

# 調 查 報 告

壹、案由：據訴，新竹縣政府將於湖口鄉波羅村建置「新竹縣立生命紀念園區」，引發民眾成立自救會，招致交通、空污、飲水、治安、教育、建設、財政等諸多爭議及強力抗爭。本案決策之先後，行政作業是否有完備等情，實有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

陳訴人等向本院訴稱，新竹縣政府擬於該縣湖口鄉波羅村開發「縣立生命紀念園區」(下稱系爭園區)一案，未經完整詳盡評估即匆促上路；園區規劃失據，恐浪費公帑；縣府無視法令規定，帶頭違法亂紀；辦理環境影響評估公開說明會日程不足，違反法令規定；不僅缺乏合理性、必要性更是沒有合法性，懇請重視民意以及實際需求，終止系爭園區之規劃，將近14公頃的國有土地收回重新規劃，造福更多民眾等情。相關陳訴內容，業經本院於民國(下同)112年6月1日、9月6日調閱新竹縣政府卷證資料，已調查竣事。茲臚列調查意見如下：

- 一、新竹縣政府原擬於該縣湖口鄉波羅村興建一座縣級生命紀念園區，並報經行政院核准無償撥用該縣湖口鄉波羅段○○地號等10筆國有土地，合計面積約為13.62公頃，區內規劃設置殯儀館、火化場、骨灰(骸)存放設施、環保葬區及管理服務中心等，期能提供縣民完整殯葬優質之服務與品質，進而促進殯葬產業聚集與合理發展。惟因當地民眾強烈反對，建議該府評估各鄉(鎮、市)就近設置殯葬設施之可行性，同時內政部亦函請該府精進傳統公墓管理策進事宜，該府乃廢止系爭園區興建委託案，並將依規定申辦廢止原已撥用之國有土地，改請各鄉鎮市公所就轄內公墓設置

殯葬設施進行檢討與評估，亟盼能加速整頓傳統公墓、活化土地資源，並滿足民眾在殯葬方面之需求。該府允應依內政部110、111年就該府殯葬管理業務評量所提建議，積極推動該縣殯葬管理自治條例立法，檢視鄉鎮市公所相關殯葬設施收費規定是否符合殯葬管理條例規定，儘速完成盤點並統整各鄉鎮市之殯葬設施需求，擬訂相應之推動計畫，以逐步提升該縣整體殯葬設施服務量能。

- (一)依地方制度法第19條規定：「下列各款為縣（市）自治事項：（第3款）關於社會服務事項如下：（第5目）縣（市）殯葬設施之設置及管理。」殯葬管理條例第3條規定：「（第2項）主管機關之權責劃分如下：（第2款）直轄市、縣（市）主管機關：（第1目）直轄市、縣（市）立殯葬設施之設置、經營及管理。」故系爭園區殯葬設施之設置、經營及管理，係屬地方自治事項，主管機關為新竹縣政府。
- (二)另依環境影響評估法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第5條規定：「（第1項）殯葬設施之興建或擴建，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：（第2款）殯儀館、骨灰（骸）存放設施興建或擴建工程，符合下列規定之一者：（第5目）申請開發或累積開發面積2公頃以上。」殯葬設施之興建或擴建，申請開發或累積開發面積2公頃以上，應實施環境影響評估。又「環境影響評估審查及監督主管機關分工表」之開發類型「三十一、殯葬設施之開發」，環境影響評估審查及監督主管機關為縣主管機關，故系爭園區建置之環境影響評估審查與監督主管機關均為新竹縣政府。
- (三)再依區域計畫法第15條之1規定：「（第1項）區域計

畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：（第2款）為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。」非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣（市）政府審查作業要點第2點規定：「非都市土地申請開發需辦理使用分區及使用地變更之案件，須依區域計畫法第15條之1規定經區域計畫擬定機關許可審議，面積規模於30公頃以下者，委辦直轄市、縣（市）政府代為許可審議核定。」系爭園區範圍內之土地如屬非都市土地，應擬具開發計畫，檢同有關文件，向新竹縣政府申請使用分區及使用地變更，並由該府審議核定。

- （四）據新竹縣政府查復，該縣人口逐年增加，公立骨灰（骸）存放及火化場設施日漸飽和，至今縣民尚未有縣立殯葬設施可供使用，迫使縣民需選擇費用較高之他縣（市）或私立殯葬設施，雖殯葬設施屬鄰避性服務設施，該府決定以縣府之高度，檢視整體空間需求，規劃一完整生命紀念園區，協助民眾辦理治喪事宜，以有效提升該縣殯葬環境。爰縣長楊文科於108年6月25日主管會報提出，同年9月辦理系爭園區備選地點會勘，經該府評估7處預選基地，透過法規檢討及環境敏感檢核，以「湖口大圓山陣地周邊地區」、「竹東第四公墓周邊地區」及「新埔第三公墓周邊地區」該3地點基地範圍內已有殯葬設施之使用，對周遭環境之衝擊可降至最低，且發展腹地面積較大，因此評列為可行性較高之備選地點，並賡續辦理第二階段之民眾問卷調查及舉辦民眾座談

會，因系爭園區屬鄰避設施，民眾不贊成比例大於贊成比例，其中湖口大圓山陣地周邊地區不贊成為60.00%、贊成為26.67%；竹東第四公墓周邊地區不贊成為71.03%、贊成為24.30%；新埔第三公墓周邊地區不贊成為54.17%、贊成為39.58%。

(五)嗣該府委託廠商於101年完成「新竹縣生命紀念園區規劃設置可行性評估成果報告書」，調查評估之湖口大圓山陣地周邊地區及竹東第四公墓周邊地區同列為序位1，再經綜合評估結果，位於湖口鄉波羅村之湖口大圓山陣地周邊地區具有地理環境風水較佳位置(背山面海)；距離市中心較遠，影響層面較低；可無償取得公有土地，降低興建成本；區位交通便捷，可及性較高；鄰近湖口鄉第三公墓及私立生命園區，設施集中，民眾便於選擇等優勢，故選定該地區作為系爭園區興建預定地。規劃開發基地面積約9.8公頃，區內設置殯儀館、禮廳、靈堂、火化場、納骨塔、環保葬區、服務中心、停車場等設施。

(六)系爭園區所需用地範圍經確認後，該府先徵得國有土地管理機關<sup>1</sup>同意，並撰寫撥用不動產計畫書報經行政院110年5月12日核准無償撥用該縣湖口鄉波羅段○○地號等10筆國有土地(下稱系爭土地)，合計面積約為13.62公頃，並由該縣新湖地政事務所辦竣管理者變更為「新竹縣政府」。其中系爭○○、○○、○○、○○、○○、○○地號等6筆土地為山坡地保育區之農牧用地；○○、○○、○○、○○地號等4筆土地為山坡地保育區之特定目的事業用地，均屬非都市土地，不適用都市計畫土地使用之相關規定，故系爭園區須先進行興辦事業計畫審查程序，待審

---

<sup>1</sup>國產署及國防部軍備局。

查完畢正式核定後，再進行環境影響評估審查，完成審查後再依區域計畫法第15條之1規定辦理使用分區變更等後續開發程序。

(七)系爭園區因規畫有興建殯儀館、火化場、納骨塔等設施，且預定開發基地面積超過2公頃，該府即依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第33條第1項第2款第5目<sup>2</sup>及同條項第3款<sup>3</sup>規定，對系爭園區開發行為可能影響範圍之各種面向進行評估<sup>4</sup>，並依據環境影響評估作業準則第38條規定<sup>5</sup>，就營運階段可能衍生之危害性化學物質，進行健康風險評估。該府依健康風險評估技術規範第5條規定<sup>6</sup>，於111年1月9日假該縣湖口鄉波羅村集會所辦理系爭園區環境影響說明書健康風險評估規劃及範疇說明會，再依開發行為環境影響評估作業準則第9條第1項規定<sup>7</sup>，於同年1月15日將規定揭露事項刊登於原行政院環境保護署開發論壇網站，供民眾、團體及機關於刊登日起20日內以書面或於指定網站表達意見，並於同年3月20日假該縣湖口鄉波羅村集會所，舉行系爭園區環境影響說明書公開說明會，與民眾、團體及機關進行說明與溝通，並作成會議紀錄上傳

---

<sup>2</sup> 殯儀館、骨灰（骸）存放設施興建或擴建工程，申請開發或累積開發面積2公頃以上。

<sup>3</sup> 火化場之開發興建、擴建、新設火化爐。

<sup>4</sup> 包含相關計畫及環境現況之物理及化學、社會經濟、生態、文化、交通、健康風險、環境衛生、景觀美質等

<sup>5</sup> 開發行為環境影響評估作業準則第38條規定，開發行為可能運作或運作時衍生危害性化學物質者，開發單位應依健康風險評估技術規範進行健康風險評估，並將其納入說明書、評估書初稿、評估書。

<sup>6</sup> 開發單位進行健康風險評估前，應先依環境影響評估公開說明會作業要點規定之程序，召開健康風險評估規劃及範疇說明會，針對健康風險評估之規劃內容與範疇，與受影響範圍內居民、主管機關及相關機關進行溝通後，並針對居民、主管機關及相關機關所提意見加以回應說明參酌採納情形，始進行健康風險評估作業。

<sup>7</sup> 開發單位於開始進行環境影響評估時，應於中央主管機關指定網站（以下簡稱指定網），刊登下列事項，供民眾、團體及機關於刊登日起20日內以書面或於指定網站表達意見：一、開發行為之名稱。二、開發單位之名稱。三、開發行為之內容、基地及地理位置圖。四、預定調查或蒐集之項目、地點、時間及頻率。

原行政院環境保護署開發論壇網站供大眾閱覽。

(八)因系爭園區屬鄰避設施，為利本案能順利推動，該府多次舉辦說明會，傾聽各方意見與溝通，並於本(112)年5月29日及6月5日由縣長分別會晤湖口及新豐反對系爭園區自救會成員，聽取鄉親反對之意見。民眾建議評估各鄉鎮市就近設置殯葬設施之可行性，若能由各鄉鎮市公所自行於現有公墓內設置各鄉鎮市民所需之殯葬設施，不僅能方便民眾就近於家鄉治喪、活化土地資源，同時亦符合地方制度法、殯葬管理條例規定，與園區設置目的相符，惟尚需較長時間由該縣民政處與各鄉鎮市公所共同就設置民眾所需之殯葬設施，審慎評估自主辦理意願、預算財力、興辦之殯葬設施所能提供之服務量能及當地民意支持度等，有無就近設置殯葬設施之可能，再依彙整之相關資料檢視該縣短、中、長期殯葬設施供應量能與需求間之差異，從長計議，據以制定符合人民期待與需求之殯葬政策。

(九)上開會中楊縣長允諾再次檢討評估系爭園區案，經彙整分析、檢討後，諸多反映意見甚具參考價值。該府即依內政部112年7月28日函<sup>8</sup>有關精進傳統公墓管理策進事宜，於同年8月24日召集各鄉鎮市公所研商，檢討各鄉鎮市對轄內公墓禁、遷葬進程，亟盼加速整頓亂葬崗、活化土地資源，並進一步要求各鄉鎮市就各自公墓用地可否設置民眾所需之殯葬設施進行檢討，並審慎評估自主辦理意願、預算財力、興辦之殯葬設施所能提供之服務量能及當地民意支持度等，有無就近設置殯葬設施之可能。嗣於同年8月29日召開主管會報時，民政處提出臨時動議

---

<sup>8</sup> 內政部112年7月28日台內民字第1120223803號函。

說明系爭園區規劃內容，建議終止「新竹縣立生命園區興建實質規劃」委託案，並經縣長准予通過。原先已撥用取得之系爭土地，將依國有財產法相關規定申辦廢止撥用。該府無另案重新辦理委託之計畫，以配合各公所評估於轄內公墓就近設置鄉鎮市民所需殯葬設施可行性，並對該縣殯葬政策從長計議，亟盼能加速整頓傳統公墓、活化土地資源，以及滿足民眾在殯葬方面之需求。

(十)按內政部110、111年度針對新竹縣政府殯葬管理業務評量應改善之項目及相關建議業已指出，該縣殯葬管理自治條例尚未立法，請該府積極推動完成。另低收入戶使用公立殯葬設施免收相關費用涉及弱勢民眾權益，於該府尚未完成殯葬管理自治條例立法程序前，建議該府檢視鄉鎮市公所相關殯葬設施收費規定是否符合殯葬管理條例規定，以維護低收入戶民眾權益；此外，該府對於縣內殯葬設施未有詳細統計數據及量能分析，仍請該府盤點並統整各鄉鎮市之需求，擬訂相應之推動計畫，逐步提升殯葬設施服務量能，滿足民眾治喪需求。故該府允應依照內政部建議事項積極推動辦理，始為妥洽。

(十一)綜上，新竹縣政府原擬規劃於該縣湖口鄉波羅村興建系爭園區，設置殯儀館、火化場、骨灰(骸)存放設施，環保葬區及管理服務中心等設施，期能提供縣民完整殯葬優質之服務與品質，進而促進殯葬產業聚集與合理發展。惟因當地民眾強烈反對，建議該府評估各鄉(鎮、市)就近設置殯葬設施之可行性，同時內政部亦函請該府精進傳統公墓管理策進事宜，該府乃廢止系爭園區興建委託案，並將依規定申辦廢止原已撥用之國有土地，改請各鄉鎮市公所就轄內公墓設置殯葬設施

進行檢討與評估，亟盼能加速整頓傳統公墓、活化土地資源，以滿足民眾在殯葬方面之需求。該府允應依照內政部110、111年就該府殯葬管理業務評量所提建議，積極推動該縣殯葬管理自治條例立法，檢視鄉鎮市公所相關殯葬設施收費規定是否符合殯葬管理條例規定，儘速完成盤點並統整各鄉鎮市之殯葬設施需求，擬訂相應之推動計畫，以逐步提升該縣整體殯葬設施服務量能。

二、新竹縣人口總數約 58 萬人，縣內火化爐合計 6 座(公立、私立各 3 座)，該縣公立火化場僅有竹東鎮立生命紀念園區火化場一處，每年火化大體約 1,700~1,900 具之量能，111 年因應疫情特殊狀況火化大體 2,114 具，造成公立火化場人力及設備突增負荷。惟據內政部「殯葬設施量能提升計畫(111 至 114 年度)」預估各市縣 108 年至 120 年火化爐具供需情形顯示，該縣現有之火化爐服務供需量能，尚足敷支應。此外，火化設施如已故障或無法改善與提升效能，允應依內政部上開計畫之指導原則，採原址辦理更新或拆除重建之方式加以充實及改善。

(一)陳訴人向本院訴稱，依據內政部110年4月15日台內營字第100803828號函核定新竹縣政府提審並於同年4月27日公告之國土計畫書內文顯示，新竹縣竹東鎮立火化場及湖口鄉私立長生天生命紀念園區火化場，每年火化量能最大量能可達17,520具大體，以110年新竹縣死亡人數3,966人來計算，兩座火化場處理量能為需求數之4.42倍，數據顯示現有火化場已可滿足縣民需求等語。

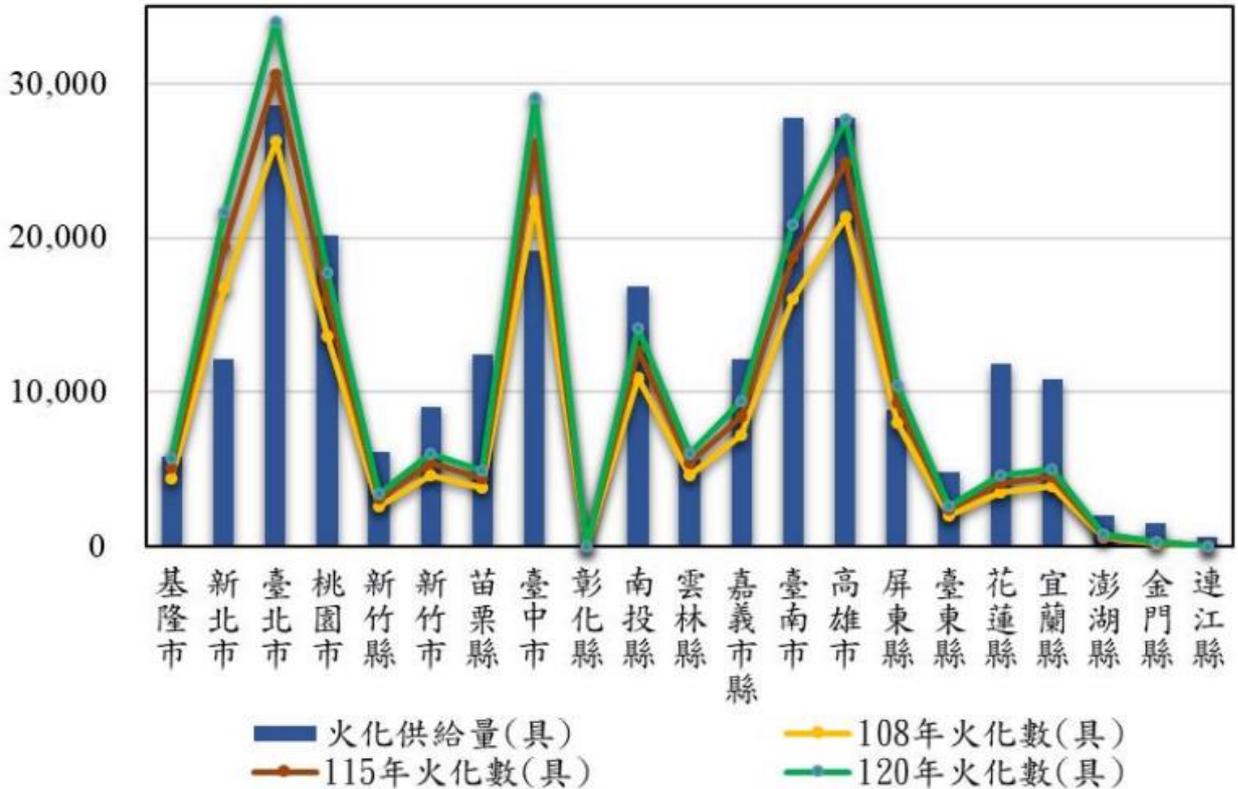
(二)據新竹縣政府查復，公立殯葬設施除平時供給民眾使用外，亦兼具不可推卸之防災及社會照顧責任。例如新冠肺炎疫情發生，外縣市公立火化場難接受該縣染疫大體，縣內私立火化場亦拒收火化，在無設置縣立火化場情形下，僅能靠竹東鎮立之火化場超量火化，難以兼顧設備故障維修或歲修耗時可能產生之疫情擴散風險；另殯葬管理條例第21之1條第1項定有政府列冊各款、各類之低收入戶，使用公立火化場、骨灰(骸)存放設施免收使用管理相關費用之規定，為社會盡一份照顧責任。該縣人口總數約 58 萬人，縣內共設置火化場 2 處，合計火化爐數僅 6

爐，其中公立3爐、私立3爐，相較其他縣市，新竹縣人口與設施服務數量上仍有一定改善空間。

(三)該府另表示，目前該縣公立火化場僅有竹東鎮立生命紀念園區火化場一處，爐具除排定之定期保養與歲修日程無使用，以及非吉日較少使用外，近年來，每年火化大體約1,700~1,900具之量能。110年該縣之火化大體數合計為2,921具，其中公立火化1,894具、私立火化1,027具，更於111年為因應疫情特殊狀況，竹東鎮立火化場配合儘速火化確診者大體政策，於當年火化大體2,114具，造成公立火化場人力及設備突增負荷。又該縣國土計畫所載「每年可提供之最大服務量能共計17,520具」為預估供應量能，其預估方式以6爐每年均工作365日，且每日火化8具大體計算，未考量民俗多於吉日治喪、火化作業時間、設備耐用性……等影響供應量能之諸多因素，屬較樂觀之估算方法。

(四)惟據內政部「殯葬設施量能提升計畫(111至114年度)」預估各市縣108年至120年火化爐具供需情形(詳如圖A)，新竹縣現有之火化爐服務供需量能，尚足敷支應。然該部統計資料及委託研究資料亦顯示，國內107年度大體火化率已逾98%，隨著人口年齡結構漸趨老化，國內現有火化場服務量能如未能配合死亡人數相對提升，未來勢必無法滿足國人火化需求，但火化場為固定污染源，其設置或增設不受鄰近民眾歡迎，且需遵守開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準相關規範，為所有殯葬設施最不易設置或增設者，故如何兼顧減少民眾抗爭與提升地方火化量能，可朝向改善(提升)現有爐具火化效能、充實空爐座之爐具、於既有設施內增設火化爐具及現有火化場整體重新檢討改建為方向，

並及早規劃設置<sup>9</sup>。



圖A 全國各市縣108年至120年火化爐具供需情形圖

資料來源：內政部「殯葬設施量能提升計畫（111至114年度）」，P5。

(五)內政部上開計畫並指出，地方政府應以提升既有設施效能為主，儘量避免非必要之對外擴張，如設施已故障或無法改善或提升效能，亦可原址辦理更新或拆除重建，規劃資訊亦應儘量公開、透明，並加強民眾參與及展現溝通誠意<sup>10</sup>；為提升國內火化量能，該計畫目標4年內預計增加國內火化爐具23具，已逾使用年限或已損毀者，補助汰舊換新購置效能更高之火化爐具40具；另對於新設火化場或既有火化場整體檢視規劃拆除重建，妥善配置所需設施設備及合理安排民眾治喪動線者，火化場建築物部分

<sup>9</sup> 內政部「殯葬設施量能提升計畫（111至114年度）」，P5-6。

<sup>10</sup> 內政部「殯葬設施量能提升計畫（111至114年度）」，P10。

另外給予補助。

- (六)依內政部111年全國殯儀館、火化場設施概況統計，新竹縣境內公立火化爐有3座，全年火化大體數為2,292具，平均每座火化爐火化大體數約764具。惟檢視其他縣市之情形，雲林縣公立火化場有8座，全年火化大體數為7,076具，平均每座火化爐火化大體數約885具；基隆市公立火化爐有6座，全年火化大體數5,409具，平均每座火化爐火化大體數約902具；新竹市公立火化爐有6座，全年火化大體數6,560具，平均每座火化爐火化大體數約1,094具；嘉義市火化爐有8座，全年火化大體數8,411具，平均每座火化爐火化大體數約1,052具，該等縣市同樣是公立火化爐，為何每座火化爐平均火化大體數均高於新竹縣甚多，其火化爐之規模、設備之更新與維護、火化大體之處理程序，以及人員配置等相關因素，有否差異與值得參採之處，容有究明之必要。如設施已故障或無法改善或提升效能，允應依內政部上開計畫之指導，採原址辦理更新或拆除重建之方式加以充實及改善。
- (七)綜上，新竹縣內現有火化爐合計6座(公立、私立各3座)，惟該縣公立火化場僅有竹東鎮立生命紀念園區火化場一處，每年火化大體約1,700~1,900具之量能。111年因應疫情特殊狀況火化大體2,114具，造成公立火化場人力及設備突增負荷。惟據內政部「殯葬設施量能提升計畫(111至114年度)」預估各市縣108年至120年火化爐具供需情形顯示，該縣現有之火化爐服務供需量能，尚足數支應。此外，火化設施如已故障或無法改善與提升效能，允應依內政部上開計畫之指導原則，採原址辦理更新或拆除重建之方式加以充實及改善。

三、新竹縣迄 111 年為止，公立骨灰(骸)存放設施共計 6 處，最大容量計 18,672 位，已使用量計 14,291 位，使用率已達 76.54%，另檢視其使用(需求)之情形，110 年 465 位、111 年 706 位，仍逐年增加，該縣公立骨灰(骸)存放設施之量能確實已呈現飽和之現象。惟該縣轄內現有公墓計 129 處，面積 1,622,767 平方公尺，105-111 年公墓埋葬數由 383 座降至 165 座，對公墓需求明顯降低且逐年下降。依內政部調查，新竹縣政府尚未針對轄內公墓之需求與使用方式進行檢討，該府允應依內政部 110、111 年就該府殯葬管理業務評量所提建議，檢視各公墓使用情形，積極輔導公所設定目標逐年推動辦理禁葬，並鼓勵起掘遷葬，另規劃興建納骨設施或設置環保自然葬區，進一步活化公墓用地，以提供民眾更多元喪葬選擇，並加強宣導推廣。

(一)陳訴人向本院訴稱，各縣市政府民政局(處)資料顯示，110 年底全國各地骨灰(骸)存放設施「使用率」統計數據，新竹縣為 26.94%，居全國最後一名，縣屬客家族群大多建有祖塔納骨歸宗，極可能是縣民納骨塔使用率極低因素之一。新竹縣生命紀念園區開發環境影響說明書中提及，每年選擇公立納骨塔設施人數約 550 名，這其中原因包含返回原鄉安置及新竹地區客家文化衍生之祖塔觀念仍盛，且該縣寶山鄉將於雙溪公墓上興建 3 萬 5 千罐納骨塔，在不計該縣現有公私立其他納骨設施情況下，按照前述所提每年選擇公立納骨塔設施為 63.6 年(35,000÷550)，倘若加上其他公私立納骨塔設概估至少可供使用 80-100 年，顯示該縣納骨塔設施量能十分充足、新竹縣政府未能針對該縣骨灰(骸)存放設施「使用率」極低進行分析以究其因，卻欲肆意花費巨額公帑興建大型生命紀念園區，毫無合理性及必要性

等語。

(二)據新竹縣政府查復，目前新竹縣內骨灰(骸)存放設施經規劃並啟用者共11處，最大容量為238,963位。其中公立有6處，分別為新埔鎮公墓靈塔(72年啟用)、竹北市第四公墓納骨塔(懷宗堂，73年啟用)、湖口鄉和興納骨塔(懷恩堂，76年啟用)、竹東鎮立生命紀念館(83年啟用)、關西鎮第一示範公墓納骨堂(83年啟用)、五峰鄉竹林第3公墓納骨牆(111年啟用)，合計最大容量為18,780位，使用率約77.20%，僅剩4,000多位，因部分公立剩餘納骨櫃位老舊，亦有因風水、櫃位過高或過低等因素而無人選用者，故可使用量應較統計剩餘量更少。該縣無縣立殯葬設施情況下，縣民使用他鄉(鎮、市)立或他縣(市)立骨灰(骸)存放設施為該鄉(鎮、市)民或該縣(市)民之數倍，且使用縣內私立骨灰(骸)存放設施收費為公立之數倍(骨灰櫃位為鎮立的2.4-5倍、市立的4-6.5倍、骨骸櫃位為縣立的鎮立的4倍、市立的7-8倍)。

(三)該府另表示，系爭園區骨灰(骸)存放設施主要以供應縣民使用及縣內公墓遷葬需求為考量，新竹縣110年死亡人口為3,966人，111年死亡人口大幅增加至4,627人，另依公墓面積推估新竹縣30年遷葬需求約64,910個塔位量，公立骨灰(骸)存放設施剩餘櫃位，明顯不敷使用。因國人殯葬習慣逐漸改變，已由傳統土葬逐漸改變為火化晉塔，甚至開始接受環保葬法(例如樹葬、花葬、灑葬、植存、海葬……等)，且110年縣內僅使用墓基126座，截至110年底，新竹縣內尚餘2,608墓基數可供使用，其中公立有2,118位，私立有490位，公墓無需求不足情形，故系爭園區僅規劃環保葬區1處，未來將以灑葬或其他環保方

式提供使用。另該縣寶山鄉公所確實計畫於雙溪公墓上興建納骨塔，惟目前仍處於規劃階段，尚未定案，亦未依殯葬管理條例第6條規定，備具法定文件報該府核准。

(四)依內政部全國骨灰(骸)存放設施概況統計(如表A)，迄111年止新竹縣骨灰(骸)存放設施共計11處(公立6處、私立5處)，最大存放容量計238,855位(骨骸34,783位、骨灰204,072位)，已使用量計64,957位(骨骸15,942位、骨灰49,015位)，使用率僅27.2%。惟就公、私立骨灰(骸)存放設施分別觀之，公立最大容量計18,672位(骨骸8,956位、骨灰9,716位)，已使用量計14,291位(骨骸8,155位、骨灰6,136位)，使用率已達76.54%，且納入數量計706位(骨骸280位、骨灰426位)，遠大於遷出數量38位(骨骸27位、骨灰11位)。另檢視該縣110、111年骨灰(骸)存放設施使用(需求)之情形(如表B)，110年總計1,279位(公立465位、私立814位)、111年總計1,594位(公立706位、私立888位)，對於公立骨灰(骸)存放設施之需求量略低於私立，惟公立之量能確實已呈現飽和之現象。

表A 新竹縣111年公私立骨灰(骸)存放設施使用情形統計表

公私別	座數(處)	A 最大容量 (位)			B 已使用量 (位)			本年納入數量 (位)			本年遷出數量 (位)			使用率 (%)
		合計	骨骸	骨灰	合計	骨骸	骨灰	合計	骨骸	骨灰	合計	骨骸	骨灰	B/A
計	11	238,855	34,783	204,072	64,957	15,942	49,015	1,594	329	1,265	81	29	52	27.2
公立	6	18,672	8,956	9,716	14,291	8,155	6,136	706	280	426	38	27	11	76.54
私立	5	220,183	25,827	194,356	50,666	7,787	42,879	888	49	839	43	2	41	23.01

資料來源：內政部全國骨灰(骸)存放設施概況統計。

表B 新竹縣公私立骨灰(骸)存放設施使用(需求)情形統計表

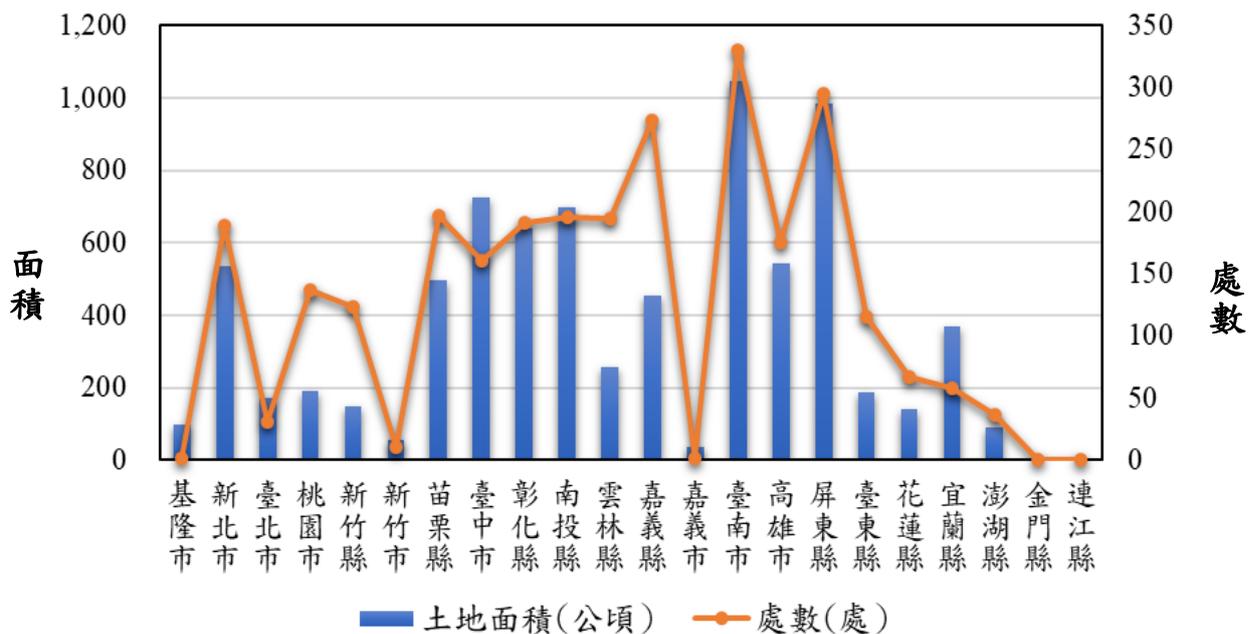
年度	新竹縣骨灰(骸)存放設施使用(位)		
	總計	公立	私立
110年	1,279	465	814
111年	1,594	706	888

資料來源：內政部全國骨灰(骸)存放設施概況統計。

(五)惟據內政部「殯葬設施量能提升計畫(111至114年度)」所載，國內土葬率於108年已減少至3.75%，且傳統未規劃公立公墓仍有2,779處，面積達7,863餘公頃(各直轄市、縣(市)分布情形，如圖B)，除金門縣及連江縣無傳統未規劃公墓外，其餘地方政府均宜積極檢討轄內公墓土地使用需求，並謀有效利用方式。另鑑於利用無使用需求之公墓土地更新辦理環保葬園區抑或規劃設置公墓以外之殯葬設施或轉型為其他利用，常常需要辦理既有墳墓遷葬，涉及發放遷葬補償費事宜，使得所需建設成本大幅增加，造成地方需要負擔龐大經費，倘僅由地方政府以年度公務預算、行政院一般性補助款及地方自籌款項逐年編列經費執行，不僅財源不足，改善期程亦將遙遙無期，故該計畫藉由中央以補助款方式，協助地方縮短改善時程，並發揮政策引導功能。

(六)依內政部全國公墓處數、面積及埋葬數統計(如表C)，新竹縣轄內現有公墓計129處，面積1,622,767平方公尺。該縣105-111年公墓埋葬數由383座降至165座，對公墓需求明顯降低且逐年下降，惟依內政部上開「殯葬設施量能提升計畫(111至114年度)」調查，新竹縣政府尚未針對轄內公墓之需求與使用方式進行檢討，內政部110、111年度針對該府殯葬管理業務評量應改善之項目及相關建議業已指出，

該縣內絕大多數公墓仍無禁葬規劃，建議該府檢視各公墓使用情形，積極輔導公所設定目標逐年推動辦理禁葬，並鼓勵起掘遷葬，進一步活化公墓用地。至於環保自然葬區僅1處，建議該府輔導公所於興建納骨設施或現有設施週邊，規劃設置環保自然葬區，提供民眾更多元喪葬選擇，並加強宣導推廣。



圖B 108年全國各市縣未規劃公立公墓面積及處數

資料來源：內政部「殯葬設施量能提升計畫（111至114年度）」，P9。

表C 新竹縣105-111年公墓埋葬數統計表

年度	105	106	107	108	109	110	111
本年埋葬數	383	288	306	283	232	162	165
占該年死亡人數比率(%)	10.09	7.85	8.25	7.44	6.15	4.08	3.57

資料來源：內政部全國骨灰(骸)存放設施概況統計。

(七)綜上，新竹縣迄111年為止，公立骨灰(骸)存放設施之量能確實已呈現飽和之現象，使用(需求)仍逐年增加。惟該縣對公墓需求明顯降低且逐年下降。

依內政部調查，新竹縣政府尚未針對轄內公墓之需求與使用方式進行檢討，該府允應依內政部110、111年就該府殯葬管理業務評量所提建議，檢視各公墓使用情形，積極輔導公所設定目標逐年推動辦理禁葬，並鼓勵起掘遷葬，另規劃興建納骨設施或設置環保自然葬區，進一步活化公墓用地，以提供民眾更多元喪葬選擇，並加強宣導推廣。

參、處理辦法：

一、修正通過。

二、調查意見，函請新竹縣政府確實檢討改進見復。

三、調查意見，函請內政部參處。

四、調查意見，函復陳訴人。

五、調查報告審議通過後之案由、調查意見（不含附表）及處理辦法於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：陳景峻

郭文東

中 華 民 國 112 年 12 月 19 日