

調 查 意 見

壹、案由：據訴，臺南縣政府辦理「大西天佛寺蓮花寶塔」籌設許可案，未依相關法令詳實審查，且立場反覆，涉有違失乙案。

貳、調查意見：

按殯葬管理條例第16條：「殯葬設施得分別或共同設置，其經營者相同，且殯葬設施相鄰者，第12條至前條規定之應有設施得共用之。第12條至前條所定聯外道路，其寬度不得小於6公尺。第12條至前條設施之設置標準，由直轄市、縣(市)主管機關定之」，合先敘明。本案緣坐落臺南縣關廟鄉埤子頭段323、323-1地號土地，面積0.5218公頃土地，開發單位於93年3月10日檢送事業計畫書向原處分機關申請籌設「大西天佛寺蓮花寶塔」納骨灰(骸)設施案，經台南縣政府(下稱縣府)以93年11月11日府民殯字第0930219160號函同意籌設，並於該函說明三載「本案於籌設階段應依下列要項辦理，並於完成後檢附相關證明送府憑辦；若未能符合下列要項禁止本案開發行為。(一)基地聯外道路應符合殯葬管理條例第十六條之規定，道路寬度必需達六公尺以上。(二)本案設置地點位於關廟鄉埤頭村，為維護當地居民生活品質，應妥與當地居民溝通協調，達成共識，並取得地方之同意證明」。後經開發單位以93年12月20日93惟字第0374號函向縣府陳情，說明內政部92年5月1日台內民字第0920004331號函釋未規定該聯外道路須於申請時或開發前即應符合規定，如在啟用前能符合即可及同意書之取得實有困難，政府目的主管單位應全力協助業主排除困難方是，怎可不依法行事以逾法令之無理要求(地方同意書)為由，希望縣府能取消上開93年11月11日函說明三辦理事項。經縣府以94年3月8日府民

殯字第0940047608號函復：「…三、有關基地聯外道路6公尺之設限，應於使用前完成，否則不准啟用。四、為加強敦親睦鄰防止居民抗爭，請立具切結書，相關後果由開發單位自行負責」。開發單位並於94年3月10日向縣府立切結書：「立切結書人陳建燁先生於關廟鄉埤子頭段323、323-1號土地，面積0.5218公頃，擬設「大西天佛寺蓮花寶塔」，為維護當地居民生活品質，務必與地方溝通，取得共識。若發生無理抗爭行為，無法解決立切結書人同意循法律程序自行解決，絕無異議。此致台南縣政府」。

本案地目變更部分，經縣府地政局以94年1月27日府地用字第0940008789號函同意由一般農業區農牧用地變更編定為同區墳墓用地，後經開發單位於94年7月間向縣府申請建造執照，縣府工務局以一、基地聯外道路必須達6公尺以上。二、為維護當地居民生活品質，應妥與當地居民溝通協調，達成共識，並取得地方之同意證明為由，於94年7月9日以府工管字第0940114475號函駁回建造執照申請案，開發單位再次向縣府申請建造執照，然縣府工務局未加會民政局情況下於94年9月21日核發(94)南縣造字第4284號建造執照。

95年3月19日埤頭村長發動大批民眾到籌設基地向開發單位抗議，開發單位避不見面，次日縣府第三次主管會報縣長交辦人事室查明各單位違失責任，開發單位於95年3月21日向縣府工務局申請開工，嗣因當地居民反對設置及抗爭，縣府95年3月24日以府工管字第0950059746號函開發單位，因基地聯外道路規定寬度之拓寬與興闢，尚牽涉產權及附近居民意見，建請與當地民眾取得共識前暫緩施工，縣府復於95年3月30日召開協調會，與開發單位達成協調結論：「1、開發單位在未取得基地聯外6公尺以上道路同意書及地方村民同意之前

，應全面停工『大西天佛寺蓮花寶塔』之興建。2、限在一個月之內開發單位應會同地方人士協商解決上述問題，否則本府將廢止本案之籌設許可，恢復土地原編定」，並以95年3月31日府民殯字第0950067410號函檢送開發單位上開協調會議紀錄，縣府後於同年5月16日發文書面告誡民政局局長蔡宏郎、課長陳冬、承辦李嫦娥，理由因對本案之辦理情形前後立場不同，致使地方人士對殯葬管理條例相關規定之認知有差距，導致地方居民抗爭，另工務局蘇○安、黃○偉、洪○生核發建照執照未加會目的事業主管機關審查或提供意見，以致引發地方居民抗爭，有損政府形象一案，予以書面告誡。

95年8月11日縣府民政局以府民殯字第0950172180號處分書廢止「大西天佛寺蓮花寶塔」之籌設許可，理由主要認為以95年6月21日本案開工展期之期限屆滿，未於核准後一年內施工，開發單位逾上開協調會議共識期間，仍未取得基地聯外道路兩旁地主同意拓寬之證明書，且聯外道路寬度問題亦未符規定，依殯葬管理條例第7條第3項、第16條及行政程序法第123條第3款規定廢止「大西天佛寺蓮花寶塔」之籌設許可。同年11月6日縣府地政處於撤銷本案用地變更編定，恢復原編定一般農業區農牧用地。同年11月27日縣府工務局以建造執照因已逾開工展期期限仍未開工已失其效力為由，撤銷本案(94)南縣造字第4284號建造執照。開發單位不服，以：「一、內政部92年5月1日台內民字第0920004331號函釋，聯外道路寬度不得小於6公尺，其涵意應指附條件許可之便宜措施，即以『使用前應符合』為停止條件，且縣府94年3月8日府民殯字第0940047608號函說明三亦明確告知應於使用前完成，否則不准啟用。且本案未達施工完成使用階段，該『使用前』條件，尚未成就。二、開發單位無法依核准期限內施工，乃依據縣府95年

3月24日府工管字第0950059746號函指示，作未續施工之處置，並無不妥。三、縣府以取得當地居民之同意為核准處分負擔之一，有違行政程序法第93條、第94條行政處分附款容許性及限制規定，且『當地居民』範圍籠統，與明確性有違」云云，向內政部提起訴願。後經內政部96年4月9日訴願決定書決定原處分撤銷，開發單位勝訴，並於96年5月25日地目再度辦理變更編定為墳墓用地，復於同年11月1日向縣府申請建造執照，97年2月21日通知補正相關證明文件，98年1月21日縣府現有巷道及建築線指示爭議事件評議小組第7次會議認定本案係爭6米道路為現有巷道，申請建造執照不需檢附居民同意證明書。但，縣府工務局後於98年2月25日以殯葬管理條例第16條之規定，道路寬度必須達6公尺以上，以及必須取得地方之同意證明文件，駁回本案建造執照申請案。開發單位不服再次提起訴願，後於98年6月26日內政部台內訴字第0980076170號訴願決定原處份撤銷。主要理由為「應妥與居民溝通協調」及「基地聯外道路寬度應達6公尺以上」於建造執照審核該等條件未符合相關規定。縣府再次於98年7月31日核准本案（98）南縣建字第949號建造執照並檢附書面切結略以：「自領用建造執照完成建築物後，應完成基地聯外道路6公尺之設限，否則不准啟用。如無法啟用，不得向該府請求任何補償或賠償，並自負法律責任放棄抗辯先訴權」，村民不服群起抗議，於99年1月5日群聚縣府，要求停工並堅決反對納骨塔之興建，適逢縣長需宣布參選，縣府動員222警力及蛇腹型鐵絲網阻擋，縣長於宣布參選記者會後接受陳情書，居民主要陳情理由：「1. 聯外道路未達6公尺以上及未取得地方之同意書。2. 開發地點離加油站只300公尺（法令規定500公尺）違反殯葬管理條例」。經縣府99年1月6日派員實地會勘，發現位處

「大西天佛寺蓮花寶塔」基地西西南方371公尺處，設有「瑞泉加油站」乙座，不符殯葬管理條例第9條規定：「設置…非公墓內之骨灰之存放設施，應與前條第6款（儲藏或製造爆炸物或其他易燃之氣體、油料等之場所）規定之地點距離不得少於500公尺」，縣府於同年1月15日發函開發單位：「經本府相關單位99年1月6日實地會勘，確與殯葬管理條例第九條規定不符，請台端暫緩施工」，並於同年2月8日再度發函開發單位，大西天佛寺蓮花寶塔不符殯葬管理條例第9條規定，爰於依行政程序法第117條撤銷本府93年11月11日府民殯字第0930219160號同意籌設函之違法行政處分前，依同法第102條給予陳述意見之機會。

案經本院99年1月28日向台南縣政府調閱相關有關卷證，復於99年3月19日約詢台南縣政府顏○左副縣長、經濟發展處處長方進呈、工務處處長蘇○安、民政處處長蔡宏郎、城鄉發展處處長吳欣修、地政處副處長蔡奇昆、新營分局分局長鄭克明暨有關人員並釐清事實，茲已調查竣事，爰將調查意見分敘如后：

- 一、台南縣政府工務局94年9月21日核發本案建造執照，竟未加會目的事業主管機關民政局，且在開發單位未檢附建築線指定證明書圖文件的情況下，即核發(94)南縣造字第4284號建造執照，核有違失

(一)按建築法第30條：「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書」、第48條：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建築時，從其規定。前項以外之現有巷道，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之」。

(二)次按臺南縣建築管理自治條例第2條：「建築基地面臨計畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本自治條例規定之現有巷道者，得申請指定建築線。…」、第4條：「本自治條例所稱現有巷道，係指非都市計畫道路，並符合下列情形之一者：一、由本府就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、私設通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書者。三、私設通路經土地所有權人捐獻土地為道路使用，並依法完成土地移轉登記手續者。四、於中華民國七十三年十一月七日本法修正公布前，曾指定建築線之巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。與前項現有巷道有關業務，本府得委由各鄉（鎮、市）公所辦理。為處理現有巷道認定疑義，本府得組成現有巷道評議小組評議之。評議小組之組織，由本府另定之」、第5條：「面臨現有巷道之基地，其建築線之指定，應依下列規定辦理：…五、建築基地與都市計畫道路間夾有具公用地役關係之現有巷道，得以現有巷道之邊界線作為建築線，並納入都市計畫道路」。第7條：「建築基地面臨現有巷道申請建築，免附該巷道之土地權利證明文件。建築基地以私設通路連接建築線者，應檢附該私設通路之土地權利證明文件…」。第11條：「申請建造執照除依本法規定外，並應檢附下列文件：一、土地權利證明文件：(一)土地登記謄本。(二)地籍圖謄本。(三)土地使用同意書(土地自有者，免附)。二、工程圖樣：…(二)地盤圖：載明基地之方位、地號及境界線、建築線、臨接道路之名稱及寬度、建築物之配置。…四、建築線指定圖」。

(三)查本案開發單位於94年7月間向縣府申請建造執照，縣府工務局以一、基地聯外道路必須達6公尺以上。二、為維護當地居民生活品質，應妥與當地居民溝通協調，達成共識，並取得地方之同意證明為由，於94年7月9日以府工管字第0940114475號函駁回建造執照申請案。後經開發單位再次向縣府申請建造執照，並於94年9月21日核發(94)南縣造字第4284號建造執照。次查，依據該次建造執照「建造執照及雜項執照查核審查表」查核項目：「14. 建築線指定」之欄位查核結果「有」之欄位劃刪除線，「無」之欄位並無登載，另本件建造執照原卷內並無檢附縣府核准本案建築線指示(定)有關證明文件或核准文號，僅以關廟鄉公所94年8月4日所建字第0940008634號函林全忠議員之文件(主旨：檢陳本鄉「關廟鄉埤頭村台19甲線往慈恩寺等道路改善工程」案工程計畫提案單、位置圖、相片資料各乙份。正本：台南縣政府；副本：林議員全忠、陳建燁君)之工程計畫提案單(台南縣政府公共工程計畫提案單內容：提案單位【關廟鄉公所】、工程名稱【關廟鄉埤頭村台19甲線往慈恩寺等道路改善工程】、工程預算【77萬元】，並經關廟鄉公所鄉長張憲堂核章【未簽註日期】)代替現有巷道證明，未按建築法第30條、第48條，以及台南縣建築管理自治條例第4條、第5條、第7條、第11條規定辦理。

(四)復查，有關94年9月21日核發(94)南縣造字第4284號建造執照之簽稿文件上印有「本案因業務需要擬請以最速件用印後由主辦人自領」樣章，該簽稿並於同年9月20日經副局長彭紹博核章、工務局局長蘇○安(甲章)核章、「代為決行」核章並簽寫「

先發」。又查，依據95年5月3日縣府人事室懲處檢討內簽：「工務局建管課黃課長○偉部分：1. 查93年11月間該局辦理「地藏王寶塔納骨塔堂」設置興建過程行政違失乙案，已發生88年11月間審查建造執照未加會目的事業主管機關審查或提供意見，當時黃課長○偉(原任技士)亦擔任審查工作，日後引發地方民眾之抗爭事件，當時該局既已承諾確實檢討改進日後審理類似案件加會目的事業主管機關，現竟又重被發生類似情形，足見該課對性質特殊之建造執照申請，並未建立會請相關事業管理單位再確認之審核機制，確有疏失，擬依「本府暨所屬各機關公務人員平時獎懲標準表」三-(一)，懈怠職務或處事失當，情節輕微者，申誡。」予以黃員申誡乙次。2. 納骨塔之性質特殊，審核該類建造執照申請，更應審慎行事，仍需會請事業管理單位再確認為宜，避免建造執照核發之後，因地方居民之抗爭，又勒令停工，招致開發單位之損失，亦有損政府形象，請工務局對性質特殊之建造執照申請，於一週內建立會請相關事業管理單位再確認之審核機制，以杜絕類似情形再發生」。後經蘇縣長煥智於5月5日批示：改為書面警告。

(五)綜上，按台南縣建築管理自治條例第7條：「建築基地面臨現有巷道申請建築，免附該巷道之土地權利證明文件。建築基地以私設通路連接建築線者，應檢附該私設通路之土地權利證明文件…」，法有明文。經查，本案基地聯外道路在未取得現有巷道證明文件以及建築線指示圖前，應屬「私設通路」，開發單位需檢附聯外道路土地所有權人同意證明才可核發建造執照，若經縣府審認為「現有巷道」並取得證明文件及建築線指示圖後，方可免附聯外

道路土地所有權同意證明文件，合先敘明。查有關(94)南縣造字第4284號建造執照，辦理過程未加會目的事業主管機關民政局，次查本案開發單位未檢附縣府核准建築線指示證明或核准文號等證明為「現有巷道」文件，或是取得「私設通路」之地主（即聯外道路土地所有權人）同意證明書，僅以關廟鄉公所94年8月4日所建字第0940008634號函林○忠議員之文件及台南縣關廟鄉公所公共工程計畫提案單，用以代替建築線指示證明文件，並於建造執照簽稿過程中以「最速件」、「自領」方式辦理，並經副局長彭紹博核章，工務局局長蘇○安（甲）章核章、代為決行章並簽寫「先發」，快速核發建造執照，未按建築法第30條、第48條，以及台南縣建築管理自治條例第4條、第5條、第7條、第11條等規定辦理，違法核發建造執照，核有違失。另95年3月19日居民向縣府陳情本案建造執照未檢附聯外道路土地所有權人同意證明等情，後於同年3月20日縣府第三次主管會報中縣長交辦人事室查明相關單位有無違失，經查縣府人事室僅查明工務局辦理過程「未加會民政局」，並經縣府核定工務局課長、承辦員書面告誡，有故意輕縱之嫌並涉包庇不法，對於居民陳情本案核發建造執照涉及不法等情未能詳加查察，衍生民怨，辦理過程亦有違失。

二、台南縣政府民政局93年11月11日草率核發「大西天佛寺蓮花寶塔」籌設許可於先，於94年3月8日發函修正附款於後，引發爭端，立場前後不一，損及政府威信，顯有疏失

- (一)有關殯葬管理條例聯外道路寬度規定及函釋如下：
1、按殯葬管理條例第16條：「殯葬設施得分別或共

同設置，其經營者相同，且殯葬設施相鄰者，第十二條至前條規定之應有設施得共用之。第十二條至前條所定聯外道路，其寬度不得小於六公尺。第十二條至前條設施之設置標準，由直轄市、縣(市)主管機關定之」。

2、次按內政部92年5月1日台內民字第0920004331號函釋略以：「為便利通行，並參照營建相關法規之規定，本條例爰於第16條規定，公墓、殯儀館、火化場及骨灰(骸)存放設施，其聯外道路為必要之設施，且寬度不得小於6公尺，惟本條例並未規定該聯外道路須於申請時或開發前即應符合規定。直轄市、縣(市)於審核殯葬設施之設置案時，如其計畫基地既有之聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，其道路拓寬或興闢因涉產權及附近居民之意見等，問題較為複雜，宜妥予審酌其可行性，如該設置案經審核原則同意設置，則宜於核復事項中敘明，聯外道路之寬度符合規定後，始得啟用」。

3、再按內政部96年11月22日台內民字第0960181987號函略以：「查本部92年5月1日台內民字第0920004331號函略以：『為便利通行，並參照營建相關法規之規定，本條例爰於第16條規定，公墓、殯儀館、火化場及骨灰(骸)存放設施，其聯外道路為必要之設施，且寬度不得小於6公尺，惟本條例並未規定該聯外道路須於申請時或開發前即應符合規定。直轄市、縣(市)於審核殯葬設施之設置案時，如其計畫基地既有之聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，其道路拓寬或興闢因涉產權及附近居民之意見等，問題較為複雜，宜妥予審酌其可行性，如該設置案經審核

原則同意設置，則宜於核復事項中敘明，聯外道路之寬度符合規定後，始得啟用。』上開函釋係考量殯葬設施在申請核准時，多為尚未開發施工之土地，聯外道路無須於申請時或開發前即應符合規定，直轄市、縣（市）於審核殯葬設施之設置案時，如其計畫基地既有之聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，審酌其可行性予以核准，如經審酌無符合規定之可能，自得否准其申請，上開函釋並無不當，合先敘明。二、次查殯葬管理條例第18條規定：「設置、擴充、增建或改建殯葬設施完竣，應備具相關文件，經直轄市、縣（市）主管機關檢查符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、所屬區域及設置者之名稱或姓名公告後，始得啟用、販售墓基或骨灰（骸）存放單位。…」業經核准設置之殯葬設施，如設置完竣而經貴府檢查未符合規定者，自不得啟用」。

4、基此，內政部上開函釋皆審認有關基地聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，縣府應本於權責「審酌其可行性，如經審酌無符合規定之可能，自得否准其申請」，合先敘明。

(二)本案核發籌設許可辦理過程：

1、查本案開發單位於93年3月10日檢送事業計畫書向縣府民政局申請籌設「大西天佛寺蓮花寶塔」納骨灰(骸)設施案，93年11月11日經縣府以府民殯字第0930219160號函同意籌設，並於該函說明三載：「本案於籌設階段應依下列要項辦理，並於完成後檢附相關證明送府憑辦；若未能符合下列要項禁止本案開發行為。（一）**基地聯外道路應符合殯葬管理條例第十六條之規定，道路寬度必需達六公尺以上。**（二）本案設置地點位於關

廟鄉埤頭村，為維護當地居民生活品質，應妥與當地居民溝通協調，達成共識，並取得**地方之同意證明**」。後經開發單位以93年12月20日93惟字第0374號函向縣府陳情，冀縣府能取消上開93年11月11日函說明三辦理事項。

- 2、次查93年12月24日縣府民政局以民殯字第0930251239號函請內政部說明：「為殯葬設施申設案，經本府同意籌設後，於核復事項中敘明基地聯外道路，於開發行為前，需完成相關證明送府憑辦，其權限是否逾越殯葬管理條例法令及鈞部92年5月1日台內民字第0920004331號函釋，請鑑核並惠予釋示」。後經94年1月6日內政部民政司（台內民字第0940064044號）函復略以：「查殯葬管理條例第16條聯外道路寬度不得小於6公尺，應於何時完成該項設施之疑義一節，本部前於92年5月1日以台內民字第0920004331號函釋略以，直轄市、縣（市）於審核殯葬設施之設置案時，如其計畫基地既有之聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，其道路拓寬或興闢因涉產權及附近居民之意見等，問題較為複雜，**宜妥予審酌其可行性**。本案所詢殯葬設施之申設案，經同意籌設後，於核復事項中敘明基地聯外道路，於開發行為前，需檢附相關證明一節，請本於權責自行核處」。
- 3、復查94年3月8日縣府以府民殯字第0940047608號函復開發單位：「說明：…二、依殯葬管理條例第16條（附件二）、內政部92年5月1日內民字第0920004331號函釋（附件三）及94年1月6日函覆文（附件四）**均表達要求啟用前完成相關規定**。三、有關基地聯外道路6公尺之設限，應於

使用前完成，否則不准啟用。四、為加強敦親睦鄰防止抗爭，請立具切結書（附件五），相關後果由開發單位自行負責」。該函加入「…均表達要求啟用前完成相關規定」以及「應於使用前完成」等語，並副知縣府行政管理室（法制科）。

- 4、據此，經查內政部92年5月1日內民字第0920004331號函釋及94年1月6日內政部民政司台內民字第0940064044號函復文，函釋中認為應審認有關基地聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，縣府應本於權責審酌其可行性，如經審酌無符合規定之可能，自得否准其申請之立場，然縣府94年3月8日函未提及此部分，該函反而加入「…均表達要求啟用前完成相關規定」以及「應於使用前完成」等語，片面解釋並放寬基地聯外道路達成要件。

(三)有關94年3月8日府民殯字第0940047608號函發文辦理過程：

- 1、查有關94年3月8日府民殯字第0940047608號函發文函稿，民政局課員李嫦娥1月11日內簽：「一、依殯葬管理條例第16條、內政部92年5月1日台內民字第0920004331號函釋示及94年1月6日函復均未表達本案於開發行為前須完成本府所要求之事項，合先敘明。二、依地方制度法第28條第二款規定：『創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者』，應訂定自治條例規範。三、本案本府函請開發單位於開發行為前需完成1. 基地聯外道路應符合殯葬管理條例第十六條之規定，道路寬度必需達六公尺以上。2. 本案設置地點位於關廟鄉埤頭村，為維護當地居民生活品質，應妥與當地居民溝通協調，達成共

識，並取得地方之同意證明等有關規定，乃限制人民之權利，須完成上述自治條例之訂定，人民始有遵行義務。四、綜上述，本案擬：1. 發文准予籌設，並提醒開發單位於啟用前須完成本府前函文要求事項，否則不准啟用。或2. 儘速制定自治條例，將擬「限制人民之權利」部份清楚列入。3. 本案究應如何處理，請核示」。

- 2、後經民政局課長陳○、專員沈○垠1月14日批示：「一、有關聯外道路的規定，請申請人檢具道路拓寬使用產權同意書後，依本府原則同意籌設之附款原則辦理，否則**本府尚難同意開發**，以免日後帶來困擾。二、應與當地居民協調溝通，達成共識，並取得地方同意證明，因納骨塔對一般人來講所謂嫌惡設施容易遭地方反對，為考量當地居民反對聲浪，所採裁量處分，本府是同意籌設機關**自有裁量權限**，非限制人民權利」。基此，該局課長與專員對此表達與承辦課員不同立場與意見。
- 3、次查，依據縣府95年4月17日人事室檢討本案承辦疏失之內簽：「…承辦人員及課長意見不一致，局長無法批核，即行協商處理方式後，延至94年3月4日府民績字第0940047608號函復開發單位。…民政局對本案之辦理情形前後立場不一，以94年3月8日府民殯字第0940047608號函而言，針對基地聯外道路6公尺之設限，應於使用前完成；另為加強敦親睦鄰防止居民抗爭，請立具切結書，相關後果由開發單位自行負全責。開發單位依上規定，續辦理納骨塔之籌設，於法尚無不合，惟上開立場則與地方人士對殯葬管理條例相關規定之認知頗有差距，亦係導致地方居民

抗爭之主因。抗爭結果導致合法取得執照之開發單位，無法繼續興建，騎虎難下，有損政府威信」，另依95年5月3日人事室內簽：「查處意見：(一)民政局蔡局長○郎部分：1. 業主針對本府93年11月11日府民墳字第0930219160號函「同意籌設」附款要求，以有逾殯葬管理條例規定，於93年12月20日陳情本府，經本府請釋內政部後，以94年3月8日府民殯字第0940047608號函復業主。因承辦人員及課長意見不一致，局長無法批核，即行協商處理方式後，惟延至94.3.4府民殯字第0940047608號函復開發單位，因對本案之辦理情形前後立場不同，致使地方人士對殯葬管理條例相關規定之認知有差距，亦係導致地方居民抗爭之主因。2. 未能瞭解該蓮花寶塔聯外道路拓寬所需取得之私有土地所有權人對於本案之態度及開發單位是否曾與地方居民進行協調，即行文同意開發單位立具切結書，相關後果由開發單位自行負全責方式。開發單位即檢附本府函釋、切結書及相關證件，合法取得建築執照，卻無法繼續興建，有損政府威信，民政局長確有疏忽責任。3. 因蔡局長95年3月30日上午召集開發單位協調「同意在未取得基地聯外6公尺以上道路同意書及地方村民同意之前，應全面停止『大西天佛寺蓮花寶塔』之興建。並限在1個月之內開發單位應會同地方人士協商解決上述問題，否則本府將廢止本案之籌設許可，土地恢復原編定。」已極力斡旋協調善後，暫時解除目前之抗爭，擬依「本府暨所屬各機關公務人員平時獎懲標準表」三-(三)『對屬員疏於督導考核，致發生不良後果，情節輕微者，申誡。』予以蔡局長申誡

乙次，並應列管追蹤，務使本案能有圓滿之處置結果」，後經縣府於5月17日另函發佈民政局局長蔡○郎、課長陳○、承辦李○娥，辦理大西天佛寺蓮花寶塔設置興建過程中，因對本案之辦理情形前後立場不同，致使地方人士對殯葬管理條例相關規定之認知有差距，導致地方居民抗爭予以書面告誡（府人考字第0950103801號）。

- (四)綜上，有關內政部92年5月1日台內民字第0920004331號函釋以及內政部96年11月22日台內民字第0960181987號函規定，對於基地聯外道路寬度未達6公尺，縣府應本於權責「審酌」其可行性，如審酌無符合規定之可能，自得否准其申請，合先敘明。經查本案台南縣政府民政局93年11月11日核發「大西天佛寺蓮花寶塔」籌設許可，並於說明三附加許可條件：「本案於『籌設階段』應依下列要項辦理，並於完成後檢附相關證明送府憑辦；若未能符合下列要項禁止本案開發行為。（一）基地聯外道路應符合殯葬管理條例第十六條之規定，道路寬度必需達六公尺以上。（二）本案設置地點位於關廟鄉埤頭村，為維護當地居民生活品質，應妥與『當地居民』溝通協調，達成共識，並取得地方之同意證明。」，該函附加條件中之「籌設階段」、「當地居民」、「地方之同意證明」等語意不清，核准籌設許可之附款要件法令不明確，相關法制作業不足，何謂「籌設階段完成」等用意不明確，違反行政程序法第五條行政行為內容應明確原則，後經開發單位訴願並於96年4月9日內政部訴願決定原處分撤銷，開發單位勝訴。另縣府核發許可過程，明知有附款說明等問題仍未解決，籌設許可條件未能成就，然確仍據以核發籌設許可，失之草率。次查有關

94年3月8日以府民殯字第0940047608號發函修改附款簽稿過程，民政局課長與專員與承辦人員意見不同，然最後局長仍於3月7日同意承辦課員所擬稿件，並於94年3月8日以府民殯字第0940047608號發函開發單位修正附款為「說明：二、依殯葬管理條例第16條、內政部92年5月1日內民字第0920004331號函釋及94年1月6日函覆文均表達要求啟用前完成相關規定。三、有關基地聯外道路6公尺之設限，應於使用前完成，否則不准啟用。四、為加強敦睦鄰防止抗爭，請立具切結書（附件五），相關後果由開發單位自行負責」，該函說明二片面解釋殯葬管理條例第16條、內政部92年5月1日內民字第0920004331號函釋及94年1月6日函之內容：「均表達要求啟用前完成相關規定」，未提及函釋中其他意旨如：「應審認有關基地聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，縣府應本於權責「審酌」其可行性，如經審酌無符合規定之可能，自得否准其申請之立場」，並引發附近居民抗爭並質疑政府立場，對於籌設許可之核發，未能詳實審查「附加條款」之可行性，並據以准駁，草率核發並放寬許可條件引發爭端並損及政府威信，有人事室查處意見可稽，辦理過程顯有疏失。

三、殯葬為施政要務之一，對於興建納骨塔之核准要件，內政部與台南縣府之間，對法令的認知竟生歧異，以致造成申建人與民眾之間不必要的抗爭，也造成地方政府與中央政府之間執行政務的扞格，亟應積極謀求改進

(一)按有關本案6米聯外道路爭議問題，縣府於93年12月24日以民殯字第0930251239號函請內政部說明：「為殯葬設施申設案，經本府同意籌設後，於核

復事項中敘明基地聯外道路，於開發行為前，需完成相關證明送府憑辦，其權限是否逾越殯葬管理條例法令及鈞部92年5月1日台內民字第0920004331號函釋，請鑑核並惠予釋示」。後經94年1月6日內政部民政司（台內民字第0940064044號）函復略以：「查殯葬管理條例第16條聯外道路寬度不得小於6公尺，應於何時完成該項設施之疑義一節，本部前於92年5月1日以台內民字第0920004331號函釋略以，直轄市、縣（市）於審核殯葬設施之設置案時，如其計畫基地既有之聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，其道路拓寬或興闢因涉產權及附近居民之意見等，問題較為複雜，宜妥予審酌其可行性。本案所詢殯葬設施之申設案，經同意籌設後，於核復事項中敘明基地聯外道路，於開發行為前，需檢附相關證明一節，請本於權責自行核處」。

(二)次按99年1月8日縣府以府民殯字第0990003682號函請內政部說明，經內政部99年1月14日以台內民字第0990010808號函縣府：「按殯葬管理條例第3條第2項第2款第3目規定，有關轄內私立殯葬設施之設置核准事項，係屬直轄市、縣市主管機關之權責。查該條例第16條第2項規定：『第12條至前條所定聯外道路，其寬度不得小於6公尺。』直轄市、縣市主管機關於審核殯葬設施之設置案時，如其計畫基地既有之聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，審酌其可行性予以核准，若經審酌無符合之可能，自得否准其申請，前經本部96年11月22日台內民字第0960181987號函釋在案。旨揭骨灰（骸）存放設施」既由貴府核准設置，請貴府本權責妥向民眾說明」。

(三)另按96年11月22日內政部台內民字第0960181987

號函釋：「直轄市、縣（市）於審核殯葬設施之設置案時，如其計畫基地既有之聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，其道路拓寬或興闢因涉產權及附近居民之意見等，問題較為複雜，宜妥予審酌其可行性，如該設置案經審核原則同意設置，則宜於核復事項中敘明，聯外道路之寬度符合規定後，始得啟用」。上開函釋係考量殯葬設施在申請核准時，多為尚未開發施工之土地，聯外道路無須於申請時或開發前即應符合規定，直轄市、縣（市）於審核殯葬設施之設置案時，如其計畫基地既有之聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，審酌其可行性予以核准，如經審酌無符合規定之可能，自得否准其申請，上開函釋並無不當，合先敘明」。以及92年5月1日內政部台內民字第0920004331號函釋：「為便利通行，並參照營建相關法規之規定，本條例爰於第16條規定，公墓、殯儀館、火化場及骨灰（骸）存放設施，其聯外道路為必要之設施，且寬度不得小於6公尺，惟本條例並未規定該聯外道路須於申請時或開發前即應符合規定。直轄市、縣（市）於審核殯葬設施之設置案時，如其計畫基地既有之聯外道路寬度未達6公尺或無既成道路，其道路拓寬或興闢因涉產權及附近居民之意見等，問題較為複雜，宜妥予審酌其可行性，如該設置案經審核原則同意設置，則宜於核復事項中敘明，聯外道路之寬度符合規定後，始得啟用」。

- (四)復按本案縣府有關人員到院約詢書面資料陳稱：「中央法令不宜濫用解釋權，從寬解釋，徒增地方政府執法困擾。本案縣府在籌設階段，要求開發單位必需依殯葬管理條例第16條規定先行取得聯外道路不得小於6公尺之規定，始得開發。後因有內政

部92年5月1日台內民字第0920004331號函釋，導致該府從寬認定，但仍要求開發單位先行取得聯外道路土地所有權人之同意書始得辦理，以免本條例第16條規定形同虛文及執行之困擾」云云。

(五)綜上，本案中央機關與地方縣市政府執行機關，對於殯葬管理條例第16條之聯外道路寬度規定應於何時完成產生爭議，縣府於93年12月24日以及99年1月8日兩度函請內政部解釋，然皆獲復：「請本於權責自行核處」或「請貴府本權責妥向民眾說明」無具體回應，對於嫌惡性設施之設置，本易造成開發單位與鄰里居民緊張，縣府僅能委請開發單位妥與當地民眾溝通協調或立切結書方式消極回應，並任由兩造衝突僵持，民怨難解，而開發單位亦無法獲得保障。有關殯葬設施為施政要務之一，對於興建納骨塔之核准要件，內政部與台南縣府之間，對法令的認知竟生歧異，以致造成申請人與民眾之間不必要的抗爭，也造成地方政府與中央政府之間執行政務的扞格內政部與縣府亟應積極謀求改進，縣府允應迅予採行積極作為，協助兩造溝通協商，早日化解衝突。

四、縣府民政局「申請設置殯儀館、火化場、納骨設施、墓園文件審查彙整表」漏列審查加油站項目以及衍生相關適法爭議，縣府應妥處並即檢討改進

(一)按殯葬管理條例第8條：「設置、擴充公墓或骨灰(骸)存放設施，應選擇不影響水土保持、不破壞環境保護、不妨礙軍事設施及公共衛生之適當地點為之；其與下列第一款地點距離不得少於一千公尺，與第二款、第三款及第六款地點距離不得少於五百公尺，與其他各款地點應因地制宜，保持適當距離。但其他法律或自治法規另有規定者，從其規定

：一、公共飲水井或飲用水之水源地。二、學校、醫院、幼稚園、托兒所。三、戶口繁盛地區。四、河川。五、工廠、礦場。六、貯藏或製造爆炸物或其他易燃之氣體、油料等之場所。前項公墓專供樹葬者，得縮短其與第一款至第五款地點之距離」、第9條：「設置、擴充殯儀館或火化場及非公墓內之骨灰（骸）存放設施，應與前條第一項第二款規定之地點距離不得少於三百公尺，與第六款規定之地點距離不得少於五百公尺，與第三款戶口繁盛地區應保持適當距離。但其他法律或自治法規另有規定者，從其規定。都市計畫範圍內劃定為殯儀館、火化場或骨灰（骸）存放設施用地依其指定目的使用，或在非都市土地已設置公墓範圍內之墳墓用地者，不適用前項規定」。

(二)復按內政部97年5月30日台內營字第0970088286號函釋有關加油站是否適用殯葬管理條例第8條第1項第6款所稱「……其他易燃之氣體、油料等之場所」乙案：「依經濟部能源委員會93年6月14日能二字第09302007670號函釋，該會主管之『石油管理法』第2條第1項第4款規定石油製品包括汽油、柴油、煤油、輕油、液化石油氣、航空燃油及燃料油。又依據本部消防署訂定之『公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法』第3條第2項附表1及第4條規定，除液化石油氣及天然氣為可燃性高壓氣體外，其餘上開物質屬易燃性液體，爰該會主管法令涉及貯藏或製造其他易燃之氣體、油料之場所，包括煉油廠、儲油設備（俗稱油庫）、液化石油氣分裝場、天然氣儲槽、加油站、加氣站、漁船加油站、自用加儲油（氣）設施、航空站商港或工業專用港加儲油（氣）設施。準此，貴

事務所所詢『加油站』，應屬殯葬管理條例第8條第1項第6款『其他易燃之氣體、油料等之場所』適用之範圍」。

(三)查有關開發地點是否離加油站僅300公尺違反殯葬管理條例乙節，經查縣府99年1月6日派員實地會勘，發現位處「大西天佛寺蓮花寶塔」基地西西南方371公尺處，設有「瑞泉加油站」乙座，確不符殯葬管理條例第9條規定：「設置…非公墓內之骨灰之存放設施，應與前條第6款（儲藏或製造爆炸物或其他易燃之氣體、油料等之場所）規定之地點距離不得少於500公尺」，縣府於同年1月15日發函開發單位：「經本府相關單位99年1月6日實地會勘，確與殯葬管理條例第九條規定不符，請台端暫緩施工」，並於同年2月8日再度發函開發單位，大西天佛寺蓮花寶塔不符殯葬管理條例第9條規定，爰於依行政程序法第117條撤銷本府93年11月11日府民殯字第0930219160號同意籌設函之違法行政處分前，依同法第102條給予陳述意見之機會。

(四)次查有關「加油站」是否屬殯葬管理條例第8條第1項第6款：「貯藏…油料等之場所」之適用範圍，縣府於99年1月18日專案請示內政部，內政部99年1月26日以台內民字第0990017164號函釋示，「加油站」應屬殯葬管理條例第8條第1項第6款：「貯藏…油料等之場所」之適用範圍無訛。經縣府說明93年間核發籌設許可審查，為何當時並無發現，縣府經濟發展處陳稱：「該處所查核之項目僅係配合民政單位所提供之現場勘查表協助審查，93年7月民政單位請該處審查項目為「殯葬管理條例」第8條第1項第1款及第5款（水源保護區、工廠）兩項。所列表格亦無加油站一欄，本件縣府人員在99年1

月6日第2次會勘時，才發現該加油站位在幹道（台19甲）邊，距離基地371公尺。本案93年縣府核准籌設時，殯葬管理條例第8條第1項第6款並無明確規範加油站必須距離基地500公尺之設置，直至內政部97年5月30日內民司字第0970087771號函釋，始對加油站列入「…其他易燃之氣體、油料等之場所」之適用範圍」。另縣府亦陳稱：「有關中央法令對「加油站」之設置，漫無標準。本案籌設階段「加油站」並非爭議之標的，因為在都市計畫區（商業區及住宅區）內（人口繁盛區），加油站到處林立，中央法令准許設置，而非都市土地放置納骨塔卻要求距離500公尺以上，本案93年縣府核准籌設時，殯葬管理條例第8條第1項第6款並無明確規範加油站必須距離基地500公尺之設置，直至內政部97年5月30日內民司字第0970087771號函釋，始對加油站列入『…其他易燃之氣體、油料等之場所』之適用範圍，縣府始依殯葬管理條例第9條規定，撤銷興建計劃許可」。

- (五)綜上，有關縣府民政局「申請設置殯儀館、火化場、納骨設施、墓園文件審查彙整表」漏列審查加油站項目以及衍生相關適法爭議，本案93年間縣府核准籌設時，殯葬管理條例第8條第1項第6款並無明確規範加油站必須距離基地500公尺之設置，直至內政部97年5月30日內民司字第0970087771號函釋，始對加油站列入『…其他易燃之氣體、油料等之場所』之適用範圍，縣府始依殯葬管理條例第9條規定，撤銷本案興建計劃許可，有關法制作業以及適用法令之爭議，縣府應與內政部妥處並即檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請行政院轉飭內政部及台南縣政府確實檢討改進，並議處相關失職人員見復。
- 二、調查意見一至四，函復陳訴人。