

壹、案由：據訴，天主教大直公墓係 39 年經前臺北市衛生院核准設立之墓園，該公墓因政府鼓勵火葬起掘遷出原有葬位，分別於 74 年及 92 年經臺北市政府社會局核准於不增加高度不擴大面積之情況下繼續使用，服務主內教友骨灰安放迄今。惟 105 年 5 月 6 日臺北市殯葬管理處、憲兵指揮部聯合會勘後竟以違反殯葬及要塞堡壘相關法規，將墓園凍結並處罰鍰，除土地不能使用，撿骨後火化亦不能安放原墓位，並質疑政府施政不一，可容許都市內之寺廟附設靈骨塔，卻不允許合法墓園安放火化骨灰，實有深入瞭解之必要案。

## 貳、調查意見：

據訴，天主教大直公墓係民國(下同)39年經前臺北市衛生院核准設立之墓園，該公墓因政府鼓勵火葬起掘遷出原有葬位，分別於74年及92年經臺北市政府社會局核准於不增加高度不擴大面積之情況下繼續使用，服務主內教友骨灰安放迄今。惟105年5月6日臺北市殯葬管理處、憲兵指揮部聯合會勘後竟以違反殯葬及要塞堡壘相關法規，將墓園凍結並處罰鍰，除土地不能使用，撿骨後火化亦不能安放原墓位，並質疑政府施政不一，可容許都市內之寺廟附設靈骨塔，卻不允許合法墓園安放火化骨灰，實有深入瞭解之必要案。為釐清事實，經詢據臺北市政府、國防部、內政部(民政司)釐清相關疑義後，於105年12月2日現場履勘，並於106年1月9日詢問臺北市殯葬管理處(下稱殯葬管理處)、內政部(民政司)及國防部後，茲將調查意見臚列如后：

- 一、天主教大直公墓既經前臺北市衛生院於39年核准設立，並於74年及92年由臺北市政府社會局核准繼續使用，其性質屬合法公墓並無疑義，惟主管機關與財團法人天主教會台北教區就公墓內不增加高度、不擴大面積繼續使用事實認知產生歧異，臺北市政府應審慎研議妥適處理，輔導並協助天主教會台北教區合法使用

- (一)查我國主要殯葬管理政策之演進，自政府遷台後，50年9月16日制定公布「臺灣省喪葬設施設置管理辦法」(93年1月1日廢止)，72年11月11日制定公布「墳墓設置管理條例」(91年7月17日廢止)，但因「墳墓設置管理條例」僅以公墓及私人墳墓之設置及管理為規範對象，難以符合社會實際需要，且其自民國72年公布施行以來，殯葬儀俗呈現與時代脫節，不合公共利益的現象，遂於

91年7月17日制定公布「殯葬管理條例」施行迄今，希冀規範殯葬設施、殯葬服務及殯葬行為。本案天主教大直公墓當時設置背景，查係早年天主教會台北教區為保障天主教教友殯葬需求，並取得公墓用地合法使用之權源考量下，向當時臺北市衛生院申請設置大直公墓，嗣經臺北市衛生院審認符合臺灣省基地管理規則相關規定後，於39年5月8日批示准予設置。其後，因應「墳墓設置管理條例」及「殯葬管理條例」之公布施行，縱大直公墓當時已取得合法使用，天主教會台北教區為符法制，乃依規定再函請臺北市政府同意核備，而該府社會局亦分別於74年及92年<sup>1</sup>同意天主教大直公墓在不擴大範圍（或原申設範圍內）准予繼續設置之回應迄今。是以，天主教大直公墓其性質屬合法公墓，並無疑義。

(二)按殯葬管理條例第6條、第26條、第70條及第73條規定：「殯葬設施之設置、擴充、增建、改建，應備具下列文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准……」、「公墓內應依地形劃分墓區，每區內劃定若干墓基，編定墓基號次，每一墓基面積不得超過八平方公尺。但二棺以上合葬者，每增加一棺，墓基得放寬四平方公尺。其屬埋藏骨灰者，每一骨灰盒（罐）用地面積不得超過零點三六平方公尺……」、「埋葬屍體，應於公墓內為之；骨灰或起掘之骨骸除本條例另有規定外，應存放於骨灰（骸）存放設施或火化處理……」、「……未經核准或未依核准之內容設置、擴充、增建、改建殯葬設施，或違反第20條第1項規定擅自啟用、販售墓基或骨灰（骸）存放單位，處新臺幣30萬元以上150

---

<sup>1</sup>臺北市政府社會局74年7月26日北市社一字第33216號函及92年7月28日北市社七字第09238351700號函

萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續；屆期仍未改善或補辦手續者，得按次處罰……」而同法第 102 條規定：「本條例公布施行前募建之寺院、宮廟及宗教團體所屬之公墓、骨灰（骸）存放設施及火化設施得繼續使用，其有損壞者，得於原地修建，並不得增加高度及擴大面積。」殯葬管理處表示，本案天主教大直公墓屬殯葬管理條例公布施行前既存之公墓，依前述說明及規定，該公墓係得在原申請設置範圍內繼續使用。然殯葬管理處認定所謂「繼續使用」之意，係依大直公墓原規劃骨灰（骸）存放總量及土葬墳墓數量或原使用態樣使用，且範圍不得再有所增加、擴大之意。

(三)次查天主教會台北教區 105 年間遭殯葬管理處以違反殯葬管理條例相關規定裁處罰鍰原因，係殯葬管理處認定天主教會台北教區並未經申請核准設置殯葬設施，致違反殯葬管理條例第 6 條第 1 項之規定，遂以同條例 73 條第 1 項予以裁罰處分，亦即處以罰鍰並限期改善，但並未將該公墓凍結使用。換言之，該處所認定違規主因是受處分人天主教會台北教區將廢棄之墳墓拆除後，未經申請核准，卻在原址新建築納骨牆，以供不特定亡故之骨灰寄存，是而認定屬「設置」殯葬設施，且因限期改善後屆期仍未改善，故而依法裁罰。然此項認定標準，卻與天主教會台北教區對該公墓不增加高度不擴大面積之繼續使用認知頗有歧異之處，因天主教會台北教區認為其對於大直公墓內廢棄之墳墓使用，均在臺北市政府社會局原同意不擴大範圍或原申設範圍內之規定下使用，且未增加原有墳墓高度、面積，故其認為並未違規使用。針對此項疑義，經詢據內政部民政司表示，殯葬管理條例第 102 條之立法意旨，是容許宗教團體所屬之公墓、骨灰（骸）存放設施及火化設施得免補行殯葬設施設置程序，而繼續使用，

如修建須以有損壞為前提，且以原地原規模修繕或補強為限，不包括拆除重建。本案公墓如經主管機關臺北市政府認定係屬殯葬管理條例第 102 條規定之設施，其土葬區墓穴起掘之骨骸，後續處置方式自應依上開規定辦理。是以，殯葬管理處說明本案大直公墓認定違反殯葬管理條例事證明確，該處雖因而據以裁處罰鍰，但並未有將墓園凍結情事，而所有存放之骨灰移除，尚涉及與墓主間之爭議，實難驟然為之，故暫未再定改善期限，希冀以協助或輔導方式促天主教會台北教區完成改善，且為讓大直公墓土地未來能更有效運用，俾解決天主教教友殯葬之需求，提出天主教會台北教區或可參酌殯葬管理條例第 26 條相關規定辦理之建議。

(四)綜上所述，天主教大直公墓既經前臺北市衛生院於 39 年核准設立，並於 74 年及 92 年由臺北市政府社會局核准繼續使用，其性質屬合法公墓並無疑義，且早年公墓使用上，並無面積、容量、數量及使用方式之限制或規定；嗣後天主教會台北教區為因應「墳墓設置管理條例」及「殯葬管理條例」之實施，於正式函請臺北市政府社會局補行申請同意核備使用時，該局亦僅說明僅需在原申設範圍（或不擴大範圍）之條件下同意繼續使用，致天主教會台北教區對大直公墓繼續使用上認知，與殯葬管理條例實務上違規認定有相左之處。然從天主教會台北教區於早年殯葬法令尚未完備之初，至後續墳墓、殯葬條例法令之發布實施後，均依程序申請合法使用之態度觀之，天主教會台北教區對大直公墓應無惡意使用上之故意，應僅係對殯葬法令實務作業或申請流程未盡熟稔之故。因本案公墓早於殯葬管理條例施行前已有合法使用事實及依據，就該公墓未來使用方式，臺北市政府應審慎研議妥適處理，輔導並

協助天主教會台北教區合法使用。

二、本案公墓全區範圍因國家安全考量劃屬大直要塞管制區列入管制，已然增加對土地使用之限制，間接侵害人民財產權益，未來區內墳墓整(修)建申請案件，倘無妨礙國防、軍事安全及未違反要塞保壘地帶法禁止及限制事項之疑慮，要塞司令當應依法從寬審認；而針對公墓內占用之軍事設施，為避免日後發生爭議，亦應儘速協調取得合法使用

(一)按要塞堡壘地帶法第 1 條規定：「國防上所必須控制與確保之戰術要點、軍港及軍用飛機場，稱為要塞堡壘；要塞堡壘及其周圍之必要區域（含水域），稱為要塞堡壘地帶。」第 3 條規定：「要塞堡壘地帶除有特別規定者外，陸地及水面均分為第一、第二兩區……前項所列各區及其與軍港、要港、海軍防禦建築物、飛機場、空軍防禦建築物等相關連之區域，均由國防部核定並公告之。」第 4 條規定：「第一區內之禁止及限制事項：一……三、非經要塞司令之許可，不得新設或改設各種建築物、堆集物、墓墳、窯窖、林園、牆垣、溝渠、池塘、水井及變更地面高低之工程。」第 16 條規定：「本法所禁止及限制事項，國防部得斟酌情形，就某區域內解除或緩行其全部或一部。……」是以，一旦列為要塞堡壘，其周圍一定範圍內不僅禁止人民遷入，未經要塞司令許可，亦不得任意新設或改設各種建築物等工程，除有特殊情事，也僅得就某區域內解除或緩行其全部或一部，因此，其對土地之利用限制，不可謂不嚴，實已間接侵害人民財產權之保障。

(二)經詢據國防部說明，本案公墓位於大直要塞管制區(第一區)範圍內，該管制區係行政院於 56 年 9 月 2 日台六十五防字第 6819 號所核定，而自 56 年劃設迄今，歷次範圍變更均依法公告及刊載於政府公報，並明定禁限建及墳墓新、改設等相關限制事項。早

期大直要塞堡壘原由警備總部管理，自 82 年 1 月 18 日後，大直要塞之設管單位為憲兵指揮部，憲兵指揮部即要塞堡壘地帶法所稱之要塞司令。承前所述，因大直公墓係屬早年合法使用之公墓，目前使用除需受殯葬管理條例規範外，尚受限於要塞管制範圍使用之限制，另按要塞堡壘地帶法第 16 條規定：「本法所禁止及限制事項，國防部得斟酌情形，就某區域內解除或緩行其全部或一部。……」本院曾另函詢國防部，以本案公墓之使用現況，是否有解除要塞範圍限制之討論空間，惟該部表示，基於國防整體安全考量，大直要塞係以必要之範圍劃設，已無限縮空間；現有使用規定，除依殯葬管理條例執行喪葬工作外，公墓內墳墓或殯葬設施新設或改設仍需按要塞堡壘地帶法第 4 條第 3 款規定辦理，亦即大直公墓範圍內殯葬設施之新建、設置及修建等工程，均應報請國防部完成審認，只要未妨礙國防、軍事安全及未違反要塞堡壘地帶法禁止及限制事項，國防部均予以尊重，並可由要塞司令核准辦理墳墓整(修)建相關事宜。

(三)另外，就天主教會台北教區陳述公墓範圍內有防空設施、掩體、碉堡等軍事設施占用一事，國防部查明該等作戰工事計有 3 座，合計使用土地面積約 60 m<sup>2</sup>左右，研判與松山機場建造時間相同(約 56 年間)，惟實際建造年代已不可考，且經國防部洽詢公墓管理人後，獲悉該作戰工事建造前，應曾取得公墓管理單位同意，惟年代久遠，相關資料已無法查詢。然國防部考量前述作戰工事仍有作戰需求，將持續協調該公墓管理單位或土地所有權人，依法辦理補償作業，而為避免未來發生爭議，亦願意以租賃或價購方式取得合法使用。

(四)綜上，本案公墓全區範圍因國家安全考量劃屬大直

要塞管制區列入管制，已然增加對土地使用之限制，間接侵害人民財產權益，未來區內墳墓整(修)建申請案件，倘無妨礙國防、軍事安全及未違反要塞保壘地帶法禁止及限制事項之疑慮，要塞司令當應依法從寬審認；而針對公墓內占用之軍事設施，為避免日後發生爭議，亦應儘速協調取得合法使用。

調查委員：尹祚芊

孫大川