

エスカード牛久ビルの公共施設整備に関する検討結果報告（中間報告）

令和3年12月7日

1. エスカード牛久ビル及び牛久シャトー対策検討特別委員会の設置目的

エスカード牛久ビル及び牛久シャトーの今後のあり方について検討し、牛久市及び関係機関への提言を行うこと

2. 委員会の開催状況及び内容

	日 程	議 題
第1回	令和3年 4月28日	・正副委員長互選 ・委員会の検討事項、進め方について
第2回	6月10日	・エスカード牛久ビルの公共施設整備に関する事項の執行部に対する説明及び資料要求について
第3回	8月6日	・執行部提出の資料の確認及び意見交換 ・今後の協議、検討内容について
第4回	8月30日	・執行部による説明、質疑
第5回	10月6日	・エスカード牛久ビルの公共施設整備のあり方について
第6回	10月26日	・エスカード牛久ビルの公共施設整備のあり方について
第7回	11月8日	・エスカード牛久ビルの公共施設整備のあり方について 中間報告（案）の検討
第8回	11月22日	・エスカード牛久ビルの公共施設整備のあり方について 中間報告（案）の検討

3. 調査検討内容及び結果

はじめに

牛久市議会（以下「市議会」）は、令和3年度第1回定例会において、令和3年度一般会計予算のうち「エスカード牛久ビルに公共施設を整備する事業」等3事業を減額修正し、可決した。この市議会の議決により、エスカード牛久ビルにおける公共施設整備は中断の状況となった。

そこで、市議会は4月28日第2回臨時会で「エスカード牛久ビル及び牛久シャトー対策検討特別委員会」設置を可決し、エスカード牛久ビル及び牛久シャトーの今後のあり方に関する検討並びに提言を行うべく、委員会を設置した。

なお、委員会は、エスカード牛久ビルの公共施設整備は喫緊の課題であること

から、優先して調査検討することとした。

以下、調査検討の内容及び結果を報告する。

(1) 執行部（所管担当課）からの資料提供及び説明

①検討にあたっての参考資料

- ・令和元年度エスカード公共施設基本構想・基本計画書
- ・上記計画書の発注にあたっての仕様書
- ・牛久都市開発株式会社 平成28年度～令和2年度決算書

他、詳細別紙

②執行部に説明を求めたもの

ア) エスカード牛久ビル関係

- ・エスカード牛久ビルに公共施設を整備するにあたって4階とした経緯
「令和元年度エスカード公共施設基本構想・基本計画書」（以下、「基本構想・基本計画書」）では、エスカード牛久ビル4階を改修し整備することとなっている。

現状では3階の市所有床及び4階の地権者共有床が共に空床となっているが、4階に整備することとなった経緯について説明を求めた。説明では、基本構想策定開始時には、3階及び4階を前提として検討を開始したが、4階に整備することによりその下の階への波及効果、つまりシャワー効果が期待できることが大きいと判断し決定したとのことであった。

また、既に入居しているテナントからやりーシングを専門とする企業から、4階が公共的利活用に適切との意見が寄せられていたことや市としてもエスカード生涯学習センター等との一体的整備ができ、効果的活用ができると判断したとのことであった。

- ・公共施設整備にあたっての市民への意見聴取について

基本構想・基本計画書の策定にあたって、市民の意見をどのように取り入れたのか説明を求めたところ、エスカード牛久ビルの活性化懇話会、牛久青年会議所、牛久市商工会との意見交換会の場を持ち、住民への説明会は駅西地区の行政区の住民を対象に行い、延べ120名の参加があった旨の説明であった。

- ・基本構想・基本計画書を策定して以降の庁内での検討について

基本構想・基本計画書を策定して以降、庁内でどのように再検討され、修正されたのか説明を求めたところ、庁内では担当課を始め、建築住宅課、生涯学習課、文化芸術課、市民活動課、中央図書館等と15回にわたって協議し、実施設計業務の受注業者とも協議し、床の荷重、防音に関する再設計、変更を行ったとのことであった。

- ・4階の施設整備にあたって、1階の市所有床と4階の地権者共有床との等価交換としたことについて

4階の施設整備にあたって、1階の市所有床と4階の地権者共有床との等価交換としたが、賃貸や買収を選択しなかった理由、交換対象を2階又は3階の市所有床としなかった理由について説明を求めたところ、整備にあたっては新たな財政負担を生じさせないため購入や賃貸は考えられず、等価交換することでのメリットが大きいと判断した。また、床の交換を2階や3階ではなく1階とした理由は、2階から4階までを連続して所有した場合には一体利用が可能となり、また共有床の地権者が1階を望んでいることからこのことであった。

イ) 「牛久駅西口地区都市再生整備」関係

- ・「牛久駅西口地区都市再生整備計画」における基本構想・基本計画書の位置づけについて

基本構想・基本計画書は、「牛久駅西口地区都市再生整備計画」で計画されている事業の一つとなっているが、当該計画についての説明を求めたところ、令和元年から5年までの期間に牛久駅周辺における拠点機能の充実を促進し、誘導施設の立地や居住の誘導を図りやすい環境をつくることを大目標とし、それを達成するための4つの小目標の一つとして、「エスカード牛久ビルの利活用による牛久駅周辺の活性化」を設定しているとのことであった。基本構想・基本計画書によれば、この事業は、①牛久駅西口へのアクセス向上と安全安心な交通環境・居住環境の形成、②牛久駅西口のバリアフリー化を進め、周遊性を高めることによる牛久駅周辺の利便性の向上、③牛久駅周辺の利便性向上、安全安心な交通環境・居住環境形成による都市機能誘導区域内の地価の維持、④エスカード牛久ビルの利活用による牛久駅周辺の活性化が柱となっている。

- ・エスカード牛久ビル駐車場及び周辺の公共駐車場の現状と課題について

エスカード牛久ビルに公共施設を整備する際に大きな課題となるのは駐車場の確保である。エスカード牛久ビルの駐車場及び周辺の駐車場の現状確認が必要不可欠なことから説明を求めたところ、令和2年度の地下駐車場の利用台数は延べ173,194台であり、月14,432台である。周辺の公共駐車場は、牛久駅かっぱ口第1が全て定期利用で10台、第2は49台で、内定期利用38台、一時利用11台であり、一時利用の年間利用台数は、令和2年度は年間12,684台、月1,057台であるとのことであった。

ウ) 公共施設整備費用について

基本構想・基本計画書では、整備費用は概算9億560万円であったが、

令和3年度予算では令和3年度及び令和4年度の2年間で約11億円となっている。実施設計後の算出根拠について説明を求めたところ、実施設計での算出結果は9億1,528万円とのことであった。過大ではないかとの質問については、建築住宅課も入って検討している。ゾーン別の整備に関して、スタジオゾーンとギャラリーゾーンの工事費が高額になっているが、その理由については防音設備やパネルボードを設置するための荷重、個別の空調管理が必要なことなどがあるとの説明であった。

また、整備後の維持管理費つまりランニングコストは、基本構想・基本計画書によると年間約3,600万円となっているが、金額の根拠については施設を直営にするか指定管理にするかなどその運営方法が決まっていな中での数字であり、人件費を除いたものになっているとの説明であった。

(2) 検討結果

エスカード牛久ビルの公共施設整備は、大型商業施設撤退以降空き床が解消されない状況において再び人を呼び込むためには必要な事業であり、エスカード牛久ビルの持続可能な維持管理の上でも早急に取り組まなければならない課題であることを認識したうえで、調査検討を行った。

当初市執行部が計画していた公共施設整備のリニューアル方針は、『暮らしを支え・楽しくする』多様な機能が集積する みんなが「集う」場所づくりであった。しかしながら、基本構想・基本計画書で示された施設整備は当該計画の床権利者を市所有と仮定したうえでの計画であり、多種多様な機能を持つゾーン整備では一部に多大なコストが必要とされるうえ、年間約16万人と想定した利用者数なども、コロナ禍においては妥当性のあるものとは言い難く、市の財政運営上からみても合理的、効果的な計画及び予算であるのか、疑問とする意見が大勢だった。

次に、エスカード牛久ビルに整備すべき公共施設についての検討にあたって、市の公共施設の現状について意見交換した。

現在の市役所庁舎の執務環境はスペース的にも良好とは言い難く、特に福祉部門においては相談室等のプライバシー保護への問題に疑問が呈された。また分庁舎においては老朽化とともにバリアフリーの課題も指摘された。

今回の新型コロナウイルス感染拡大への対応の中で、現状では3密回避などの基本的なコロナ対策が取れない状況にあり、「新しい生活様式」を念頭においた総務省においても提唱されているいわゆるオフィス改革への取り組みも困難と考えられる。さらに昨今頻発する大規模災害に対する危機管理としての庁舎機能の分散化の必要性も論じられた。

これら指摘された点やアフターコロナの時代への対応を念頭に、エスカード牛久ビルに整備すべき公共施設としては、市役所機能の一部移転が妥当と

の判断に至った。市役所庁舎の機能の一部移転は、庁舎の狭あい化の改善とともにひいては市民サービスの維持向上にもつながるものである。

また、整備にあたって、市執行部が計画していた公共施設整備は4階のみであったが、空き床となっている3階の活用について昨今の経済状況下では商業施設の誘致などが難しい状況にあることから、3階、4階を一体的に実施すべきとの意見が多く出された。

一方、市民からの要望であった食料品や衣料品など生活必需品を取り扱う物販店舗の誘致が進み、残る文化的施設を望む声にどのような形で応えるかが課題である。

また、エスカード牛久ビルは文化施設であるエスカード生涯学習センターを有する中核施設として市民に親しまれているものであるが、同センターは利用申込者及びその関係者が主に使用するものである。周辺は高齢化が進展する地域でもあり、また通学に駅を利用する高校生などが多いところでもあり、市民からは図書館機能や学習スペースの要望が高い。多世代が交流・集う場として「誰もが・いつでも・気軽に」利用できる多世代が集い交流できる「場所づくり」が必要で、かつ生涯学習センターとのつながりも意識した整備をすべきであるとの意見があった。

委員会では、「場所づくり」の検討にあたり、各委員より市役所機能や図書館機能、学習スペース等の整備を行うにあたっての整備イメージやデザインコンセプト等、他市等の事例に基づく種々の提案がなされたところである。また、デジタル技術を活用した施設整備等についても意見が出された。

なお、整備にあたっては、最小の経費で最大の効果のある「実現可能」な施設整備であることはもちろんのこと、市民生活の利便性向上・充実を図るものでなければならないことは言うまでもない。

4. 提言

本特別委員会の設置目的を踏まえ、以下のとおり提言する。

(1) 「マチナカ市役所」の開設について

商業施設の減少により、中心拠点施設でありながら人々が訪れる機会が減少する事例は全国に発生している。本来は商業施設の再誘致が望まれるが、現下の状況ではその達成は難しい。その結果、解決策に「コンバージョン庁舎¹」として市役所への転換を図る自治体も多く、成功している事例も多くみられる。

本市においても市役所の機能の一部を「マチナカ市役所」として再整備し、エスカード牛久ビルの再生を図ることを求めるものである。

ただし、駅西地区の高齢化率が高い傾向や、駅前であることによる通勤通学者への利便性を考慮した機能として何が適しているのかは、全庁的な視野で検討される必要があり、その際、相談や申請等の手続きが可能な限りエスカード牛久ビル内で完結できるよう、フロア構成に十分配慮すべきである。

一方、整備にあたっては、総務省が提唱するオフィス改革で論じられている「新しい生活様式」に配慮した職場環境づくりも重要であり、あわせて行うべきである。

さらに、利便性が高まることで人が集まり、商業施設への波及効果も期待できる状況を作り出すためには、計画策定の段階から多くの市民の合意を得る努力が必要である。様々な広報媒体を活用した市民への情報公開・情報共有が、結果として市民に愛される施設をつくることにつながる。

(2) 「マチナカリビング」の設置について

新型コロナウイルスの感染拡大は、市民の日常生活を大きく変えるものとなった。人々には感染拡大防止の観点から外出自粛が求められ、文化施設等多くの公共施設が閉鎖され、図書館で本を読んだり、学び集う場が失われたりする事態となった。こうした状況は一方で人々に日常生活の中での人と人との交流の大切さ、つながりの重要性を再認識させることとなった。

エスカード牛久ビルに分庁舎として市役所が開設されるにあたっては、周辺に住む人々や駅を利用する高校生等にもゆるやかなつながりを意識

¹ コンバージョン庁舎…これまで商業施設等として使用していた建物の用途を転換し、整備した庁舎。近隣自治体では土浦市、筑西市の例がある。

させる多世代の交流の場・憩いの場の創出も重要である。具体的には、図書コーナーや学習ができるスペースを中心とした場の創出が必要である
と考える。

また、それは一人一人にとって居心地のよいものであること。それぞれ
が自分の好きな場所で心地の良い時間を過ごせる「リビング」であること
が望まれる。

(3) 駐車場、公共交通網の整備について

エスカード牛久ビルに公共施設を整備する際、最大の課題は駐車場の整
備であり、交通手段の確保である。エスカード牛久ビルの地下駐車場は広
さ、明るさなどの点から利用しづらいとの声が聞かれる。

また、自前の交通手段を持たない市民にとっては公共交通網の整備は日
常生活に欠くことのできない問題であり、市役所を訪れることに支障をき
たす事態は極力解消しておかなければならない。

近隣の民間駐車場の協力を得て駅周辺への行きやすさを向上させるこ
とやかっぱ号、うしタクの充実などの種々の検討が求められる。その際、
高齢者や障がい者、幼い子どもを連れた方々に配慮した整備が必要となる。
この点についても、関係部局の連携による課題解決を望むものである。

添付資料

◇委員会が検討するにあたって参考とした資料(詳細)

- ・令和元年度エスカード公共施設基本構想・基本計画書
- ・上記計画書の発注にあたっての仕様書
- ・牛久都市開発株式会社 平成28年～令和2年度決算書
- ・地下1階から3階の市所有床に係る共益費等の令和2年度支出額
- ・エスカード公共施設改修工事実施設計の概算工事費、整備改修費用及びエリア別の工事費の内訳がわかる資料（エリア別工事価格集計表）
- ・牛久都市開発貸付金償還計画書及び牛久市決算書
- ・不動産鑑定評価書（エスカード牛久ビル）