

# 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

殷 章 甫 \*

## 摘要

國人之喪葬習俗不但注重排場，墳墓的設置也偏好宏偉與華麗，且大都採取土葬，講究風水，並為半永久性的祭拜建物，故對墳墓用地的需求乃不斷在提升。惟台灣地區的土地資源十分有限，可供墓地使用的土地不多，故在人口聚集的都市區域裡，常可見到活人與死人正在爭用土地，如不從速研擬對策，日後的問題十分嚴重。

日本亦為地少人稠的國家，墳墓用地的需求亦大。惟因日本普遍實施火葬，每墓位佔地不大，故其墳墓用地問題，尚未及我國嚴重。加上，日本國民普遍持有「萬靈平等」的觀念，無論公營墓園或民營墓園，每個墓位所佔土地面積均以四平方公尺為限，如係草坪式公墓者，則普遍規劃為每墓位佔地一平方公尺、且最多可安置六個骨灰罐，故其用地情形極為經濟，墓園的設計亦注重景觀、空間綠地要多，墓園都兼具有公園功能。

今後我國必須加強宣導推行火葬，為此，應增設火葬場與納骨堂，以資降低墳墓用地的需求。此外，亦須繼續推行公墓公園化計畫，美化墓園環境，以資改變國人對墓地所持印象與觀念，以便發揮墓地的公園功能。同時，亦須考慮墓地的循環利用，凡埋葬後經過一段時間（平均為十年），必須實施檢骨，並將其骨骸罐安置於納骨堂（塔），俾利實施墳墓用地的循環使用。

---

\* 作者為本校地政所教授

## 第一章 前 言

### 壹、研究緣起

養生送死乃人生大事，而慎終追遠更為我國傳統美德。故為維繫傳統之文化倫理，安死者之靈，慰生者之心，將適當面積之土地用於供死者安息，實乃無可厚非。唯我國古今社會，關於身後喪葬行為，深為傳統習俗和禮儀所影響，導致國人於辦理其先人身後事時，輒以華麗而不夠莊嚴的儀式引祭，且到處尋龍脈、卜靈穴，興建華麗墳墓，以顯家勢。惟台灣地區地狹人稠，土地資源有限，在國人安土重遷及重視風水的民俗觀念下，使得墓地管理問題日趨嚴重，尤其是濫葬與舊公墓內的墳墓普遍設置年代久遠，配置凌亂等問題，更是嚴重地影響到土地資源的利用、環境及景觀、公共衛生與生活品質等。而濫葬的取締工作，目前尚缺乏整體及前瞻性的計畫與規範，且相關機關的權責不清，時而互相推諉，致使濫葬問題的解決倍感困難。如何針對此等問題探討其成因，研擬解決方案，並統盤規劃喪葬設施之配置，提供必要的喪葬服務設施，以滿足喪家之需要，藉此提升環境品質及合理利用土地資源，實是當前墓政的重要課題之最。

欲期有效解決墓政問題，完善的墓地管理制度以及法律的規制為不可或缺。惟我國自民國七十二年頒布「墳墓設置管理條例」以來，墓地管理體系及其有關部分法規條文未臻週延，相關法令尚待銜接配合，致執行時常滋生未能發揮應有功能的困擾，有礙墓地管理工作的推展，實有必要參考國外之有關法令規定及其執行與管理情形，以資檢討自己的缺失並加以修訂，促使墓地管理體系及措施，更具現代化、科學化、企業化及系統化。

### 貳、研究目的

基於上述認識，本項研究的主要目的有二，如下：

- 一、檢討當前墓地政策，並針對葬俗觀念、喪葬設施、組織管理、濫葬處理等，研擬原則性解決方案。
- 二、參考日本有關墓政的執行及墓地墓園的管理情形，藉以檢討我國目前墓地管理體系

## 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

的得失，並研擬修正我國「墳墓設置管理條例」的基本原則與方向，俾使我國的墓地管理工作更具現代化及更能有效推展。

### 參、研究重點

本項研究之重點如下：

- 一、我國傳統習俗與墓地管理制度之檢討與評估。
- 二、台灣地區各項喪葬設施規劃之檢討，並推估未來喪葬設施之需求情況。
- 三、濫葬問題之檢討並研擬其解決對策
- 四、瞭解並探討日本之墓地管理體系及其實際管理情況。
- 五、比較中、日兩國之墓地管理體系，作為改進我國有關制度之參考。

### 肆、研究步驟

依據上述研究目的，本研究採取下列步驟進行：

- 一、實地查訪中南部有關縣市的墓地管理體系的實地情況，並瞭解現有公墓的利用情況。
- 二、瞭解台北市附近的濫葬之實況，並探討其成因。
- 三、實地查訪數處成效較佳的公園化公墓，瞭解其實況。
- 四、收集日本有關墓政及墓地管理之必要資料與文獻。
- 五、實地考察日本之墓地管理實況（以東京周邊為主）
- 六、研擬論文架構，徵求有關專家之意見。
- 七、撰寫論文。

## 第二章 我國之墓地及喪葬設施之使用情況

### 壹、我國之墓地與喪葬設施概況

依現行「墳墓設置管理條例」第二條規定：「本條例所稱墳墓，包括公墓及私人墳墓。」

前項所稱公墓，係指公立或私立供公眾營葬之公共設施；所稱私人墳墓，係指私人報經主管機關核准營葬或在私有土地上設置，供特定人營葬之設施。」同條例第七條規定：「設置公墓或擴充墓地，應選擇不影響水土保持，不破壞自然景觀，不妨礙耕作，軍事設施，公共衛生或其他公共利益之適當地點為之。與左列第一款地點距離不得少於一千公尺，與其餘各款地點距離不得少於五百公尺：（一）公共飲水井或飲用水之水源地；（二）學校、醫院、幼稚園、托兒所暨戶口繁盛區或其他公共場所；（三）河川；（四）工廠、礦場、貯藏或製造爆炸物之場所。」

從上述規定得知，公墓為最主要的喪葬設施，惟其設置，應備具所定文件報請省（市）主管機關核准（註一）。至於其設置地點，應符合同條例，第七條的規定。該第七條所稱不影響水土保持、不破壞自然景觀、不妨礙耕作之適當地點等，依該條例施行細則，第六條規定，係指下列地區而言：

一、依區域計畫法劃定之山坡地保育區、一般農業區及風景區。

二、依都市計畫法劃定之農業區。

前項第一款之山坡地保育區，不包括山坡地土地可利用限度分類標準劃定之五級、六級山坡地；前第一款之一般農業區及第二款之農業區，不包括一至十二等則田地目土地。

第一項第一款之山坡地保育區、一般農業區、風景區，應先徵得各該事業省主管機關同意，變更編定為墳墓用地，第二款之農業區應先申請變更都市計畫，劃定為公墓用地後，始得使用。

該條例第七條所稱一千公尺、五百公尺均指水平距離而言（註二）。同條第一款所稱公共飲用水之水源地，指依自來水法公布之水質水量保護區域內之水體，或自來水事業地面水、地下水之取水地點（註三）。同條第二款所稱戶口繁盛區，指依區域計畫法公告之區域計畫圖所標示之現有都市化地區及未來都市化地區（註四）。同條第三款所稱河川，指以其水

註一：墳墓設置管理條例，第六條。

註二：墳墓設置管理條例施行細則，第七條。

註三：同註二，第八條。

註四：同註二，第九條。

## 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

之用途屬於依水污染防治法法規所定之甲類及乙類水體者為限（註五）。同條第四款所稱工廠，係以製藥、食品、石油或化學製品工廠者為限（註六）。同款所定礦場與墳墓之間的距離，係以探礦、採礦及其附屬選礦、煉礦之作業場所起算，必要時其範圍得由省（市）主管機關會同省（市）礦業主管機關勘定之（註七）。

綜上得知，對公墓的設置地點，現行法令有相當嚴格的限制。如在實施區域計畫地區已訂有區域性喪葬設施計畫者，其公立公墓之設置應依計畫為之（註八）。

該條例第九條規定，公墓應有下列設施：

1. 對外通道。
2. 公共衛生設備。
3. 排水系統。
4. 墓道。
5. 公墓標誌。
6. 停車場。
7. 其他必要設施，並多種植花木，力求美化環境。

上述第一款及第四款所定設施，其對外通道寬度不得小於六公尺，墓區間道路寬度不得小於四公尺，墓區內步道寬度不得小於一.五公尺（註九）。同條第七款所稱其他必要之設施，係指左列之設施而言：

1. 靈（納）骨堂（塔）設施。
2. 記載管理規定及墓基配置圖之公告牌。
3. 服務中心。
4. 墓區標示及指標。
5. 純水及照明設備。
6. 金銀爐。

---

註五：同註二，第十條。

註六：同註二，第十一條。

註七：同註二，第十二條。

註八：同註二，第三條。

註九：同註二，第十三條。

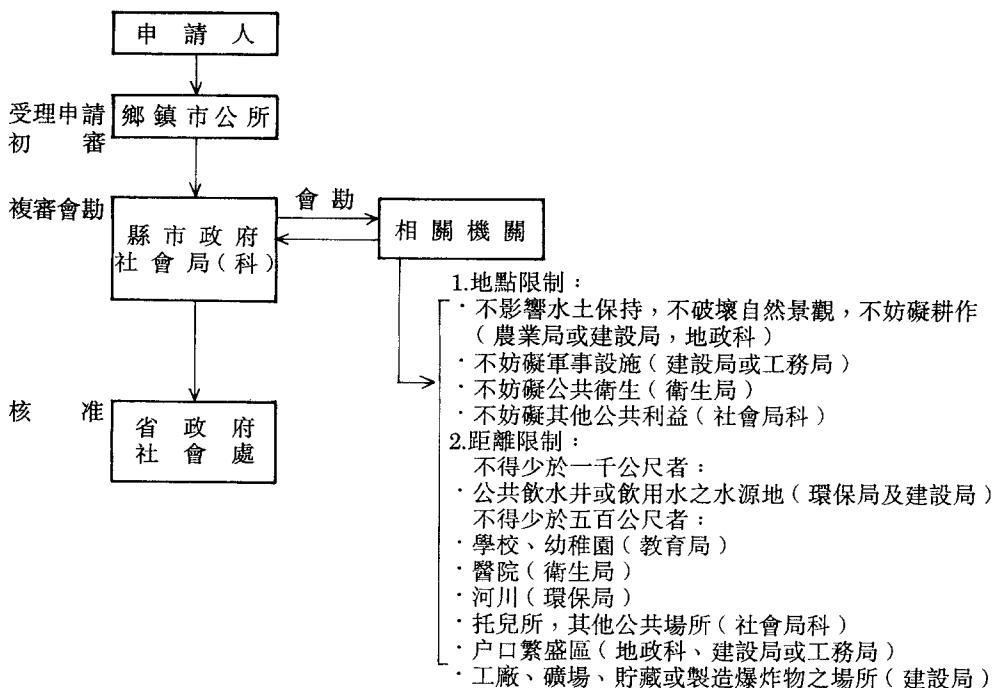
### 7.界樁。

上述係附設於公墓的喪葬設施。除此以外，主要的喪葬設施尚有殯儀館及火葬場等。依「墳墓設置管理條例」第二十九條規定：「殯儀館、火葬場、靈（納）骨堂及其他喪葬設施之設置，須經省（市）主管機關核准；其管理辦法，由省（市）政府定之。」

綜上得知，主要喪葬設施除了公墓以外，尚有殯儀館、火葬場、靈（納）骨堂等。現行法令對公墓設置的規定，較為詳細。例如「墳墓設置管理條例施行細則」第四條規定：「公墓之設置，其土地面積不得小於五公頃。」該細則第十五條規定：「公墓內空地應予綠化，綠化空地面積與公墓總面積之比例，不得小於十分之二。但墳墓造型採平面草皮者，其比例不得小於十分之一。」可見，現行法令已相當注重公墓的環境與景觀問題。

設置公私立公墓之申請程序，如圖一所示。公墓由直轄市設置者，應報請內政部備查（註一〇）。

圖一 公私立公墓設置申請程序圖



註一〇：墳墓設置管理條例，第六條。

## 貳、墓地及喪葬設施之使用狀況

人總是無法避免死亡，而落葉歸根，入土為安，為我國傳統的喪葬習俗。人去世以後大都需要埋葬，於是墓地便成為最主要的喪葬設施的一種。惟對於墓地的使用，如不限定其使用年限，則由於人民的死亡數將愈累積愈多，故對墓地的需求亦必不斷地產生新的需要，使得墳墓用地面積與日俱增，日後必定產生墓地供不應求的現象，問題十分嚴重。除之以外，每戶喪家對墳墓用地的需求面積大小以及究係採取土葬或火葬等，對墓地面積的需要情形，亦各不相同。

一般而言，土葬所需墓地面積大於火葬所需墓地面積，但實際上，亦未必完全如此。蓋墓基的營建因風俗習慣及喪家的經濟情況而各有差異，即縱為火葬，如喪家為權貴顯要或富豪者，其營建的墳墓面積，很可能相當廣大；反之，喪家如為生活困苦的貧戶，縱係採取土葬，其佔用的墓地面積可能很小。惟平均而言，土葬所需墓地面積，通常大於火葬所需墓地面積。故就節約使用墳墓用地的立場言，火葬當然優於土葬。此外，從維護環境衛生的觀點言，火化火葬亦優越於土葬。據上述各種理由，我國今後仍須積極推動喪家採取火葬，謀求墳墓用地的經濟利用。惟國人向有死後入土為安的傳統觀念，以為落葉歸根方是最後的歸宿，所以大都傾向於採用土葬，而較難於接受死者火化火葬的方法。

近年以來，政府雖不斷地努力推動死者火化與火葬，並訂有減免火化費用的獎勵辦法，但實施火化火葬的比例仍然不高，尚不到百分之二十的水準，亟須繼續努力（請參閱表一）。

民國七十八年七月十五日，台灣的總人口終於突破了二千萬大關，人口密度之高，僅次於孟加拉，為世界第二位。至於死亡率，雖自民國四十一年的千分之九，降至七十七年的千分之五一，惟由於總人口的不斷增加，所以每年的死亡人數亦自四十一年的七萬九千人增至七十七年的十萬二千人。據此推估，今後數年間，每年死亡人數大約將維持在十萬人左右的水準。

依現行「墳墓設置管理條例」的規定，每一墓基面積不得超過十六平方公尺（註一一）

註一一：同註一〇，第十條。

表一 台灣地區歷年死亡、火化、埋葬人數與比率

項目 年度 (民國)	(1)死亡人數		(2)火化人數		(3)埋葬人數	
	人數	%	人數	%	人數	%
七十一	87,226	100	14,147	16.22	73,079	83.78
七十二	90,555	100	16,694	18.44	73,861	81.56
七十三	89,576	100	17,550	19.59	72,026	80.41
七十四	92,011	100	19,180	20.85	72,831	79.15
七十五	94,711	100	18,826	19.88	75,885	80.12
七十六	96,365	100	18,610	19.31	77,755	80.69

資料來源：(1)欄，歷年「台閩地區人口統計」，內政部編印。

(2)欄，墓政主管機關核發火葬許可證之數目。

(3)欄，(1)欄—(2)欄。

，按此計算，每一公頃墳墓用地只能供六二五個墓基之需。但實際上，墓園裡面尚須設置道路、涼亭、停車場、廁所等公共設施用地，故將此與墓基用地合併計算，每位死者所需墓地面積，設為三十二平方公尺，則每一公頃的墳墓用地只能提供三一二位死者埋葬之用。再以每年十萬人的死亡人數計，則每年所需墓地面積高達三二〇公頃，十年需三、二〇〇公頃土地，其數目真不小。

上述係墓地未作循環使用情況下的估計。據吳樹欉先生於其「台灣地區墓地規劃與管理之研究」一文中（註一二），假設墓地實施循環使用的年數為十年，每位死者使用墓地面積（包括公共設施用地）為三十二平方公尺，預測期間自民國七十八年至九十年，即台灣省墓地面積不足數額為三七三公頃，台灣地區的不足數額為四七四公頃，可見墳墓用地的不足情形相當嚴重。但如未作循環使用，其不足情形，將更為嚴重（參閱表二）

若以台北市為例，該市現有公立公墓共有五十九處，面積計達三一七公頃，其中除了木

註一二：吳樹欉：台灣地區墓地規劃與管理之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文，民國七十八年六月，頁二六至六六。

中、日兩國墓地管理體系之比較研究

表二 公私立公墓面積供給不足之數額

縣(市)別	民國九十年止 公墓面積不足數額(公頃)
高雄市	111.38
臺南市	64.9
桃園縣	155.20
新竹縣	30.22
台中縣	15.25
彰化縣	96
南投縣	49.63
雲林縣	109.32
嘉義縣	37.10
花蓮縣	12.83
澎湖縣	3.95
基隆市	40.57
新竹市	38.10
台中市	67.16
嘉義市	9.85
合計	841.46
台灣省	372.54
台灣地區	473.87

附註：

- 1.預測期間自民國七十八年至九十年。
- 2.推估預測年之死亡人口，其基本資料為民國七十一年至七十七年之死亡人口及死亡率。
- 3.設定火土葬比例的基本資料為民國七十年至民國七十六年墓政機關核發之埋火葬許可證數目。
- 4.設定每人使用墓地面積(墓基加公共設施)為三十二平方公尺。
- 5.設定墓基循環使用年限為十年。

資料來源：吳樹欽，台灣地區墓地規劃與管理之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文，民國七十八年六月，頁六二至六六。

棚的富德公墓以外，其餘五十八處均已達滿葬或禁葬限度，不能再供新葬者使用。就富德公墓而言，其面積共一一〇公頃，在五十九處公墓中規模最大但截至民國七十九年三月止，該

墓區僅餘二十多公頃得待逐年開發，只可供今後三至五年使用（註一三）。惟該管理處目前尚沒有其他新公墓的開發計畫，迨至三、五年後該富德公墓一旦滿葬，台北市便不再有公立公墓可供喪家使用，屆時問題極為嚴重。

除了公立公墓以外，台北市尚有私立公墓兩處，面積共五.七八公頃。其中為天主教大直公墓（四.九九公頃），另一為松山區寧波公墓（〇.七九公頃），不僅使用對象有所限制，目前亦均已滿葬，不能再提供新的服務功能。

至於富德公墓的現行收費標準如下：面積為六.六平方公尺者收費六、〇〇〇元；一三.二平方公尺者收費二二、五〇〇元（註一四）。此種收費標準尚稱低廉，惟墓地的方位對部分喪家言未必合適，墓基面積亦有限制不得任意增購擴大，無法配合所有喪家的需求，由而導致台北市周邊郊區坡地私營墓園蓬勃發展，以及部分濫葬區的蔓延。

本研究經訪問六縣市瞭解其墓地及喪葬設施概況，其公私立公墓使用狀況，如表三所示。截至民國七十八年底止，公私立公墓面積合計為三、四六四公頃，其中已使用面積為二、七五四公頃，比例佔總面積的百分之七九.二，未使用面積為七二〇公頃，比例佔總面積的百分之二〇.八。但此等未使用面積因包括須經開發方可使用者，故該七二〇公頃目前並非全可供使用。次就公私立權屬觀之，公立公墓中未使用面積僅及總面積的百分之一五.四五，而私立公墓的未使用面積卻佔其總面積的百分之六四.八二，比例較高。此或因私立公墓多為新近開闢者，設置年代較近的緣故，加上其售價較高，並非一般民眾所能購得起，致其未使用面積所佔比例較高。

從上述資料得知，公立公墓確有不敷需求的情形，而私立公墓恰有彌補此缺憾的功能。但此種現象是否正常？私立墓園的蓬勃發展有沒有不良的影響？凡此須待進一步深入探討。

傳統的公墓用地，多未作良好的規劃，不僅缺乏步道、涼亭、公廁、停車場等公共設施，墓基的形狀、高低、大小、方向排列等亦多雜亂無章，硬體設施多，綠化不足，雜草叢生，顯得一片陰森森的景象，加上使用年限未作限制，墓基大小亦未加管制，隨著時間的經過，逐漸形成供不應求的局面，且成為附近居民所不歡迎的公共設施的一種，或可稱為一種必

註一三：台北市政府殯葬管理處：「台北市殯葬管理處業務簡報」，民國七十九年三月六日，頁四。

註一四：同註一三，頁五。

中、日兩國墓地管理體系之比較研究

表三 公私立公墓使用狀況

單位：公頃

縣市別	權屬	處數	合計		已使用		未使用	
			面積	%	面積	%	面積	%
台北市	公立	59	316.9700	100	296.9700	93.69	20.00	6.31
	私立	2	5.7865	100	5.7865	100	0	0
台北縣	公立	216	639.7678	100	526.8826	82.36	112.8852	17.64
	私立	30	354.4573	100	113.7011	32.08	240.7562	67.92
苗栗縣	公立	206	528.7513	100	435.4177	82.35	93.3336	17.65
	私立	7	3.0001	100	1.8423	61.41	1.1578	38.52
雲林縣	公立	253	411.7015	100	386.1737	93.80	25.5278	6.20
	私立	2	1.2273	100	0.1273	10.37	1.1000	89.63
高雄市	公立	3	132.0000	100	97.00	73.48	35.00	26.52
	私立	-	-	-	-	-	-	-
屏東縣	公立	338	1031.9650	100	821.2708	79.58	210.6942	20.42
	私立	1	0.4050	100	0.3600	88.89	0.0450	11.11
合計	公立	1075	3089.3491	100	2611.9083	84.55	477.4408	15.45
	私立	44	374.8762	100	131.8172	35.18	243.0590	64.82
總計		1119	3464.2253	100	2743.7255	79.20	720.4998	20.80

註：資料係截至民國七十八年底止。

資料來源：各縣市政府提供

要惡的存在。近年以來，主管單位正在提倡公墓公園化計畫，開闢公園化公墓，不僅努力美化與綠化公墓，對每墓基面積大小、形狀、方向、使用年限等亦有統一規定，以資改變居民對公墓設施的傳統觀念，從原來令人可怕的場所變成大家喜歡的休閒散步場所，並實施墓地的循環利用，提高土地利用效率，節省墳墓用地的需求。

如上述，欲節約墳墓用地的需求，必須提倡火葬，同時就環境衛生的維護言，火葬的確優越於土葬。惟欲推行火葬，必先設法改變國人對落葉歸根及入土為安的傳統觀念。此外，亦須普遍設置現代化無煙無臭的火葬場，務求收費低廉，手續方便，以便喪家辦理火葬。

據悉，目前在台灣地區尚未設置火葬場的縣份，計有新竹、台中、南投、嘉義、高雄、澎湖等六縣（註一五）。在整個縣的轄區裡，連一個火葬場都尚未設置，如此情況下，縱欲推廣火葬，事實上已受到很大的限制，當然無從提高火葬比例。

就台北市而言，現有辛亥路火葬場一處，內設火化爐十座，係於民國六十一年興建完成，平均每日可火化屍體二十具。該市為了倡導火葬，自民國七十八年八月十八日起，其火葬費及封罐費等，全部改為免費，以示加強服務。其最近三年的火化人數如下：民國七十六年為六、六二四人；七十七年為七、一五二人；七十八年為七、三一四人。當然，經該火葬場火化者並非都屬於台北市籍人，但台北市的火化比率較高係一件顯著的事實。該市免收火化費及納骨堂安置費的措施，似可供其他縣市參考，此對推行火葬，確有不少的正面功能。

為了確實達到節省墳墓用地的目的，火化後宜不再將其骨灰埋葬於墓地，而能將其安置於納骨堂（塔）裡為最好。為此，納骨堂（塔）的普遍設置為一件必要的措施。截至民國七十六年底止，在台灣地區尚未設置公立納骨堂（塔）者只有桃園縣一縣（註一六），確有待加強努力，儘速興建的必要。本研究經訪台北市等六縣市的公私立納骨堂（塔）使用情形後得知，截至民國七十八年底止，其總容納量為二八一、五二二個，其中已使用者計有六三，八八七個，佔總容納量的百分之二二·六七；尚未使用者共二一七、六三五個，佔總容納量的比例高達七七·三一%。可見，納骨堂（塔）的使用情形，尚不十分普遍。其詳細情形，如表四所示。

納骨堂（塔）並非只供安置骨灰之用，而土葬撿骨後，亦可將其骨骸罐安置於納骨堂（塔）裡面，藉此便利墳墓用地的循環利用。所以納骨堂（塔）的使用，對節省墓地面積的功能頗大，今後亟須加強鼓勵興建納骨堂（塔），並推動普遍使用。

殯儀館亦為主要喪葬設施的一種。在殯儀館缺乏或治喪場地不足的地區，喪家常自行殯殮，自設奠場，所以容易製造噪音，破壞鄰近居民的安寧，更有甚者，當街搭棚停靈，阻礙道路交通，且有損市容觀瞻，必須加以禁止與改進。據悉，截至民國七十六年底止，在台灣地區尚未設置殯儀館的縣份者計有宜蘭、新竹、苗栗、嘉義、高雄、台東、澎湖等七縣（註

註一五：內政部民政司，「台灣地區省（市）公墓設施概況統計」，民國七十六年十二月。

註一六：同註一五。

中、日兩國墓地管理體系之比較研究

表四 納骨堂（塔）使用情形  
(民國七十八年底)

項目 縣市別	座 數	容 量		已使 用量		未使 用量		
		個	%	個	%	個	%	
台北市	公 2	90419	100	23679	26.19	66740	73.81	
	私 —	—	—	—	—	—	—	
台北縣	公 12	36496	100	3937	10.79	32559	89.21	
	私 3	14700	100	270	1.84	14430	98.16	
苗栗縣	公 1	990	100	728	73.54	262	26.46	
	私 1	27100	100	8875	32.75	18225	67.25	
雲林縣	公 8	53656	100	9620	17.93	44036	82.07	
	私 —	—	—	—	—	—	—	
高雄市	公 7	30311	100	11212	36.99	19099	63.01	
	私 —	—	—	—	—	—	—	
屏東縣	公 9	24750	100	5488	22.17	19262	77.83	
	私 1	3100	100	78	2.52	3022	97.48	
合計	公 39	236622	100	54664	23.10	181958	76.90	
	私 5	44900	100	9223	20.54	35677	79.46	
總計		44	281522	100	63887	22.69	217635	77.31

資料來源：各縣市政府提供

一七），這可以說是一種落後的現象，亟須設法加以改善。

如就台北市的情況言，現有民權東路及辛亥路兩處殯儀館，設有大小禮堂共有二十間，按正常使用，每天可供出殯四十場次，尚符合需要。惟國人治喪，通常都選擇黃道吉日出殯，故遇到斯日，現有兩個殯儀館，仍嫌不夠需要，即須設法研議改進。

註一七：同註一五。

## 第三章 我國之墓地及喪葬設施管理體系

### 壹、公墓暫行條例頒行時期

民國以前，由於歷代政府對於營葬一事，採取放任態度，僅有公墓的設置，而沒有管理制度，加上堪輿學說盛行，民間迷信風水，致墓棺埋葬，自由為之，墓地蒼涼荒蕪，雜亂無章，更甚者，良田美園常被墳墓佔用，破壞土地資源利用的秩序。國民政府有鑑於此，經內政部呈請行政院於民國二十五年十月三十日，公布「公墓暫行條例」一種，以期建立公墓管理制度。

該條例的內容重點，列示如下：

#### 1.限制墳墓設置地點（第五、六及十七條）

設置公墓應於不妨礙耕作的山野地為之。且應以不妨礙軍事建築及公共衛生或利益為原則。

市縣政府設置公墓所屬區域內的營葬，應於公墓內為之。未設置公墓區域，暫准自由營葬。

#### 2.限制墳墓使用面積及高度（第十及十一條）

每一墓基的面積，不得超過二百平方市尺，但兩棺以上合葬者，得酌量放寬之。

#### 3.舊墓限期遷葬（第二十九、三十及三十一條）

市縣政府已設置公墓區域內之舊墓，若有下列情形之一者，應限期遷葬於公墓內：

(1).墳墓地點足以妨礙軍事建築及公共衛生或利益者。

(2).田畝中之墳墓，足以妨礙耕作者。

(3).浮厝或露棺。

墓主如逾期未遷，市縣政府應代遷葬於公墓內。

舊墓符合(1).(2).兩種情形，如墓主不願遷葬，應於規定期間內，向市縣政府聲請特別登記，政府得征收費用及年捐。

#### 4.違反規定之處罰（第三十三條）

## 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

市縣政府已設置公墓之區域，其營葬不於公墓內為之，市縣政府除處予三十元以下之罰鍰外，並得限期勒令遷葬於公墓內。

此一條例頒行初期，設置公墓的區位及其規劃，尚能符合預期的成效。惟對舊墓的遷葬，礙於民俗觀念及地方財政負擔，其執行績效並不彰顯。至於墓園的管理工作，即頗為缺乏（註一八）。又依該條例規定，各縣市鄉鎮既有公墓的設置，自不宜私地自葬及設置家墓於私有田地或林園。然以此法令頒行經久，所定罰鍰只為區區三十元，已無實質處罰作用。而政府遷台之後，各級主管機關似未嚴格執行，以致民眾較有財力者，仍重視風水，私地自葬，有者造大墓，浪費土地資源，有者埋葬於風景優美的山區林間美園，破壞水土保持，妨礙觀瞻，對自然景觀環境的衝擊，不可謂不大。

於「公墓暫行條例」施行期間，政府為了配合法令的執行，先後頒訂幾項重要措施：

### 1.改善喪葬設施計畫

台灣省政府於民國四十四及四十五年，分別頒訂「台灣省各縣市改善公墓、火葬場、殯儀館實施步驟」及「實施計畫」，並於四十八年另頒「第三期改善計畫」以為長期辦理公墓改善工作的依據，希冀逐步推動增闢公墓，倡導火葬，興建納骨堂（塔），清理舊墓，重劃更新，美化環境暨充實設備經費，加強管理工作。

### 2.公墓公園化

謝東閔氏於台灣省政府主任內，秉承先總統 蔣公遺訓（註一九），將改善民俗，消除鬱亂，設立公墓作為施政重點之一，並首先作成公墓公園化的指示。台灣省政府乃於民國六十五年頒布實施「台灣省公墓公園化十年計畫」，預計自民國六十六年度起，分十年完成三百五十處為目標，以期達到清理舊墓，重劃更新，改革陋習，破除迷信，加強管理，有效利用墓地的理想（註二〇）。

註一八：吳樹欉，台灣地區墓地規劃與管理之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文，民國七十八年六月，頁四十二。

註一九：1.公墓的設立，應該是每市每鄉建設計畫中一個重要的項目。公墓第一要適於公共衛生，第二要節約土地的使用，第三要適於對死者的永久紀念，並便利其家屬祭掃（民生主義育樂兩篇補述）。2.各縣市及鄉鎮飲水及公廁、公墓之整修興建，應由台灣省政府責成主管機關通盤計畫，督促各級地方行政主管切實負責辦理（總動員會報指示）。3.公墓應加以整理與美化，並規定埋葬之方位與順序（總動員會報指示）。

註二〇：「台灣省公墓公園化十年計畫」，公墓法令彙編台北縣政府付編印，民國七十八年六月，頁一〇五至一〇六。

光復後四十餘年來，台灣地區的喪葬設施的確改善不少，而公墓公園化亦有不少成功的案例（註二一）。然以公墓公園化為例，原預計至民國七十六年度應完成三百五十處公園化公墓，惟據報導，截至民國七十六年底止，僅有四十三處完成啟用，另有一百一六處正在辦理中（註二二）。可見，墓地改善工作進度相當落後，並不足於因應與年俱增死亡人口的需要，更遑論改革陋習，破除迷信，有效利用墳墓用地。

其次，埋葬於公墓外的濫葬，亦未因公墓的改善而有所減少，相反地變本加厲，日益嚴重，迫使政府不得不謀改弦更張之策。內政部乃於民國七十一年四月函報行政院略以：「當前台灣地區有關墳墓問題，已面臨嚴重困難，解決之道，除增闢公墓並倡導火葬及興建納骨堂（塔）外，亟須清理舊墓，重劃更新，美化環境，充實設備，加強管理，擬具『墳墓設置管理條例』草案，請轉立法院審議。」嗣經同年五月行政院院會決議：「修正通過送立法院審議，並於本條例完成立法程序時，將現行『公墓暫行條例』審議終止。」（註二三）

## 貳、墳墓設置管理條例頒行時期

台灣地區的公墓，其設置時間多始於遜清，歷經日據時期，至民國六十八年四月，已累積計有三千二百六十餘處，不但缺乏管理維護，又少建新公墓，以致密埋疊葬，荒塚縱橫，而且其中大部分公墓業已滿葬，民間新葬無地，公墓外私葬、濫葬之風因而愈演愈烈（註二四）。是以墓地問題的解決，牽涉到舊墓更新，新墓地開闢，公墓經營與維護，濫葬墳墓的管制及其處理等工作，將隨著人口增加，都市發展，業務量勢必日益繁重。凡此，非有強而有力的法律依據及法律攬權主管機關以主其事者，無法竟其功。因此，四十餘年前由行政院公布實施的「公墓暫行條例」無論在法律位階上，抑或在適應環境變遷方面的考量，均不足以發揮墓地管理的功能。「墳墓設置管理條例」便在此種因應現狀需求的情形下，經立法院三讀通過後，報奉總統，於民國七十二年十一月十一日公布實施。至此，台灣地區墓地管理

註二一：根據台灣省政府社會處於民國七十三年二月編印之「台灣省公墓公園化成功案例專輯」，截至七十二年底止，已有宜蘭縣頭城鎮第十一公墓等八處成功的案例。

註二二：行政院研究發展考核委員會，「改善喪葬設施實施查證報告」，民國七十七年三月，頁一一。

註二三：台灣省政府民政廳，「台灣地區現行喪葬禮俗研究報告」，民國七十二年五月，頁一二〇。

註二四：台北市政府濫葬處理小組第一次會議資料，台北市政府社會局印，民國七十六年二月十一日。

## 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

體制的法律地位，乃告確立。

「墳墓設置管理條例」不但與現代法制相符合，較具效力，且在立法精神上及內容上，均較已廢止的「公墓暫行條例」有長足進步之處。茲將此兩種條例的內容重點，比較如表五所示。

**表五 「墳墓設置管理條例」與「公墓暫行條例」之內容重點比較表**

比較 內容 ／ 法律 名稱	墳墓設置管理條例	公墓暫行條例
比較項目		
墓政主管機關	中央為內政部；省（市）為省（市）社會處（局）；縣（市）為縣（市）政府；鄉（鎮、市）為鄉（鎮、市）公所。	無明確劃分，僅於條文中規定市縣政府之權責。
公墓之定義	所稱公墓，係指公立或私立供公眾營葬之公共設施。	無規定。
設置公墓應具備之文件	有避免妨礙區域計畫，都市計劃之考量。	無規定。
公墓設置地點之限制	明確規定公墓應與會影響公共利益之地點保持一千或五百公尺以上之距離。	僅規定「保持相當距離」。
墓基面積之限制	每一墓基面不得超過十六平方公尺。	每一墓基面積不得超過二百平方市尺（約合22.18平方公尺）
公墓管理專責機構	直轄市及縣（市）政府得設公墓管理機構。	無規定。
私人墳墓之設置	無論公墓或私人墳墓之設置管理，皆應報主管機關核准。	未設置公墓之區域，暫准自由營葬。
有礙公共利益舊墓之遷葬	除經政府指定之名勝古墓外，一律限期強制遷葬。	除浮厝或露棺外，經向市縣政府聲請特別登記者，可以不遷葬。
違反規定之處罰	私人設置墳墓違反規定，逾期未遷葬亦未補辦手續者，處三千元以上一萬元以下罰鍰。意圖營利，擅自設置公墓者，處三年以下有期徒刑，得併科十萬元以下罰金。	已設置公墓之區域，營葬不於公墓內為之，處三十元以下罰鍰，並得限期勒令遷葬。違反規定設置公墓者，無處罰規定。

從上表得知，「墳墓設置管理條例」的規定，計有下列幾項特點：

- 1.明確規定各級墓地主管機關，並授權直轄市及縣（市）政府得設置公墓管理機構。
- 2.規定墳墓（包括公私立公墓及私人墳墓）之涵義。並規定公墓的設置應與會影響公共利益的地點，保持一定的距離。
- 3.申請設置公墓或私人墳墓者，均應備有不妨礙區域計畫或都市計畫的證明。
- 4.無論設置公墓或私人墳墓，凡違反規定者，其處罰均較為嚴厲，強化法令對於違法者的嚇阻作用。

此一時期，政府推出的相關配合措施，其主要者，計有下列幾項：

#### 1.台灣省改善喪葬設施十年計畫

依據「墳墓設置管理條例」暨「台灣省公墓、火葬場、殯儀館、納骨堂（塔）管理規則」台灣省政府於民國七十四年訂頒「台灣省改善喪葬設施十年計畫」除繼續執行原有公墓公園化工作外，並擴大殯儀館、火葬場之興建，預計十年內完成公園化公墓一六〇處、興建現代化殯儀館二〇處、火葬場一〇處。

#### 2.濫葬處理協調組織之設置

為使地方政府能有效處理違法濫葬，內政部民政司於「墳墓設置管理業務講習暨研討會」中提案，並經決議通過，規定直轄市及縣（市）政府一律自民國七十五年十二月一日起，設置「濫葬處理執行小組」，由直轄市及縣（市）長擔任小組召集人，社會局（科）長為執行秘書，各有關業務單位（如民政、財政、工務、建設、衛生、環保、地政等）首長或主管為委員，均為無給職，定期集會，負責執行處理非公墓地的濫葬墳墓，並防止新濫葬墳墓之發生。（註二四）

#### 3.台灣北部區域喪葬設施綱要計畫

內政部鑑於喪葬問題日趨嚴重，對區域發展所造成負面影響，依台灣北部區域計畫之指導原則，經研究規劃「台灣北部區域喪葬設施綱要計畫」一種，計畫範圍包括七縣市，經奉行政院核定後，自民國八十年度至八十五年度分六年辦理。實施要項為區域聯合之公園化公墓五〇處、興（修）建納骨堂（塔）四〇座、殯儀館二處、火葬場五處（註二五）。

註二五：內政部、台灣北部區域喪葬設施綱要計畫實施方案（草案），民國七十八年八月，頁一至二。

## 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

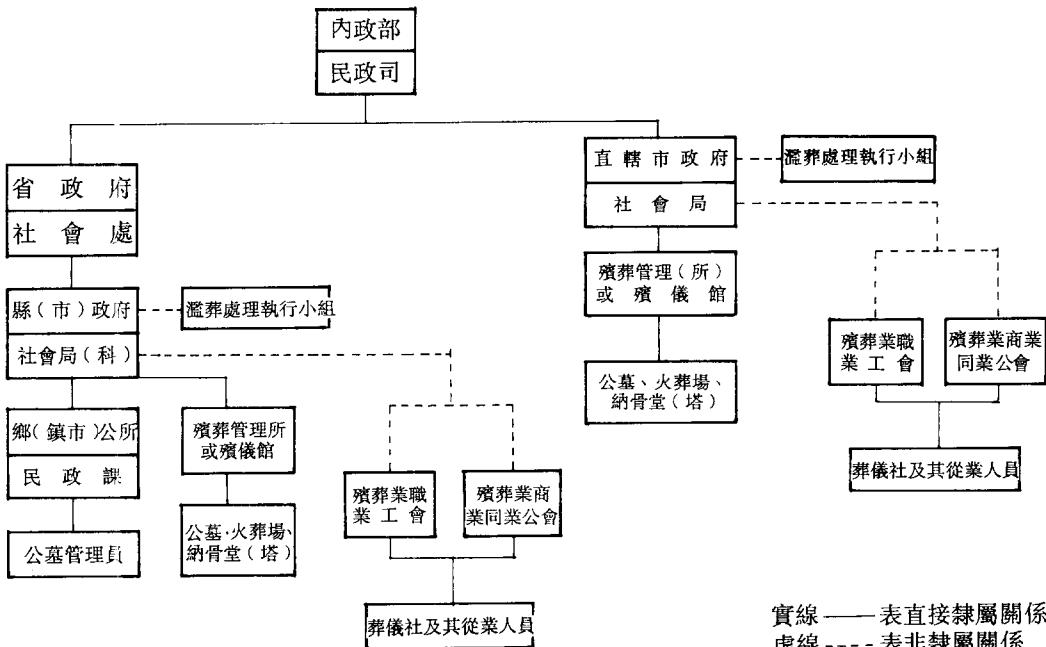
### 4.殯葬管理專責機構之設立

高雄市政府於民國七十一年完成現代化之殯葬管理，並將原由社政單位承辦之公墓業務合併，成立「高雄市殯葬管理所」；台北市於民國七十八年四月報奉行政院核定成立「台北市殯葬管理處」，合併原有第一、二殯儀館及社會局殯儀服務股所承辦之公墓業務，成立具有統一性及整體性規劃殯儀、公墓、火葬等業務之專責機構。

### 參、墓地管理組織及其職能

台灣地區現行墓地管理組織體系係如圖二所示，大體上可分為主、副兩個系統。主系統係由中央的內政部民政司至地方的鄉鎮市公所民政課，各級墓地管理單位組成的墳墓設施管理系統。副系統係由與直轄市或縣（市）政府社政單位平行的機構，包括工務、建設、林務、地政、衛生、警察、環保等有關單位所組成的「濫葬取締執行」系統，其任務為策劃並執行轄區內濫葬墳墓的取締及其處理工作。

圖二 墓政管理組織系統



各級政府的墓政管理組織內容如下：

(一) 中央政府

內政部民政司為全國最高墓政管理機關，其下設有禮俗科，置科長一人，科員兩人，其主管業務內容如下：

1. 墓政管理政策之擬訂與推動。
2. 墓政管理法規之草擬、修正與解釋。
3. 督導省市政府推行墓政管理業務。
4. 舉辦公墓業務之觀摩、講習與訓練。
5. 喪葬禮俗之規範與宣導。
6. 區域性喪葬設施計畫方案之彙整、審查及管考。

(二) 地方政府

1. 台灣省政府社會處

台灣省政府社會處主管全省墓政管理業務，該項業務係隸屬於該處第三科，其業務內容如下：

- (1). 中央墓政管理法規之修訂建議。
- (2). 省墓政管理單行法規之研議、修訂、釋疑。
- (3). 改善喪葬設施計畫之頒訂與推動。
- (4). 公墓設置申請之核准。
- (5). 殯儀館、火葬場、靈（納）骨堂（塔）及其他喪葬設施設置之核准。
- (6). 公墓更新或遷移計畫之核准。
- (7). 督導縣（市）政府執行墓政管理業務。

2. 縣（市）政府社會局（科）

縣（市）政府社會局（科）主管全縣（市）之墓政管理業務，該業務承辦單位為社會局社會行政課（台北縣政府社會局為第五課）。

各縣（市）政府墓地管理一般業務的內容如下：

- (1). 公墓、火葬場、殯儀館之改善計畫之核定，考核事項。

## 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

- (2).無主墓遷葬公告及處理之審核與會勘。
- (3).墳墓拆遷補償之查估。
- (4).違法設置墳墓之代遷葬。
- (5).濫葬取締執行小組之參與並協調相關機關處理濫葬事宜。
- (6).公墓、火葬場、殯儀館設置申請之審核、會勘及核轉。
- (7).公墓管理年度考核。

### 3.鄉鎮市公所民政課

鄉鎮市公所民政課有關墓政管理業務，大部分都未設專任人員之編制。至於公墓管理員亦僅實施公墓公園化之地區方有設置。其墓政管理業務的內容如下：

- (1).濫葬墳墓之取締、制止與層報。
- (2).公墓公園化及喪葬設施改善計畫之實施。
- (3).公墓使用證明、埋葬許可證明之核發。
- (4).公墓及其他喪葬設施使用管理辦法之訂定。
- (5).私人墳墓設置之核准。
- (6).公墓設置之受理申請之初審。
- (7).設置公墓管理員以管理維護公墓。
- (8).喪葬禮俗宣導工作之執行。

### 4.台北市政府殯葬管理處

為了統一策劃墓政業務，台北市於民國七十八年四月報奉行政院核定成立「台北市殯葬管理處」，直屬於社會局，其主要業務及職掌如下：

- (1).業務組辦理有關殯儀業務及服務喪家處理一般葬儀事項。
- (2).公墓組辦理有關公墓規劃、設計、美化、執行、管理事項。
- (3).火化組辦理有關火化遺體及協助喪家處理一般火葬殯儀事項。
- (4).總務組辦理有關文書、研考、出納、環境衛生等事項。
- (5).參與濫葬取締執行小組處理濫葬事宜。

### 5.高雄市政府殯葬管理所

高雄市殯葬管理所於民國七十一年設立，直屬於高雄市政府社會局，與台北市殯葬管理處性質相同，為墓政管理之專責機構。其主要業務職掌如下：

- (1).殯儀、火葬業務之管理。
- (2).民間葬儀社之管理。
- (3).公墓規劃設計、美化、更新、遷建、維護及使用管理。
- (4).違反公墓埋葬案件之處理。
- (5).納骨堂（塔）使用之管理。
- (6).廢棄公墓之整理及市民侵佔墓地案件之處理。

## 第四章 日本之墓地使用及其管理體系

### 壹、墓地埋葬法之主要內容

日本關於墓地管理的主要法律為，於一九四八年五月三十一日公布的「關於墓地、埋葬等之法律」簡稱為「墓地埋葬法」（註二六）暨於同年七月十三日公布的該法施行規則（註二七）。此外，有關墓地與埋葬等的規定尚可散見於該國的民法、刑法、地方自治法、都市計畫法暨地方稅法等法律，但都僅提到關於墓地或埋葬等的片段規定，主要仍以厚生省（註二八）主管的「墓地埋葬法」為基礎。該法的主要內容如下：

制定「墓地埋葬法」的主要目的，在於促使墓地、納骨堂與火葬場的管理以及埋葬等事項，均能適合國民在宗教方面的情感，並基於公共衛生及其他公共福利的觀點，都不會受到任何阻礙而實施為目的。

該法第二條，對有關的專用名詞，作如下的解釋：

1.埋葬：指將屍體（包括懷孕四個月以上的死胎，以下類同）葬於土中者。

2.火葬：指為了埋葬屍體，而將其燃燒者。

3.改葬：指將已埋葬的屍體移葬於其他墳墓或予埋藏，或將已收藏的骨灰移至其他墳墓

註二六：該法內容共三章，計三十八條，並公布自一九四八年六月一日起施行。

註二七：該施行規則內容共十條，並自公布之日起施行。

註二八：厚生省係類似我國的衛生署。

或納骨堂者。

4. 墓地：指埋葬屍體或埋藏骨灰之設施。

5. 墓地：指為了設置墳墓，而以「墓地」經向都道府縣知事（知事乃首長之意）取得許可之區域。

6. 納骨堂：指為了承受他人委託以收藏骨灰，而以「納骨堂」經向都道府縣知事取得許可的設施。

7. 火葬場：指為了實施火葬，而以「火葬場」經向都道府縣知事取得許可的設施。

埋葬或骨灰的埋藏，不得在墓地以外的區域行之；火葬不得在火葬場以外的設施行之（墓地埋葬法第四條）。欲實施埋葬、火葬或改葬者，須依厚生省省令的規定，取得市町村長（包括特別區的區長，以下皆同）的核准（註二九）。（同法第五條）市町村長依墓地埋葬法第五條的規定，准予埋葬、火葬或改葬時，應核發埋葬許可證、火葬許可證或改葬許可證（同法第八條）。

欲經營墓地、納骨堂或火葬場者，必須取得都道府縣知事的許可；變更經依上項規定設置的墓地區域及納骨堂或火葬場設施；或廢除墓地、納骨堂、火葬場等者，亦須取得都道府縣知事的許可（同法第十條）。

以都市計畫事業而實施的墓地或火葬場的設置、變更或廢止等，如係依都市計畫法第五十九條的規定認可或承認者，視為已取得墓地埋葬法第十條所規定的許可；依土地區劃整理法規定的土地區劃整理事業，或為促進大都市區域住宅用地供給的特別措置法規定的住宅街區整備事業而實施的墓地之設置、變更或廢止等，均以取得該事業計畫的許可，即等於視為已取得墓地埋葬法第十條規定的許可（同法第十一條）。

墓地、納骨堂或火葬場的經營者，必須指派其管理員，並須將該管理員的籍貫、住址、姓名等報備當地市町村長（同法第十二條）。

墓地管理員，非接到依墓地埋葬法第八條規定核發的埋葬許可證、改葬許可證或火葬許可證後，不得允其埋葬或埋藏骨灰；納骨堂的管理員，非接到依墓地埋葬法第八條規定核發的火葬許可證或改葬許可證後，不得收藏其骨灰；火葬場的管理員，非接到同法第八條規定

註二九：市町村長等於我國的市鄉鎮長，町等於我國的鎮，村等於我國的鄉。

核發的火葬許可證或改葬許可證後，不得實施火葬（同法第十四條）。

墓地或納骨堂的管理員，自受理埋葬許可證、火葬許可證或改葬許可證之日起，須將其許可證保存五年時間（同法第十六條第一項）。

都道府縣知事於必要時，應派員查訪火葬場，臨檢其設施、帳簿、書狀以及其他文件，或向墓地、納骨堂或火葬場的管理員，要求其提出所需要的報告（同法第十八條第一項）。

都道府縣知事，基於公共衛生或其他公共福利的觀點認為必要時，得予命令墓地、納骨堂或火葬場的整備或改善其設備，並得限制或禁止其全部或一部分設施的使用，且可取消依墓地埋葬法第十條規定所取得的許可（同法第十九條）。

除墓地埋葬法第十九條的規定以外，凡該法中屬於都道府縣知事權限的事務，於地方自治法第二百五十二之十九第一項所稱指定都市（以下統稱指定都市）者，依政令的規定，當由指定都市的首長行使之。此際，同法中有關都道府縣知事的規定，視同有關指定都市首長的規定，適用於指定都市的首長（註三〇）。（同法第十九條之三）

屬於左列各項之一者，處予六個月以下的徒刑或課予六千圓以下的罰款（註三一）：1.違反墓地埋葬法第十條規定者；2.違反同法第十九條所定命令者（同法第二十條）。

墓地埋葬法自昭和二十三年（公元一九四八年）六月一日起實施（同法第二十三條）。

從上述墓地埋葬法的規定得知，日本的墓政墓地管理體系在中央係屬於厚生省的主管。但厚生省係只掌理有關政策事項的研訂，而關於墓地及其他喪葬設施的行政管理，乃全部授權給都道府縣及政令指定都市等地方政府主管。至於日常的墓政墓地管理係交由各市町村役場（等於我國的市鄉鎮公所）負責，各都道府縣政府則居於監督指導的地位。這種行政管理體系經長期運用的結果，尚符合實際需要。

至於墓地及其他喪葬設施的經營管理，原則上屬於各地方自治團體（即市鄉鎮公所）的職責，而不允許一般民間企業從事經營，但必要時，得准由宗教法人及公益法人負責經營，惟仍須接受當地都道府縣政府的指揮與監督。茲擬轉錄厚生省環境衛生課長曾致各都道府縣

---

註三〇：所謂指定都市係類似我國的院轄市，其行政地位與都道府縣平行。目前的政令指定都市計有十一處如下：大阪市、橫濱市、名古屋市、京都市、神戶市、北九州市、川崎市、札幌市、福岡市、廣島市及仙台市。

註三一：一日圓的幣值約等於新台幣〇・二元。

## 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

及指定都市的衛生主管部（局）長的公函二則，以資說明其對墓地經營管理的基本原則：

### 1. 關於墓地、納骨堂及火葬場之經營許可案的處理問題，昭和四十三年（一九六八年）

四月五日環衛字第八〇五八號通知

近年以來，據悉對於以營利為目的的股份有限公司，常有核准其經營墓地的案例。惟對墓地、納骨堂以及火葬場等的經營主體，按昭和二十一年（一九四六年）九月三日第八十五號以內務省警保局長及厚生省衛生局長聯名通知，暨昭和二十二年九月十三日第九號厚生省次官（次長）通知，原則上均以市町村等地方自治團體為限，縱使此等地方自治團體確有困難時，亦僅限定宗教法人及公益法人等方允許其經營。茲係由於墓地等的經營，必須確保其永續性及非營利性等宗旨。此種見解，就目前而言，仍然絲毫沒有改變。所以，今後對於經營墓地等的申請案件，希能十分留意上述通知的旨意，慎重處理，至盼。

### 2. 有關墓地等的經營：

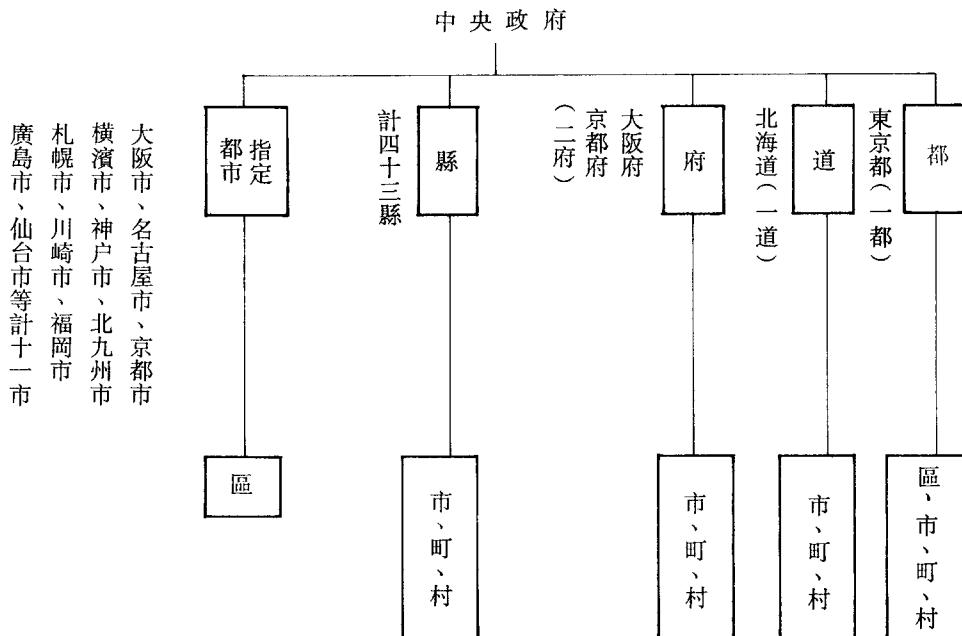
昭和四十六年（一九七一年）五月十四日環衛字第七十八號通知

經營墓地、納骨堂以及火葬場等的許可，係賦予市町村等地方自治團體經營為原則，縱使市町村等地方自治團體自行經營有困難者，亦僅限定宗教法人及公益法人方准予經營（參照昭和四十三年四月五日環衛字第八〇五八號環境衛生課長通知）。茲重申前項通知，今後仍希予嚴格處理，至盼。再者，目前的墓地經營主體雖為公益法人，亦希其勿經營類似營利事業的業務、請加強指導其有關人員必須遵照公益目的，實施正當的經營。

墓地及喪葬設施等的經營，不可作為營利的對象，雖為日本政府既定的基本政策，但上述通知因非為法律，所以沒有法律上的拘束力。為了加強其限制效力，最近常有人提議須將上述規定法律化的要求。惟上項法制化的計畫，迄今仍未實現，而尚屬於都道府縣知事暨政令指定都市市長等的自由裁量權。惟此項自由裁量權的行使，仍須依照墓地埋葬法的立法旨意及其目的執行。

至於日本政府的一般行政系統，係如圖三所示。

圖三 日本政府之行政系統



## 貳、東京都之墓政與墓地管理概況

日本的墓政與墓地管理係由中央政府授權地方政府負責執行。而日本的地方政府行政系統係如圖三所示，計分為一都、一道、二府、四十三縣及十一政令指定都市。茲擬以其首善之地的東京都為例，說明其墓政及墓地的管理概況。

東京都於昭和二十七年（一九五二年）三月三十一日，以都條例第十八號公布「東京都靈園條例」；並於同年五月六日以規則第八十七號公布該條例施行規則。茲擬說明該條例的主要內容如下：

該條例係針對東京都營靈園（以下統稱靈園）之設置及管理等，規定其必要的事項，並謀求共同埋葬設施的墓地使用正常化為目的（東京都靈園條例第一條）。凡欲使用靈園者，須依本條例的規定，取得知事的許可（同條例第一條之三）。凡欲使用靈園者，以居住於本都者為限，但經知事認為具有相當的理由者，亦得准許非居住於本都者使用；但可供埋葬的

## 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

場所非常缺少時，對欲使用埋葬場所者，得再限制其資格（同條例第三條）。申請使用靈園者，於每次公開招募時，以一人一處為限（同條例第三條之二）。欲使用靈園的申請人數，如超過可供埋葬場所的數量時，知事可以採取抽籤，以決定其使用者（同條例第三條之三）。

知事得對已取得使用許可者（以下統稱使用者），限制其使用場所以及附加其他使用條件，或令其負擔維護管理上必需的設備及其他費用（同條例第五條）。知事為了靈園的管理，或為了執行都市計畫、事業或其他事業，認為有必要時，得對靈園的使用者令其變更或歸還其使用場所或該使用場所上的物件；知事依上項規定令其變更或歸還時，須補償因該項變更或歸還而產生的損失（同條例第七條）。

依同條例第八條的規定，屬於以下各項之一者，知事得以取消其靈園使用許可：

1. 埋葬場所的使用者，自其死亡之日起算起，經滿二年後，仍無人負責祭祀時。
2. 法人為埋葬場所使用者係於其解散時。
3. 埋葬場所的使用者，於取得許可之日起或改葬之日起，經滿三年後仍不實施埋葬時。
4. 埋葬場所的使用者，於三年期間均未繳納管理費時。
5. 休息所基地的使用者，於一年期間未繳納使用費時。
6. 瞞園的使用者成為住址不詳後，經滿十年時。
7. 瞞園的使用者，將其用於許可以外的用途時。
8. 使用者轉租其使用場所時。
9. 違反本條例，或違反依據本條例所作命令時。

依上項等規定取消其使用許可時，使用者須立即將其場所恢復原狀，歸還給都；使用者如未作上項處置時，知事得以代行，並向義務人徵收其應繳費用。

依同條例第九條的規定，埋葬場所及石碑形象設置場所的面積，係依據下列標準，由知事核發許可書：

1. 埋葬場所

一處以九十六平方公尺以內為準。

2. 石碑形象類的設置場所

一處以六十四平方公尺以內為準。

依同條例第十一條的規定，對希望使用埋葬場所及石碑形象類設置場所的使用者，於核發使用許可時，依下列標準徵收其使用費：

1. 埋葬場所

(1)一般埋葬場所（一般墓地之意）

每平方公尺三萬九千圓。

(2)草皮式埋葬場所，含附屬埋葬設備（草皮式墓地）。每平方公尺四萬七千圓。

2. 石碑形象類之設置場所

每平方公尺四十七萬圓。

依同條例第二條但書的規定，對居住於東京都以外的居民核發靈園的使用許可時，其使用費即按同條例第十一條所訂標準，加收百分之五十（同條例第十二條）。

依同條例第十六條的規定，對埋葬場所的使用者，徵收下列管理費，供作清掃及靈園的管理所需以及其他費用：

1. 一般埋葬場所：每平方公尺每年二百三十圓。

2. 草皮式埋葬場所：每平方公尺每年四百二十圓。

上項管理費的計算，面積未滿一平方公尺者，統以一平方公尺計算。

為設置休息所，擬使用靈園內的土地者，應向知事申請，並取得許可。知事於接到上項申請時，如認為適當者，方指定位置與面積，核發許可書（同條例第十八條）。對休息所基地的使用者，按每平方公尺每月徵收一百四十圓的使用費。此際，使用期間未滿一個月部分，仍以一個月計算（同條例第十九條）。

依同條例第二十四條的規定，知事得對財團法人東京都公園協會，就靈園的管理事務中，將下列事務委託其代為辦理：

1. 關於靈園的維護及修繕事項。

2. 關於埋葬及改葬的受理以及介紹事項。

3. 除了上述兩項以外，知事特別認為有必要的有關事項。執行上項委託業務所需經費，在預算的範圍內，得以委託費予以支付。

凡損害靈園內的土地、設施及樹木等，或未經許可擅自使用者，應課處一萬圓以下的罰款（同條例第二十五條）

本條例（東京都靈園條例）自昭和二十七年（一九五二年）四月一日起實施（同條例附則之一）。

依日本「地方自治法」的規定，市町村等地方自治團體應處理的事務，係列於該法第二條第三項各款；而關於墓地及火葬場等的設置與管理，係列於其中的第六款。至於都道府縣應處理的事務，係規定同條第六項各款，即處理廣域性、統一性及輔導性業務，並從事聯絡及調整業務。所以墓地及火葬場等的經營，原則上乃屬市町村地方自治團體的業務，必要時方得允許宗教法人及公益法人從事經營。

在東京都，有關墓地等的經營許可業務係屬於該都政府衛生局主管，而墓地等的經營係由該都政府建設局公園綠地部靈園課主辦。除此以外，尚有民間的宗教法人及公益法人經營的墓地及喪葬設施。

截止一九八六年，都營靈園計有八所、公營墓園二十六所、民營墓園一〇、三一二所。民營墓園中，屬於個人墳墓者計有六、九三七所、法人墓園三、三七五所。都營及公營墓園所容納的墓基數約佔總墓基數的百分之二十，其餘百分之八十係屬於民營墓園（註三二）。

東京都營八所靈園的土地面積及使用狀況，係如表六所示。

東京都政府對墓地及墓地行政的基本觀念如下：

墓地或靈園，不僅為屍體的埋葬場所，同時也是先人長眠之處，靈魂的故鄉，榮耀祖先之後世，安慰其英靈的地方。對墓地及靈園的看法，雖然傳統的觀念根深蒂固，但隨著宗教信仰及價值觀的多樣化，其觀念亦逐漸在變化。現代的墓地及墓園的興建與管理，亦須配合市民觀念多樣化的需求。

墓地或靈園係完成所謂「自搖籃到墳墓」(From Cradle to Grave)的福利觀念最後階段的地方，不僅是懷念先人，追思故人的地方，同時也是提供市民休閒的場所，綠地空間公共設施的一種。於墓地行政的規劃時，墓地的設置與管理，不僅是增進社會福利的都市公共設施的一種，同時亦須注重其環境衛生及都市計畫問題。所以墓地行政的執行，除須尊重傳統

註三二：於一九九〇年一月訪問東京都政府建設局公園綠地部靈園課時，所得資料。

表六 東京都營靈園

單位：平方公尺，人

名稱	設置年份	總面積	埋葬場所面積	使用人數	埋葬屍體數	有否納骨堂	備註
青 山	1874	263,564	124,083	14,848	113,040	無	禁葬
雜 司 谷	1874	106,110	52,497	9,356	63,127	有	禁葬
染 井	1874	67,911	37,071	4,558	25,247	無	禁葬
谷 中	1874	102,770	50,715	6,349	43,997	無	禁葬
多 磨	1923	1,280,237	598,520	61,879	326,951	有	
八 柱	1935	1,046,468	470,405	65,831	201,649	無	
小 平	1948	653,545	294,032	39,876	108,714	無	
八 王 子	1971	644,305	139,428	34,857	61,309	無	
合 計		4,164,910	1,766,751	327,554	944,034		

註：一九八九年四月一日止資料。

資料來源：東京都建設局公園綠地部靈園課編，《都營靈園、葬儀所概況》，一九八九年七月。

的風俗習慣以外，亦須考慮市民對墓地觀念的多樣化。不管公營或民營的墓地或墓園，其環境必須安靜、莊嚴、美麗、清潔。如係公營墓園，則尚須考慮使用上的方便與收費的低廉，以資提供品質良好的服務。

政府於審查經營墓地或墓園的申請時，必須考慮墓地的永續性、公益性或非營利性、以及必要性等原則，作為審查判斷的基礎。

### 1. 墓地的永續性

市町村等地方自治團體經營的墓地，其永續性當無問題，但由民間（宗教法人及公益法人）經營者，必須嚴格審查。為之，經營主體必須取得墓園用地的所有權，為其第一要件。其次，係不採行永久委託管理，亦即不收取永久的管理費。為了避免民間企業借用宗教法人的名義，以經營墓園牟利，原則上，不允許民營墓園的委託經營，但公營墓園卻不在此限。例如，目前東京都營的八所靈園，均委託財團法人東京都公園協會，負責維護與管理，以資縮減政府人員的人事編制，亦有助於經營管理的企業化。

### 2. 墓園的公益性或非營利性

墓地為實施社會福利的最後一個階段，也是人們必需的歸宿，不僅要求環境良好、安靜

## 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

、莊嚴，同時務求方便與低廉，故在稅制上亦賦予免徵固定資產稅的優惠（註三三）。另據「墓地計畫標準」（一九五九年五月十一日建設省發計字第二十五號建設省事務次官致都道府縣知事及五大市長函）第三之一條規定：「埋葬場所對墓地總面積之比例，須考慮土地狀況、墓地種類及管理經營的方便等而定；而埋葬場所應佔墓地總面積的三分之一以下為準。」故墓地的經營不宜以營利為目的，亦不開放給一般民營企業經營。至於公益法人經營的墓園，每年須向主管官署提出決算報告，以資備查。關於墓地使用費及管理費的計算範例如下：

$$\text{使用費} = \frac{\text{土地取得費} + \text{土地改良費} + \text{業務費} + \text{利息支出}}{\text{墓地總面積}}$$

$$\text{每年管理費} = \frac{\text{墓園之維護管理費} + \text{折舊費}}{\text{墓地總面積}}$$

### 3. 墓地之必要性

墳墓是人生最後的歸宿，遺族追思故人的地方，也是必要的社會福利措施之一。故於審查經營墓地的申請案件時，都道府縣知事必須對墓地的供求，掌握正確資料，以資判斷其必要性，故須經常實施墓地的實況調查。至於個人墓地及村落墓地，原則上乃不核准其新設置。厚生省曾於一九七二年（昭和四十七年）五月十六日，以環衛字第八十九號函通知各都道府縣，明示對新設個人墓地及村落墓地的申請，概採不核准的方針。該通知的內容如下：

審查個人墓地及村落墓地的申請案件時，基於墓地可能在各地作沒有秩序的設置、設立後的管理難期順利、以及實況的掌握困難等等原因，除非確有非常特別的理由以外，對其新設的申請不予核准，至盼。再者，縱有非常不得已的理由，亦希望儘量輔導其利用位於附近的公營墓園為懇。

## 第五章 中、日兩國墓政管理制度之比較

### 壹、兩國墓政管理制度之比較

日本的墓政管理制度，在中央屬於厚生省（類似我國之衛生署）主管，但中央僅掌握政

註三三：依據「地方稅法」第二百四十條第二項第四款之規定。固定資產稅係類似我國的地價稅。

策性事務，而實際的經營、管理與監督，都授權予都道府縣及特別市就近負責。墓地的經營，原則上由各市町村（市鄉鎮）負責辦理，必要時，方准許宗教法人及公益法人經營，惟其審查許可機關，大都交由衛生單位負責。但墓地的實際經營，有屬於公園或環境管理單位負責者，亦有屬於主辦民政福祉單位負責者，並沒有統一。如在都市區域，墓地的經營大多屬於公園及環境主管單位負責，如為農村地區，墓地的經營，大都屬於民政及社會福祉主管單位負責。

我國公立公墓的經營，在直轄市係由市政府社會局之下，另設殯葬管理處（所）負責經營管理；在台灣省則由各縣市政府及各市鄉鎮公所，負責經營管理。惟其經營理念，係比較偏重於社會福利的提升，而對於公共衛生、公園綠地及環境景觀的考慮，較為缺乏。近年以來，尤自推行公園化公墓以後，對環境衛生及景觀的觀念，方見逐漸提升。但如與日本的情況比較，仍有相當的差距，尚須加強努力。按日本的有關法令規定，埋葬場所佔墓地總面積的比例，原則上應在三分之一以下，以資保留較多的綠地空間，藉此維護幽靜美麗的環境。可見，日本的墓園注重環境及景觀的一斑。

## 貳、兩國對私立公墓設置與管理之比較

我國對私立公墓的申請開發，限制較寬，尤其在大都市附近的郊區，私立公墓林立，此對緩和公立公墓的不敷需求，雖非沒有幫助，但由於一般民間企業亦得開闢公墓，經營墓園，其利弊得失究竟如何，亦有審慎評估，仔細檢討的必要。

私立公墓於申請開闢時，雖亦有一套相當嚴格的審核手續，但一旦奉准經予設置以後，政府有關機關的管理監督，通常都比較鬆懈，或因管理制度尚未建立，或因主管單位人手不足等原因，與妥善的管理目標，距離尚遠。蓋民間企業經營墓園，目的皆在於追求利潤，墓園的規劃設計與有關設備，雖華麗有餘，但莊嚴與低廉的條件尚為不足，又既不限制每人所用墓基面積，亦沒有輪流使用墳墓用地的規定與計畫，不但不能節省使用墓地，反有浪費土地資源的隱憂，希望主管機關能夠提高警覺。

日本非常強調墓地經營的公益性及非營利性，故墓園的經營係由市町村等地方自治團體負責為原則，必要時，亦只允許宗教法人及公益法人方得予經營，而不允許一般民營企業經

## 中、日兩國墓地管理體系之比較研究

營墓園。日本的此種制度，似可作我國借鏡，設法遏止墓園成為企業牟利的對象。

除此以外，宗教法人及公益法人經營的墓園，每年終了時須向主管機關提出決算報告，以供審查，所以政府方面的監督，相當嚴格。我國對私立公墓的監督，雖規定由各縣市政府負責，但實際上都很少實施監督，亦沒有審查決算報告的制度，幾乎等於自由放任狀態，更使得經營墓園，有利可圖。所以私立墓園的開發，一時蔚為風氣。其實，政府對一般民間企業經營墓園的問題，應即認真加以檢討，對既有的私立墓園的經營，亦須立即建立一套具體有效的管理制度，輔導其從事正常的經營，俾有助於保障墓地購者並促進土地的合理及有效利用。

### 參、兩國之墓園經營管理之比較

日本的公營墓園，如經各該都道府縣知事的認可，即得委託民間非營利團體，代為維護管理，以資減輕政府的日常行政業務，不僅可以減少政府機關的人員編制，亦可發揮專業的管理功能，提高效率。例如，東京都的八所都營靈園（註三四），目前均委託財團法人「東京都公園協會」負責維護管理，東京都廳（都政府）則只居於指導與監督的地位，故無須為墓園的經營與維護而擴大人事編制，增聘人員。當然，東京都政府每年都須支付約定的委託費與受託單位，惟此等支出全由墓地使用費及管理費等兩項收入支應，故不增加東京都政府的實質負擔，受託單位亦可發揮高度的企業管理功能，誠可以說是一舉兩得的辦法，可作我國墓政主管單位參考。

日本的公營墓園及民營墓園，均不允許向墓地使用者，收取永久管理費。永久管理費的意義，係指墓地使用者一次繳納墓地的清潔費及其維護管理費，委託墓園管理單位永久管理維護及清掃其墳墓。而墓園管理單位乃將所收費用寄存為基金，而只利用其每年所產生的利息收入，供作清潔墓地及維護管理之需。如此，墓地使用者便可以省去每兩年繳納一次管理費的麻煩（註三五），而墓園管理單位亦可以節省每兩年向墓地使用者收取一次管理費的繁瑣手續，所以雙方均便，兩得其利。這種方式在幣值穩定時期，當不會產生任何問題或困擾。

註三四：東京都營墓園計有青山靈園、雜司谷靈園、染井靈園、谷中靈園、多磨靈園、八柱靈園、小平靈園、八王子靈園等八所。

註三五：依規定，墓地管理費得按每兩年繳納一次，以節省每年繳納一次的麻煩。

，但如在幣值不穩定或通貨膨脹時，墓園管理單位所收永久管理費用將由於貨幣貶值，其每年產生的利息收入，將不足於墓地的清掃及維護管理之需要，其結果，整個墓園的維護管理將無法繼續進行。

目前，我國的民營墓園中亦有收取永久管理費的實例。據悉，此等墓園既沒有將此等預收費用另設立生息基金，亦沒有專款專用，日後能否妥當運用，好好用於墓園的維護管理，實在令人堪慮。縱有設置基金，實施專款專用，萬一遇到通貨膨脹時，則所收利息，將不敷於墓園維護管理之需，屆時當無法繼續良好的維護管理墓園。我國墓政主管單位，對民營墓園收取永久管理費一事，從來未曾予以過問，亦可以說沒有善盡職責，確有檢討必要，俾利謀求良好對策。

#### 肆、兩國對設置私人墳墓之比較

日本的墓地管理政策，原則上不允許私人墳墓或村落墳墓，避免私人墳墓及村落墳墓到處林立，妨礙環境衛生及市容觀瞻，並便於墓地的管理及實況的掌握，以資維護良好的社會環境。

我國「墳墓設置管理條例」第十四條規定；經當地主管機關核准者，得設置私人墳墓，但須在未指定公墓之地區。但私人墳墓如經設置，由於其地點分散，墓政機關縱欲實施適當管理，事實上確有不少困難。此外，私人墳墓的設置，容易引發其他喪家起而效尤，恐將成為誘發濫葬的原因之一。目前，台灣地區尚未設置公墓的市鄉鎮極為少數，縱有，也不宜於以准予設置私人墳墓的辦法以資替代，而應該改採儘速開闢公墓的辦法處理，俾便為喪家提供更佳的服務。

在民國七十八年度中，台灣地區完全沒有設置私人墳墓的申請案件，可見，設置私人墳墓的規定，似沒有實際的需要。所以現行「墳墓設置管理條例」中，得以設置私人墳墓的規定，似可研討刪除。

#### 伍、兩國埋葬方式之比較

依現行日本的法律規定，除有特殊情況外，原則上不允許實施土葬，以維護公共衛生的

安全。換言之，日本人過世後，屍體以火化火葬為原則。如欲實施土葬者，必先取得政府主管機關的核准，方得實施土葬，否則不得土葬，以臻公共衛生的安全。

客觀而論，不管從公共環境衛生或墳墓用地的經濟利用等立場言，火葬的方法的確優於土葬。但究竟要實施火葬或採取土葬，則因與宗教信仰及風俗習慣等傳統文化因素，息息相關，很難輕易下斷言。但人民的喪葬習慣及殯葬禮俗等，亦可從教育文化的普及與提升與新生活運動的推廣等加以示範與輔導，謀求改進。

現行日本的土葬比例已經降低到百分之五以下。換言之，在日本，百分之九十五以上都是採取火葬，且在「萬靈平等」的觀念下，每基墳墓用地面積都不超過四平方公尺，遠小於我國「墳墓設置管理條例」所定每基十六平方公尺的限制（註三六），其土地利用比較符合經濟原則。目前，日本火葬比例之高，可以說是世界第一，但日本並不是一開始就有這麼高的火葬比例，而係經過長期來的教育、輔導等努力的結果。例如，一九三〇年時日本的火葬比例為四十七.二%（土葬五十二.八%）；一九四〇年火葬比例為五十五.七%（土葬四十四.三%）；及至一九八八年，其火葬比例竟升至九十五.七%，而土葬比例僅為四.三%。火葬的推廣速度，相當迅速。

目前，我國的火葬比例尚不到百分之二十，距離百分之五十的目標尚遠，須要繼續宣傳輔導，並增設火葬場及納骨堂等附屬設備，以便加強服務。按國人的傳統觀念，大都偏向於採用土葬，但此項風俗習慣，也可從學校教育改變國人觀念，亦可由高階層的政治領導者從事示範作用，改變國人的喪葬習俗，以資推廣火葬。亦即高階層的政治領導者於逝世時，如都能採用火化火葬，其示範作用，必定很大，對火葬比例的提升，當有很大的正面效果。此外火葬場及納骨堂的普及，也是一件很重要的影響因素。例如，台北市第二殯儀館的火葬場，自民國七十八年八月十八日起，一律免收火化費用；其富德公墓的納骨堂也一律免收安置骨灰罐的使用費等，對推行火化火葬，均有相當大的正面效果，盼望有關單位，能夠繼續努力。

---

註三六：墳墓設置管理條例第十條。

表七 中日兩國墓政管理制度之比較

項 目		中 華 民 國				日 本		
		中 央	省 市	縣 市	市 鄉 鎮	中 央	都 道 府 縣	市 町 村
墓政管理體系	單 位 主 管	內政部 民政司	社會處 (局)	社會局 (科)	民政課	厚生省	公園或環境 單位	民政或社會 福祉
	職 掌	最高墓政 管理機關	省市墓政 主管，督 導縣市墓 政業務	主管全縣 市墓政， 督導市鄉 鎮墓政	管理全本 鄉鎮之墓 地及喪葬 設施	政 策 性 專務	都道府縣之墓 政主管機關， 並督導市町村 墓政	管理市町村之 墓地及喪葬設 施
公 墓 經 營	公 立		殯 葬 管 理處(所) 經營	市 政 府	市 鄉 鎮 經 營	市 鄉 鎮 公 所 自 營	可 委 託 公 益 法 人 管 理	市 町 村 公 所 經營
	私 立		經省市(直轄市)政府核 准，得由民間企業經營。				公益法人及宗教法人經核 准得經營，不准民間企業 經營。	
地 每 墓 面 積 用	公 墓 公 立	不 得 超 過 十 六 平 方 公 尺				不 得 超 過 四 平 方 公 尺		
	公 墓 私 立	沒 有 限 制				不 得 超 過 四 平 方 公 尺		
用 墓 地 限 使	公 墓 公 立	舊公墓沒有限制，公園化公墓各自 規定，通常為十年。				只 要 繳 納 使用 費，可 永 久 使用。繼 續兩年不繳即予停用。		
	公 墓 私 立	可 永 久 使用				同 上		
理 繳 納 費 管	公 墓 公 立	不 必 每 年 繳 納				每 兩 年 繳 納 一 次 管 理 費		
	公 墓 私 立	依 約 定，並 可 繳 納 永 久 管 理 費。				每 兩 年 繳 納 管 理 費 一 次，但 不 可 收 取 永 久 管 理 費。		
火葬比率		約 20 %				約 96 %		