

# 国際博覧会と都市開発 — 2025 年大阪・関西万博の事例から —

橋爪 紳也 *HASHIZUME Shinya*

大阪公立大学研究推進機構 特別教授  
大阪公立大学観光産業戦略研究所長  
(公財) 福岡アジア都市研究所 企画委員

■要旨：大阪夢洲で 2025 年日本国際博覧会（大阪・関西万博）の開催準備が進められている。本稿では、博覧会の概要を紹介したのち、国際博覧会場となる夢洲の開発構想について論じる。埋立地における大規模イベントを契機とする都市開発は、福岡市でも継続して行われてきた。都市開発を誘発する国際イベントの可能性と限界について論じたい。

■キーワード：国際博覧会、2025 年日本国際博覧会（大阪・関西万博）、大阪湾ベイエリア開発、跡地利用

## 1. はじめに 集客イベントと都市開発

福岡の都市の発展にあって、共進会や博覧会に代表される集客イベントは重要な役割を果たしてきた。

明治 20 年（1887）、中洲を会場に第 5 回「九州沖縄八県連合共進会」が開催され、跡地は繁華な商業地として賑わいを見せる。また明治 43 年（1910）に第 13 回「九州沖縄八県連合共進会」の実施にあたっては、佐賀堀（肥前堀）の埋め立て工事を行っている。

昭和 2 年（1927）、3 月から 5 月にかけて 60 日間にわたって挙行された「東亜勸業博覧会」では、跡地が大濠公園として整備された。昭和 11 年（1926）には博多港の第 1 期工事が竣成したことを記念して、長浜地区の埋立地で「博多築港大博覧会」が盛大に挙行された。

平成元年（1989）3 月 17 日から 9 月 3 日までを期間として、百道浜および地行浜一帯の埋立地を会場に、福岡市の市制施行 100 周年を記念する「アジア太平洋博覧会—福岡'89」が開催された。日本国内から 1,056 企業・団体、国外から 37 国・地域と 2 国際機関が出展参加し、43 館（国内 33 館、外国 10 館）のパビリオンが設置された。この博覧会

に向けて建設された福岡タワー、福岡市博物館、西部ガスミュージアムなどは当初より恒久施設として想定されていた。

平成 17 年（2005）9 月 9 日から 11 月 20 日まで、アイランドシティ中央公園とその周辺、約 24 ヘクタールを会場として「第 22 回全国都市緑化フェア アイランド花どんたく」が実施された。アイランドシティの開発にあって節目となるイベントとして誘致され、期間中に 114 万 6,361 人の入場者を集めた。伊東豊雄が設計したテーマ館「ぐりんぐりん」は、閉会のちも公園の中核施設となる体験学習施設として利用されている。

このように福岡で開催された主要なイベントを回顧すると、概して博多湾に面した埋立地や河川沿いなどの未利用地を主たる会場とし、イベントによる賑わいを契機とし、またイベントにあって整備された都市基盤を活かすかたちで跡地の市街化を促してきたことがわかる。

現在、開催に向けて準備が進められている 2025 年日本国際博覧会（大阪・関西万博）も、同様に大阪湾に面した埋立地の土地利用計画が進展するなかで誘致されたイベントである。以下ではその概要と経過について述べるとともに、都市開発を誘発する

べく大規模イベントを実施することの意義と限界について論じておきたい。

## 2. 大阪・関西万博の概要

### 2.1. 大阪・関西万博の基本計画

本稿を執筆している2023年10月段階にあって2025年日本国際博覧会（大阪・関西万博）の会場となる大阪市の夢洲では、埋め立てによる会場の造成工事が進展している。またアクセスとなる阪神高速道路淀川左岸線や大阪メトロ夢洲駅の新設など、関連する計画も一定の進捗を見ている。

ここでは2020年12月、公益財団法人2025年日本国際博覧会協会がまとめた基本計画をもとに大阪・関西万博の概要を述べておきたい。その後、実施に向けて大幅な変更がなされ、事業費が大幅に増加をみているが、枠組みや考え方などは基本計画を元としている。

テーマは「いのち輝く未来社会のデザイン (Designing Future Society for Our Lives)」、サブテーマは「Saving Lives (いのちを救う)」「Empowering Lives (いのちに力を与える)」「Connecting Lives (いのちをつなぐ)」である。「People's Living Lab (未来社会の実験場)」をコンセプト、大阪市の夢洲を会場とし、会期は2025年4月13日から10月13日までの半年間、入場者数は2,820万人と想定している。

基本計画における「資金計画」では、収入として、国庫補助金617億円、大阪府・大阪市補助金収入617億円、民間資金等収入617億円、合計1,850億円を計上、会場建設や基盤整備のインフラに充てるものとした。加えて入場券売上げ、その他の収入809億円を運営費に充当するものとした。

「基本計画」では、時代認識と開催意義について述べている。博覧会は、「いのち」という原点に立ち戻り、自らと他者の「いのち」を意識し、自然界にあって生かされる様々な「いのち」に向き合い、世界が「持続する未来」を模索する場となる。「いのち輝く未来社会」のありようを共有することは、2025年以後の世界のあり方を示す新たな一歩となる。大阪・関西万博が掲げたテーマこそ、「まさに

この時代を生きる我々に課せられた使命」であると強調している。

開催意義としては「SDGs達成・SDGs+beyond」という概念が明記された。2025年は、SDGsの目標年である2030年の5年前になる。SDGs達成に向けたこれまでの進捗状況を確認し、その達成に向けた取組みを加速させる絶好の機会となる。同時に、中長期的な視野を持って未来社会を考えることを通じて、2030年のSDGs達成にとどまらず、その先(+beyond)に向けた姿が示されることも期待される。2025年に日本において大阪・関西万博を開催することは、SDGsの目標達成、さらには「SDGs+beyond」への飛躍の機会となると書く。

また大阪・関西万博は、未来を先取りする超スマート会場とし、新たな技術、サービス、システムの社会実装に向けたチャレンジを行うことで、「Society5.0」の実現に向けた実証実験の機会とされている。万博会場では、DX（デジタルトランスフォーメーション）による社会変革の新たなかたちや、地球環境問題の解決に向けた様々な取組みが、世界に示されることが想定された。

コンセプトである「People's Living Lab (未来社会の実験場)」については、「テーマを実現するアプローチ」であり、万博のスタイルをより実践的な行動の場へと進化させることを狙うための事業のガイドラインの役割を果たすと記す。具体的には「いのち輝く未来社会」の姿を立体的に描き出すために、主催者と協賛企業が連携して行う、8つのテーマ事業の実践が想定されている。

また会期前から2025年に向けて、テーマを実践し、SDGsの達成に貢献するために、多様な参加者が主体となり、理想としたい未来社会を共に創りあげる「TEAM EXPO 2025」プログラムを推進するものとした。このプログラムは、大阪・関西万博のテーマの実現に向けた様々なアイデアやノウハウを持ったチームによる主体的な取組みを募集、支援していくものである。また多くの実践者や有識者が議論を行うテーマフォーラムを開催、テーマの浸透・発信を行うものとする。主体としては、企業、教育・研究機関（大学・研究所）、国・政府関係機関、国

際機関、自治体、NGO、NPO、市民団体など、多様なステークホルダーが想定されている。

従来にない試みとして、「バーチャル万博」の概念が示された。AR（拡張現実）やVR（仮想現実）の技術を活用して、万博の発信力を高めることが想定された。会場や展示施設に設置したカメラの映像や、各国公式参加者、企業・団体等が会場内のオンライン空間に展示や催事のプログラムを、会場外のオンライン空間から体験することができる。さらに会場で行うプログラムとは異なる様々なコンテンツをオンライン空間上に展開する取組みを行う必要性も記された。

## 2.2. 大阪・関西万博の会場計画

会場計画は誘致段階の案で示された「非中心・離散」のコンセプトを維持しつつ、大幅に変更された。先行する案にあった複数の広場「空」を、主動線となる円形の大屋根(リング)で囲まれる「ひとつの空」に集約するものであり、「多様でありながら、ひとつ」という説明が加えられた。現代は多様性の時代であるが、それは同時に「分断の時代」となる危険をはらんでいる。世界各地の文化やライフスタイルが集まる万博会場においては、豊かな多様性を称賛すると同時に分断を超えた繋がりを体験することができれば、それが未来への希望となる。そのような考え

方が、会場計画に投影された。

また「海と空と地の万博」という新たな考え方も示された。海の一部を取り込んだ会場を活かしつつ、「海の広場」と呼ぶ水際空間を確保する。来場者が見上げる「ひとつの空」を切り取る。そして地上では様々なパビリオンが、様々な自然と共に「非中心・離散」のかたちで点在するというものだ。

会場は、中央に「静けさの森」を設け、展示館が集まる「パビリオンワールド」、水景を活用した憩いのエリアである「ウォーターワールド」、西側を占める緑地や屋外イベント広場、交通ターミナルなどを含む「グリーンワールド」から構成される。

会場には各国館や企業館のほか、日本館、テーマ館、自治体などが出展するエリアが確保される。このなかで大阪府と大阪市が連携する「大阪館」は、「人」は生まれ変わることができる、新たな一歩を踏み出すといった意味を込めて、テーマを“REBORN”とした。大阪の知恵とアイデアを結集、訪れた人々が「いのち」や「健康」、近未来の暮らしを感じることができる展示を実現するとともに、大阪という都市の活力・魅力を世界のより多くの人々に伝えていく出展とすることがうたわれている。(図1)



図1 大阪・関西万博会場レイアウト

出所：2025年日本国際博覧会大阪パビリオン推進委員会委員総会、令和3年8月23日説明資料

### 3. 夢洲開発の経緯

#### 3.1. 国際情報文化都市と「テクノポート大阪」構想

大阪・関西万博は、どのような開発構想を前提として計画されたのか。その経緯について述べておきたい。

夢洲は当初、北港南地区の名称で港湾計画に位置付けられた。昭和52年(1977)、大阪市は当該地となる大阪湾の海水面の埋立免許を取得する。当時、大阪では大阪湾の浚渫土や公共工事で生じる建設残土、一般ゴミなどの処分場の不足が課題となっていたことを受け、廃棄物の最終処分場として使用することと定めた。

あわせて大阪市は、埋め立てによって造成される人工島3地区(南港地区、北港北地区、北港南地区)にあって、港湾機能や流通施設の用地を除く土地に関して、埋め立て事業完了後の将来的な都市づくりに関する計画立案を行う。事業名称を「テクノポート大阪」と定め、1985年に基本構想をとりまとめている。

戦前から埋め立て計画があり先行して埋め立てと整地が完了した南港地区1,000haのうち160ha、および継続して埋め立てが行われる北港北地区225ha、北港南地区390ha、合計775haを対象に新たに「国際情報文化都市」を建設しようとするものだ。

コンセプトの核心となる考え方は「国際化」である。人工島3地区に「先端技術開発機能」「国際交易機能」「情報・通信機能」などの中核機能を設けて、世界各地から多くの人が集まり、情報・文化・技術などの交流や創造活動を行うことができる「24時間都市」を実現する。加えて、文化とスポーツやリクリエーションの機能に特化した「職・住・遊」が近接した居住空間を設けることが想定された。

事業は、南港地区からスタートした。南港地区の中央部では先行して、市営の住宅団地や相愛大学などの教育機関からなる「南港ポートタウン」の建設を進めていた。昭和52年(1977)に「街びらき」を実施、アクセスとなる新交通機関ニュートラムの開通を経て昭和61年(1986)には全体が完成している。

「南港ポートタウン」の隣接地に、大阪の新都心

となると同時に「テクノポート大阪」の玄関となる業務地区を建設することが想定された。国際見本市会場を移設した「インテックス大阪」や衛星通信の基地局である「大阪テレポート」、さらに国際交易機能を担う基幹施設として、ATC(アジア太平洋トレードセンター)、WTC(ワールドトレードセンター)が建設された。その周辺に企業の本社ビルを集積、高級ホテル、海洋博物館(なにわの海の時空館)、国際フェリーターミナル、航空貨物基地などを設けることが企図された。「テクノポート大阪」の中核となることが期待されたこのエリアは、公募により「コスモスクエア」と称することとなった。

南港について埋め立てが進行した北港のうち、北港北地区は、広大なリクリエーション空間と技術開発・研修・教育ゾーンと位置づけられた。いっぽう将来的に埋め立てが予定された北港南地区は、業務・商業施設を中心に、クルーザーも停泊可能なマリナー付きの住居も含む2万戸の各種住宅を建設することとされた。

その後、公募によって、各地区の愛称を定めることとなった。結果、南港地区は「咲洲」、北港北地区は「夢洲」、北港南地区は「舞洲」が選定された。(図2、図3、図4)



図2 大阪港の土地利用

出所：『port of Osaka 2015/2016』大阪市港湾局



図3 大阪湾ベイエリアの航空写真（2017年1月）

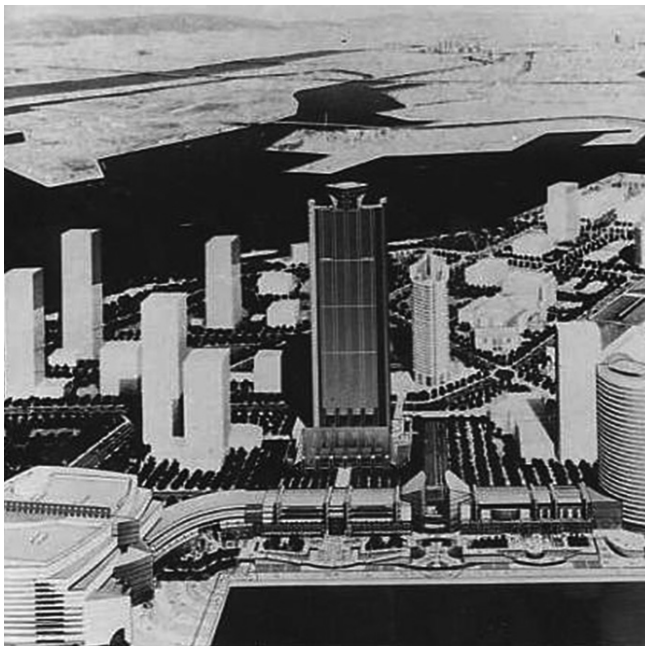


図4 コスモスクエア地区の将来イメージ図（筆者蔵）

「テクノポート大阪」の基本構想では、「東西軸」と「大阪湾岸軸」の概念が示された。「東西軸」は、テクノポート大阪から都心を経て東へ、弁天町の再開発地区、中之島、大阪城、OBPなどの拠点を経て、花博が計画された鶴見緑地から関西学術研究都市に至る。対して関西国際空港から南港・北港地区、阪神間から神戸まで、市街地の地先にあたる埋立地を繋ぐ新たな都市軸として「大阪湾岸軸」が設定された。従来の大阪の都市構造が、大阪空港から新大阪、

梅田から天王寺に至る南北軸で発展をみたことに対して、新たな都市軸が設定されたかたちだ。

### 3.2. 「テクノポート大阪計画」の見直しと統合型リゾート

もっとも「テクノポート大阪」の事業は、いわゆるバブル経済の崩壊で頓挫する。1990年代には2008年の夏季オリンピックを誘致し、舞洲をメイン会場とし、また夢洲には選手村を整備する計画が立案された。しかし2001年のIOC総会で北京に敗れ、実現していない。

2002年に夢洲と舞洲を連絡する可動橋である「夢舞大橋」が開通、国際でも有数の規模の巨大なコンテナヤードである「夢洲コンテナ埠頭」の利用が始まる。物流施設の立地が想定されるなか、従前の「テクノポート大阪計画」の見直しが進められる。新たな都心業務地区とする従前の計画から方針を転換し、都市再生緊急整備地域の指定とともに地区計画を変更することで、定期借地による住宅系の土地利用を可能とした。

「テクノポート大阪計画」が正式に白紙撤回されたのは2008年のことだ。翌2009年には夢咲トンネルが開通、夢洲の東側にコンテナターミナルからなる物流施設が整備される。あわせて未利用地と既存施設の利用促進、国際フェリーによる活性化などの方向性が示された。

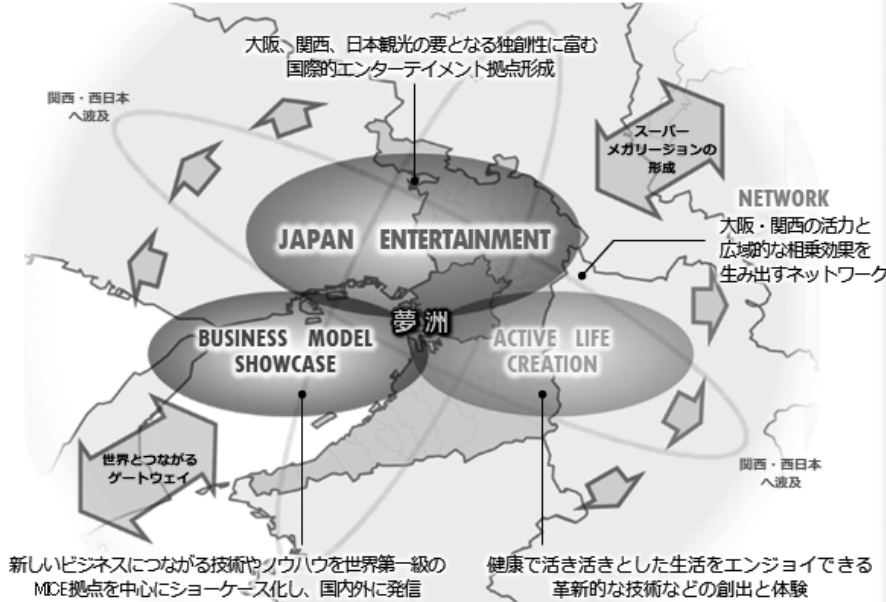
2010年代になると埋め立てが進捗するなか、カジノを中心とした統合型リゾート（Integrated Resort）の夢洲への誘致を想定し、関連法案の成立をめざす動きが本格化する。また、2025年の国際博覧会（万博）の開催候補地になったことで、舞洲の土地造成やインフラ整備が加速する。

大阪市は2017年8月、「夢洲まちづくり構想」をとりまとめる。そこでは「SMART RESORT CITY 夢と創造に出会える未来都市」をコンセプトに、国際観光を軸とする都市開発を描いた。さらに構想を具体化する「夢洲まちづくり基本方針」（2019年12月）にあって、夢洲の埋立地における未利用地を3区分、3段階で事業を展開するスケジュールを示した。（図5、図6、図7）

【コンセプト】

SMART RESORT CITY  
夢と創造に出会える未来都市

【拠点形成のための都市機能】



【まちづくりの方針】

土地利用

▶世界で存在感を発揮する  
まちづくり

都市基盤

▶確かな技術に支えられた  
スマートなまちづくり

環境共生

▶地球・自然環境共生とスマー  
ト技術の融合による先進的で快  
適な環境形成

空間デザイン

▶アーティスティックなデザイ  
ン、上質で快適な空間形成

【支えるしくみ】

安全・安心

▶24時間ホスピタリティと  
安心感に包まれるまちづくり

運営・育成

▶民が主役のまちづくり

図5 「夢洲まちづくり構想」(2017年8月)のコンセプト

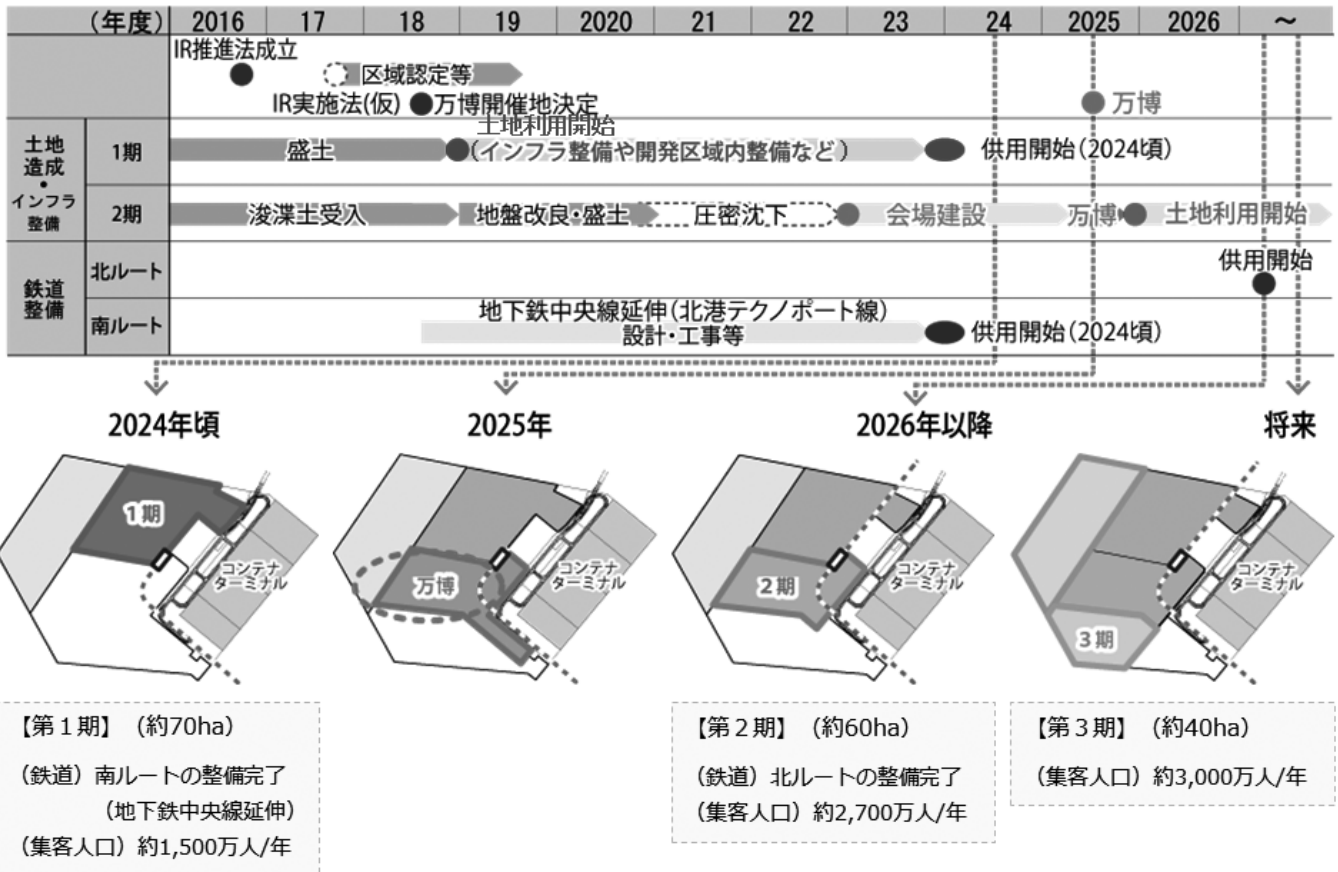


図6 「夢洲まちづくり基本方針」(2019年12月)におけるスケジュール

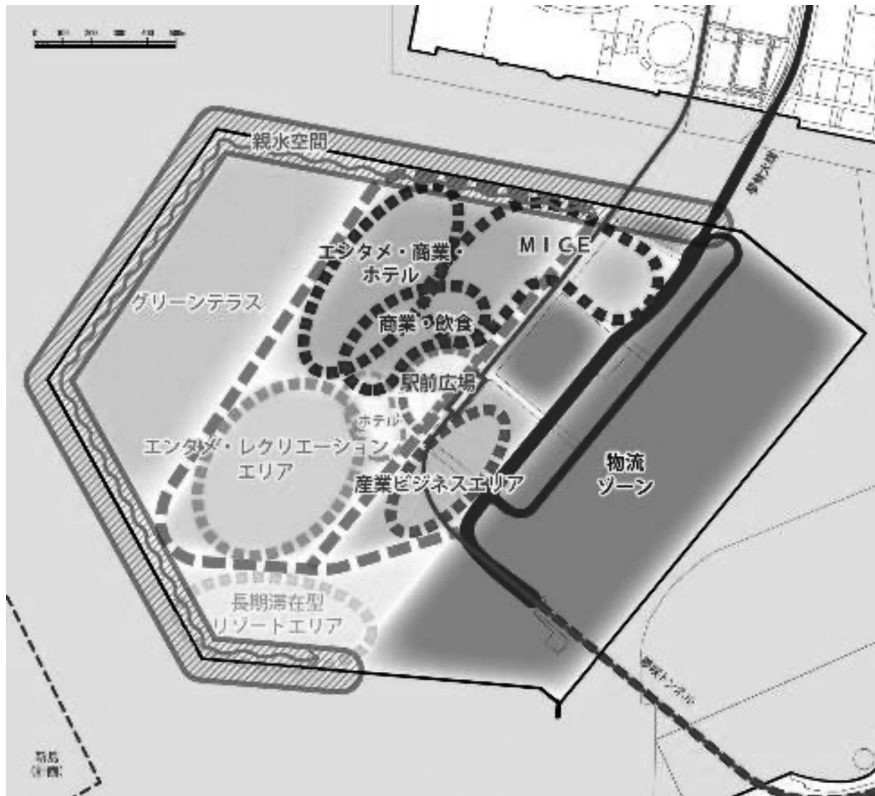


図7 「夢洲まちづくり基本方針」(2019年12月)における土地利用

しかし大阪における統合型リゾートは、当初、2025年に開業予定であったが諸般の事情により当初より遅延している。新型コロナウイルスの流行や国の手続きの遅れなどを背景に、2020年代後半に遅らせることが正式に発表された。2021年2月12日のことだ。同年9月28日、大阪市はMGMリゾート・インターナショナルとオリックスの連合体を事業者に選定した。いっぽうで同年12月には大阪府が液状化対策などに約790億を負担することが明らかになり、公共の負担の増加が顕在化した。以後、開業時期が2030年に遅れることが公表されている。

#### 4. 2025年から始まる未来に向けて

##### 4.1. パンデミックと集客イベント

2025年に開催が予定されている大阪・関西万博を、イベント開催前の今日にあってどのように評価するのか。ひとつにはここ数年の世界の動向のなかで、その意義を確認することが求められるだろう。

世界的な新型コロナウイルスのパンデミックを受けて、世界中で大型イベントや、見本市の予定が変

更された。国際博覧会に関しても、2020年に予定されたドバイ国際博覧会が1年の遅れで開催されたほか、2023年に予定されていた南米では初の国際博覧会となるブエノスアイレス国際博覧会がキャンセルされた。

大阪・関西万博も例外ではなく大きな影響を受けた。人類が未曾有の危機に直面するなかで実施計画が立案され、具体化に向けて動き出した。価値観や生活様式の変化など、新たな課題に私たちは直面した。世界中で多くの命が失われ、先行きの見えない不安が世界を覆い包んだ。またドバイ国際博覧会が開催されているさなかに、ロシアによるウクライナへの侵攻が始まるなど、世界各地で紛争が絶えることはない。「いのち」を主題とする博覧会を、日本で開催する意義を私たちは再確認する必要があるだろう。

コロナ禍によるスケジュールの遅れを取り戻すべく、用地の造成に加えて、諸外国への出展要請など具体化に向けた動きがある。また本稿を執筆している2023年10月段階では、建設資材の高騰に対する

懸念や、会場設営に関する課題が指摘されている。

2025年の大阪・関西万博の会場規模は、実質的にはドバイ国際博覧会の3割ほどでしかないが、当初より建設資金が十分ではないことが懸念されていた。また建築資材が高騰するなかで、大阪出展の規模縮小およびゼネコンを選定するうえでの例外的な手続きや、政府館の工事事業者が随意契約に変更になるなど、施工事業者の選定方法が問題になった。また海外パビリオンの建設が遅れていることを契機に諸々の課題が顕在化した。海外出展に簡素化を要望するなど、先例のない状況が続いている。

私たちは大阪・関西万博を誘致した際に掲げた目的や使命に立ち返るべきだろう。イベントは目的達成のための手段である。実施することに意義があるのではなく、目的を充足するために開かれなければいけない。大阪・関西万博に関しては、「いのち輝く未来社会のデザイン」という主題のもと、誰ひとり残さず、持続可能な社会の実現に向けて、各国の叡智を集める機会とすることが世界に向けた説明であったはずだ。

政府および2025年日本国際博覧会協会は主催者であり、それ以上に各国を受け入れるホストである。より簡易なパビリオンを代行で発注するという協会の提案に対しては各国の受け止め方も多様であろうが、本質的には政府や協会は諸外国の意向を尊重し、出展意図を達成できるように最大限に配慮することが重要である。

また工事を請け負う建設事業者、ディスプレイ事業者や運営事業者にも十分な支援を行うとともに、必要な規制緩和を特例として認めることもあって良い。1970年大阪万博の際も、工事費の急騰と会場整備費用の不足が開催の2年前に顕在化し、社会問題となった。当時は国費を投入することと、想定される入場者数を3,000万人から5,000万人に増やすことで解決した。

国際博覧会の事後の評価は動員数や採算性もあるが、より重要なのは国際社会に対する約束を果たしたかどうか、国際社会にあって存在感を示し得たかであることは言うまでもない。もちろん大阪・関西万博は国家プロジェクトであり、投入される公金の

使途について私たちは注視しなければいけない。

## 4.2. 市街化促進と集客イベント

都市における埋立地の市街化の誘導という側面から、大阪・関西万博はその意義を検証するケーススタディとなると思われる。先に述べてきたように夢洲・咲洲・舞洲という埋立地の土地利用に関する大阪市の構想は、80年代以降、幾度かの修正を経て今日に至る。

2015年以降、統合型リゾートと国際博覧会の開催を前提とした構想を提示してきたが、統合型リゾートの開業年次が遅延することになった結果、計画の変更が余儀なくされた。当初は先行して統合型リゾートを整備、隣接地で国際博覧会を開催したうえで跡地を2期として整備、会場内に留保された水面を3期として埋め立て完了後に都市的利用に供することで、国際観光に特化した新たな集積をはかることが大阪市の構想であった。しかし統合型リゾートの事業者選定と政府による承認が遅れた結果、構想とは異なり国際博覧会の開催が先行、その後、数年を経て統合型リゾートが開業するという順序となった。開催中にも万博の跡地利用を定められない可能性もある。

大阪・関西万博の成否は会期終了後、開催までの経緯を含めて、総括されることになるだろう。同時に埋立地の開発の契機として暫定的な大規模集客イベントを先行させる従来の市街地促進策についても、再評価が行われることになる。

## 参考文献

- (1) 夢洲まちづくり構想検討会「夢洲まちづくり構想」2017年8月4日
- (2) 夢洲まちづくり基本方針検討会「夢洲まちづくり基本方針」2019年12月18日
- (3) 公益社団法人2025年日本国際博覧会協会、『2025年日本国際博覧会（略称「大阪・関西万博」）基本計画』、2020年12月
- (4) 橋爪紳也『都市大阪の戦後史 復興・再生・発展』、山川出版社、2023年8月