

河川基金助成事業

「千曲川堤外地における水害と 農業の過去・現在・未来」

助成番号：2023 - 5211 - 015

東北学院大学地域総合学部
准教授 齊藤 康則

2023～2024 年度

目 次

1 はじめに

- 1.1 問題意識
- 1.2 調査地域
- 1.3 調査工程

2 千曲川——水害と土地利用の歴史

- 2.1 水害常襲の構造的要因
- 2.2 地割慣行の残存と既存研究の問題設定
- 2.3 共有地をめぐる「制度の隙間」と合理性
- 2.4 官有化の不首尾と旧慣の存続

3 堤外地と共有地組合の構成

- 3.1 長野市長沼地区
 - 3.1.1 上町（大町区）
 - 3.1.2 栗田町（大町区）
 - 3.1.3 六地藏町（穂保区）
 - 3.1.4 内町（穂保区）
 - 3.1.5 津野（区）
 - 3.1.6 赤沼（区）
- 3.2 須坂市福島町
 - 3.2.1 共有地の歴史
 - 3.2.2 共有地の割り替え
 - 3.2.3 地域農業における堤外地の位置づけ

4 水害リスクのある堤外地における営農

- 4.1 堤外農地の優劣
- 4.2 堤外農地の役割とメリット
- 4.3 水害リスクを踏まえた営農上の工夫
 - 4.3.1 果樹の場合
 - 4.3.2 野菜の場合

5 令和元年東日本台風と農業被災

5.1 生活基盤と果樹農業の被災状況

5.2 農地復旧に向けた動き

5.2.1 果樹農家の被災状況

5.2.2 長沼地区における「共助型」農地復旧

5.2.3 福島町における「互助型」農地復旧

5.3 復興・再生に向けた取り組み

5.3.1 もも農家による「福島大島地区再生を目指す会」の結成

5.3.2 土地持ち非農家による「長沼ワーク・ライフ組合」の設立

6 堤外地における農業の未来——むすびにかえて

6.1 堤外地と共有地組合の今

6.2 農業・農村の持続可能性に向けて——自助・互助・共助・公助の再編成

参考文献

謝辞

1 はじめに

1.1 問題意識

梅雨時や台風シーズンの豪雨により洪水が発生し、浸水（冠水）被害に見舞われる危険性がきわめて高い千曲川堤外地。この場所では、なぜそしてどのように、これまで長期にわたって農業が営まれてきたのか。また、洪水時に流路の支障となる果樹は、なぜそしてどのように栽培されてきたのか——本研究は、このような問いを出発点としている。

外部者の視点からすれば、水害リスクの高い土地における農業経営は、一見して非合理的な行為と映るかもしれない。しかしながら、この地域の自然的条件や歴史的背景を踏まえたとき、堤外地における農業は単なる慣習の継承にとどまらず、そこに固有の合理性があることに気づかされる。

大正・昭和期の経済学者である本庄榮治郎や奥田彥が論じた地割慣行のような土地利用のあり方は、水害常襲地における営農上の工夫として位置づけることができよう。その後、土地の割り替えという制約条件が取り払われたことを契機として、堤外地では永年性作物の栽培が新たに展開された。果樹の産地化の背景には、このような歴史的経緯がある。

1896（明治 29）年に施行された旧河川法では、河川区域における私権が排除され、土地の国有化が宣言された。その後、1965（昭和 40）年に制定された新河川法においては、私権制限こそ緩和されたものの、河川敷での新たな耕作は禁止された。このような「制度の隙間」において、堤外地農業は独自の展開を遂げてきたのである。

もちろん農業者は水害リスクに翻弄される受動的な存在ではない。彼ら彼女らは堤外地農業の長所と短所を的確に認識し、それに応じた品目の選定や技術の工夫を重ねながら、これまで営農を続けてきた。千曲川堤外地がリンゴやモモの産地として地域形成された過程は、この間の実践の蓄積を如実に物語っている。

しかし、このような歴史を有する堤外地農業も、「千年に一度の災禍」と言われた令和元年東日本台風（2019 年）による甚大な被災を前に、存続の岐路に立たされている。否、より正確に言えば、台風以前から農業人口の減少とともに、すでに衰退の兆しはあらわれていたと見るべきかもしれない。

台風災害から 5 年が経過した現在、千曲川左岸には営農が途絶えた耕作放棄地が見受けられる一方、右岸では首尾よく営農が継続されている様子もうかがえる。このような差異は、いかにして生じたのか。そして堤外地（農業）は、農業者およびその他の主体によって、いかなるかたちで維持されようとしているのか。

本報告書は、以上のような地域課題をめぐる探究過程を記すものである。

1.2 調査地域

本研究は、J R 長野駅から 10 km 圏内に位置する長野市長沼地区・綿内地区、須坂市福島町の 3 地域を調査フィールドに設定した（図 1-1）。ただし、長野市綿内地区については、今回の研究期間中に十分な調査を実施できなかったため、本報告書の本文では取り扱わず、いくつかの注釈において概要を紹介するにとどめた。綿内地区については、今後あらためて調査に取り組む予定である。

以下、調査地域それぞれの特徴を簡潔に整理しておきたい。

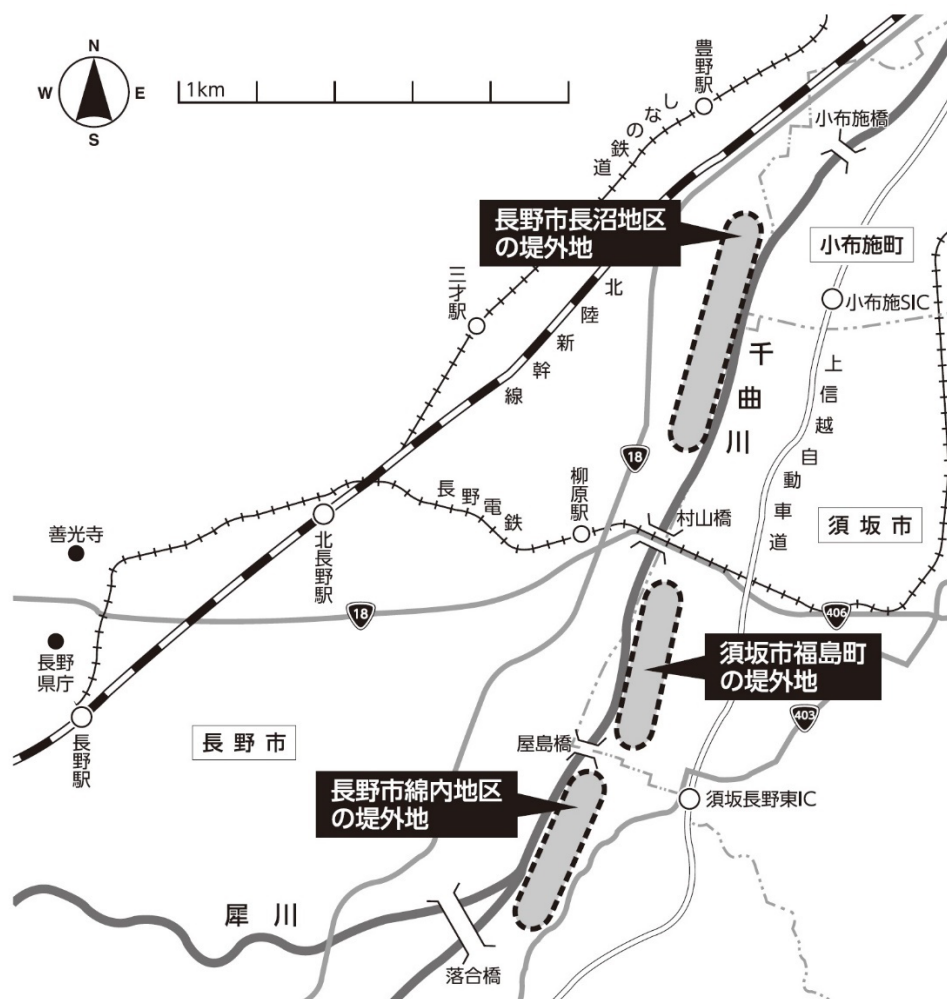


図 1-1 長野市長沼地区・綿内地区、須坂市福島町の位置関係

長野市の北東部に位置する長沼地区は、「明治の大合併」（1889 年）により長沼大町、長沼穂保町、津野村、赤沼村の 4 町村が合併して上水内郡長沼村となり、その後「昭和の大合併」により長野市に編入（1954 年）された歴史を有する。この地域では、堤内地と堤外地の双方において果樹（リンゴ）の栽培が盛んである。

長野市の東端に位置する綿内地区は、1889 年に上高井郡綿内村として発足し、川田村、保科村との合併（1959 年）により同郡若穂町となった。その後、1966 年に長野市に編入されている。この地域には水田や樹園地が広がり、堤外地では野菜（とくに根菜類）や果樹の栽培が行われている。

須坂市の南西部に位置する福島町（福島村）は、井上村、幸高村、中島村、九反田村、米持村と合併（1889 年）して上高井郡井上村となり、「昭和の大合併」により須坂市に編入（1955 年）された。「フルーツ王国」とも称されるこの地域では、果樹の複合経営が盛んであり、とりわけ堤外地ではモモの栽培が卓越している。

1.3 調査工程

以下の日程により現地における資料収集とヒアリング調査を実施した（表 1-1）。なお、先行する 2021～22 年に農業ボランティア研究の一環として行われた調査の結果について

も、本報告書で言及していることを、あらかじめお断りしておきたい。

表 1-1 2023～2024 年度の調査スケジュールと対象者

第 1 次調査（2023年 6 月 27～29 日）
長野地域振興局長野農業農村支援センター、長野市農業委員会、須坂市産業連携開発課、内町共有地組合、鶴ガ岡共有地組合、津野共有地組合、穂保区農家 K 氏
第 2 次調査（2024年 2 月 14～16 日）
須坂市産業連携開発課、上町共有地組合、内町共有地組合、津野共有地組合、福島大島地区再生を目指す会
第 3 次調査（2024年 4 月 24～26 日）
長野市農業委員会、綿内地区共有地組合連絡協議会、鶴ガ岡共有地組合、長沼ワーク・ライフ組合
第 4 次調査（2024年 7 月 18～19 日）
長野市農業政策課・農地整備課、長野市農業公社、大町区農家 U 氏、穂保区農家 O 氏
第 5 次調査（2024年 8 月 8～9 日）
須坂市産業連携開発課、福島大島地区再生を目指す会、福島町歴史の会
第 6 次調査（2024年 12 月 17～18 日）
長沼林檎生産組合ぽんど童、大町区住民 Y 氏、赤沼区農家 T 氏
第 7 次調査（2025年 2 月 17～18 日）
北陸地方整備局千曲川河川事務所、福島大島地区再生を目指す会、福島町歴史の会、福島町史編纂委員 T 氏、北屋島郷土史家 M 氏
第 8 次調査（2025年 3 月 5～7 日）
鶴ガ岡共有地組合、内町共有地組合、津野共有地組合、大町区農家 U 氏、長沼ワーク・ライフ組合

注：上記の調査日程に先立ち、2021 年 12 月 15 日～17 日には長野市農業政策課・森林農地整備課、J A ながの、長野県社会福祉協議会、長沼林檎生産組合ぽんど童、穂保区農家 K 氏、長沼ワーク・ライフ組合、2022 年 6 月 7 日～9 日には長野県農業試験場、長野県生活協同組合連合会、鶴ガ岡共有地組合、津野共有地組合、長沼ワーク・ライフ組合、海外青年協力隊長野県 O B 会、日本笑顔プロジェクト、そして 2022 年 10 月 18 日～20 日には北陸地方整備局千曲川河川事務所、長野地域振興局長野農業農村支援センター、長野県果樹研究会、赤沼区住民 N 氏に、それぞれお話を伺った経緯がある。

2 千曲川——水害と土地利用の歴史

2.1 水害常襲の構造的要因

『長沼村史』が「長沼の歴史は、千曲川や支流の浅川との闘いの歴史である」（長沼村史編集委員会編 1975：5）と記し、須坂市井上地区の地域史『井上源氏の里』が「水害との闘いが、千曲川縁りにある福島と中島の住民の歴史である」（神林編 2010：219）と述べるように、千曲川流域は古くから水害常襲地域として知られてきた。

長野市津野の曹洞宗寺院・妙笑寺の境内にたたずむ「千曲川大洪水水位標」（写真 2-1）、長野市赤沼の長野新幹線車両センター付近にそびえる「善光寺平洪水水位標」（写真 2-2）は、そのような歴史を現代に伝える貴重な史跡である。それ以外にも、千曲川流域には水害の被害と復興を物語る石碑や古文書など、数多くの歴史資料が残されている。



写真 2-1 千曲川大洪水水位標



写真 2-2 善光寺平洪水水位標

注：いずれも筆者撮影（2021/12/16, 17）

『長野市誌』が「明治 30 年代における千曲川水系の水害は、ほとんど毎年くり返された」（長野市誌編さん委員会編 1997：732）と伝えるように、かつてこの地域では数年に一度の頻度で水害が発生していた。なかでも著しい被害に見舞われたのが、近世最大の洪水とされる 1742（寛保 2）年の「戌の満水」、「29 年の水まし」と呼ばれる 1896（明治 29）年の大洪水、そして 1910 年の大洪水である¹。

¹ また、1847（弘化 4）年の善光寺地震では、岩倉山（現在の長野市信更町）で発生した地滑りが犀川を堰き止めて土砂ダムを形成した。その後、この土砂ダムの決壊により下流域で洪水が発生したと伝えられている。

このうち 1742 年 8 月の水害は、台風が前線を刺激して発生したものである。関東地方では「寛保 2 年の洪水」として知られるが、千曲川流域でも 2,800 人以上が犠牲となるなど深刻な被害が生じたことから、信州地方では「戊の満水」として長らく語り継がれてきた。一方、1896 年 7 月の水害については、前述の「善光寺平洪水水位標」を設置した深瀬武助が描いたとされる「明治 29 年大みずましの絵」が、今日まで伝えられている。

かような水害常襲地域における一大転機となったのが 1910 年 8 月の大水害である。『長野市誌』が「その景観は、一大湖水の上に浮上した村という状況」（長野市誌編さん委員会編 2000：255）と表現するように被害は甚大であった。この災害を契機として千曲川流域の県会議員は「千曲川治水会」を結成し、1914（大正 3）年には長野県会が「千曲川水害に関する意見書」を内務大臣に提出した。さらに 1916 年、長野県知事も県庁に「長野県治水調査会」を設置している。

以上のような政治過程を経て、1917 年には政府が千曲川第 1 期改修工事（総延長 76 km）を閣議決定するに至った。この工事は関東大震災（1923 年）の影響により大幅に遅延したものの、連続堤防は 1941（昭和 16）年に完成を迎える。こうして『長沼村史』は「長沼の宿命、洪水との闘いは一応終止符が打たれた。……今では水害の村ではなくなった」（長沼村史編集委員会編 1975：13-14）と宣言するのである。

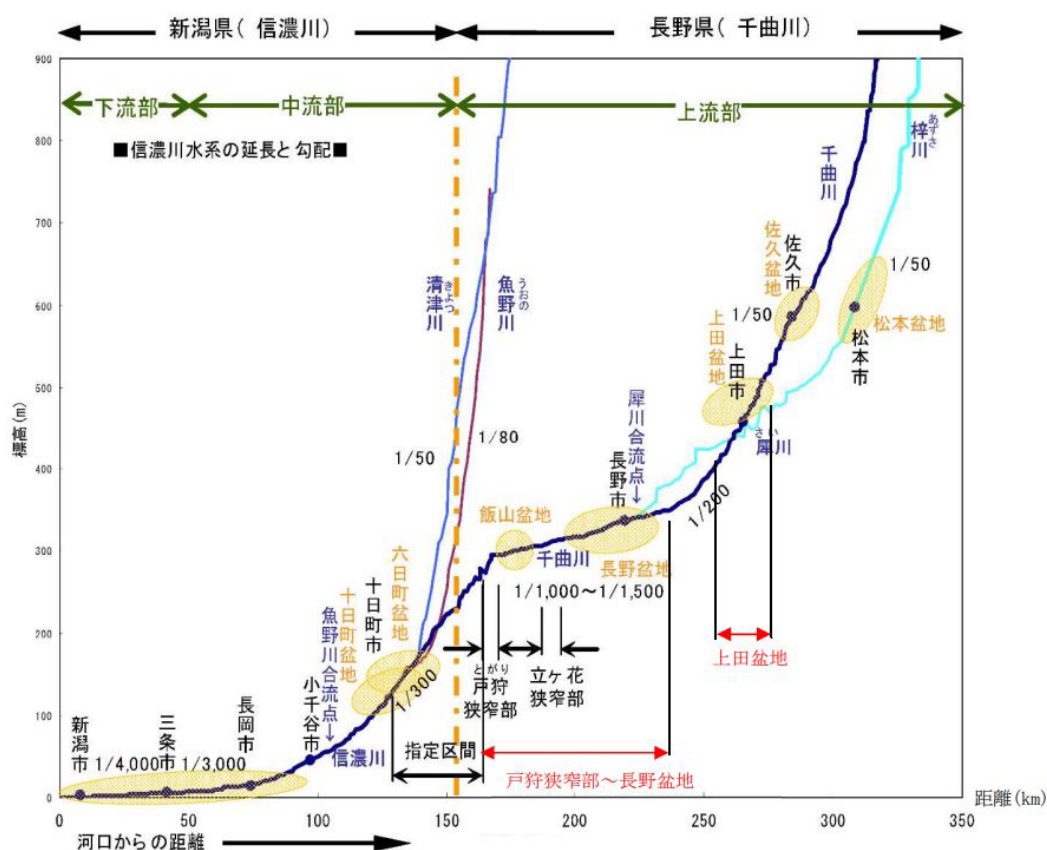


図 2-1 千曲川（信濃川）の河床高縦断図

出典：千曲川堤防調査委員会（2020）

ではなぜ、この地域はこれほどまで水害に脆弱であったのか。その主たる要因は地形的

条件に求められる。河床高縦断面図（図 2-1）が示すように、長野盆地から飯山盆地にかけての千曲川流域は、河床勾配が急勾配（1/200）から緩勾配（1/1,000～1/1,500）へと変化する転換点に位置している。このような地点では、流速が急激に低下するため土砂が堆積しやすく、結果として洪水リスクが高まるのである。さらに、北アルプスを水源とする犀川にくわえ、百々川、浅川、松川といった複数の中小河川が合流するという特徴も重なり、出水時には流量が著しく増加する傾向にある。

くわえて、長野市の下流域には「千曲川のアキレス腱」（千曲川工事事務所 2002）と称される立ヶ花狭窄部が約 10 km にわたって続いており、川幅がそれまでの 1,000m から一挙に 250m まで狭まる（図 2-2）。このため、「洪水が起こると立ヶ花上流部は水流が滞留し、自然堤防を乗り越えた水は後背湿地に流れ込んで湛水する」（長野市誌編さん委員会編 2004：128）現象が、古来より繰り返されてきたのである。



図 2-2 立ヶ花狭窄部

出典：国土地理院地図（電子国土 WEB）に加筆

以上のように、千曲川流域は地形的要因が複合的に作用することで水害常襲地域となってきた。令和元年東日本台風においてもこれらの地形的条件が重なり、広範囲にわたって甚大な被害がもたらされる結果となった。

2.2 地割慣行の残存と既存研究の問題設定

ひとたび水害が発生すれば、住宅のみならず農地も甚大な被害を受ける。とりわけ千曲川流域では、水害による農業被災が繰り返されてきた歴史がある。土木史研究を紐解くと、

山田・田辺（1985）は「戌の満水」（1742 年）によって千曲川流域の 3 つの藩（松代藩・須坂藩・飯山藩）が受けた農地・農作物の被害を、次のように整理していることがわかる。

永荒——耕地の流出・埋没により再度耕地として利用することが不可能となった場合
砂入——表土が流亡し、砂や石が堆積して耕作可能となるまでに数年を要する場合
損耗——耕地の被害は少ないが、作物が泥水等の浸入により収穫不能となった場合

このうち「永荒」は「川欠」とも呼ばれる。これは洪水によって河岸が洗掘され、農地そのものが河川敷から削り取られてしまう現象である。それよりも軽微な被害が「砂入」であり「損耗」である。また、洪水によって農地が失われる一方、土砂の堆積によって新たな農地が形成されることもあり、これは「起返」と呼ばれる（内藤 2004）。その意味で「川欠」と「起返」は相互補完的な現象だといえる。

さて、水害常襲地域における農業の特色として、地割（割地、割替）慣行と呼ばれる近世以来の土地利用制度が挙げられる。これは村落内にある共有地について、短い場合は 2～3 年、長い場合は 10～20 年を単位として、どの農家がどの土地を耕作するのかをくじびき等の手法によって決めるものである。農家に分配される割替地は、河川に対して垂直方向に、短冊状に配置されていることが多い（吉田 1987）。

このような地割慣行は、1873（明治 6）年の地租改正に前後して多くの地域から消滅することになったが、本研究がフィールドとする千曲川流域では、その後もしばらく見られた実践であった。大正・昭和期に活躍した経済学者・本庄榮治郎（1888～1973 年）は論文「長野縣下に於ける地割の慣行」の中で、「大抵は明治の初年地租改正の頃までに廢絶したものである。……然るに長野縣下における地割制度は今現に實行せられつゝある處に係る」（本庄 1926：1021）と、ある種の驚きをもって記している。

ではなぜ、千曲川流域では長きにわたって地割慣行が見られたのであろうか。川田村（現在の長野市若穂（川田）地区）および小布施村（現在の小布施町）に赴いた本庄は、水害常襲地域における「損益均分の趣旨」の観点から次のような解釈を提示している。

長野縣下における地割制度の起因は如何といふに、古來千曲川は屢々氾濫して沿岸の地を流し、或は之に反して新地を生じ、或は從來の河原に黒土が齎さるゝ等、要するに河道の變遷のために土地が顯滅し、地味の變じたことが少くはなかつた。……土地の顯滅、地味變化の危険あるがため、一定年限毎に土地を割替へて、その利害を均分するに至つた如くである。（本庄 1926：1021-22）

こうした本庄の研究に触発されたのが、当時、台北帝国大学理農学部に所属していた奥田彥であった²。奥田は学生とともに綿内村（現在の長野市若穂（綿内）地区）に赴き、水

² 奥田の論文において興味深いのは、「實地調査をなすと共に、同縣下の町村農會について尋問調査をなしたが、材料極めて尠く、満足な結果を獲ることが能きなかつた」「更に資料の蒐集に努めたけれども、微力なる一旅人として、暫く滞在する位にては、思ふ程の材料も集まらず」（奥田 1934：1358）というように、地割慣行をめぐる調査の難しさを率直に述べてい

害と地割慣行の関係について調査を行っている。このとき奥田が注目したのは、地租改正によって一度は衰退したとされる地割制度が、その後、新たに再構築された地域の存在である。

洪水は……時々襲来し土地も屢々變化する爲めに、一定年限を隔てゝ割替を維持續行せねばならぬのである。……若し河川の氾濫による土地の變動が無いならば、割替と云ふが如き煩雜な事務を爲すの必要はなく、永く同一人が同一地を個別的に利用してよいであらう。……明治維新前に發生したものに關してであるが、中には、明治5年の地割制度廢止の布達が出た後に發生したものもある。(奥田 1934 : 1364-1365)

一方、戦後まもなく豊洲村（現在の須坂市）相之島において地割慣行を調査した経済学者・古島敏雄のグループは、本田に比して共有地（割替地）の面積比率が高い相之島においては、時間経過とともに共有地の持ち株が「オモダチ」や「トウヤク」と呼ばれる有力者に集積してゆき、彼らが村内の政治的・経済的・社会的な決定権を独占するに至ったと結論づけている。

部落内に於ては、この持分の差に應じて社會的地位が違い、株のない者は、部落内に於て、何らの發言權すらもっていないというのが當時の現状であつた。と同時に農業生産の上に於ても、割地のせまさ、その分散していることからくる耕作上或は、作物導入の上で不利があつたばかりでなく、割替期が近づけば、今年限りと、耕地に對しての掠奪的農耕法がとられていたというのである。しかも、少數の株しかもたぬものとか、無株のものに於て、その弊害は、著しいことを認めざるを得ないものがあつたのである。一言にしていえば、割地慣行の下には、窒息状態で耕作をする多くの人々がいるといつてもいいすぎではない、というのが私の強い印象であつたのである。(古島編 1953 : 5) ³

このように千曲川流域では、水害という自然条件を背景として地割慣行が長期にわたって存続してきた。他方、共有地の持ち分に偏りが生じた場合には、地域社会における社会経済的な階層格差を助長する要因ともなりえた。それゆえ、地割慣行は災害対応の実践知であると同時に、社会構造を規定する「制度的装置 (dispositif)」（Michel Foucault）でもあったといえよう。

2.3 共有地をめぐる「制度の隙間」と合理性

る点である。とりわけ後段の記述からは、奥田の本務校が台湾という遠隔地にあったことが、調査の遂行を困難にしていた様子がうかがえる。そのような制約下において、比較的資料が揃っていた上高井郡綿内村の地割慣行が研究対象として選ばれるに至ったのである。

本研究においても、往時の地割慣行の衰退によるのであろうか、口承によって共有地組合の運営が続けられてきたケースが見受けられた。共有地組合の変遷を追跡するにあたって資料の乏しさが壁となった側面は否めない。くわえて、令和元年東日本台風の被災による資料の散逸も確認されている。

³ この部分は、東京大学農学部助教授（当時）であつた川田信一郎によるものである。

長野盆地では 1941（昭和 16）年前後に内務省堤防の建設が完了し、千曲川流域における水害の頻度が低下したこと、くわえてリンゴを中心とする永年性作物の導入が進んだことにより、しだいに地割慣行が消滅していった。しかし、このような変化は必ずしも共有地の個人所有への移行をもたらしたわけではなかった。現在もなお、堤外地の各所に共有地として取り扱われる区域が多数残されており、それらは地域農業に組み込まれている。

これらの共有地の不動産登記簿を一瞥すると、氏名や住所が表題部に変則的、不正確な形式で記載されているケースが多い。すなわち、住所が記載されず氏名のみが記されている場合（代表者名義地）、地区名のみが記載されている場合（字名義地）、あるいは「〇〇〇〇外△△名」のような曖昧な表記で所有者が表示されている場合（無記名共有地）が確認できる（高村・古積・山下編 2023）。

1960 年代以降、旧土地台帳が不動産登記簿に一元化されたが、不動産登記簿には以上のような共有形態に関する記載欄が設けられていない。そのため、共有地組合は独自に台帳を作成して各土地の耕作者を把握できている一方、登記簿上では共有地を単独所有の私有地と区別することが困難なのである。

法務省へ移管するときに、旧土地台帳の情報を（不動産）登記（簿）へ移した、と。そのときの所有者欄に載っていた人が、そのまま残っているのが表題部所有者なんですけど、表題部所有者ってすごいもう適当なものが多いんですね。住所っぽいのは書いてあるんですけど、地番までが無い、名前はとりあえず載ってるとか。名前だけとか地区だけとか。

共有地誰々外何名で、「外何名」が誰か分からないという登記が、今も実際あるんですね。「じゃあ、これはどこの誰なのか」っていうのが特定できないので、登記としてはずっと残っちゃう、と。（2024/07/18 ヒアリング）

（登記簿は）昔のそれなりに力のあった人たち、昔で言う「でいじんこ」とか「だいいじんこ」（大尽こ）みたいな家の人の名前でやられている。それなりに地域の中で力のあったような人たちの名前になっている。（2024/04/26 ヒアリング）

昨今の「所有者不明土地問題」において指摘されているように、離農や転居を契機として「不在共有者」が発生し、相続人が所在不明な「不明共有者」が多数存在する場合（高村・古積・山下編 2023）には、登記に必要な合意形成を図ることがきわめて困難となる。このような状況ゆえ、権利部に氏名・住所・持ち分を記載する「保存登記」の手続きは、これまでほとんど実施されてこなかった。

それにもかかわらず、実際の土地利用では共有地組合の内部調整もあり、法的な問題が顕在化することはほとんどなかった。その結果、表題部のみの共有地という形式が、制度的な不安定さを抱えながらも、地域の実情に即して長らく維持されてきたのである。

権利部に載せるのっていうのは、法律的には第三者が抵抗できるっていう言い方をするんですけど、誰かが「ここは俺の土地だよ」って言い出したときに、「いやいや、登記でこうなってるから、われわれの土地だよ」って言い返して、口げんかに勝てる

っていうものがここなので、載ってないから所有者じゃない、って言い方もできないし、載ってないから使っちゃいけない、ということもないので。

「もうここは、絶対誰も自分の土地だって言ってこない」って思えば、表題部登記のままでずっと行っても、法的な争いにはならないのであれば、ぜんぜん問題がないという。……法務省としては……「権利部でちゃんと保存登記やってくださいよ」と言うと思うんですけど、現実問題、トラブルの見込みが無ければ、やらなくてもそんなに使う分には支障がない。(2024/07/18 ヒアリング)

その一方、共有地が個人所有へと移行しなかったのは、農業者にとって、共有地には次のような制度的メリットが存在していたからだと考えられる。

第一に、公簿面積と実測面積との不一致、いわゆる「縄伸び」により登記簿上の面積が実態よりも小さく評価されることで、結果として租税負担が軽減される可能性がある。この点は農業者による意図的な租税回避ではなく、むしろ制度の運用が実際の利用と合致しないことから生じる構造的な問題と捉えるべきであろう。

第二に、共有地は特定の個人に所有権が帰属していないため、法的には相続対象に該当しない。このため相続登記や相続税申告といった手続きを経ることなく、耕作者の世代交代を行うことが可能であった。これにより、所有権の移転にともなう法的手続きの煩雑さや経済的負担を回避できる実益が生じていたと考えられる。

以上のような「制度の隙間」において、共有地は地域農業の継続性や世代交代の柔軟性を担保する手段として機能していたと理解することができる。

共有地で問題なければ楽なんです。個人の所有じゃないので、所得税申告のときにすこし余裕が出るんです。……今の割地があるんですが、正確に測ると 205 坪ぐらいなのかな。……180 坪の評価でぜんぶ通ってたんです。

所得税申告だの相続に一切関係しないんです、共有地は。相続に関係しないから、それだけ各農家は共有地で済めば楽でしょう。……そのときの共有地総代が、表向きに固定資産税を代納して。

だから、一般の人からすれば何の知識もなくても普通に作ってられたわけです。年寄りから「あれ、うちの畑ぞ」って言われて、そのまま耕作して。(2024/02/15 ヒアリング)

第三に、共有地には合意形成を図るための共有地組合という組織が存在しており、地域内での調整や行政への対応が円滑に行われた。とくに道路整備や水害時の対応など複数の耕作者が関わる課題については、個人所有よりも共有地（組合）の方が合意形成が容易であったと考えられる。

共有地だと道路とか色々なことの対応はしやすいけど、個人所有になると、それが大変なんです。……上町の場合、あいだの道を普通の敷地、農地に、便宜上、農道を作ったわけですね、われわれ（農家）が使うために。その舗装を……（長野）市の農業土木（担当部署）に頼んで舗装してもらったわけ。……大町区の役員を通して

市に頼むという。上町は共有地総代が、もちろん区長を通すけど、強力にできるじゃないですか。中のことはわれわれがやる、と。どこが境だとかそういうのは、みんな中でわれわれはやれる、共有地組合の総代がやれるけど、栗田町（共有地から個人所有に移行）はそれが利かないんだ。（2024/02/15 ヒアリング）

このように共有地という制度は、農業者にとって法的・経済的・政治的に有利なカタチで機能してきた。そして、「（共有地に関する）何の知識もなくとも普通に（リンゴを）作ってられた」とされるように、土地の権利関係について明確な認識を持たぬままでも、慣習にもとづいて耕作を継続することが可能であった。

堤外地については関心が薄かったというか、所有権がどうこうということまでは知らないで、ただ代々が引き継いできてるから、そういうことでやってきたのかな、と。関心が薄かったと言えば薄かったですね。……われわれの世代から上と言うと……やっぱり知ってたかどうか分かりませんが、わりと土手（堤防）の向こうはもう共有地という風に一括りで、そんな感じでいたようですね。（2024/02/15 ヒアリング）

以上のような共有地の取り扱いが、令和元年東日本台風の後にはどのような帰結をもたらすことになったのか——この点については第6節で述べることにしたい。

2.4 官有化の不首尾と旧慣の存続

淀川流域が甚大な被害に見舞われた明治18年水害（1885年）をはじめ、明治中期には全国各地で水害が発生し、各府県では河川改修運動が活発に展開されるようになった。このような地方の動きを背景として、帝国議会においては農村部出身の議員を中心に、高水工事への国庫負担を求める治水建議が相次いで提出された。第4回帝国議会（1892年）では「木曾、澱（淀）、利根、信濃四大河川ノ治水ニ関スル建議案」が上程されている（武井 1961；梶原 2021）。

こうして1896（明治29）年、近代国家としての河川管理体制を法的に整備する旧河川法が制定された。「治水行政の中央集権的統一」（渡辺 1959）と評される旧河川法は、全66条から構成されている。なかでも注目されるのは、河川区域における土地所有や流水利用をめぐる私権の制限を明確に規定した点である。

第2条 河川ノ区域ハ地方行政庁ノ認定スル所ニ依ル

第3条 河川並其ノ敷地若ハ流水ハ私権ノ目的トナルコトヲ得ス
（中 略）

第18条 河川ノ敷地若ハ流水ヲ占用セムトスル者ハ地方行政庁ノ許可ヲ受クルヘシ

これらの条文にもとづき、各地の地方行政庁（府県）は河川区域の指定をおこない、当該区間では敷地、流水に関する私権抹消の手続きが取られることになる。明治政府にとって、このような私権排除を通じた「官有化」（田中 2005）は、中央集権的な河川管理体制の確立に向けて、きわめて重要な位置を占めていたと考えられる。

当時は県管理時代だったので県報で告示されまして、千曲川はおおかた大正 10 年代前半で、この旧河川法の第 2 条の河川区域として認定した各地については（大正）12～13（1923～24）年くらいに告示が出されています。……地番ごとに告示をするわけです。……「9 条地」と言いまして、旧河川法のときに河川区域として認定して、告示をしたところですね。各地番ごとに土地の区画がこう割り振られていて、地番も振られている、と。この地番ごとで告示をされたんです。（2022/10/19 ヒアリング）

旧河川法の下、河川区域の認定と私権の排除については地方行政庁が運用主体となり一応の制度的枠組みが整えられた。しかしながら、実際の運用においては多くの課題や困難が残されていた。「本当は買収して、官地にするのが理想だったんですけど、当時は予算とかっていう面で、なかなか全てを買収しきれない」（2022/10/19 ヒアリング）と説明されるように、軍備拡張が優先される時代状況の中、河川改修には十分な予算が割り当てられなかったのである。

建設省（当時）で河川行政の実務を担い、その後、建設事務次官や衆議院議員を歴任した栗屋敏信（1926～2016 年）は、この点について次のように述べている。

旧法では、河川区域は地方行政庁の認定するところによるものとされ、かつ、認定があった河川区域内の土地については、一切の私権が消滅することとされていた。この効果としての私権の消滅が、私人の土地についての収用的効果をもつため、かえって区域認定を遅滞せしめほとんど行なわれていないのが実情である。（栗屋 1965：8）

とりわけ信濃川水系は、他の河川と比べて国有地に対する民有地の割合が高いとされる⁴。旧河川法にもとづく「区域認定の遅滞」が生じた背景には、共有地における多数の権利者による「立ち会い」など現地での調整作業が煩雑化し、制度的な手続きが円滑に進まなかったことも挙げられよう。

県報ですかね、県で報告を出しているんですけど、それで「お召し上げ」地の地番一覧がダーッと載っているという状態で、そこが私権が抹消されて、という状態にはなっております。……うち（千曲川河川事務所）で言うと、共有地で「外 100 名」とか、そういう風に出てます。立ち会いとなったときに、しきれなかった部分がやっぱりあったと思います。（2025/02/17 ヒアリング）

くわえて当時の長野県は養蚕先進県として知られ、県内各地に製糸業が集積していた。千曲川の河川敷は川風が強く、桑葉に寄生する蠶蛆（ハチバエ）の被害を受けにくいため、優良農地として桑の栽培に広く利用されていたという（須坂市誌編さん室編 2014）。このような土地利用の実情を踏まえると、旧河川法にもとづく「お召し上げ」（土地の収用）に

⁴ 北陸地方整備局が管理する河川のうち、信濃川は官地と民地の比率がおよそ 13 対 5 であるのに対し、阿賀野川は 19 対 1 であるという。

対し、ムラの抵抗や住民の反発が少なからず存在したのではないかと推察できよう。

さらに、地方行政庁が河川区域についていかなる認識を形成していたかという点も、制度運用の実際に一定の影響を与えた可能性がある。

昔の、明治時代の川は、ここ（推定河川現況台帳図で黄色く塗られた「9条地」の部分）だったという認識だったんですけど、新河川法になってくると、堤防を整備した後は今みたいなこの現況、この堤防になってるので。元々はもう少し川幅は狭くて。今の河川区域ですとここなんですけど、当時の明治時代の河川区域ですと、もうちょっと……河川区域が狭かったのかな、という風には推察ができるんですけど。

（2022/10/19 ヒアリング）

本研究がフィールドとする千曲川堤外地では、占用地はかつての流路（低水路）に該当する一部区域（長野市津野など）に限られており、それ以外の地域では共有地の慣行が継続されてきた。その後、1965（昭和40）年に制定された新河川法では、河川区域における私権抹消の規定が設けられなかったため、現在この地域では私有地と共有地、占用地が隣接、混在する状況となっている⁵。

なお、新河川法制定直後の衆議院建設委員会（1966/02/23）では、国有地と民有地の境界線が不明瞭であること、河川台帳の整備が不十分であることについて議論された記録が残されている⁶。千曲川堤外地において国有地と民有地の境界線が明確に確定されたのは、新河川法が施行されてから相当の期間が経過した、平成初期であったと思われる。

河川敷の占用願、3年に1ぺん昔は出してたんです。……（占用地）だと思ってたの。それを畑で耕作してるとかってたの。とくに端のほうのこういうところは。ところが実際にやってみたら、国交省で杭を入れてくれたときに、ちょうど私も役員したり何かして立ち会ったら、「今作っている畑（は）ぜんぶ共有地だ」と。それで占用願出す必要ねえって、そんで辞めちゃったの、面倒だから。……俺が役員やったときって平成の代だよ。（2024/02/15 ヒアリング）

⁵ 堤外地に私有地が存在するのは、内務省堤防が建設される際、かつて堤内地にあった土地が堤外地側へ移動したことによると考えられる。

⁶ 国会会議録検索システム（<https://kokkai.ndl.go.jp/>）を参照。

3 堤外地と共有地組合の構成

3.1 長野市長沼地区

千曲川左岸の 55～59 キロ地点に広がる長野市長沼地区の堤外地（図 3-1）には、共有地や占用地にくわえて私有地も一部存在している。このエリアでは明治期から戦後直後にかけて、下流部の赤沼から上流部へさかのぼるようにリンゴ栽培が広がり、それとともに地割慣行が廃されていった歴史がある。

1960 年代にかけて「りんご景気」を現出した堤外農地ではあるが、堤内地における水田転作や価格低迷の影響を受けて、次第にリンゴの栽培面積は減少してゆく。とりわけ令和元年東日本台風以降、一挙に耕作放棄が進行した区域も見られ、そこでは現在、地区外の農業法人が大豆や小麦の栽培に従事している（写真 3-1）。

共有地の管理のあり方は、往時の自治のかたちを反映しているのであろう、集落あるいは自然村ごとに仕組みを異にしている。いわゆる「明治の大合併」（1899 年）により同一の行政村、長沼村として再編されたものの、共有地は従来どおり別個の組織によって運営されてきた点に特徴がある。

以下では上流部の集落から順に、その実態を明らかにしていきたい。

3.1.1 上町（大町区）

大町区は上町と栗田町という 2 つの集落から構成される行政区である。上町には「上町共有地組合」が存在し、堤外農地の管理主体となっている。一方、栗田町には後述する経緯により共有地組合が現存していない。

上町の「共有地条約書」によれば、明治 23（1890）年 1 月、集落の 43 戸が各戸 100 円（当時）を拠出し、計 4,300 円で「東河原」と呼ばれる堤外地を購入した記録が残されている。ただし、この土地取得が誰を相手に行われたのかについては記載がなく、現時点でも詳細は不明である。また、「上町共有地組合」の設立時期についても、この「共有地条約書」が作成された 1890 年以前であった可能性を捨て去ることができない。なお、この 43 戸には被差別世帯は含まれていなかったとされる。

上記の「共有地条約書」に記載された「常々変状ノ恐レアル」との表現から、千曲川の堤外に位置する「東河原」は水害が頻発する地域であった様子がうかがえる。そこで、各戸の土地条件を平準化することを目的として、全体を 86 区画（1 区画はおよそ 7.5m×45m）に区分し、43 戸がそれぞれ 2 区画ずつ受け持つかたちで土地が配分されることになった。このような「メインの畑」にくわえ、堤外農地には「割地の付属品」とも表現される小さな畑も存在し、そこでは野菜などが栽培されたという。

河川敷のほうは池もあったし、それが水害のたびに無くなっていたり、高いところへはもっと土砂が積もるんです。土手際（堤防側）の低いところは流しちゃって土砂は積まないけど、千曲（川）のそばは、ね。だから傾斜がけっこうあって、あれを皆さんの、43 軒の住民を確定したときにその話が出て、「じゃあ、（条約書を）作ろう」と。条件の良いところと悪いところの差が出るから……共有地を（組合員数の）倍の 86 に割ってやるということだった。

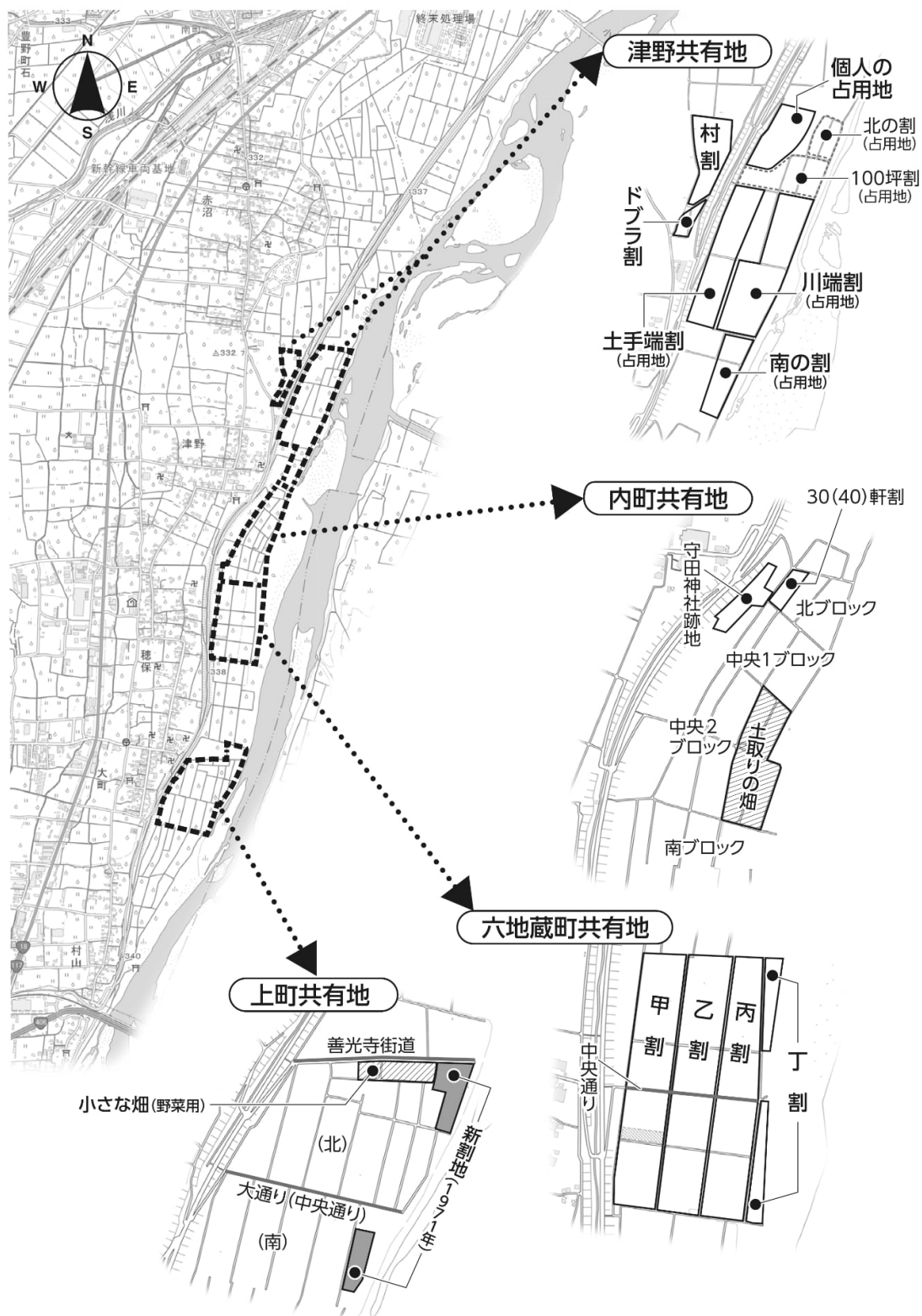


図 3-1 長野市長沼地区における共有地の構成

注：ヒアリング調査にもとづき国土地理院地図（電子国土 WEB）に加筆



写真 3-1 変化する堤外地の土地利用（内町）

注：筆者撮影（2023/06/28）

土手の際の低いほうと川のそばの高いほうと、どちらが土地の地利が良いかって言うと、土手の際のほうが良いんです。これはどこでも自然堤防の成り立ちと同じような理屈で。それで近間と外のほうと大まかに分けて、86（区画）で43軒が1人2口ずつ取れるという風な。それがスタートだと思います。（2024/02/15 ヒアリング）

「上町共有地組合」では共有地の持ち分（株）の売買や譲渡が認められていた。その結果、現在では「メインの畑」と呼ばれる区画を5～6枚耕作する、比較的規模の大きな農家も存在する。なお、昭和40年代に川沿いの一部分が「新割地」として追加された際、各世帯の保有株数に応じて農地が配分されたことから⁷、「上町共有地組合」ではいわゆる「株割」という方法が用いられていたと考えられる。

ただし、「共有地条約書」には「可成丈共有者之中ニテ都合ヲ計リ曾テ本町内本籍住居人に限ル」（第8条）、「一名ニテ数株ヲ所有スルモ妨ゲナシト雖モ半株以下ヲ売買譲与スルコトヲ得ズ」（第9条）といった制約が明記されている。これらの規定は集落外への権利の流出を抑制しながら、一定の範囲内での持ち分移動を可能とすることにより、共有地の適正

⁷ 「昭和40年代の初めに、まだ畑を作ろうという人（が）けっこういて。……アカシアの原野みたいなのが残ってる（あたりを）……そのときの役員さんが費用対効果で大型のブルドーザーを頼んで伐根したり、今まで小さな池みたいなのもあったんです（が）、それを埋め立てたり、新規の（畑が）できるんじゃないかということでやったんです。けっこうその部分がキレイになったもんで、それを86に割って、小割りですがね。86に割って権利が4つある人には、まとめて4つの場所をやろうと。」（2024/07/19 ヒアリング）

な管理を維持する仕組みとなっている。

「上町共有地組合」は総代1名、副総代1名、役員2名の計4名体制で共有地の管理にあっており、その任期は2年である。主な行事として4月に実施される「道普請」が挙げられる。組合員全員が河川敷に集合し、隣地との境界を確認する「境改め」と、泥が堆積した農道の「掘り出し」とを行うものである。また、固定資産税に充当される共有地費は8月と12月の年2回、集金されている。

上町の堤外地（共有地）では割り替え可能性を理由として、明治期から1949（昭和24）年まで永年性作物の栽培が禁止され、代わりに雑穀や野菜、桑が栽培されていた。このような制限は地域農業のあり方、とりわけ堤外地におけるリンゴの導入に大きな影響を与えたといえる。

リンゴの木を植えて良いつて決めたのは昭和24年ですから。昭和24年までは永久耕作物はなし。いつ割り替えられるか分かんない、っていうことで。……（長沼地区でリンゴの）栽培がはじまったのは明治30年代です。当初はそんなに広がってないんです。赤沼から津野までです。大正時代頃までに穂保に広がって。

一番の原因は……アメリカの大恐慌、日本の生糸の暴落。生糸が今までどおりに取りれるかどうか分かんないっていうこと、それが昭和前半ですよ。その頃からリンゴのほうが増える。

桑の終わるのが昭和16～17年頃です。……大町も終戦のときにカイコを飼っている家はほとんど無かった。我が家もすこし大きいほうの農家だけど、昭和17年にカイコを飼ったんだけど、ものにならなくて止めました。……あとは全部リンゴです、なりわいは。（2024/02/15 ヒアリング）

ただし、上町の堤外地において、実際に戦前昭和に割り替えが行われたかどうかは不明である。水害や凍霜害が発生するたびに割り替えの議論こそ浮上するものの、次の引用に見られるように土地条件をめぐる住民の利害は異なり、合意形成が難航したからである。

割り替えしようという話はそれこそ常に出てたんですって、昔は。ところが賛成する人が3分の2ぐらいいないと、そういうことは決定できないので、割り替えっていうのは大変です。……昭和の前半です、桑の時代に土手（堤防）の上から外（堤外地）を見ると、5月の遅霜で桑の上が枯れるんです。サーッと色が変わるそうです。土手の際はもう茶色になってて、向こう（川沿い）へ行くほど淡いまで。

だから、土手の際で桑を作ってた人は家から近いから、わざわざ近い土手の際を選んだんだけど、「これじゃカイコが飼えねえや。遠いほうが良い」っていう人は割り替えて欲しいし。水まし（洪水）になると土手の際はみんな水であっぷあっぷしちゃうんだけど、向こう（川沿い）のほうはのうのうとしてるから、「向こうのほうが良かった」とか。（2024/02/15 ヒアリング）

3.1.2 栗田町（大町区）

栗田町では1928年（昭和3年）1月、T氏を代表取締役として土地の賃貸と植林園芸を

主な目的とする「栗田町土地株式会社」⁸が設立された。設立時の資本金は 3,000 円（当時）であったとされる。この T 氏は第 16 代長沼村長（1933～34 年）を務めた人物である。ガーデントラクターが主流だった昭和 30 年代に、すでに軽トラックを運転するなど「進歩的」であったことが伝えられている。

長沼地区の他の地域と同様に、従来は栗田町でも堤外地が共有地として取り扱われていたが、この「栗田町土地株式会社」の取り組みを介して個人所有へ移行していったものと考えられる⁹。ただし、その移行時期については諸説あり、地元史に詳しい 80 歳代の農家は、個人所有化は 1943（昭和 18）～1945（昭和 20）年の間ではないかと述べる一方、栗田町の堤外農地の所有者（90 歳代）は 1963 年頃ではないかと述べている。

なお、「栗田町土地株式会社」は 1974 年 12 月に解散登記が行われた旨、閉鎖登記簿に記されている。T 氏の子孫によれば、令和元年東日本台風の被災によって多くの資料が流出し、「栗田町土地株式会社」に関連する資料は現在確認できない状態にあるという。

3.1.3 六地藏町（穂保区）

穂保区は六地藏町と内町という 2 つの地域から構成されている。六地藏町には「鶴ガ岡共有地組合」、内町には「内町共有地組合」が存在し、それぞれの区域の堤外農地の管理を担っている。

「鶴ガ岡共有地組合」の設立時期は不詳であるが、最盛期には約 50 戸が加入していた。その当時、被差別部落に属する世帯は共有地組合への加入が許されていなかったという。現在の組合員数は 39 戸であり、組合が管理する堤外農地の面積は 711 a である。永年性作物が定植されるようになって以来、区画の割り替えは実施されていない。

明治時代に開墾して割地にしたとかって言って。昔は大豆とか麦とかを作っていたので、「平均割」のほかに、一応「だいじんこ（大尽こ）」と言うか、裕福な、地域でもそれなりの人とかで、やはり面積が若干違ったらしいんですけど。

一年生の植物とかだったら、何年に 1 回かはローテーションみたいなものはあったらしいんですけど、その後に桑畑になって。桑になってからは、永年的な植物だからローテーションがなくなったみたいな話をしている。その後、明治の後半から赤沼の

⁸ 1975 年に刊行された『長沼村史』には「栗田町土地株式会社」に関する記述は見当たらない。一方、栗田町の堤外農地の所有者（90 歳代）は、父親が生前、本家・分家間の土地トラブルについて語る際、たびたびこの会社について言及していたことから、その存在を記憶していたとされる。

阪神・淡路大震災の後、兵庫県宝塚市をフィールドとして、山やため池といった地区共有財産を管理する財産区について調査した牧野厚史は、同じく宝塚市を調査した山本剛郎の研究成果を踏まえながら、次のように述べている。「大正から昭和初期にかけての時期は、宝塚市域の他の旧村でも旧村の所有する共有地をもとに土地株式会社を設立しようとする動きが見られた時期である。この会社は、それまで村民が共有地に有していた権利を買い取り、代わりに会社の株券を手渡すことになった。……土地会社とは実質的に「株」を有していた権利者集団の管理組織である。」（牧野 1998：111）

⁹ 「栗田町の場合、昔は共有地だったんだけど、昔の（共有地組合の）総代だった T さんっていう人が、共有地を全部、個人の名義にするっていう手続きをしたらしいんですね。だから、栗田町の共有地についてはちゃんと地番が付いてて、もちろんそれぞれ個人が固定資産税を払ってて売買もできる。」（2023/06/28 ヒアリング）

ほうからリンゴが入ってきて、徐々にリンゴも増えていった。(2024/04/26 ヒアリング)

「鶴ガ岡共有地組合」の役員体制は総代1名、副総代1名にくわえ、3つの常会からそれぞれ1名ずつ選出された役員3名を合わせた計5名で構成されており、その任期は3年である。他の共有地組合と異なるのは、任期満了時に役員が総入れ替えとなる点である。

共有地組合の行事として3年に1度、5月頃に農道の「道普請」が実施される。これは農道に堆積した土砂を取り除く作業であり、作業終了後には総会も開かれ、役員の改選と固定資産税の徴収が行われる。なお、洪水によって土砂が堆積した場合には、軽トラックが通行可能となるよう、役員が応急的にトラクター等の機械を使用して農道の土砂を除去することもあるという。



写真 3-2 六地蔵町の「丁割」¹⁰

注：筆者撮影（2025/03/06）

六地蔵町の堤外地は、「甲割」「乙割」「丙割」「丁割」からなる4つのゾーンに区分されているが（写真 3-2）、各農家の耕作場所がどのように決定されたかは明らかではない。万一の「川欠」に備えて共有地組合が確保している、耕作者不在の土地も堤防際に存在するとされる。現在、広い面積を耕作している農家は、かつて農業を離れたり規模を縮小したりした農家から、組合員同士の相対取引によって耕作権を譲り受けたことによるものである。ただし近年は、このような取引が行われていないという¹¹。

¹⁰ ある果樹農家は令和元年東日本台風以前、この「丁割」においてアンズを栽培していたが、洪水によって果樹木は流失してしまったという。

¹¹ 「権利の売買、昔はやってる。最近は一切それがないけど。ただ、貸し借りは耕作者（が）この人の名前になってんだけん、実際にはこの人が作ってるっていうのがいくつか、

堤防際から甲・乙・丙っていう風に割ってあるんです。……丙割の乙（割）との境の辺が、やはり低くなっていて、どうもそこも堤防を作るときに土を取って運んだから、その部分が低いっていうような話もあるんです¹²。……単純に堤防に近いほうからの順番で……甲・乙・丙・丁とか言って。丁もあるんです。丁割って言って、そこはもういつ削られてもしょうがないみたいな。……欠けてもまた水害で復活すること、長い目で見るとあるみたい。 (2024/04/26 ヒアリング)

3.1.4 内町（穂保区）

「内町共有地組合」は1989（平成元）年、集落内にある守田神社の氏子組織「内町氏子総代」から分離するかたちで設立された。それ以前は「内町氏子総代」が共有地に関する固定資産税の徴収・納付などの役割も兼担していた。しかし、専業農家の減少と非農家世帯の増加により、氏子組織が共有地の管理を兼ねる体制はしだいに困難なものとなってゆく。実際、役員選考の場面では「俺はお宮のことはやるけれども、共有地は（持って）ないからダメだよ」（2023/06/28 ヒアリング）といった声も聞かれたという。

こうした背景の下、「内町共有地組合」が設立され、以後、明文化された規約を持たないまま運営が続けられてきた。最盛期（「内町氏子総代」時代）には組合員数が39戸にのびたが、再組織化が行われた1980年代末には25～26軒程度にまで減少していたという。

役員体制は総代と副総代の2名で構成され、それぞれの任期は1年である。副総代が次の総代を務めるかたちでバトンが渡されるなど、組織の継続性が担保されている。共有地組合の主な行事としては4月の総会の開催、固定資産税の徴収・納付、そして6月に実施される組合員総出による草刈りが挙げられる。

「内町共有地組合」では地割慣行の名残と思われる「甲・乙・丙・丁」や「上・中・下」といった土地区分は確認されていない。しかし、集落の南側に居住する世帯は堤外北側の共有地を、北側の世帯は堤外南側の共有地を耕作する傾向が見られるという。こうした配置には、住居と農地の距離に起因する不平等を避けようとする意図があったのではないかと、共有地組合の役員経験者は説明している。

特筆すべきが、内務省堤防の建設に際して土を供出した経緯をもつ「土取りの畑」「穴の畑」と呼ばれる土地の存在であろう。これらの畑はその由来により周囲よりも地盤が低く、「30（40）軒割」として、地域住民による自家用・販売用の野菜栽培に活用されてきた。場合によっては集落外の人々に土地が貸与されたケースもあるという。これらの畑は周辺の樹園地から一定の距離を保っていることから、農薬散布（消毒）によるドリフトの影響を受けにくく、安心して野菜を栽培できる点がメリットとなっている。

3.1.5 津野（区）

津野区では「津野共有地組合」が堤外農地の管理主体となっているが、この地域の堤外

ここ10～20年はあった。けれども、その前は完全に耕作の権利を売買してる。その記録が残ってる。それを見ると、ある人が相当持ってたという。」 (2024/07/19 ヒアリング)

¹² 次に述べる「内町共有地組合」の「土取りの畑」「穴の畑」も、このような事例に該当しているよう。

地はすべて「占用地」である点において、これまでに述べてきた地域とは事情を異にしている。くわえて堤内にも共有地を有しており、こちらも同組合が管理を担っている。

占用地とは、旧河川法にもとづく河川区域の指定により私権が抹消された土地を指している。しかし、旧河川法施行規程第9条により、私権抹消者に対して優先占有権が認められたため、この土地は「9条地」とも呼ばれている。このような占有権は、現行の河川法施行法第19条においても依然として効力を有することが規定されている。ただし、この占有地の権利は直系親族以外は継承することができない。

「津野共有地組合」の組合員数は、令和元年東日本台風の発生直前には27戸にまで減少しているが、最盛期は61戸が所属していたとされる。旧河川法の施行以前、津野区の河川敷における営農が占有許可を必要としなかった時代には、「株割」に類する方法によって共有地の持ち分（株）が取引されていた形跡も認められる。

割り方としてあるのは122分の1とか、122分の20とか、共有の占有地のほうはそういう割り方。……「122分の」っていうようなかたちの中で、たぶん61人ぐらいで、昔はほとんど農民でしたんで、みんなで同じ面積持ってたんだけど、権利の売買をやったんだろうね。多く持ってる人と、もうまったく手放しちゃった人と。122分の2が元々の持ち分で、そのまんま持ってる人と、色々出てきたんだと思うんだけど。
(2024/02/15 ヒアリング)

具体的な売買がされたと思われる時期が、かなり古い時期のことなんです。……明治とかそこら辺でのことだったと思います。(2025/03/06 ヒアリング)

「津野共有地組合」の役員体制は総代1名、総代理（会計担当）1名、そして役員3名の計5名で構成されている。定款などによる明文化はなされていないものの、役員から総代理、さらに総代へと段階的に就任していく慣行が存在する。役員の交代は3～4年ごとに行われている。

共有地組合の主な行事として、役員改選があった年の4月に現地で「境改め」が実施され、6～7月と8月の盆過ぎの時期に年2回、役員による草刈りが行われる。また、1月には堤外地で「どんど焼き」が催され、3月には総会が開かれる。さらに不定期で農道の補修作業も行われている。

「津野共有地組合」が管理する堤外地には、北から順に「北の割」「100坪割」「川端割」「土手割」「南の割」と呼ばれる共有地（占用地）が存在する。このうち「北の割」「川端割」「土手割」「南の割」に囲まれた空白部分は、「川欠」により農地を失った場合にそなえて確保している予備地である。北側に位置する「北の割」と「100坪割」は水害リスクが高いため、永年性作物ではなく野菜が栽培されてきたが、いずれも2022年に占有許可申請を行わず、現在は占有を停止している。また、堤内地にある「村割」と「ドブラ割」の2つは同組合が所有している共有地である。

「津野共有地組合」の役員にとっての大きな仕事は、河川事務所に対する占有許可申請であろう。占有地は3年に1回、河川事務所に申請書を提出することにより、占有が許可され果樹などの栽培が可能となる。津野の占有地には組合が管理する占有地にくわえ、個

人が管理する占用地も存在するが、「津野共有地組合」では後者についても一括して占用許可申請を行っている。

（占用許可申請の）仕事たるや大変なの。こういう許可申請書っていうのを作って、そこにいろんな書類をくっつけて……「代表者に委任します」っていうハンコを全員からもらって、それで（河川事務所に）提出すると、国からは……こういう許可書が来るわけ。

それだけじゃないんですよ。その他に（全部の筆ごとに）北の端、南の端、西の端、4方向から撮った写真を添付して。……これが1つの土地だとすると、こっちから撮ったの、こっちから撮ったの、こっちから、こっちから。で、地図も添付して、どの位置っていうのを指定して。

（それ以外にも）その人から誰に行ったかっていうのが分かる……裏付けを証明できるような書類を添付して、「この爺ちゃんから息子に行きました」って（地位継承届を提出する）。市役所へ行って謄本を取って、添付して、それで「この人になりました」。3年に1度の許可申請のときに、そういう仕事もするわけ。（2022/06/09 ヒアリング）

なお、「津野共有地組合」は千曲川右岸（須坂市と小布施町の境界付近）にも占用地を有していた歴史があるが、長年にわたり耕作者が不在であったため、2010年代前半に占用を停止している。

3.1.6 赤沼（区）

1899（明治32）年に長沼村が誕生した時点で、すでに赤沼では堤外地が個人所有へと移行しており（長沼村史編纂委員会編 1975）、赤沼共有地組合のような管理主体が存在した形跡は確認されていない。その背景として、赤沼地籍の堤外地はより千曲川沿いに位置する小布施地籍の河川敷によって保護されるため、いわゆる「川欠」や「起返」などの地形変動が少なかった点が指摘されている。当時の事情を直接知る者はすでに存命ではなく、本研究期間中に詳細な経緯を記した歴史資料を確認するには至らなかったが、町村制施行前に行われた個人分割には、共有地が公有財産へ編入されるのを防ぐ目的があったのではないかと考えられる。

もっともこのような早期の土地私有化が、赤沼におけるリンゴの導入を促進した点は疑いようのない事実である。こうして赤沼では明治30年代以降、高見沢源太郎や小林伝之助によって桑よりも水害に強いリンゴの栽培が開始されたのである。

3.2 須坂市福島町

千曲川右岸 61～62 km 地点に広がる須坂市福島町の堤外地（図 3-2）は、第二次世界大戦後の農地改革により、現在その大部分が私有地（約 20 ha）となっている。その後の区画整理事業によって 1 号線から 13 号線までの農地が格子状に整備され（1 区画は 100 坪（3.3 a））、モモを中心としてリンゴ、ブルーン、アンズなどの果樹栽培が卓越している。

一方、共有地は堤外地の千曲川沿いにくわえ、右岸堤防と堤外を流れる権五郎川のあい

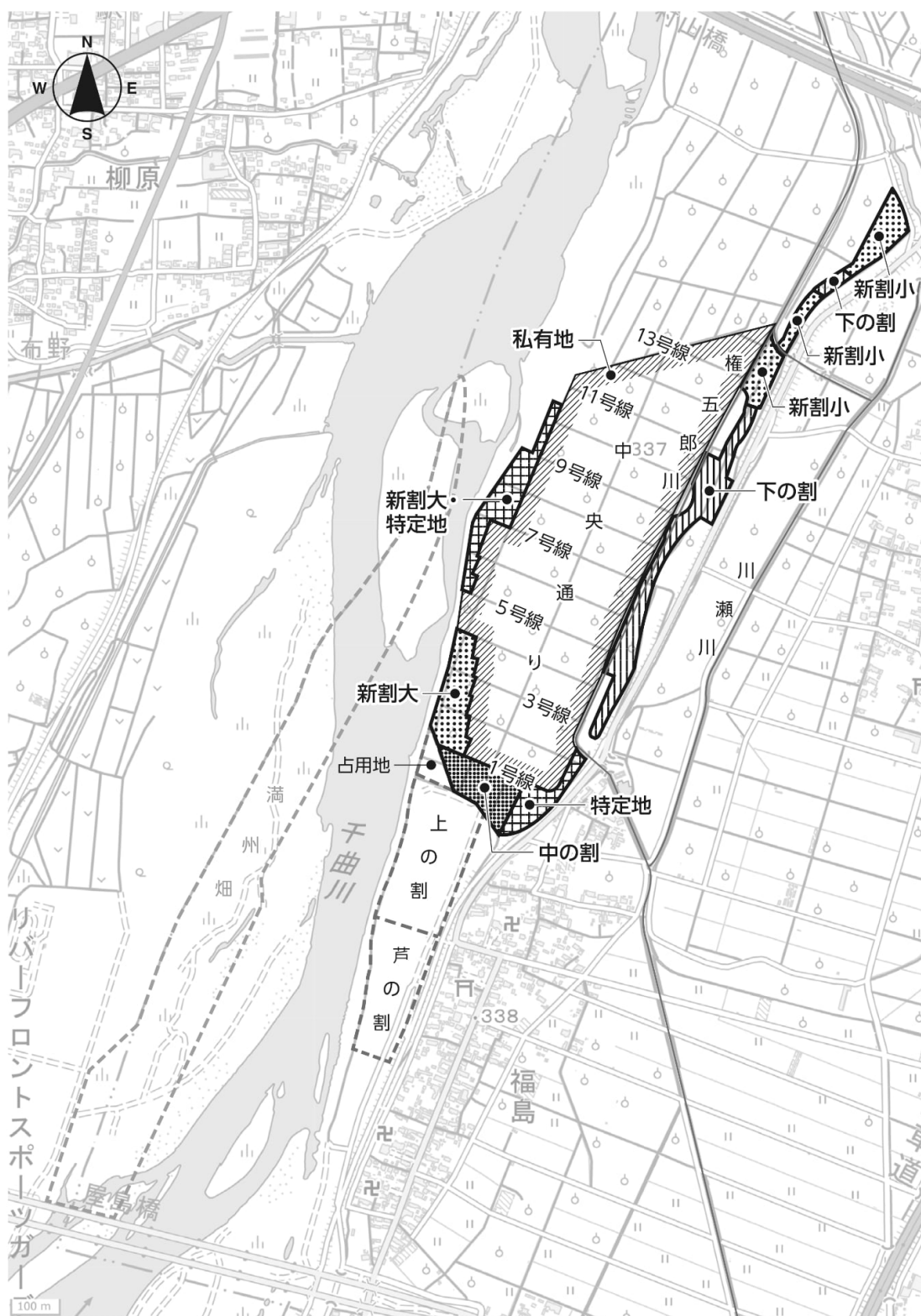


図 3-2 須坂市福島町における共有地の構成

注：ヒアリング調査にもとづき国土地理院地図（電子国土 WEB）に加筆

だに帯状に分布している点が特徴的である。これらの共有地の多くは長らく市民農園とし

て利用されてきたが、近年は耕作希望者の減少が著しい。かつては占用地（いわゆる「9条地」）も存在していたが、2016年に占用を停止している。

3.2.1 共有地の歴史

福島町における地割慣行は1610年代の慶長年間、または1742年「戌の満水」後にはじまったとされる（神林編 2010）。福島町の共有地は「記名共有でありながら実態は部落有的なもの」（上高井誌編纂会編 1962：602）という性格を有しており、町内の全世帯に対する「面割」（平均割）が行われていた点に特徴がある。

往時の割替地受配者数は164戸に達したが¹³、この数字は上高井郡（当時）内で最大規模であったという。1912（大正元）年の時点で「分家や来住者でも3年以上福島区に対する義務を履行しさえすれば、だれでも割地の配当を得られる」（須坂市史編纂委員会編 1981：645）という、きわめて開放的な運営がなされていたことも受益者の拡大に大きく寄与したと考えられる。

さて、福島町（当時は福島村）の住民は、慶安年間（1648～1652年）に千曲川を渡って西岸に出作開墾し、「四ツ屋」と称される地域（現在の長野市北屋島）に定住するようになったとされる。その後、福島村からの福島新田村の独立（1843（天保14）年）、両者の再統合（1872（明治5）年）、再分離による屋島村の誕生（1886年）、福島村と屋島村との境界線をめぐる訴訟と和解（1887～1890年）などの歴史を経て、屋島村から福島村へ一定面積の土地が割譲された経緯がある（塚田 2024）。

この千曲川西岸の共有地は、当時進行中であった対中戦争にちなんで「満州畑」と呼ばれていた。その後、1922（大正11）年に福島天神社が村社から郷社へ昇格するにあたって、一定面積の土地所有が昇格条件とされたため、この「満州畑」の一部は福島天神社の名義へ移されている。やがて1941（昭和16）年に太平洋戦争が始まると、戦時下の食糧増産を目的として千曲川左岸の河川敷における耕作許可を求める陳情が行われ、穀物（麦）を中心として根菜類（ナガイモ、ゴボウなど）や野菜の栽培が進められることになった。「満州畑」と呼ばれた左岸の共有地では次のような区画が設定され、管理運営が行われたという。

屋島橋を起点に下流に向かい最初の区画は組ごと（当時の福島は7組）に割り当てた。次の大きな区画は希望者（労力に余裕がある家）による入札で耕作者を決め、3番目の区画は、乳牛を家で飼育している人達が牧草地に使った。（塚田 2024：65）

さて、千曲川右岸で共有地として管理されていた堤外農地は、戦後の農地改革により個人所有へ移行する転換点を迎える。その後、現在の1～13号線の私有地では行政による区画整理、農道の舗装などが行われ、等面積の格子状に農地が整備されることになった。

「農地解放」の際に、村では一部協力するから他（の農地）はダメですよ、との条件で、こっちの1号から13号が私有地になった。土地を国に出すという、私有地

¹³ この数字は『上高井誌 歴史編』において、奥田彥の研究から引用されたものである。

にしても良いという場所はこれだけだ、と。1号から13号までは国の指示にしたがって協力する。ということは、個人の土地にしますよ、と。あとは、共有地でしかダメだ、と。そういう条件で（話し合いに）入ったようなんです。共有地を守りたいという、そういうことだ。それが当時の農業委員会で認められて、それで（共有地が）できたと言われてる。（2024/08/09 ヒアリング）¹⁴

一方、福島町から千曲川左岸への交通は、当時の屋島橋が板橋であったことから増水時に通行不能になるなどの不便があった。さらに、伊勢湾台風（1959年）による農地の流出といった被害も重なり、しだいに「満州畑」への出作は縮小していったという。

その後、1990年代に入ると千曲川左岸、右岸の共有地で地域開発が本格化する。「満州畑」と呼ばれた左岸共有地（の一部）は長野市に売却され、「千曲川リバーフロンツポーツガーデン」が建設された。一方、右岸共有地のうち「上の割」は「千曲川河川敷活用計画」の一環として須坂市に貸与され、「福島スポーツ広場」が整備されている。

3.2.2 共有地の割り替え

1986（昭和61）年には新住民の増加や農業者の減少を見据え、共有地の管理主体がそれまでの行政区から、新設された「福島町共有地管理組合」へ移行することになった。この管理組合は、福島町の3つの町組（町内会）から3名ずつ役員を送り出し、その中から組合長・副組合長・会計の3名を選出する仕組みである。役員の任期は3年であり、実質的にすべての役員が入れ替わる。

福島町の共有地では、耕作希望者を対象とする割り替えが現在もなお行われている¹⁵。しかし、土地利用や生活様式の変化を背景として希望者は減少しており、実質的には「永代割」に近いかたちで耕作者の固定化が進んでいる様子も垣間見える。

福島区、全世帯で約150戸ありまして、全員が（共有地組合の）組合員ということです。5年に1回の割り替えのときに耕作希望者を募って、手を挙げた方に割り当てられるっていう、そういう方式なんですけど、最近その希望者がめっきり減りまして、かなり広い面積を割り当てられるようになってきてるんです。頻繁に行われる「中の割」、確実に5年にいっぺん行われてるんですけど、（希望者は）ここで10軒ぐらいだと思います。……昔はもう、ほとんどの世帯が手を挙げたんですけど、今はもう本当に無いですね。昔、水田が堤内地でさかんで、野菜を、自分ちの野菜を作るっていうこ

¹⁴ 千曲川右岸に存在する共有地（「上の割」「中の割」「下の割」など）は、農地改革によって私有化された1～13号線の農地と比べて、その面積は限定的である。「共有地を守りたい」という言葉には、福島町民にとって千曲川左岸に存在していた「満州畑」が持っていた意味の大きさが反映されているのではないだろうか。

¹⁵ 奥田彥は地割慣行の廃止について、「本縣に於ける地割制度の發生の要因は千曲川及び犀川の氾濫による土地の變化であつて……千曲、犀兩川改修によつて水害の虞が無くなれば、本制度廢止の機運が頓に促進せらるゝことは當然であらう」（奥田 1934：1521）と述べている。一方、須坂市福島町において、耕作希望者が減少しつつある現在もなお割り替えが実施されているが、それは、この区域の水害が千曲川本川ではなく、堤外地を流下する権五郎川の氾濫によって農地が冠水する点に求められる。

とも場所もなく、堤外地を利用してたんじゃないかな、って。(2024/02/16 ヒアリング)

「中の割」の割り替えの時期と、「下の割」の割り替えの時期は違うんだよね。だから（共有地）全体で割り替えるっていうわけじゃなくて、「中の割」のとき（と）「下の割」のとき（が）異なるので、当然、耕作者が重複する場合もあって、全員でそこ（共有地）を、みんなで均等に割るっていう考え方ではないです。(2024/02/16 ヒアリング) ¹⁶

現在、福島町の共有地には「中の割」「下の割」「新割」という区分が見られる ¹⁷。この（上・）中・下という分類は、地形的な高低差や水害リスクを踏まえて設定されたものであり、とりわけ「下の割」は千曲川本川ではなく、支川の権五郎川が洪水した際の冠水被害が顕著だとされる（写真 3-1）。

「下の割」のほうが土地が良くないっていうお話があったんですけど、理由は元々この地区、やっぱり（権五郎）川沿いだったんで低いんですよ。現在でもやっぱりこの地区、（権五郎）川沿いのほうが水が浸くっていう理由がありまして。

千曲川が増水します。で、こちらも雨降ってきました。水門閉めて（排水）機場でこっちから汲み上げようとする、汲み上げて水、全部この権五郎川に出るんですよ。……この地区で増水してきて一生懸命ポンプで汲み上げるんですけど、逆流してくるんです。そうすると戻ってきたのが、千曲川本流の増水よりも先に、こちらのほうに逆流して入ってくるのが多いので、この辺り（「下の割」）がいつまで経っても水が浸く ¹⁸。

その影響で、未だにあの辺りは大きなモモの木が植わってないような状態が続いて、耕作するのはちょっと敬遠してるところの土地であります。(2024/02/16 ヒアリング)

それぞれの区域では土地利用のあり方にも変化が見られる。従来「中の割」では自家用

¹⁶ なお、『須坂市誌』には「割替え地はくじ引きで決めたが、土地を公平に分割し配分するためにさまざまな配慮がなされた。福島では上の割・中の割・下の割・新の割の4段階に分け、各段階から1枚ずつ配分した」（須坂市誌編さん室編 2016：209）と記されている。しかしながら、「全員でそこを、みんなで均等に割るっていう考え方ではない」という発言との齟齬が見られることから、「福島町共有地管理組合」ではいずれかの時期に、割り替えをめぐる方針が変更されたと考えられる。

¹⁷ かつては「上の割」「屋敷割」といった区分も存在していた。このうち「上の割」は「福島スポーツ広場」の建設により1990年代後半に消滅した。「屋敷割」は堤内の住居群に近かったことに由来する名称とされるが、その場所や消滅時期については不詳である。

¹⁸ 権五郎川の洪水に由来する水害はおよそ3年に1回程度の頻度で発生しているが、排土が必要になったことは一度もなかったという。「権五郎川のほうに逆流した水は、そんなに泥とか入ってないんですよ。もともと泥とか流れ込む要素がないので。畑に入ってもそんなに泥だらけになるとか、排土が必要になるっていうことは、ぜんぜん今まで無かったです。」(2024/08/09 ヒアリング)



写真 3-1 権五郎川

注：筆者撮影（2024/02/16）

野菜の栽培が中心であったが、近年では果樹の栽培も可能となっている。くわえて千曲川沿いに位置する「新割」¹⁹（新割大、新割大・特定地）では、耕作権の返還が認められない「永代割」が導入され、長期にわたる耕作が制度的に保障されている。このような仕組みにより、共有地においても永年性作物（モモ）の栽培が拡大しつつある。一方、「下の割」では耕作者の減少を承けて、従来よりも割り替え期間を延長する傾向が見られる。

人口の高齢化と減少、さらに平成 18 年 7 月豪雨（2006 年）、平成 25 年台風第 18 号（2013 年）などの水害を背景として、共有地の耕作希望者は 2004 年の 54 名から 2016 年には 30 名へ急激に減少した。このような状況を承けて、「福島共有地管理組合」では福島町民の縁故者への貸し出し、「中の割」占用地の返却（占用の廃止）、そして須坂市内の農業法人への貸し出しなどを進めてゆく。一方この間、1～13 号線の私有地でも耕作放棄が進んでおり、果樹農家は次のような懸念を強めている。

実際、木が植わってる状態で収穫も消毒もしない、そういった園地とかもありましたから、そういうところは病気の発生原因（になる）。……草よりも木を残されるのが一番ダメなんですね。……木が残されると、収穫しないままのものがいつまでも残ってたとか、それが病気に、風で流されたとかありますので。実際に私も、隣の園地が草の中に木が植わってて実だけ成ってる状態、そういうのを見てましたので、病虫害の発生原因になるな、っていうので危機感を持つことがあります。周辺にそういうところがあると、「マズいな」って思ってた方は当然いると思います。（2024/08/09 ヒアリ

¹⁹ 一方、権五郎川沿いに位置する「新割小」は、万一の「川欠」発生時に備え、耕作者への割り当てを想定した予備地として設定されたが、現在では他の共有地と同じように耕作が行われている。

ング)

3.2.3 地域農業における堤外地の位置づけ

千曲川左岸の長野市長沼地区がリンゴ専作地域として形成されたのとは対照的に、須坂市福島町における果樹栽培は、温州みかんの選択的拡大にともなうリンゴ市場価格の暴落（いわゆる「山川市場」）を背景として、複合的に展開されたところに特徴がある。モモの本格的な栽培は、1960年代に養蚕業が完全に終了した時期にはじまり、この地の主要な農産物として定着するに至った。

私の場合は、本田（堤内地の農地）のほうでは果樹のリンゴとモモ、ナシ、それからブドウを作っています。（くわえて）野菜と水稻ですね。堤外地のほうでは完全に果樹がメイン、特化してます。あと、野菜。とくに河川敷なので土が良いので……やっぱり芋類作られている方が多いですね。あとは、通常の野菜畑で作ってやられている方が多いです。

うちの場合、堤外地はどういう風にしてるかっていうと、ブドウはできません。棚作らなきゃいけない（ので）河川敷にできませんし、リンゴは収穫時期が秋の台風シーズンと被ってるところがあるので、そうするとやっぱり被害が大きいということで、台風の時期に被る品種は避けてる、と。そうすると、台風のない時期のモモに特化するしかないかな、ということでモモ専用になってます。

（産地化した）当時は、梅雨時よりも台風のほうがやっぱり心配されてるんですけど、最近ちょっと異常気象で、夏場でもけっこうゲリラ豪雨で集中的に降るので、同じようなことが今後、継続できるかどうか分かりませんが、やはりそういうところがあって、皆さんモモ中心。（2024/08/09 ヒアリング）

なるほど堤外農地はモモの栽培に適した条件を備えている。砂質の土壌は地下水位が高く、果実の肥大を促進しうる。また、モモの収穫は本格的な台風シーズンが到来するまえに完了するため、農業被災を回避しやすい。一方、ブドウの栽培には棚や支柱が必要であり、工作物の設置が禁じられている堤外農地には不向きである。収穫時期が遅いリンゴの栽培も、堤外地では自然災害のリスクが高まるであろう。

総じて須坂市福島町では、本田（堤内地）と堤外地に相互補完的な関係が築かれている様子がうかがえる。堤内地ではブドウやリンゴなど品目の多様化が進められる一方、堤外地ではモモに特化した栽培が戦略的に行われている。このように、堤内と堤外それぞれの土地特性を活かしつつ、リスク分散と効果的な土地利用が実現されている点に、福島町農業の特色があるといえよう。

4 水害リスクのある堤外地における営農

4.1 堤外農地の優劣

前節で取り上げた六地蔵町のように、堤外農地の中には堤防際から川沿いに向かって「甲・乙・丙・丁」という評価が付けられた例がある。しかし、実際の状況を見ると、「甲」とされた堤防際の区画が必ずしも営農上の優位性を持っているとは限らない。というのも堤防際の区画は自然堤防の後背地に位置しており、地盤が低く水捌けが悪いため、洪水時に冠水しやすいことがつとに指摘されている。また、堤防の法面が風の流れを遮ることで冷気が滞留しやすく、春先には凍霜害のリスクが高まる（写真 4-1）。



写真 4-1 堤防際の樹園地

注：筆者撮影（2025/03/06）

（川沿いと堤防際で）土の質はそんなに変わらないと思うんだけど、高低差がすごいんです。それこそ堤防（際）にはうちも1枚、畑があったんだけど、水が入ると、たとえば1m50（cm）くらい水が入っても、向こう（川沿い）へ行くとチョロチョロだったとか。凍霜害のときも低いところに冷たい冷気が溜まるんで、どうしても堤防際の被害が大きいです。堤防が盾みたいになって邪魔しているから、けっきょく（冷気が）溜まっちゃって。（冷気が）流れれば良いんだけど、流れないんで、もうずっと冷たい温度に晒されちゃうから、余計に被害が大きくて。（2024/04/26 ヒアリング）

堤外地の中には地盤が低いため水捌けが悪く、降雨や洪水の後、長時間にわたって水が引かない区域が存在する。このような場所は「ドブラ」と呼ばれ、営農に著しい支障をもたらすことになる。くわえて地盤の低い区域では、洪水時に流木や藁などの漂流物が堆積しやすい。その結果、堤防際の区画から耕作放棄が広がっているとの声も聞かれる。

この神社のあるところ（堤外地の堤防際の、守田神社の跡地）は、また低いんですね。大きな水害があると、そのところは最後まで（水が）残る場所なんですね。だから、「ドブラ」って言ってんですけど。……ここらでドブラって、水の溜まるところはドブラって言うんですからね。他が耕作できるほど水が引いても、ここだけは水が残る。とくにこの守田神社の跡地の辺が一番低いですね。だからガマという植物が生えますね。

やっぱり荒れてしまうと、ヤナギも生えたり、ヨシも生えたり、それから水害で持ってきた種で根付いた植物がいっぱい生えちゃって。やっぱり大変なんでね、維持してやるには。でも、（草刈りを）数回やったことは記憶してますけど、後はもう水が浸けば、あそこはいつでも水溜まってドブラになっちゃってるから。（2024/02/15 ヒアリング）

比較的、堤防に近いところのほうが津野に関しては低いんですよ。河川に近いところのほうが高い。まあ海拔でどうだ、1 m違うか違わねえかだと思んですけども……藁とかいろんな残渣を引き連れて流れ下って行って、リンゴの木に引っ掛かっていうのが、わりと千曲川側よりも堤防側のほうが多くて。今、耕作放棄地的になっているのは堤防側のほうが比較的多いんですよ。（2023/06/28 ヒアリング）

しかしなぜ、堤防際の区画は営農上の不利があるにもかかわらず、かつては高く評価されたのだろうか。その背景には、移動・運搬手段が限られていた時代の事情が関係していたと考えられる。軽トラックが普及する以前は、堤外農地への移動や収穫物の運搬はリアカーなどの人力に依存しており、集落から近い区画ほど労力を要せずに済んだことから、相対的に価値が高かったのであろう。なお、この地域にガーデントラクターが登場したのは昭和 20 年代後半、軽トラックの普及は昭和 30 年代のことであったという。

自宅から近いのはもう 1 番です。……当時の肥料は家庭し尿が最も有効なんです。家庭し尿はぜんぶ天秤棒で担いでいくんですよ。遠けりゃ切ないの。これは近いほうが助かるの。それから移動手段も、リンゴを採ったときもそうですよ。もうリアカー以外にないんだから。……土手の外の収穫はリアカーを 2 台使ってて。リンゴのコンテナ、（1 台に）最大で 10（ケース）なんですけどね、載せて 1 人で行くんですよ。ところが坂のときには 1 台、下に置いて、（2 人で）1 台上に上げて、それからまた交代で 1 台上げて。で、移動するんです。……2 台で 20 ケースまでは移動できるもので。……近いほうが楽なんです。（2024/07/19 ヒアリング）

4.2 堤外農地の役割とメリット

河川法において 3 号地に指定される河川敷（高水敷）は、「洪水の流下能力を守るために、

冠水して当たり前」²⁰（2025/02/17 ヒアリング）とされる場所である。そこに広がる堤外農地は、季節により水害リスクをとともうが、そのリスクを抱えるがゆえに歴史的に重要な役割を果たしてきた側面も認められる。

たとえば明治 30 年代、桑に代わる新たな作物として長野市赤沼にリンゴが導入された際、試作段階にあった苗木は堤外地に植えられたことを想起しよう。そこには「導入の初期においては試作の段階にあるだけに、万一の失敗……に備える意味もあって、先ず堤外地の、当時では条件の悪い畑に植えてみようとの考えがあった」（長沼村史編纂委員会編 1975：351）とされる。

その後「りんご景気」に湧いた 1960 年代には、堤外地の一带に高密度に果樹木が植栽され、樹園地としての土地利用が急速に進展した。長沼地区では集落ごとに防除組合が設立され、薬剤散布などの作業が組織的に行われることになったが、このような共同防除体制は集約的な土地利用が進められた堤外地に適合する、効率的な営農形態であった。

昔、共同防除のときに、この土手の外（堤外地）の場合、割地の面積は同じでしょう。50mに換算して木を2本植えるんです。……河原（堤外地）の耕地の共同防除の費用は、本当に楽にわれわれ計算できたんです、ひと割 100mって。本田のほうはしょうがない、SS（スピードスプレーヤー）が通るコースをメーターで測ったんです。

昭和 35 年ぐらいが SS の共同防除のスタートです。平成になっても赤沼あたりはあったんじゃないかな。都合の良い部分だけ共同っていうのは、けっこうありました。……共同防除に入るときには、隣の家や、何か都合の良いところは共同のほうに任せて、飛び地や変なところは自分でやるとか。（2024/02/15 ヒアリング）

以上のように、堤外農地は水害リスクという制約を抱えつつも、その特性を活かして新たな農業の展開を先導してきたといえる。左岸の長野市長沼地区ではリンゴ栽培への転換と産地化を図るうえで堤外農地が活用され、右岸の須坂市福島町では果樹複合経営の導入に際して重要な足場となったのである。

しかし、堤外農地の価値は過去の歴史的意義にとどまらない。現在もこの地で果樹栽培に従事する人々からは、堤外地ならではの営農上のメリットが次のように語り出される。

一つは、堤防という大きな壁ですね。障壁があることによって、うちのほうの農家の方は早朝に……音の出る農機具を使って作業しました。こちら（堤内地）は皆、人家ですから、早朝にやると迷惑がかかりますね。ですから音の出るもの、草刈り、それから消毒などは堤外地を優先して作業に当たった、と。音がしても小さくなる。それが一つですね。

人家がないですから、スピードスプレーヤーなんか霧を上げても、車（自家用車）

²⁰ 念のため、発言の全体像を紹介しておきたい。「ここ（河川敷）は冠水して当たり前の箇所、守るべきものは何かと言ったら、洪水の流下能力を守らなければならない。……法律上、財産と命を守ることになっていますけれども、どうしてもそれは河川区域から出たものを守らなければならない。その土地にある方たちを守るものであって、河川の中にあるのとは、また異なってくるという状態にはなってますね。」（2025/02/17 ヒアリング）

も通るわけじゃないし、人の家にかかるわけでもないから安心してできる、と。そういった面で……堤外地は皆さん使ってましたね。だから水浸いてあれだけでも、そういった面では良い面ありました。

剪定枝、それからダメな木は抜くんですけど、そういったものの焼却が向こう（堤外地）でできる。煙がいくら出ても苦にならないし、火が燃えたまま家へ帰ってきても延焼がない。……早く植わったら病気になったり、それから色々切りますから、必ず木の植わってない穴ができるわけですね、欠けてる部分が。そこへ物を集めて、それで焚くということです。……煙がいくら白いのモクモク出ても、若干、火を付けるには油など焼べるんですけど、黒い煙出てもまあ遠慮なく、安心して自分の畑で処理ができると。……やっぱり住宅地のほうはできないんだよね。（2024/02/15 ヒアリング）

このように堤外地では早朝からの農作業が可能であり、農家にとっては日中の時間を有効活用できるという利点がある。また、人家に隣接する堤内地では周囲への配慮が求められる農薬散布、生産過程で排出される葉・茎・枝といった残渣の（焼却）処理も²¹、堤外地であれば比較的容易に行うことができる。

くわえて、洪水時に堆積する「はな泥」によって地力が自然と補われるため、リンゴの場合には施肥の必要がほとんどないとする声も聞かれる。このような特質こそ、堤外農地が現在もなお耕作の場として選ばれる理由の一端を示していよう。

向こう（堤外地）は肥料がありますから。けっこう水害で肥料を持ってきますから、肥料を与えとかえって効果あれなんですよ、リンゴの色つき悪いんですよ。やっぱり向こうは定期的に水害でいろんなものを運んでくるから、やっぱり土は肥えているというか。あまり肥料をくると、かえって野菜のようなものは良いでしょうけど、リンゴのように小さいときは青いんだけど、出荷するときは赤くしたいっていうようなものの場合はダメですね。……鮮やかな赤が来ないんですね、肥料がありすぎると。（2024/02/15 ヒアリング）

われわれの畑のほうも、草を伸ばしとくと泥をいっぱい置いて、草刈りしてない家（の畑）と草刈りしてあった家（の畑）では、置いてく泥がぜんぜん違うんです。30cmも変わっちゃう。……水ましが来ると分かれば、その前、半月ぐらいはもう草刈りしないで残しといたら良いやな。土を置いていってくれるんです。……肥沃な、肥料分のある本当に良い土なんです。耕作にはもう最適なもののなんで。（2024/02/15 ヒアリング）

²¹ 生産過程のみならず、下水処理システムが整備される以前には家庭排水やし尿の処理も堤外地で行われていたという。「どこのお宅でも家の造りが、門なり通りを入ると台所があるんですね。その外の廊下の突き当たりに「溜め」があるんです、おしっこだけどね。それが風呂の湯の捨て場でもあった。……ちょっと離れた屋敷の外れに、いわゆる「野溜め」、そこへいったん入れて、ときどき攪拌して曝気をして、腐らせて、今度は担いで。近場だとそれこそ迷惑になるから、土手の外（堤外地）の畑へ行くわけです。……し尿は肥料分としても大事なんだけど、要は害なく捨てられるというのが（利点だった）。」（2024/07/19 ヒアリング）

また、堤外地は「千曲川が流れているから、鉄管を少し、数本打てば、すぐに水脈に当たる」（2024/04/26 ヒアリング）と言われるように、地下水位が比較的高く、土壌中の水分量に恵まれている。その一方、柔らかい砂地であることから排水性にも優れ、日照を受ければ地温も上がりやすい。このような条件は根の生育を促し、水分や養分の吸収を高めるため、モモのような果樹にとって最適な生育環境とされる。

河川敷で作るモモっていうのはやっぱり大玉で、収量もたくさん採れるんです。一方、堤内地側っていうのはやはり一回り小ぶりのモモになるって、一般的にはそう言われてます。……土壌診断、科学的に測定したその結果を見ると、決して河川敷の土壌が肥沃かと言うと、そういうわけではない。……（しかし）土壌が柔らかいのは間違いないです。ですから、根の張りは非常に良いので、根がまず伸びるっていうことは特徴です。あと、地下水も高いので水分を吸収するとか、吸い上げられやすいとか、そういう状態なので、実際、果実を食べても水気が多いということで、大玉のものができるんじゃないか、と。（2024/02/16 ヒアリング）

4.3 水害リスクを踏まえた営農上の工夫

4.3.1 果樹の場合

堤外地においてリンゴを栽培するには、水害リスクに対する独自の備えもまた求められる。水害が発生した際の被害を最小限に抑えるための木の仕立て方について、ある農家は次のように語っている。

（堤外地は）水害にたびたび遭う畑ですから、やはり水が浸いたときに、どういう風にリンゴの木を守るかということになりますと、リンゴには主幹がありまして……主幹というものを出していくんです。……最初に取る主幹を第1主幹と言うんです。その第1主幹の位置を高く取らないと、やっぱり木が低くなってしまう。……第1主幹が低い木だと、やっぱり（リンゴが）成ってくるとこうやって（枝が）垂れてますから、水が来ると垂れたリンゴが浸かってしまう、と。

やっぱり（農地を）借りたときから、そっち（堤外地）へ（苗木を）持って行ったときから、もうとにかくこの地は水害をまず先に考えて、若い木でも第1主幹、第2主幹を高く作るというのが自分なりのやり方だったんですね。昔から、それはやっぱり経験ですね、水害という。高く作ってある木は被害が少ないんですね。（2025/03/06 ヒアリング）

千曲川流域における水害リスクは、とくに台風シーズンに高まる。9～10月に中生種（秋映など）、11月に晩生種（ふじ）の収穫期を迎えるリンゴ農家にとって、水害の影響はきわめて大きい。そこで、収穫期の早い他の品目への転換を図る果樹農家も見られるようになった。台風シーズン前に収穫を完了できれば、被害を最小限に抑えることができるからである。

堤外農地で多様な果樹を栽培する農家は、こうした品目転換の重要性について次のように語っている。

河川敷だと、水害のリスクを考えると、その前に取れるもののほうが良いのか、と。大雨が降るタイミングって、梅雨時と秋の2回あるんですけど、今まで梅雨時に千曲川の水位が上がるっていうことは、ないことはないですけど、そんなにジャブジャブなることもないので。9月中はそんなにないと思うんだけど、だいたい10月くらいですか。だから、そういう点でアンズであるとか、サワーチェリー（酸果桜桃）であるとか、モモであれば秋の台風の前には収穫も終わるし、ふじの後に植えても忌地もないから、ということで。（2024/04/26 ヒアリング）

4.3.2 野菜の場合

堤外地における果樹（リンゴ）栽培が減少する中、代わって野菜を栽培する農家が増加していることも事実である。長野市長沼地区の「割地の付属品」（上町）、「土取りの畑」（内町）、「100坪割」（津野）、そして須坂市福島町の「中の割」など、もともと野菜栽培を前提として整備された区画も確認できる。

では、水害リスクのある堤外地、しかも周囲では果樹が栽培されている環境下において、野菜栽培にはどのような工夫が施されているのだろうか。

水害に遭うから、夏に収穫する野菜を作るとみんな水害でやられちゃうけど、水害の終わった時期、9月頃から蒔いて秋に採るようなものについては、ハクサイとかダイコンについては農薬（のドリフト）はあんまり関係ない。あるいは地下茎のものね、ナガイモなんか、けっこう皆さん作ってますから。……ソラマメなんかも、エンドウマメなんかも冬越しますから。ああいったものを植えといて、ぜんぜん問題ないし。

そういう風に考えていけば、皆さん作る人も、やっぱり夏の収穫のものはあんまりやらないですね。ラッカセイとか、それからジャガイモとか、水にやられれば一発で終わるようなものは極力、堤防の外の方（堤内地）で作って、こっち（堤外地）はある程度、水害が終わった頃に蒔いて収穫して。あるいは翌年、リンゴの消毒がはじまるまでに収穫するようなものにすれば、ぜんぜん堤外地だって問題ないんです。

それは、この水害地における経験だと思いますね。やっぱり「水浸く、水浸く。堤外地はダメだ、ダメだ」っていうけども、水浸かないときは土目も良いし、良いものができるし。（2025/03/06 ヒアリング）

大豆やサツマイモのように台風シーズンの後に収穫期を迎える作物は、堤外地では水害リスクの観点から栽培に適さない品目と考えられている。しかし、次第に堤外地の遊休化が進行する中、長年味噌づくりに携わってきたある職人は、自ら育てた大豆で味噌を仕込もうと堤外地での栽培に踏み切った²²。収穫がまったく得られなかった年は一度もなかつ

²² 堤内・堤外を問わず、長沼地区の土地は作物が育ちやすい土壌条件に恵まれていると評価されている。「堤外の方が砂地の傾向にはある。堤内のほうが粘土質が多少多く含まれてるっていう違いはあっても、基本、沖積土壌なんで、どちらもわりと作りやすい感じです。というのは、被災した翌年（2020年）から、「やっぱり地区内だけじゃなくて、絶対水が浸かぬ

たというが、その営みには次のような苦労がともなっていたという。

もともと自分で栽培した大豆で味噌を造りたいという思いがあって、それで、できれば長野県で育種されたような大豆で造りたいと思ってたんですよね。最初は堤外の、やっぱり自分ん家のリンゴを抜根したようなところで作って。……やっぱり何年かに一度は水に浸くんですよ。水に浸いて、(大豆は) さやの中に入ってるから、実そのものは汚れてないんだけど、脱穀作業するときにもすごい埃になって仕事しなくちゃいけなかったり、いったん水に浸くと、脱穀から選別作業までの仕事がやたら大変だったんですけども、水が浸いても収穫まったくできなかった年っていうのはなかったんですね。(2024/02/15 ヒアリング)

えところで作らねえと心配だ」っていうこともあって……〇〇っていう場所で土地を一反歩ほど借りて、大豆栽培はじめてみたんですけど……いくらやっても土地が、何回(ロータリー)かけても硬くて、こっちみたいにもうサラサラの状態になってならないんだよね。……長沼の土はなんでこんなに作物作りやすいのかと、あらためてそうやって感じて、作りやすいとこだなと思いましたよね。」(2024/02/15 ヒアリング)

5 令和元年東日本台風と農業被災²³

5.1 生活基盤と果樹農業の被災状況

2019（令和元）年 10 月 12 日、伊豆半島に上陸した台風第 19 号は、関東甲信越から東北地方にかけての広い範囲に記録的な大雨をもたらした。気象庁が「令和元年東日本台風」と命名したこの台風災害により、長野県では千曲川上流域の佐久地方において 24 時間降水量が 303.5 mm に達し、統計開始以来の極値を更新した（長野市 2021）。また、千曲川左岸 57.5 km 地点にあたる長野市穂保では約 70m にわたって堤防が決壊、右岸の須坂市福島町においても越水寸前の危機的状況であったという。

この台風は千曲川流域に暮らす人々の生活基盤に深刻な影響を与えることになった。とりわけ左岸の長野市長沼地区では、堤防の決壊により隣接する豊野・古里地区と合わせて計 934 ha が浸水し、住家 939 軒（全壊 561、大規模半壊 82、半壊 233、一部損壊 63）が損壊・流出する被害を受けた。堤防決壊地点に近い穂保・津野では数十 cm の土砂が堆積し、下流域の赤沼では日本住宅の鴨居近くまで水位が達したという。右岸の須坂市福島町でも内水氾濫により 6 軒の床下浸水が確認されている。

台風は生活面にとどまらず、千曲川流域の生業、とりわけ果樹農業に深刻な影響を与えている。令和元年東日本台風が発生した 10 月中旬と言え、モモやブドウ、リンゴの早生種つがるの収穫・出荷が一段落し、「りんご三兄弟」と称される中生種（秋映、シナノスイート、シナノゴールド）の収穫・出荷が最盛期を迎える時期である。そして、年末の贈答市場を賑わせる晩生種ふじの収穫に向けて、最後の防除作業が行われる段階でもある。その意味において、この地域の果樹栽培における最も重要な工程を直撃したのが他ならぬ令和元年東日本台風というわけである。

長野市長沼地区では、これまでも堤外地の冠水や樹園地への土砂堆積が見られたが、堤内地にまで土砂が堆積する被害を受けたのは、産地はじまって以来の出来事であった。樹園地には住家から流出したと思われる家具や電気製品などが散乱し、人の背丈ほどの高さにある果樹の枝には災害ごみが絡まりついていた。収穫を目前に控えた果実には水や泥が付着し、生果はもちろん、加工品としての出荷も困難な様子であった。さらに、運搬用の軽トラックや防除用のスピードスプレーヤーも浸水によりエンジンが作動せず、営農再開の見通しすら立てられない状況であったという。

一方、右岸の須坂市福島町では、過去に堤外農地の冠水被害こそ見られたものの、数十 cm の土砂が堆積したのは今回の台風が初めてであった。また、堤内地でも各所で内水氾濫が発生し、多くの田畑が冠水するだけでなく、スピードスプレーヤーやトラクターなど農機具にも被害が生じている。

このような状況を承けて、発災直後には「被災農地の復旧には数年を要するのではないか」という声も上がった。もしこの見立て通りとなって春先の防除作業が行えなければ、黒星病（カビを介して葉や果実に黒褐色の斑点が現れる）などの病害が地域一帯に拡大する恐れがあると、農家は強い懸念を抱かざるをえなかったという。長野県内でも有数の果

²³ 本節の 5.1 および 5.2.2 の記述には、齊藤（2025）と同趣旨の段落が複数含まれている。ただし、いずれも本報告書のコンテキストに即して加筆修正を施していることを、あらかじめお断りしておきたい。

樹産地にとって、それは次年度以降の生産が危ぶまれる深刻な事態を意味するからである。

「一刻も早く樹園地から土砂を取り除くことができないか」——発災から時間が経過するにつれて、それは多くの果樹農家に共通する切実な思いとなっていく。永年性作物である果樹は、土砂が堆積したままでは農作業が困難なばかりか、枯死のおそれすらある。

では、土砂の撤去はどのようなかたちで進められたのであろうか。

5.2 農地復旧に向けた動き

5.2.1 果樹農家の被災状況

令和元年東日本台風は千曲川流域の長野盆地に甚大な爪痕を残し、この地で果樹栽培を営む農家に深刻な打撃を与えることになった。

はじめに果樹農家の被災状況を明らかにしておきたい。以下の表 5-1～表 5-4 は、千曲川左岸の長野市長沼地区、および右岸の須坂市福島町における果樹農家の被災状況を、堤内地・堤外地、品種・品目別に整理したものである。左岸はリンゴの専作地域であることを反映し、堤内・堤外を問わず広くリンゴ栽培が行われている、一方、果樹複合経営が卓越する右岸では、堤内と堤外で栽培される品目に違いが見られるなど、土地利用の多様性が表れていよう。

これらの表からは、堤防の決壊を免れた右岸においても、農業被災が堤内地にまで及んでいる様子が読み取れる。また、左岸では台風災害後、堤外地における耕作の中断が見られるのに対し、右岸では排土や伐根を経て改植が進められるなど、現在も耕作が継続されている。災後の営農をめぐる両地域の対応には、このように顕著な違いが見受けられる。

なお、表 5-2 に示した農家は、すでに先代の時点で堤外地における耕作を中断していたとされる。そのため、表には堤外農地に関する記載が含まれていない点に留意されたい。

表 5-1 長野市長沼地区 T₁さんの場合

所在地	農地 No.	立地	面積	所有 形態	品 種	被災状況	その後の経過
居住する集落内	1	堤内地	40.0	所有	ふじ	土砂が5cm程度堆積	排土せず
	2	堤内地	30.0	所有	ふじ・秋映・紅玉	同上	同上
	3	堤内地	20.0	所有	ふじ	同上	同上
	4	堤内地	10.0	所有	シナノゴールド	同上	同上
	5	堤内地	10.0	所有	シナノスイート	同上	同上
	6	堤内地	10.0	所有	ふじ	同上	同上
	7	堤内地	5.0	所有	ふじ	同上	同上
	8	堤内地	5.0	所有	ふじ	同上	同上
	9	堤内地	20.0	所有	ワッサー（ネクタリン）	同上	同上
	10	堤内地	28.0	借用	ふじ		※令和元年東日本台風後に追加
	11	堤内地	10.0	借用	シナノスイート		※令和元年東日本台風後に追加
	12	堤内地	10.0	借用	ワッサー（ネクタリン）		※令和元年東日本台風後に追加
居住する地区内	13	堤外地	20.0	借用	プルーン	土砂が数十cm堆積	耕作を中断
居住する自治体外	14	堤内地	30.0	借用	ふじ	未被災	※車で15分ほど行った、標高700m程度の高地。親戚の樹園地を10年以上前から借用

表 5-2 長野市長沼地区 T₂さんの場合

所在地	農地 No.	立地	面積	所有 形態	品 種	被災状況	その後の経過
居住する集落内	1	堤内地	5.0	所有	ふじ	堤防決壊により、土砂が数十cm堆積	排土
	2	堤内地	20.0	所有	ふじ・シナノゴールド	同上	同上
	3	堤内地	55.0	所有	ふじ・シナノスイート・秋映	同上	同上
	4	堤内地	40.0	所有	ふじ・秋映・つがる	同上	同上
	5	堤内地	40.0	所有	ふじ・シナノゴールド・シナノスイート・秋映	同上	排土 ※アップルラインより西側にある、水田を転換した畑のため、やがて耕作の中断も視野に
	6	堤内地	20.0	所有	つがる	同上	同上
	7	堤内地	8.0	所有	つがる	同上	同上
	8	堤内地	30.0	借用	秋映・シナノスイート・シナノドルチェ・シナノゴールド		高齢農家から借用 ※2020年に追加
	9	堤内地	38.0	借用	ふじ・シナノドルチェ・シナノスイート	堤防決壊地点に近く、相当量の土砂が堆積	排土 ※2024年に追加

表 5-3 須坂市福島町Hさんの場合

所在地	農地 No.	立地	面積	所有 形態	品 種	被災状況	その後の経過
居住する地区内	1	堤内地	13.3	所有	ふじ・つがる（リンゴ）	湛水	
	2	堤内地	10.0	所有	オパール・くらしま（ブルー）	同上	災害の後、商業施設開発のため売却
	3	堤内地	5.0	所有	秋映（リンゴ）	同上	同上
	4	堤内地	25.0	所有	ふじ・つがる・シナノゴールド（リンゴ）	冠水	発災翌年は問題なかったが、その後、樹勢の低下により改植。水田転作した樹園地（客土なし）におけるわい化栽培が原因と見られる
	5	堤内地	18.3	所有	ナガノパープル・シャインマスカット（ブドウ）	同上	
	6	堤内地	12.0	借用	あかつき・川中島白桃（モモ）	未被災	※2020年追加
	7	堤内地	8.0	借用	メイグラント（ネクタリン）	同上	※2020年追加 農地No.5に隣接
	8	堤外地	3.3	所有	サマークリスタル（ネクタリン）	土砂流入により全滅	排土の後、メイグラントに改植
	9	堤外地	3.3	所有	メイグラント（ネクタリン）		※2022年追加 農地No.8に隣接
	10	堤外地	6.7	所有	メイグラント（ネクタリン）	土砂流入により、15本中12本倒木	排土の後、メイグラントに改植
	11	堤外地	6.7	借用	黄金桃・川中島白桃（モモ）	土砂流入により、15本中1本倒木。それ以外に、4本が骨格枝を切損	排土せず
	12	堤外地	4.3	所有	川中島白鳳（モモ）	土砂流入により、10本中4本倒木	排土の後、スイートリッチに改植
	13	堤外地	13.3	借用	スイートリッチ・ワッサー（ネクタリン）		※2021年追加 農地No.12に隣接
	14	堤外地	5.0	借用	あかつき（モモ）	土砂流入するも被害なし	排土
	15	堤外地	3.3	借用	だて白桃（モモ）	同上	同上
	16	堤外地	3.3	所有	だて白桃（モモ）	同上	排土の後、他の農家に貸借
居住する地区外	17	堤内地	8.6	所有	ふじ（リンゴ）	冠水	

表 5-4 須坂市福島町Nさんの場合

所在地	農地 No.	立地	面積	所有 形態	品 種	被災状況	その後の経過
居住する地区内	1	堤内地	10.0	所有	秋映・ふじ（リンゴ）	未被災	
	2	堤内地	6.0	所有	秋映・ふじ・シナノ リップ（リンゴ）	水田転作した樹園地の ため浸水し、排水に数 日を要した	災害後、改植したもの の、生育状況が良くない
	3	堤内地	1.0	借用	野菜	未被災	
	4	堤内地	10.0	所有	水稻	浸水するも、収穫後の ため被害なし	
	5	堤外地	2.0	所有		砂が数cm堆積したもの の、未耕作のため被害 なし	排土せず
	6	堤外地	3.3	所有	メイグラント・ハルコ （ネクタリン）	砂が数cm堆積したが、 被害なし	同上
	7	堤外地	3.3	所有	川中島白桃（モモ）	災害漂着物により樹体 が1本損傷し、伐根	
	8	堤外地	3.3	所有	黄金桃（モモ）	災害漂着物により枝が 損傷し、一部伐採	
	9	堤外地	3.3	所有	川中島白鳳（モモ）・ ワッサー（ネクタリン）	60cmほど泥が堆積	11月に根回りの泥出し を行い、1月に排土
	10	堤外地	2.0	借用	野菜	土砂流入により収穫困 難	排土せず
居住する地区外	11	堤内地	14.0	所有	水稻	浸水するも、収穫後の ため被害なし	
居住する自治体外	12	堤内地	5.5	所有	つがる・秋映・王林・ シナノゴールド（リン ゴ）	未被災	
	13	堤内地	6.0	所有	ふじ（リンゴ）	同上	
	14	堤内地	3.3	所有	あかつき（モモ）	同上	
	15	堤内地	20.0	所有	巨峰・シャインマス カット（ブドウ）	同上	
	16	堤内地	5.5	所有	シャインマスカット （ブドウ）	同上	

注：表 5-1～表 5-4 はヒアリング調査にもとづき筆者作成

5.2.2 長沼地区における「共助型」²⁴農地復旧

千曲川左岸の長野市長沼地区では、梅雨や台風の時期になると、これまでも数年から十年に一度の頻度で堤外農地が冠水し、土砂が堆積するなどの被害に見舞われてきた。このような経験の蓄積を通して、個々の農業者をはじめ農業協同組合や行政の農政部門などは、次のような災害文化を蓄積していた²⁵。

²⁴ 「共助型」「互助型」という用語法は川村（2017）にもとづく。川村は、住民が地域組織に参加して行う防災福祉などの活動を「互助」、災害ボランティアによる被災者支援や救援物資の提供を「共助」として位置付けている。

²⁵ ただし、令和元年東日本台風の発生以前には、堤外地において数十cm規模の土砂が堆積した事例は一度も確認されておらず、公的な災害復旧事業が実施された前例も皆無であった。

過去の経験からなんですが、まず果樹関係については根が酸欠状態になってしまう。堆積土が何センチ以上という部分で、もうデータがあるんで、その部分についてはできるだけ早く処置してあげないと木が弱っていくということなんで。まず樹体の周り1 mから2 mの堆積土を除去して、根に酸素を入れてあげましょうということで、それが一点ありました。(2021/12/16 ヒアリング)

ひとたび水害が発生すれば樹園地のみならず農道にも土砂が堆積し、軽トラックやスปีードスプレーヤーの通行に支障をきたすおそれがある。そのような場合には、堤外農地の維持管理を担う共有地組合が農道に堆積した土砂を撤去し、最終的な排土作業を行政が担うという役割分担が定着していた。

19号台風(2019年)の前も3年に1度とか、2年続いて水が付いたりしたことがあって。ひどいときは道路(農道)に泥が堆積しちゃって。……トラクターの前にフロントローダーが付いているから、それで泥を押して道を通れるように、(共有地組合の)役員がやったりとか。ごみも(共有地組合で)収集所を設置して、そこへごみを集めて、市のほうで片付けてもらうっていうことも。(2022/06/09 ヒアリング)

しかしながら、農業者の高齢化、農地の遊休化の進行にともない、このような役割分担は次第に機能不全に陥ってゆく。こうして互助の領域は縮小し、代わって公助の領域が拡大したのである。

増水、洪水になって堤外の道路に土砂が堆積した場合、以前は共有地(組合)の総代の采配で泥をどける段取りを……重機を持っている方をお願いしてやってもらったりしていたんですが、今は(行政)区を通して森林農地整備課、市の担当部署に……速やかに撤去していただけるようお願いしている。(2022/06/09 ヒアリング)

一方、自身が所有、借用する農地に土砂が堆積した場合、その撤去の判断と実際の作業は農業者(耕作者)の自助に委ねられる。上流からの堆積土には栄養分が含まれており、農業者のアドバンテージとなる側面を有するからである。

ただし、農業労働力が減少する中、被災した農業者がみずから樹園地の堆積土を撤去したり、浸水した果実を処分したりするのは容易でない場合も少なくない。そこで、農業協同組合や農業改良普及センターの職員が、かねてよりインフォーマルなたちで被災農家の支援に従事していたという²⁶。

実際に令和元年東日本台風の発災後も、農業セクターは従来どおり職員による「人海戦術」を展開しようと考えたという。しかし、過去の水害では土砂の堆積が数cm程度にとどまっていたのに対し、今回は堤防の決壊により堤内外を問わず広範囲に数十cmもの土砂が

²⁶ この点について、長野農業農村支援センター(旧・長野農業改良普及センター)の職員は次のように語っている。「(平成16年台風第23号のときも)河川敷で、それこそ木の途中まで水に浸かっちゃって……果樹のりんごの被害が大きかったですね。……みんなでボランティア行って、りんごを取ったり捨てたりとか。」(2022/10/19 ヒアリング)

堆積していた。このため従来の災害文化にもとづく問題解決は困難だったのである。

農協としても行政の方と入ったんですよ。「やりましょう」ということで。……（でも）あまりにも規模がでかくて、20人か30人で入って農地（の泥出しを）やっても、1週間やってもろくに進まなかった。……皆さんも精神的にかなり参っちゃったという。やっても前に進まないし、どこからやって良いかも分からないですし。……職員も一週間やったら本当に悲鳴上げてましたね。悲鳴というか……もう絶望感。
（2021/12/16 ヒアリング）

しかしこのとき、農業セクターは災害ボランティアセンターを通じて農地の復旧を支援することが難しいという現実と直面し、農地の応急復旧をフォーマルに支援する新たなボランティアセンターの設立に向けた協議がスタートする。JAながの、JAグリーン長野、長野県NPOセンターを共同代表とする「信州農業再生復興ボランティアプロジェクト」が発足したのは、11月中旬のことであった。約1ヶ月にわたって展開されたこのプロジェクトでは、のべ7,000人のボランティアが長野市長沼地区を中心として、樹園地の災害漂着物の撤去、樹体の根回りの泥出しに従事している。

一方、長野市森林農地整備課（現在の農地整備課）は「堆積土砂厚20cm以上」の農地から優先的に土砂を撤去する方針を打ち出したが、このとき問題となったのがその手続きであった。当初、行政サイドは被災農地ごとに土地所有者の工事許可書が必要とする対応を提案していたのである。

しかし、堤防決壊により大量の土砂が堆積し、樹木の枯死が懸念される状況の中、穂保区・津野区の農業者には、形式的な手続きが完了するのを待つ時間的余裕はなかったという。そこで地元農家は農政部門職員や土木建設業者と協議を重ね、ブロック単位で面的に土砂を撤去する「ローラー作戦」に踏み切ることになった。こうして穂保区・津野区では2019年のうちに堤内地の土砂撤去が完了し、下流域の赤沼区や堤外農地でも年度末までに撤去作業が終了している。

以上のように被災農業者、農業ボランティア活動、そして災害復旧事業（土木建設業者）が有機的に連携し、早期の営農再開に向けた対応が行われた結果、長沼地区の被災農地は翌シーズンに向けて本格的な農作業を再開できる状態まで復旧したのである。

5.2.3 福島町における「互助型」農地復旧

これまで述べてきたように、長野市長沼地区では市外・県外から多くの災害ボランティア（農業ボランティア）が入るなど「共助型」の問題解決が図られた。それに対して、須坂市福島町では被災農業者や地域住民、さらに地元企業の自発的な取り組みによって「互助型」の問題解決が展開された点に特色が見られる。

とりわけ注目されるのが発災直後の初期対応であろう。台風の通過から数日後、ある果樹農家が農地の被災状況を確認すべく堤外地に足を運ぼうとしたところ、農道に数十cmほど堆積した土砂によって行く手を阻まれ、自身の農地に辿り着くことができなかったとい

う²⁷。

しかしその頃、福島町では外部支援を待つことなく、すでに地元の土木建設会社が自主的に農道（市道）の土砂撤去に着手しつつあった。これは平時から地元のインフラ整備に従事し、大型重機を保有する地元企業だからこそ可能な対応であったといえる。

くわえて農家が所属するもも部会からは、上記の作業の円滑化を目的として、農道を塞いでいた幹や枝を除去するよう部会員に指示が出されていた。このとき実際に作業を担ったのは、JA須高青年部に所属し、重機を有していた地元農家だという。彼らは被災者でありながら、倒木の抜根や流木の撤去などの作業を率先して担ったのである。

このような取り組みが功を奏するかたちで、前述の土木建設会社による作業が進捗してゆく。10月末から11月初旬にかけて堤外農地では農道の集中的な土砂撤去が行われ、農地復旧に向けた準備が大きく前進したのである。被災農家が農地に立ち入り果樹の根回りの泥出し、災害ごみの回収といった作業に着手できたのは、発災から1ヶ月が経過しようとしていた時期のことであった。

なぜ河原（堤外農地）に行くのを急いだかと言うと、とにかく木を守りたい、と。泥なので木の周りがあると呼吸ができなくなるんですよね。だから、すこしでも木の周りだけでも泥をどかせたいということで、私の場合、11月9日に行って木の周り（の土砂）を起こしました。……やっぱり皆さん心配で、すこしでも早く行って。排土しないまま土が固くなるまえに乗用トラクターで畑の中の園地を起こして、すこしでも空気が入るような状態にされていた方もいましたね。（2024/08/09 ヒアリング）

10月だから（モモの）木が休眠期に近づいている頃だったので、呼吸もしないですけど、夏にあれだけ泥が入ったら、たぶん木が活発に動いてる時期だから影響がたぶんあったと思いますね、もっと。翌年に影響する。収穫できないとか、木が維持できないみたいな。……本来は葉っぱを落としていく期間ですね、休眠期って。（発災した）10月はちょうど葉っぱが落ちはじめてる頃です。（2024/08/09 ヒアリング）

さて、毎年11月に実施される福島町の定例行事である一斉清掃は、例年であれば土手（堤防）や福島スポーツ公園周辺のごみ拾いを中心としていた。しかし、2019年は台風災害を承けて内容が変更され、堤外地に散乱した災害ごみの収集が地域住民の手で実施されることになった。町組（町内会）単位で担当範囲を決めて行われるなど、これはまさに地域を挙げての互助的な取り組みであったといえる。また、12月中旬には外部支援として、約600名の農業ボランティアが須坂市を訪れ、福島町をはじめ相之島町、村山町の3地区

²⁷ 被災農家がいち早く樹園地に向かった背景には、平成18年7月豪雨（2006年）の経験が大きかった。この水害では千曲川本川と支川の増水により堤外地の果樹が半分ほど冠水したため、地元JAから根回りの泥出しを行うよう指導があったという。「だいたい2mぐらい木が水に浸かりました。……そのときは3日ぐらい雨が続いて、徐々に川の水位が増えていったという、そんな状況でした。入った土はですね、通称「はな土」（はな泥）なんて言われる、そういう軽い土がたくさん流れ込んだということで、排土に至るまでの量が入ってないので、ごみを片付けた後に、1週間ぐらいマメトラ（マメトラ農機株式会社が製造した小さなトラクターの意）で木の周りを起こしたという経験があります。」（2025/02/18 ヒアリング）

に分かれて災害漂着物の回収活動を担ったことも合わせて記しておこう。

一方、公的な災害復旧事業による排土作業については、11月下旬に須坂市農林課による説明会が開催され、12月中旬に「福島町共有地管理組合」や各農家が申請書類を提出している。その後、年明けの1月中旬より被害の大きかった下流域の堤外地を皮切りとして本格的な排土作業が開始され、春先まで継続されることになった²⁸。

なお、実際に排土を行うか否かの判断は、次の発言に見られるように、流入した土砂の性質に左右されたという。

（権五郎川が）逆流して入ったのは泥で、（千曲川本川から）直接入ったのが砂みたいなかたちだと認識しているんです。実際に砂のほうは排土されてない方が多かった気がします。……やっぱり（その後も）影響しています。砂地だと畑がいつまでも締まらないから。……ちょっと雨でぬかる日に行くと重機がはまり込んだりして、滑ったりとかして。……三輪だと前輪がこう押されてハンドルを取られると。……（それでも）砂のほうはあまり取られた方はいなかったです。あったとしても5 cmか10 cm未満ですね。（2025/02/18 ヒアリング）

5.3 復興・再生に向けた取り組み

5.3.1 もも農家による「福島大島地区再生を目指す会」の結成

令和元年東日本台風の発災からまもない2019年11月、小中学校の同級生、消防団や神楽保存会といった地元組織、そして高齢農家から作業を委託されていた共同剪定グループの活動を通して、以前より面識のあった9名のもも農家によって「福島大島地区再生を目指す会」が結成されることになった。

須坂市福島町の堤外農地では、すでに災前より農業人口の高齢化にともなう遊休化が進行していたが、令和元年東日本台風の被災により耕作放棄が深刻化することが予想された。台風災害は地域農業の再生の必要性にくわえ、農地の維持管理の重要性をあらためて浮き彫りにしたのである。

このような状況の中、「福島大島地区再生を目指す会」は単に災害復興を目的とするだけでなく、むしろ長期的な視点から地域農業の将来像を模索する団体として立ち上がったといえる。その活動方針は、点在する堤外農地の集約化・団地化による果樹栽培の効率化、災前より増加傾向にあった遊休農地や耕作放棄地の解消、そして、かつて「桃源郷」として知られた堤外農地の景観を再生することによる地域の活性化という3つの柱から構成されていた。

堤外の農地がかなり狭くて、それが色々なところに点在していて、その間を農業機械が移動する。その手間というのはとても無駄だなということで、集約の方向というのが1点ありました。それにともなって、モモを作っている隣でリンゴを作っていたり、野菜を作っていたりとかやっている都合（上）、農薬を散布するうえで他の作物に

²⁸ モモは開花時期までに剪定、施肥、防除などの作業が必要となる。そのため、「遅くとも3月までに（排土作業を）終わらせてほしい」というのが農家サイドの強い要望であった。

かかっちゃいけないという制約があるんですけども……そんな状態だとできないでしょう、と。そういう問題。それと、耕作放棄の解消というか、昔のモモの「桃源郷」を復活させようという。ほぼ3点だったかな、と思います。(2025/02/18 ヒアリング)

園地の拡大よりも耕作放棄地、そちらのほうに重点を置いてた感じです、加入当時は。とにかく土地を荒らさないようにしておけば、誰か作りたい人が手を挙げてくれるんじゃないか、と。まったく荒れた状態では誰もやろうとしてくれないので、せめて草刈りとかでも有志でやっておけば、いつでもそういうところに人（耕作希望者）が入ってくれるんじゃないか、という淡い期待を持っていたところがあった。(2024/08/09 ヒアリング)

堤外農地の私有地部分は昔ながらの100坪（約3.3a）単位で区画されており、面積が限られている。かつてはこの狭小な区画にモモの木を2列で植えて収穫量を最大化する営農スタイルが、この地域では一般的であったとされる。その一方、耕作面積を拡大して作業効率を高めるという発想は、当時の農業者にとって現実的な選択肢となりにくかったのである。

父親たちの代の方って、狭いところにどれだけ植えられるかっていう話があって、どうしても2通り植えちゃうんですよ。だから木は高くなるし、収穫のときに（軽トラックが）奥まで入りきれない。……モモって枝枯れるんですよ、日当てないと。だから、どんどんどんどん（枝が）高くなっていつちゃう。……木がどんどん高くなって作業しづらい（から）高い梯子を使う。うちのオヤジとか必死にやってるので。そういう問題を解消するために畑は広く作りましょう、と。(2024/08/09 ヒアリング)

「福島大島地区再生を目指す会」は上記の問題意識を踏まえ、長野農業農村支援センターが実施する「もも産地復興モデル事業」（2021～23年度）の支援を受けて、耕作放棄地や将来的に営農継続が難しくなることが予想される農地を集約し、400坪の広さを有する「モデル園」の構築に取り組むことになった（写真5-1）。成園期以降も軽トラックを園内に乗り入れられるよう²⁹、このモデル園では苗木の間隔を通常よりも広い9m確保するなど、作業性を向上させる設計がなされている。

このモデル園に込められた理念は「農機具がなくても、高齢者や女性だけでも、副業・兼業でも栽培できる果樹園」というものである。そして、このコンセプトにもとづき栽培

²⁹ 長野農業農村支援センター「もも産地復興モデル事業」では、省力栽培技術の導入と検証、園地継承に向けた強い担い手育成と新規栽培者の受け入れ体制づくり、所得の向上に向けた付加価値の高い加工品の開発が取り組み内容として掲げられている。「（モモを）運搬すると、当たったりとかして傷ついて柔らかくなっちゃうっていうことがあるんで、なるべく軽トラ（ック）をそこまで持って行って、そこでもう即コンテナに積んですぐ荷造りのほうへ持って行きたいっていうのが（あった）。畑の中を人が持って移動して歩くのは非常に効率が悪いと思うんですよ。だから、あらかじめ車も入れる間隔に。そういう圃場であれば近くまで行ってスッススッと置いていける。だから高齢者でも、そんなに苦労しないで行けそうだということですね。」(2023/06/29 ヒアリング)



写真 5-1 「福島大島地区再生を目指す会」モデル園

注：筆者撮影（2024/08/09）

品種として選ばれたのが、モモに比べて収穫期間が長く、果肉が硬いため収穫時の取り扱いが容易なワッサーとスイートリッチであった。地元の卸売業者R＆Cながの青果（旧・長印）がこれらの品種の取扱量の増加を希望していることもあり、「福島大島地区再生を目指す会」は同社と連携しながら地元を中心とした販路構築にも積極的に取り組んでいる³⁰。

なるほど「福島大島地区再生を目指す会」の取り組みは、台風災害以前から進行していた農地の遊休化を背景とした農地の集約化・団地化を出発点としている。しかし、実際の組織化という側面においては、令和元年東日本台風により被災農家が受けた精神的な打撃と、それを相互に共有しようとする意識が大きな契機となったように思われる。

栽培技術とかは、色々な行政機関から講習会とかあって受けられて……作る技術は習得できるんですけど、一番、農家をやっていて辞めたくなるときは災害のときなんですよ。この災害（令和元年東日本台風）があった直後に（農地へ）行くと、たとえば台風でリンゴの木が大きくバンと倒れているとか、ああいうのを見ると本当に心が折れるんですよ。1年のあれ（仕事）は何だったのかな、と。

そんなときに周りに仲間がいるかいらないか。アイツがやってるから俺もやらなきゃ、とか。新規就農者が単独でそこに入って、そういうコミュニティの無いところでやっていると、たぶん続く気力というのは保てないと思うんです。そういう困難を乗り越えるには仲間が必要かな、ということで、こういう会で色々やりとりしている。そういう場というのは、やっぱり（新規就農者が）定着するうえで不可欠じゃないかな、

³⁰ 販路構築に取り組む「販売戦略チーム」以外にも、「福島大島地区再生を目指す会」には「企画チーム」「生産技術チーム」などの部会が組織されている。

と私は捉えています。(2025/02/18 ヒアリング)

福島町には若い農家が比較的多く、新規就農者も増えつつある地域である。このような状況だからこそ、かつてUターンして就農したメンバーは災後、以上のような思いを強くしたのであろう。

5.3.2 土地持ち非農家による「長沼ワーク・ライフ組合」の設立

長野市長沼地区では、令和元年東日本台風の発災当時「長沼地区住民自治協議会」³¹の中心メンバーであった数名が発起人となり、2021（令和3）年4月に「長沼ワーク・ライフ組合」が設立された。この「長沼ワーク・ライフ組合」は耕作放棄地や公費解体跡地の適正な管理、その後の流動化を活動領域とする団体である³²。

この台風災害が発生する半年ほど前、2019（平成31）年3月に長沼地区住民自治協議会が策定した『ホームタウン・ながぬま（長沼地区地域づくり計画）』には、地域課題として「耕作放棄地の増加」や「空き家・空き店舗・空き地・放置直売所」などが挙げられており、すでに災前より土地利用のあり方が問題化していた様子がうかがえる³³。その後、長沼地区は台風災害により甚大な被害に見舞われて多くの住宅が公費解体の対象となった。一方、千曲川堤外地では営農継続が難しくなった農地が多数にのぼるなど、土地利用をめぐる地域課題は一層深刻化したといえる。

そこで2020年夏、とくに被害の大きかった穂保区、津野区の堤外地においてボランティアによる草刈り活動が実施されることになった。この取り組みを通して、管理が行き届いていない耕作放棄地が急増しつつある現実が地域リーダーたちに覚知されたのであろう。当時の「長沼地区住民自治協議会」会長を中心として関係機関との協議が重ねられ、「長沼ワーク・ライフ組合」の設立に向けた準備が進められたのである。

さて、「長沼ワーク・ライフ組合」の組織的特徴として挙げられるのは、土地を所有しながらも自らは農業を営んでいない、いわゆる「土地持ち非農家」が中心となっている点である。では、農業労働力の減少と台風災害による被災が重畳し、農業者だけでは対処しき

³¹ 住民自治協議会は「長野市版都市内分権」の一環として、2009年に市内の全32地区で設立された住民主体の自治組織である。

³² 耕作放棄地が増加すれば、病虫害の発生や鳥獣害の拡大など、周辺農地に悪影響をもたらすおそれがある。長沼地区ではこのような問題意識を抱いた若手農家10数名が、すでに2010年の時点で「長沼林檎生産組合ぽんど童」を結成している。「ぽんど童」はその後、離農した農家から樹園地を借り受けて早生種の夏あかりや中生種の秋映などを栽培・出荷し、地域農地の維持管理に取り組んできた。「ぽんど童」が管理する樹園地は最盛期には3haに達したとされる。

令和元年東日本台風により長沼地区が甚大な被害を受けた後、「ぽんど童」メンバーは自身の農地と組合が管理する農地の復旧や営農再開を進める傍ら、農林水産省や全国農業協同組合連合会（JA全農）、長野県内の関係機関に対して、必要な支援を求める要望・陳情活動を展開してきた。2023年からは就農を希望する地域おこし協力隊員の受け入れと支援を担うなど、将来的な担い手の育成という観点からも重要な役割を果たしている。

³³ ただし、災前の計画が想定していた「耕作放棄地」は堤内地の農地である。一方、堤外農地はときに「盲腸」「お荷物」とも形容されるように、周縁的なものとして位置付けられており、その遊休化や耕作放棄は計画課題とされてはいなかった。その背景には、私有地、共有地、占用地からなる堤外地の複雑な権利関係も影響していると考えられる。

れなくなった耕作放棄地の問題に対し、メンバーはどのような思いから立ち上がったのであろうか。

組織化の背景について、代表は次のように語る。

農業経営者はリンゴづくりが精一杯で、こんなの（耕作放棄地の維持管理）は手が回らない。……やっぱり手の届かないところは、痒いところに手が届くには、やっぱり誰かが痒いところを搔いてやらないと、っていうことで。……目の前の耕作放棄地、草ボーボーが、課題が頑としてあるから、現としてあるから、何とかしなきゃいけないということで立ち上がったんですよ。

「困っているときはお互いさま」って、昔から言われてる言葉なんだけど、目の前に耕作放棄地があるじゃない、困っている人がいるじゃないっていう、色々と問題が出て。こんなこと（耕作放棄地の草刈り）をやっても、ぜんぜん問題解決しないじゃないか、と（言う人もいる）。でも、時機を逸したらますます良くない一方で、誰かがやるってもんさってことで。……パブリックだと思うんです、誰かがやるってもんさ。（2021/12/16 ヒアリング）

もちろん令和元年東日本台風後に堤外農地が直面した課題を、長沼地区全体の問題として一つのテーブルに載せることには少なからず難しさがともなう。すでに第3節で述べたように、長沼地区の堤外地には私有地、共有地にくわえて占用地が混在するなど、土地の権利関係が輻輳している。共有地（占用地）の維持管理にあたる共有地組合は、かつての自然村における自治のあり方を反映し、それぞれ独自に運営されてきた経緯があり、共有地組合連絡協議会のような横のつながりは希薄であった³⁴。

また、上流部の大町の堤外地ではほぼ土砂撤去の必要がなく、早期の営農再開が可能であったのに対し、堤防決壊地点に近い穂保や津野では数十cmもの土砂が堆積し、多くの農家が被災樹木の伐根を余儀なくされ、営農中断を決意せざるをえなかった。このように台風災害による被災状況とその後のプロセスは、隣接する地域でも大きく異なっていたのである（写真 5-2）。

大町、穂保、津野まで共有地があるんです、民地もあるけど。……赤沼はもっとこちら（下流部）のほうで共有地がないです、ぜんぶ民地で。共有地組合も外から入ることはできないんです。「もう維持できないから、じゃあ、外から人を入れようか」と

³⁴ 長野市綿内地区では、数十年にわたる個別の相対貸借により耕作者が不明な農地が増加し、近年では遊休化や耕作放棄が進行していた。令和元年東日本台風の後、ある共有地組合の総代が「これではダメだ」との思いを強くし、他の共有地組合の役員に呼びかけて「綿内地区共有地組合連絡協議会」が結成されることになった（2021年）。同時に、多面的機能支払交付金の受け皿として「綿内河川敷農地資源保全会」が組織され、草刈り、道路補修、ごみ撤去などの活動が進められている。この間、農地の集積も進み、現在では地区外の農業法人が堤外農地で大豆や麦を栽培している。

このような取り組みの背景には、地元選出の農業委員のリーダーシップが大きく寄与したと考えられる。この農業委員は2010年代後半に農地中間管理機構を活用し、樹園地の平坦化や農地の集積などに取り組んだ経緯があり、その経験が災後の堤外農地の再生にも活かされたことがわかる（2023/06/27 ヒアリング）。



写真 5-2 土地利用が入り混じる長沼の堤外農地

注：筆者撮影（2024/04/25）

思ってもダメなんです。「じゃあ、辞めよう。（共有地を）国に返そう」と言ってもダメみたいです。……（上流部の）大町のほうは、共有地は今いる人数でもなんとか（草を）刈っていられる。でも、津野、穂保は（難しい）。（2021/12/16 ヒアリング）

本当は農業関係でもね、本当はもう大町、穂保、津野、赤沼なしで「オール長沼」ってやれば良いんだけど、農業関係はまだ難しいんですよ。各家にそれぞれがもう屋号があって……各家がみんな自助努力しているから。長沼は十把一絡げは難しいんです。（2022/06/09 ヒアリング）

なるほど農地の維持管理については、農業セクターやシルバー人材センターなど既存のスキームが存在するのではないかと疑問を抱く人もいることだろう。しかしながら、シルバー人材センターでは作業員の高齢化により人員を派遣できないケースも見受けられる。一方、農協による草刈り業務は耕作放棄地や公費解体跡地を対象としておらず、なおかつ依頼者の費用負担も大きくなる。このような「制度の隙間」に置かれた問題だからこそ、「行政、住民自治協議会、（行政）区、個人等の手が行き届かない部分の地域課題解決」を担う「長沼ワーク・ライフ組合」の存在意義が、あらためて浮かび上がってくるように思われる。

それでは、「長沼ワーク・ライフ組合」による耕作放棄地や公費解体跡地の維持管理は、どのような枠組みによって行われているのだろうか。この取り組みは作業（草刈り）を依頼する「おねがい会員」、依頼を受けて有償ボランティアのかたちで作業を担う「おたすけ会員」、寄付などを通じて活動を支援する「おうえん会員」、そして作業日程や作業員の調整にあたる「事務局」によって構成されている（図 5-1）。団体名に「ワーク」という言葉

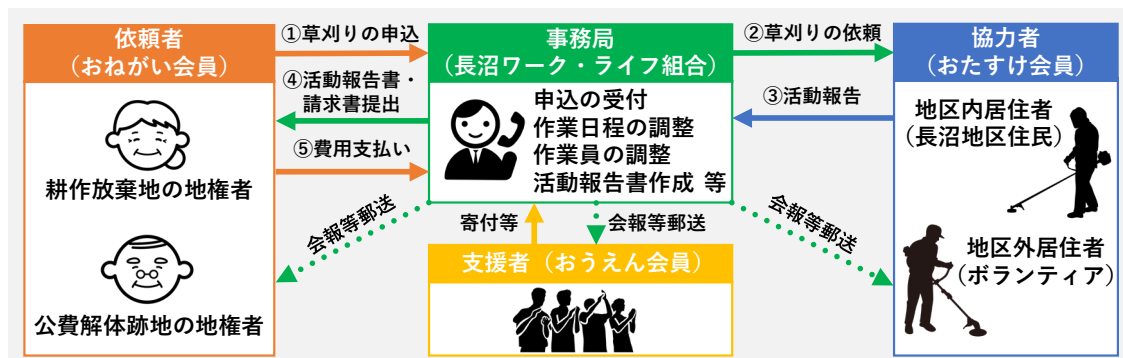


図 5-1 「長沼ワーク・ライフ組合」のスキーム

出典：「長沼ワーク・ライフ組合令和5年度総会資料」

が含まれているのは、将来的に農福連携や就労支援をはじめとする多様な働き方、役割の場の提供を視野に入れているからでもある。

とくに注目したいのが、「おたすけ会員」や「おうえん会員」の中に、2019年に災害ボランティア（農業ボランティア）として長沼地区に駆け付けた人々が、現在も継続的に参加しているケースが少なからず見受けられる点である。これは、災害をきっかけとして生まれたつながりが一過性に終わらず、関係人口として地域に根づいていることを物語っている。また、乗用草刈機や刈払機（ビーバー）に関する安全講習の実施、作業中の事故に備えた各種保険への加入など、ボランティアの作業環境に配慮がなされている点も、合わせて指摘しておきたい。

維持管理作業（草刈り）は随時行われているが、とくに6月から11月にかけては毎月「草刈り集中DAY」が設定されている。土壌が栄養分に富んでいる堤外農地では、夏場になると雑草が人の背丈を超えるほどに繁茂し、病虫害や野生鳥獣による被害も懸念されることから、定期的な作業が不可欠なのである。設立から3年目を迎えた2023年度には公費解体跡地で59回、耕作放棄地で96回の作業を数えるまでになった。

くわえて長沼地区の「実質化された人・農地プラン」(2021/03/16 作成)には、「既存の組織ではやりきれない草刈りを中心とした農地の管理作業を請け負う組織の設立」という一文が書き加えられるなど、「長沼ワーク・ライフ組合」は農業面でも地域の「実行部隊」としての重要性を増している。2022 年度には 2 例、2023 年度には 1 例、耕作放棄地が(草刈りを経て)樹園地として再生された実績もある。彼ら彼女らの活動は単なる維持管理にとどまらず、農地の流動化を後押しする役割も果たしているのである。

しかし、このような取り組みにもかかわらず、長沼地区では空き地や耕作放棄地が増加する傾向にある。市街化調整区域という場所柄もあるのだろう、なかなか土地の買い手が見つからず、所有者が知らないうちに残土置き場として利用される事例も見られるまでになった（2023/12/31 信濃毎日新聞）。このときリーダーの脳裏には、2015 年に地区内 2 ヶ所の空き地で、建設物解体業者によって大量の産業廃棄物が放置された出来事の記憶がよぎったという³⁵。

³⁵ このうち1ヶ所は長野市の行政代執行によって有害物質が撤去され、判明している排出元の事業者に対して費用が請求されることになった。有害物質が検出されなかったもう1ヶ所

以上のような問題意識を背景として、「長沼ワーク・ライフ組合」の関心は耕作放棄地や公費解体跡地といった個別の「点」から、長沼地区全体の環境や景観という「面」へと広がってゆく。メンバーが長沼地区住民自治協議会のまちづくり委員会に加わり、「長沼地区環境保全・整備ガイドライン」の策定（2023/12）を推進するに至ったのは、災害前後の経緯を踏まえれば自然な成り行きであったといえよう。このガイドラインに法的拘束力はないものの、「住みやすい地区、緑の里ながぬま」の実現を目指し、土地（宅地・農地）、建物、屋外広告物などについて、計9項目の基準（ものさし）を提示している。

については表面を土で覆うなどの処理が施され、「穂保高台避難公園」として整備された経緯がある（2015/09/08 信濃毎日新聞）。この公園は令和元年東日本台風の際、地域住民の避難場所として機能した。

6 堤外地における農業の未来——むすびにかえて

6.1 堤外地と共有地組合の今

令和元年東日本台風による千曲川流域の堤防決壊（長野市穂保）、堤防欠損（上田市諏訪形）を承けて、国土交通省北陸地方整備局は「信濃川水系緊急治水対策プロジェクト」（2020～2027年度）を展開している。このプロジェクトでは堤防の整備強化、河道掘削、遊水地の整備、既存ダムの機能再編などが実施されており、長野市長沼地区では鋼矢板の打設、ブロックの設置などによる堤防強化補修が進められた。

一方この間、堤外地では耕作放棄が加速することになった。高齢化や人口減少を背景として農業労働力が減少する中、農家が耕作面積を見直す際に優先的に削減対象とされるのが、まさに水害リスクの高い堤外地である。実際、令和元年東日本台風以降も堤外農地はたびたび冠水被害に見舞われている。

いくつかの農地を持っておられる方は、やっぱり面積を減らしたい、と。そうした場合の順序として、やはり水害に遭う堤外。それは日頃、きっと農業経営やっている中で、やはりうちのこれだけの労力では足りないから、どこか削るとすれば、あそこを減らそうという、きっとランク付けをしてたんだと思います。……次の代が継いでくれる予想というか、当てもないというようなことから、やっぱり世代の引き継ぎの中でも、減らさなきゃなんないという。（2024/02/15 ヒアリング）

このような状況の中、長沼地区では若手農家や地元有志が「菜の花プロジェクト」や「ひまわりプロジェクト」を立ち上げ、耕作放棄地を花で彩ることで、堤外地の景観維持を図ろうとしている。また、「内町共有地組合」が管理する堤外農地の一部は、農地中間管理機構を介して地区外の農業法人に貸し出され、現在は大豆と麦の栽培が行われている。このような動きは、堤外農地の流動化と耕作放棄地の抑制を目指す試みとして、注目に値するものである。

とりわけ台風災害からの復旧・復興を通して注目されたのが、堤外地における土地所有の実態であった。長年にわたって耕作が続けられてきた共有地の中には、登記上の権利者が不明であるなど、法的な権利関係が不明確な区画も少なくない。堤防工事にともなう土地の買収や農地の流動化に向けた検討が進められる中、堤外地が私有地、共有地、占用地といった多様で複雑な権利関係によって構成されていること、そして、共有地の登記簿が明治・大正期から更新されていないという「制度と現実のねじれ」が、台風災害を契機として顕在化したのである。

このような実態が、農業者の次のような言葉から浮かび上がってこよう。

今、（共有地組合の）組合員に残っている仕事は、相続人の関係ですね。もっと古い方の名前で登記したままで来てるんですよ。それは今まで、皆さん知らなかったんです。（長野市）開発公社さんがそれだけの資料出してくれたから、初めて「これが俺の土地だったのか」と。でも、2代も3代も前だ、と。だからその相続は、皆さんこれからやらなきゃならない。すでに終わっている人もいますけど。これが個々の組合員

に課せられた最後のあれ（仕事）ですね。……やっぱり腰上げるのがなかなか億劫なんですよね。あまり古いと、相続人がいっぱい出ちゃうから。（2023/06/28 ヒアリング）

「鶴ガ岡共有地組合」では堤外農地の農業法人への貸し出しを検討する中で、認可地縁団体を含む複数の法人形態への再編が模索されることになった³⁶。個人ではなく法人として共有地を保有することにより、相続にともなう権利関係の分散、登記上の不整合といった課題に対応しやすくなるからである。組合では行政書士の助言を受けながら、共有地の管理と土地の貸借を可能にする一般財団法人への移行を決定し、相続関係を明確化すべく登記簿の整備を進めている。

一方、より環境的な視点からの課題に直面しているのが「津野共有地組合」である。過去にたびたび冠水被害に見舞われた「北の割」と「100坪割」の区画について、組合は占用の継続が困難であるとして2022年に申請を中止したが、その背景には津野区の堤外地は占用地であるゆえ、他の地域のように農業法人などへの貸し出しが不可能だという事情も垣間見える。

しかし、ひとたび占用地が人の手の入らない国有地に戻れば、そこには雑草が繁茂し原野となり、鳥獣害の悪化も懸念される。堤防道路の県道化を控え、河川敷の景観形成が重要課題として浮上する中、遊休地や耕作放棄地に菜の花を植えるなど「あいまいな領域における試行錯誤」（宮内編 2013）が続けられている。

また、須坂市福島町では共有地で麦などの作物を栽培していた農業法人が、2019年の台風災害を契機として撤退する事態に至った。農業法人への土地の貸与は堤外地問題の「最終解」となるわけではないのである。現在、「福島町共有地管理組合」では組合員の高齢化やマンパワー不足が進行する中、規約の見直しを通して、耕作放棄地の増加を防ぎつつ、できるだけ組合の管理負担も軽減する方法を模索している最中である。

6.2 農業・農村の持続可能性に向けて——自助・互助・共助・公助の再編成

本報告書の第5節で示したように、共有地組合による土砂撤去や農業セクターによるインフォーマルな支援の実践は、あらかじめ農村地域には一定の回復力（resilience）が実装されていることを例証するものである。しかし、度重なる水害の発生により、こうした回復力は段階的に低下しつつある。くわえて農業従事者の高齢化や人口減少の進行により、かつて農村地域が有していた回復力を発揮することは難しくなり、営農継続の断念や被災農地からの撤退が相次ぐ事態に陥っている。その結果、大災害に見舞われた地域では、農地の過少利用（underuse）が加速度的に進行してゆくのである。

それでもなお、農村地域は依然として一定の潜勢力（potential）を有しているように思われる。たとえば、「ぼんど童」や「福島大島地区再生を目指す会」のように、災前災後の若手・中堅農家の組織化（生産組合の結成）による産地再形成の取り組み、あるいは農業法人による（栽培品目の転換をともなう）農地利活用などが、それに該当していよう。さらに長沼地区では、非農業者から構成されるボランティアグループが、農地の維持管理にコ

³⁶ 長野市綿内地区の芦ノ町区では、共有者全員が持ち分を移転し、該当する共有地が「認可地縁団体」として登記された。これにより共有地の管理が法的に明確化され、組織的な運営が可能となっている。

ミットする動きも見られるまでになった。

とはいえ、これらの取り組みが長期的な持続可能性（sustainability）に課題を抱えていることも事実である。すでに若手・中堅世代の農業者は広大な農地を抱えており、物理的・時間的な制約に直面している。農業法人についても、かりに再度の災害が発生し経営の合理性が損なわれれば、短期間で撤退するリスクは否定できない。ボランティアな集団もまた、構成メンバーの多くが高齢世代であり、担い手の持続性には限界がある。これらは数十年の長期にわたって持続可能な「最終解」ではないのである。

さらに被災地域では、長年耕作に供されてきた占用地（9条地）が、共有地組合による占有許可申請の中止によって国有地へ復帰した後の維持管理も課題化している。占有が解除された土地には、これまでのところ国による十分な維持管理のスキームが存在しない。その結果、管理の及ばない土地が点在し、地域によっては荒廃が進行しつつある。こうした原野と農地の不規則な混在は、病虫害の発生リスクを高めるだけでなく、景観面においても深刻な影響をもたらすおそれがある。

また、本報告書では詳述できなかったが、近年の温暖化傾向による環境変化も無視することができない。かつて「百年産地」と称された長沼地区では、近年、リンゴ栽培の困難さを訴える声が聞かれるようになり、一部の農家は高冷地への出作をはじめている。このような環境変動も、台風災害後に進行した農地の過少利用に対し、陰に陽に影響を及ぼしたものと推察される。

以上のような令和元年東日本台風後の状況を踏まえたとき、引き続き堤外農地の持続的な利用を図ってゆくには、これまでの「自助型」「互助型」の取り組みにくわえ、制度的な支援枠組み（公助）を構築することが不可欠となるように思われる。なかでも共有地については、柔軟な権利調整制度の整備が望まれよう。

同時に、農業・農村をめぐる政策は農業経営だけでなく、ランドスケープの形成や生物多様性の保全といった、公共的機能の価値についても再考すべきであろう。とりわけ堤外地のように水害リスクの高い地域では、（河川政策と農業政策の隙間に置かれた）多面的な価値を再認識したうえで、そのあり方をめぐる柔軟な社会構想が求められている。

以上のような制度設計とともに重要なのは、堤外地農業が抱えている課題を局所的・一時的な問題とみなさず、社会全体で共有すべき課題として認識を拡大することではないだろうか。堤外地における農（業）の営みは、個別農家の生計手段であることを超えて、水害リスクと共に生きる地域社会のあり方、土地利用の公共性の問題と結びついている。被災農地の再生や維持管理の困難を、社会的アジェンダとして、より多くの市民の共感と支援を呼び起こすこと（共助）が、その長期的な持続可能性を担保するうえで必要ではないだろうか。

参考文献

- 栗屋敏信, 1965, 「新河川法の発足に当たって」『水利科学』9(2): 1-17.
- 千曲川工事事務所, 2002, 『千曲川・犀川の地形と地質』.
- 千曲川堤防調査委員会, 2020, 『千曲川堤防調査委員会報告書』.
- 古島敏雄編, 1953, 『割替制度と農地改革』東京大学出版会.
- 本庄榮治郎, 1926, 「長野県下に於ける地割の慣行」『経済論叢』22(6): 1020-1030.
- 梶原健嗣, 2021, 『近現代日本の河川行政——政策・法令の展開: 1868～2019』法律文化社.
- 上高井誌編纂会編, 1962, 『上高井誌 歴史編』.
- 神林信雄編, 2010, 『井上源氏の里——井上地域の水と生活』.
- 川村匡由, 2017, 『防災福祉のまちづくり——公助・自助・互助・共助』水曜社.
- 牧野厚史, 1998, 「都市コミュニティにおける財産区の意味——資源管理主体としてのコミュニティのありよう」『関西学院大学社会学部紀要』80: 103-117.
- 宮内泰介編, 2013, 『なぜ環境保全はうまくいかないのか——現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性』新泉社.
- 長野市, 2021, 『令和元年東日本台風 長野市災害記録誌』.
- 長野市誌編さん委員会編, 1997, 1997, 『長野市誌 5 歴史編 近代1』.
- , 2000, 『長野市誌 6 歴史編 近代2』.
- , 2004, 『長野市誌 7 歴史編 現代』.
- 長沼村史編集委員会編, 1975, 『長沼村史』.
- 内藤武美, 2004, 「千曲川洪水と土地割地（地割）慣行制度」『鑑定しなの』11: 37-47.
- 奥田彥, 1934, 「長野県に於ける耕地割替制度（上）」『社会経済史学』3(10): 1357-1381.
- , 1934, 「長野県に於ける耕地割替制度（下）」『社会経済史学』3(11): 1504-1524.
- 齊藤康則, 2025, 「複数セクターの連携による土砂撤去——災害文化の限界と越境的ネットワークの意味」齊藤康則・朝廣和夫『農業ボランティア——災害列島をめぐる人・組織の復旧記録』農山漁村文化協会, 238-275.
- 須坂市史編纂委員会編, 1981, 『須坂市史』.
- 須坂市誌編さん室編, 2014, 『須坂市誌 2 地誌・民俗編』.
- , 2016, 『須坂市誌 5 歴史編Ⅲ』.
- 高村学人・古積健三郎・山下詠子編, 2023, 『入会林野と所有者不明土地問題——両者の峻別と現代の入会権論』岩波書店.
- 武井篤, 1961, 「河川法制定とその社会経済的背景」『水利科学』5(2): 1-17.
- 田中重好, 2005, 「河川と公共性」『社会学年報』34: 1-30.
- 塚田茂博, 2024, 「福島村「満州畑」の考察」『須高』98: 65-75.
- 渡辺洋三, 1959, 「河川法・道路法」鶴飼信成・福島正夫・川島武宜・辻清明編『講座日本近代法発達史 6』勁草書房, 137-145.
- 山田啓一・田辺淳, 1985, 「千曲川における寛保2年（1742）8月大洪水の考察」『日本土木史研究発表会論文集』5: 121-127.
- 吉田和義, 1987, 「千曲川沿岸における地割慣行地の地理学的研究——長野県小布施町山王島集落の事例」『新地理』35(1): 1-13.

謝辞

本研究を実施するにあたり、多くの方々から貴重なお話を伺う機会をいただきました。ご多忙の中、ご協力いただきました皆さまに、心より御礼申し上げます。とくに以下の6名の方々には、深く感謝の意を表したく存じます。

令和元年東日本台風の発災直後から長野市長沼地区に赴き、復旧・復興支援に従事された杉田威志さん（青年海外協力隊長野県OB会）には、各地区の共有地組合の総代をはじめ、多くの方々の紹介と日程調整にご尽力いただきました。

台風災害当時、行政区のリーダーとして復旧・復興の最前線で活躍された西澤清文さん（長沼ワーク・ライフ組合代表）には、貴重な資料をご提供いただいただけでなく、被災当事者としての視点から、復旧・復興の課題について詳しくお教えいただきました。

長年にわたり大町区でリンゴ栽培を営んでこられた浦野良平さんからは、『長沼村史』の口絵に掲載された航空写真撮影時の逸話をはじめ、長沼地区の百年にわたる農業史をめぐる数々の興味深いお話を伺いました。

花井聡さん、中嶋孝紀さん（福島大島地区再生を目指す会）には、果樹栽培における技術的な奥深さを具体的にお教えいただくとともに、堤外農地の復旧状況やモデル園で実践されている営農上の工夫についても、現地で直接ご案内いただきました。

また、小林美香さん（風の時編集部）には、本報告書に掲載した地図（図 1-1、図 3-1、図 3-2）を、私の拙い下書きから丁寧に仕上げていただきました。小林さんのお力なくしては、地割の意味を十分に伝えることは難しかったと思います。

この他にも、さまざまなご助言をいただきました皆さまに、あらためて深く感謝申し上げます。

助成事業者紹介

氏 名 齊藤康則

現 職 東北学院大学地域総合学部准教授

著 書 『農業ボランティア——災害列島をめぐる人・組織の復旧記録』（農山漁村文化協会、2025 年、朝廣和夫との共著）

「災害と子育て支援 N P O——東日本大震災を契機とした母親支援の展開にみられるミッションの確立と支援技法の彫琢」（『地域社会学会年報』第 36 集、2024 年、査読論文）