OPRI Perspectives No.34[2025]

BBNJ 協定と深海鉱物資源開発―国連海洋会議に見る公海・深海底ガバナンスの現在地―

公益財団法人笹川平和財団アジア・イスラム事業ユニット第 3 グループ主任研究員　前川美湖
公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所海洋政策実現部主任　藤井麻衣

1. はじめに：第 3 回国連海洋会議（UNOC3）の成果と本稿の視座

2025 年 6 月にフランス・ニースにて第 3 回国連海洋会議（UNOC-3）が開催された。UNOC-3 は、持続可能な開発目標（SDGs）の目標 14（SDG14）の達成推進を目的とする会議で、「海洋サミット」とも称される。159 か国、13 の国際組織、334 の非政府主体、計 11,000 人以上の参加の下、SDG14 に関連するさまざまな海洋関連課題が話し合われ、最終日に「ニース海洋行動計画 [1]」を採択して幕を閉じた。

UNOC-3 においてもっとも注目を集めた話題の一つが、BBNJ 協定 [2]である。ホスト国であるフランスのマクロン大統領は、開会の演説で、BBNJ 協定の批准状況について、「既に提出された 50 の批准書に加え、15 ヵ国が正式に参加を表明した」と述べ、「海洋保護に向けた歴史的転換点が目前である」と協定発効に向けた力強いメッセージを発した。6 月 23 日時点で、国連ウェブページに表示されている批准数は 51 である [3]。BBNJ 協定は 60 番目の批准から 120 日後に発効すると規定されており（第 68 条 1）、年内にも発効の可能性ありと報道がされている。

もう 1 つの最重要トピックが、深海底の鉱物資源開発であった。アントニオ・グテーレス国連事務総長は、多国間主義の重要性を強調し、「深海をワイルド・ウエスト（西部開拓時代）にしてはならない」と述べた [4]。これは、米国が UNOC-3 に出席しなかったことへの批判をも含意するとともに、トランプ政権が打ち出した深海底採掘のための新方針 [5]へのけん制でもあった。

この 2 つのトピックは、国家管轄権外区域に関する海洋法の問題であるという点で共通しており、今後、BBNJ 協定が発効すれば、相互に関連する論点において協調の必要性が指摘されている。本稿では、両者を概観し、両者がともに今後の国際海洋ガバナンスにとって重要な存在であることを示す。

2. BBNJ 協定とは

2.1 BBNJ 協定とはどんな条約か [6]

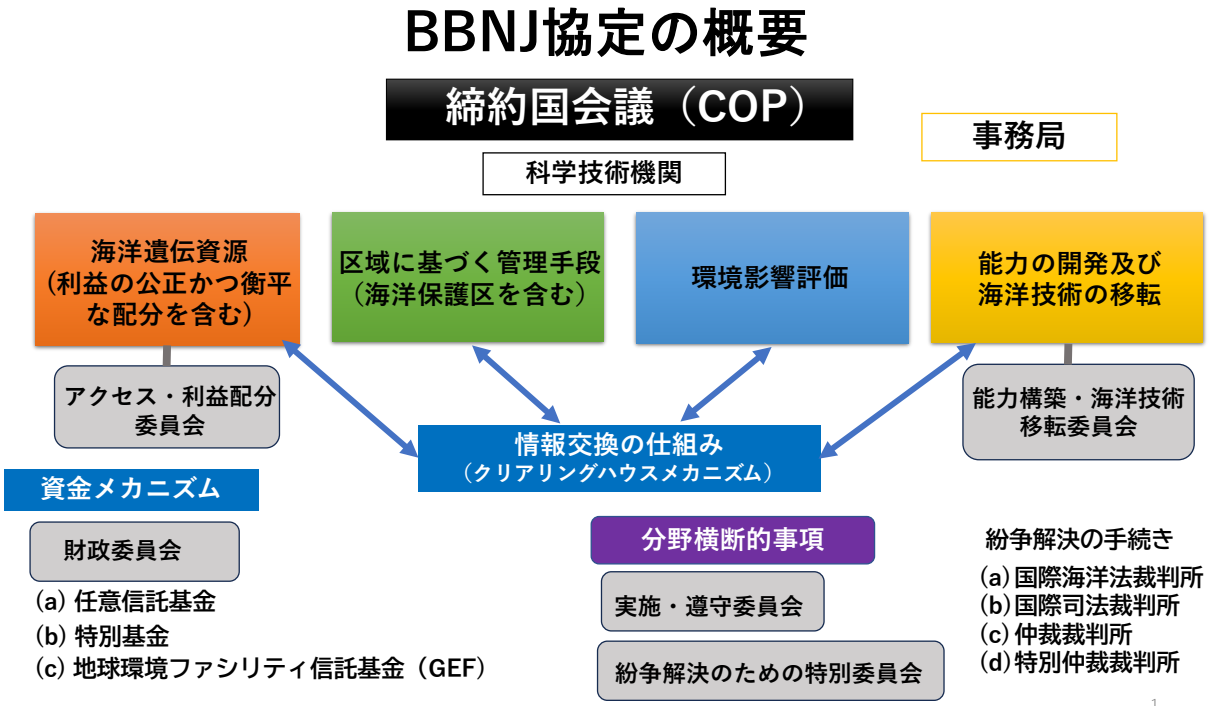
BBNJ とは、「いずれの国の管轄にも属さない区域の海洋生物多様性」（Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction）の略称であり、「いずれの国の管轄にも属さない区域」（ABNJ）とは、主権国家の領海、接続水域及び排他的経済水域（200 海里）のさらに先の国際法上どこの国の権限も及ばない区域を意味し、具体的には公海および深海底から構成される。この ABNJ には、マグロやサケ等の水産有用種や、サメやウミガメ等の希少種が多数生息している他、経済的な利益をもたらし得る海洋遺伝資源が多く存在することが知られており、非常に重要な海域である。

1990 年代以降、人間の活動やその影響が公海域にも及ぶことへの懸念が高まり、生物多様性条約の会合で ABNJ における生物多様性の保全と利用の国際的なルール作りの必要性が提起され、その後 20 年にわたる BBNJ

に関する政府間交渉を経て、2023 年 3 月にニューヨークの国連本部にて BBNJ 協定が合意され、6 月に採択された。海洋法に関する国際連合条約（国連海洋法条約、1994 年発効）に基づく、深海底開発、公海漁業協定に続く三つ目の実施協定となる。BBNJ 協定は、①海洋遺伝資源(利益の公正かつ衡平な配分を含む)、②区域に基づく管理手段（海洋保護区を含む）、③環境影響評価（EIA）、④能力の開発及び海洋技術の移転、を扱う。

海洋、特に深海には未知の生物が多数存在するとされ、遺伝資源は食品や化粧品の素材、ゲノム情報は創薬などに活用され抗がん剤などにも利用されている。BBNJ 協定の下、ABNJ での遺伝資源開発に関する活動の通報が義務化され、商業的利益の一部を広く配分することが決定された。条約交渉の過程では、海洋生物が「人類の共同財産」として利益配分の対象となるか、または「公海自由の原則」の下、自由な開発が認められるかで紛糾したが、最終的には「海洋の科学的調査を含む公海自由の原則」を指針とするとして、二つの原則は併記された。そして、ABNJ において特定の区域を設け、人間活動に一定の制限をかけることにより海洋生物性の保全と持続可能な方法での利用を目指す海洋保護区の設置に関する方針も策定された。具体的な面積などの数値目標は設けられていない。加えて、公海域で新規の事業や活動を実施する際にはその規模や性質に応じて、EIA が義務付けられる可能性が高くなる（例：風力発電施設を設置するなど）。最後に、BBNJ 協定の実施や履行を高めるために特に開発途上国の能力開発と海洋技術の移転が努力義務とされる。この協定の下、締約国会議（COP）や科学技術機関、財務委員会など多くの機関が設置されることとなったが、COP の手続規則や事務局の設置国、資金拠出のメカニズムなど条約の統治機構や意思決定に関する詳細については、締約国会議と事前の 3 回の準備会合での議論と決定に持ち越されることとなった。従来の航行の自由や漁業の自由は保障されており、締結済の多国間協定や取り決めが優先されることとなっている。

図 1 ：BBNJ 協定の概要



出典）筆者（前川）作成

2.2「公海条約」へ高まる期待

BBNJ 協定は、前節で述べたように、国連海洋法条約（UNCLOS） の空白を埋める形で策定された、ABNJ すなわち国家管轄権外区域（公海と深海底）の生物多様性保全・持続的利用に関する包括的条約である。略称として「公海条約（High Sea Treaty）」や「公海生物多様性条約（High Seas Biodiversity Treaty）」[7]が使われることもある。欧州連合（EU）は 4,000 万ユーロを拠出して「グローバルオーシャンプログラム」を開始し、小島嶼開発途上国（SIDS）や後発開発途上国の批准・実施を支援するとともに、「条約発効後は公海に海洋保護区を設置できるようになる」とし、2030 年までに地球表面の少なくとも 30 % を保護するという目標（「30by30」）達成に向け、公海 への海洋保護区設定の意向を明示している [8]。より海洋を保護保全するための「ゲームチェンジャー」として、BBNJ 協定への期待は高い。

3．深海底の鉱物資源開発とは

3.1 ISA とはどんな組織か

国際海底機構（ISA）[9]は、国連海洋法条約の下、人類の共同財産である「深海底(The Area)[10]」とその鉱物資源 [11]を一元的に管理することを目的に設立された国連機関である。UNCLOS の全締約国（167 カ国および EU）から成る「総会」、36 カ国から構成され実質的な執行機関である「理事会」、理事会の付属機関として理事会の諮問に対して審議・勧告を行う「法律・技術委員会」、予算事項を扱う「財政委員会」から構成される。

深海底の鉱物資源に関連する活動として、概要調査、探査（Exploration）、開発（Exploitation）の三段階が想定されている。ISA によって、既に 3 つのカテゴリー（多金属団塊、多金属硫化物、コバルトリッチ鉄・マンガンクラスト）に関する探査規則等がそれぞれ策定され、それらのルールに基づき、事業者（コントラクター）による探査活動が行われている（3 つのカテゴリー合計の探査契約数：31 件）。2014 年以降は、将来的な採掘に向け、開発規則の交渉が続けられている。これらの規則やそれに付随するガイドラインを総称して「マイニング・コード」と呼ぶ。

3.2 ISA における環境派と開発推進派の対立

開発規則策定のための議論が開始されてから 7 年が経った 2021 年 6 月、ナウルが いわゆる「2 年ルール」を発動して ISA 及び締約国に開発規則の早期策定を迫った。これにより審議のペースは加速したものの、環境 NGO や一部政府・企業の反対運動が徐々に拡大し、それとともに規則案の分量や論点が増大、議論も紛糾した。その結果、規則採択目標は 2023 年から 2025 年へ延期された [12]。現在の開発規則案は、全 13 部（107 の規則）、10 の付属書等から構成されており、その分量は「ミニ UNCLOS」と言われた BBNJ 協定や UNCLOS にも匹敵する。これにさらに環境ガイドライン等が付属するのだから、法律技術委員会や理事会の検討に相当な時間がかかるのは当然ともいえる。

2024 年には、ISA 事務局長の選挙が行われ、それまで事務局長として長年にわたって ISA をけん引してきたマイケル・ロッジ氏に代わり、環境派からの後押しも受けた Leticia Reis de Carvalho 氏（ブラジル）が新たな事務局長に選出された。この選出を「ISA の歴史に新章を開く圧倒的な期待の表れ」と評する声があがったように [13]、これにより、今後 ISA は採択時期目標の遵守よりも、環境ガバナンスの強化を優先するのではないかとの推測がなされた。

なによりも、2025 年 3 月の会議（第 30 会期第 1 部）終了時点でなお、幾多もの核心的論点が未解決で残っており、2025 年内の開発規則採択は非現実的との見方が優勢であった。

それと呼応するような形で、深海底鉱物資源開発への反対（モラトリアム/予防的停止、全面禁止など）を宣言する国は少しずつ増え、国連海洋会議終了時点で 37 ヵ国に膨らんだ [14]。

3.3 トランプ政権の方針とその影響

前項のような状態の中、新たな衝撃が ISA を襲った。UNCLOS 未批准国でありながらも「信頼できるオブザーバー[15]」であった米国が、トランプ政権の下でその方針を転換し、米国の領海・EEZ を超えた海域、すなわち「深海底」（もしくは ABNJ とも言い換えられる）の探査・開発の認可をも国内法の下で進める動きに出たのである。

2025 年 3 月、The Metal Company USA LLC(TMC USA)は、米国において同国国内法（1980 年深海底硬質鉱物資源法 [16]）に基づく探査ライセンスと商業的回収許可を申請する手続きを正式に開始したと発表した[17]。その前後、3 月及び 4 月に発出された米国大統領令では、深海底硬質鉱物資源法に基づき、NOAA が「深海底」（ないし ABNJ）探査・開発の許認可を行うこと、その手続きを従来の 18 カ月から 6 カ月へ短縮することが表明された。

ISA を迂回して国内法で「人類の共同財産」である深海底の開発を進めようとする米国に対して、ISA 事務局長は「一方的行動は国際海洋ガバナンスの下の法の支配を脅かす」と批判する公式声明 [18]を発出したほか、多くの国が批判をしている。このトランプ政権の動きは、ISA の議論を急速に前進させる効果を生むかもしれない。一方的行動に出る米国に対する、国際社会、多国間主義からの反撃として、開発規則の採択こそがもっとも効果的であると考える国が多ければ、（細則の策定は後回しにしてでも）開発規則を採択しようという動きは強まりうる。そしてこれは、BBNJ 協定発効へ向けた動きや、発効後のルールづくりとも共鳴しうるのである。

4. BBNJ 協定と ISA ルールの協調と共存

BBNJ 協定と ISA の下のマイニング・コードは、どちらも ABNJ という地理的に同一のエリアに適用される国際ルールである。BBNJ 協定には既に ISA との協調が組み込まれており、ISA からも協調に向けたメッセージが発せられている。以下のような論点に関して、今後、両者の会議体において協調に向けた検討が進められていくだろう。

公正かつ衡平な利益配分：BBNJ 協定が扱うのは海洋遺伝資源（MGR）、ISA が扱うのは海底鉱物資源であり、対象は異なるが、両者ともに、扱う資源の開発から生じる利益は公正かつ衡平に配分される旨規定している。（MGR が深海底鉱物資源と同様に「人類の共同財産」であるかは意見対立があるところであるが、両者のルールメイキングが相互に（ISA のルールが先に成立した場合は、それが BBNJ 協定のルールメイキングに）影響を与える可能性がある。

環境影響評価（EIA）：ISA は長年にわたって発展させてきた環境保護・保全のための枠組み（規則の中の環境保護・保全条項や、規則を補完する環境ガイドライン等）があり、現在も、開発規則およびそれを補完する基準・ガイドラインの中でどのように環境配慮を組み込みかが交渉されている。それとともに、ISA の下の活動全般における環境配慮ルールの精緻化に向けた取り組みが進んでいる。BBNJ 協定において締約国は環境影響評価を実施する義務を負うが、BBNJ 協定の「要件と同等とみなされる既存の法的枠組みに基づく環境影響評価が実施された場合」には同協定の手続きは適用されない（第 29 条）。

区域型管理手段（海洋保護区を含む）：BBNJ 協定の下では、締約国が海洋保護区などの区域型管理手段（ABMTs）を提案することができる。その際、「権限を有する国際機関との協議・協力」が義務づけられており（第 22 条 1）、この「権限を有する国際機関」には ISA が含まれる。ISA は、地域環境管理計画（REMP）の策定を通じて環境保護・保全を実施することとしており、2012 年にはハワイ沖のクラリオン・クリッパートンゾーン断裂帯（CCZ）で ISA 初の REMP が策定・理事会で採択されているほか、現在いくつかの海域で REMP 策定が準備されている。CCZ の REMP では 9 箇所の「特別環境利益区域（Areas of Particular. Environmental Interest: APEIs）」（APEI に指定されると少なくとも 5 年間、探査も開発もできない）が指定されている。

5．おわりに

2025 年 6 月 26 日現在、BBNJ 協定には 137 の国・地域が署名し、51 か国が批准済みであり、発効要件である 60 か国まで残り 9 か国となった。日本政府も同年 5 月の国会承認を経て批准書寄託の準備を進めていると思われ、まもなく批准国に日本も掲載されるであろう。早ければ年内～2026 年初頭の発効が視野に入る。そうなれば、その 1 年以内に第 1 回締約国会議が開催される。また、ISA では 6 月末から 7 月にかけて第 30 会期第 2 部が開催され、開発規則などについて審議が行われる。海洋国家である日本は、公海・深海底（ABNJ）のガバナンスに関して、BBNJ 協定締約国としてのみならず ISA 理事国として、BBNJ 協定および ISA 両者の議論を積極的に先導すべきである。

SDGs や国連海洋科学の 10 年とも整合的な包括的戦略に基づき、ABNJ における海洋保護区設置を含む環境ガバナンス強化に関して、BBNJ 協定制度の下で始まるであろう議論と、ISA における議論の両者を俯瞰し、その相互作用に気を配りながら、両者の制度を協調的に発展させることが重要である。日本は、ISA において「環境派」でも「開発推進派」でもない。法の支配を重視し、科学的知見、エビデンスに基づく国際ルールを着実に策定していくといういわば中庸的な立場である。先行き不透明な国際情勢の中、今こそ日本が公海・深海底（ABNJ）ガバナンスにおける信頼される議論推進役として存在感を一層高めることが期待される。

（了）

●本稿の執筆分担は以下の通りである。第 2 章第 1 節は前川、同第 2 節および第 3 章・第 4 章は藤井が担当し、第 1 章および第 5 章は両者の共同執筆によるものである。

[1] United Nations, Our Ocean, Our Future: United for Urgent Action (Nice Ocean Action Plan), political declaration adopted at the Third United Nations Ocean Conference, Nice, France, 13 June 2025, https://sdgs.un.org/sites/default/files/2025-06/UNOC3_declaration_final.pdf. （2025.6.23 アクセス。以下本稿記載の URL の最終アクセス日はすべて同一である。）

[2] 正式名称「海洋法に関する国際連合条約に基づくいずれの国の管轄にも属さない区域における海洋の生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する協定」at https://www.un.org/bbnjagreement/en

[3] https://treaties.un.org/ から Status of Treaties の中から Chapter XXI LAW OF THE SEA の 10. Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and

Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction を選択すると署名国、締約国等が確認できる。

[4] Fabrice Robinet, "Guterres calls for an end to ocean 'plunder' as UN summit opens in France", UN News, June 9 2025, at https://news.un.org/en/story/2025/06/1164146

[5] Exec. Order No. 14241, "Immediate Measures to Increase American Mineral Production," 90 Fed. Reg. 13673 (March 25, 2025) (signed March 20, 2025); Exec. Order No. 14285, "Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources," 90 Fed. Reg. 17735 (April 29, 2025) (signed April 24, 2025)

[6] 参考図書として、『海の生物と環境をどう守るか―海の秩序をめぐる国連での攻防－』、西日本出版社、2022 年（編者：坂元茂樹、前川美湖）

[7] Cf. Daniel Kachelriess, "The High Seas Biodiversity Treaty: An Introduction to the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction," ed. M. Epps and C. Chazot (Gland, Switzerland: IUCN, 2023), at https://www.iucn.org/sites/default/files/2023-07/bbnj-briefing-kachelriess.pdf.

[8]https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/eu-leads-global-efforts-protect-high-seas-biodiversity-landmark-treaty-ratification-2025-05-28_en

[9] International Seabed Authority. at https://www.isa.org.jm/

[10]「深海底」とは、国の管轄権の及ぶ区域の境界の外の海底及びその下をいう。（UNCLOS 第 1 条 1）

[11] 自然の状態で深海底に存在する固体状、液体状、気体状の鉱物資源をいう。（UNCLOS 第 133 条 a）

[12] 岡本信行「国際海底機構のこれまでの歩みと今後の展望」Ocean Newsletter 第 565 号（2024.02.20 笹川平和財団海洋政策研究所発行）at https://www.spf.org/opri/newsletter/565_1.html

[13] https://enb.iisd.org/international-seabed-authority-isa-council-29-2-summary

[14] 全面禁止：フランス、モラトリアム/予防的停止：【太平洋諸国・オセアニア(9)】パラオ、フィジー、サモア、ミクロネシア連邦、ニュージーランド、パナマ、バヌアツ、ツバル、マーシャル諸島、【欧州・北米(18)】ドイツ、スペイン、カナダ、スイス、イギリス、ポルトガル、モナコ、フィンランド、アイルランド、スウェーデン、デンマーク、ギリシャ、オーストリア、マルタ、ルクセンブルク、スロベニア、ラトビア、キプロス、【中南米(9)】コスタリカ、チリ、エクアドル、ドミニカ共和国、ブラジル、メキシコ、ペルー、グアテマラ、ホンジュラス。
Cf.) https://deep-sea-conservation.org/solutions/no-deep-sea-mining/

[15] 後掲注 18 参照。「米国は過去 30 年以上にわたり、信頼できるオブザーバー（reliable observer）として ISA 交渉に貢献し、ISA 規則策定の各段階において技術的専門知識を積極的に提供してきた。」

[16] Deep Seabed Hard Mineral Resources Act, Pub. L. No. 96-283, 94 Stat. 553 (1980), codified as amended at 30 U.S.C. §§ 1401–1473 (2022). 同法の下の申請は、探査に関しては 1984 年以来、商業回収許可に関しては初の試みである。

[17] Tsioumanis, Asterios, Tomilola Akanle Eni-ibukun, and María Ovalle. 2025. Summary of the 1st Part of the 30th Annual Session of the International Seabed Authority. Earth Negotiations Bulletin/IISD, Vol. 25 No. 257.

[18] Secretary-General of International Seabed Authority, "Statement on the US Executive Order: 'Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources" (April 30, 2025). At https://www.isa.org.jm/news/statement-on-the-us-executive-order-unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources/