ロシアのプロパガンダとメディア規制

――ロシア国営メディアに対するドイツ・EUの対抗措置と2022年3月17日ベルリン行政裁判所決定の分析を中心として――

杉原周治

1. はじめに

2022年2月24日のロシアによるウクライナへの軍事侵攻開始から一週間後，EUは，ロシア国営メディアの「RT」と「Sputnik」に対してEU域内での番組提供を禁止する決定を下した。その理由につき，EUの理事会は，ロシア政府がこれらのメディアを介してウクライナ侵攻を正当化するためのプロパガンダを流布し，さらにこのプロパガンダがEUの公の秩序および安全に対する脅威となっているからだと述べている。その後EUは，同年6月3日にも，別の三つのロシア国営メディアに対して禁止措置を講じている。

もっとも，EU域内におけるロシア国営メディアによるプロパガンダおよび偽情報は，軍事侵攻以前から既に問題視されていた。とりわけドイツでは，連邦憲法擁護庁が2018年度の報告書のなかで，「Sputnik」と「RT Deutsch（RT DE)」によるクレムリンのためのプロパガンダおよび偽情報の頒布を強く非難していた。また，「Sputnik」により配信されていたコンテンツでその番組の大部分を構成していたドイツ国内のメディアが2018年1月30日にドイツのメディア監督機関から不許可処分を受けた。さらに，2022年2月1日には，「RT DE」のドイツ国内でのライブ番組が監督機関から放送禁止の処分を受けるとともに，同処分に対してベルリン行政裁判所に取消訴訟および緊急の申立てが提起されるという事件も生じている。

ドイツの放送法である「メディア州際協定（Medienstaatsvertrag（MStV))」(2020年11月7日発効）では，既存の公共放送事業者を除けば民間事業者のみが放送認可を得て放送事業を営むことができ，それゆえ外国の公共放送または国営放送には認可の付与が許されていない（同53条3項3文)[1]。しかしながら，ロシア政府の出資を受けて無認可でロシアのプロパガンダや偽情報を提供するインターネットのリニア放送番組やオンデマンド番組をどのように規制すべきかという問題は，安全保障の観点からだけでなく，メディア法上の観点からも現在多くの議論がなされている。

そこで本稿は，このような日本においてももはや看過しえないロシアのプロパガンダに対するメディア規制のあり方につき，とりわけドイツおよびEUの対抗措置，ならびにドイツの禁止措置に関して下された2022年3月17日のベルリン行政裁判所決定の分析を中心に検討を加えることにしたい。

2. ドイツおよびEUにおけるロシア国営メディアの活動と対抗措置

本章は，まずドイツおよびEUにおけるロシア国営メディアの活動状況について概観したのち（2.1），同メディアに対するドイツの対抗措置（2.2）およびEUの対抗措置（2.3）についてそれぞれ検討を加えることにする。

2.1　ドイツおよびEUにおけるロシア国営メディアの活動状況

ロシア政府の出資を受けてドイツ国内ないしEU域内で活動するソーシャルメディアとしては「RT」と「Sputnik」が最も著名である。ただし，それ以外にも従来からドイツおよびEUに影響力を及ぼしてきたロシアのメディアは数多く存在している。以下では，これらのロシア国営メディアの活動およびその影響力につき概観しておくことにする。

(1)「RT」

ロシア政府によって設立され資金提供されている「RT」は，外国におけるロシアのテレビ事業者であり，2005年に事業を開始した。「RT」は設立当初は「Russia Today」という名称であったが，2009年に「RT」という名称に変更されている。この「RT」の所有者は，ロシア政府が設立した独立非営利組織の放送事業者である「TV-Novosti」である。ロシア国営メディアによるプロパガンダおよび偽情報がドイツおよびEUにおいて問題視され始めたのは，とりわけこの2009年の「Russia Today」から「RT」への名称変更以降だと言われてる[2]。

「RT」は，設立当初から英語，アラビア語，スペイン語のテレビ番組プログラムを放送していたが，その後，2014年11月6日にベルリンを所在地として，ドイツ語のインターネット・プラットフォームである「RT Deutsch」の運営を開始した。この「RT Deutsch」は2020年に「RT DE」という表記に変更された。「DT DE」の番組制作会社は後述するようにベルリンに所在地を有する「RT DE Productions GmbH」であり，それゆえ「RT DE」は「RT DE Productions GmbH」の親会社（Muttergesellschaft），上述した「TV-Novosti」は「RT DE Productions GmbH」の祖母会社（Großmuttergesellschaft）に該当することになる。プラットフォーム「RT DE」はオンラインコンテンツをドイツ語で提供しており，同コンテンツは「RT DE」のほかYouTubeおよびその他のソーシャルメディアを介して配信されている。

ただし，後述のように，2022年2月1日にドイツにおいて「RT DE」のライブ番組の配信が禁止され，さらに同年3月1日にはEUの理事会が「RT」に対してEU域内での提供禁止の措置を講じている。

(2)「Sputnik」

2014年11月，放送プログラム「RT Deutsch」の提供開始とほぼ同時期に，ロシア国外で活動を展開する通信社「Sputnik」（スプートニク）が新たに設立された。「Sputnik」は，従来から存在していたロシアの国際放送である「ロシアの声」（「Voice of Russia」，ドイツ語で「Stimme Russland」という）とロシア国内向けメディアの「RIA Novosti」（RIAノーボスチ）を統合して開設された。ドイツ国内に対しては，ドイツ国版のオンライン・ニュースポータルサイトである「Sputnik Deutschland」が同じく2014年11月に開始されている[3]。加えて「Sputnik」は，外国におけるラジオ放送局である「SNA-Radio[4]」も運営している。

「Sputnik」の親会社は，ロシア政府によって2013年9月に設立されたメディア企業の「Rossiya Segodnya」（ドイツ語で「Russland heute」，日本語で「ロシアの今日」と言われる）である。この「Rossiya Segodnya」は，2022年12月1日の時点で，上述した「RIA

Novosti」と「Sputnik」という二つのニュース通信社の運営に加え，「RIA Novosti Sport」，「RIA Novosti Realty」，「InoSMI」，「PRIME」，「Ukraina. ru」，「Baltnews」，「TOK」，「Social Navigator」，「Arctic. ru」，「Radio Sputnik」といったオンラインサービスを複数の言語で提供している[5]。

ただし，「RT」と同様に「Sputnik」も，EU の理事会により 2022 年 3 月 1 日に EU 域内での提供が禁止されている。

(3) その他のソーシャルメディア

上述した「RT」および「Sputnik」の他にも，ドイツ国内および EU 域内で強い影響力を有している，または有していた複数のロシア国営メディアが存在するが，ここではその代表的なメディアを紹介しておくことにする[6]。

一つ目は，「RT DE」の YouTube チャンネルであり，オンラインテレビ番組を放映する「Der fehlende Part」である。ただし，同チャンネルは，後述するように YouTube のガイドライン違反を理由に，同じく「RT DE」の YouTube チャンネル「RT DE」と共に 2021 年 9 月に YouTube によって配信を停止された。二つ目は，「Rossiya Segodnya」がドイツの民間ラジオ放送事業者である「Mega Radio GmbH」と協力して立ち上げた，ドイツ語のラジオ放送プログラム「Mega Radio SNA」である。ただし，このプログラムも，後述のように既に 2019 年に番組配信を停止されている。三つ目に，「RT」の管理下にあり，Facebook のサイトである「Redfish」と「In the now」が挙げられる。これら Facebook のビデオプラットフォームは英語のサイトではあるが，双方ともベルリンに所在地を有している。「RT DE」と「Sputnik」が AfD やペギーダ（PEGIDA）[7] の活動に寄与していると言われているのに対して，この「Redfish」と「In the now」はむしろ左派勢力に支持されているとみられている[8]。四つ目は，ロシアに併合されたクリミアに 2014 年に設立された，ニュース通信社の「NewsFront」である。同社が運営するポータルサイト「NewsFront[9]」では，ロシア語の他英語やドイツ語など計 11 ヶ国語でニュースや動画が配信されている。五つ目は，「RT」傘下のビデオニュース通信社であり，上述した「Redfish」の親会社でもある「Ruptly」である。同社の所在地はベルリンであり，そのポータルサイト「Ruptly[10]」では，ニュースやスポーツに関する日々の動画がロシア語，英語，スペイン語，アラビア語で提供されている。

その他，ロシア語で放送されているロシア国営テレビ放送のインターネット配信サービスとして，「RTR Planeta（Rossiya RTR）」，「Russia 24（Rossiya 24）」，「TV Centre International」があるが，後述のようにこれらのメディアは 2022 年 6 月 3 日に，EU の理事会により EU 域内での配信が禁止された。

2.2 ロシア国営メディアに対するドイツの対抗措置

これらのロシア国営メディアに対しては，当初からドイツ国内において，それがロシア政府によるプロパガンダおよび意図的な偽情報を頒布しているとして批判がなされていた。ここでは，こうしたロシア国営メディアに対するドイツの対抗措置のうち，①連邦憲法擁護庁の報告書，② YouTube による配信停止，③「Mega Radio SNA」に対する MABB の措置，④「RT DE」に対する MABB の措置を取り上げる。

(1) 連邦憲法擁護庁の「2018 年度報告書」

ドイツでは，既にドイツ連邦憲法擁護庁（Bundesamt für Verfassungsschutz）が 2019 年 6 月発行の「2018 年度報告書」（Verfassungsschutzbericht 2018）のなかで，以下のように述べてロシア国営メディア，とりわけ「Sputnik」と「RT Deutsch（RT DE）」によるプロパガンダおよび偽情報の頒布を非難していた[11]。

「ロシア連邦の支持者達は，近年同様，様々な手段により，ロシア政府寄りのプロパガンダおよび偽情報（Propaganda und Desinformation）を頒布している。そのための重要な道具は，（しばしばソーシャルボットおよび偽プロフィールを使用してなされるが）ソーシャルネットワーク，政府の支援を受けた機関および民間の機関（シンクタンクなど），それぞれ独自に行動する影響力を発揮する〔ロシア連邦の〕支持者達（Einflussakteure），ならびにロシア国営メディア（russische Staatsmedien）である。世界各国で放送されている〔ロシア国営の〕テレビ，ラジオ，インターネットのチャンネルは，プロパガンダおよび偽情報を意図的に操作している。その際，このような方法でなされる『意見表明』がロシア政府機関によりイニシアティブを取られているということは排除しえない。例えば，このような意見表明は，多数の難民によってドイツが政治的または社会的に衰退するという暗示をかけている。それに対してロシアの情勢は美化して描かれ，ロシア国内の経済的および社会的亀裂の原因はすべて西側諸国にあるとしている。同時に，平和を好む国であると勘違いされているロシアの脅威はアメリカ合衆国またはNATOが引き起こしたものであるという物語も頒布されている。そのような偽情報およびプロパガンダのキャンペーンは，とりわけ，ドイツ連邦政府の地位の低下，およびロシアに対するEUの制裁延長の支持者としてのその役割の低下を企図している」。

「ドイツ国内におけるロシアのメディアコンテンツも，ロシア政府によって支援され強化されている。〔ロシアの〕国有企業は，ロシア政府への帰属を偽装しかつ繊細な方法で公共圏（Öffentlichkeit）に影響を与えるために，外見上独立したメディアとしてカムフラージュされている。その際，イターネット放送事業者であるRT Deutsch，およびニュース通信社であるSputnikは，〔ロシア政府の〕最も重要な支持者である」。

（2）YouTubeによる「RT DE」と「Der Fehlende Part」の配信停止

また，2021年9月28日には，Googleの子会社である動画共有プラットフォームYouTubeが，自己のコミュニティ・ガイドライン（Community-Richtlinie）に対する違反を理由に，「RT DE」のYouTubeチャンネルである「RT DE」および「Der Fehlende Part」の配信を停止した[12]。その直接的な原因は，同チャンネルがCovid-19に関して明らかに虚偽の情報を流布したということであった。さらに，2021年12月16日に新たに配信が開始されたYouTubeチャンネル「RT DE Live」の配信も，同日中にガイドライン違反を理由にYouTubeによってその配信が停止された[13]。その結果，現在では「RT DE」のこれらのYouTubeチャンネルはすべて視聴不可能となっている。

（3）「Mega Radio SNA」（Sputnik）に対するMABBの措置

（a）「Mega Radio SNA」の活動と2018年1月30日のMABBの決定

ドイツ国内向けのラジオ放送については，ロシア政府によって運営されているメディア企業の「Rossiya Segodnya」が，2015年からアウクスブルクの民間ラジオ放送事業者である「Mega Radio GmbH」（社長はPeter Valentino）と協力してその支社である「Mega Radio SNA」を立ち上げ，自己の番組を放送していた。この「Mega Radio SNA」は，最初にヘッセン州で認可を受け，さらにその後，同認可に基づきベルリンおよびブランデンブルクでも時間制限付きではあるが放送を許可されていた。「Mega Radio SNA」の番組の大部分は「Sputnik」により発信されたコンテンツのドイツ語版で構成され，それらの番組はベルリン，ブランデンブルク，ヘッセンにおいて「DAB+」を介して放送されるだけなく，インターネットのライブストリーミングを介して全国向けに提供されていた[14]。

しかしながら，管轄権を有するベルリン・ブランデンブルク州メディア協会（Medienanstalt Berlin-Brandenburg，以下「MABB」と略記）は，2018年1月30日の委員会（287. Sitzung des Medienrates am 30. Januar 2018）において，同州におけるラジオプログラム「Mega Radio」の事業のための認可を求めた「Mega Radio GmbH」の申請を却下する決定を下した。その理由につき，MABBのディレクター（当時）であるアンニャ・ツィマー（Anja Zimmer）は，「Mega Radioは，当該プログラムが，完全に自己のメディア法上の単独責任下にあることをMABBに認めさせることはできなかった。それゆえ，DAB+による配信のための認可を付与することはできない」と述べている。

すなわちMABBによれば，「Mega Radioは，ロシアの国営メディア企業であるRossiya Segodnya（Russland heute）から供給された番組を一日約12時間放送しており，また，この関連においてRossiya Segodnyaからの出資も受けている」という[15]。

（b）MABBの2018年1月30日決定に対する緊急の申立てと裁判所の判決

このMABBの2018年1月30日決定に対して，「Mega Radio GmbH」は，DAB+を介した当該番組の放送の「受忍」（„Duldung“）または「仮の認可」（„vorläufige Zulassung“）を求めて，ベルリン行政裁判所に緊急の申立て（Eilantrag）をした。しかしながら，ベルリン行政裁判所，およびその控訴審であるベルリン・ブランデンブルク上級行政裁判所は，複数の決定において「Mega Radio GmbH」の申立てを棄却した。さらに連邦憲法裁判所も，2018年11月22日の決定（BVerfG, Beschluß v. 22. 11. 2018 – 1 BvQ 81/18）において，当該申立てを不適法として却下している。

この連邦憲法裁判所の判決により，2018年1月30日のMABBの上記決定が執行されることとなり，ベルリンおよびブランデンブルクにおけるDAB+を介した「Mega Radio SNA」の番組配信は，2019年3月1日付で停止されることとなった[16]。

（4）「RT DE」に対するMABBの措置

（a）「TV-Novosti」によるルクセンブルクでの放送認可申請

もともと「RT」および「RT Europe」は，イギリスの規制監督機関であるOfcomのライセンスを有していた[17]。同ライセンスはEU域内でも有効であったが，2020年1月のイギリスのEUからの離脱によって，同ライセンスの効力はイギリス国内でのみ有効となり，それ以外のEU加盟国では消滅することとなった[18]。そのため，「RT」の所有者であり親会社である「TV-Novosti」は，2021年6月15日に，衛星を介したドイツ語のテレビジョン放送「RT DE」を配信するために，ルクセンブルクに放送認可の申請を行った[19]。「RT」がドイツ語放送のライセンスをドイツではなくルクセンブルクに認可申請した理由は，ロシア国営メディアに対するドイツの規制を回避するためであると言われている[20]。

しかしながら，ルクセンブルク内務省の「メディア，通信，デジタルアジェンダ部門」は，2021年8月，「TV-Novosti」の認可申請を却下した。同省によれば，ルクセンブルクは「RT DE」に対する管轄権を有しておらず，「RT DE」はドイツ官庁の管轄の下に置かれるべきであるという。

（b）2021年12月16日の「RT DE」のライブ配信開始と2022年2月1日のMABB（ZAK）による提供禁止の決定

ただし，ルクセンブルク内務省に認可申請を却下された後も，「TV-Novosti」は，2021年12月16日に，YouTube，衛星，自己のインターネットサイトなど複数のソーシャルメディアを介して，認可なしにドイツ国内で「RT DE」のテレビ番組プログラムのライブ配信を開始した[21]。これらのコンテンツは，はじめからドイツの市場をターゲットとしてドイツ語で制作されていたが，MABBへの放送認可の申請もなされていなかった。

その根拠につき，「RT DE」の番組制作会社でありベルリンに所在地を有する「RT DE Productions GmbH」（子会社）は，祖母会社である「TV Novosti」がケーブル放送および衛星放送のための認可を既に2021年12月6日にセルビアで取得しており，同ライセンスの申請および取得は法的には1989年に締結された「国境を越えるテレビジョンに関する欧州協約[22]」（Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen）の諸規定に基づきなされたものであって，それゆえ同プログラムは他のEU加盟国でも有効であると主張していた[23]。

ただし，上述のように，YouTubeは同日の2021年12月16日に，この「RT DE」の新たなYouTubeチャンネル「RT DE Live」の配信を停止した。さらにその後，衛星事業者であるEutelsatも，2021年12月22日に衛星Eutelsat 9Bを介した「RT DE」の配

信を停止した[24]。これに対して，衛星 16A による「RT DE」の放送は継続して行われていた。

こうしたなか，MABB は，2021 年 12 月 17 日に「RT DE」の審査手続を開始した[25]。すなわち MABB は，「RT DE Productions GmbH」が番組プログラム「RT DE」のメディア法上の責任者であることを前提に同社に対する審査を開始したのである。その後，MABB は，本件事実関係がベルリンだけでなく全国に関わるものであることを理由として，本事案の審査を放送認可につき管轄権を有する監督機関である「認可および監督のための委員会」（Kommission für Zulassung und Aufsicht，以下「ZAK」と略記）に委ねることとした。その審査の結果 ZAK は，最終的に 2022 年 2 月 1 日に，「RT DE」は必要なメディア法上の放送認可を取得していないとしてドイツ国内における同プログラムの提供の「禁止」（Untersagung）を決定した[26]。この ZAK の決定により，インターネットのライブストリーム，スマホおよび Smart-TV のアプリ，ならびに衛星を介した「RT DE」のテレビ番組プログラムの放送および提供が禁止されることとなった。ただし，ZAK が禁止したのは，2021 年 12 月 16 日に新たに配信したリニアの番組プログラムであり，2014 年 11 月 6 日に開始されたその他の動画配信はなお配信可能であった[27]。

（c）ロシア政府の反応

ZAK を介したこの MABB の 2022 年 2 月 1 日決定に対して，ロシア政府は，2022 年 2 月 3 日に，ドイツの国際公共放送事業者であるドイチェ・ヴェレ（Deutsche Welle（DW））の放送を禁止する対抗措置を講じた[28]。ドイチェ・ヴェレは，2005 年からロシア国内において，自己のテレビチャンネル「DW Deutsch」と「DW Englisch」の認可を得て番組を提供していた。その放送認可の有効期限は，「DW Englisch」については 2025 年まで，「DW Deutsch」については 2027 年までとなっていたが，ロシア政府の措置を受けて番組の提供が禁止されると，同社は 2022 年 2 月 4 日にモスクワでの同社の通信事務局を閉鎖した。加えてロシア政府は，3 月下旬には，ドイツにおける最大のメディアコンツェルンであり全国紙「Bild」で有名な Axel Springer 社（Axel Springer SE）のインターネット・プラットフォームである「bild. de」のロシア語版サイトの提供も禁止する措置を講じた[29]。

（d）「RT DE Productions GmbH」による取消訴訟および緊急の申立て

上記の MABB（ZAK）の 2022 年 2 月 1 日の処分に対して，「RT DE Productions GmbH」は，同年 2 月 8 日に，ベルリン行政裁判所に取消訴訟（VG 27 K 25/22）を提起した。同裁判は 2022 年 12 月 1 日時点でいまなお係争中である。

ただし放送プログラム「RT DE」は，MABB（ZAK）の上記処分にもかかわらず，依然として複数のプラットフォーム上でライブストリームとして受信可能であった。それゆえ MABB は，同年 3 月 1 日に，「RT DE Productions GmbH」に対して同年 3 月 4 日までに当該プログラムの配信を中止するよう要請し，もし中止が実施されなければ 25,000 ユーロの強制金（Zwangsgeld）を課すと警告した[30]。

この MABB の決定に対して「RT DE Productions GmbH」は，同年 3 月 2 日にベルリン行政裁判所に緊急の申立て（Eilantrag）を行なった[31]。この緊急の申立ては，MABB の当該決定の執行を停止させるものではなく，「RT DE Productions GmbH」による上述の取消しの訴えの延期効（aufschiebende Wirkung）の命令を，つまり，上述の争訟の提起によって当該行政行為の執行停止効力が生じることを認めるよう裁判所に求めたものである。

これに対して，ベルリン行政裁判所は，2022 年 3 月 17 日の決定（AZ: VG 27 L 43/22）において，結論として「RT DE Productions GmbH」の緊急の申立てを却下した（本稿第 3 章）。同決定に対して「RT DE Productions GmbH」が控訴をしなかったため，ベル

リン行政裁判所の同決定は確定している[32]。

（e）その後の「RT DE Productions GmbH」の動きと MABB の処分

上述した MABB による強制金の警告にもかかわらず，放送プログラム「RT DE」の番組配信は引き続き行われていた。そのため，MABB は 2022 年 3 月 9 日に，支払期限を同年 3 月 16 日までとして 25,000 ユーロの強制金を確定した[33]。それと同時に MABB は，「RT DE Productions GmbH」に対して，同プログラムの提供を 3 月 16 日までに中止しなければ新たに 40,000 ユーロの強制金を課すと警告した[34]。

しかしながら，「RT DE Productions GmbH」は，3 月 16 日の期日の経過後も強制金を支払わず，また，放送プログラム「RT DE」はいまだドイツ国内でいつくかのウェブサイトで閲覧可能の状態にあった。このため，MABB は，同年 3 月 18 日に，3 月 28 日を支払期限として 40,000 ユーロの強制金を確定した[35]。

その後，3 月 30 日の時点で，3 月 9 日に MABB が決定した最初の 25,000 ユーロの強制金を「RT DE Productions GmbH」がようやく支払ったことが確認された[36]。ただし，それでもなお「RT DE」は閲覧可能であったため，MABB は 4 月 5 日を支払期限としてさらに 50,000 ユーロの強制金を決定した。先の 40,000 ユーロと併せて合計 90,000 ユーロの強制金については 2022 年 4 月時点で支払が確認されておらず[37]，また，「RT DE Productions GmbH」も 4 月中に「RT DE」のライブ配信を中止している[38]。

ただし，先述にように MABB の禁止措置は「RT DE」のリニア放送のみが対象であり，それ以外のオンデマンド動画やテキスト，画像は規制の対象とされていなかった[39]。

2.3　ロシア国営メディアに対する EU の禁止措置

2022 年 2 月 24 日のロシアによるウクライナ侵攻後には，EU も，ロシア国営メディアの配信を禁止する措置を講じた[40]。

（1）「RT」と「Sputnik」に対する 2022 年 3 月 1 日の EU の禁止措置

まず，EU の理事会（Rat der Europäischen Union）は，同年 3 月 1 日発効の理事会規則（2022/350）において，「ウクライナ情勢を不安定化させるロシアの行動を考慮した制限措置に関する 2014 年 7 月 31 日の規則（No 833/2014）」を改正し，放送事業者に対して，「RT English」，「RT UK」，「RT Germany（RT DE）」，「RT France」，「RT Spanisch」および「Sputnik」の計六つのプログラムを，ケーブルテレビ，衛星放送，IP-TV，インターネットサービスプロバイダー，およびインターネット動画共有プラットフォームまたはアプリ（internet video-sharing platforms or applications）等を介して EU 域内で提供することを禁止した（第 2f 条 1 項を参照）[41]。その理由につき，理事会は，ロシア政府がこれらのメディアを介して「ウクライナの侵攻を正当化および支援するため」のプロパガンダを頒布し，さらにこのプロパガンダが「EU の公の秩序および安全に対する直接的かつ著しい脅威となっている」からであると述べている[42]。

ドイツ国内では，前述のように MABB が 2022 年 2 月 1 日に「RT DE」に対してドイツ国内のリニア・プログラムの提供を禁止する決定を下したが，この MABB の措置は EU の禁止措置と重畳的に適用されることとなった[43]。

もっとも，この EU の禁止措置にもかかわらず，とりわけ「RT」は 2022 年 5 月以降，多くのミラー・サイト（Spiegelseite）を介してロシアのプロパガンダおよび偽情報を EU 域内で頒布し続けているという報告もなされてる[44]。

（2）「RTR Planeta」，「Russia 24」，「TV Centre International」に対する 2022 年 6 月 3 日の EU の禁止措置

加えて EU は，2022 年 6 月 3 日にも，さらに別の三つのロシア国営メディアに対して配信禁止の措置を講じている[45]。すなわち，欧州委員会委員長であるウルズラ・フォン・

デア・ライエン（Ursula von der Leyen）が，同年5月4日に，具体的なメディアの名前は出さなかったものの，「RT」と「Sputnik」以外のさらに三つのロシア国営メディアに対する欧州での配信禁止を望んでいることを発表すると[46]，その後6月3日に理事会が，対ロシア制裁パッケージ第六弾[47]のひとつとして，ロシアの国営メディアである「RTR Planeta（Rossiya RTR）」，「Russia 24（Rossiya 24）」および「TV Centre International」の配信禁止の決定を下し，同月25日に当該措置が実行されたのである。その理由につき，理事会は，ロシア政府がこれら三つのメディアを，情報を操作し，ウクライナ侵攻に関する偽情報およびプロパガンダを促進し，また，それによってロシアの近隣諸国，EU，EU加盟国を不安定にするための道具として利用しているからだと述べている[48]。

この理事会の決定を受けて，ドイツ国内でも即座に，「Vodafone Deutschland」などの複数の通信事業者が上記の三つのメディアの配信禁止を実施している[49]。

（3）「RT France」の提訴に対するEUの一般裁判所の2022年7月27日判決

2022年3月1日のEUの禁止措置に対して，「RT」のフランス支社である「RT France」は，EUの一般裁判所（EuG）に訴えを提起すると同時に，「暫定救済」（interim relief, vorläufiger Rechtsschutz）を求める訴えを申し立てた[50]。

このうち後者につき，一般裁判所は，2022年3月30日の命令（AZ: T 125/22 R）において結論として「RT France」の暫定救済を求める訴えを棄却したが，その理由につき，①比較衡量の結果，EU加盟国の予見しうる損害は「RT France」の予見しうる損害よりも大きい。②「RT France」のようなメディアが行う偽情報のキャンペーンは，EUの不安定化を招くだけでなく，EUの安全を脅かしうるものである。③「RT France」にとっては，本件禁止措置によって著しいかつ回復不能な損害を被るわけではない，などと述べている[51]。

さらに，本案においても一般裁判所は，2022年7月27日の判決[52]において結論として「RT France」の訴えを棄却している。その際，「RT France」は，自己の主張の根拠として，①本件禁止措置により，「RT France」の意見表明の自由，情報の自由，および企業活動の自由が侵害された。②当該措置は，国籍に基づく差別の禁止の原則も侵害している。③理事会は当該法行為の発動に関する管轄権を有さない，などの理由を挙げていた。

これに対して一般裁判所は，本判決において，①本件措置による「RT France」の意見表明の自由に対する制約は比例的であり，かつ追求された目的達成のために適合的であり必要である。②本件措置は一時的かつ取消可能であるため，「RT France」の企業活動の自由に対する制約も比例的である。③RTグループの番組放送に対する一時的な禁止は，各国レベルで実行するよりも，むしろEU全域で実行することがより有効となりうるため，理事会は当該措置に対する管轄権を有さないとする主張は理由がないなどとして，「RT France」の主張を棄却している[53]。

3. ベルリン行政裁判所の2022年3月17日決定

前述のように，2021年12月16日に開始された番組プログラム「RT DE」のライブ配信に対して，MABBは2022年2月1日に同プログラムの提供を禁止する決定を下した。それに対して「RT DE」の番組制作会社である「RT DE Productions GmbH」は，ベルリン行政裁判所に取消訴訟を提起するとともに，この取消訴訟の執行停止効力の命令を求める緊急の申立てをしたが，後者につき同裁判所は，同年3月17日の決定において結論として本件緊急の申立てを却下した。以下ではその決定内容につき分析を加えることにする。

3.1　取消訴訟の執行停止原則とその例外規定

ドイツ行政裁判所法（Verwaltungsgerichtsordnung（VwGO））の第 80 条 1 項は，「異議審査請求（Widerspruch）および取消訴訟は延期効（aufschiebende Wirkung）を有する」（1 文）と規定し，執行停止原則を採用している[54]。すなわち同条項によれば，争訟の提起に伴って行政行為の執行が自動的に差し止められるとされる。

ただし，執行停止原則の例外として同 80 条 2 項は，各号において延期効が，すなわち行政行為の執行停止効力が生じない場合を規定している[55]。とりわけ，同条 2 項 1 文 3 号は，法律上執行停止効力が生じない場合として，「連邦法律で規定するその他の事例，または州法については州法律に規定するその他の事例，とりわけ投資または雇用創出にかかわる行政行為に対する，第三者の異議審査請求および訴訟について」を挙げている。すなわち同条項は，連邦または州の個別の法律によって延期効を排除しうると規定しているのである。

このような延期効の排除を定める法律のひとつに，「メディア領域におけるベルリンとブランデンブルクの協働に関する州際協定」（Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien（Medienstaatsvertrag-BB），以下「ベルリン・ブランデンブルクメディア州際協定」と略記）がある。すなわち，同 7 条 3 項は，「州メディア協会の決定に対して，行政裁判所法 68 条 1 項にいう異議審査請求は適用されない；周波数の取消し，撤回，割当て，周波数の付与，テレメディアの事業者および提供者に対する監督，ならびにオープンチャンネルの使用に関する決定を含む，認可の領域における〔州メディア協会の〕決定に対する訴訟は延期効を有さない」と規定する。

同規定に基づき本件申立人は，2022 年 3 月 2 日，自身が同年 2 月 8 日に提起した取消訴訟（VG 27 K 25/22）に執行停止効力の命令を求める訴えを提起したのである。

3.2　取消訴訟の執行停止効力を求める訴えとその審査基準

行政裁判所法 80 条に基づき異議審査請求ないし取消訴訟の延期効の命令を求める申立てがなされた場合，裁判所は延期効を命令するか否かをどのような基準で判断すべきが問題となる[56]。この点につき，連邦行政裁判所は，例えば 2014 年 12 月 19 日の決定において以下のように述べる[57]。

> 「行政裁判所法 80 条 5 項 1 文と結びついた同 80a 条 3 項 2 文にいう仮の権利保護の手続において，裁判所は，対立する執行の利益と停止の利益の固有の衡量に基づいて決定を下す。この利益衡量の本質的な要素は，本案における法的救済（Rechtsbehelf）の成功の見込み（Erfolgsaussicht）の判断であり，この判断は緊急の手続の性格に応じて，事実関係および法的状況の略式審査（summarische Prüfung）に基づいてのみ行うことができる。（即時の決定という特別な緊急性ゆえ，または事実関係および法的状況の複雑性ゆえに）本案における法的救済の成功の見込みを少なくとも簡略に判断することが不可能である場合には，相互に対立する利益は，もっぱら一方で延期効の命令または回復と結びつけられた結果と，他方で延期効の拒否と結びつけられた結果を考慮して判断されなければならない」。

この判断は，連邦行政裁判所の 2014 年 9 月 16 日決定[58]および同年 10 月 16 日決定[59]を踏襲したものであり，連邦行政裁判所の確立された基準となっている。すなわち，判例によれば，この基準とは，裁判所は延期効の命令の申立てに際して①行政行為の即時執行とその延期の利益衡量に基づいて判断する。②この利益衡量の主たる内容は，「本案における法的救済の成功の見込みの判断」であり，それは事実関係および法的状況の「略式審査」により行われる。③成功の見込みの判断が略式審査によっても不可能な場合にはいわゆる「結果の衡量[60]」（Folgenabwägung）によって判断されなければならない，というも

のである。

ベルリン行政裁判所も，本判決において基本的にこの判断基準を踏襲しているが，それに加えて同裁判所は，「（本件のように）ベルリン・ブランデンブルクメディア州際協定7条3項後段と結びついた行政裁判所法80条2項1文3号に従い，法律に基づき法的救済に延期効が認められない場合に申立人の重大な利益が承認されるのは，この法的救済が明らか（offentlich），または少なくとも優越的蓋然性（überwiegende Wahrscheinlichkeit）をもって成功する場合のみである」とし，また，「本案における法的救済の成功の見込み」の優越的蓋然性がなくせいぜい成功の見込みが「開かれている」（offen）にすぎない場合には，「結果の衡量」が行われなければならないと判示する[61]。つまりベルリン行政裁判所は，①本案における成功が「明らか」またはその成功に「優越的蓋然性」がある場合には申立てが認容され，②その成功の見込みが「開かれている」にすぎない場合には「結果の衡量」が行われるとする。加えて同裁判所によれば，本件における「結果の衡量」では，異議および禁止処分の執行を暫定的に行い，後に本案手続において同処分が違法であると判断された場合に生じる申立人の不利益と，執行停止がなされないことでメディア州際協定およびベルリン・ブランデンブルクメディア州際協定によって担保されている民間放送に対する認可体制の不可侵性についての公益が害される不利益とが比較衡量されなければならない，とする[62]。

以上の審査基準に照らして本件を審査した結果，ベルリン行政裁判所は，MABBの本件「異議および禁止処分」（Beanstandungs- und Untersagungsverfügung）は適法であるとする。その理由につき同裁判所は，第一に，本件において「略式審査」に基づき審査した結果，本案における法的救済の成功の見込みには「優越的蓋然性」は見いだせず，せいぜいその見込みが「開かれている」にすぎないとする（以下，3.3）。第二に，同裁判所は，たとえこの「開かれた」見込みに基づき「結果の衡量」をしたとしても，本件ではMABBの処分の即時執行という公の利益が申立人の不利益に優位すると判示する（以下，3.4）。

3.3　本件における「略式審査」とその審査結果

ベルリン行政裁判所は，「略式審査」に基づけば申立人の本案成功の見込みには「優越的蓋然性」は見いだせないとするが，その理由につき以下の三点を挙げる。

（1）MABBの決定の授権の根拠

第一に，ベルリン行政裁判所は，MABBの当該決定の授権の根拠（Ermächtigungsgrundlage）を確認する。ところで，メディア州際協定の第52条1項1文は「民間放送事業者は，放送プログラムの事業のために認可を要する」と規定し，同54条[63]にいう例外を除き，民間の事業者に認可義務を課している。さらに，同109条1項は，管轄権を有する州メディア協会がある放送プログラム提供者の本州際協定に対する違反を確認したときは「同協会は必要な措置を講じる。この措置とは，とりわけ，異議（Beanstandung），禁止（Untersagung），停止（Sperrung），取消し（Rückname），および撤回（Widerruf）である」と規定する。両規定に基づき，ベルリン行政裁判所は，MABBの本件異議および禁止処分の授権の根拠は「メディア州際協定52条文以下と結びついた同109条1項」であるとする[64]。

（2）MABBの職権探知主義

第二に，ベルリン行政裁判所は，本件異議および禁止処分は職権探知主義（Untersuchungsgrundsatz）の観点からも適法であったとする。ところで，ドイツでは，行政訴訟における行政裁判所の職権探知主義のみならず，行政手続における行政庁の職権探知主義についても明文の規定が置かれている[65]。とりわけ，ドイツ連邦行政手続法

（Verwaltungsverfahrensgesetz（VwVfG））は，「行政庁は，職権で事実関係を調査する。調査（Ermittlung）の態様および範囲は行政庁が定める；行政庁は，関係人による陳述および証拠の申出には拘束されない」（24 条 1 項 1 文および 2 文）とし，さらに「行政庁は，個別の事案にとって重要なすべての事情，および関係人にとって有利な事情を考慮しなければならない」（同条 2 項）と規定する。それに加えて，メディア州際協定も「管轄権を有する州メディア協会はあらゆる調査を実施することができる」（56 条 1 項 1 文）と規定し，事実関係に対する MABB の調査権限について規定している。

これらの条項に基づき，本件申立人は，MABB は解明義務を怠り，それゆえ MABB の当該処分は職権探知主義に違反していると主張した。しかしながら，ベルリン行政裁判所は，MABB が不当に必要な調査を実施しなかったという事実は明白ではないと述べ，結論として MABB の本件異議および禁止処分は形式的に明らかに違法であるとはいえないと判示している[66]。

（3）申立人の認可義務

第三に，ベルリン行政裁判所は，「略式審査」に基づけば MABB の本件異議および禁止処分は実質的にも適法であるという。ところで，本件の当事者間で，①「RT DE」が認可を要する全国向け放送プログラムであり，加えてメディア州際協定 54 条 1 項にいう認可が不要な放送プログラムには該当しないこと，②申立人がいまだ認可を付与されていないことにつき争いはない。それゆえ，本件の決定にとって重要となるのは，申立人が「RT DE」の放送事業者とみなされうるか否か，つまり申立人自身にメディア州際協定 52 条 1 項にいう認可義務が課されるか否かとなる[67]。この点につき，申立人は自身が「RT DE」の放送事業者ではなくそれゆえ認可は不要であると主張するが，ベルリン行政裁判所はこれを否定している。

（a）「放送事業者」（Rundfunkanstalter）の定義

この点につき，第一次的に「放送事業者」の定義が問題となるが，ベルリン行政裁判所は当該概念につき判例を踏襲している。すなわち，メディア州際協定 2 条 2 項 17 号（放送州際協定 2 条 2 項 14 号）は放送事業者を「コンテンツに対する自己の責任において放送プログラムを提供するものをいう」と規定するが，連邦憲法裁判所の 1998 年 2 月 20 日決定（BVerfGE 97, 298 - Extra-Radio）[68] は，以下のように述べてこの概念を具体化している。

> 「〔放送プログラムの〕構成を確定し，その配列を計画し，放送番組を編集し，かつそれを統一的な名称の下で視聴者に提供するものは，そのような放送プログラムの事業者とみなされなければならない。放送プログラムの事業者は，放送プログラム全体に関連するこれらの活動により，個々の放送番組または放送プログラムの一部の単なる供給者（Zulieferer）とは区別される。それに対して，事業者が放送プログラムを自ら放送すること，または個別の放送番組を自ら制作することは〔放送事業者とみなされるために〕必要ではない」。「ある事業者が，上述した意味にいう放送プログラムを運営し，それゆえ基本法 5 条 1 項 2 文にいう基本権の保護を享受するか否かは，当該事業者の実際に行使された活動に基づいて判断される」（S. 310）。

さらに，上級行政裁判所の判例によれば，「〔放送〕事業者の性格にとって決定的なメルクマールは，放送されるプログラムに対する自己の（最終的な）責任である[69]」と述べる。ベルリン行政裁判所は，本決定において，これらの判決はメディア州際協定の発効以前に効力を有していた放送州際協定に基づき下されたものであるが，メディア州際協定においても放送事業者の定義は変更されていないことから，この定義は現行規定の下でも踏襲されうると判示する[70]。

（b）当該企業の「実際の活動」と放送事業者としての位置付け

本件申立人が放送事業者とみなされるか否かにつき，申立人は，①商業登記簿からは番

組制作活動だけが自己の「会社の目的」（Gesellschaftszweck）に合致しているため，申立人は純粋な「番組制作サービス会社」（Rroduktionsdienstleisterin）である。②申立人と「TV-Novosti」の関係は孫会社と祖母会社の関係にある。③申立人は衛星による放送活動（Sendetätigkeit）を行うための技術的設備を有していない等の理由から，申立人は番組プログラム「RT DE」の放送事業者ではなく，同プログラムの責任は「TV-Novosti」のみが負っていると主張する。

これに対して，ベルリン行政裁判所は，①上述の 1998 年 2 月 20 日連邦憲法裁判所判決によればある会社の「放送事業者」としての位置付けは当該会社の「実際の活動」によって判断されるとされている。②商業登記簿に記載された本件申立人の「事業対象」（Unternehmensgegenstand）はコンテンツの制作に限定されておらず，また商業登記簿に記載された「会社の目的」は申立人による放送事業活動を排除するものではない。②申立人の実際の活動に鑑みれば，申立人の法形式および祖母会社である「TV-Novosti」との所有関係も，申立人が放送事業者として位置付けられるか否かの問題にとって重要とはならない。③上述の「放送事業者」の定義によれば「事業者が放送プログラムを自ら放送すること，または個別の放送番組を自ら制作することは〔放送事業者とみなされるために〕必要ではない」ため，申立人が「放送活動」を行っていないことは，申立人の放送事業者としての位置付けによって重要ではないなどと述べて，結論として申立人は放送事業者とみなされると判示した[71]。

（c）当事者間で締結された契約と放送事業者としての位置付け

また，申立人は，「TV-Novosti」との間で締結したサービス提供に関する契約（Dienstleistungsverträge）によれば，①自身はその祖母会社である「NV-Novosti」の単なる番組制作会社であり，加えて「RT DE」の番組プログラムの一部のみを制作していることが明らかである。②申立人は「TV-Novosti」のために「RT DE」以外の視聴覚メディアコンテンツを制作していない。③「RT DE」では申立人の制作する番組以外に，TV-Novosti が自ら制作する番組が放送されている。④「RT DE」のなかで申立人の番組が放送されるのか否か，またどの程度もしくはどの時間帯に放送されるのかについての決定権限は申立人には付与されていないなどと述べて，これらの事実からも，「RT DE」全体に対する最終的責任は「TV-Novosti」もあると主張する。

これに対して，ベルリン行政裁判所は，「ロシア法に基づいて合意された本件契約は当事者間でのみ有効であり，メディア州際協定に基づく申立人のメディア法上の評価に対する決定的な根拠とはいえない」ため，「申立人が『RT DE』のプログラム全体の最終責任を（も）負わないという結論は同契約からは導き出されない」と判示する[72]。

（d）当該企業の従業員数および番組制作現場の有無と放送事業者としての位置付け

さらに，申立人は，MABB が申立人の従業員の数を正確に計算していなかっただけでなく，とりわけ申立人の親会社である「RT DE」の従業員を考慮に入れていなかったと主張する。それに加えて申立人は，自己の番組制作現場が目下リノベーションのために使用不可能であることを指摘する。これに対して，ベルリン行政裁判所は，MABB は申立人の従業員の人数に依拠して本決定を下しているわけではなく，また，申立人は確かに上記の制作現場を使用できない状態にあるが他のスタジオを賃借し，テレビスタジオを使用していることにつき否定していないのであるから，申立人の主張には根拠がないと判示した[73]。

3.4　本件における「結果の衡量」とその審査結果

以上のようにベルリン行政裁判所は，略式審査に基づけば，本案における法的救済の成功の見込みに優越的蓋然性は見いだせず，せいぜい成功の見込みが「開かれている」にす

ぎないため，取消訴訟の執行停止効力は認められないとした。それに加えて同裁判所は，この開かれた成功の見込みに基づき「結果の衡量」がなされたとしても，本件では行政行為の即時執行の利益が執行停止の利益に優位すると判示する[74]。同裁判所は，その理由につきとりわけ以下のように述べる。

すなわち，同裁判所によれば，申立人は主として，自己の「執行停止の利益」（Aussetzungsinteresse）として「営利経済的理由」（erwerbswirtschaftliche Gründe）を挙げている。すなわち申立人は，①自身が目下「TV-Novosti」のために番組制作会社としてのみ活動していること。②もし放送プログラム「RT DE」の放送が禁止された場合には，自己の収入源を喪失し，数ヶ月で債務不履行に陥ることになる。③「MABB が行政執行の枠内で直接強制（unmittelbarer Zwang）を行使して申立人の事業所を閉鎖しうること」が危惧される，と主張する。

しかしながら，ベルリン行政裁判所は，申立人の主張からは執行停止の利益の優位性は導き出されないとする。すなわち，同裁判所によれば，① MABB は，その異議および禁止処分によって，単にテレビプログラム「RT DE」のドイツ国内における事業および提供を禁止しただけである。②この禁止処分は，リニアの放送コンテンツに限定されており，申立人は今後もオンデマンドのコンテンツをビデオフォーマットとして提供し，それを介して収益を得ることは可能である。③ MABB は，申立人が今後，自己の番組制作活動を追求し，ジャーナリスティックかつエディトリアルに活動することが可能であることを容認しているため，MABB が当該決定に基づき事業所の閉鎖を意図していないことは明らかである。④申立人はライブ配信以外の方法で自己のコンテンツを提供することが依然として可能であるため，その限りにおいて基本法によって保護される放送の自由に対する介入も，執行停止の優越的利益を根拠づけうる程度には問題とならないという[75]。そして，以上の理由から同裁判所は，「申立人が基本法 5 条，12 条および 14 条にいう基本権を援用しうるか否か，あるいは（被申立人が主張するように）基本権享有主体性の欠如に基づき申立人はこれらの基本権の人的保護領域に含まれないのか否か〔の問題〕は未決定にすることができる」と判示している[76]。

さらに，同裁判所によれば，ドイツ国内における放送プログラム「RT DE」の配信は，申立人の放送事業者としての性格および MABB の本決定にかかわらず，2022 年 3 月 1 日発効の EU 理事会の理事会規則（2022/350）により禁止されており，申立人の不利益は執行停止の利益を根拠づけることはできないと判示する[77]。すなわち，当該理事会規則によれば，EU 域内の事業者には，とりわけケーブルテレビ，衛星放送，インターネットサービスプロバイダー，インターネット・ビデオシェアリングプラットフォーム等を介した EU 域内での「RT DE」の番組提供が禁止され，さらに「RT」のすべての放送認可が停止処分となった（第 2f 条 2 項）。その限りで，申立人が危惧する支払能力に関する困難な状況は MABB の処分にかかわらずいずれにしても生じていた，という。

4. むすびにかえて

以上のように本稿は，ドイツおよび EU におけるロシア国営メディアの活動状況とそれに対する対抗措置，ならびに 2022 年 2 月 1 日に下された「RT DE」に対する MABB の禁止措置に関するベルリン行政裁判所の 2022 年 3 月 17 日決定について分析した。

とりわけ 2009 年以降に問題視され始めたロシア国営メディアのプロパガンダおよび偽情報であるが，EU の理事会は，2022 年 2 月 24 日のロシアによるウクライナ侵攻後の 3 月 1 日に，「RT」と「Sputnik」の計六つのプログラムに対して，ロシア政府がこれらのメディアを介してウクライナ侵攻を正当化するためのプロパガンダを頒布し，さらにこの

プロパガンダが「EU の公の秩序および安全に対する直接的かつ著しい脅威となっている」として EU 域内での提供を禁止した。この 3 月 1 日の EU の禁止措置に対して，「RT France」は EU の一般裁判所に訴えを提起したが，一般裁判所は，当該措置による「RT France」の意見表明の自由に対する制約は比例的であり，かつ目的達成のために適合的で必要であるとして結論として訴えを棄却している。加えて，EU は，同年 6 月 3 日にも，さらに別の三つのロシア国営メディアを，同様の理由で配信禁止している。

この点ドイツでは，既に MABB が 2018 年 1 月 30 日に，「Sputnik」の配信するコンテンツのドイツ語版を提供していたメディア企業の「Mega Radio SNA」に対し，同社がロシア国営メディア企業の出資を受けて「Sputnik」の番組を長時間提供していたとして放送認可申請を却下した。同処分に対して提起された緊急の申立てに対して，ベルリン・ブランデンブルク上級行政裁判所は処分を適法と認め，連邦憲法裁判所も 2018 年 11 月 22 の決定において申立人の請求を却下している。

さらに MABB は，2022 年 2 月 1 日には「RT DE」に対しても，同メディアが必要な放送認可を取得していなかったとして，当該番組のライブ配信に対する禁止措置を講じた。同処分に対しても緊急の申立てが提起されたが，ベルリン行政裁判所は 2022 年 3 月 17 日の決定において結論として申立てを却下している。すなわち，本件において「RT DE」の子会社であり番組制作会社である申立人は，自身が同年 2 月 8 日に提起していた取消訴訟の延期効の命令を裁判所に求めたが，同裁判所は，①「略式審査」に基づけば，申立人はメディア州際協定にいう「放送事業者」とみなされそれゆえ認可義務を課されるが，申立人は放送認可を取得しておらず，それゆえ申立人の本案成功の見込みには「優越的蓋然性」は見出せず，せいぜい成功の見込みが「開かれている」にすぎない。② MABB の本件処分は申立人にライブ配信以外の方法で自己のコンテンツを提供することを妨げるものではなく，またドイツ国内における放送プログラム「RT DE」の配信は，申立人の放送事業者としての性格および MABB の本件処分にかかわらず，2022 年 3 月 1 日発効の EU 理事会の理事会規則によりいずれにしても禁止されたのであるから，たとえ「結果の衡量」がなされたとしても本件では行政行為の即時執行の利益が執行停止の利益に優位すると判示した。

確かに，EU およびドイツおいて，ロシア国営メディアに対する禁止措置のあり方についてはいまだ議論がなされている最中であり[78]，またドイツでも，例えば「RT DE」に対する禁止措置に関する裁判がいまだ係争中であるように判例理論も確立されているわけではない。しかしながら，ロシアをはじめとする外国の国営メディアを介したプロパガンダおよび偽情報の危険に晒されているのは日本でも同じであり，それらに対する禁止措置については，本稿で扱った EU およびドイツの議論を参考に，安全保障上の観点だけでなく放送法上の観点からも早急に議論がなされるべきであろう。

（2022 年 12 月 16 日脱稿）

● 注

1　epd medien 3/2019, S. 14.
2　epd medien 37/2022, S. 30.
3　Vgl. R. Martens, wie russische Staatsmedien in Deutschland Meinung machen, epd medien 50/2018, S. 4.
4　SNA とは，「Sputnik News Agency」の略称である。
5　「Rossiya Segodnya」の HP（https://rossiyasegodnya.com/）を参照。
6　Vgl. Martens, a. a. O.（Anm. 3）, epd medien 50/2018, S. 3 ff.
7　ペギーダにつき，さしあたり，佐藤公紀「『怒れる市民』の抗議運動の内実とその理論」ドイツ研究 51 号 10 頁以下（2017）を参照。
8　Vgl. Martens, a. a. O.（Anm. 3）, epd medien 50/2018, S. 5.
9　同サイトの HP「https://news-front.info/」を参照。

10 同サイトの HP「https://www.ruptly.tv/en」を参照。
11 Verfassungsschutzbericht 2018, S. 287.
12 epd medien 40/2021, S. 11.
13 epd medien 4/2022, S. 10, 6/2022, S. 10.
14 Vgl. Martens, a. a. O.（Anm. 3）, epd medien 50/2018, S. 5.
15 MABB-Pressemitteilung vom 01. 02. 2018.
16 MABB-Pressemitteilung vom 25. 02. 2019; epd medien aktuell 40a/2019, S. 3.
17 epd medien 3/2019, S. 14, 9/2019, S. 22.
18 その後，イギリス国内においても，2022 年 3 月 18 日に Ofcom が「RT」の報道内容に偏りがあるとしてイギリス国内での放送免許を剥奪する決定を下している（epd medien 13/2022, S. 28）。この点につき，税所玲子「英，露のプロパガンダ対策で BBC 支援」放送研究と調査 72 巻 5 号 85 頁（2022）を参照。
19 epd medien 34/2021, S. 23, 40/2021, S. 11.
20 epd medien 34/2021, S. 23.
21 MABB-Pressemitteilung vom 18. 03. 2022; epd medien 1-2/2022, S. 25.
22 同協定につき，鈴木秀美『放送の自由（増補第 2 版）』179 頁（信山社・2017），田中穂積「国境を越えるテレビジョンに関する欧州協約」札幌法学 9 巻 1 号 47 頁以下（1997）等を参照。
23 epd medien 6/2022, S. 10, 7/2022, S. 7.
24 epd medien aktuell 248a/2021; epd medien 1-2/2022, S. 25, 6/2022, S. 9 f.
25 epd medien 6/2022, S. 10.
26 ZAK-Pressemitteilung 02/2022 v. 02. 02. 2022.
27 「tagesschau.de」の 2022 年 2 月 5 日のオンライン記事（„Worum es im Streit mit RT DE geht“）を参照。2022 年 2 月 1 日の MABB の決定後，放送プログラム「RT DE」の HP 上にある「Live TV」のリンクの下に「申し訳ございません。このライブストリームは EU 域内では視聴できません」という文言が表示されている。
28 epd medien 6/2022, S. 10 f. また，この点につき，毎日新聞 2022 年 2 月 4 日付の記事を参照。
29 epd medien aktuell 60a/2022, S. 1; epd medien 13/2022, S. 28.
30 MABB-Pressemitteilung vom 18. 03. 2022; epd medien 9/2022, S. 20.
31 MABB-Pressemitteilung vom 18. 03. 2022; epd medien 10/2022, S. 10.
32 epd medien 16/2022, S. 12.
33 MABB-Pressemitteilung vom 18. 03. 2022.
34 MABB-Pressemitteilung vom 18. 03. 2022; epd medien aktuell 46a/2022, S. 3; epd medien 10/2022, S. 9.
35 MABB-Pressemitteilung vom 18. 03. 2022; epd medien 13/2022, S. 12.
36 epd medien 13/2022, S. 11, 16/2022, S. 12.
37 epd medien aktuell 68a/2022, S. 1.
38 epd medien 16/2022, S. 12, 37/2022, S. 31, 46/2022, S. 12.
39 epd medien 46/2022, S. 12.
40 この点につき，杉内有介「EU，ロシア国営の RT と Sputnik を禁止」放送研究と調査 853 号 85 頁（2022）を参照。
41 epd medien aktuell 43a/2022, S. 1; epd medien 9/2022, S. 20.
42 epd medien 37/2022, S. 31.
43 epd medien 10/2022, S. 10, 37/2022, S. 31, 46/2022, S. 12.
44 epd medien 46/2022, S. 11 f.
45 epd medien 28-29/2022, S. 20, 31/2022, S. 21.
46 epd medien 19/2022, S. 22, 28-29/2022, S. 20.
47 EU による対ロシア制裁パッケージにつき，田村裕子「対ロシア制裁パッケージ：第 1 弾から第 6 弾まで」外国の立法 292-2 号 2 頁以下（2022）を参照。
48 2022 年 6 月 3 日の理事会のプレスリリース（515/22）を参照。
49 epd medien 28-29/2022, S. 20.
50 epd medien 13/2022, S. 28.
51 epd medien 13/2022, S. 28.
52 Case T-125/22, RT France v. Council, ECLI:EU:T:2022:483.
53 epd medien 31/2022, S. 21. 本判決に対しては，ロシアの大統領報道官であるペスコフ（Dmitry Peskov）が，「もちろん我々は，我が国で運営されている西側メディアに対して同様の圧力措置を講じるだろう」と述べ，当該禁止措置に対するクレムリンの反応は「極端にネガティブ」であると表現した。加えてペスコフは，「本質的に RT は欧州でブロックされ運営ができない。ヨーロッパ人は自らの理想を踏みにじっている」などと述べている。
54 行政裁判所法 80 条にいう執行停止原則につき，詳しくは，山本隆司「行政訴訟に関する外国法制調査：ドイツ（下）」ジュリスト 1239 号 116 頁以下（2003），湊二郎「ドイツにおける計画確定決定の執行停止(1)」立命館法学 398 号 86 頁以下（2021）を参照。
55 この執行停止原則の例外につき，山本隆司・前掲注(54)119 頁以下，湊二郎・前掲注(54)90 頁以下を参照。
56 この問題につき，詳しくは，湊二郎・前掲注(54)98 頁以下を参照。
57 BVerwG, Beschluss v. 19. 12. 2014 - 7 VR 5. 14, Rn. 9.
58 BVerwG, Beschluss v. 16. 09. 2014 - 7 VR 1. 14, Rn. 10 f. 本決定につき，湊二郎・前掲注(54)105 頁以下を参照。
59 BVerwG, Beschluss v. 16. 10. 2014 - 7 VR 2. 14, Rn. 10.

60 「結果の衡量」とは，「仮命令を発付しなかったが，後に本案について理由があることが判明したときに生ずる結果ないし不利益と，仮命令を発付したが，後に本案について理由がないことが判明したときに生ずる不利益を衡量することによって，仮命令を発付するかどうかを判断するというもの」をいう。この点につき，湊二郎『都市計画の裁判的統制』（日本評論社・2018）84 頁を参照。
61 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 5 f.
62 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 26.
63 メディア州際協定 54 条 1 項は，①「個人の，または公の意見形成にとってわずかな意義のみを有する」放送プログラム，②「6 ヶ月間の平均で，同時ユーザーが 20,000 人未満の」放送プログラム，③「予測された通りの発展を遂げた」，すなわち将来的に 6 ヶ月平均で同時ユーザーが 20,000 人を下回る可能性がある放送プログラムは，認可を必要としない放送プログラムとみなされると規定する。この点につき，杉原周治「ストリーミング・コンテンツと法規制」メディア・コミュニケーション 72 号 18 頁（2022）を参照。
64 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 7.
65 この点につき，さしあたり，新山一雄「ドイツ行政手続法における職権探知原則（二）」自治研究 68 巻 12 号 16 頁以下（1992），駒林良則「職権探知原則と協力義務」法学雑誌 39 巻 3･4 号 124 頁以下（1993），巽智彦「職権探知主義の諸相」成蹊法学 86 号 40 頁（2017）を参照。
66 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 8.
67 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 9.
68 本判決につき，詳しくは，杉原周治「ドイツにおける民間ラジオ放送局開設免許申請者の放送の自由」総務省海外情報通信判例研究会報告書（第二集）169 頁以下（2011）を参照。
69 VGH Baden-Württemberg, Beschluss v. 12. 01. 2005 – 1 S 2987/04, juris, Rn. 30; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 17. 01. 2019 – OVG 11 S 79/18, juris, Rn. 16.
70 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 10.
71 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 12 ff.
72 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 17 ff.
73 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 22.
74 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 26.
75 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 29.
76 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 28.
77 VG Berlin, Beschluss v. 17. 03. 2022 – 27 L 43/22, Rn. 30.
78 ロシア国営メディアに関する事例ではないものの，2022 年 12 月 6 日にはラトビアで，ロシアから追放された独立系テレビ事業者「Dozhd（ドーシチ）」（ドイツ語で「Doschd」という）のライセンスが剥奪されるという事件が生じている。事件の発端は，同テレビの 2022 年 12 月 1 日のライブ番組中に，司会者の Alexej Korosteljow 氏が視聴者に対してロシア軍へのサポートを呼びかけたことにある。その後すぐに同番組に対してラトビア国内で多くの批判が唱えられ，数時間後に Dozhd の編集局長（Tichon Dsjadko）が同番組は「ロシア軍の軍事装備に加担しておらず，今後もしない」と述べて謝罪した。当該司会者も自身が戦争に反対の立場であることを発表したが，翌日には Dozhd はこの司会者を解雇している。しかしながらラトビアのメディア監督機関は，Dozhd は国の安全を脅かすものであるとして，ケーブル・ネットワークによる同局のテレビ放送を禁止した。同機関によれば，Dozhd は他の番組でもラトビア語の翻訳を挿入せず，またロシア軍を「我々の」軍隊と呼ぶなど，放送法違反があったという。ロシア語で番組を放送する「Dozhd」は，2022 年 2 月 24 日以後，他の独立系メディア（Current Time TV および Echo Moskaus）と共にロシア国内での放送を禁止されたために，活動拠点をラトビアに移していた（vgl. epd medien aktuell 45a/2022, S. 3; epd medien 10/2022, S. 27, 50-51/2022, S. 29; I. Chevtaeva, Zusammenbruch der Information. Russlands Entlastungspropaganda, epd medien 9/2022, S. 2）。

〔付記〕　本稿は JSPS 科研費 22K01286（令和 4 年～令和 7 年度）の研究成果の一部である。

杉原周治（愛知県立大学外国語学部准教授）