

# 福岡県田川地域における 市町村行政・公共的団体の地域システム

美 谷 薫\*

**要旨** 本稿では、明治期半ば以後、市町村合併が十分には進まなかった福岡県田川地域の8市町村を取り上げ、市町村行政と地域活動を中心とする公共的団体の組織にみられる地域システムの現状を明らかにすることを目的とする。田川地域では、市町村域を単位とした事務執行・サービス供給が中心となっており、一般的な行政活動で用いられる市町村域より下位の地域単位としては、各種選挙における投票区のほか、消防団分団や農業委員などの担当区域といった全域と自治会・町内会の間レベルの区域、あるいは民生委員・児童委員の担当区域に代表される自治会・町内会レベルの区域がみられる程度であった。一方、公共的団体については、行政区のような基礎的な組織は、市町村の成り立ちを反映する形で3～4の階層で構成され、福祉・防災・社会教育といった分野の各種組織は、小規模町村では2階層、合併などによって市町村内に下位地域の枠組みが残存している場合には3階層の組織構成となっているものが中心となっていた。

**キーワード** 市町村行政 公共的団体 区域設定 空間組織 行政地域システム

## 1 はじめに

2000年代前半の「平成の大合併」による基礎自治体の再編や、各種行政分野における広域化の取組みなど、「行政区画」を取り巻く状況は大きく変化しつつある。このような再編は、人口減少や少子高齢化の進展に対応する形で進められているが、これらの地域の変化は同時に、各種住民活動の衰退やそれに伴う組織再編の動きをももたらしている。

地方行政をはじめとする公共的な諸機能はさまざまなネットワーク化が進む一方で、依然として活動が区域に制約される側面が多い。しかし上述のように、地方行政や地域の住民活動をめぐる組織／区域とそれらを取り巻く環境は著しく変化しつつあり、またそれが現在進行形で進んでいることから、地方行政をめぐる地域システムは過渡的な状況に置かれているともいえる。このような縮小局面に入った日本社会においては、地方分権改革下で指摘されていた、

\* 福岡県立大学人間社会学部・准教授

それぞれの地域的・空間的単位にいかなる機能をもたせるのかという検討課題（新井・飯嶋2000）、いわば「行政地域システム」を再構築する試みが、いっそう重要性を増しているものと考えられる。

本稿では、上記のような変化が著しい地方行政を取り巻く環境の理解に向けて、福岡県田川地域を事例に、まずその基礎となる伝統的な行政地域システムの構造を明らかにすることを目的とする。

田川地域では、後述のとおり「平成の大合併」が進展せず、その影響が小さいだけでなく、明治期半ばの町村制施行時から、区域の基本的な変更がみられない町村も複数存在している。基盤産業の衰退に伴う急激な人口減少と財政悪化という著しい地域変容をみたものの、行政区域がきわめて安定的であったという点で、上記の報告の目的に適した事例であると位置づけられる。

以下では、まず対象地域の概要を整理したのちに、市町村の行政における各種区域の設定とその利用の状況、さらに各種公共的団体における空間組織の階層性などを明らかにしていく。それらを受けて、田川地域における市町村行政や公共的団体にみられる地域システムの構造について考察する。

なお、本報告の課題については、2019年度に各市町村の例規や行政計画に関する資料収集を行うとともに、5市町村において企画部門を中心とした聞き取り調査を実施し、その結果を報告している（美谷 2020a、2020b）。しかしその後、公立学校や役場支所の統廃合などが行われ、状況が大きく変化した分野もあることから、2022年6月に再度、各市町村役場において、市町村の行政機構や行政計画、また、各種

公共的団体の組織の状況について聞き取り調査を実施し、本稿で情報の更新と再整理を行ったものである。

## 2 対象地域の概要

福岡県田川地域は、中心都市である田川市と田川郡香春町、添田町、糸田町、川崎町、大任町、赤村、福智町の1市6町1村で構成されている（図1）。添田町南部を水源とする彦山川や中元寺川が北西方向に流れ、福智町内で合流している。同じ添田町南部を水源とする今川は、赤村を経て行橋市で周防灘に注いでいる。これらの河川やその支流沿いに平地が広がり、それぞれの市街地が立地している。また、田川

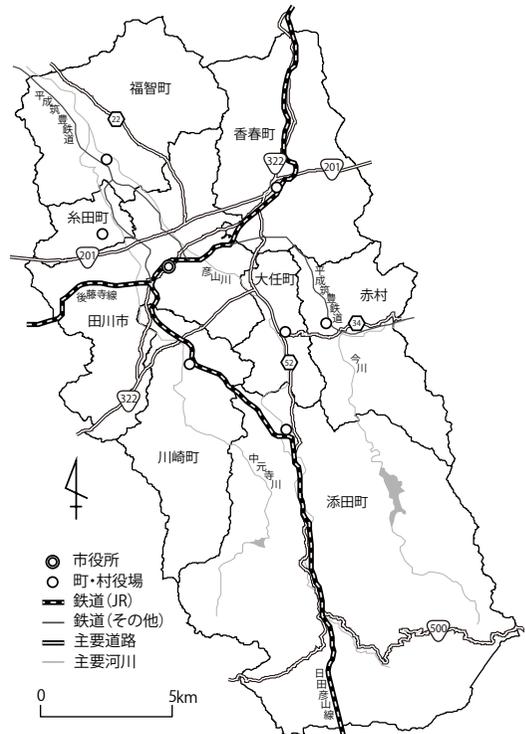


図1 福岡県田川地域の概要  
地理院地図などにより作成

地域を取り囲むように山地が広がり、盆地状の地形を形成している。

明治期以後、地域の基幹産業としての石炭産業の成長を受けて、田川地域では人口が大幅に増加し地域の発展をみてきた。しかしながら、第2次世界大戦後のエネルギー革命によって相次いだ炭坑の閉山などによって、基幹産業を失うこととなった。戦後の田川地域における国勢調査人口の推移をみると、1955年の人口は田川市で約10万人、田川郡で約15.9万人と、あわせて25万人超でピークを示していたものが、1960年からの10年間で8万人近く減少し、1970年には約16.4万人まで落ち込んだ。その後、1985年までは微増の傾向を呈していたが、再び減少傾向に転じ、特に2000年代に入ると減少の幅も大きくなった。

直近の2020年国勢調査では、田川市の人口は約4.6万人、田川地域全体では約11.8万人で、人口規模は1955年の45%程度にまで縮小した。人口減少とあわせて高齢化も進展しており、2020年の65歳以上の老年人口率は、最も低い田川市でも35.0%、最も高い添田町では44.6%に達している。

「角川日本地名大辞典」編纂委員会編（1988）などに基づき、田川地域における市町村の再編過程を整理しておくとして、1889年（明治22年）の町村制施行に際して進められた「明治の大合併」によって、田川地域ではそれ以前の40村が19村へと再編された。ただし、この直前の1887年前後に先行して、江戸時代末期から明治時代にかけて分立した村同士の合併が行われており、その前の段階では88村ときわめて数が多い状況となっていた。

「明治の大合併」後の状況をみると、1907年に添田村と中元寺村が、1933年に伊田町と金

川村が、1937年に川崎村と安真木村が合併するなど、散発的に市町村の再編が行われてきた（図2）。戦時下の1942年に添田町と彦山村が合併したほか、1943年には、田川地域の東西の中心地である伊田町と後藤寺町が合併して田川市が発足した。

1950年代半ばを中心とする全国的な「昭和の大合併」の時期においても、田川地域では合併の件数が少ない状態が続いていた。1955年に田川市へ猪位金村が、また添田町へ津野村が編入されたほか、翌1956年に3町村の合併により香春町が新設されている。このほかにも合併の検討事例はみられたものの、最終的には14市町村が10市町村に変化したのみであった。

2000年代に入ってから全国的な「平成の大合併」においても、合併協議は複数行われていたが、田川地域で合併に至った事例は、3町の合併による福智町の新設のみであった。このような経過を経て、現在の田川地域は前述のとおり8市町村で構成される形となっている。

### 3 市町村行政に係る各種区域設定・利用と行政地域システム

本章では、田川地域における市町村行政に係る各種区域の設定・利用状況を整理していく。前章での合併の状況等を踏まえ、中心都市である田川市、「明治の大合併」以後に区域がほぼ改編されていない糸田町、大任町、赤村の3町村、合併が行われた香春町、川崎町、添田町の3町村、そして「平成の大合併」で発足した福智町の4つに区分して、各種区域の設定・利用の状況を説明する。

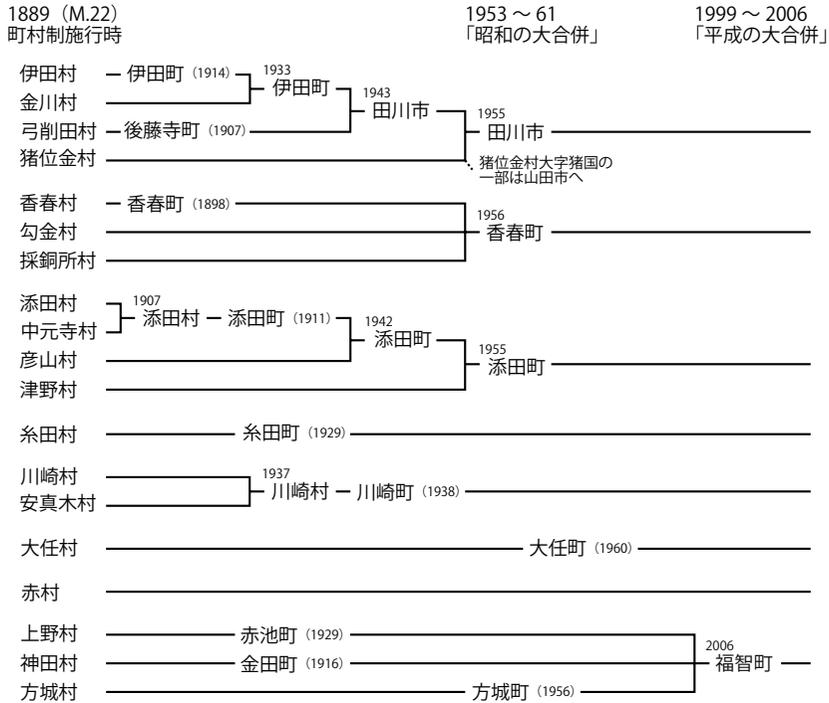


図2 田川地域における市制町村制施行以後の市町村再編の経過

〔角川日本地名大辞典〕編纂委員会編（1988）、福岡県（2014）より作成

### 3.1 田川市の事例

田川市においては、面積が54.55km<sup>2</sup>と全国的にみて狭小であることもあり、多くの事務事業の執行やサービス供給は市全域を分割することなく実施されている。市役所本庁舎のほかに、支所・出張所といったいわゆる「地域行政機関」はなく、また、保健福祉、土木建設といった分野別の出先機関も設置されていない。

前述のように、田川市は伊田と後藤寺の2つの市街地を有しているため、市役所や各種官公署、公共施設などは、伊田・後藤寺の両町境界上の丘陵地に整備される政策がとられてきたとされる（日本地誌研究所編1979：427）。

行政に係る代表的な区域には「通学区域」が挙げられるが、田川市では9小学校と8中学校

が設置されていることから、それぞれの小学校区・中学校区が設定されている。田川市の通学区域は条例や規則で明確に規定されていないが、自治会・町内会に相当する「行政区」や住宅団地などを組み合わせる形で設定されているようである。なお、小中学校の学区（通学区域）は、児童生徒が当該学校に通う区域を示すだけでなく、後述のように、多くの市町村では地域活動の単位としても用いられている。同じ教育分野では、市町村が公民館などの社会教育施設を複数設置し、その所管区域を規定する事例もみられるが、田川市においては市が設置する公民館は1つのみであり、所管区域等も設定されていない。

なお、市では現在中学校の統廃合が進められ

ており、2023年4月には現在の8中学校が3中学校へと再編される予定である。この結果、中学校区の空間スケールは、現在の行政区の組み合わせのレベルから、より高次の合併前の旧市町村の区域のレベル（伊田、後藤寺、猪位金）に近い位置づけになるものと考えられる。

より下位の区域としては、選挙に関わる限定的なものではあるが、有権者が投票を行う投票所の対象エリアを規定する投票区が存在する。田川市では20の投票区が設定され、行政区や住居表示等を用いて区域が説明されている。

このほかには、まず福祉分野で、近年全国的に整備が進められている「地域包括ケアシステム」の日常生活圏域がある。これは中学校区程度を単位として、医療・介護・予防・住まい・生活支援の諸機能が一定時間内に提供されるようなしくみを構築しようとするものであり、田川市では、中学校区単位で8つの日常生活圏域が設定されている。ただし、地域ごとの協議体の設立といったシステムの構築にむけた動きはまだ途上にあり、現時点ではすべての圏域でしくみが整う状況とはなっていないとされる。

福祉分野では、このほかに、民生委員・児童委員の担当区域や委員の連絡組織に関する区域の設定が挙げられる。民生委員・児童委員は担当区域における住民の生活や福祉全般、あるいは子育てに関する相談や支援を担当する非常勤の地方公務員であり、これに加えて、特に担当区域を有せず、関連組織の連携や児童委員のサポートを行う主任児童委員も配置される。田川市においては124名の民生委員・児童委員がおり、それぞれが主に行政区をベースとした担当区域を有している。また、8中学校区ごとに民生委員・児童委員の連絡組織があり、主任児童委員はこの校区ごとに2名ずつ配置されてい

る。市全体の連絡組織とあわせて、校区ごとの連絡組織、行政区をベースとした担当区域という形で、民生委員・児童委員の活動や配置には3層の空間組織が構成されている。

分野は異なるが、非常勤の地方公務員に関する事例としては、ほかに農業委員、農地利用最適化推進委員の担当区域や消防団分団の所管区域といったものが挙げられる。

農業委員は農地の売買・貸借、転用に関連した事務を担当する行政委員会の委員であり、農地利用最適化推進委員はこれらに係る具体的な現場活動を行う役割を有している。2016年の法改正により農業委員の公選制が廃止され、選出に係る地域区分の設定が事実上困難となった一方で、新設された農地利用最適化推進委員は担当区域を予め設定する形で選定するものとなった。また、農業委員も選出された後には、それぞれの担当区域を定めて活動するケースが多いとされる。

田川市の場合、農業委員や農地利用最適化推進委員の担当区域は、農業協同組合のかつての4支所（伊田、金川、後藤寺、猪位金）の所管区域を念頭に置いて設定しているとされる。農業委員は14名で、農家数や農地面積を考慮して地域ごとの人数配分を行い、農地利用最適化推進委員は4名で上記の4地区に1人ずつ配置されている。

消防団は非常備の消防組織であり、消防団員は居住地などを所管する分団に所属して、火災や風水害などの災害に対応する。田川市においては、消防団の本部のほかに、行政区を複数含む程度を担当区域とする分団が18あり、その上位に2つの支団が設置されて、それぞれが9分団ずつを統括する組織となっている。

最後に行政計画における区域利用についてみ

ると、田川市においては、総合計画をはじめとする各種計画において下位の区域は用いられておらず、また公共施設等総合管理計画において、区域の階層ごとの施設の配置基準なども規定されていない。

### 3.2 糸田町、大任町、赤村の事例

糸田町は面積が8.04km<sup>2</sup>ときわめて狭域であり、明治期に現在の田川市の一部を編入しているが、それ以後区域の再編はなく大字も設定されていない。このため、支所・出張所等の地域行政機関が設置されていないだけでなく、小中学校も1校ずつの設置で、したがって小中学校区も町全域で1つの設定となっている。

選挙に関しては4投票区が、消防団では3分団が設置されており、これらは21ある行政区を複数にまとめる形で区域が規定されている。このほかには、特に町全域と行政区の中間の区域設定はみられず、地域包括ケアシステムの日常生活圏域は全町で1圏域となっている。26名の民生委員・児童委員の担当区域はほぼ行政区単位で設定され、その連絡組織は町全体で1つとなっている。各種行政計画においても、町より下位の単位を用いた記載はみられない。

次に、大任町は面積14.26km<sup>2</sup>とやはり狭域で、地域行政機関やその他の行政分野ごとの出先機関は設置されていない。「明治の大合併」以前の2村の流れを汲む2つの大字があり、小学校は2校設置されているが、小学校区は大字で区切られているわけではなく、行政区を組み合わせる形の区域となっている。

投票区は4、消防団は4分団が設置されているが、同様に行政区を複数まとめる形でそれぞれの区域が設定されている。また、10名の農業委員と4名の農地利用最適化推進委員の担当区

域、16名の児童委員・民生委員の担当区域についても、同様に行政区を組み合わせる形態で定められている。これら以外の町と行政区の中間に位置するような区域の例は、行政計画の記載なども含めて見受けられない。

両町での聞き取り調査では、狭域の面積や数千人という人口規模を鑑みると、中間的な組織を設置することでかえって管理が煩雑になることから、後述の公共的団体も含めて、全町的に一括管理するほうが効率がよいという意見も聞かれたところである。

最後に赤村についてであるが、こちらは31.98km<sup>2</sup>と前の2町よりは広域であるものの、全国的にみれば狭域の村であり、地域行政機関や行政分野ごとの出先機関などは設置されていない。小中学校も1校ずつの設置であるが、小学校には分校があり、村南部の上赤行政区の2年生まではこの分校に通う形となっている。このほか2区設定されている投票区や、5名の農地利用最適化推進委員の担当区域は、7つある行政区をまとめる形で規定されている。また、消防団6分団の所管区域や9名の農業委員、10名の民生委員・児童委員の担当区域は7行政区をベースに規定されている。これまでの2町と同様に、各種行政計画において、村よりも下位の地域単位に関する記述は含まれていない。

以上の3町村においては、用いられる各種区域は、町村全域と行政区の2つが中心であり、投票区や消防団分団の所管区域などの一部の分野で、複数の行政区を組み合わせる中間的な階層のアドホックな区域が設定されている。

### 3.3 香春町、添田町、川崎町の事例

まず、1956年の3町村の合併により発足した香春町についてであるが、面積は44.50km<sup>2</sup>で、

「明治の大合併」以前の単位で6つの大字が設置されている。旧採銅所村の9行政区を所管区域とする支所が設置されていたが、2000年代半ばに廃止されたとされ、現時点で支所や出張所等の地域行政機関、あるいは各行政分野ごとの出先機関は設置されていない。

学校の通学区域については、旧3町村の区域をベースに、旧香春町と旧採銅所村を通学区域とする小学校が1校ずつ、旧勾金村には2小学校が設置され、中学校は旧香春町と旧採銅所村を合わせた通学区域のもの、旧勾金村を通学区域とするものがそれぞれ設置されていた。ただし、2021年4月にこれら4小学校2中学校が統合され、全町域を通学区域とする義務教育学校が設置されている。

通学区域は1つに統合されたが、後述のとおり、町では旧4小学校区ごとのコミュニティ組織（地域運営組織）の発足が構想されている。この点から、行政計画においても、すでに組織が立ち上がっている採銅所地区のみを対象とする計画が策定されている。ただし現在の総合計画等において、地域別計画のような下位地域を単位とする記載はまだみられない。

選挙に係る5投票区、8名の農業委員や6名の農地利用最適化推進委員の担当区域は、相対的に小規模な1大字を隣接する大字と組み合わせるなどして大字をベースに規定されている。一方、消防団の7分団の担当区域と27名の民生委員・児童委員の担当区域は、43の行政区を複数にまとめる形で決められている。前節の3町村と比較すると、現在の町域が形成されるまでのプロセスが多少複雑であるため、各種区域の設定も込み入った形になっている。

次に添田町についてであるが、町南部は広く中山間地域となっており、132.20km<sup>2</sup>と田川地

域では最大の面積を有している。前章で述べた通り、町村制施行以後に複数回の合併を行ってきたという経緯があり、「明治の大合併」あるいはその直前の合併前の単位を基に、8つの大字が設定されている。

かつては「昭和の大合併」で編入された津野地区に支所を設置していたが、現時点で支所や出張所などの地域行政機関は置かれておらず、行政分野ごとの出先機関の配置もない。学校の通学区域は、小学校が5校あることから、旧村域あるいはその組み合わせで5小学校区が設定されているが、2025年に町域で1つの小学校に統合される予定となっている。一方、中学校区は2010年に3中学校が1校に統合され、通学区域も全町で1区域となっている。

選挙の投票区は12あり、34ある行政区をまとめる形で区域が設定されている。同様に、35名の民生委員・児童委員の担当区域はこの行政区をベースにしているが、複数名で1つの行政区を担当する区域もあれば、1人で複数の行政区を担当する事例もあるとされる。

行政区をベースに区域を設定するもののほか、香春町と同様に、大字を用いるものもある。消防団は6分団設置され、大字単位もしくはその組み合わせで担当区域が規定されている。また、11名の農業委員や8名の農地利用最適化推進委員の担当区域も、大字を基にする形で決定されている。なお、地域包括ケアシステムの日常生活圏域は全町で1つとなっており、総合計画をはじめとする行政計画における地域別の記載等もみられない。

最後に川崎町についてであるが、添田町と同様に町南部には中山間地域が広がっているものの、面積は36.14km<sup>2</sup>と全国的にみれば狭域である。このため、町の地域行政機関や行政分野

ごとの出先機関もなく、行政計画等における地域別の記載もなされていない。

小学校は4大字に1校ずつ配置されているが、通学区域は42ある行政区などを基に編成されている。中学校については、2020年4月に3校が全町で1校に統合されている。このほか、11の投票区や消防団の10分団の担当区域は、行政区を組み合わせることで区域の設定がなされており、49名の民生委員・児童委員の担当区域は、行政区を単位に決定されている。13名の農業委員や6名の農地利用最適化推進委員の担当区域は、4つある大字を基に配分されている。

以上のように、「明治の大合併」より後に合併が行われた3町では、行政区単位やその組み合わせとともに、大字が区域設定に用いられる例もみられ、同時期に合併が行われなかった前節の3町村と比較すると、各種行政区域の設定・利用の階層性がやや複雑なものとなる傾向が確認された。

### 3.4 福智町の事例

最後に、「平成の大合併」の時期に3町合併により発足した福智町について取り上げる。ただし、この合併に加わった3町はいずれも、町村制施行後に合併を経験していないことから、面積が42.06km<sup>2</sup>と「平成の大合併」で発足した町としてはきわめて狭域なものとなっている。また、「明治の大合併」前の村域を起源とする7つの大字が設置されている。

福智町では、合併後に旧金田町役場を本庁舎とし、残りの旧赤池町、旧方城町には支所を設置していた。支所には当初は事業関係の部署も配置されていたが、次第に規模を縮小し、地域住民を対象とする窓口機能に限定される機関となってきたとされる。その2支所も施設の老朽

化や維持管理コストの側面から、2022年3月末で廃止された。現在も教育委員会事務局は旧方城支所の庁舎に配置されており、一部分庁舎方式の庁舎形態が残存している。

学校の通学区域については、小学校が4校、中学校が2校、小中をあわせた義務教育学校が1校あり、5つの小学校区は旧町、大字、行政区の組み合わせなど、区域の設定基準はさまざまなものとなっている。3つの中学校区は合併前の旧町の区域となっていて、中学校区程度とされる地域包括ケアシステムの日常生活圏域も、この旧3町の単位が用いられている。

このほか、選挙の投票区は5あり、大字に類似した区域で設定されている。消防団の14分団の区域は81ある行政区を組み合わせる形に、14名の農業委員や9名の農地利用最適化推進委員の担当区域は大字単位ないしは行政区の組み合わせとなっている。61名の民生委員・児童委員の担当区域は、行政区のほか団地や小字などで線引きされており、他の町村と比較すると委員数も多いが、町よりも下位の単位での旧町ごとの連絡組織などは設置されていない。

また、町が設置する公民館については、旧赤池町に所在する中央公民館のほかに、他の旧2町に分館が配置されている。ただし、支所と同様に、社会教育施設の統廃合も検討が進んでいることから、将来的にはこの配置が変更される可能性も考えられる。

福智町においては、合併前の旧町の規模や合併の経緯を考慮すると、合併時期が異なるものの、地域を取り巻く条件は前節の3町とそれほど変わらないものとも考えられる。ただ、合併から経過した時間が相対的に短いことから、まだ合併前の旧3町の単位が行政上の区域設定において残存しているといった相違点が生じてい

る。今後、支所の統廃合のように、各分野での事務事業の見直しが進んだ場合には、最終的には香春町や添田町のように、市町村行政に係る区域利用やその階層性は現在よりも単純なものに変化していく可能性が指摘できる。

### 3.5 広域行政組織

以上のように、行政の諸分野において、自市町村内より下位の区域を用いる取組みが存在する一方で、複数の市町村が共同で組織などを設置して各種事務事業を実施する広域行政のしくみも存在する。

例えば、田川地域8市町村で構成されるものとしては、常備消防分野の「田川広域消防組合」、斎場の設置・運営を行う「田川地区斎場組合」、し尿処理施設の設置・運営などに関わる「田川地区広域環境衛生施設組合」などの一部事務組合が設置されている。このような行政組織が設置される形態に加えて、田川市を中心市として田川地域8市町村で構成される定住自立圏の整備を目指すような取組みも、これに類する内容と位置づけられよう。

また、地域内の一部の市町村で構成されるものには、添田町を除く6町村と一部事務組合とで共同設置される「田川郡町村公平委員会」や、田川市・糸田町・川崎町・福智町の水道事業を担う「田川広域水道企業団」などがある。

より広域の組織については、全県的な市町村の職員研修や職員採用などに関する「福岡県自治振興組合」、同様に県内全市町村が加わる「福岡県後期高齢者医療広域連合」、田川地域8市町村を含めた県内33市町村で構成される「福岡県介護保険広域連合」、県内全町村で構成される「福岡県自治会館管理組合」などが存在する。

## 4 公共的団体に係る空間組織とその階層性

本章では、前章と同様に田川地域の8市町村を4つに区分し、公共的団体に係る地域的・空間的な組織設立の状況を整理する。ここでは地域住民が主体となって活動する自治・福祉・社会教育分野の団体を主な対象とする。なお、これらの団体の場合、加入する構成世帯によってカバーする区域が確定することが多く、明確に区域の線引きを行うのが難しいことから、ここでは組織の編成の状況とその階層性に注目することとする。また、前節の広域行政組織のように、市町村より上位の単位での各種連合組織などが存在する団体もあるが、今回はそれらに係る包括的な調査を実施していないことから、本章では市町村レベルとそれより下位の組織に限定して整理していく。

### 4.1 田川市の事例

田川市においては、これまでも記載してきたが、まず各地域の自治組織として自治会・町内会に相当する「行政区」があり、現時点では市内に100区が組織されている。住宅団地の開発などにより、新たに行政区が設置されることもあり、ここ数年で行政区が新設された事例もみられる。各行政区では、その下の単位として「組」が置かれ、この組の長にも行政事務が委嘱されている。行政区長に係る組織としては、全市単位での区長会が設置されているが、この区長会の理事会は小学校区ごとの区長の代表などで構成されている。

このほかに、各中学校区単位で、校区活性化協議会というコミュニティ組織が設立されている。福岡県ではほとんどの市において類似の組織が置かれているが、田川市では1997年度にモ

デル事業として2校区で組織化され、翌1998年度から全8校区で発足している。区長会との関係や組織構成は校区によって異なっているとされるが、協議会の下に公民館、社会福祉、青少年育成という3部会が置かれるという点は全校区で共通している。図3で事例に掲げたC地区の校区活性化協議会は、上記の3部会に、各種公共的団体の校区ごとの組織が加わるようなイメージとなっており、社会福祉部会は校区民生委員・児童委員会および校区老人クラブ連合会と共同して活動を行うものとなっている。

なお、この図中にある自主防災組織については、田川市では9小学校区の単位で設置が進められており、これより下位の組織は存在しないとのことである。

このほかに、行政区に近い単位で設置される老人クラブがあり、市全体での連合会があるほか、前述の校区単位での連合組織が形成されている事例もみられる。同様に行政区単位では子ども会が組織され、これを小学校区単位で取りまとめる連合組織があり、さらに市全体の連合会も設置されている。これらの行政区を単位とする組織は、近年数が減少しているとされる。青少年育成に関する分野では、市全体での連絡協議会が校区活性化協議会の青少年育成部会と

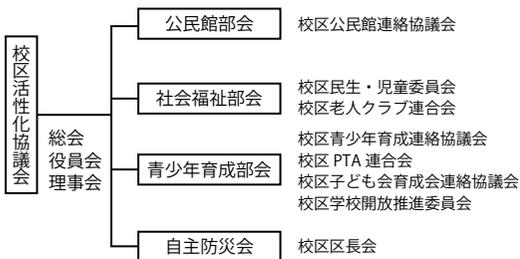


図3 田川市における校区活性化協議会の組織構成の例

田川市文化生涯学習課資料より作成

連携して活動しているが、こちらは中学校区が単位となっており、同じ分野の活動でも事業の対象の違いによって組織の編成単位が異なっている。

また、行政区が設置する91の自治公民館については、市全体の公民館連絡協議会があり、その中間的な組織として、校区活性化協議会の公民館部会がある。公民館連絡協議会と各校区の公民館部会との間には、直接的には上下の関係があるものではないが、連携しながら活動がなされているとのことである。このほかの体育、文化関連の各種団体については、市で1つの組織となっており、それより下位の地域単位の組織は形成されていない。

#### 4.2 糸田町、大任町、赤村の事例

まず糸田町においては、前述のとおり、自治組織として21の行政区があり、田川市と同様にその下が組に分かれている。自主防災組織は行政区単位での組織化が進められており、活動の状況に大きな差はあるが、16の組織が発足している。行政区ごとの公民館は、多少の例外はあるものの、1区にはほぼ1つずつ設置されている。

老人クラブや子ども会などは行政区に近い単位で組織化されているが、世話人や子どもの数の減少により、組織数は減少しつつある。いずれの組織も町レベルでの連合組織がある。一方、青少年健全育成推進会議や社会体育振興協会などは、町で1つの組織のみであり、より細かい地区ごとの組織は設置されていない。

大任町においては、行政区は39区あり、数年前に町営住宅を整備した際にその区域を新たな行政区とした事例がある。老人クラブは町全体の連合会の下におおよそ行政区単位で21支部が

あるが、廃止された地域もあり、ここでも数は減少してきている。一方、子ども会については、概ね行政区の単位で設置されるものであるが、やはり世話人の確保が困難であったり子どもの数自体が減少してきていることもあり、単位子ども会の組織は4まで減少している。なお、これら以外に町よりも下位の単位の組織は見受けられなかった。

赤村では、1889年の村発足時から行政区のまとまりについては大きな変化がないとのことで、行政区は7区で構成されている。同様に区の下単位として組が60ある。こちらも村全体での組織が中心であるが、老人クラブや子ども会は行政区に近い単位で設置されている。おおよそ村全域をカバーできているものの、活動の維持が難しくなったために、数年前に老人クラブが解散した行政区もある。

#### 4.3 香春町、添田町、川崎町の事例

香春町においては行政区は43あり、その下の組の数はおおよそ260程度となっている。2020年に住民が区外に移転してゼロとなった行政区が廃止された事例がある。合併前の旧3町村の単位で区長会が設置されてきたが、2021年4月に町全体での区長会に一本化されている。ただし、現在も旧小学校区の単位での区長の集まりが行われることもあるとされる。

香春町では、田川地域の町村部で唯一「地域運営組織」の設立を進めており、旧小学校区単位での4つの組織の発足を総合計画に目標として掲げている。まず、2022年4月に旧採銅所小学校区(旧採銅所村区域)で「採銅所地域コミュニティ協議会」が発足し、6部会で活動が進められている。コミュニティ協議会では「地域づくり夢プラン」を策定し、基本構想や6つの分

野の取組みを掲げている。

福祉分野については、老人クラブは複数の行政区を組み合わせるような形での13のクラブが、概ね町域をカバーしており、その上に全町の連合会がある。子ども会育成会については、活動実態に差はあるが、こちらも行政区単位で36の組織があり、やはり全町での連絡協議会が設置されている。行政区が設置する公民館は、活動の状況には差はあるが町内に43ある。なお、社会体育系の組織は全町での総合型地域スポーツクラブに集約されている。

このほか、青少年育成町民会議は、全町の組織の下に旧4小学校区ごとの地域部会が置かれているほか、町の交通安全協会は旧3町村ごとに支部があるなど、前節の事例と比較すると、全町と行政区の間の旧町村や旧小学校区の単位が公共的団体の組織編成で活用される傾向が確認できる。

添田町では、34行政区の下にやはり組が設置されており、組数は285となっている。自主防災組織については行政区単位での設置を目指しているが、現在のところ発足しているのは6組織である。また、行政区が設置する公民館は37ある。

おおよそ行政区単位で設置される老人クラブは17、子ども会は10で、こちらは休止や廃止が多く数は減少してきているが、いずれも町単位での連合組織が設置されている。それ以外に町より下位の単位が用いられている組織は見当たらず、公共的団体の組織の状況は香春町と異なっている点も多い。

川崎町も添田町と類似した状況であり、行政区は42あり、区長会などは全町で1つの組織となっている。自主防災組織は行政区単位で設置を進めているが、こちらも設置数は少なく、町

内で3組織の発足にとどまっている。単位老人クラブは18、単位子ども会は6でやはり休止や廃止によって数は減少してきているが、いずれも町全体での連合組織がある。

なお、川崎町の公共的団体のうち、町全域と行政区の間の地域単位が用いられているのは、青少年育成町民会議においてであり、4小学校区単位で補導委員会が設置されている。この各校区の会長が町民会議の委員も兼ねている。

#### 4.4 福智町の事例

福智町では行政区が81あり、その下に330の組が組織されている。町の区長会の下に地区単位の組織などはないが、同様に概ね行政区単位で設置される82の地区公民館については、全町的な地区公民館連絡協議会の下に合併前の旧町単位での3支部があり、ここから全町の組織に6人ずつの役員を出す形になっている。なお、自主防災組織については、行政区単位での設置が進められており、現在のところは17組織が発足している。

老人クラブは行政区単位で66あり、廃止され

た地区もあるものの、全町的にある程度は網羅できているとされる。また、全町の連合会だけでなく、その下に旧3町の単位での支部が設けられている。子ども会についても、数は減少傾向にあるが、行政区単位の組織が34あり、同様に全町の連絡協議会とその下に旧3町の支部が設置されている。このほか、交通安全に係る町の協議会については、旧3町ごとの支部が設けられているほか、体育協会でも旧3町ごとの支部から副会長を出すしくみとなっている。

以上のように福智町の公共的団体においては、合併から15年以上が経過した調査時点においても、まだ旧3町の枠組みが広く活用されている状況にあることが確認できた。

## 5 おわりに

本稿では、明治期半ば以後に市町村の再編が十分に進まず、伝統的な行政地域システムが残存していると考えられる福岡県田川地域の8市町村を取り上げ、市町村の行政における事務事業執行に係る各種区域設定・利用と公共的団体

空間スケール	市町村行政に係る区域利用	公共的団体に係る空間組織
都道府県レベル	広域行政（介護保険運営、職員研修等）	（各種団体県連合組織）
市郡レベル	広域行政（行政サービス供給、施設運営）	（各種団体市郡連合組織）
現行市町村レベル	一般的な事務事業施行・サービス供給（通学区域）	各種団体市町村（連合）組織
旧町村・学区レベル	通学区域 ※各種委員等の連絡組織	※各種団体校区連合組織 ※コミュニティ組織
複数自治会・町内会レベル	投票区、消防団分団の所管区域 農業委員等の担当区域	—
自治会・町内会レベル	民生委員・児童委員の担当区域	行政区、各種団体単位組織
班・組レベル	—	行政区下位組織（組）

※：一部市町のみで設置されているもの

図4 福岡県田川地域における市町村行政・公共的団体に係る地域システム

調査結果をもとに作成

の空間組織の状況を明らかにしてきた。区域設定が予想されるおおよその行政分野を抜き出したうえで、各市町村での聞き取り調査や資料収集を実施したものであり、必ずしもその姿を詳らかにできたものとはいえないが、これらの結果をもとに、最後に田川地域における市町村行政と公共的団体に係る地域システムについて整理する。

市町村行政の分野においては、より広域的なものからみると、都道府県レベルでの共同管理・事務の共同処理の側面が強い広域行政組織があり、住民へのサービス供給が中心となる広域行政では市郡のレベルなどで一部事務組合が設置されている（図4）。

これらを除くと、合併が進まず、面積的にも人口的にも小規模な市町村が多い田川地域では、事務事業の執行やサービス供給の多くは市町村域を1つの単位として実施されている。特に、明治期半ばより後に合併を経験していない町村の事例では、その傾向はより顕著になっている。

市町村域より下位の地域単位としては、中心都市の田川市においても、通学区域を除けば、投票区、消防団分団の担当区域などの学区と自治会・町内会の中間的なレベル、あるいは民生委員・児童委員の担当区域のような自治会・町内会レベルの区域がみられる程度であった。

公共的団体の空間組織については、市町村行政に係るものと比べて、その階層性はいくぶん複雑なものとなっていた。基礎的な自治組織については、市町村全域の組織と基本的な単位の行政区、さらにその下の組という構成であり、田川市やかつての香春町のように、旧町村・学区レベルのような中間的なものも加わって4階層の組織構成となっている例もみられた。

こちらは住民で構成される団体であるためか、市町村行政に係る組織と比較して、これまでの組織化の経緯が大きく反映される傾向がみられた。合併から15年ほどが経過し、行政体制では見直しが進む福智町でも、各種団体については、町全体と自治会・町内会レベルの間に、旧町ごとの支部組織が多くの方野でみられ、また、香春町でも旧町村あるいは旧4小学校区の単位は、今後もより広く活用される方向でしくみが改編されつつある。このように、田川地域の市町村内での行政区以外の各種公共的団体は、小規模町村では2層、合併などによって市町村内に下位地域の枠組みが残存している場合には3層の組織構成となっている。

本稿では、伝統的な行政地域システムが残存していると見込まれた地域の事例を取り上げてきたが、他の人口や面積がより大規模な市町村においては、市町村行政や公共的団体においてもより複雑な組織構造を有するものと考えられる。さらに、福智町の事例でみたように、近年合併が行われた市町村では、合併に起因する要素がそこに付け加わり、市町村内でも多様なしくみが併存する可能性も考えられる。

このような点を踏まえ、調査に際してより精緻で包括的に状況を把握する方法を検討するとともに、多様な市町村を事例に取り上げ、行政地域システムの体系的な把握を進めることが、今後の課題として挙げられる。

## 付記

本報告の作成にあたり、現地調査では田川地域の各市町村役場の担当者の皆様にご協力いただきました。末筆ながら記してお礼申し上げます。なお、本稿は科学研究費助成事業基盤研究(C)「人口減少社会における行政地域システム

の構築に向けた基礎的研究」(課題番号：19K01175、研究代表者：美谷 薫)の成果の一部である。

### 文献・資料

- 新井祥穂・飯嶋曜子, 2000, 変革期地方行政に関する研究動向と地理学的視点—イギリスの事例を中心として—. 『人文地理』 52 : 341-356.
- 「角川日本地名大辞典」編纂委員会編, 1988. 『角川日本地名大辞典 40福岡県』 角川書店.
- 日本地誌研究所編, 1979, 『日本地誌第19巻 九州地方総論・福岡県』 二宮書店.
- 福岡県, 2014, 福岡県市町村合併史～平成の合併の記録～. [https://www.pref.fukuoka.lg.jp/uploaded/life/613119\\_61078002\\_misc.pdf](https://www.pref.fukuoka.lg.jp/uploaded/life/613119_61078002_misc.pdf) (2022.6.28. 最終閲覧)
- 美谷 薫, 2020a. コミュニティ政策からみた行政・地域・市民の役割分担：田川地域の動向から. 佐野麻由子・吉武由彩・美谷 薫編 『福岡県における市民セクターの研究—協働のまちづくりの実現可能条件の検討—』 福岡県立大学人間社会学部公共社会学科, 3-12.
- 美谷 薫, 2020b, 福岡県田川地域における行政・公共的団体の地域システム. 『日本地理学会発表要旨集』 97 : 184.