, which is central to Seki City's identity and is emphasized in municipal, prefectural, and national tourism strategies; and, last but not the least, (3) they are both managed by locals of Seki City.

After narrowing down the cases to be studied, specific respondents relevant to these businesses were interviewed to represent the local community. Additionally, a number of institutional representatives were also chosen to provide insight into the general level of awareness of sustainability and sustainable tourism in Seki City. While conducting the actual field survey, area observations were also gathered to supplement the analysis for this research.

This study draws qualitative data from both primary and secondary sources. As a secondary source, the *New Tourism Nation Promotion Basic Plan* and *Seki City Tourism Promotion Strategy Book* gives an overview of national and municipal approaches to sustainable tourism policy and the level of its institutionalization in the country. Our primary source is our own semi-structured interviews. By comparing policy intentions with actual practices in tourism, this research approach allowed us to identify gaps between policy design and operationalization of these plans, which then allowed for an assessment of the application of sustainable tourism in Seki City.

The questionnaire used for the interviews and list of respondents can be found in the appendix at the end of this report.

3.2 Limitations

This research has a number of limitations that should be addressed. First, the time for conducting the fieldwork was limited to three days, four days if the preliminary survey day is included. Hence, there was limited time to comprehensively collect data. Second, this study relies on case studies and semi-structured interviews. Case studies can only reflect the situation within a focused context, which may lead to overgeneralization. To overcome the overgeneralization issue from the methodology, the research design puts emphasis on triangulation by distributing the same interview questions to a diverse but relevant list of respondents. However, these efforts can only minimize the overgeneralization but not eradicate the issue. Furthermore, negativity bias sometimes arises in semi-structured interviews responses. For the present study, participants may have neglected more positive aspects of tourism practices in Seki City when answering our questions, since most of the respondents are tourism stakeholders that are critical to the development of the industry. Third, at the time of the study, both researchers had a limited understanding of local customs and language, which may have impeded precise communication. Fourth, the researchers may not have selected the best participants or may misinterpret cultural and social contexts, since the researchers are unfamiliar with community dynamics.

Additionally, Seki City's implementation of policies that align with sustainable tourism has only begun quite recently, indicating that our research can only examine the superficial aspects of the short-term effects. Lastly, Seki City has a variety of tourism focuses, from nature to traditional craftsmanship. Hence, the selected

case studies for this research may only represent the nature and cultural aspects, as these were the areas in which the city had taken more visible initiatives related to sustainable tourism at the time of the study.

4. Findings and Analysis

4.1 *Ukai* Cormorant Fishing in Oze

One of the main tourist attractions of Seki City is a traditional activity called *ukai*. It was selected as a case study because it represents a long-standing cultural tourism practice in Seki City that directly engages local livelihoods and heritage preservation. As such, it provides a suitable site for examining how aspects of sustainable tourism are practiced at the destination level, allowing the study to assess how traditional cultural activities are maintained within the city's broader tourism development.

Ukai cormorant fishing is an ancient fishing method that has continued for 1,300 years in Gifu Prefecture (Visit Gifu, n.d. a). The fishermen, called *Ushō*, train cormorant birds to catch fish, usually *ayu*. With a small rope tied around their necks to prevent them from swallowing large fishes, the cormorants dive into the water to catch fishes and return to the boat, where fishermen retrieve their catch.

This practice takes place in specific months of the year in several rivers across Japan, but the most prominent is in Nagaragawa River in Gifu City (Japan Guide, 2025). The *Ushō* fish from long wooden boats at night during the operating season. Each cormorant master leads at least a dozen cormorants on leashes, and the cormorants are guided by torchlight while fishing.

These days, *ukai* is held mainly as a tourist attraction. *Oze Ukai* in Seki City distinguishes itself as among one of the few that continues a historically authentic form of *ukai* fishing called *kari-kudari*, a downstream fishing style (Visit Gifu, n.d. b; Gifu City Tourism Navi, n.d.; Oze Ukai, n.d., b). Visitors typically participate by viewing the fishing process on a nearby boat that follows the cormorant master's fishing boat. As part of the experience, cormorant masters provide visitors with explanations about the tradition and fishing process before every viewing

Furthermore, the cormorant fishers of Seki City are affiliated with the Imperial Household Agency, which means that these fishermen are employed by the Japanese royal family. The cormorant masters of *Oze Ukai* have been under the jurisdiction of the Imperial Household Agency's Board of Ceremonies since 1890 (Meiji 23) (Oze Ukai, n.d., b). Around eight times a year, representatives from the Imperial Household Agency collect *Ayu* sweet fish from the cormorant masters. This connection with the Imperial Household Agency reinforces the hereditary succession of the cormorant master role within designated families. According to the operators, the first emergence of *ukai* fishing as a tourism practice in Oze originated with the companies of the *hamono* industry showing their clients *ukai* fishing as a form of entertainment.

The main respondents for this case study were an *ukai* cormorant fishing tour operator - named *Seki Yusen*, a cormorant master – Adachi Yoichiro, and the members of the group managing community affairs in Oze – the Ayunose Local Committee.

4.1.1 Interpretation

The practice of *Ukai* Cormorant Fishing has a long and significant history within the Oze region, shaping how sustainable tourism is understood in this context. Here, sustainability is primarily interpreted through a

cultural lens. This comes quite naturally, given its association with the Imperial Household Agency. The cultural interpretation is also closely related to a strong sense of responsibility among respondents, who consistently emphasize continuation of the tradition as the most pressing concern. Taken altogether, these views indicate that sustainable tourism, in the context of *ukai* fishing, is interpreted mainly as the preservation of a culturally significant practice, rather than a strict balancing of cultural continuation, environmental protection and socio-economic objectives.

For cormorant master Adachi Yoichiro, the true challenge related to the practice is ensuring the survival of the tradition. Since the role of a cormorant master is hereditary, Adachi Yoichiro shared that he has felt a strong sense of responsibility in carrying on the practice from a young age. At the same time, demographic and livelihood changes have made it difficult to secure a successor, which is a concern shared by many of the stakeholders. Respondents, including the members of the Ayunose Local Committee, expressed the view that maintaining hereditary succession for the role of cormorant master is important for preserving the historical and cultural significance of *ukai* fishing. When asked about the local community's opinions of *ukai* fishing, the members of Ayunose Local Committee mention that the locals do not have any complaints and the cultural practice is embedded into the community leading the locals to perceive the practice as an organic aspect of the community.

Nevertheless, Adachi Yoichiro, representing himself, indicated a degree of flexibility in his stance on the succession of the cormorant master role. He mentioned that he does not mind allowing non-familial members to join the practice if it is necessary for the continuation of the practice, as a last resort. Although there are minor differences in emphasis on interpretation among stakeholders, the overall view of *ukai* remains consistent and positive, with a shared recognition of its cultural value and the challenges surrounding its future continuity.

While all respondents expressed similar interpretations of sustainable tourism in relation to *ukai* fishing, some divergences were observed with regard to environmental change. First, both the cormorant master and the tour operators observed environmental changes and their impact on *ukai* fishing. The cormorant master noted the environmental policies altering the natural habitat of *ayu* fishes, the Nagara river, leading to the fishes to shrink in size. On the other hand, the tour operator, *Seki Yusen*, highlights the lowering of river water levels and connects it to making the waters look less appealing to visitors. These different views suggest that environmental concerns are understood mainly in relation to how they affect the continuation of the practice of *ukai* fishing. It is not treated as an independent sustainability objective. While Adachi Yoichiro, the cormorant master is concerned with changing river conditions affecting the quality of the fish, elements directly related to his practice; *Seki Yusen* expressed concern over the visual aesthetics of the destination for visitors.

Overall, the interpretation of *ukai* fishing stands consistent from the perspective of different stakeholders, which reduces the possibility of the highly cultural practice to be misrepresented. Furthermore, consistency leads to a cohesive narrative in providing educational values to the tourism experience, an integral aspect of sustainable tourism.

4.1.2 Municipal Support

The Seki City Hall intends to promote *ukai* fishing as a major tourism attraction. In preparation for this, the

tourism division of the Seki City Hall held regular meetings with the tourism stakeholders of *Ukai* fishing. The tourism division is in contact with *Seki Yusen*, the tour operators of *ukai* fishing, regarding promotional materials used on their websites, to reflect the opinion of *Seki Yusen* in municipal tourism promotion.

When scoping and considering the voices of the residents, Seki City Hall, specifically the *Shimin Kyodoka* which roughly translates to the Citizen Partnership Division, employs the mechanism of surveys through the Ayunose Local Committee. The survey itself is sponsored and monitored by Citizen Partnership Division, and the Ayunose Local Committee distributes and compiles the results. Through this indirect method, the voices of the residents are heard. Considering the size and closeness of the community, the communication network for the region is substantial in scoping voices.

In addition to communication networks, it is worth mentioning the aspect of issue consultation of *ukai* fishing. *Seki Yusen* once observed that the water levels of the river have lessened, causing tetra pods to be revealed and decreasing the river's visual appeal. To resolve this issue, *Seki Yusen* contacted and consulted with Gifu Prefecture, since the Nagara River falls under the legislative control of Gifu Prefecture. The solution to the issue would be to release the flood gates, which may lead to inefficient disaster prevention. As a result, no changes were made but *Seki Yusen* understands and accepts the results. From the interaction mentioned here, *Seki Yusen* demonstrates a clear understanding of municipal responsibilities and takes autonomous initiatives into account in relation to issue resolution.

4.1.3 Engagement

Most of the staff and tourism stakeholders are residents of the area. An influential managerial stakeholder, the owner of *Seki Yusen* is Adachi Taichi, a Cormorant Master (Oze Ukai, n.d., a). From the management to the staff, the participants of *ukai* fishing are primarily composed of locals. Active participation of the local community in the operation emphasizes cultural value and prevents misrepresentation of *Ukai* Fishing.

In relation to the economic aspect, while the tourism site provides additional employment opportunities to the local community, the staff of *Seki Yusen* mentioned that the business is break-even. Another crucial stakeholder, Cormorant Master Adachi Yoichiro, questions the potential in generating profit, due to the current limits in its operating capacity and seasonality of the tourism activity.

The staff of *Seki Yusen* and the members of the Seki Tour Guide Association emphasized the issue of the lack of boat leaders. Unlike the role of cormorant masters, boat leaders do not need to come from a certain lineage. Despite reduced barriers to entry, recruitment and retaining boat leaders has been difficult, notes both the staff of *Seki Yusen* and members of the Seki Tour Guide Association. A factor at play could be because this role requires physical stamina and semi-specialized skills. Another reason could be that, unlike the role of cormorant masters – which carries social and culturally-related responsibilities, boat leaders have less obligations and incentives tied to the continuation of *ukai* fishing.

Since boat leaders come into direct contact with visitors, the number of available boat leaders plays a significant role in maintaining the scale of operations and shaping the quality of the tourism experience. Boat leaders are responsible for tasks like navigating the viewing boats, managing visitor safety among many things. As noted by Adachi Yoichiro, the challenge is further compounded by the highly seasonal nature of the activity, which limits the possibility of offering full-time or stable employment. Such conditions reduce motivations for

long-term engagement among boat leaders and create ongoing difficulties for tour operators in maintaining a stable workforce.

Despite the small-scale practice of *ukai* Fishing, a couple of economic linkages through tourism activities were observed. One of such linkage is a Japanese *ryokan* owned by Adachi Yoichiro. The *ryokan* provides visitors the opportunity to stay in the historical residence of the Cormorant Master – providing a tourism experience embedded with educational and cultural value. Guests are free to explore the area where the *ukai* birds are kept, without having to pay any additional fees.

Another economic linkage was observed through merchandising activities associated with *ukai* fishing. At the waiting room of *Seki Yusen*, soft plush toys modelled after *ukai* birds were available for purchase; and, the same products were being sold at Seki Terrace, a tourism facility located in another area of the city. Despite the small-scale tourism practice, merchandising provides the opportunity for economic linkage beyond the local community.

Moreover, the branding of *ukai* fishing in the Oze region grants it a unique image. It has contributed to the development of a specialized tour conducted by the Seki Tour Guide Association, a group that offers guided tours around Seki City. In relation to *ukai* fishing specifically, the tours include visits to Adachi Yoichiro's *ryokan*, the river docks, and surrounding areas, with explanations of traditional houses, *ukai* fishing boats, the clothing worn, and the cormorant birds. These activities integrate *ukai* fishing into a broader cultural tourism context.

When asked about the residents' views on tourism and *ukai* fishing, the members of Ayunose Local Committee responded that there have not been any complaints on tourism, as *ukai* fishing is not causing inconvenience to the daily lives of the residents, including traffic congestion. Additionally, the distributed opinion survey suggests a positive review of *ukai* fishing across all age groups, since the practice was mentioned as an appreciated feature of the community consistently (Ayunose Local Committee, 2025). Notably, prominent appreciation for nature and water quality is equally prominent. (Ayunose Local Committee, 2025). During the interview with the members of Ayunose Local Committee, the connection between community pride and *ukai* fishing was asked. According to the members, rather than community pride, *ukai* fishing has been a long-standing tradition that residents naturally view the practice as a part of the community. As illustrated, local residents are culturally engaged with *ukai* fishing through reinforcing cultural values and integrating the practice into their community identity.

The input of the residents is important in understanding the trajectory and scope of tourism activities related to *ukai* fishing. For the tourism activities to be sustainable within the Oze region, understanding the scale of tourism and range of engagement acceptable to the residents is essential in maintaining harmony in the community through preventing negative feedback from locals and promoting positive interaction with visitors. Moreover, *ukai* fishing holds a strong cultural presence in the local community, which requires positive reviews from the local community to enrich the tourism value of the practice. Ultimately, the *ukai* fishing case presents an interpretation of sustainable tourism that prioritizes cultural continuity, responsibility, and community acceptance.

4.2 Itadori Campsite

The Itadori region of Seki City draws both domestic and international visitors with its beautiful nature and popular tourist spots. Camping rose to popularity during the COVID-19 pandemic, which led to an influx of visitors. According to the observations of the Itadori Local Committee Chair, the camping trend has begun to plateau but remains the most cited reason for people to visit the Itadori region, making it a relevant site for studying sustainable tourism. Such research may provide insights into how tourism development can coexist with environmental preservation and inform local governance and community practices on minimizing ecological impact while promoting recreational and economic benefits.

One of the main respondents of this case study is a representative from the Itadori Campsite. Within the area, the Itadori Campsite received widespread attention and was featured on several media outlets. Social media helped with increasing its popularity, especially when one of the activities allowed visitors to take photos as if they were floating above water. The other main respondent is the chair of the group managing community affairs in Itadori, the Itadori Local Committee. All comments made by the Itadori Local Committee chair are directed at the overall tourism situation and the campsite industry in general. Additionally, this case study focuses on only one campsite in the region, making the details of the case study unique to one specific business.

4.2.1 Interpretation

Before discussing interpretations of sustainable tourism, it is important to highlight the pre-existing relationship between the people of the Itadori region and their natural environment. The Itadori Local Committee Chair mentioned that residents feel a sense of responsibility to preserve nature. This sense of responsibility of environmental preservation relates to survival, as the Itadori region is located on a mountainous area, where trees play a crucial role in preventing landslides.

This orientation toward environmental protection is not new. In fact, the Itadori region has a history of protesting against dam construction for similar purposes. As such, the tendency to preserve nature is seen as an essential part of the community's identity. Building on this identity, the interpretation of sustainable tourism among the Itadori residents leans towards environmental preservation.

In contrast, the representative of Itadori Campsite, who was born and raised in the Itadori region, did not express many thoughts on sustainable tourism. A few examples of sustainable tourism were given during the interview, which then led the representative to mention observable environmental changes in the river over time. In addition to observable environmental changes, the representative mentioned that the camping activities were designed to educate children on the importance of nature and life, resonating with the regional identity mentioned by the Itadori Local Committee Chair. From one perspective, the representative may have been unintentionally incorporating elements of sustainable tourism within the business. When discussing sustainability in the definition closer to the continuation of the business, he mentions business survival as a more pressing issue, leading to an overall focus in marketing to increase customer flow.

4.2.2 Municipal Support

The municipal support provided by Seki City Hall leans towards building a communication network between the different stakeholders. According to the representative of Itadori Campsite, he approached the

Chamber of Commerce and Industry for consultation regarding his business, but he did not receive concrete feedback. As a result, the representative of Itadori Campsite turned towards generative artificial intelligence (AI) and digital resources for marketing ideas. Specifically, the campsite's logo and the layout of his business' homepage were developed with these tools.

In contrast, the Itadori Local Committee Chair contacted Seki City Hall for issues that emerged from tourism activities. Particularly, *namonaki-ike*, commonly known as Monet's Pond, is located near residential areas, leading to complaints about traffic congestion. After multiple consultations between the Itadori Local Committee and Seki City Hall, additional parking spaces were constructed, and donation boxes to receive voluntary environmental maintenance were installed. These measures demonstrate a reactive, issue-based approach to municipal support.

The role of the Itadori Local Committee is significant in this context. Due to the decline of the campsite association, there is no formal or systemized communication network that connects all campsite operators. Consequently, the Itadori Local Committee assumes an intermediary role by visiting each individual campsite to discuss emerging issues. For example, following incidents of visitors drowning in the river, the local community became increasingly concerned about safety issues. In response, the Itadori Local Committee initiated the provision of a life or safety jacket rental across individual campsites. Additionally, the Itadori Local Committee has expressed concerns regarding the presence of bears in the area, particularly since barbecuing remains one of the most popular activities for camping visitors.

4.2.3 Engagement

At the operational level, the local community participates in tourism activities within the Itadori region through the coordination of the Itadori Local Committee. Through opinion surveys of the local community, Itadori Local Committee coordinates the action plans accordingly. For instance, the local community observed an increase in foreign visitors, which led to the translation of safety pamphlets into several languages and to foreign residents of the Itadori region assisting foreign visitors in navigating public transportation. Additionally, the chair of the Itadori committee mentions that the participation of the local community assisted in guiding visitors towards the north, allowing diffusion of the visitors. When visitors ask for directions, the local community usually responds with recommendations for restaurants or tourist locations in addition to the directions.

In terms of the engagement with Itadori Campsite, there is minimal linkage due to its geographic location. For visitors to Itadori Campsite, accessing the closest supermarket requires a 20-minute drive. Additionally, the representative of Itadori Campsite expressed difficulties in hiring employees, resulting in the employment of temporary staff through online recruitment applications. Contributing to the challenge of hiring locally includes the aging population of the Itadori region and the seasonality of the camping business. Moreover, the representative said that he would appreciate more interaction with other campsites or with municipal organizations, including the tourism division of Seki City Hall, particularly in sharing ideas for campsite activities.

4.3 Gaps and Challenges

From the two case studies that were studied, an overarching gap in sustainable tourism-related policy implementation was observed as a commonality. Both *the New Tourism Nation Promotion Basic Plan* and JSTS-D employ an ambiguous interpretation of sustainable tourism for the convenience of localization by each municipal government. The ambiguity continues in Seki City's tourism strategy, which leads to the absence of clear definitions of sustainable tourism, despite sustainable tourism being listed as a goal of the strategy. Due to the top-down nature of policy implementation, this leads to the interpretation of gaps of sustainable tourism among stakeholders and the lack of guidelines for policy implementation.

With the first case study, *ukai* fishing in Oze, the interpretation of sustainable tourism remains consistent. It emphasized that the role of the Cormorant master is hereditary, passed down from father to son. While this serves as a comparative attraction for a tourism site, it also limits the scope of strategies for continuity. In consideration of the early stages of implementing sustainable tourism, the Tourism Division of Seki City Hall focused on receiving feedback. As a result, the concept of sustainable tourism did not pervade on the operational level, leading to the absence of guidelines for establishing sustainable tourism practices. For the engagement, there appears to be a significant challenge of unpredictability and instability caused by seasonality and weather variability, which limits social and economic engagement between the local community and tourism practices. Briefly mentioned in the previous sections, the two factors lead to the resolution of hiring boat leaders as part-time workers, which deters potential applicants seeking a sustainable job. Additionally, the weather variability causes difficulties in predicting the income of *ukai* fishing, restricting plans for expanding the practice for tourism.

For the second case study of the Itadori Campsite, the results reveal a gap in the local community's and the campsite representative's interpretation of sustainable tourism. Although the gap in interpretation has the potential to develop into a check-and-balance system for sustainable tourism, the current phase of tourism suggests inconsistent approaches that lead to short-term resolutions. For example, the representative of Itadori Campsite credits the reduction in visitors who do not follow safety caution rules to the increase of fees at his campsite. However, accidents continue to occur in parts of the river that are open to the public, and the Itadori Local Committee has attempted to address this issue by distributing pamphlets at selected points. Although the pamphlets provide general safety information, they do not explicitly identify or warn visitors about areas that are locally recognized as dangerous. Moreover, the distribution points are concentrated at specific locations, such as fishing license distribution centers, causing information to only be distributed to specific groups of visitors. As a result, the resolutions are functioning as reactive responses rather than preventive measures grounded in local risk knowledge. The absence of targeted warnings and physical access restrictions suggests that current resolutions prioritize short-term mitigation over long-term prevention. For municipal support, the Chamber of Commerce and Industry could not provide a concrete response to the representative of Itadori Campsite's consultation, and they suggested the representative of Itadori Campsite to contact other organizations. Additionally, the Itadori Local Committee shoulders most of the responsibility of communication. Since the purpose of local committees is to respond to community feedback, the plans and resolutions focus on issues reflected in opinion surveys. Without agencies that provide specialized knowledge to resolve tourism-related residential issues, the burden placed on the local committee is likely to continue to grow. Finally, the overall lack of engagement for Itadori Campsite hinders the expansion of tourism capacity

for the Itadori region. While geographical distance poses a challenge, the communicational method and agenda do not enable sufficient information exchange between the local community and the tourism site. Furthermore, the local community, representative of Itadori Campsite, and other campsites can benefit from sharing existing tourism resources, such as translated pamphlets and activity ideas.

4.4 Assessment of Sustainable Tourism

Overall, the study assesses and examines the application of sustainable tourism in Seki City. As the city references national and prefectural sustainable tourism initiatives, the study employs the criteria mentioned in JSTS-D to assess the extent of its application. The case studies will be evaluated on the following criteria of JSTS-D: 1) support for economic activities, 2) preserve environmental resources, 3) maintain social-cultural identity, and 4) promote sustainable management.

First, for the criteria of support for economic activities, the JSTS-D guidelines suggest indicators such as the implementation of action plans that assist the development of economic mechanisms that are beneficial for the local community. For instance, the guideline mentions purchasing local produce or services. In this criterion, both *ukai* fishing in Oze and Itadori Campsite are categorized as low. First, for *ukai* fishing, the current scale of tourism is small, suggesting that economic linkage is secluded. However, existing merchandising indicates mobilization of economic linkages. On the other hand, Itadori Campsite's low support for economic activities centers on its geographic distance from the local community. The distance poses difficulties for economic and social linkages centering on the campsite.

The second criteria, preserve environmental resources; the guidelines define this criterion as efforts in eco-friendly practices, including establishing renewable energy usage goals of setting guidelines for nature tours. Both tourism sites are evaluated at medium for this criterion for demonstrating efforts in preserving environmental resources. In the case of *ukai* fishing, the reliance on the river led the operators to become aware of the importance of natural resources, leading to their own initiatives of preservation. On the other hand, environmental preservation serves as a core community identity of the Itadori region, which led to concrete action plans. However, the representative of Itadori Campsite, while appreciating nature, seems to be unaware of its connection with tourism practices.

The third criteria, maintain socio-cultural identity, the guideline leans towards the interpretation of actions taken to uphold infrastructure or institutions indicating cultural identity for the community, which include restoration of cultural heritage sites. In this criterion, *ukai* fishing displays a high level of application of the principles of sustainable tourism, which may be caused by the pre-existing respect for the Cormorant Masters and their connection to the Imperial Household Agency. The tourism practice of *ukai* fishing provides a platform for the local community to demonstrate a unique feature of the area, which reinforces the socio-cultural identity. On the other hand, for Itadori Campsite, the influx of tourism gathered through their nature becomes a common challenge that binds the community. Especially when the community interprets environmental preservation as an integral part of their community's identity, the incentive of environmental preservation is associated with identity preservation.

Finally, under the category of promoting sustainable management, JSTS-D emphasizes the role of tourism sites in communication strategies and connection with the local community. Starting with *ukai* fishing, the

tourism site displays a high level of sustainable management for its active involvement of the local community. Most of the operators are from the area, which enables efficient communication networks. On the other hand, Itadori Campsite has a lower level of sustainable management in this regard. Ongoing labor shortages led the campsite to rely on hiring workers from outside of the community, limiting opportunities to build community ties or receive feedback from residents. While these short-term measures help secure the continuation of the business, they have repelled the potential of building connection through human bridges between local community and the tourism site, raising concerns about long-term sustainability from the lack of information exchange through people. At present, much of the responsibility for addressing the impacts of growing tourist numbers in the Itadori area falls on the local committee, with minimal involvement from the campsite operators themselves. Not only does this lead to ad hoc solutions, but the resources meant for community development purposes are redirected to manage immediate issues elsewhere. Greater involvement of tourism stakeholders in communication and information sharing could help address gaps and support more sustainable management practices over time.

5. Conclusion and Suggestions

5.1 General Findings

Through two case studies, this study assesses the application of sustainable tourism in Seki City. While these two cases do not represent the whole city, they provide insights into the future development of sustainable tourism policies. The first case study, *ukai* fishing in Oze, shows a high degree of sustainable tourism application with respect to the preservation of local cultural practices and community involvement. The practice intertwines with the identity and pride of the local community, which encircles positive attitudes towards tourism practice. While the operators identified the factors hindering environmental and economic sustainability, the operators lack the authority to address the issue with a concrete action plan with their sole initiative. The other case study, Itadori Campsite, demonstrates the significance of pre-existing environmental values transferring into local initiatives that assist in sustainable tourism. However, the tourism site and the local community's minimal level of communication demotivates the integration of environmental preservation into tourism practices. As a result, this leads to a medium-low degree application of sustainable tourism.

5.2 Policy Recommendations

To apply the principles of sustainable tourism to Seki City, the following are a few brief recommendations for the tourism division of Seki City Hall, operators of *ukai* fishing in Oze, and the stakeholders of Itadori Campsite.

First, Seki City Hall's tourism division should consider establishing concrete guidelines by adapting the JSTS-D to the specific situation of Seki City or to each targeted tourism site. Although the implementation of sustainable tourism is still in its early stages, having concrete guidelines will provide a stronger foundation that can build momentum as the tourism industry develops. Another recommendation is to hold seminars on sustainable tourism for related stakeholders to promote the concept and allow key actors to familiarize themselves with it.

Next, for *ukai* fishing in Oze, the researchers recommend establishing Cormorant Master as a sustainable

career. This would incentivize eligible candidates to take on the role and secure the livelihoods of current Cormorant Masters. To achieve this, designing off-season activities related to *ukai* fishing can stabilize income sources by overcoming the seasonality restrictions of the practice. Some activities to consider include promoting educational tours of the history of Cormorant Master through the tour guide association and developing alternative indoor activities in collaboration with local NGOs, such as basket weaving.

Finally, the researchers recommend Itadori Campsite try to connect with the local community. Doing so could expand tourism capacity, information sharing, and safety updates. Through increased interaction frequency, a specialized network for campsites may develop, further enhancing sustainable tourism practices. Some stakeholders for this specialized network include the newly established Seki City Tourism Association.

Acknowledgements

This team would like to express its profound gratitude to the Graduate School of International Development, Nagoya University, for providing us with the opportunity to conduct this study. This experience has taught us invaluable lessons in applied research and reinforced the importance of perseverance throughout the process.

We would also like to thank the Domestic Fieldwork Committee, Dr. Francis Peddie, Dr. Kentaro Fujikawa, and Dr. Natsuki Kondo, for their overall support. We are especially indebted to Dr. Kentaro Fujikawa, the primary advisor of this research, for his patience and continuous guidance.

We are also very grateful to Mr. Takayuki Kitamura for providing critical information about Seki City and facilitating participant selection and coordination. Our sincere appreciation extends to Dr. Yasuhito Tanma, for sharing his expertise in community development. Both of their insights helped strengthen the practical dimensions of this work. We are equally grateful to the individuals and organizations in Seki City who generously shared their time and perspectives to enrich this research. This includes representatives of the local government and stakeholders involved in *ukai* fishing in Oze and the Itadori Campsite.

Finally, we would also like to acknowledge the support of our teaching assistant, Ms. Saki Mochizuki, whose assistance throughout the whole research process, from preparation to fieldwork and final submission of the report, helped ensure the smooth progress of our study.

References

- Albrecht, J. N., Haid, M., Finkler, W., & Heimerl, P. (2021). What's in a name? The meaning of sustainability to destination managers. *Journal of Sustainable Tourism*, 30(1), 32–51. <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1868483>
- Alduais, K. (2009). *Sustainable tourism development and Japan policies*. Meijiro University and Japan Foundation. https://www.researchgate.net/publication/270393666_Sustainable_Tourism_Development_and_Japan_Policies
- Andonian, A., Kuwabara, T., Yamakawa, N., & Ishida, R. (2016). *The future of Japan's tourism: Path for sustainable growth towards 2020*. McKinsey Japan and Travel and Logistics Practice. <https://www.mckinsey.com/futureofjapanstourism>
- Ayunose Local Committee. (2025). *Ayunose chiiki shinko keikaku* [Ayunose local promotion plan]. Seki City. https://www.city.seki.lg.jp/cmsfiles/contents/0000008/8590/ayunose_keikaku2.pdf
- Azcárate, T., Benayas, J., Nerilli, G. and Justel, A. (2019). *A guide to sustainable tourism: Challenges and criteria for the tourism sector's evaluation regarding the 2030 agenda*. Red Espanola Para el Desarrollo Sostenible: Madrid. <https://files.unsdsn.org/2020%20Guide-to-a-sustainable-tourism-web.pdf>
- Bramwell, B., & Lane, B. (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 411–421. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.580586>
- Choi, B. (2005). *Barriers to effective collaboration between stakeholders in sustainable tourism* (Order No. U198443). Available from ProQuest Dissertations & Theses Global: The Humanities and Social Sciences Collection. (301630471). <https://www.proquest.com/dissertations-theses/barriers-effective-collaboration-between/docview/301630471/se-2¥>
- Gifu City Tourism Navi (n.d.). *Gifu Nagaragawa no ukai — fūga 1300-nen, ima ni tsutaeru kandō emaki —* [Cormorant Fishing on the Gifu Nagara River - 1300 Years of Elegance, Impressive Picture Scrolls Presented Today]. Gifu City Tourism Navi. <https://en-19826.site-translation.com/sightseeing/ukai.php>
- Guo, Y., Jiang, J., & Li, S. (2019). A Sustainable tourism policy research review. *Sustainability*, 11(11), 3187. <https://doi.org/10.3390/su11113187>
- Ishiguro, Y. & Nakajima, Y. (2022). Feature Article #5: Deconstructing and reconstructing the concept of sustainable tourism. In: Nakajima, Y., Furuya, H., Momoi, S., Jingu, T., Iwasa, Y., & Ishiguro, Y. (Eds., pp. 49-63). (2022). *Tourism culture: sustainable tourism reconstruction*. Japan Travel Bureau Foundation (Vol. 254). Retrieved from https://www.jtb.or.jp/en/wp-content/uploads/sites/2/2024/09/en_bunka254.pdf
- Japan Guide. (2025, May 3). *Cormorant Fishing (Ukai)*. Japan Guide. <https://www.japan-guide.com/e/e2426.html>
- Japan National Tourism Organization. (2022). *Sasutenaburu tsurizumu no suishin [Promotion of sustainable tourism]*. Japan National Tourism Organization. Retrieved from <https://www.jnto.go.jp/projects/overseas-promotion/theme/sustainable-tourism.html>
- Japan Tourism Agency. (2009). *White paper on tourism in Japan, 2009*. Ministry of Land, Infrastructure, Transport, and Tourism. <https://www.mlit.go.jp/kankochu/content/810003451.pdf>
- Japan Tourism Agency. (2020). *Jizoku kanō na kankō gaidorain [Japan Sustainable Tourism Standard for*

- Destinations*]. https://www.mlit.go.jp/kankocho/seisaku_seido/kihonkeikaku/jizoku_kankochi/jizokukano_taisei/torikumi/jsts-d.html
- Japan Tourism Agency. (2023). *White paper on tourism in Japan, 2023 (Summary)*. Ministry of Land, Infrastructure, Transport, and Tourism. <https://www.mlit.go.jp/kankocho/content/810003403.pdf>
- Japan Tourism Agency. (2024, March 22). *The new tourism nation promotion basic plan*. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. <https://www.mlit.go.jp/kankocho/en/kankorikkoku/kihonkeikaku.html>
- Japan Travel Bureau Foundation. (2022). *Tourism culture: Sustainable tourism reconstruction* (Vol. 254) [Online]. https://www.jtb.or.jp/en/wp-content/uploads/sites/2/2024/09/en_bunka254.pdf
- Jia, X. & Suzuki, A. (2023). Challenges for regional sustainable tourism in Japan: The case of Kyushu. *East Asia Review*, 15. Nagasaki Prefectural University, Institute of East Asian Studies.
- Kawato, Y. (2009). *Possibilities for local promotion through tourism (Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.12)*. Japan-Council of Local Authorities for International Relations (J-CLAIR). <https://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/BunyabetsuNo12en.pdf>
- Lee, S. (2025). Sustainable tourism through coexistence with natural capital with a focus on Hokkaido. *The Proceedings of the International Conference on Tourism Management and Hospitality*, 2(1), 13–27. <https://doi.org/10.33422/ictmh.v2i1.894>
- Miller, G., & Torres-Delgado, A. (2023). Measuring sustainable tourism: a state-of-the-art review of sustainable tourism indicators. *Journal of Sustainable Tourism*, 31(7), 1483–1496. <https://doi.org/10.1080/09669582.2023.2213859>
- Murakami, K. (2025). Policy approaches to sustainable and circular economy tourism: Comparative case studies of Japan and China. *International Conference on Tourism Research*, 8(1), 194–204. <https://doi.org/10.34190/ictr.8.1.3405>
- Miyamoto, R. (2025, March 10). *Japan's tourist industry eyes sustainable success after record-breaking year*. Nippon Hōsō Kyōkai (NHK). <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/3868/>
- Oze Ukai. (n.d.) *Homu* [Homepage]. Seki Yusen Co. <https://www.ozeukai.net/>
- Oze Ukai. (n.d.) *Oze Ukai to wa?* [What is Oze Ukai?]. Seki Yusen Co. <https://www.ozeukai.net/小瀬鵜飼とは>
- Roblek, V., Drpić, D., Meško, M., & Milojica, V. (2021). Evolution of sustainable tourism concepts. *Sustainability*, 13(22), 12829. <https://doi.org/10.3390/su132212829>
- Seki City Local Government. (2026). *Tōkei jōhō [Statistical data]*. <https://www.city.seki.lg.jp/category/3-8-0-0-0-0-0-0-0-0.html>
- Seki City Local Government. (2021). *Seki-shi toshi keikaku masutā puran [Seki City urban planning master plan]* (ID: 1656). <https://www.city.seki.lg.jp/0000001656.html>
- Seki City Local Government. (2024). *Seki-shi kankō shinkō senryaku: (Reiwa 6-nen – Reiwa 10-nen) [Seki City tourism development strategy (Reiwa 6th year – Reiwa 10th year)]* (ID:20777). <https://www.city.seki.lg.jp/0000020777.html>
- United Nations Environmental Programme and World Tourism Organization. (2005). *Making tourism more*

- sustainable: A guide for policymakers*. United Nations Environmental Programme and World Tourism Organization. <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284408214>
- United Nations World Tourism Organization. (2013). *Sustainable tourism for development guidebook: Enhancing capacities for sustainable tourism for development in developing countries* (DCI-MULTI-2011/280-663). https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/publication/wcms_216669.pdf
- United Nations World Tourism Organization. (2025). *Sustainable development*. UN Tourism. Retrieved from <https://www.unwto.org/sustainable-development>
- Visit Gifu. (n.d. b) *Cormorant fishing on the Nagara River*. VISIT GIFU. <https://visitgifu.com/see-do/cormorant-fishing-on-the-nagara-river/>
- Visit Gifu. (n.d. b) *Oze Cormorant fishing*. VISIT GIFU. <https://visitgifu.com/see-do/oze-cormorant-ishing/>
- Visit Seki Official Guide. (2025, March 25). *Seki, the City of Swords: Discover the art of Japanese knives*. <https://visitseki.jp/topics/topics-1245>
- Weaver, D. (2006). *Sustainable tourism: Theory and practice*. Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Yanagawa, T., & Chiba, R. (2025). The success factors of rural tourism in Japan and research challenges for sustainable tourism. *Resources Data Journal*, 4, 217–237. https://doi.org/10.50908/rdj.4.0_217
- Zhu, 2025. (2025). Challenges for smart tourism from overtourism: A case study between Seville, Spain and Kyoto, Japan. *Asia-Japan Research Academic Bulletin*, 6(5). <https://www.ritsumei.ac.jp/file.jsp?id=677557>

Appendix

Appendix A: Questionnaire for Fieldwork Research

Common Questions

1. What is your impression of sustainability and how do you think it is related to tourism?
2. How would you describe the current practice of the tourism industry in Seki City? Do you see opportunities or challenges for its future?
3. Have you observed any changes in the environment, culture, and economy made through tourism practices?
4. What kind of policies or rules do you think could be implemented to improve the management of tourism sites in Seki City?
5. How do the local residents view this tourism site? What kinds of feedback, whether positive or negative, have you observed?
6. To what extent have the compliments and complaints been addressed in how tourism is practiced or managed here?

Specific Questions

Main Informant		Questions
General Information		
b.	Tourism Division of Seki City Hall	(The Tourism Division presented an <i>Overview of the Current Situation of Tourism in Seki City</i> on May 21, 2025)
b.	Environment Division of Seki City Hall	(Both divisions were interviewed during Preliminary Survey) Note: An early version of this research centered on ecotourism, examining stakeholder awareness, existing nature-based tourism practices, and perceived opportunities and challenges. The study later shifted toward sustainable tourism. This pre-survey helped map relevant stakeholders and informed the enhancement of the final research focus and data collection tools.
c.	Seki City Tour Guide Association	4. As a tourist activity, do you think the tours are a success? How so? 5. Who contributed to the contents of the tour and how were they decided? 6. Do the tourists have a new sense of appreciation of Seki City and its culture after the tour? Why do you think so?
d.	NPO Organ	7. How do you see the future of sustainable tourism in Gifu Prefecture?

		<p>8. Do you think Seki City practices sustainable tourism the same way as the rest of Gifu Prefecture?</p> <p>9. What do you think are the strengths and weaknesses of sustainable tourism in Gifu Prefecture and Seki City?</p> <p>10. If you could make changes to one aspect of the sustainable tourism policies and practices of Gifu Prefecture or Seki City, what would it be?</p> <p>11. How do you think the government should support individual tourism sites in practicing sustainable tourism?</p> <p>12. As a media-related NGO, how do you think JSTS-D should improve their promotional or communication with tourism stakeholders?</p>
Case Study 1: <i>Ukai</i> Cormorant Fishing in Oze		
a.	Members of <i>Ayunose</i> Local Committee	<p>3. What cultural significance does the <i>Ukai</i> Cormorant fishing play in the local community?</p> <p>4. Do you feel like vendors of <i>Ukai</i> Cormorant Fishing make initiatives involving the local community?</p>
b.	<i>Seki Yusen, the Ukai</i> Cormorant Fishing Tour Operator	<p>4. As a tourism site, do you think your business is successful? How did you come to that conclusion?</p> <p>5. How are the public promotional materials and channels for <i>Ukai</i> Cormorant fishing decided on? Who is/are typically involved in making the decisions?</p> <p>6. Since <i>Ukai</i> Cormorant fishing is a nationally recognized cultural heritage, are any governmental organs involved in the management?</p>
c.	<i>Ukai</i> Cormorant Fishing Master (<i>Usho</i>)	<p>4. What is the most difficult part of communication with visitors?</p> <p>5. What type of support would you like to receive from the local government? (For example, certain policy implementation or subsidiaries)</p> <p>6. Do you feel a sense of pride in participating in the preservation of a tradition or cultural heritage?</p>
Case Study 2: Itadori Campsite in Itadori		
a.	Itadori Local Committee	<p>3. Do you feel that the Itadori campsite maintains communication with the local community?</p> <p>4. How has the Itadori Campsite changed the lifestyle of the area? Are more local people working in the tourism industry?</p>

b.	Itadori Campsite Representative	<p>4. What are the strengths and weaknesses of Itadori Campsite? How did you analyze the situation of Itadori Campsite?</p> <p>5. How does Itadori Campsite approach its public promotion? What tools are being used for promotion?</p> <p>6. In your opinion, does the local government assist you in the management and continuation of your business?</p>
----	--	--

2026年3月発行

発行所 名古屋大学大学院国際開発研究科

〒464-6801 愛知県名古屋市千種区不老町

ホームページ：<https://www4.gsid.nagoya-u.ac.jp/>

電話：052-789-3993 FAX：052-789-2666