

こども性暴力防止法と公共図書館の読み聞かせ等について（課題整理）

公益社団法人日本図書館協会

2024 年 6 月 26 日, こども性暴力防止法（学校設置者等及び民間教育保育等事業者による児童対象性暴力等の防止等のための措置に関する法律）が公布された。施行日は 2026 年 12 月 25 日である。こども性暴力防止法は学校図書館活動や公共図書館児童サービスに影響を及ぼすと考えることができる。ここでは公共図書館が行っている読み聞かせ等*への影響について整理したい。

*「読み聞かせ等」は, 公共図書館で定期的に行われているおはなし会（絵本の読み聞かせ, ストーリーテリング（素話）など）も含むこととする。

1 こども性暴力防止法の概要

<目的等>

こども性暴力防止法（以下, 「法」という）は, 児童等に対する性暴力等が, 児童等の権利を著しく侵害し, 生涯にわたって重大な影響を与えるものであることから, 児童等に教育, 保育等を提供する事業者に対し, 性暴力等の防止等の措置を講じることを義務づける等により, 児童等の心と身体を守ることを目的としている。

そのため, 法では, 学校・認可保育所等（学校設置者等）や認定を受けた学習塾・認可外保育等（民間教育保育等事業者）といった対象事業者に対し, その業務に従事する者について, 性犯罪前科の確認や性犯罪防止などの措置をとることを義務づけた（法第 1 条より）。

<対象事業者>

対象事業者は大きく 2 つに分かれている。

1 つは「学校設置者等」であり, これについては当然に「教員等」の犯罪事実確認等を行うことが義務となる。もうひとつの「民間教育保育等事業者」は, 任意の認定申請となるが, 認定を取得した場合には, 「教育保育従事者」の犯罪事実確認等を行うことが義務となる。

<民間教育保育等事業者>

後者の「民間教育保育等事業者」には, 専修学校, 高等課程類似教育事業, 民間教育事業, 障害児通所支援事業, 放課後児童健全育成事業などがあり, このなかに後述する 5 つの要件を満たした場合に認定申請の対象になる「民間教育事業」も存在し, 公共図書館の読み聞かせ等も「民間教育事業」にあたりうるものとして位置づけられている（この点は下記 2 で敷衍する）。

2 こども性暴力防止法と公共図書館の関係く公共図書館における事業が認定対象たりうるのか＞

法, 施行令及び施行規則（以下, 単に「法令」という）では, 図書館法, 公共図書館に直接, 言及した条文はない。

しかし, こども家庭庁による「こども性暴力防止法施行ガイドライン」（以下, 「ガイドライン」という）や「こども性暴力防止法に関する Q&A」（以下, 「Q&A」という）では, 次のとおり, 公共図書館の読み聞かせ等を認定対象事業として想定, または可能性があるとして説明している。

●「ガイドライン」では,

「②民間教育事業（法第2条第5項第3号）」の説明（p. 53）には, 以下の注記がある。

「※ 公立・公営の施設・事業であっても, これらの要件を満たす場合には, 民間教育事業に分類される（例：教育委員会が設置する教育支援センターや, 公立図書館等が定期的に行う, 児童等向けの読み聞かせ会など）」

また, 民間教育保育等事業者の類型ごとの主な職種の分類（p. 62 の表）では,

「イ 民間教育事業」のなかに「社会教育関係」として, 公民館・図書館が挙げられ,
公民館主事, 図書館の司書 等（職種の一部が対象になり得る）
と司書の名称がでてきている。

●「Q&A」では,

◎応用編「3. 対象事業・対象業務」質問（p. 65）「3-6」及び「4. 認定等」質問（p. 74）

「4-1」は図書館の読み聞かせ等が対象事業たりうることを前提とした質問と回答が掲載されている。

3 民間教育事業の判断基準と要件の検討

認定の対象となる事業かどうかの判断基準として「ガイドライン」（p. 53）では, 「法第2条第5項第3号においては, 法律上明確な定義のない事業（学習塾, スポーツクラブ, ダンススクール, フリースクール等）についても, 支配性・継続性・閉鎖性の観点も踏まえ, 次の（ア）から（オ）までに掲げる要件を満たすものを「民間教育事業」として定義している」とする。公共図書館における読み聞かせ等が, この「民間教育事業」にあたるのかは, 以下で取り上げる（ア）から（オ）までに掲げる5要件を満たすかを検討する必要がある。

公共図書館は施設, 蔵書, 職員数など, 規模による違いが大きい施設である。また, 運営方針やサービスの組み立て方にも違いがある。そのため, 各事業も一律ではない。

全国各地で行われている読み聞かせ等を一つにして語ることは難しいと考えるが, 法との関係を検討してみたい。

＜民間教育事業の要件（ア）＞

【説明】要件の（ア）は、「児童等に対して技芸又は知識の教授を行う事業であること」とであり

（一）児童等に対して技芸又は知識の教授（内容は問わない）を行うことを目的としていること（大人が対象であるものを除く趣旨）

（二）実際に児童等に対して技芸又は知識の教授を行っている（又は行う予定である）こと（実際には児童等が参加していないものを除く趣旨）

が必要である。

【課題整理】公共図書館の読み聞かせ等であれば、この要件（ア）には該当すると思われる。

＜民間教育事業の要件（イ）＞

【説明】要件の（イ）は、「当該技芸又は知識を習得するための標準的な修業期間が6月以上であること」である。「ガイドライン」（p.54）では、

「要件（イ）は、法において支配性・継続性・閉鎖性を有する事業を対象としている中で、継続性の観点から設けられたものである。『標準的な修業期間が6月以上である』とは、次の（一）から（三）までに掲げる要件を全て満たすものをいうものとする。」とする。

（一）6か月以上の期間にわたって事業を実施していること

（二）当該期間に複数回、児童等に対して技芸又は知識の教授を行っていること（間隔は問わない）

（三）当該期間に行われる技芸又は知識の教授の機会に、同一の児童等が複数回参加することが可能であること」

と説明している。

また、対象となる例を掲げている。その例として

「月1回、週2回など定期的に事業を実施し、同一の児童等が継続的に技芸又は知識の教授を受けることを想定している場合」「1～2か月に1回、体験学習プログラムを開催し、かつ同一の児童等が複数回参加することが可能である場合」などがある。

【課題整理】要件（イ）は、おおむね該当していると考えるが、「標準的な修業期間が6月以上である」の「修業」が該当するか、また、30分程度の読み聞かせ等がこれに該当するか検討の余地がある。

＜民間教育事業の要件（ウ）＞

【説明】要件の（ウ）は、「児童等に対して対面による指導を行うものであること」である。「ガイドライン」（p.55）では、

「要件（ウ）は、法律上明確な定義のない事業を対象とするに当たり、学校、児童福祉施設等と同様、児童と直接接する環境であることを求める観点から設けられたものである」と説明している。

【課題整理】「対面」は該当するが、公共図書館で行われる読み聞かせ等が「指導を行う」に当たるのか議論のあるところである。わらべうたや手遊びを乳幼児に教えることは、「指導を行う」にあたる可能性がある。

<民間教育事業の要件（エ）>

【説明】要件の(エ)は、「事業者が用意する場所（事業所等）で指導を行うものであること」である。「ガイドライン」（p. 55）では、

「要件(エ)は、法において支配性・継続性・閉鎖性を有する事業を対象としている中で、支配性・閉鎖性の観点から設けられたものである。事業者が主体的に場所や区画を選択した場合には、性暴力等が露見しやすい環境（支配性又は閉鎖性が生じやすい環境）を生み出しやすいと考えられる」と説明している。

【課題整理】通常、読み聞かせ等は公共図書館の施設内で行われているため、この要件（エ）は該当することとなると思われる。

<民間教育事業の要件（オ）>

【説明】要件の(オ)は、「技芸又は知識の教授を行う者の人数が3人以上」「※ 雇用の有無・形態は問わないため、派遣労働者やボランティアも含めることができる」と説明している。「ガイドライン」（p. 59）では、この「技芸又は知識の教授を行う者」（すなわち「教育保育等従事者」）の要件として、「その業務の実態が支配性・継続性・閉鎖性の3要件を全て満たすものを対象」とする。すなわち、その業務の実態が支配性・継続性・閉鎖性の3要件のどれかを満たさない場合には、「教育保育等従事者」にはあたらないこととなる。そのため、公立図書館の読み聞かせ等にあつては、この要件の（オ）が判断基準として最も重要となると考えられ、以下、支配性・継続性・閉鎖性について、それぞれ検討する。

<支配性をどう考えるか>

【説明】「ガイドライン」（p. 59）では「支配性」を「業務上、児童等と接する中で、指導、コミュニケーション等を通じて、優越的立場に立つ機会が想定される場合には、支配性があるものとして判断すること」としている。「また、従事者と児童等が、日々顔を合わせ、会話等を不定期に行うのみにあつても、成人とこどもという関係上、自然と支配性は生じ得るものであるため、業務の中で児童等と接する機会が継続的にある場合には、原則として、支配性があるものとして判断すること」（全文掲載）としている。

【課題整理】この支配性が公共図書館で行われる読み聞かせ等に該当するかである。実施する職員やボランティアは、前半の「指導、コミュニケーション等を通じて、優越的立場に立つ機会が想定される場合には、支配性があるもの」に該当する可能性が高い。後半の「業務の中で児童等と接する機会が継続的にある場合」はどうであろうか。そもそも公共図書館の事業は子どもの判断による自由参加が原則である。また、1週間に1回程度30分ほどの開催を「業務の中で児童等と接する機会が継続的にある場合」に該当するかは検討の余地がある。

＜継続性をどう考えるか＞

【説明】「ガイドライン」（p. 59-p. 60）で「継続性」について「日常的, 定期的, その他継続性をもって（不定期であっても反復継続が見込まれる場合など）児童等と接する機会が想定される業務や, 法律に明記されている教諭, 保育士等のように一般的に継続性をもって児童等に接することが想定されている業務については,（短期・長期の従事であるか否かにかかわらず,）継続性があるものとして判断すること」と説明し, 「一方, 年に1回のイベント講師や, 緊急時に突発的に接する場合など, 児童等との接触が一時的であるものは, 継続性がないと判断し得ること」（全文掲載）と説明している。

【課題整理】前半の「日常的, 定期的, その他継続性をもって（不定期であっても反復継続が見込まれる場合など）児童等と接する機会が想定される業務」の説明では該当するであろうが, 公共図書館の読み聞かせ等は週に1回, 30分ほど, 定期的に行っているところが多い。この30分を「継続性」があると判断するのか検討の余地がある。このことは「教諭, 保育士等のように一般的に継続性をもって児童等に接することが想定されている業務」との説明と, 公共図書館で行われている読み聞かせ等の実態と相違がある。

＜閉鎖性をどう考えるか＞

【説明】「ガイドライン」（p. 60）では「他の職員や保護者等が同席しないなど, 第三者の目に触れない状況で児童等に接する」「機会が生じ得る場合（従事者一人に対して児童等が複数の場合を含む。）には, 閉鎖性があるものとして判断すること」（一部掲載）としている。

【課題整理】公共図書館での読み聞かせ等では, 「閉鎖性」がないところが多い。

たとえば, わらべうたや手遊びを乳幼児に教える場合には保護者参加が前提であるし, 保護者を受け入れている図書館や, 複数の担当で行われる図書館は多い。読み聞かせ等を行う場所は, 児童室のカーペットなどで行われる場合がある。この場合, だれでも読み聞かせ等の様子を見ることができ, 「おはなしの部屋」のような専門の部屋で行っている図書館もあるが, ドアを閉めず, だれでも外から様子を見られる状況を確認している。

図書館での読み聞かせ等は, この法律の公布以前からすでに保護者の参加, 複数担当, 開放された場所で実施しているところが多い。このような図書館では「閉鎖性」は, 該当しない可能性が高い。

なお, 一部の公共図書館では, 保護者を入れず, 職員一人でドアのある専用の部屋で行っている場合がある。その場合「閉鎖性」に該当する可能性がある。

【課題整理】各図書館で行われている読み聞かせ等において, 上記の「支配性」「継続性」「閉鎖性」の3つの要件を満たす業務を行っている司書等の職員やボランティア等が存在する場合には, 「教育保育等従事者」にあたりうる。

そして, 該当業務を行う者が自治体や図書館において職員に限らず3人以上存在している場合には, 認定の申請をすることができるため, 認定申請を検討する必要がある。

以上のとおり、支配性・継続性・閉鎖性の観点も踏まえて、要件（ア）から（オ）までの5つの要件のすべてを満たすものが「民間教育事業」として認定申請をすることができる。近藤啓介・益原大亮著『こども性暴力防止法入門』（中央経済社 2026 年）では、「こども性暴力防止法の対象範囲（対象事業者・対象業務従事者）は（中略）支配性・継続性・閉鎖性という3つの要件を満たすものを法の適用対象にするという考え方にに基づき設計されています」（p. 11）と解説しているとおり、支配性・継続性・閉鎖性の観点が重要である。

現在、公共図書館で行われている読み聞かせ等では、ほとんどが上記要件のいずれか（多くは要件（オ））が欠けるため該当しないと考えられ、申請の必要はないと思われる。しかしながら各図書館では、実施している読み聞かせ等が、判断基準の前提になる支配性・継続性・閉鎖性の3点との関係でどのように位置づけられるのかを検討する必要がある。

4 現場からみた課題

<自治体内の調整>

学校、保育所などは義務の対象であるため、自治体内では先行して検討されているだろう。自治体の当該担当部署や、図書館と同じように公民館など、認定申請をする可能性があるりうる担当部署との情報交換などを行う必要がある。

また、認定申請をして認定を受けることを予定するのであれば、職員採用の条件変更、就労規則の改正など全庁的な議論が必要になる。

<職員の範囲>

公共図書館の職員全員が対象か、または児童サービス担当者か、読み聞かせ等の担当職員かという範囲の問題がある。図書館によっては多くの職員が読み聞かせ等を行う場合もあるだろう。また、ボランティアがおはなし会に参加するケースも多い。

申請の要件として「技芸又は知識の教授を行う者の人数は3人以上とする」としている。「当該人数には、派遣労働者、ボランティアなど、雇用の有無・形態を問わず、実態として技芸又は知識の教授に従事している者を含む」（ガイドライン p. 55）としている。

<ボランティアへの対応>

読み聞かせ等にボランティアが参加している図書館は多い。「ガイドライン」（p. 68）では「ボランティアスタッフ等についても、教員等又は教育保育等従事者に該当する者である限り、従事期間による例外は設けず、「教員等」又は「教育保育等従事者」として取り扱う」としている。同頁の図表 10 での「考え方」の説明では、支配性・継続性・閉鎖性をそれぞれ満たすこととしている。

公立図書館における読み聞かせ等のボランティアの活動でも3つの前提が満たされていれば、「教育保育等従事者」となるため、認定申請を行って認定されれば、犯罪事実確認等の対象となる。また、「ガイドライン」（p. 190）の交付申請書の添付書類の一覧に「ボランティア契約書等の写し」の添付が求められている。すなわち、「ボランティア契約書等」が必要になる。多くのボランティアは、図書館だけでなく、学校や保育所などでもボラ

ンティア活動を行っている。学校や保育所などでのボランティア活動が該当した場合、それぞれにボランティア契約を結び、戸籍の提出、前歴確認が求められる。

このことがどの程度ボランティア活動に影響するかわからないが、わずらわしさからのボランティア離れが心配である。

＜読み聞かせ等以外の活動＞

現在、公共図書館では、読み聞かせ等、以外にも多様な活動や事業が展開されている。法の観点から点検してみたい。

●「フロアワーク」

児童サービスでは、児童室など開架スペースで職員が子どもに対して所蔵確認、読書相談、簡易なレファレンスなどを行っている。この活動は、開放されたスペースで行われており、閉鎖性はない。

●「ブックトーク」「ビブリオバトル」「科学あそびや STEM 活動」「工作会」「アニメーション」など

通常、図書館内の集会室等で行われている。保護者の参加、または複数担当制で行われている場合は「閉鎖性」はないと考える。

●「一日図書館員」

活動場所は「閉鎖性」があるかどうかを検討すること。年に1回の活動であり複数回の参加が予定されていないことから「継続性」が該当しないと考える。

●「子ども司書や子どもクラブなど」

定員制で複数回の定期的な活動である。複数の職員やボランティアが参加することで「閉鎖性」が該当しない。

●「映画会」

子ども向けの映画会では、通常、保護者ら大人の参加も可としているため「閉鎖性」はない。

この他、全国の図書館では、それぞれ工夫を凝らした活動や事業が行われている。図書館で行われる事業は、法で規定する支配性・継続性・閉鎖性の観点から、5つの要件に該当するのかの点検が必要である。

＜個人情報保護＞

法では、「犯罪事実確認記録等」が収集されるため、適正な管理が求められることになる。個人情報をどう守るのが課題になる。今まで図書館内では扱ったことのない情報であり、慎重な対応が求められる。

その他、現場からみた課題はいろいろあるだろう。課題を蓄積する必要がある。

5 現時点で考えられる対応（2026年8月現在）

＜認定申請をどうするか＞

2026年12月25日に法が施行される。学校や保育所などは当然に対象事業者となるため、すでに職員募集の段階から対応が始まっている。

認定申請が任意である事業者について、「Q&A」では、以下のとおり記述している。
基礎編 4-8 (p. 30) 認定対象となる事業を行っていますが、認定は必ず受けなければいけませんか。

答) 認定申請は任意となりますが、こども家庭庁としては、こどもの安全を守るため、少しでも多くの認定対象事業者の方に認定を取得いただきたいと考えています。

公共図書館を含めた民間教育事業は任意による認定申請となる。2026年12月25日に法が施行されるが、今は早急に決定をせず、自治体内、図書館内で議論を進める必要がある。また、各図書館で行われている事例で判断に窮した場合には、こども家庭庁に問い合わせることが大事であろう。

＜図書館でこども性暴力防止に努める＞

子どもに対する性暴力等は、子どもの権利を著しく侵害し、生涯にわたって重大な影響を与えるものである。最も大切なことは、図書館内で子どもへの性暴力を防止するためには何ができるのかを考え、対策（未然防止・早期発見・事実の有無の確認・子どもの保護及び被害にあった子どもへの支援など）を進めることが肝要である。

また、子どもが子ども対象性暴力等の被害者や傍観者にならないよう、また、子どものケアの観点から、性暴力とは何かということや、子どもが被害にあった場合の対応、子どもの権利等についての知識を保護者に周知・啓発することも大切になる。

※本報告を読まれた方でご感想、ご意見、事実誤認などお気づきのことがあれば日本図書館協会の「お問い合わせ」フォームからお知らせください。

＜参考＞

こども性暴力防止法施行ガイドライン（PDF／8.5MB）



こども性暴力防止に関する Q&A（PDF／1.19MB）

