

壹、案由：據審計部 109 年度中央政府總決算審核報告，內政部持續推動殯葬現代化管理，惟全國未經規劃公墓比率尚高、可實施環保自然葬公墓數量仍少，且部分殯葬設施位處山崩與地滑地質敏感區，有待研擬善策案。

貳、調查意見：

隨時代變遷，人口急遽增加、都市化程度加深及年齡結構漸趨老化，整體殯葬資源供需已為我國社會重要議題。內政部為提高殯葬設施服務品質，以應民眾殯葬需要，陸續推動各項殯葬設施改善計畫，補助地方政府辦理公墓公園化、興(修)建納骨堂、殯儀館及火葬場等設施，並隨殯葬觀念改變，持續推動區域示範殯葬設施，加強改善火化爐具及其空氣污染防治設備、興建環保多元葬法(下稱環保葬)設施等。

然而，據審計部109年度中央政府總決算審核報告，內政部雖持續推動殯葬現代化¹管理，惟全國未經規劃公墓比率尚高、可實施環保自然葬公墓數量仍少，且部分殯葬設施位處山崩與地滑地質敏感區，有待研擬善策。案經本院函請內政部、臺北市政府、高雄市政府說明²及統計地方政府相關資料，並分別於民國(下同)110年12月9日及111年1月3日函請審計部、內政部到院簡報，111年7月4日約請內政部陳宗彥政務次長率同民政司鄭英弘副司長、唐根深科長、袁亦霆視察到院接受詢問，全案已調查完畢，列述調查意見如下：

- 一、由於國內土葬銳減，無營葬需求之公立公墓土地日增，亟待辦理更新。然公墓更新為地方自治權責，所需經費龐大，加上遷葬常遭墓主反對，以及地方政府基於財政等考量多未將其列為優先施政項目，致全國公立公墓有9成未經規劃，環境景觀雜亂無章，土地使用效益不彰。中央允應提供誘因機制，鼓勵民眾撿骨遷葬，並制定績效量化指標，透過全國性整體計畫引導

1 據內政部查復表示，「殯葬現代化」除指涉殯葬設施外，亦包含殯葬政策、殯葬服務業、殯葬行為與葬俗觀念等面向，較為廣泛。

2 內政部111年2月25日台內民字第1110105235號、臺北市殯葬管理處110年12月30日北市殯墓字第1100150783號、高雄市殯葬管理處110年12月27日高市殯處墓字第11070977000號查復函。

地方積極更新傳統公墓，以加速國土有效及合理利用，共創中央與地方、政府與民眾之合作雙贏局面。

- (一)按殯葬管理條例第3條及第100條規定，內政部主管全國性殯葬統計、政策研究、監督各直轄市、縣(市)主管機關殯葬業務之執行，及擬訂計畫、編列預算以落實殯葬設施管理，合先敘明。
- (二)查內政部自70年代末、80年代初開始呼籲國人減少土葬、鼓勵火化進塔，並陸續補助地方政府辦理舊墓更新興建納骨設施。而殯葬管理條例於91年7月17日公布施行後，地方政府依據該條例第28條規定，於殯葬管理自治條例規範公墓墓基使用年限(各地方政府分別訂定7至20年不等)，地方主管機關應於墓基使用年限屆滿時，通知遺族撿骨遷出存放於骨灰(骸)存放設施或火化處理。根據內政部統計，全國每年土葬遺體數，自82年之45,272具下降至109年之6,062具，降幅達86.61%；各公立公墓³遺骨遷出數由97年⁴之19,216具上升至109年之42,008具，且累計遷出數較埋葬數多369,766具，顯示國人土葬需求大幅減少，公墓無營葬需求土地隨增。

表1、82至109年-全國土葬遺體數(含私立公墓)

年度	土葬遺體數(具)	年度	土葬遺體數(具)
82	45,272	96	16,251
83	44,602	97	15,258
84	43,605	98	13,798
85	48,784	99	12,896
86	37,749	100	11,685
87	35,511	101	10,878
88	34,040	102	10,662
89	29,335	103	11,319

3 本案所稱之「公立公墓」包含傳統既存公墓。

4 97年以前無遷出數統計資料。

90	24,233	104	9,579
91	23,477	105	8,848
92	20,358	106	7,779
93	23,003	107	7,610
94	20,488	108	6,585
95	19,253	109	6,062

資料來源：內政部統計處「內政統計年報」。

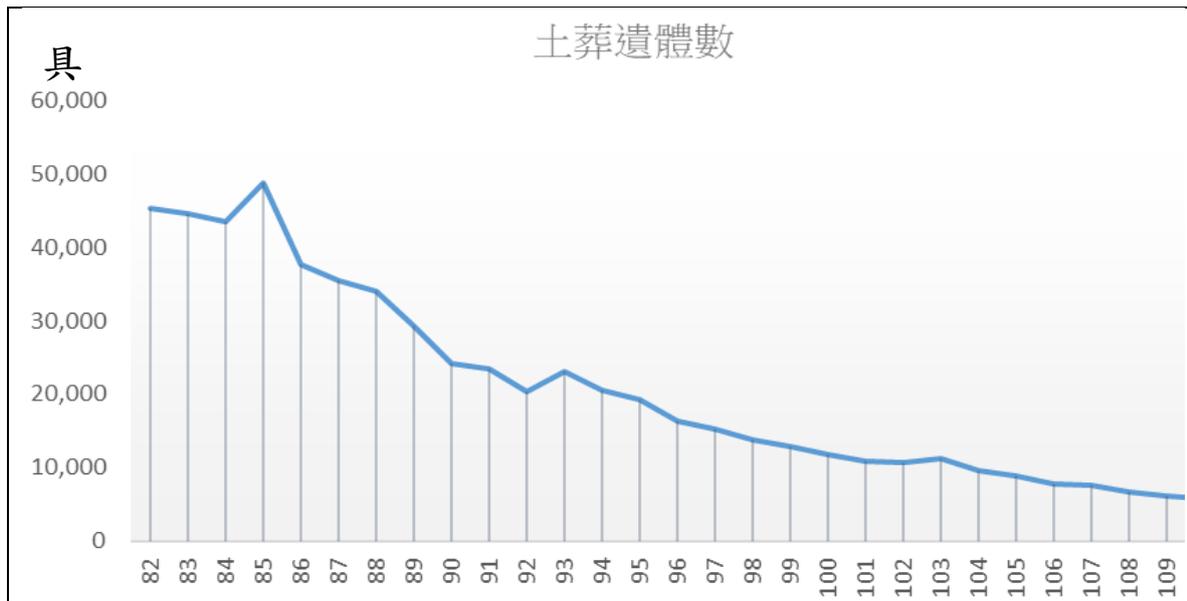


圖1、82至109年-全國土葬遺體數變化趨勢

資料來源：內政部統計處「內政統計年報」。

表2、82至109年-全國公立公墓遺體埋葬數與遷出數(不含私立公墓)

年底別		經規劃並啟用者 Planned		未經規劃者		本年總埋葬數(具)	本年總遷出數(具)
		本年埋葬數(具)	本年遷出數(具)	本年埋葬數(具)	本年遷出數(具)		
82年	公立	12,292	—	31,729	—	44,021	—
83年	公立	12,720	—	30,508	—	43,228	—
84年	公立	13,024	—	29,198	—	42,222	—
85年	公立	15,116	—	32,429	—	47,545	—
86年	公立	12,672	—	23,899	—	36,571	—
87年	公立	12,019	—	22,130	—	34,149	—
88年	公立	15,091	—	18,170	—	33,261	—
89年	公立	15,624	—	12,808	—	28,432	—
90年	公立	11,325	—	11,786	—	23,111	—

91年	公立	10,428	—	11,937	—	22,365	—
92年	公立	7,315	—	11,869	—	19,184	—
93年	公立	8,351	—	13,176	—	21,527	—
94年	公立	8,065	—	11,262	—	19,327	—
95年	公立	7,511	—	10,605	—	18,116	—
96年	公立	5,850	—	9,190	—	15,040	—
97年	公立	6,087	4,797	7,890	14,419	13,977	19,216
98年	公立	5,297	6,410	7,123	14,582	12,420	20,992
99年	公立	5,225	7,973	6,527	19,738	11,752	27,711
100年	公立	5,052	8,017	5,546	21,642	10,598	29,659
101年	公立	4,015	7,734	4,971	25,613	8,986	33,347
102年	公立	3,982	7,545	4,600	35,166	8,582	42,711
103年	公立	4,096	6,741	3,910	33,156	8,006	39,897
104年	公立	3,437	7,884	3,788	33,703	7,225	41,587
105年	公立	3,145	9,521	3,300	36,084	6,445	45,605
106年	公立	2,845	6,460	2,754	35,047	5,599	41,507
107年	公立	2,605	6,073	3,300	38,308	5,905	44,381
108年	公立	2,686	6,626	2,313	43,017	4,999	49,643
109年	公立	2,077	4,815	1,927	37,193	4,004	42,008

註：1. 自 97 年起新增「本年遷出數」統計。

2. 本表不含軍人公墓。

資料來源：內政部提供。

(三)再查，國內公立公墓皆為日治時期(或之前)已設置，由於年代久遠、墳塚雜亂、墓地密埋疊葬、缺乏整體規劃，影響環境景觀甚巨。內政部爰將公墓公園化納列「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第 1 期及第 2 期計畫(80 至 89 年)辦理項目，透過傳統公墓墓地環境改善、限定墓基面積等措施，期促進土地合理使用及減少濫葬情形，並補助地方政府辦理 220 處公墓公園化，作為示範性標的，引導地方政府規劃更新改善傳統公墓⁵。然而，截至 109

⁵「公墓更新」之概念，殯葬管理相關法規未有定義，目前實務作法，多指在未規劃之傳統既存公墓，將部分或全部墳墓起掘，重新規劃墓區、墓道、墓基及其應有設施，調整空間配置，以增進公墓使用之效益；而辦理公墓更新，將同時於公墓內興建納骨堂塔、納骨牆、環保葬區等骨灰(骸)存放設施，就地存放起掘之骨骸或火化後之骨灰。

年底止，國內公立公墓共計 2,979 處⁶、面積 8,894.4171 公頃，其中未經規劃者竟高達 2,762 處、面積 7,821.8406 公頃，占全國公立公墓總處數之 92.72% 及總面積之 87.94%，顯示內政部前以示範性模式推動公墓公園化，難以有效對地方政府產生引導及擴散效果。

表3、全國公墓規劃使用情形一覽表

年度及地區別		總計		經規劃並啟用者		未經規劃者		未規劃處數比率(%)	未規劃面積比率(%)
		處數(處)	土地面積(平方公尺)	處數(處)	土地面積(平方公尺)	處數(處)	土地面積(平方公尺)		
109年	總計	3,028	92,947,317	261	14,590,750	2,767	78,356,567	91.38	84.30
	公立	2,979	88,944,171	217	10,725,765	2,762	78,218,406	92.72	87.94
	私立	49	4,003,146	44	3,864,985	5	138,161	10.20	3.45
新北市	小計	220	8,393,060	33	3,087,824	187	5,305,236	85.00	63.21
	公立	193	5,628,144	6	322,908	187	5,305,236	96.89	94.26
	私立	27	2,764,916	27	2,764,916	-	-	-	-
臺北市	小計	31	2,758,750	1	1,120,355	30	1,638,395	96.77	59.39
	公立	31	2,758,750	1	1,120,355	30	1,638,395	96.77	59.39
	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
桃園市	小計	144	2,347,175	8	440,103	136	1,907,072	94.44	81.25
	公立	143	2,332,239	7	425,167	136	1,907,072	95.10	81.77

⁶ 根據內政部 109 年公務統計年報統計，全國「公立公墓」共有 2,979 處；另本案立案調查後，內政部先後於 111 年 2 月 25 日查報全國「公立公墓」共有 2,874 處、111 年 6 月 8 日查報全國「公立公墓」共有 2,810 處。據內政部表示，前揭 3 份統計資料產生落差之原因，係直轄市、縣(市)政府回報歷時較久，期間填報人員更迭，對於「何種公墓」應列計之認定不一，一般而言公墓一旦「廢墓」後，即應自總數中剔除自無疑義、但部分地方公所同仁認為凡公墓有「禁葬」、「遷葬」或「停用」情事，縱使未完成廢墓程序，亦不予認列。

	私立	1	14,936	1	14,936	-	-	-	-
臺中市	小計	169	8,051,417	13	887,893	156	7,163,524	92.31	88.97
	公立	165	7,654,807	9	491,283	156	7,163,524	94.55	93.58
	私立	4	396,610	4	396,610	-	-	-	-
臺南市	小計	340	11,128,851	9	598,707	331	10,530,144	97.35	94.62
	公立	339	11,042,298	8	512,154	331	10,530,144	97.64	95.36
	私立	1	86,553	1	86,553	-	-	-	-
高雄市	小計	185	6,742,503	10	1,327,738	175	5,414,765	94.59	80.31
	公立	182	6,582,342	7	1,167,577	175	5,414,765	96.15	82.26
	私立	3	160,161	3	160,161	-	-	-	-
臺灣省	小計	1,929	53,284,318	177	6,886,887	1,752	46,397,431	90.82	87.08
	公立	1,916	52,704,348	169	6,445,078	1,747	46,259,270	91.18	87.77
	私立	13	579,970	8	441,809	5	138,161	38.46	23.82
宜蘭縣	小計	65	4,040,303	7	292,084	58	3,748,219	89.23	92.77
	公立	65	4,040,303	7	292,084	58	3,748,219	89.23	92.77
	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
新竹縣	小計	130	1,640,670	7	152,682	123	1,487,988	94.62	90.69
	公立	129	1,622,767	6	134,779	123	1,487,988	95.35	91.69
	私立	1	17,903	1	17,903	-	-	-	-
苗栗縣	小計	197	4,959,832	2	31,701	195	4,928,131	98.98	99.36
	公立	195	4,924,630	1	25,285	194	4,899,345	99.49	99.49

	私立	2	35,202	1	6,416	1	28,786	50.00	81.77
彰化縣	小計	230	8,322,306	41	2,021,677	189	6,300,629	82.17	75.71
	公立	230	8,322,306	41	2,021,677	189	6,300,629	82.17	75.71
	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
南投縣	小計	207	7,658,888	11	669,394	196	6,989,494	94.69	91.26
	公立	206	7,639,103	11	669,394	195	6,969,709	94.66	91.24
	私立	1	19,785	-	-	1	19,785	100.00	100.00
雲林縣	小計	230	3,564,859	36	1,010,217	194	2,554,642	84.35	71.66
	公立	230	3,564,859	36	1,010,217	194	2,554,642	84.35	71.66
	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
嘉義縣	小計	289	5,155,823	15	519,024	274	4,636,799	94.81	89.93
	公立	289	5,155,823	15	519,024	274	4,636,799	94.81	89.93
	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
屏東縣	小計	312	10,442,187	21	665,710	291	9,776,477	93.27	93.62
	公立	310	10,396,473	19	619,996	291	9,776,477	93.87	94.04
	私立	2	45,714	2	45,714	-	-	-	-
臺東縣	小計	124	2,105,885	11	479,145	113	1,626,740	91.13	77.25
	公立	122	2,077,063	11	479,145	111	1,597,918	90.98	76.93
	私立	2	28,822	-	-	2	28,822	100.00	100.00
花蓮縣	小計	86	1,925,685	13	355,000	73	1,570,685	84.88	81.57
	公立	85	1,864,917	13	355,000	72	1,509,917	84.71	80.96

	私立	1	60,768	-	-	1	60,768	100.00	100.00
澎湖縣	小計	42	1,095,204	6	202,569	36	892,635	85.71	81.50
	公立	42	1,095,204	6	202,569	36	892,635	85.71	81.50
	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
基隆市	小計	5	1,363,852	5	386,116	-	977,736	-	71.69
	公立	1	992,076	1	14,340	-	977,736	-	98.55
	私立	4	371,776	4	371,776	-	-	-	-
新竹市	小計	11	557,399	1	3,960	10	553,439	90.91	99.29
	公立	11	557,399	1	3,960	10	553,439	90.91	99.29
	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
嘉義市	小計	1	451,425	1	97,608	-	353,817	-	78.38
	公立	1	451,425	1	97,608	-	353,817	-	78.38
	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
福建省	小計	10	241,243	10	241,243	-	-	-	-
	公立	10	241,243	10	241,243	-	-	-	-
	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
金門縣	小計	5	194,031	5	194,031	-	-	-	-
	公立	5	194,031	5	194,031	-	-	-	-
	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
連江縣	小計	5	47,212	5	47,212	-	-	-	-
	公立	5	47,212	5	47,212	-	-	-	-

	私立	-	-	-	-	-	-	-	-
--	----	---	---	---	---	---	---	---	---

資料來源：內政部統計處「內政統計年報」。

(四) 詢據內政部稱：

1、有關未規劃之公墓辦理舊墓更新困難之原因如下：

- (1) 辦理傳統公墓更新遷葬為地方自治權責，因涉及墳墓起掘遷葬等事項，常遭墓主或民意代表透過各種手段高度抗爭，地方首長基於選舉壓力亦多不會將之列為優先施政項目。此外，公墓管理一般面臨有維護經費有限及工作性質特殊管理人員較難久任等困難。
- (2) 遷葬所需經費數額龐大：按殯葬管理條例第 39 條規定，辦理遷葬需發給墓主遷葬補償費及遷葬救濟金，各地方訂定補償費數額標準不一，大致每座墳墓約新臺幣（下同）2 萬至 6 萬元不等，且墓區整地及墳墓查估作業亦屬重大開支，所需費用恐非部分地方政府財政所能負擔，故推動傳統公墓更新之意願偏低。
- (3) 另外，在都市計畫區域內者，公墓使用空間較易飽和、公墓更新須配合都市計畫通盤檢討，遷葬時程不易掌握；在都市計畫外區域者，面臨座落位置多偏僻分散不易管理、遷葬後利用困難等問題。

2、對於改善未經規劃、墳塚雜亂之傳統公墓，可採行對策如下：

- (1) 考量公墓遷葬涉及墓主意願、地方財政及城鄉發展等諸多複雜因素，需時間逐步改善，短期成效較難彰顯，地方政府推動不易，為激發地

方舊墓更新動力，內政部 110 年 1 月 11 日已再研提「殯葬設施量能提升計畫」(111 年至 114 年度)函報行政院爭取相關經費，總經費 20 億元(中央公務預算 15.14 億元)，期能協助地方政府持續推動公墓轉型更新。經由前開計畫協助地方殯葬設施改善經費，尚能激發地方更新殯葬設施動力，因殯葬用地難尋，地方政府大多釋出既有傳統公墓用地辦理相關計畫，進而發揮促進傳統墓更新之效。

(2) 透過評量督促地方政府推動傳統公墓更新並強化地方相關業務知能：

〈1〉內政部自 100 年起每 2 年辦理對直轄市、縣(市)政府殯葬管理業務績效評量，將「設置環保自然葬專區(2 分)」及「對於轄內公墓進行更新或遷葬之規劃及執行(3 分)」納入評分項目，另在「殯葬管理創新作為」之加分項目，受評單位如有媒合其他資源辦理傳統公墓改善，亦可以此爭取積分，整體評分優等者由該部部長公開表揚，期能持續督促地方政府積極推動傳統公墓改善。

〈2〉為提升地方殯葬同仁辦理傳統公墓改善業務知能，內政部辦理每年 2 梯次之殯葬管理研習班，業於 109 年及 110 年度分別納入 2 小時之公墓遷葬實務課程；另於 108 年 2 月 27 日、109 年 2 月 25 日、8 月 21 日及 110 年 1 月 26 日辦理環保葬教育訓練，讓地方同仁交流分享推動舊墓更新轉型環保葬之成功經驗。

(3) 增設環保葬墓區或其他殯葬設施：

- 〈1〉為改善傳統公墓雜亂問題，自 80 年起即逐年編列公墓公園化補助經費；另因應 91 年制定殯葬管理條例將環保葬法制化，該部陸續辦理 3 期殯葬設施示範計畫補助轉型為環保葬公墓，迄今已協助公墓公園化至少 345 處及原鄉公墓更新 81 處。
- 〈2〉該部為協助地方政府整理轄內未經規劃公墓，轉型為環保葬公墓，自 92 年起即逐年編列改善經費協助地方設置環保葬墓區，迄今已補助地方增設環保葬區共計 20 處；另國內殯儀館、火化場、奠祭禮廳靈堂等殯葬設施仍有需求，惟殯葬設施用地取得不易，無營葬需求之公墓用地，地方政府可擬具殯葬設施增建計畫，使土地有效利用。
- (4) 考量公墓遷葬困難及地方財政等因素，為使地方殯葬同仁仿效辦理成功案例，內政部業於 108 年 2 月 27 日、109 年 2 月 25 日、8 月 21 日及 110 年 1 月 26 日辦理教育訓練，並持續透過媒體宣導及定期調查等方式積極推廣環保葬，亦將「地方政府辦理環保葬執行成效」及「轄內公墓進行更新或遷葬之規劃及執行」納入地方殯葬績效評量評分項目，110 年 8 月至 10 月辦理評量實地考核，持續督促地方政府積極推動傳統公墓改善及增設環保葬公墓。
- (5) 配合國家綠能發展政策，協調地方積極辦理公墓遷葬設置太陽能光電設施：
 - 〈1〉行政院 107 年 7 月 26 日召開「研商殯葬設施整體規劃及處理機制」第 2 次會議及 8 月 1 日「殯葬用地設置太陽光電土地使用限制

研商會議」決議，請內政部研議將遷葬後公墓土地優先提供綠能設施使用。

- 〈2〉內政部於 107 年 8 月 14 日修正「非都市土地使用管制規則」相關規定，放寬殯葬用地增訂得設置「再生能源相關設施」容許使用項目及其許可使用細目，限於公墓內設置太陽光電發電設施，且須經直轄市、縣(市)殯葬主管機關、目的事業主管機關及其他有關機關同意，始得設置。
- 〈3〉經盤點有意規劃遷葬後土地供設置太陽光電發電設施之公墓共 33 處，分布於 9 市縣 17 鄉(鎮、市、區)，遷葬面積為 119.31 公頃，其中可供太陽光電發電設施使用之面積為 42.20 公頃，遷葬所需經費龐大，為擴大殯葬用地再生能源發電比率，短期以建立示範點為推動方向，並擇定目前殯葬用地已招租設置太陽光電設施之彰化縣埔心鄉、鹿港鎮、大村鄉、溪州鄉、嘉義縣義竹鄉及桃園市新屋區等 10 處公墓為優先示範點，實際架設面積合計 17.7621 公頃，截至 110 年 7 月底，已發電量 9.56MW。
- 〈4〉未來該部將持續透過相關會議或觀摩會，提供地方政府有關殯葬用地設置太陽光電發電設施之申請流程及系統設置等相關資訊，鼓勵地方政府於不影響轄內殯葬設施服務量能之前提下，邀請光電業者共同評估設置之可行性。

(五)綜上，鑑於近年來國人土葬需求銳減，無營葬需求之公墓土地隨增，且國內公立公墓高達 9 成未經規劃改善，環境景觀雜亂無章，土地使用效益不彰，

亟待內政部加強引導地方政府積極辦理公墓更新，以促進殯葬設施多元化及現代化，改善區域景觀與視覺效果，提升土地有效利用，進而帶動地方經濟與發展。然而，公立公墓更新屬地方自治權責，因涉及墳墓起掘遷葬，常遭墓主反對，加上所需經費龐大，故地方政府推動意願普遍不高。為解決上開困境，內政部允應提供誘因機制，鼓勵民眾檢骨遷葬，並制定績效量化指標，透過全國性整體計畫引導地方積極更新傳統公墓，以加速國土有效及合理利用，共創中央與地方、政府與民眾之合作雙贏局面。

二、考量國內環保葬需求日益提升，內政部為使民眾得以普遍、就近採行環保葬，以每3個鄉(鎮、市、區)1處為標準，預計於全國設置123處環保葬公墓，然迄111年3月底止，國內可供樹葬、植存之公墓僅56處，與政府評估設置目標仍有不小差距，亟待內政部擬定具體策略，引導地方政府落實規劃執行。

(一)為配合建設臺灣為綠色矽島之願景，91年7月17日制定公布之殯葬管理條例明定公墓內得實施「樹葬」，使殯葬方式能有更加實現土地循環利用，有效節省土地資源之選擇。查殯葬管理條例規定及實務上分類，目前國內採行之環保葬作法，包括在公墓內實施之「樹葬或花葬」，及在公墓外實施之「海葬」及「植存或灑葬」：

- 1、樹葬或花葬：指於公墓內將骨灰藏納土中，再植花樹於上，或於樹木根部周圍埋藏骨灰之安葬方式(殯葬管理條例第2條第11款)。
- 2、海葬：指直轄市、縣(市)主管機關得會同相關機關劃定一定海域，實施骨灰拋灑(殯葬管理條例第19條第1項前段)。

- 3、植存或灑葬：直轄市、縣(市)主管機關於公園、綠地、森林或其他適當場所，劃定一定區域範圍，實施骨灰拋灑或植存(殯葬管理條例第 19 條第 1 項後段)。

(二)公墓轉型環保葬之效益：

- 1、設置環保葬區，以綠地代替施作公墓或納骨設施等人工設施，可改善傳統公墓雜亂景觀。

- 2、環保葬區土地可重複使用，釋出之公墓或殯葬設施用地亦可供其他設施使用，有利於城鄉規劃，促進當地經濟發展。

- 3、依據內政部建築研究所「綠建築解說與評估手冊」說明，每平方公尺之草花花圃及草坪，可產生 0.5 公斤固碳量。公墓轉型設置環保葬區，因大面積栽植花樹草坪，有利改善氣候暖化，維護生態。

- (三)近年來在政府推動下，國人對環保葬接受度逐漸增加。依據 93 年至 109 年底止統計資料顯示，環保葬之人數由 93 年當年 226 人，至 109 年增加至 14,963 人，為 93 年之 66 倍多，占同期死亡人口比率也由 0.17% 提升至 8.64%。

表4、93年至109年全國環保葬使用人數統計表

葬法 年度	樹(花)葬 (公墓內)	植存(公 園、綠地)	海葬	總計	占死亡人 數(%)
93年	206	-	20	226	0.17
94年	201	-	37	238	0.17
95年	209	-	37	246	0.18
96年	306	37	53	396	0.28
97年	426	221	70	717	0.50
98年	703	729	71	1,503	1.05
99年	799	603	144	1,546	1.06
100年	1,174	451	140	1,765	1.15
101年	2,348	542	114	3,004	1.94
102年	2,726	621	154	3,501	2.25
103年	3,072	658	228	3,958	2.42
104年	8,203	723	229	9,155	5.59
105年	5,491	1,015	293	6,799	3.93
106年	7,716	1,122	297	9,135	5.31
107年	10,197	1,150	299	11,646	6.74
108年	11,202	1,275	311	12,788	7.28
109年	13,243	1,419	301	14,963	8.64
累計	68,222	10,566	2,798	81,586	

資料來源：內政部提供。

(四)因樹葬與骨灰植存係將骨灰研磨成較細顆粒後藏納土中，經一段時間自然分解與大地融合，該地點再供其他亡者繼續使用，故土地得循環利用，較無供給量能不足疑慮。惟考量選擇環保葬之民眾逐年攀升，為使喪家得以普遍、就近採行環保葬，內政部於110年1月11日研提「殯葬設施量能提升計畫」(111年至114年度)，參考衛生福利部社會及家庭署110年度「社區式身心障礙服務銜接長照獎助計畫」有關非直轄市每3鄉(鎮、市、區)應設置1個輔具服務據點之標準，全國共368個鄉(鎮、市、

區)，以每 3 個鄉(鎮、市、區)設置 1 處環保葬公墓計算，共約需 123 處。

(五)惟迄 111 年 3 月底止，全國公墓內已可實施樹(花)葬之地點僅有 54 處、公墓外可實施骨灰植存之地點僅有 2 處，加上 111 年至 114 年預計增加環保葬園區 20 案(引自內政部「殯葬設施量能提升計畫」核定本第 14 頁)，亦僅達成前揭計畫目標之 6 成。

表5、全國可實施骨灰樹葬/灑葬地點一覽表

市縣別	項次	名稱	地址	累計使用人數(位)
新北市	1	新店區公所四十份公墓	新北市新店區翠峰路102號	597
臺北市	2	富德公墓「詠愛園」、「落羽之丘」	臺北市文山區木柵路五段190號	23,969
	3	陽明山第一公墓「臻善園」	臺北市北投區泉源路220號	13,153
	4	軍人公墓「懷樹追思園」	臺北市南港區研究路三段130號	301
桃園市	5	楊梅市生命紀念園區「桂花園」及「楊梅園」樹葬專區	桃園市楊梅區中山南路800巷41號	1,584
	6	蘆竹生命紀念園區-追思園	桃園市蘆竹區外社里8鄰興化路300號	2,343
	7	龍潭區公墓公園多元葬法-龍園	桃園市龍潭區楊銅路2段325巷200號	865
臺中市	8	臺中市大坑區第三十公墓「歸思園—大坑樹葬區」	臺中市北屯區東山路天星別墅後面(光正國小對面)	1,516
	9	臺中市神岡區第一公墓「崇璞園一、二期」	臺中市神岡區神清路344之1號	4,402
	10	臺中市大雅區楓愛園樹葬區	臺中市大雅區上楓段1608地號	7,027
臺南市	11	臺南市大內骨灰植存專區	臺南市大內段2759、164-1地號	4,319

市縣別	項次	名稱	地址	累計使用人數(位)
	12	仁德生命紀念園區環保葬專區	臺南市仁德區中洲里中洲路 225 號	665
高雄市	13	旗山區多元化葬法生命園區「景福堂」	高雄市旗山區東昌里南寮巷 1-1 號	4,170
	14	燕巢區深水山樹葬區「璞園」	高雄市燕巢區深水路 4 巷 67 號	4,351
	15	杉林生命紀念館樹葬區	高雄市杉林區杉林里合森巷 128 之 2 號	592
	16	(私立)合掌之鄉陵園紀念公墓第一期樹葬區	高雄市田寮區崑山路 7-1 號	11
	17	(私立)麥比拉生命園區樹葬區	高雄市湖內區東方路 684 號	42
	18	竹南鎮第三公墓「普覺堂」多元葬法區	苗栗縣竹南鎮和興路 2 號	953
	19	(私立)福祿壽生命藝術園區	苗栗縣後龍鎮龍坑里十班坑 165 號	78
彰化縣	20	埔心鄉新館第五公墓環保葬區	彰化縣埔心鄉新館村新館路 247 巷 66 號	699
	21	社頭鄉生命園區璞園樹葬區	彰化縣社頭鄉朝興村水源路 9 號	160
南投縣	22	鹿谷鄉第一示範公墓	南投縣鹿谷鄉中正路一段 236 巷 3 號	469
	23	草屯鎮嘉老山示範公墓樹葬專區	草屯鎮茄荖山段 318 地號土地	248
	24	集集鎮第 3 公墓樹葬區	集集鎮柴橋頭段北勢坑小段 308-1 地號土地	194
雲林縣	25	大埤鄉下崙公墓	雲林縣大埤鄉尚義村頂巷 1-15 號	161
	26	斗六市九老爺追思生命園區	雲林縣斗六市斗六市永興路 53 巷 51 號	648
嘉義縣	27	溪口鄉第十公墓	嘉義縣溪口鄉溪口段 410 號	38
	28	阿里山鄉樂野公墓	阿里山鄉樂野村 2 鄰 56 號旁	168

市縣別	項次	名稱	地址	累計使用人數(位)
	29	中埔鄉柚仔宅環保多元化葬區	嘉義縣中埔鄉同仁村 23 鄰柚仔宅 78 之 7 號	1,423
屏東縣	30	林邊鄉第六公墓樹葬區	屏東縣林邊鄉水利村豐作路 88-128 號	174
	31	九如鄉「思親園」納骨塔	屏東縣九如鄉九明村中路 21 號	273
	32	麟洛鄉第一公墓	屏東縣麟洛鄉麟頂村成功路	7,522
屏東縣	33	(私立)萬丹迦南墓園	屏東縣萬丹鄉惠崙路 319 巷 75 號	142
	34	屏東市歸園納骨塔環保葬區	屏東縣九如鄉九如路一段青園巷 103 號	377
	35	屏東縣內埔鄉第一公墓多元葬法園區	屏東縣內埔鄉和興路 218 號	42
	36	萬巒鄉生命紀念園區樹葬區	屏東縣萬巒鄉泗溝村永全路 80 號	101
	37	竹田鄉立生命紀念園區	屏東縣竹田鄉頭崙村三山路 500 號	139
	38	長治鄉第一公墓環保多元化葬區	屏東縣長治鄉潭頭路 1 號	49
宜蘭縣	39	宜蘭縣立殯葬管理所「員山福園」	宜蘭縣員山鄉湖東村蚬埤路 27 號	999
	40	宜蘭縣立殯葬管理所「櫻花陵園」	宜蘭縣礁溪鄉匏崙村雪谷大道 1 號	43
	41	頭城鎮百合陵園環保自然葬園區	宜蘭縣頭城鎮更新路 112-20 號	0
花蓮縣	42	花蓮縣鳳林鎮骨灰拋灑植存區	花蓮縣鳳林鎮民權路 21 巷 26 號	429
	43	花蓮縣吉安鄉慈雲山懷恩園區環保植葬區	花蓮縣吉安鄉吉安路 2 段 116 號	1,615
	44	花蓮縣新城鄉第一公墓環保多元化葬區	新城鄉新城村中山路 1 之 6 號	116
臺東縣	45	卑南鄉初鹿公墓「朝安堂」多元化葬區	臺東縣卑南鄉初鹿村梅園路朝安 11 巷 1 號	206

市縣別	項次	名稱	地址	累計使用人數(位)
	46	太麻里鄉三和公墓	臺東縣太麻里鄉泰和村民權路 58 號	424
	47	臺東市殯葬所懷恩園區	臺東縣臺東市民航路 200 巷 100 號	1,108
澎湖縣	48	馬公市懷恩堂生命紀念園區	澎湖縣馬公市興仁里	88
金門縣	49	金城公墓樹葬及灑葬區	金門縣金寧鄉盤果路 230 號	123
連江縣	50	南竿鄉生命紀念園區	連江縣南竿鄉清水村 112 號	0
基隆市	51	基隆市南榮公墓環保樹葬園區	基隆市仁愛區南榮路 509 巷 2 號	603
	52	(私立)未來世界藝術墓園	基隆市信義區六合街 6 號	15
新竹市	53	新竹市樹葬園區「詠生樹」	新竹市生命紀念園區羽化館前方	556
嘉義市	54	嘉義市殯葬管理所璞真園樹葬區	嘉義縣水上鄉牛稠埔 100 之 13 號	440

資料來源：內政部提供。

表6、全國可實施骨灰植存地點一覽表

市縣別	項次	名稱	地址	使用人數(位)
新北市	1	金山環保生命園區	新北市金山區頂角段半嶺子小段 342 地號土地(法鼓山佛教教育園區內)農牧用地	10,313
	2	三芝櫻花生命園區	新北市三芝區圓山村內柑仔 25-1 號	2,160

資料來源：內政部提供。

(六)綜上，內政部依據殯葬管理條例第 18 條第 4 項、第 5 項、第 19 條及殯葬管理條例施行細則第 17 條等

規定，倡導規範環保多元葬法，並授權地方政府因地制宜訂定公墓外實施骨灰拋灑或植存之相關規定。又鑒於國內環保葬需求日益提升，內政部為使喪家得以普遍、就近採行環保葬，以每 3 個鄉(鎮、市、區)1 處為標準，預計於全國設置 123 處環保葬公墓，然迄 111 年 3 月底止，國內可供樹葬、植存之公墓雖分布於 21 個市縣(新竹縣尚未設置)，惟數量僅 56 處，與政府評估設置 123 處之目標仍有顯著差距。考量國內環保葬數量逐年攀升，亟待內政部擬定具體策略，評估公立公墓土地轉型之可行性，引導地方政府落實環保葬園區之規劃與設置。

三、查部分地方政府轄內之殯葬設施位處山崩與地滑地質敏感區或水庫集水區內，部分墓區甚至有逐年擴大趨勢，不僅影響水土保持，更有引發環境災害之疑慮。內政部允應加速建置各地殯葬設施地質分布資料庫，研析相關數據及水土保持潛藏風險，妥謀善策督促地方政府落實管理位處地質敏感區或水庫集水區之殯葬設施，避免墓區擴大，並逐步規劃推動該等地區公墓遷葬，以策國土環境安全。

(一)按殯葬管理條例第 8 條規定略以，設置、擴充公墓，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；其與公共飲水井或飲用水水源地之距離不得少於 1 千公尺；公墓專供樹葬者，得縮短其距離。再按地質法第 6 條第 1 項規定略以，各目的事業主管機關應將地質敏感區相關資料，納入土地利用計畫、土地開發審查、災害防治、環境保育及資源開發之參據。

(二)由於土石流掩埋公墓及墓園違規開發破壞水土保持情事時有所聞，經審計部運用地理資訊系統 QGIS 軟體套疊國土現況調查成果圖資之墳墓圖層及經濟

部中央地質調查所之山崩與地滑地質敏感區圖層，發現基隆市等 7 個市縣計 35 處公私立殯葬設施之全部或一部分位處於山崩與地滑地質敏感區，其中更有 17 處殯葬設施較 104 年底之墓區範圍有明顯擴大情事。此外，新竹縣大埔水庫及苗栗縣永和山水庫、明德水庫等 3 處水庫，亦發現有殯葬設施位處水庫集水區域範圍內等情事。

表7、截至108年底止殯葬設施墓區位屬地質敏感區且分布較104年底增加之設施一覽表

序號	市縣名	殯葬設施名稱
1	基隆市	七堵區私立欣欣金陵墓園寶塔
2		私立北基花園墓園
3	新北市	新店區第七公墓
4		新店區私立青潭花園公墓(附設納骨塔)
5		新店區私立長樂墓園(附吉樂寶塔)
6		樹林區第六公墓
7		樹林區獐寮里西南(光明產業道路沿途)
8		瑞芳區私立金石園
9		瑞芳區私立天外天花園公墓
10		瑞芳區寬園
11	臺北市	北投第六公墓鄰近周邊
12	臺中市	東勢區第七公墓
13		東勢區第八公墓
14		臺中市東勢區第一公墓公園化納骨堂
15		臺中市福州十縣同鄉會公墓
16	新竹縣	峨眉鄉私立福星德壽居莊園
17	苗栗縣	三灣鄉頭份下林坪道南面

資料來源：審計部提供。

表8、殯葬設施位於水庫集水區範圍內情形

縣名	水庫名稱	殯葬設施名稱	殯葬設施墓區範圍較104年度增加
新竹縣	大埔水庫	私立福星德壽居莊園	✓
		峨眉鄉湖光公墓	✓
		峨眉湖環湖竹 81 鄉道沿途	✓
苗栗縣	永和山水庫	永和山水庫南面，中油產業道路北面沿途	
	明德水庫	頭屋鄉第十一公墓	✓

資料來源：審計部提供。

(三)為進一步釐清相關問題，內政部以 111 年 6 月 8 日台內民字第 1110222428 號函請各直轄市、縣(市)政府調查回報資料，位於山崩地滑或水庫集水地區之「濫葬墳墓」計有新北市、臺中市及臺東縣轄內共 15 處，估計至少 192 座、分布面積至少 29,669.16 平方公尺；屬地質法 99 年 12 月 8 日制定公布前「依法設置」之公立公墓共計 30 處，其中以屏東縣 13 處最多，其次為南投縣 4 處，新北市 3 處，其餘臺北市、苗栗縣、彰化縣及臺東縣各 2 處、高雄市及宜蘭縣各有 1 處。

表9、位處山崩與地滑地質敏感地區或水庫集水區「濫葬墳墓」清冊

縣市別	鄉(鎮、市、區)	座落地點、地號	座數	分布面積(平方公尺)	處置情形
-----	----------	---------	----	------------	------

新北市	三峽區	成福段小暗坑小段 1300	4	200	2 件已改善、1 件墓主死亡、1 件 111 年已裁處第 4 次，持續列管中。
新北市	三峽區	福德坑段 909	1	50	111 年已裁處第 4 次，持續列管中。
新北市	新店區	直潭段康雅崙小段 11-6	1	13	109 年已查明係既存墳墓原地修繕案。
新北市	林口區	小南灣段頂福小段 1224	1	10	108 年已改善。
新北市	貢寮區	貢寮段內寮小段 1184	1	110	已請墓主限期改善(應於 112.10.27 前改善)，逾期未改善者將依規定裁罰。
新北市	貢寮區	貢寮段內寮小段 1195	1	41.36	111 年已改善。
新北市	樹林區	坡內坑段 503-4	1	708	已請墓主限期改善(應於 113.08.15 前改善)，逾期未改善者將依規定裁罰。
新北市	樹林區	坡內坑段 519	1	13.4	111 年已改善。
臺中市	東勢區	東勢段中崙小段 1212-32 地號土地	1	無資料	市府表示，目前殯葬管理條例僅針對違法殯葬行為進行裁罰，而違法埋葬屍體及存放骨灰骸深埋地下，主管機關無法逕行開挖確認，濫葬取證不易，僅能以墓主之敘述為查報證據，加上私人土地地主以販賣土地持份給民眾造墓，難以查找真實墓主進行查報，故以當前法令無法阻止其持續擴大。
臺中市	新社區	馬力埔段 288-2 地號土地	27	無資料	
臺中市	新社區	馬力埔段 288-2 地號土地	1	無資料	
臺中市	新社區	大南段番社嶺小段 206 地號土地	1	無資料	
臺中市	新社區	馬力埔段 400 地號土地	1	無資料	
臺東縣	海端鄉	加平公墓加拿段 606-1、611 地號	50	894	東河鄉花固公墓已禁葬；海端鄉加平公墓 106 年已鑑界並搭建圍籬。縣府已請公所務必清查轄管公墓坐落範圍及用地分區，及逐年編列經

臺東縣	東河鄉	花固公墓高原段 2631-12	100	27,629	費辦理公墓鑑界及區界鄰地之標線搭建(圍籬等……)，並落實公墓巡查機制或公告禁葬。
-----	-----	--------------------	-----	--------	--

資料來源：內政部提供。

表10、地質法施行前位於山崩地滑地質敏感區域之「依法設置」公立公墓實際處理情形

縣市	鄉(鎮、市、區)	公墓名稱	實際處理情形
臺北市	北投區	陽明山第一公墓	陽明山第一公墓已於70年公告禁葬，僅70年以前已核准預留有案之墓基得下葬使用，目前依現況繼續使用並維護，尚無規劃更新改善計畫；富德公墓於67年啟用，目前依現況繼續使用並維護，尚無規劃更新改善計畫。上開2處公墓未來朝向全數遷葬。惟遷葬順序由市府各局處成立評估小組，擇選優先遷葬順序後簽陳市府核定後辦理。
臺北市	文山區	富德公墓	
新北市	新店區	五城花園公墓	市府自107年起購置平台電腦並建置地籍系統裝置，以經緯度定位並整合地籍網路圖資，快速定位墳墓坐落位址，有助公所強化墓地管理，避免有合法公墓外溢葬濫葬情事。
新北市	新店區	四十份公墓	
新北市	鶯歌區	第一示範公墓	
高雄市	甲仙區	甲仙第四公墓	無特別須採取之措施。
苗栗縣	卓蘭鎮	第一公墓	加強巡查墓地並設立警示牌，並宣導在公墓內營葬之法治觀念，避免有溢葬情事。
苗栗縣	卓蘭鎮	第四公墓	
彰化縣	彰化市	第一公墓	依現況使用。
彰化縣	彰化市	第六公墓	
南投縣	信義鄉	明德公墓	依現況存續。
南投縣	信義鄉	第1示範公墓	
南投縣	仁愛鄉	武界公墓	
南投縣	仁愛鄉	中原公墓	
屏東縣	林邊鄉	第二公墓	依現況使用。

屏東縣	獅子鄉	新路東公墓	
屏東縣	獅子鄉	草埔西公墓	
屏東縣	霧臺鄉	霧台二號公墓	
屏東縣	霧臺鄉	阿禮公墓	
屏東縣	霧臺鄉	新好茶公墓	
屏東縣	瑪家鄉	北葉村公墓	
屏東縣	瑪家鄉	瑪家村第二公墓	
屏東縣	瑪家鄉	瑪家村第三公墓	
屏東縣	瑪家鄉	瑪家村第四公墓	
屏東縣	瑪家鄉	三和村玉泉社區公墓	
屏東縣	瑪家鄉	三和村三和社區公墓	
屏東縣	瑪家鄉	三和村美園社區公墓	
宜蘭縣	頭城鎮	百合陵園	僅部分地區位處山崩與地滑地質敏感地區，公墓內納骨堂及土葬範圍區尚無在山崩與地滑地質敏感地區興建。
臺東縣	大武鄉	第一公墓	公墓更新皆需踐行殯葬管理條例第6條，應檢附相當文件及興建營運計畫、配置圖等，所涉興建工程皆需經提出水土保持計畫或環評計畫外，尚需進行相關局處之權管法令審查。
臺東縣	金峰鄉	歷坵村第五公墓	

資料來源：內政部提供。

(四) 詢據內政部表示：

- 1、內政部全國殯葬資訊入口網於 99 年設置啟用，提供全國公私立殯葬設施查詢系統，利於地方政府及民眾查詢。然該系統並無地質敏感區資料，故須自行前往「經濟部中央地質調查所」建置之地質調查系統進行查詢。為利各殯葬設施地質分布管理及地方政府核准設施設置時之參考，該部於 111 年系統改版案中，新增國土測繪中心之國土利用現況調查成果圖資及經濟部中央地質調查所之山崩與地滑地質敏感區圖層等資料，履約期限為 111 年 3 月 28 日至 111 年 12 月 31 日，

現正由廠商履約建置中，預計於 112 年 1 月份完成系統上線。屆時透過該資料庫督促各地方政府針對位處地質敏感區或水庫集水區之殯葬設施積極依法處(管)理，並提供地方政府核准設施設置時之參考，以促進殯葬設施所在地質環境之維護。

2、在上開系統資料完成建置前，將持續督導位於地質敏感地區公墓申請開發前應先辦理安全性評估作業。而已設置但未經規劃之既存墳墓處理方式如下：

(1) 如屬公墓外「違法濫葬」者，地方政府應依法裁處：

〈1〉按殯葬管理條例第 70 條規定，埋葬屍體應於公墓內為之，違反上開規定於公墓外「濫葬」者，依該條例第 83 條規定，處罰墓主 3 萬至 15 萬元之罰鍰，並限期改善，屆期仍未改善者，得按次處罰，必要時，由直轄市、縣(市)主管機關起掘火化後為適當之處理，其所需費用，向墓主徵收。

〈2〉經歸納縣市政府所報資料，如有發現濫葬情事，將公告禁葬、並對濫葬情形加強施作圍籬，避免範圍擴大，濫葬者應依法裁處命其遷葬，並列管後續改善情形。

(2) 如屬位於山崩與地滑地質敏感區或水庫集水區，且為地質法制定公布前已設置之「合法公墓」，地方政府應儘速完成調查、造冊，並須及早訂定首要遷葬計畫：

〈1〉目前臺北市實施禁葬並有遷葬規劃，新北市則以資訊系統監控管理避免違法濫葬情事，宜蘭縣採迴避敏感地區使用之作法。

〈2〉其餘縣市仍依現況存續並使用，尚無特別措施。

(五)綜上，經濟部業於 105 年底完成全國山崩與地滑地質敏感區之劃定公告，其目的除提醒各該地區土地之開發利用者，應依地質法特別加強調查，注意可能發生之山崩與地滑災害外，亦在於督促地方政府對於山崩與地滑地質敏感區之既存殯葬設施應妥適規劃改善以避免災害發生。然而，儘管法令規定對於位處山崩與地滑地質敏感區或水庫集水區內之「違法濫葬」者，地方政府應依法裁處，然仍有部分案例查報困難，無法阻止「違法濫葬」情形持續擴大；至於地質法制定公布前已設置之「合法公墓」，多數縣市仍依現況存續使用，並無提出遷葬計畫或特別處理措施，顯示各地方政府殯葬管理業務有待強化。為避免上開情形影響水土保持，引發環境災害，內政部允應加速建置各地殯葬設施地質分布資料庫，研析相關數據及水土保持潛藏風險，妥謀善策督促地方政府落實管理位處地質敏感區或水庫集水區之濫葬情形及殯葬設施，避免墓區擴大，並逐步規劃推動該等地區公墓遷葬，以策國土環境安全。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請內政部檢討改進見復。
- 二、影附調查意見，函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：施錦芳、林盛豐、賴鼎銘、范巽綠

本案案名：內政部推動殯葬現代化與公墓更新管理案

本案關鍵字：殯葬現代化、公墓更新管理、環保自然葬、遷葬、山崩與地滑地質敏感區

