

地方分権から見た地域活性化文化活動の調査研究

枝川 明 敬

1 はじめに

現在、地域における文化活動は、地方分権による制度改正により、従前以上に広範な文化活動を地方公共団体が行えるようになってきた。しかし、それに伴う財源は、独自財源は少なく、国からの補助金や企業からの寄付金等が主なものである。一方で、21世紀は芸術文化の時代ともいわれ、また雇用状況の悪化等経済活動の地域住民への与える影響は経済的な側面に止まらず、精神活動にも影響を与えている。そういった状況下での芸術文化活動が地域住民に対し、精神的に貢献しているのみならず、地域活性化の観点からプラスの影響を与えている事例が増加している。

本研究では、分権が進捗しつつある現段階で、地域における文化活動が従来の国からの補助金や指導・助言によるいわばお仕着せな文化活動から、地域主体の文化活動に変化しているか、すなわち分権時代に合った地域文化活動が行われているかを調査したものである。特に地域主体の文化活動を調査することにより、文化活動の面から分権進捗の状況を把握したいため、地元住民が日常生活圏の中で、身近な特色ある地域の芸術文化、伝統文化、文化財等の様々な文化に触れる（体験することにより、地域の再生に貢献している150事例を調査し、その活動について分析を行った。

そのデータは、かなり活動の財政的な面をとらえているが、その種のデータは未だ十分調査・公開されていないこともあり、今後の地方分権が進む状況下での地域文化活動の在り方についても検

討する過程で役立つことが予想される。

本研究では、そういったグレーゾーンに位置するデータを使用しながら分析し、その結果を国・地方公共団体の地域文化振興政策の立案及びその実施についての基礎的資料に供したい。

2 地域再生を図る文化活動状況に関する調査の概要

2.1 目的

本調査では、地方分権が進捗しつつある現段階での地域再生を図る文化体験活動を推進する立場から、一定の文化活動について全国的な実態調査を行い、その問題点や将来課題等を、統計的手法で分析することを目的とする。そして、望ましい地域文化振興施策の基本方向調査を示す研究全体の目的に資させようとするものである。

2.2 調査のスキーム

地域における文化活動の全体像を把握することは、予想外に困難である。これは、活動主体が広範囲に広がり、調査の観点から把握しやすい方から述べると、国、都道府県、市町村、事務組合の地方公共団体等、公益法人、NPOの非営利法人、地方公共団体と民間団体との協同による実行委員会方式、芸術団体、文化団体等の民間団体、個人と非常に多岐に渡っているからである。従って、その把握のアプローチの方法として、活動内容、主催者、開催場所からの大きく分けて3通りある。筆者は過去、調査目的に応じて、適宜使い分けて

きた。

今回の調査においては、地方分権下での地域再生を図る文化体験活動（地元住民が日常の生活圏の中で、身近な特色ある地域の芸術文化、伝統文化、文化財等の様々な文化に触れる活動）に絞って行ったので、まず主催者側から把握することとして、文化庁及び(財)地域創造資料、都道府県、市町村や観光振興関連団体等の資料を収集した。ついで、ピア等イベント情報誌を参考した。その中から対象活動を選択した。その選択基準は次の通りである。

まず、地域再生を目指す意図で文化庁等国、地方公共団体からの補助金が支出されている活動で目的が地域再生を目指している活動は全て対象とし、またそれらとの比較のために地方公共団体独自の地域再生を目指している活動も対象とした。そして、その活動が地方公共団体による自主的な活動か、財源面や内容から把握した。なお、文化庁と(財)地域創造との二重に補助金を受けることは、補助要項で禁止されているので、両団体から同時に補助を受けている活動は存在しない。一方、民間団体が開催している文化活動で、国からの補助金がない活動については、本来自主的な活動といえるので、対象としなかった。

以上の調査前段階の検討から、国、地方公共団体を通じたアンケート調査により状況を把握することにした。さらに、補足的に補助金を支出している主な団体である文化庁、(財)地域創造の内部資料によって補足した。地方分権化の現段階の文化活動を把握するため、今回は直近の2004年度開催活動のみとした。

この活動には、純粋な祭事や伝統芸能のみによる行事は含まず、地域住民に対し、将来の鑑賞者層の養成や地域再生に繋がる文化体験活動を対象としている。

なお、調査は郵便留め置き方法により行ったが、記載の不十分な用紙については、電話及び可能な限り訪問も行い、記入内容の万全と、記入者の知識レベルの相違による記入誤りの防止等、記入内容の水準確保に努めた。また、調査対象数が少な

いため、誤差をできる限り少なくすることに努め、文化庁や市町村の協力も得て調査票を回収した。対象調査数は367活動に及んだが、それら全てに対し調査を行い、文化庁対象分96活動のうち54活動（回収率：56.3%）を、(財)地域創造分191活動のうち59活動（回収率：30.9%）、地方公共団体自主活動80活動のうち27活動（回収率：33.8%）を回収した。平均回収率は、40.9%でこの種の調査としては高い。

2.3 開催月及び期間

開始月は、4月が最も多く、全体の34.0%であり、ついで5月の18.7%、8月の12.0%となっており、この3カ月間で全体の64.7%と全体の約2/3となっている。この理由として、今回調査した文化活動は、イベントといった一過性の活動のみならず、ワークショップ等かなり長期にわたる活動も含んでいるからである。なお、冬季にあたる12月から3月にかけてはわずか5活動で全体の1/30で極端に少なくなっている。野外での文化活動が気候の上から困難になること、年末年始の担当者の多忙等によるものと思われる。

ついで、開催期間をみると、1週間以内が17.3%、1ヶ月以内の開催が全体の52.0%と全体の1/2以上を占める。もっとも長いのは255日であり、これは芸術家を招聘し滞在させてワークショップや公演等を行う、いわゆるアーティスト・イン・レジデンス型活動であるからである。1週間以上1ヶ月未満は34.7%であり、1ヶ月から2ヶ月までは28.7%、2ヶ月以上は19.3%となっている。なお、1日のみの開催は少なく、2.7%であった。また、開催期間の平均は42.4日（標準偏差：46.12日）である。

2.4 開催会場

開催会場は、53.3%の活動は文化会館を会場としている。ついで、学校施設の14.7%、公民館等の社会教育施設(10.7%)である。反対に私立ホール(0.7%)、ホテル(0.7%)、体育施設(1.3%)、広場(2.0%)、神社・仏閣(2.0%)は少なく、

駅では開催されていない。宗教・祭事活動は除外してあること、近年、公的な施設が充実してきたことや、活動内容によって、広場のような開放空間での開催ができない活動も多いからと思われる。特に活動内容が演劇や音楽の舞台体験を中心とするいわゆるワークショップ型では、劇場やホールの舞台装置は不可欠なのでそれらが無い広場等では開催できない。会場と活動内容とのクロス分析を行うと「音楽」「演劇」「舞踊」が活動の中心であり、それらは文化会館等の文化施設において多くが開催されている。なお、子どもたちに文化体験学習的に行う活動は「学校」での開催が多い。

2.5 主催団体の性格と構成

活動を行う主催団体の構成の性格についてみると、非営利団体が46.9%と半数近くで多い。なお、NPO団体は全調査のうちわずか2団体である。ついで地方公共団体が独自に主催しているケースで全体の31.3%と約1/3を占める。そのほか、財団・社団の公益法人の12.5%であり、第3セクターや芸術団体、営利会社等の民間団体は少ない（それぞれ、4.7%）。

団体の平均活動費（2002、2003、2004各年度の3カ年平均）は、補助金の有無に拘わらず、1,000万円以下の団体が全体の1/3を占めており、2,000万円以下で全体の半数となる。また、平均は3億8,210万円であるが、活動費的に大規模な団体に平均活動費が引きずられて高くなったものである。補助の有無による活動費規模の大きい相違はない（補助あり：3億9,160万円、補助なし：3億6,221万円）。

表1 補助金の有無別文化活動の下位目的の相違

補助金の有無	目的					
	地域文化水準の向上	文化財の保存活用	知名度向上	観光客の増加	地域開発	その他
有り	54	21	3	9	4	
なし	24	13		3		
合計	78	34	3	12	4	0

2.6 活動の具体的な目的と内容

活動の目的は地域再生であるが、その活動の目的をより詳細に見ると活動により異なっているの、そのより下位の目的と文化活動への補助措置との関連を表に示した（表1）。なお、複数の目的がある活動もあるので、複数回答になっている。これをみると、補助活動では割合として「地域文化水準の向上」が多く、一方非補助活動では、「文化財の保存活用」が比較的割合として高い。

2.7 活動内容及び経費と補助の状況

活動内容と補助措置との関連をみると、文化庁、(財)地域創造とも補助活動は、「音楽」「伝統芸能」のが多く、ついで「演劇」で、補助対象分野は、文化庁・(財)地域創造の補助団体による相違は少ない。一方、非補助の地方公共団体自主活動は、分野では「音楽」「伝統芸能」が多いものの補助対象活動ほどには分野に偏りが少ない。「音楽」にはオペラ、ミュージカルといったかなり公演に経費のかかる活動が多く、それは演劇も同様である。従って、経費の比較的高くない活動は地方公共団体が自主的にできるのだろう。活動内容別の活動経費について見ると、「音楽」がもっとも経費が高く、ついで「伝統芸能」「演劇」となっている。

文化活動の内容別補助額を見てみると、表2の通りである。平均38.9%とかなりの高補助率であり、「演劇」「映画」は補助率50%を超えており、公共活動を含む他の補助活動に比べ文化活動は優

表2 活動内容別活動経費（全体）

内容	経費（万円）	補助金額（万円）	補助率（%）
音楽中心	2,379.7	677.2	28.5
舞踊	567.3	92.7	16.3
演劇	984.6	519.8	52.8
映画	635.5	300.9	47.3
美術工芸	966.5	282.8	29.3
伝統芸能	1,544.6	643.1	41.6
総合	1,066.1	344.0	32.3
その他	632.6	316.0	50.0
平均	1,477.9	562.1	38.9

遇されている。ただし、絶対額で多いのは「音楽」「伝統芸能」である。このように、活動内容に応じた経費的な面から補助を申請するケースも多いと思われるが、一方、開催のルーチン化、マニュアル化も影響していると思われる。また、「伝統芸能」が比較的多いのも、松竹等の興業会社や地域において「華道」「茶道」等の芸能が、家元制度により公演者、指導者と意志疎通が図りやすいので開催され易いと思われる。

さらに、補助措置が「音楽」活動に多いのは、評価の面で行い易いことや、先ほどの活動実施面でのやり易さから、活動費の積算と申請が見通し易いことによる可能性があり、必ずしも地域住民の文化鑑賞要望に答えている活動ばかりではない可能性がある。

2.8 文化活動の収入及び支出

活動費別の活動数の分布をみると、平均活動費は、1,477.9万円（標準偏差：2,259.3万円）で、131万円から7,500万円まで非常に幅広く分布しているが、表3にみるとおり、全体の1/3の53件は500万円未満に、また1,500万円まで広げると2/3の68件が収まっている。一部の高い活動費の事例により平均が高くなり、標準偏差も大きくなっている。

補助措置の有無によって活動費はかなり異なっており、平均で約559万円の格差があり、補助無し活動の方がかなり高い。補助活動は活動費が少ない方に偏って分布しているが、非補助活動は、500万円から1,000万円の間に多く、幅広く分布している（標準偏差は非補助活動の1.5倍）。

活動を収入面からみてみると、補助措置がされ

表3 活動費別活動数及びその割合

活動費(万円)	補助有り	左割合(%)	補助無し	左割合(%)	合計	左割合(%)
0-500	48	39.0	5	18.5	53	35.3
501-1,000	27	22.0	7	25.9	34	22.7
1,001-1,500	13	10.6	2	7.4	15	10.0
1,501-2,000	8	6.5	3	11.1	11	7.3
2,001-2,500	8	6.5	0	0.0	8	5.3
2,501-3,000	2	1.6	3	11.1	5	3.3
3,001-5,000	10	8.1	5	18.5	15	10.0
5,001-7,500	6	4.9	1	3.7	7	4.7
7,501-1億	1	0.8	1	3.7	2	1.3
合計	123	100.0	27	100.0	150	100.0
平均(万円)	1,377.2		1,936.6		1,477.9	
標準偏差(万円)	2,006.6		3,127.5		2,259.3	

表4 補助金の有無別文化活動の収入

(万円)

	市町村等主催団体	参加芸術団体	寄付金	入場料	補助金	その他	合計
非補助	303.8	391.6	72.2	273.2	752.8	143.1	1,936.6
	15.7	20.2	3.7	14.1	38.9	7.4	100.0
文化庁補助	248.3	61.1	19.3	62.8	403.0	6.1	800.6
	31.0	7.6	2.4	7.8	50.3	0.8	100.0
地域創造補助	553.5	344.6	66.0	242.9	734.7	55.9	1,997.5
	27.7	17.3	3.3	12.2	36.8	2.8	100.0
平均	378.3	232.1	47.2	171.5	596.4	50.3	1,477.9
	25.6	15.7	3.2	11.6	40.4	3.4	100.0

(注) 1. 各欄の下端は、その内訳の割合で(%)

2. 「非補助」活動の「補助金」欄は市町村からの補助金額を記載してある。

ている活動では、収入面のうち、「市町村等主催団体」「入場料」「寄付金」の本来の活動収入は、文化庁補助活動の場合は、全体の50%と収入の半分が補助であり、一方(財)地域創造の場合は37%とほぼ4割程度であるが、絶対額では文化庁の方が300万円以上少ない。非補助活動では市町村等主催団体の経費負担が15%とその割合が文化庁・地域創造補助活動に比べ15ポイント程度低くなっており、国からの補助金がない分は、開催地市町村の補助や参加芸術文化団体や入場料収入で賄っている。

この場合、主催者が地方公共団体である場合は直接経費を負担するが、地方公共団体と芸術団体・地域住民等の構成による実行委員会方式での開催形態では、開催経費が「地方公共団体→実行委員会」といった流れとなっている。いずれにせよ、地方公共団体がかなりの負担をしていると考えられる。そして、経費負担からみると国からの補助金の機能として、芸術団体や参加者・入場者への補助と考えられる。国補助が無い場合、入場料を払う鑑賞者たる地域住民の負担が大きくなっている。

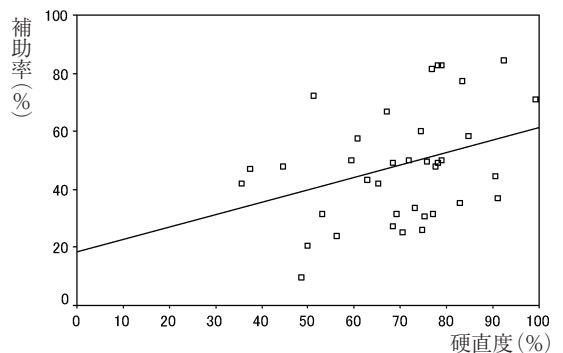
補助金の有無別の活動費の支出内訳をみると、「旅費」はほとんど変わりが無いが、非補助活動は、「創作費」「謝金」が少なくなっている。同じ補助活動においても、文化庁と(財)地域創造では、「滞在費」「企画宣伝費」「会場設営費」「謝金」の相違が大きい。これは、補助金について、例えば文化庁の場合、その補助要項により「旅費、滞在費、創作費、謝金」の各費目は補助対象となるが、それ以外は対象とならず、申請者(地方公共団体等主催者)負担となるためであり、(財)地域創造と文化庁では補助対象費目が異なっているためである。いずれにせよ、非補助活動では文化活動の根本である「創作費」が補助活動のほぼ半分から6割程度であることは、文化活動の在り方として問題がある。

そのため、全支出額に占める割合も約1/10程度と補助活動に比べ、少なくなっている一方、「企画宣伝費」が相対的に大きくなっており、広

報宣伝に経費を使用していることがわかる。これは、補助活動では、鑑賞者・参加者が少なくてもよい内容ならば評価されるが、地方公共団体自主活動では住民への説明責任から、どうしても参加者等を集める方向に活動が偏っているのではないかと考えられる。

2.9 地方財政の状況と補助金の関係

一般的に、地方公共団体の財政支出は税収入によって決まってくるが、地方ほど住民所得が低く、また産業立地も厳しいものがあるため、税収入と支出との差額が大きくなっていくのが通例である。そこで、いわゆる財政赤字が多い地方公共団体ほど文化活動への補助金申請も多く、かつ活動支出に占める補助金の割合(補助率)も高くなっていくことが予想される。最近の住民の全国的な文化活動への欲求の高まりを考えると、首長や担当者は文化活動を住民に対し行うことが必要とされるが、財政が硬直化しているのを、それを補助金に頼ろうとする傾向が考えられる。そこで、財政硬直度として「 $100 \times (1 - \text{税収入}/\text{歳出総額})$ 」を指標として、これを横軸に、縦軸に「国からの補助率」を図2に示した。図2に見る通り、財政硬直度と国からの補助率明確な両者には比例関係はなく、無相関である(相関係数:0.137)。しかし、一部の活動のうち、補助率の高い活動(これは、謝金が相当高い特殊な活動)を除き、同じように財政硬直度と補助率の関係を見ると、正の相関がありそうである(相関係数:0.433, 5%水準で



(注) 直線は回帰直線

図1 財政硬直度と補助率の関係

有意) (図1)。

そこで、財政硬直度 (zaisei-kotyoku) を説明変数として、補助率 (hJORITSU) を従属変数として、回帰式を求め参考までに図1に示した。

補助金の有無を別にすれば、地方公共団体はその財政規模に応じて行政事務を行っている。そこで、文化活動についてもそれが該当するか検討することとした。なお、財政規模と文化活動の規模の関係は少ない (相関係数: 0.097)。財政規模の小さい地方公共団体がむしろ大規模の活動を主催しているケースが多いからと思われる。通常、橋・道路等の公共事業は、地域間格差是正のため、国からの補助金により地方整備が進められ、地方公共団体独自の公共事業は地方公共団体の財政規模に制約されているのが通常であるのが、文化活動はその財政的な面で公共事業に比較し絶対額として少ないので、地方単独事業が行いやすいと思われる。

2.10 地方公共団体支出と国からの補助の関係

文化庁等の補助額と当該市町村の支出額は、図2に見るとおり、正の相関がある (相関係数: 0.399)。国からの補助額は活動経費、市町村支出額 (国補助との相関係数: 0.566)、芸術団体負担額 (国補助との相関係数: 0.540) とかなり相関がある。これから文化庁等の活動補助金額は、当該実施場所の市町村の財政規模とは関係なく、申

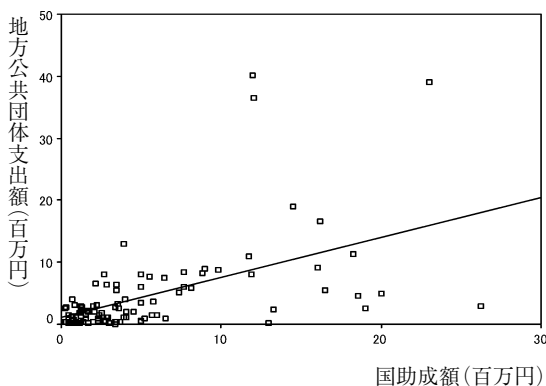


図2 国助成額と地方公共団体支出額の関係

請者 (地方公共団体) の当該活動の経費負担の内容によって補助されている。このことは、国から市町村への活動費補助の場合と同じく、実施主体の負担程度に応じた補助と類似している。

そこで、相関のある国補助金額 (joseikin) を従属変数として、市町村支出額 (s-sisyutu)、参加している芸術団体負担額 (geijutu) を説明変数として、重回帰式を求めた (1式)。

$$joseikin = 0.383 \times s-sisyutu + 0.382 \times geijutu + 4,021.6 \dots\dots\dots(1式)$$

(4.346) (3.490) (5.270)

R² = 0.449 DW = 1.977

R²は自由度修正済みの決定係数

DWはDurbin-Watson係数

() 内はt値

2.11 活動内容等と補助額の関係

以上の分析から、国補助額の決定額について、対象活動の内容等はあまり関係ないのではないかと疑問が生ずるので、以下、活動の質的な面と補助額について検討を加える。補助は申請主義であり、また学識経験者を含む委員会で審議し、文化庁・(財)地域創造が選択するのが通常である。従って、申請書には活動の内容以外にも活動開始の経緯、目的、特色、対象活動内容が記載され、それに基づき補助の趣旨に沿った補助が行われる。そこで、数量化I類を使用して、補助額を目的変数 (数量化I類では外的基準変数という) として、質的な要因として、先ほどの「経緯、目的、特色、対象活動内容」を説明変数として分析した。これによると、国からの補助額の約43%は「経緯、目的、特色、対象活動内容」で説明できるが、特に文化活動の内容と特色に大きく関わっている。

3 今後における地域の文化活動のあり方とまとめ

文化庁・(財)地域創造の補助活動が、経費の観点から地方分権に沿った内容となっているか、調査

分析してきた。その対象活動の具体的方策は、地方公共団体によりまちまちであり、地域住民の鑑賞者層の育成等の地域文化水準の向上、伝統芸能等の保存、知名度の向上、交流人口の増加、過疎対策を含む地域開発まで種々混在している。そして、活動の性格から、活動主体が市町村や非営利機関が多い。

また、文化庁・(財)地域創造からの補助金が金額ベースで50%を超えるなど、地方分権一括法が1999年に成立し、21世紀は地方分権の時代と叫ばれている状況下においても、補助活動が多い。他の公共事業への補助率が年々低下し、また国のもつ権限も次第に地方公共団体に譲渡されている時代にあっても文化活動の補助率の高さはいかに解釈すべきなのか。

一つは、文化活動は経費から見ても地方公共団体の主な行政活動とはなり得ないので、等閑視され政策の優先順位が低くなり国からの指導や助言を含む補助金を導入しても開催できないよりはベターであるという姿勢を、地方公共団体が取っていると解釈することである。

もう一つは、国の補助要項では内容重視なので、補助申請自体がコンクールの色彩を帯び、優れた活動内容を提案し、そしてその賞品が補助金であるとして、積極的に地方公共団体が補助制度に関わって行こうとする姿勢と解釈することである。先述の分析に見られるように、補助額と活動の特色とは相関が見られることから、後者の考え方は成り立つ余地があるように思える。

今後、一層の補助金の削減と地方財政の硬直化と財源不足といった財政面での厳しい環境の反面、地域住民の文化欲求の高まりの中で、地方公共団体の首長の地域文化活動への考え方とその目的を明確にすることが求められよう。さらに、文化庁・(財)地域創造の補助金交付機関は、地方公共団体が横並び的な文化活動を行うような補助制度とするのではなく、よい活動内容を競争し合うコンクールの補助制度として欲しいと考える。

参考文献

- [1] 池上惇, 小暮宣雄, 大和滋編, 『現代のまちづくり—地域固有の創造的環境を』, 丸善ライブラリー, 2000年9月
- [2] 上田篤編, 『行政の文化化』学陽書房, 1983年8月
- [3] 枝川明敬『新時代の文化振興論』小学館スクウェア, 2001年8月
- [4] 衛紀生, 本杉省三, 『地域に生きる劇場』, 芸団協, 2000年2月
- [5] 大森彌ほか, 「第2次地方分権改革に向けて」, ジュリスト, No1214, 2001年
- [6] 大津良夫, “水戸芸術館「芸術の塔」からの新しい芸術文化の発信”『第2回世界劇場会議論文集』, 2004年
- [7] 岡本全勝, 『地方交付税6仕組みと機能』, 大蔵省印刷局, 1995年1月
- [8] 兼子仁・村上順, 『地方分権』, 弘文堂, 1995年9月
- [9] 兼子仁, 『新 地方自治法』, 岩波書店, 1999年9月
- [10] 佐々木晃彦編, 『芸術経営学講座 2音楽編』佐々木晃彦編『演劇編』東海大学出版会, 1994年9月
- [11] 清水裕之, 『21世紀の地域劇場』, 鹿島出版会, 1999年7月
- [12] 地方財政審議会, 『平成15年度の地方財政についての意見』, 2002年12月
- [13] 徳永高志, 『劇場と演劇の文化経済学』, 芙蓉書房出版, 2000年11月
- [14] 中側幾郎, 『分権時代の自治体文化政策』, 勁草書房, 2001年4月
- [15] 日経新聞朝刊, 2003年7月17日
- [16] 根木昭, 枝川明敬ほか, 『文化会館通論』, 晃洋書房, 1997年5月
- [17] 文化庁, “文化ボランティアアンケート調査概要”『文化庁月報』, 第417号, 2003年6月
- [18] 村上順ほか, 「地方分権改革1年 新展開」

Study on cultural experience activities for revitalizing local communities

EDAGAWA, Akitoshi

[Abstract] Structural reforms focusing on decentralization of power have allowed local governments to undertake a broader range of cultural activities than ever before. However, such activities are mainly financed with subsidies from the national government and donations from companies, because local governments do not have sufficient sources of revenue on their own. Meanwhile, the 21st century is being called the era of art and culture. Although local citizens are impacted mentally as well as economically by the deteriorating employment situation, they are mentally encouraged by artistic and cultural activities. Moreover, there have been a growing number of cases where local communities are revitalized by artistic and cultural activities.

This research is designed to identify activities that local citizens can experience in daily life in an effort to see if the local communities have gained control over cultural activities that used to be shackled by subsidies, guidance and advice from the national government (in other words, to see if such local cultural activities meet the needs of this era of decentralization). The data reflect financial aspects of these activities quite accurately. Having said that, each local government takes different measures for the target activities, from improving local cultural standards (e.g., increasing the number of local citizens who appreciate such activities), preserving traditional performing arts, enhancing publicity, increasing the number of people engaged in exchange programs, to community development (e.g., measures against depopulation). It is worth noting that most of these activities are undertaken by municipalities and non-profit organizations.

While the 21st century has been dubbed the era of decentralization with the 1999 passage of the Law Concerning Decentralization of Government Authority, local governments receive subsidies exceeding 50% of their budgets from the Japan Foundation for Regional Art Activities under the control of the Agency for Cultural Affairs.

[Key words] cultural experience activities, artist in residence, measures against depopulation, Japan Foundation for Regional Art-Activities, subsidies, inflexibility of public finance