

# 万博・IRについて考えるための論点

武田かおり

NPO法人 AMネット事務局長

はじめに

大阪でのIRカジノや二〇二五年日本国際博覧会（以下、博覧会）について、大阪府知事・大阪市長が「カジノと万博はセットで相乗効果」と主張したことから、論点が非常に多い。

今回は、①博覧会の本来あるべきすがた ②SDGs（持続可能な開発目標）達成を目的とした万博として本来必要であるはずの視点 ③未来社会の実験場／スーパーシティ構想への懸念 ④万博・カジノ会場 夢洲の課題 ⑤夢洲のまちづくり の五つの論点をのべる。

一九年一二月、経産省は、博覧会国際事務局（以下、B

IE）に、登録申請書を提出した。この申請書には、テーマ、会場およびその運営、資金計画などが記載され、BIE総会で承認されれば、正式決定となる。二〇年六月に予定されていたBIE総会は、コロナ禍の影響で無期延期され、二〇年秋にも開催かという、まさにいま重要なタイミングになっている。

一 博覧会の本来あるべきすがた

博覧会は「SDGs達成にむけた万博」と世界に約束したことが評価され、誘致に成功したといわれる。

公益社団法人2025年日本国際博覧会協会（以下、博

覧会協会）ホームページには「SDGsはチーム戦だ。TEAM EXPO 2025」という画像がトップを飾り、「二〇二五年大阪・関西万博がめざすもの」として、「国連が掲げる持続可能な開発目標（SDGs）が達成される社会」「日本の国家戦略Society5.0の実現」の二つが併記されている。

博覧会協会定款第二章第三条（目的）には、「協会は、（略）博覧会を成功させることをもって、国際連合の掲げる持続可能な開発目標の達成に貢献するとともに、わが国の産業及び文化の発展に寄与することを目的とする」とある。

BIEに提出した登録申請書第二章「テーマ、サブテーマ及びコンセプト」は、このような構成になっている。

- 2.1 開催決定後の検討
- 2.2 テーマ「いのち輝く未来社会のデザイン」
- 2.3 Expo for SDGs+Beyond<sup>1)</sup>
- 2.3.1 SDGsに貢献する万博
- 2.3.2 「+beyond」へのチャレンジ
- 2.3.3 Society5.0
- 2.4 サブテーマ

（以降、省略）

「+beyondへのチャレンジ」や「Society5.0」は、「Expo for

SDGs+Beyond」を具体化する施策であり、まさに「SDGsに貢献するための万博」と謳っていることがわかる。

「Society5.0」とは、内閣府ホームページによると「IoT、ロボット、人工知能（AI）、ビッグデータといった社会の在り方に影響を及ぼす新たな技術の進展が進んできており、我が国は、課題先進国として、これら先端技術をあらゆる産業や社会生活に取り入れ、経済発展と社会的課題の解決を両立していく新たな社会」とある。すべての人とモノのデータがつながり共有する、となるとさまざまな法改正、規制緩和が必要となり、時間がかかる。そこで地域限定で試せるよう、国家戦略特区法を改正し「規制に対する特例措置を一括かつ迅速に実現」する「スーパーシティ構想」ができた。

スーパーシティとスマートシティの違いを「スーパーシティ構想の実現に向けた有識者懇談会」の最終報告によると「スマートシティはエネルギー・交通などの個別分野での取組、個別の最先端技術の実証などにとどまっていた。

：スーパーシティは、これらとは次元が異なり、丸ごと未来都市を作る」と説明しているが、海外では通常スマートシティといわれる。

はたしてSDGsと「Society5.0」は両立可能なのだろうか？「Society5.0」も、日本のみで使われる用語であり、

これ以降、スーパーシティ／スマートシティについてのこととする。

## 二 SDGs万博として本来必要であるはずの視点

SDGsは「持続可能な開発のための二〇三〇アジェンダ」として二〇一五年国連総会で採択された。貧困・飢餓をなくす、すべての人に健康と福祉を、ジェンダーの平等、などといった一七の目標に加え、細分化された目標である一六九のターゲットがあり、それら達成度を評価するためのグローバル指標が（不十分ながらも）設けられている。「誰一人取り残さない」「経済・社会・環境の三側面の統合」など、どれ一つとして欠けてはならないというのがSDGsの特徴であり大原則だ。

安倍総理も出席した、一九年九月首脳級ハイレベル政治フォーラム「SDGsサミット」では成果文書「持続可能な開発のための十年分の行動及び実行に向けて」が採択され、二〇年一月、SDGs達成のための「行動の一〇年(Decade of Action)」がスタートしている。

三〇年をゴールとするSDGs達成には、年間約五〜七兆ドル必要とされ、さまざまな手法であらゆる主体が、経済活動のなかに組み込まねばとうてい達成できない。SD

貢献する博覧会だろうか。

### 行動に移しているか、市民が使える「持続可能性評価」

環境アセスメント制度は、事業者が、環境に影響をおよぼすおそれのある事業の実施にあたりあらかじめ環境影響評価を行うとともに、事業の実施以後に事後調査を行うことにより、環境の保全について適正な配慮がなされることを目的とする制度だ。一九六九年アメリカで世界初の環境アセスメント制度が取り入れられて以降、対象範囲は広がっている。

SDGsの三側面「環境・社会・経済」に対し、オリンピックや万博などの大規模イベントは、多大な影響を与える。よって、従来の「環境」のみ対象とする影響評価にとどまらず、「持続可能性」を評価項目とする環境アセスメントを実施すべきだ。SDGs前に計画されたミラノ万博（二〇一五年）は、「事業の与える環境・社会・経済に対する影響をいかにコントロールし、モニタリングするか」まさにSDGsの視点をもつ、持続可能性を考慮した博覧会となった。

はたして二〇二五年万博は、ミラノ万博を超えることができるだろうか。

博覧会開催時だけでなく、その前後ふくめて、大阪・関

Gs達成を標榜するこの博覧会は莫大な公的・民間資金を使う大事業であり、その資金を「行動と実行に向けて」組み込むべきであるのは自明のことだ。

では、日本政府はSDGsに貢献するため何をやるのか。登録申請書にある計画を以下にまとめる。

- ・ 日本館を「SDGs+Beyond館（国連と対話中）」とし、互いから学ぶフォーラムを提供。
- ・ 各国パビリオンは、SDGsの一七目標の一つ以上に取り組み、SDGs+Beyondをめざすがたを提案する。
- ・ SDGs+Beyondにむけた取り組みについて、世界各国の有識者や来場者等が議論する場を設け、成果を「Expo 2025 Osaka Kansai Agenda（仮称）」として取りまとめ、世界に発信する。
- ・ レガシーとして、SDGs達成にむけたさまざまな取り組みを通じて、「課題解決先進国」としての日本のすがたをデザインし、その実現にむけた成長戦略を加速させていく。

ここからみえるのは「博覧会のなかで何をやるか」のみであり、博覧会を通じて、開催都市として、日本政府・大阪府・大阪市はSDGsをどう具体化していくのか、が一切ないことがわかる。行動が求められているいま、具体化がともなわないこのイベントははたして、SDGs達成に

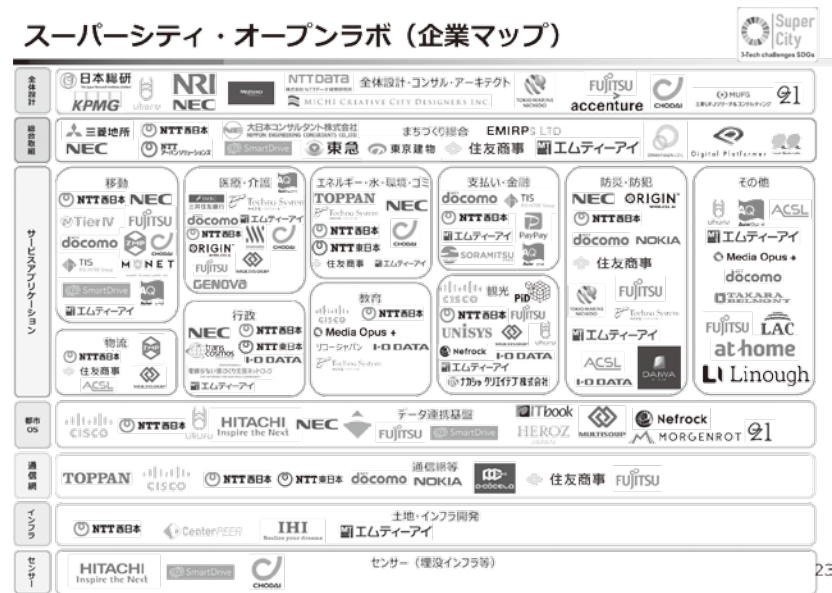
西という広域で、持続可能性、SDGs達成に貢献できるイベントになっているか、その指標を踏まえるのだ。環境アセスメントは、手続きとして粛々と進む。しかし市民の関与が強ければ、事業者による説明責任に影響を与え、対策を促すことも可能だ。地域・市民の視点をもった市民参加型アセスとし、持続可能性評価項目をもつ環境アセスメント制度にすれば、市民がSDGsを押し進める有効な手段となる。ただし、対象範囲は非常に広くなるため、分野ごとにそれぞれ市民・団体が指摘し続けていくことが必須だ。

### 三 「未来社会の実験場」〜スーパーシティ構想の懸念

これまで何度も廃案になってきたスーパーシティ構想（国家戦略特区法の改正案）が二〇年五月、自民・公明・維新などの賛成多数により可決した。しかし、個人情報保護の集積・連携にともなうプライバシー保護、監視社会への懸念、住民の参加や合意形成などの具体策は明らかでないままであり、野党ならびに多くの市民が懸念をあらわした。

そんななか、二〇年三月、大阪府・市は「大阪スマートシティ戦略 Ver.1.0〜e-OSAKAやま〜」を発表している。

図2 スーパーシティ・オープンラボ（企業マップ）



(出所) 図1に同じ、23頁。

「官民関係機関のデータ連携や共有に向けた仕組みづくり」「来場者等の各種データの取得・活用の取扱い」「画像や行動情報の取得の承諾」「バイタルデータ等の取得・活用等について個人情報保護法等の規制整備」「高解像度のカメラ等による監視・検査とプライバシー保護

「市民関係機関のデータ連携や共有に向けた仕組みづくり」

「官民関係機関のデータ連携や共有に向けた仕組みづくり」

「官民関係機関のデータ連携や共有に向けた仕組みづくり」

「実験場」でやりたいこととは何か  
登録申請書では、「会場全体をSociety5.0を体現した超スマート会場」とともに、未来社会の実験場と位置

「二〇二五年大阪・関西万博に向け、大胆な規制緩和等により、『未来社会の実験場』にふさわしい、世界に類のない最先端技術を活用した取組と、府域全体で先端技術の利便性を住民に実感してもらえるような取組という、二つの取組を両輪として、『大阪モデル』のスマートシティを実現するための指針」とある。  
スマートシティやスーパーシティは、いまだ世界的に確立したのではなく、先進事例においてもその範囲や手法はさまざまであり、漠然としている。  
これをイメージするために、内閣府国家戦略特区「スーパーシティ」構想について、図1をみてほしい。  
「生活丸ごと」というだけあり、さまざまな分野の情報が連携される。そして図2の、スーパーシティ・オープンラボに参加した企業をみると、携帯電話やカード会社などの個人情報をもつ企業がずらりと並んでいる。  
これら企業と行政がもつ情報がつながればどうだろう。これらがデータ連携基盤としてつながり、「必要な時に必要なデータを迅速に連携・共有」されるのだ。

図1 「スーパーシティ」構想について（具体像）



(出所) 内閣府国家戦略特区「スーパーシティ」構想について（2020年7月更新）、8頁。



の検討」などである。

万博を名目とし、歓迎ムードで報道すれば、個人情報  
の取り扱い・住民合意等のハードルを越えやすく、反対  
の声も広がりにくいだろう。何をやりたいのかがみえな  
いのは、中身よりも、まずは個人情報をつなげることが  
目的だからではないか。つまり、実験場としてデータをつ  
なげる「規制緩和」を、万博を使って、とにかくやり  
たいのだ。

スーパーシティは、

「様々なデータを分野横断的に収集・整理し提供する  
『データ連携基盤』を軸に、地域住民等に様々なサー  
ビスを提供し、住民福祉・利便向上を図る都市」  
とされている(図3)。

官民のデータ共有の対象は、来場者だけだろうか？  
特区に想定される大阪市または大阪府内だけだろうか  
？ 内閣府に対し、大阪府市もスーパーシティ構想自治  
体アイディアを提出しているが、中身は非公開であり、  
夢洲でのアイディアだろうと想像できるものの、地理  
的、分野、その範囲はどこまで広がるか不明だ。また、  
本人同意があったとしても、博覧会内で「こんな体験が  
できます！」といった安易な情報提供が進むのではない  
だろうか？ 当然、博覧会を通じてできたそのデータ連

携基盤は、終了後もレガシーとしてわれわれの知らぬ間  
に、新たな技術やビジネスモデル創出に活用されるだろ  
う。

はたしてそれは、住民合意を得たといえるだろうか。

「スーパーシティ」の基本構想を取りまとめた「スーパー  
シティ構想の実現に向けた有識者懇談会」は、竹中平蔵氏  
が座長、座長代理は原英史氏が務める。竹中氏は国家戦略  
特区の特例措置の創設や特定事業を認定するといった審議  
側である「国家戦略特別区域諮問会議」の有識者議員でも  
あり、パソナ会長といった肩書で提案者にもなることが可  
能だ(スーパーシティ構想では、規制所管大臣は諮問会議  
の意見を聞く、諮問会議は大臣に対し勧告できる建て付け  
になっている)。

中国のような監視社会の懸念、データ漏洩のリスクだけ  
でなく、データ連携が進めば進むほど、行政サービスの民  
営化も進むのではないだろうか。

スーパーシティ構想は博覧会のために急いだか？

二〇年六月、公募型プロポーザル方式による「ICT基  
本計画策定業務」事業者選定の結果、アクセンチュア㈱が  
最優秀となった。アクセンチュア㈱は、世界二〇カ国以  
上で展開する最大の経営コンサルティング会社であり、I

図3 「スーパーシティ」構想(データ連携基盤)



(出所) 図1と同じ、9頁。

BMにつぐ、システムの設計・開発・運用等を手がけるI  
Tサービス企業だ。  
予定ではこの六月中旬より、一年契約(提案金額税込  
一億六八三〇万円)で、ICT基本計画を策定することと  
なる。今後は、二二年までに一部実証、二四年までにサー  
ビスの統合化を想定されており、スケジュールにさほど余  
裕はないことがわかる。  
コロナ禍中、政府はなぜスーパーシティ構想の法改正を  
急ぐのか批判されたが、博覧会での実験に間に合わせるこ  
うのも大きな理由の一つではないか。

顔認証技術をめぐる世界の動向

二〇年五月の不幸な事故からはじまった「Black Lives  
Matter」以降、人種差別につながりかねない顔認証の使用  
を停止する動きが加速している。一九年アメリカ政府の調  
査で、主要な顔認証ソフトウェアの多くで、白人に比べて  
有色人種の場合に誤認する傾向が強いことが明らかにな  
り、かねてから批判があった。AIを駆使するこの技術  
は、「対象の協力を必要としない」という大きな特徴があ  
る。

一九年五月サンフランシスコ市、六月サマービル市、ボ  
ストン市、サンタクルーズ市の三市が、七月にオークラ

ド市、一〇月パークレー市、一二月ブルックライン市の計七都市が、顔認証利用禁止の措置をとっているほか、サンディエゴ市は二〇年一月、利用停止を決議した。民間利用は禁止されていないが、市職員が顔認識技術を利用したり、第三者にこの技術の利用を依頼したりすることはできなくなった。

企業の自粛（と素直にみるべきではないが）もはじまっている。二〇年六月、IBM、Amazon、Microsoftはいついで、警察など法執行機関への顔認識技術の提供を中止すると発表した。

欧州連合（EU）も二〇年二月、偏見や反対意見の抑圧、プライバシーの欠如といった「基本的権利を侵害する」可能性が認められる人工知能（AI）を規制するためのガイドラインをふくむ白書を新たに発行した。

実効性ある国際的な規制はつくられるのか。米中デジタル覇権争いにもみられるとおり、これはまさに利害のぶつかり合いだ。貿易協定などの国際交渉をみてきた筆者からすれば、とても簡単にできるとは思えない。しかし「個人の人權」を守るための、せめぎ合いは確実にはじまっている。

#### 四 万博・カジノ会場に想定される夢洲の多くの課題

夢洲はごみの最終処分地として埋め立てが進められた人工島であり、有害物質による土壤汚染や水質汚染、揮発性物質の 대기への影響や液状化の懸念、津波や高潮といった災害上の課題も多い。その一方、隣接する南港野鳥園とともに、大阪府レッドリスト二〇一四において、生物多様性ホットスポットAランクエリアであり、二〇年五月には、絶滅危惧種のコアジサシの営巣地が確認されている。緑が少ない大阪としても、災害時のがれき置き場の用地としても、埋め立て可能な海面が希少であるなか、将来のごみの最終処分地を残すうえでも、用途を十分吟味しながら、大切に使うべき場所である。安易に集客施設をつくるべき場所ではないことは明らかだ。

#### アクセス不足

夢洲へのアクセスは橋（夢舞大橋四車線↓六車線）とトンネル（四車線&地下鉄延伸）の二つしかない。

津波・高潮がくれば、トンネルの水没、橋も強風で閉鎖される可能性が高い。事実、一九年一月八日に起きた風速二〇mの暴風で、二つしかない夢洲へのアクセスの一つ、夢舞大橋が、三時間通行止めになっている。

大阪市と博覧会協会は当初よりアクセスは足りているとしてきたが、二〇年四月、博覧会協会は大阪市に対し、アクセス不足を指摘し、舞洲から夢洲への橋の新設を要請した。多くの市民団体等が大阪府・市・博覧会協会・BIEに対し指摘してきたとおり、いったんは博覧会協会もアクセス不足を認めたのだ。

しかし、新橋建設には数百億円かかるとし、費用負担する大阪市松井市長が難色を示したこともあってか二〇年四月、博覧会協会は市の提示した対応案で交通処理が可能だと、大阪市と合意してしまった。

この博覧会は、USJの年間来場者（一六年一四六〇万人）の約二倍の二八〇〇万人もの来場者を、半年間で集客する計画となっているが、それだけの人を運べるか。博覧会のピークは朝八時頃と予想されており、朝のラッシュ時と重なる。災害時の避難、熱中症対策もふくめ、いまま懸念が多く残ったままだ。

#### 莫大なコスト

一七年九月BIEに提出した立候補申請文書での資金計画では、会場建設費一三四億円、事業運営費七四四億円、関連事業費は六六三億円（合計二五四一億円）であった。一九年一二月提出した登録申請書ではそれぞれ一二五

〇億円、八〇九億円、七二七億円（合計二七八六億円・国負担の途上国支援の追加を除く）と、すでに二四五億円費用が膨れ上がっている。

これらのうち、大阪市の負担が決まっているものだけで七五三億円<sup>③</sup>にのぼる。

加えて、地下鉄延伸のうちカジノ事業者負担分二〇二億円は本当に払うか不透明であり、会場建設費の民間負担約五〇〇億円もめどが立っていない。集客等で賄う運営費も二八〇〇万人こなければ赤字となる。かりに大阪市廃止となれば、誰が負担するのだろうか。

すべて計画どおり進んだとしても、大阪市民一人あたり二・七万円の負担（七五三億円÷二七五万人）であり、最悪のケースでは一人あたり六万円を超える可能性すらある。これほどの費用負担を踏まえても、大阪市民は夢洲での博覧会開催に賛成だというのだろうか。

#### 五 夢洲のまちづくり

夢洲開発は一四年以降、「夢洲まちづくり構想」が策定され、IRカジノを中心とした計画のまちづくりが進んでいる。

## 国際コンテナ戦略港湾総合特区

国際競争力を上げるため、阪神港を国際コンテナ戦略港湾に要望し国交省に認定されたのは一〇年のことだ。そのなかでも夢洲は広大なターミナル直背地との連携がはかれ水深が一五mと深いことから重要な物流拠点として位置づけられてきた。

大阪府・市による「大阪の成長戦略 二〇一八年三月改訂版」でも、大阪の成長目標として、阪神港の貨物取扱量五九〇万TEU（〇八年比一九〇万TEU）と約一五〇%にする目標をたてている。

しかし、一三年、国交省がすでに「阪神港のコンテナターミナルの容量不足」を指摘しており、「ゲート前や周辺道路において慢性的に交通渋滞が発生」「沖待ちが発生」「ヤード不足により非効率な荷役」であることが明らかになっている。物流だけでも交通渋滞が発生するなか、集客施設と併存などできるはずもない。阪神・淡路大震災時での神戸港の経験からも、一度失った貨物は簡単に戻ってこないことを認識すべきだ。

## カジノの事業期間

IR整備法では、区域整備計画の認定の有効期間は一〇年、その後の更新は五年ごと、カジノ事業者に付与する営

業免許の有効期間は三年であり、三年ごとに免許を更新せねばならない。区域整備計画の更新の認定には、当該道府県および立地市町村首長の同意、当該都道府県および立地市町村の議会の議決が必要となっている。

しかし、一九年一二月大阪府がだしたカジノ事業者公募の報道資料によると「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業」の事業期間は三五年であり、「期間満了にあたって事業者は延長を申し出ることができ、事業の継続を前提に協議」とされている。

一九年八月に開催された日経統合型リゾートフォーラム・大阪にて、萩生田氏（当時、自民党幹事長代行）が「区域整備計画の認定の有効期間は『認定の日から起算して一〇年』と定められ、更新後は五年とされているが、事業者にとってはリスクだと理解されているので、実施協定段階では三〇年という期間を想定している」と講演で語っていたとおりの結果となった。

将来、首長や議会構成がカジノ反対になったとしても、契約期間途中での解除は違約金が発生する。「三五年かけて儲けるはずだったのに」と、TTP等の経済連携協定にあるISDS条項を使った紛争解決であれば、さらに巨額の賠償金支払いとなるだろう。契約更新も「事業の継続を前提に協議」とあり、同様だろう。覆す理由を科学的に説

明することは困難であり、自治体主導でカジノを撤退させることは非常に困難だ。

一方、コロナ禍によるカジノ事業者の急激な経営悪化が懸念されており、大阪カジノに唯一手を挙げていたMGMリゾートも経営悪化が深刻とされる。パートナーのオリックスも「今後数カ月で、新型コロナウイルスのIRカジノ事業への影響を検証。オリックスにとってよい投資であり得るか再検討」と、二〇年五月の株主総会で発表している。

BIEに提出した登録申請書には、IRカジノの記載はない。誰一人取り残さないSDGs達成を目的とする博覧会の、その跡地計画がIRカジノであることがそもそも大きな矛盾であり、申請書に書けないという、常識的に考えられない事態なのだ。

いったんつくってしまえば、カジノをなくすことは非常に困難だ。コロナ禍で大きく環境は変わった。カジノは中止し、博覧会も中止か規模縮小もしくは、最低でも会場を変更し、夢洲開発は断念すべきだ。

## (注)

- (1) 二〇年より先のビジョン。SDGs目標年である二〇

## (参考文献・資料)

- 経済産業省「大阪・関西万博開催に係る登録申請書」。  
〈概要版〉  
<https://www.meti.go.jp/press/2019/12/20191227005/20191227005-1.pdf>  
〈全文日本語仮訳〉  
[https://www.meti.go.jp/policy/exhibition/pdf/EXPO2025\\_RD\\_J\\_A4.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/exhibition/pdf/EXPO2025_RD_J_A4.pdf)
  - Fabio Fraldo (Università Bocconi) 他、傘木宏夫文責、浦郷昭子翻訳協力「巨大イベントと持続可能性 二〇一五年ミラノ万博の事例から」。  
<http://www.nature.or.jp/assets/files/ACTON/yumeshina/20190716-ksk1.pdf>
  - 内閣府地方創生推進事務局「『スーパーシティ』構想にふまけ」二〇二〇年七月。  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titki/kokusentoc/supercity/supercity.pdf>
- (2) スーパーシティ区域計画は、①区域会議（内閣府担当大臣、首長、民間）で基本構想案を作成 ②自治体議会承認 ③住民合意 ④総理認定 で決定される。
- (3) 大阪市負担七五三億円の内訳・夢洲インフラ整備四一四億円、地下鉄延伸六四億円、会場建設費二七五億円。

- 国家戦略特別区域諮問会議「『スーパーシティ』構想の実現に向けた今後の取組について」二〇一九年二月十四日。  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiki/kokusentoc/supercity/forikumi.pdf>
- 大阪府・大阪市「大阪スマートシティ戦略 Ver.1.0～e-OSAKAをめぐって」二〇二〇年三月三十一日。  
[http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/37041/00000000/strategy\\_ver1.pdf](http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/37041/00000000/strategy_ver1.pdf)
- 大阪市「平成三十二年度予算 市長査定ヒアリング資料」。  
<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000458570.html>
- 公益社団法人2025年日本国際博覧会協会「『People's Living Lab 促進会議』中間報告」。  
<https://www.expo2025.or.jp/news/news-20200529/>
- 大阪府・大阪市「大阪の成長戦略二〇一八年三月改訂版」。  
<https://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushisu/cmsfiles/contents/0000199/199428/kaitai.pdf>
- 国土交通省港湾局「阪神港国際コンテナ戦略港湾機能強化事業」二〇一三年四月。  
<https://www.mlit.go.jp/common/000996206.pdf>