

研究員 の眼

大阪・関西万博について知って おきたいこと

総合政策研究部 主任研究員 小原一隆
(03)3512-1864 kobara@nli-research.co.jp

1—はじめに

2025年大阪・関西万博の開催まで2年に迫った。2025年4月13日から10月13日まで、大阪市夢洲（ゆめしま）¹で開催される予定だ。日本においては2020年東京オリンピック・パラリンピックに次ぐ大型の国際的イベントである。近時は新型コロナ禍によるインバウンドの休止から次のフェーズに入り、万博開催の頃には更に多くの外国人観光客の入国も考えられ、活況を呈することが期待される。開催地である大阪市や関西地域では万博の盛り上がりを通じた経済の活性化や、最新技術の展示により明るい未来を身近に感じさせ、国民の気持ちを奮い立たせる効果を期待しているものと思われる。長きにわたり諸外国に比べて経済成長の低調が続くことから、国民の気持ちも塞ぎがちなところだが、大阪・関西そして日本の力を再確認する良い機会であると考え。

本稿では、万博の基本知識について触れ、今後増加する万博関連報道その他の情報に接するに際しての前提として資するような情報整理をする。

2—万博とは何か

万博とは万国博覧会の略である。BIE（博覧会国際事務局）²の承認のもと、国際博覧会条約³に基づき開催される国際博覧会を指す。現在は、登録博覧会（exposition enregistrée、以下「登録博」）と認定博覧会（exposition reconnue、同「認定博」）が存在する。⁴ 国際博覧会条約によれば、「博覧会

¹ 大阪市此花区に所在する人工島。2008年オリンピック・パラリンピックの大阪誘致の際の会場予定地であったが落選し、活用方法が模索されていた。本稿では触れないが、統合型リゾートの候補地でもある。

² Bureau International des Expositions（仏）の略。パリ本拠の政府間組織。全ての国際博覧会の監督・規制等を行う。国際博覧会の品質と成功を保障し、主催者と参加者の権利を守り、教育・革新・協力というコアバリューを維持することを使命とする。開催国の選定、万博運営、国家ブランディング、パブリックディプロマシー（伝統的な政府対政府の外交と異なり、広報や文化交流を通じて民間とも連携しながら外国の国民や世論に直接働きかける外交活動）に関する専門知識の候補国・開催国への提供等を行う。加盟国は現在171カ国。日本は1965年1月8日加盟。

³ 国際博覧会に関する条約。当初1928年11月にパリで署名された。

⁴ 国際博覧会条約 第2条（条約の適用範囲）の2。

とは、名称のいかんを問わず、公衆の教育を主たる目的とする催しであって、文明の必要とするものに応ずるため文明の必要とするものに応ずるために人類が利用することのできる手段又は人類の活動の一若しくは二以上の部門において達成された進歩若しくはそれらの部門における将来の展望を示すものをいう。博覧会は、二以上の国が参加するものを、国際博覧会とする。」と定義されている。

第1回は、1851年にロンドンで開催された。“The Great Exhibition of the Works of Industry of all Nations”と銘打って、産業革命を背景にし、英国の「世界の工場」としての力を誇示するものであった。万博というコンセプトは好評を博し、その後各国で開催された。⁵

日本開催の万博は（図表1）のとおりである。

（図表1）日本開催の万博

開催年	名称	通称	区分	テーマ
1970	日本万国博覧会	大阪万博	一般博	人類の進歩と調和
1975	沖縄国際海洋博覧会	沖縄海洋博	特別博	海－その望ましい未来
1985	国際科学技術博覧会	つくば万博	特別博	人間・居住・環境と科学技術
1990	国際花と緑の博覧会	大阪花の万博	特別博	自然と人間との共生
2005	2005年日本国際博覧会	愛・地球博	登録博	自然の叡智
2025 予	2025年日本国際博覧会	大阪・関西万博	登録博	いのち輝く未来社会のデザイン
2027 予	横浜国際園芸博覧会	－	認定博	幸せを創る明日の風景

（資料）BIEより筆者作成

日本での登録博は「2005年日本国際博覧会」（愛・地球博）と、「2025年日本国際博覧会」（大阪・関西万博）がある。1988年の条約改正前の旧カテゴリー分類では、一般博覧会（exposition universelle、以下「一般博」）と特別博覧会（exposition spécialisée、同「特別博」）が存在した。条約改正により、それぞれの後継が登録博と認定博となった。

旧一般博としては、アジア初の万博である「1970年日本万国博覧会」（大阪万博）があり、6,400万人を超える来場者を集め、20世紀で最も多くの人が訪れた万博となった。その後旧特別博として、「1975年沖縄国際海洋博覧会」（沖縄海洋博）、「1985年国際科学技術博覧会」（つくば万博）および「1990年国際花と緑の博覧会」（花博）が開催された。

登録博は開催期間が6週間以上6ヶ月以内で、二つの登録博には少なくとも5年以上の間隔を置くことが定められている。2025年の大阪・関西万博の前は2020年ドバイ万博⁶であった。⁷

認定博は開催期間が3週間以上3ヶ月以内で、一つの参加国に割り当てられる面積が1,000㎡以内で、二つの登録博の間に1回だけ開催できると定められている。また、明確なテーマを掲げることも要件に含まれる。例えば直近の認定博の開催事例は2017年のカザフスタン（アスタナ）であったが、

⁵ 当初は開催国が単独でルールを決定し、透明性の欠如等が問題となったことから、その後監督・規制の為にBIEが設立された。

⁶ 実際には新型コロナ禍の影響で日程が1年延期され、2021年10月から2022年3月までの開催となった。

⁷ 次回は2030年開催予定で、現在選考中。2023年後半にBIE加盟国の投票で決定予定。候補国は韓国（釜山）、イタリア（ローマ）、ウクライナ（オデーサ）、サウジアラビア（リヤド）。当初ロシア（モスクワ）も立候補していたが、ウクライナ侵攻による西側諸国の反ロシア的行動の影響を理由に自ら取り下げた。

テーマは「未来のエネルギー」であった。

BIE ではこれらとは別途、装飾美術及び現代建築に関するミラノ・トリエンナーレ⁸および国際園芸博覧会の一部⁹も所管している。園芸博覧会の例は、1990 年に大阪で開催された国際花と緑の博覧会や、2027 年に横浜で開催が予定される横浜国際園芸博覧会が挙げられる。園芸博覧会の所管は国際園芸家協会であるが、最上位カテゴリーの A 類 I を充足し、かつ BIE が承認すると、国際博覧会条約に基づく国際博覧会の一つとして取り扱われる。

(図表2)万国博覧会の種類

種別	国際博覧会		国際園芸博覧会 (うち A I 認定、BIE 承認)
	登録博	認定博	大国際園芸博覧会 (認定博)
主催者	開催国	同左	同左
テーマ	現代における普遍的課題	国際的な関心の対象となる明確な主題	-
期間	6ヶ月以内	最長3ヶ月間	6ヶ月以内
開催頻度	5年毎	2回の登録博の間	2回の登録博の間に、2年以上の間を開ける
規模	規模の上限無し	展示スペース最大25ヘクタール	50ヘクタール以上
パビリオン	参加者自身で建設または賃借	主催者提供スペースを参加者がカスタマイズ	-
公式参加者	国、国際機関	同左	同左
非公式参加者	都市、地域、企業、NGO 等	同左	同左
例	1970年大阪万博(一般博) 2005年愛・地球博 2025年大阪・関西万博	1975年沖縄海洋博 1985年つくば科学万博 (いずれも特別博)	1990年大阪花の万博(特別博) 2027年横浜園芸博(認定博)

(資料)BEIより筆者作成

また、オリンピック・パラリンピックのように都市が主催するのではなく、政府が主催する国家プロジェクトである。ただし、国際博覧会条約第10条の2において、「招請国政府がその開催者でない場合には、国際博覧会を開催する法人は、その開催につき当該政府によって公式に認められなければならない。当該政府は、当該法人による義務の履行を保証する。」と規定されている。これに基づき、大阪・関西万博の主催者は万博特措法¹⁰2025年日本国際博覧会協会(以下万博協会)¹¹が指定され、登録申請書において、日本国政府が当該法人による開催国の義務の履行を保証すると明記している。

3—選考プロセスについて

選考プロセスは数年にわたり、7段階に及ぶ。(図表3) BIE資料で示される手順と、大阪・関

⁸ イタリア・ミラノで開催される美術展覧会。トリエンナーレとはイタリア語で「3年に1回」という意味だが、実際には不定期開催。1933年開始。

⁹ 国際園芸家協会がA類I(50歳以上等の要件を充足)に分類し、BIEが承認するものは、万博を名乗ることが可能。異なる国において開催される場合には2年以上の間隔を、同一の国において開催される場合は10年以上の間隔をおくことが条件とされる。

¹⁰ 平成三十一年法律第十八号 令和七年に開催される国際博覧会の準備及び運営のために必要な特別措置に関する法律。

¹¹ 経団連等経済団体と大阪府・市が社員総会の構成員。

西万博の際のプロセスを対比した。万博の終了後においても BIE が関与することが特徴的である。

(図表3) 万博の選考プロセス

段階	工程	手順	大阪・関西万博の場合
1	立候補	誘致希望国は、テーマ、開催予定都市、日程、主催者の法的地位等について言及した書類を BIE に提出。(登録博の場合開催の 6 - 9 年前、認定博の場合 5 - 6 年前)。BIE はその後 6 ヶ月間、他の候補者からの立候補を受け付ける。同じ国での登録博と認定博の間には少なくとも 15 年間の間隔を置くことが必要とされる。 ¹²	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 2016 年 11 月、フランスが立候補。これに伴い立候補締切は 2017 年 5 月となった ▷ 2017 年 4 月、日本の立候補表明文書(内閣総理大臣書簡)を BIE に提出
2	審査	立候補受付期間終了後、ビッドドシエと呼ばれる詳細な書類 ¹³ を提出する。その後、BIE は調査団を組織し、万博プロジェクトの実現可能性、候補国や開催地の政治社会情勢、関係者(政府、自治体、市民)の万博への指示度合い等を評価する。調査団は報告書をまとめ、BIE の執行委員会の審査を経て、BIE 総会に提出される。これと並行して候補国は国際的な誘致活動を実施する。BIE 総会では候補国が万博プロジェクトについてプレゼンテーションを行う。	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 2017 年 6 月、BIE 総会で日本がプレゼンテーション(2017 年 11 月、2018 年 6 月にも実施) ▷ 2017 年 6 月開始のカザフスタン(アスタナ)博覧会(認定博)にて参加国に支持要請活動¹⁴ ▷ 2017 年 9 月、大阪・関西誘致に向けたビッドドシエを BIE に提出 ▷ 2018 年 3 月、BIE 調査団来日
3	選挙	この後、BIE 総会で加盟国は、調査報告書、提案されたテーマの魅力、候補国との関係などに基づいて、1 国 1 票、無記名投票を行う。3 分の 2 以上の得票で当選となるが、該当しない場合、最少得票国が脱落し、次のラウンドで同様に実施。2 国に絞られた場合は単純多数決で決定。	▷ 2018 年 11 月の BIE 総会で 4 度目のプレゼンテーション及び選挙。日本が開催地に決定
4	登録・認定	当選した開催国は、完全な実施計画書を提出する。登録博、認定博でそれぞれ開催日の 5 年前、4 年前までに一件書類を提出せねばならない。立法措置や財政措置、主催者の法的地位、テーマ、国際的に認知を得るための取組、プログラムやイベント、資金計画、万博終了後の計画等も示す必要がある。当書類は BIE 加盟国により審査され、BIE 事務局と開催国で調整を経て、全ての指摘事項が解決され、総会で承認されると、正式に「登録」または「認定」される。	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 2019 年 12 月、BIE に登録申請書を提出 ▷ 主催者は万博協会で、万博特措法に基づき経済産業大臣が監督 ▷ 運営費は入場料収入等、主催者の自己財源で賄い、会場建設費は国と関係自治体が 3 分の 1 ずつを負担し、残余は民間資金等で対応 ▷ 2020 年 12 月、BIE 総会で大阪・関西万博の登録申請が承認された
5	実行	万博プロジェクトの登録または認定後、開催国は本格的な準備を開始する。会場の準備、外交ルートで各国政府に参加を要請する招待状の送付、テーマ策定関連する活動、まちづくり等に関するプログラムの企画・運営、プロモーションプランの計画と実施など。	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 現状参加国は 142 の国・地域、8 国際機関¹⁵ ▷ 2023 年 4 月ごろより、起工式・会場内パビリオン建築工事開始
6	万博の開催	登録博は最長 6 ヶ月間、認定博は最長 3 ヶ月間開催される。開催期間中、参加者は万博主催の活動以外に、独自の文化プログラムやイベントを開催する。ナショナルデーも用意される。準備期間、開催期間を通して、参加者はテーマに関連した会議やセミナーを開催する。その結果は、万博の知的遺産の一部として取りまとめられる。	
7	万博後	万博の閉幕後は、登録・承認書類で示されたレガシー計画に従い、開催地の優先順位に合わせた万博後の管理計画が実施される。BIE はこの段階でも開催国に関与する。	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 夢洲のまちづくり ▷ 周辺の交通インフラ ▷ 大阪・関西万博の理念等の継承と発展

(資料) BIE 他より筆者作成

¹² 国際園芸博覧会区分の認定博の場合は、二つの登録博覧会の間に開催することが可能。各国際園芸博覧会区分の認定博の間隔は 2 年以上置くことが条件。同一国において開催する場合は 10 年以上の間隔を置くことが必要。

¹³ 大阪・関西万博のビッドドシエ(Bid Dossier、立候補申請文書)は、400 頁を超える分量であった。

¹⁴ カザフスタン(アスタナ)博覧会において開幕式、閉幕式の他、日本、カリブ共同体、サウジアラビア、マーシャル諸島、ケニア、ベトナム、ナウル、ウズベキスタン、UAE の各ナショナルデーに出席。このほか BIE 総会、TICAD(アフリカ開発会議)閣僚会合、日・アフリカ官民経済フォーラム、太平洋・島サミット、持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラムといった国際会議の機会を活用して誘致を PR。加えて、各国を個別に訪問し支持要請活動を行う(ハンガリー、デンマーク、イタリア、マレーシア、パキスタン)他、各国要人来日時や、駐日大使や領事向けの説明会を行う等で支持要請を重ねた。

¹⁵ 外務省 大阪・関西万博に参加表明のあった国・地域・国際機関(2022 年 10 月 25 日)。目標は 150 カ国 25 国際機関。

4—開催・参加の利点は何なのか

BIEは万博に関係する者の利点として次のように説明する。

開催国にとっては、世界に対し自国の成果をアピールしたり、経済発展・協力、自国文化の豊かさや近代文明への貢献を訴求できるまたとない場である。また、開催都市や国の、質的にも量的にも経済発展に繋がる。雇用の拡大や大規模なインフラ整備、国際交流の活発化に加え、都市や国のブランディング、近代化や効率化、文化・科学の発展といった面でも社会に好影響を与えることができる。

参加国や企業は、大衆に向けて、自国の景観や歴史的遺産、科学や技術革新、未来へのビジョン等を示し、グローバルな課題に関する交流の場を持つことができる。

来場者の大多数は開催国居住者であり、来場者は世界中の文化や革新的な技術に触れたり、国際社会を受け入れる自国の能力を確認することができる。また知識や発見に飢えていることが多く、その渴望を満たすことができる。

大阪・関西万博では、万博は人・モノを呼び寄せる求心力と発信力があることから、大阪・関西および日本の成長を持続させる起爆剤にすることを開催目的とおいている。

また、万博を未来社会の実験場と位置づけ、展示を見るだけでなく、人類がアイデアを共創する場としている。更には、事前に世界中の課題や解決策を共有し、先端技術など世界の英知を集め新たなアイデアを創造・発信することを標榜しており、これらを通じ、SDGs（持続可能な開発目標）達成への貢献や、日本の国家戦略である Society5.0¹⁶の実現を目指している。

この理念や目的にふさわしいコンテンツを提供し、来場者を感動させることができれば、より多くの来場者が万博に足を運ぶことになり、成功に近づくことであろう。そのためには、残り2年間の準備が重要であることは論を待たない。既に万博協会を中心に、PR活動を展開しているが、国民一般の万博への注目はこれからである。多くの国民が、関西ローカルのイベントではなく、国家プロジェクトであることを認識し、共感を呼べるよう、あらゆる形態で関与する企業等も含めて、抜かりなく準備をしていくことを期待する。

5—収支はどうか

万博は非営利とされるものの、当然に収支は黒字である方が良い。2000年以降の登録博で、赤字と判明しているのは2000年のドイツ（ハノーバー）万博のみである。（図表4）来場者が想定を大幅に下回ったことがその原因とされる。2021年のUAE（ドバイ）万博は、新型コロナウイルス感染症の影響で、開催を1年遅らせたこともあってか、収支についてはまだ公表されていない。なお、2025年開催に向け立候補していたフランス（パリ）は、2018年2月に立候補を取り下げた。理由は「納

¹⁶ サイバー空間とフィジカル空間を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題を両立する人間中心の社会。狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続く新たな社会。新たな技術により様々な地球規模の課題が解決される社会はSDGsが達成された社会でもある（万博協会）

税者の財政上のリスクを排除できないため」としている。大阪・関西万博では昨今の物価上昇を背景に資材価格その他は当初見積もり時より上振れ、費用は更に膨らむことが想定される。発信する内容を魅力溢れるものとし、来場者を多く吸引する等で収入を確保することが求められる。

(図表4) 2000年以降の万博の収支(登録博)

開催年	国	都市	動員数 (万人)	開幕前見込数 (万人)	収支 (億円)	参加国数 (ヶ国)	テーマ
2000	ドイツ	ハノーバー	1,810	4,000	▲1,200	155	人間・自然・技術
2005	日本	愛知	2,204	1,500	+129	121	自然の叡智
2010	中国	上海	7,308	7,000	+126	246	より良い都市、より良い生活
2015	イタリア	ミラノ	2,150	2,000	+32	139	地球に食料を、生命にエネルギーを
2021	UAE	ドバイ	2,410	2,500	-	192	心をつなぎ、未来を創る
2025	日本	大阪・関西	-	2,820	-	-	いのち輝く未来社会のデザイン

(資料) BIE、各種報道等より筆者作成

6——過去に露見した不祥事

近時、国際的な巨大イベントの誘致やスポンサー選定等に絡む汚職等の不祥事が取り沙汰される。もはや驚きをもって受け止めるという反応は少なくなってしまったのではないだろうか。

過去の万博に関して、日本と同じG7構成国で開催された2015年イタリア(ミラノ)万博で判明したことは参考になろう。各種報道によれば、開幕前に政治家や企業経営者、万博の調達責任者らが汚職や談合の容疑で逮捕された。また、これを受けインフラ担当大臣が辞任に追い込まれた。更には、開幕後、マフィア傘下企業がパビリオンや下水道を含む会場建設に関与していたことが判明し、マネーロンダリングや脱税等でも逮捕者が出た。

万博開幕は2015年5月であったが、開幕しても工事が完了していなかった。開幕時には万博反対派等による暴動も発生した。

報道によると、昨年来発覚した東京オリンピック・パラリンピックにおける一連の不祥事を受けて、万博協会はコンプライアンス規程を整備した。また、同協会はこれに関係する事業者の入札参加資格の1年間停止措置を行っている。

大阪・関西万博に関しては最初から最後までクリーンなものであった、と終了後に胸を張って言えることを期待したい。その観点からも、国民が早い段階から万博に関心を持つことは、重要であると考える。

7——不可抗力による中止・延期など

2020年ドバイ万博¹⁷においては、新型コロナウイルス感染症への対応で、開催は1年間延期された。

¹⁷ 前述のとおり、当初の開催期間は2020年10月20日～2021年4月10日を予定していたが、実際は2021年10月1日～2022年3月31日となった。

国際博覧会条約第5条では、「国際博覧会の開会日並びに全般的な特徴については、登録または認定の時に確定するものとし、国際事務局の同意がある場合を除くほか、変更することができない。」と規定されている。

大阪・関西万博の一般規則第37条によると、登録博を中止した場合は、開催者は、参加を受諾した国に対して、本博覧会参加により直接生じた妥当性のある費用を補償せねばならない。また、開催者は入場料収入の一定比率に相当する損失として、BIE 運営・予算委員会の提案を受けて BIE 総会が定める金額を BIE に補償する。ただし、総会が自然災害とみなすような事態に起因する「不可抗力」¹⁸によるものと BIE 総会で認められれば、補償は支払われないと定められている。

ドバイ万博の場合は、UAE 政府が BIE に日程変更を要請し、BIE 執行委員会にて検討の上、BIE 総会にて加盟国の3分の2が、UAE 政府の延期要請に賛成票を投じたことで承認された。

大阪・関西万博においても、新たな感染症の蔓延や巨大地震等の問題が発生する懸念を完全に払拭することは難しい。いかなるイベントも延期や中止の可能性はあり、その場合の取り決めを、関係当事者間の契約書で規定しておくことは極めて重要である。

8—おわりに

2年後の4月には、大阪・関西万博が始まる。無事に開催を迎え、参加者、訪問客も多く確保し、プロジェクトの収支も計画以上の結果となることを望む。また、それだけでなく、大阪や関西地域の持つ底力や未来への可能性を世界に知らしめ、もって日本の経済力や魅力が更に高まること、大会後のレガシーが未来に良い影響を与え続けられることが期待される。

今後報道等を通じて万博情報に触れることが多くなると考えられる。そのために万博の背景についての一般的な情報の提供のために本稿を執筆した。少しでも読者の皆様の万博への関心の高まりの一助となると幸いである。

¹⁸ フォースマajeure (Force Majeure (仏)) とも。一般的に、外来の、偶発的な、当事者の努力では回避不可能な事象で、契約の履行を不可能にするものを指す。自然災害(地震、津波、落雷、火災、洪水、暴風他)や、疾病、ストライキ、戦争、テロ、内乱、暴動、法律変更、強制収用、国有化、外貨兌換停止、海外送金規制等が挙げられる。何が不可抗力に該当するかは個々契約により定義され、不可抗力により当事者の義務が猶予されたり一部または全部免責等となるような建付が考えられるが、国際博覧会条約では不可抗力について何を指すかは明記されていない。BIE 総会が認めた場合に開催期間の変更等ができるよう規定されている。大阪・関西万博の一般規則においては、「BIE 総会が自然災害と見做すような事態に起因する『不可抗力』」が対象とされている。例えば、万博の開幕前後に日本周辺で戦争等が起き、それに起因して万博が中止または延期となった場合の取扱いについてどうなるか、本稿執筆時には判明しなかった。