

Englannin maa- ja tonttipolitiikasta

Kirjoittanut *Reino Lento*.

Asuntokysymys on varsinkin väestökeskuksissa ennen kaikkea maakysymys. Kun tietylle maa-alueelle on luotava asunnot yhä kasvavaa väestöä varten, on siitä väistämättömänä seurauksena maan hinnan ja asuntojen vuokrien nousu. Mutta tämän luonnollisen tonttimaan koron ja hinnan nousun ohella, joka johuu tonttien kysynnän ja tarjonnan välisen suhteen muuttumisesta, on olemassa myös niiden luonnotonta, keinottelusta aiheutuvaa hinnannousua. Yksityiset rahamiehet ja yhtiöt voivat jo hyvissä ajoin varata itselleen kaupunkien ympäristöstä laajoja maa-alueita pitäen niitä sitten hallussaan siksi, kunnes ko. alueet kaupungin väestönkasvun ansiosta ovat »kypsyneet» myytäviksi huikealla voitolla.

Tällaisen menettelyn ehkäisemiseksi ovat etenkin suuret ja nopeasti kasvavat kaupungit alkaneet harjoittaa määrätietoista maa- ja tonttipolitiikkaa. Nekin ovat koettaneet hankkia haltuunsa ympäristönsä alueita niin kauan, kuin niitä kohtuulliseen hintaan on ollut saatavissa, ja niin laajalti, että kaupungin esteetön kasvu lähi vuosikymmeninä saadaan turvatuksi. Toisena tehtävänä on ollut pitää rakentajien saatavissa eri tarkoituksiin sopivia tontteja mahdollisimman huokeaan hintaan.

Maa- ja tonttipolitiikka liittyy läheisesti asemakaavoitukseen. Tämän tarkoituksena on toisaalta korjata niitä epäkohtia, joita tonttien ja rakennusten järjestelyssä aikaisemmin on tehty, toisaalta estää uusien suunnitelmattomien asuntoalueiden syntyminen. Asemakaavan täydennyksenä taas on rakennusjärjestys, joka

yksityiskohtaisesti määrittelee rakennettaessa huomioon otettavat seikat ja siten osaltaan takaa sen, että asemakaavan toteuttaminen tapahtuu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Mainittuihin päämääriin pyrkiessään kaupungit voivat kuitenkin joutua monenlaisten ongelmien eteen. Mitä on esim. tehtävä siinä tapauksessa, ettei maata ole vapaaehtoisilla kaupoilla saatavissa, ei ainakaan kohtuulliseen hintaan? Miten on meneteltävä siinä tapauksessa, että ne alueet, jotka kaupunki haluaa saattaa oman hallintonsa, asemakaavansa ja rakennusjärjestyksensä alaisiksi, kuuluvat toiseen kuntaan? Ja mitä on tehtävä silloin, kun väestön virtaaminen maaseudulta kaupunkiin yhä vain jatkuu siksi voimakkaana, ettei maata voida saada asunto- ym. tarkoituksiin riittävästi kaikista ponnisteluista huolimatta?

Nämä sekä monet muut ongelmat ovat vieneet siihen, että maa- ja tonttipolitiikka samoin kuin asemakaavoituskin ovat viime vuosikymmeninä saaneet lisää kantavuutta ja joutuneet uusien, entistä paljon laajempien tehtävien eteen. Ne vaikeudet, joiden kanssa kukin kunta aikaisemmin kamppaili yksinään, ovat vähitellen johtaneet kuntien yhteistoimintaan, johon valtiovaltakin on kasvavassa määrin osallistunut. Ja tavanmukaisten, vain yhtä kuntaa koskevien asemakaavojen rinnalle ovat tulleet seutusuunnitelmat, vieläpä koko valtakunnankin suunnittelu.

Vuosisatamme alusta lähtien Englanti on ollut tällä alalla johtava maa maailmassa. Englannissa, industrialismin kotimaassa, kaupunkien nopeasta kasvusta aiheutuneet epäkohdat ilmenivät aikaisemmin ja räikeämpinä kuin muualla, ja siellä myös niiden korjaaminen on ollut vaikeinta. Lopulta valtiovallan oli siellä turvaututtava varsin radikaalisiin toimenpiteisiin kehityksen ohjaamiseksi oikeille urilleen.

Seuraavan esityksen tarkoituksena on selostaa lähinnä maa- ja tonttipolitiikkaan kuuluvia toimenpiteitä, joiden avulla Englannissa on pyritty asutuskysymystä ratkaisemaan. Se osa maapolitiikkaa, joka tähtää maan hinnan alentamiseen varsinaisella maaseudulla ja joka läheisesti liittyy asutustoimintaan, on kuitenkin jätetty käsittelyn ulkopuolelle.

Aluksi lienee paikallaan antaa lyhyt kuvaus Englannin maanomistusoloista, koska ne melkoisesti poikkeavat vastaavista oloista meidän maassamme.

Maanomistusolot.

Tontinvuokrausjärjestelmä. Englannin nykyisen lain mukaan määräämisvalta maahan nähden voi olla joko omistusoikeutta (freehold) taikka vuokraoikeutta (leasehold). Teoriassa omistaja voi tehdä maallaan mitä haluaa, mutta käytännössä hänen käsiään voivat tässä suhteessa sitoa yksityiset sopimukset ja varsinkin erinäiset lainkohdat, joista jäljempänä puheeksi tulevat vuoden 1947 säädökset ovat tärkeimmät.

Erikoisena ja hyvin merkitsevänä piirteenä Englannin sosiaalisten ja taloudellisten olojen kehitykselle 1700- ja 1800-luvuilla oli maanomistuksen keskittyminen yhä harvempiin käsiin. 1870-luvulla kehitys oli jo vienyt siihen, että noin puolet Englannin koko maaomaisuudesta kuului parille kolmelle tuhannelle henkilölle. Noin 88 % viljelmistä oli vuokraviljelmiä, monet niistä alaltaan hyvinkin suuria.¹ Näihin aikoihin alettiin lainsäädäntöteitse edistää pientilojen syntymistä, mutta vielä v. 1924 noin 76 % maasta oli vuokralla.²

Rinnan maaomaisuuden keskittymisen kanssa tapahtui väestön keskittyminen kaupunkeihin. Kun kaupungit kasvuun ja kehitystään varten tarvitsivat yhä uusia maa-alueita, ne joutuivat suurmaanomistajien armoille. Laajoissa osissa Lontoota saattoivat esim. Westminsterin ja Bedfordin herttuat sekä muut suurmaanomistajat tyrehdyttää kaiken rakennustoiminnan, ilman että asiassa olisi voitu minnekään vedota. Lain silmissä heidän omistamansa alueet olivat vain maata Middlesexin tai Lontoon kreivikunnassa, eikä niiden omistajilla ollut velvollisuutta sitä rakennuttaa, elleivät halunneet.³

Kun kaupunkimaan arvo oli nopeasti nousemassa, ei maanomistajien kannattanut myydä sitä liian hätäisesti. Parempi oli odotella maan »kypsymistä», ja vielä silloinkin, kun sen arvo jo

oli tuntuvasti noussut, oli edullisempaa vuokrata kuin myydä se. Tämä maanomistajien katsantokanta on ollut tärkeänä syynä siihen, että tonttien vuokraus on Englannissa paljon yleisempää kuin muissa maissa.

Rakennustarkoituksiin tulevat tontit vuokrataan tavallisesti 99 vuodeksi, mutta tätä pitempiä ja lyhyempiäkin vuokrakausia käytetään. Vuokramies — tavallisesti joku rakennusalan yrittäjä — sitoutuu rakentamaan tontin ja pitämään kunnossa rakennukset, kunnes ne vuokrakauden päättyessä siirtyvät maanomistajalle.⁴ Rakentaja saa korvauksensa siitä voitosta, jonka hän kykenee rakennuksista saamaan vuokratessaan ne asunnontarvitsijoille. Käytäntö on kuitenkin vaihtelevainen. Esim. 1920- ja 1930-luvuilla meneteltiin yleisesti seuraavaan tapaan:

Varakas perhe X omistaa alueen, joka on »kypsynyt» rakennettavaksi. Koska tarkoituksena on antaa maa vuokralle pitkäksi ajaksi, on ensimmäisenä tehtävänä muodostaa erityinen tilan hoitokunta, juridinen henkilö, joka voi jatkuvasti valvoa perheen etuja kuolemantapaustenkin sattuessa. Hoitokunta huolehtii siitä, että vuokrattavalle alueelle ensinnä rakennetaan kadut, joiden leveydeksi yleensä on määrätty 40 jalkaa eli 12 m. Niiden varsilla maa jaetaan palstoihin, joiden suuruus on noin 16 x 100 jalkaa eli 150 m². Sitten maa tarjotaan vuokralle 99 vuodeksi vuotuisen vuokran ollessa esim. 3 puntaa palstalta. Nyt ilmaantuu näyttämölle rakennusalan yrittäjä Y, joka ottaa tontit vuokralle ja rakennettavikseen sillä ehdolla, että hän saa vuokrata ne asunnontarvitsijoille nostamalla vuokraa 2 ½ punnalla palstalta. Rakennettujen tonttien vuokra tulee siten olemaan 5 ½ puntaa vuodessa. Maanomistaja puolestaan pidättää itselleen vallan ostaa takaisin oikeudet tähän lisävuokraan hinnasta, joka vastaa sen 20-kertaista vuotuisvuokraa, siis 50 punnalla. Tämän jälkeen Y rakentaa alueelle sarjan rivitaloja. Tilan hoitokunta hankkii hänelle tarkoitusta varten lainan, joka vastaa kahta kolmasosaa rakennuskustannuksista — loput hänen pitää itse hankkia. Kun talot ovat valmistuneet, Y myy ne suunnilleen samasta hinnasta, kuin minkä ne ovat tulleet hänelle itselleen maksamaan. Tästä kaupasta hän

ei siis hyödy juuri mitään, mutta hän saa varman voiton myydessään lisävuokraoikeutensa takaisin maanomistajalle sovitusta 50 punnan hinnasta talolta. Palkkionsa saatuaan rakentaja häviää näyttämöltä ryhtyäkseen uusiin yrityksiin. Maanomistaja puolestaan voi nyt menetellä kahdella tavalla. Ensinnäkin hän voi tyytyä kantamaan vuotuista vuokraa 5 ½ puntaa talolta, kunnes 99 vuoden vuokrauskausi on kulunut loppuun. Tällöin sekä maa että rakennukset siirtyvät hänen ehdottomaksi omaisuudekseen, ja hän voi vuokrata ne uudelleen sellaisesta vuokrasta, mikä vastaa maan kohonnutta arvoa. Toisaalta hänellä on mahdollisuus muuttaa vuokraoikeutensa rahaksi. Tällaista vuokraoikeutta pidetään hyvin varmana sijoituskohteena, minkä vuoksi sellainen on helposti myytävissä. Maanomistaja voi saada siitä vuotuisvuokran 25-kertaisena eli 137 ½ puntaa palstalta. Kun hän on maksanut rakentajalle 50 puntaa ja kadunrakennuskustannukset ovat olleet esim. 8 puntaa, saa hän siten puhdasta tuloa 79 ½ puntaa palstalta, ilman että hänen on tarvinnut luopua maansa omistusoikeudesta.

Tällainen järjestely vaikuttaa alkeelliselta ja vanhanaikaiselta muissa maissa sovelletuihin järjestelmiin verrattuna, mutta sillä on se etu, että talot saadaan siten rakennetuiksi nopeasti ja alueittain. Näiden asuntoalueiden kadut ovat syntyneet — kuten edellä esitetystä jo lienee käynyt selville — maanomistajien toimesta. Kunnallisviranomaiset ovat huolehtineet vain liikenteen pääväylistä, kun taas yksityiset maanomistajat ovat saaneet laatia pienempien katujen ja kujien verkoston mielensä mukaan, kunhan eivät vain ole alittaneet säädettyä minimileveyttä.⁵

Paitsi Lontoossa on vuokrausjärjestelmä ollut yleisenä tontinluovutusmuotona etenkin Tyne- ja Mersey-jokivarsien suurissa kaupungeissa sekä Walesissa.⁶

Vuokrausjärjestelmän edut ja haitat. Maanomistajan kannalta »leasehold»-järjestelmä on kaikin puolin edullinen. Se vapauttaa hänet tonttien rakentamisen aiheuttamasta huolesta ja vaivasta, hän säilyttää niiden omistusoikeuden ja maa siirtyy vuokrauksen päätyttyä jälleen hänen haltuunsa arvol-

taan suuresti kohonneena. Myöskin sille henkilölle, joka vuokraa itselleen asuntotontin, vuokrausjärjestelmä on eduksi sikäli, että se vapauttaa hänet niistä kustannuksista, jotka tontin osto aiheuttaisi. Hän ei liioin joudu tämän kautta sidotuksi tiettyyn asuinpaikkaan samassa määrin kuin silloin, jos hän talon lisäksi ostaisi itselleen myös tontin. Järjestelmä on verraton apu myöskin rakennusalan yrittäjille sekä muille liikeyrityksille, jotka sen ansiosta voivat käyttää pääomansa muihin tarkoituksiin kuin tontin ostoon.⁷

Tämän järjestelmän ansiota suurelta osalta on, että yhden perheen asuintalot ovat Englannissa niin yleisiä ja asuntokasarmit niin harvinaisia kuin ne ovat. Yhdenperheentalon varjopuolena on sen suhteellinen kalleus muihin talotyyppeihin verrattuna, sillä tulevathan siinä perustus, katto, kaikki seinät ja koko tontti vain yhden asunnon osalle. Edellytyksenä tämän talomuodon yleistymiselle on huokea tonttima, ja se on parhaiten saavutettavissa tontin vuokrauksella.⁸

Mutta vuokrausjärjestelmällä on myöskin varjopuolensa. Varsinkin aikaisemmin se tarjosi mahdollisuuksia monenlaisiin väärinkäytöksiin. Tonttien ensimmäisinä vuokraajina esiintyvät keinottelijat pyrkivät rakentamaan talot niin kehnosti kuin maanomistajan asettamat valvojat vain sallivat ja asunnontarvitsijat sietivät. Talojen valmistuttua parhaat niistä tavallisesti vuokrattiin kokonaisuudessaan varakkaille perheille, mutta muihin nähden oli sääntönä moninkertainen uudelleenvuokraus. Lopputuloksena oli, että näissä taloissa sijaitsevien pikkuhuoneistojen asukkaat joutuivat suorittamaan huokeaa nykyvuokraa, johon sisältyi monien välikäsien voitot. Vastineeksi siitä he saivat kehnon asunnon ja epävarman asumisoikeuden. Tavallista myöskin oli, että tontin vuokrakauden lähestyessä loppuaan talon omistaja löi laimin kaikki välttämättömimmätkin korjaukset. Siten köyhimmät väestöpiirit tulivat kipeimmin tuntemaan järjestelmän epäkohdat.⁹

Työväestön johtomiehet alkoivatkin jo 1880-luvulla vaatia, että kaikille niille vuokramiehille, jotka olivat pitäneet maata hallus-

saan määrääjän, esim. 21 vuotta, oli annettava oikeus lunastaa alueensa itsenäiseksi vastoin maanomistajan tahtoakin. Ehdotusta perusteltiin erityisesti sillä, että uudistus olisi omiaan parantamaan työväenluokan asunto-oloja. Maanomistajat olivat tietenkin jyrkästi tällaista uudistusta vastaan, eikä sanottua oikeutta olekaan vuokramiehille myönnetty — paria vähäpätöistä poikkeusta lukuun ottamatta. Viimeksi on kysymystä pohtinut eräs valtionkomitea (Leasehold Committee), joka v. 1950 valmistuneessa mietinnössään asettui vastustamaan suunnitelmaa mm. seuraavilla perusteilla:

Rajoitettiinpa ko. lunastusoikeus minkälaisiin vuokrasopimuksiin hyvänsä, uudistus tulisi aina johtamaan sen vuokrausmuodon häviämiseen, johon se kohdistuisi. Jos lunastusoikeus myönnettäisiin esim. niille, jotka ovat pitäneet maata vuokralla 21 vuotta, niin maanomistajat alkaisivat vuokrata maataan korkeintaan 20 vuodeksi. Uudistuksen piiriin kuuluvien vuokramuotojen häviämisestä taas olisi taloudellista vahinkoa monille väestöryhmille. Toisaalta pienten itsenäisten alueiden lisääntyminen vaikeuttaisi suunnittelu- ja rakennustoimintaa, mitä paikallisviranomaiset nykyään joutuvat suorittamaan. Ja todennäköistä myös olisi, että nämä itsenäistyneet alueet ennen pitkää joutuisivat maakeinottelijoiden käsiin. Komitean mielestä ehdotettu uudistus ei liioin kykenisi sanottavasti parantamaan työväestön asumismahdollisuuksia, koska työläiset varsin pienessä määrin esiintyvät asuntonttien vuokraajina.¹⁰

Kaupunginrakentamisen vaiheet Englannissa 1800-luvulla.

Kolme kehitysvaihetta. Tehdasteollisuuden synty ja kehitys aiheuttivat sellaisen väestövirran Ison-Britannian kaupunkeihin, että näiden väkiluku jo viime vuosisadan puolivälissä oli suunnilleen puolet maan koko väestöstä.¹¹ Kaupunkien asunto-olot muodostuivat perin kurjiksi ja pysyivätkin sellaisina vuosisadan loppuun asti. Asuntokurjuutta ei kuitenkaan voida lukea yksinomaan eikä pääasiallisestikaan rakennuskeinottelijoiden tai

maanomistajien viaksi, vaan pohjimmaisena syynä oli teollinen val-
lankumous. Se merkitsi niin syvällistä olevien olojen muutosta,
että siihen mukautuminen ei voinut tapahtua käden käänteessä.

Siinä tavassa, jolla Englannin kaupunkeja viime vuosisadalla
rakennettiin, on erotettavissa kolme eri vaihetta. Ensimmäiselle
oli ominaista kaiken valvonnan ja ohjauksen puute. Taloja rakennettiin
sattumanvaraisesti, ilman asemakaavaa ja ilman vesijohto- tai viemäri-
laitosta. Kadut olivat kiveämättömiä eikä niiden leveydestä ollut mitään
säädöksiä olemassa. Kaikki alueet kelpasivat rakennustarkoituksiin,
vieläpä vesijätöt ja suoperäisetkin maat. Pidettiin tarkoituksenmukaisena
sijoittaa asuintalot niin lähelle tehtaita kuin mahdollista, jotta työntekijöillä
olisi lyhyt työmatka. Ei tultu ajatelleeksi, että asunnot siten tulivat epä-
terveellisiksi ja että tehtaot siten menettivät laajentumismahdollisuutensa.¹²

Vuoden 1840 paikkeilla alettiin havaita, että kaikki ei ollut
niin kuin olla piti. Sir *Edwin Chadwickille* tulee suuri ansio siitä,
että parlamentti hyväksyi eräitä lakeja — tärkein niistä oli vuoden
1848 yleinen terveyslaki — jotka saivat aikaan sen, että katujen kiveys
ja puhtaanapito sekä vesijohtolaitos ja viemäriverkko tulivat kaupungeissa
yleisiksi. Mutta kaupunkien asemakaavoitteluun nämä lait eivät sanottavasti
vaikuttaneet. Tämän ajan yleisimpänä talotyyppinä oli kaksoisrivitalo,
ns. »back-to-back house», jolle oli ominaista, että talon molemmat
sivustat sekä takaseinä olivat kiinni naapuritaloissa, joten vain sen
julkisivu sai ilmaa ja valoa. Tämä talotyyppi loi myös oman katutyypin,
jolle leimaa antavana piirteenä oli yksitoikkoisuus ja suuri asumistiheys.¹³

Englannin varsinainen asuntolainsäädäntö sai alkunsa v. 1851. Silloin
parlamentti lordi *Ashleyn (Shaftesburyn)* aloitteesta hyväksyi lain,
joka antoi paikallisviranomaisille oikeuden yli 10 000 asukasta
käsittävillä paikkakunnilla ryhtyä toimittamaan asuntoja työväestölle.
Viranomaiset saivat ostaa tai vuokrata vapaana olevaa maata ja
rakennuttaa sille työväestölle sopivia asuntoja. Tätä lakia ei kuitenkaan
sanottavasti sovellettu käytäntöön. Seuraavi-

na vuosina säädettiin uusia lakeja, joiden nojalla paikallisviranomaiset saivat oikeuden sulkea ja hävittää epäterveellisiä taloja, vieläpä kokonaisia kaupunkikortteleitakin, milloin niiden terveydelliset olosuhteet eivät muuten olleet tyydyttävästi korjattavissa. Seurauksena oli, että paljon epäterveellisiä kortteleita, jotka sisälsivät ns. slummeja, so. aikoinaan parempia päiviä nähneitä mutta sitten rappeutuneita asuntoja, hävitettiin ja uutta terveellisempää kaupunkia rakennettiin niiden tilalle.¹⁴

Kaupunginrakentamisen kolmas vaihe alkoi v. 1875, jolloin säädettiin uusi yleinen terveyslaki. Se kielsi »back-to-back»-talotyyppin siinä mielessä, että taloja ja talorivejä ei enää vastedes saanut rakentaa takaseinistään toisiinsa kiinni. Tapahtui siis eräänlainen »solun jakautuminen». Erityisissä »mallisäännöissä» määriteltiin talojen koko, niiden takana olevan alueen laajuus sekä niiden edustalla sijaitsevan kadun leveys. Katuja ei kuitenkaan luokiteltu liikenteen vaatimuksia vastaaviksi, vaan ne oli standardisoitu tietynleveysiksi. Tavallisin leveys oli 36 jalkaa (noin 11 metriä), mikä liikenteen kannalta oli liian vähän. Tämä olikin yleissuunnitelman puuttumisen ohella uuden järjestelmän suurin heikkous.

»Mallisäännöissä» esitettyjen periaatteiden mukaisesti ympäritettiin Englannin kaupungit nyt uusilla asuntoalueilla, joilla oli keskimäärin 100—125 taloa hehtaaria kohden. Talot rakennettiin loputtomiin riveihin loputtomien katujen varsille. Näiltä kaduilta puuttui tykkäänään mannermaan bulevardien viehättävyys. Siellä täällä poikkikadut katkaisivat pitkät rakennusrivistöt, jotka ilman niitä olisivatkin keskeytyksettä jatkuneet aina kunkin maanomistajan alueen rajalle saakka.¹⁵

Muusta tämän ajan lainsäädännöstä mainittakoon vuoden 1890 työväenasuntolaki, joka antoi paikallisviranomaisille oikeuden turvautua pakkolunastukseen maan hankkimiseksi asuntotontteja ja muita asujaimiston yhteisiä tarpeita varten. Käytännössä tätä lakia ei kuitenkaan paljon sovellettu, kun pakkolunastus oli varsin monimutkainen ja kallis toimitus.¹⁶

Uusia virtauksia. 1800-luvun lopulla alkoi Englannissa esiintyä merkkejä uuden ajan koitosta kaupunginsuunnittelun alalla. Englantilaisista on sanottu, että he luonnoltaan ja tottumuksiltaan ovat paremmin maaseutulaisia kuin kaupunkien asukkaita. Tämä ilmenee mm. siinä, että monikerroksiset kivitalot eivät koskaan ole olleet Englannissa suosittuja, samoin yleisenä pyrkimyksenä päästä ulos vapaaseen luontoon aina milloin siihen vain tilaisuutta tarjoutuu. Varakkaat henkilöt olivat teollistumiskauteinkin yleensä asuneet kaupunkien ulkopuolella, vaikka tehtävät sitoivatkin heidät päivän ajaksi kaupunkiin. Vuosisadan lopulla syntyi ajatus irroittaa keskiluokan ja työväestönkin asumat talot pitkistä rivistöistään ja sijoittaa ne luonnollisempaan ja kauniimpaan ympäristöön. Englannin panoksena yleiseen kaupunginsuunnittelun teoriaan onkin lähinnä ollut ajatus väljästä »talo ja puutarha»-tyyppisestä asuntoalueiden suunnittelusta.

Tätä ajatusta on sovellettu kolmella eri tavalla. Ensimmäisenä sen ilmauksena oli puutarhakylä, jollaisia sosiaalisesti valvutuneet teollisuudenharjoittajat alkoivat luoda tehtäntensä työväestöä varten ja joista tunnetuimmat ovat Port Sunlight, Bournville ja Earswick. Toisena muotona olivat puutarhaesikaupungit, joiden eräänä ensimmäisenä ja luultavasti vieläkin parhaana edustajana on Lontoon esikaupunki Hampstead. Kolmanneksi sanottua ajatusta ruvettiin soveltamaan kokonaiseen uuteen kaupunkiin, ja niin syntyivät puutarhakaupungit.¹⁷ Kun puutarhakaupunkiaatteella on ollut suuri merkitys kaupunginsuunnittelun myöhemmälle kehitykselle, on syytä tarkastella sitä vähän seikkaperäisemmin.

Puutarhakaupungit. Aatteen isänä Englannissa oli parlamentin pikakirjoittaja *Ebenezer Howard*. Hän julkaisi v. 1898 kirjansen »To-morrow» (Huomenna), josta on tullut eräänlainen englantilaisen kaupunginsuunnittelun raamattu. Siinä hän esitti näkemyksensä huomispäivän ihannekaupungista ja hahmotteli samalla ne käytännölliset toimenpiteet, joiden avulla hänen aatteen-
sa oli toteutettavissa.

Howardin mielestä suurkaupunkien kasvu ja maaseudun tyhjeneminen väestöstä voitiin estää ja niiden asukkaiden elämänolosuhteita parantaa vain siten, että kaupunkien ja maaseudun hyvät puolet yhdistettäisiin. Väestönkasvu oli ohjattava uusiin keskukisiin, jotka muodostaisivat eräänlaisen planeettajärjestelmän siinä mielessä, että keskuskaupunkia ympäröisivät satelliitti- eli tytärikaupungit. Keskuskaupungin asukasluku ei saisi ylittää 30 000 henkeä, ja viljelysmaavyöhykkeen tuli erottaa se tytärikaupungeista. Kaupungit olisivat pohjapiirrokseltaan ympyrän muotoisia ja jakaantuisivat vyöhykkeisiin, joista kullakin olisi oma käyttötarkoituksensa. Kadut ja julkisten rakennusten sijainti oli ennakoita tarkoin suunniteltava, ja kaupunki oli rakennettava sektori kerrallaan, niin että sen kasvu muistuttaisi viuhkan avautumista. Viimeisen sektorin tultua rakennetuksi kaupunkikin olisi valmis. Tällöin se peittäisi kuudenneksen sitä varten varatusta maa-alasta, 6 000 acresta (= 2 428 ha). Loput maasta vuokrattaisiin viljelijäväestölle, jota tulisi olemaan korkeintaan 2 000 henkeä. Alueen koko väkiluku tulisi siten olemaan noin 32 000 henkeä.

Tärkeänä osana Howardin suunnitelmassa oli, että kaupungin alueen tuli olla yhteiskunnan oma. Siten voitiin estää maakeinottelu ja liian tiheä asuminen sekä saada yhteiskunnan kasvusta johtuva maan arvon nousu sen omaan käyttöön. Maasta saamillaan vuokratuloilla kaupungit voisivat peittää kaikki menonsa, vieläpä ennen pitkää maksaa kohtuullisen koron maanostoon käytetyille pääomallekin. Asukkailla ei olisi oikeutta myydä maan käyttöoikeutta, mutta niin kauan kuin he maata itse käyttäisivät, he saisivat nauttia siihen nähden kaikkia muita omistajan oikeuksia. Heitä ei voitaisi irtisanoa, niin kauan kuin he maksoivat säädetyn kohtuullisen maanvuokran.

Howardin kaupunkiaate oli kiintoisa yritys luoda pieniä yhteiskuntia *Henry Georgen* aatteiden pohjalla, ilman että olisi ollut pakko kajota yksityiseen omistusoikeuteen tai turvautua muihin kumouksellisiin keinoihin. Sen vuoksi hän saikin kannatusta eri yhteiskuntapiirien taholta. Jo v. 1899 perustettiin *The Garden City Association* ajamaan hänen aatettaan. Hertfordshirestä, noin

60 km:n päässä Lontoosta hankittiin 3 800 acren suuruinen maa-alue, ensimmäinen puutarhakaupunkiyhtiö perustettiin, ja *Letchworthin* puutarhakaupungin rakentaminen aloitettiin v. 1903. Osanotto yritykseen ei kuitenkaan ollut niin runsas, kuin Howardin suunnitelmat olisivat edellyttäneet. Vuonna 1947 tässä kaupungissa oli noin 16 000 asukasta ja yli sata tehdasta tai työpajaa. Se maksoi sallitut 5 % perustamis pääomalle. Toinen puutarhakaupunki *Welwyn* perustettiin v. 1920. Vuonna 1947 siinä oli noin 18 000 asukasta. Howardin pääperiaatteet, mm. kunnallinen maanomistus ja pysyvä vihreä vyöhyke kaupungin ympärillä, on toteutettu kummassakin kaupungissa.

Nämä kaupungit eivät siis toistaiseksi ole saavuttaneet 32 000 asukkaan rajaa, eikä tytärikaupunkien perustaminenkaan sen vuoksi-ole käynyt ajankohtaiseksi. Mutta näiden puutarhakaupunkien jatkuva kasvu on kuitenkin osoittanut Howardin aatteen käyttökelpoisuuden. Toisaalta on pantava merkille, että uusia samantapaisia kaupunkeja ei ole perustettu enää vuoden 1920 jälkeen. Syynä siihen ovat ilmeisesti olleet perustamisvaikeudet. Puutarhakaupungin perustamiseen liittyvä vahingonvaara on melkoinen. Ainoa varmana pidettävä seikka on, että kaupunki ei ainkaan ensi alkuun kykene maksamaan korkoa peruspääomalle. Ja jos sille myöhemminkin suoritetaan vain rajoitettu korko — Howardin suunnitelman mukaan korkeintaan 4 % — ei ole ihmeteltävä, että osallistuminen yritykseen jää laimeaksi.¹⁸

Aluesuunnittelua koskevan lainsäädännön kehitys.

Kehitys toiseen maailmansotaan mennessä. Kaupunkien suunnittelusta ovat Howardin ohella esittäneet uusia ajatuksia ja näkökohtia monet muutkin. Heistä mainittakoon *Patrick Geddes*, jonka lukuisista kysymystä käsittelevistä teoksista tunnetuin on v. 1915 ilmestynyt »*Cities in Evolution*». Hänen oppilaitaan ovat mm. Sir *Patrick Abercrombie* ja amerikkalainen *Lewis Mumford*, jonka kuuluisin tutkimus, v. 1938 ilmestynyt »*The Culture of Cities*» on julkaistu suomeksikin nimellä »Kaupunki-

kulttuuri». Heidän mielipiteitään ei kuitenkaan ole mahdollista tässä tarkemmin selostaa.

Englannin lainsäädännössä sai kaupunginsuunnittelun aate ensimmäisen ilmauksensa v. 1909, jolloin hyväksyttiin laki nimeltä »Housing, Town Planning, etc. Act». Alku oli varsin vaatimaton. Asemakaavoitusta pidettiin vain jonkinlaisena asumisprosessin lisäkkeenä, kuten jo lain nimikin osoittaa. Paikallisviranomaiset saivat oikeuden laatia suunnitelmia esikaupunkialueiden kehittämiseksi, mutta heidän määräämisvaltansa rajoitettiin koskemaan vain ennen rakentamattomia alueita. Merkille pantavaa on, että aluesuunnittelu on Englannissa alusta alkaen uskottu paikallisviranomaisten huoleksi.

Uusia lakeja annettiin sitten muutaman vuoden väliajoin. Tärkeimpiä niistä olivat vuosien 1925 ja 1932 lait sen vuoksi, että ne olivat aikaisemmin annettujen lakien yhdistelmiä. Viimeksi mainitun vuoden laki sisälsi kuitenkin myös paljon uutta. Näiden lakien nimet ovat todistuksena asemakaavoituksen merkityksen kasvusta. Vuoden 1925 laissa asemakaavoitus esiintyy jo itsenäisenä, asutokysymyksestä irrallisena (Town Planning Act), ja vuoden 1932 laki tuo koko maan mukaan suunnittelun piiriin (Town and Country Planning Act). Myöskin sen sivumäärän kasvu, mikä näissä laeissa oli suunnittelulle omistettu — vuoden 1909 laissa 10 sivua, seuraavissa 22 ja 90 sivua — osoittaa lain aihepiirin laajentuneen ja moninaistuneen. Huomattavimmat edistysaskeleet olivat seuraavat:

Vuoden 1919 laki teki asemakaavoituksen pakolliseksi. Jokaisen kaupungin ja kauppalan, jossa oli yli 20 000 asukasta, oli määrääjässä laadittava suunnitelma alueensa rakentamista varten. Laki oikeutti paikallisviranomaiset muodostamaan yhteisiä komiteoita laajempien alueiden yhteistä suunnittelua varten. V. 1923 ulotettiin suunnitteluviranomaisten määräysvalta koskemaan myös arkkitehtonisesti, historiallisesti tai esteettisesti kiintoisia alueita, riippumatta siitä, olivatko ne rakentamattomia vai ei. Ja v. 1929 paikallishallinnosta annettu laki oikeutti myös kreivikuntien neuvostot (county councils) osallistumaan aluesuunnitteluun.

Sitten tuli vuoden 1932 laki, joka saattoi suunnittelun piiriin maan kokonaisuudessaan, kaupungit yhtä hyvin kuin maaseudunkin, rakennetun niin kuin rakentamattomankin maan. Lain nojalla voitiin rakentaminen tietyillä alueilla kieltää, kunnes oli osoitettu, ettei rakentaminen aiheuttaisi terveydellisiä haittoja eikä yhteiskunnalle ylimääräisiä menoja.

Tähän lakiin kiinnitettiin suuria toiveita, ja se näyttikin tarjoavan paikallisviranomaisille hyvät edellytykset toimia suunnitelmallisen maankäytön hyväksi etenkin kaupunkien ulkopuolella. Tässä työssään viranomaiset pitivät silmällä lähinnä kolmea seikkaa: 1) hajanaisen ja sekavan rakentamisen ehkäisemistä, 2) riittävien rakennusalueiden varaamista tarkoitusta vastaavilta paikoilta ja huolenpitoa siitä, että ne rakennettiin asianmukaisella tavalla, sekä 3) kauniiden kaupunkien ja kylien luonteenomaisten piirteiden samoin kuin maaseudunkin kauneuden säilyttämistä.

Kaupungeissa ja niiden lähiympäristössä suunnitteluviranomaisten toimintamahdollisuudet olivat paljon rajoitetummat. Täällä maanarvo oli korkeampi kuin varsinaisella maaseudulla, minkä vuoksi ns. »compensation and betterment»-kysymys näytteli täällä suurempaa osaa. Jo pelkkä mahdollisuus, että kaupunkien liepeillä sijaitseva maa saattaisi joutua rakennustarkoituksiin käytetyksi, antoi sille lisää arvoa, vaikka olisikin ollut ilmeistä, että vain pieni murto-osa tästä maasta saattoi lähi vuosikymmeninä todella tulla käytetyksi sanottuun tarkoitukseen. Milloin suunnitteluviranomaiset halusivat ostaa maata yhteiskunnan tarpeisiin, heidän oli maksettava siitä huikea hinta. Jos taas maanomistajaa kiellettiin käyttämästä tiettyä aluetta rakennustarkoituksiin, hänelle oli suoritettava siitä korvausta (compensation), vieläpä siinäkin tapauksessa, että rakentaminen sallittiin jossakin toisessa paikassa, jota oli pidettävä yhtä hyvänä. Kun paikallisviranomaisten oli työskenneltävä yksinomaan kuntien varojen turvin, kahlehti heidän toimiaan aina pelko siitä, että he kieltäessään sellaisen rakennussuunnitelman, jota oli pidettävä yhteiskunnan edun vastaisena, saattoivat aiheuttaa kunnalle rasakan korvausvelvollisuuden.

Toisaalta viranomaisilla oli oikeus periä maanomistajilta hyvitys siitä maan arvon lisäyksestä (betterment), joka johtui sellaisista yhteiskunnan luomista eduista kuin teistä, vesi- ja viemärijohtoista ym. Käytännössä oli kuitenkin vaikea todistaa, että maan arvo oli noussut ja — jos se oli — että arvonnousu oli katsottava viranomaisten toimenpiteistä johtuneeksi. Kun kaiken lisäksi asiaa koskevat lakimääräykset olivat varsin suppeat, voitiin sanottua hyvitystä vain harvoin saada.¹⁹

Vuoden 1932 laissa oli eräs toinenkin heikko kohta. Tämä ilmenee siitä, että jo kolme vuotta myöhemmin katsottiin aiheelliseksi antaa erityislaki teiden »nauhoittumisen» estämiseksi. »Nauhoittumisella» (ribbon development) laki tarkoitti tapaa rakentaa teiden varsille katkeamattomia talorivejä. Vieläpä niiden oikoteidenkin vierustat, joiden nimenomaisena tarkoituksena oli ohjata liikennettä pois täyteen rakennetuilta alueilta, saivat nopeasti tiheän asutuksen, joka oli omiaan vaikeuttamaan liikennettä ja aiheuttamaan onnettomuuksia. Vuoden 1935 lain nojalla voitiin muiden paitsi maatalousrakennusten pystyttäminen kieltää kaistoilla, jotka 220 jalan (67 metrin) levyisinä ulottuivat tien keskiviivan kummallekin puolelle. Tämä laki ei kuitenkaan näytä johtaneen toivottuihin tuloksiin.²⁰

Tällainen oli tilanne toisen maailmansodan puhjetessa syksyllä 1939. Yleisarvosteluna on sanottava, että suunnittelutoiminnan tulokset olivat — kolmen vuosikymmenen kuluessa suoritetusta lainsäädäntötyöstä ja kaikista paikallisviranomaisten ponnisteluista huolimatta — jääneet melko laihoiksi.²¹

Sodanaikainen kehitys. Sota toi tullessaan uusia tehtäviä maan käyttöön ja suunnitteluun nähden. Elintarviketuotannon lisäämiseksi oli kaikki siihen sopiva maa otettava entistä tarkemmin viljelykseen. Samaan aikaan oli maata hankittava myös joukkojen majoitusta ja harjoitusta varten. Uusia tehtaita ja ammusvarastoja oli rakennettava ja entisiä teollisuuslaitoksia pyrittävä desentralisoimaan niiden suojelemiseksi ilmahyökkäyksiltä. Suunnittelutoiminnalle oli omistettava entistä enemmän huomiota,

varsinkin kun kokonaisten kaupunginosien tuhoutuminen pommituksissa vaati ajoissa ryhtymään toimenpiteisiin niiden uudelleenrakentamiseksi rauhan tultua.

Oli erityisesti kolme kysymystä, jotka odottivat selvittelyä ja ratkaisuaan: teollisuuden säännöstelemätön kasvu ja sijoitus, vaikeudet, joita korvausvelvollisuus aiheutti suunnitteluviranomaisten toiminnalle, sekä se turmiollinen ja usein rumentavakin vaikutus, mikä kaupunkiasutuksen leviämisellä oli maaseutuun nähden. Näitä kysymyksiä pohtimaan hallitus asetti kolme komiteaa, joita puheenjohtajiansa mukaan nimitetään *Barlowin*, *Uthwattin* ja *Scottin* komiteoiksi. Koska niiden mietinnöillä on ollut suuri vaikutus myöhempään suunnittelulainsäädäntöön, mainittakoon lyhyesti niiden työn tärkeimmät tulokset.

Barlowin komitean tehtävänä oli selvittää teollisuusväestön maantieteellistä jakaantumista ja tehdä tätä koskevia ehdotuksia. Ennen sotaa viranomaiset olivat varsin vähän puuttuneet tähän kysymykseen. Hallitus oli kyllä jossakin määrin koettanut taloudellisilla eduilla houkutella teollisuuslaitoksia tietyille alueille, mutta määräävämmän asenteen se oli ottanut asiassa vasta sodan syttyä. V. 1940 valmistuneessa mietinnössään *Barlowin* komitea korosti sitä, että teollisuus ja kauppa ovat tärkeimmät väestön keskittymiseen vaikuttavat tekijät ja että väestön liiallinen keskittyminen ei ole yhteiskunnan kannalta toivottavaa. Sen vuoksi komitea ehdotti ryhdyttäväksi toimenpiteisiin tiheästi asuttujen alueiden teollisuuden ja väestön desentralisoimiseksi pitäten sitä suorastaan kansallisena välttämättömyytenä. Ennen kaikkea oli padottava se väestövirta, joka suuntautui Lontooseen ja sen lähiympäristöön.

Scottin komitea selvitteli sitä alistettua ja tukalaa asemaa, johon maaseutu oli joutunut nopeasti kasvavien kaupunkien rinnalla. Kaupunkien kasvu merkitsi maatalousmaan jatkuvaa menetystä, ja maaseudun kasvot rumennettiin talojen seiniin ja muualle ulkosalle asetetuilla mainosjulisteilla. Kevyt teollisuus oli komitean mielestä paremmin paikallaan pikkukaupungeissa kuin kylissä tai avoimella maaseudulla. Komitea suositteli mm. sähkö-,

kaasu- ja vesijohtolaitosten saattamista kansallisen suunnittelun alaisuuteen, kansallispuistojen perustamista ja luonnonkauneuden varjelemista, ulkomainonnan valvontaa jne.

Uthwattin komitea sai pohdittavakseen »compensation and betterment»-kysymyksen. Mietinnössään (v:lta 1942) se ehdotti, että määräämisvalta rakentamattomien alueiden käyttöön nähden kaikkialla maassa siirrettäisiin valtiolle kohtuullista korvausta vastaan. Suunnitteluviranomaisten oikeuksia maan pakkoostoon ja hyvitysten perimiseen maanomistajilta oli lisättävä. Ja koska sodan päätyttyä oli odotettavissa vilkasta jälleenrakennustoimintaa, oli tarpeellinen valvonta turvattava säätämällä nopeasti laki, jolla ne alueet, joita varten ei vielä ollut vahvistettu aluesuunnitelmaa, julistettaisiin tällaisten suunnitelmien alaisuuteen kuuluviksi.

Sanotunlainen luonteeltaan väliaikainen laki säädettiinkin jo heti seuraavana vuonna (Town and Country Planning Act 1943). Toinen samanniminen laki hyväksyttiin seuraavana vuonna. Se koski pääasiallisesti erikoiskysymyksiä, jotka olivat tulleet ajankohtaisiksi sodan hävittämällä alueilla.

Kaikki kolme mainittua komiteaa olivat pitäneet tarpeellisena oman keskusviraston luomista suunnittelutyötä johtamaan. V. 1943 perustettiin tarkoitusta varten erityinen suunnitteluministeriö (Ministry of Town and Country Planning). V. 1951 sen nimi muutettiin paikallisen hallinnon ja suunnittelun ministeriöksi (Ministry of Local Government and Planning).²²

Sodanjälkeinen lainsäädäntö. Vielä sodan kestäessä hallitus ryhtyi valmistelemaan uutta suunnittelulainsäädäntöä komiteamietintöjen pohjalle. Varsin tarkoin komiteoiden suositukset otettiin huomioon sodanjälkeisissä laeissa.

Mitä ensinnäkin teollisuuteen tulee, huolenpito sen tasapuolisesta sijoittamisesta maan eri osiin annettiin kauppaministeriön tehtäväksi. Tähän tarvittavat valtuudet sisällytettiin v. 1945 annettuun lakiin (Distribution of Industry Act). Teollisuuslaitos-

ten tontin valinta niillä paikkakunnilla, joille laitokset oli päätetty sijoittaa, jätettiin kuitenkin paikallisten suunnitteluviranomaisten huoleksi. — Luonnonsuojelutarkoituksessa ja väestön virkistysmahdollisuuksien lisäämiseksi annettiin v. 1949 kansallisuistoista oma lakinsa (National Parks and Access to the Countryside Act).

Suurten kaupunkien desentralisoimiseksi Barlowin komitea oli ehdottanut rakennettavaksi puutarhakaupunkeja, tytärkaupunkeja ja puutarhaesikaupunkeja sekä kehitettäväksi jo olemassa olevia pikkukaupunkeja ja maaseudun väestökeskuksia. Hallitus päätti-kin ryhtyä toteuttamaan Sir Patrick Abercrombien v. 1944 valmistamaa Suur-Lontoon suunnitelmaa ja perustaa Lontoon lähettyville sekä muuallekin maahan joukon uusia kaupunkeja. Asiaa valmistelleen komitean mietinnön pohjalla annettiin sitten v. 1946 uusia kaupunkeja koskeva laki (New Towns Act).

Tämä laki tekee mahdolliseksi rakentaa suurkaupunkien ympäristöön uusia kaupunkeja, joihin teollisuus ja väestö voi siirtyä liian ahtaiksi käyneistä vanhoista kaupungeista. Näitä kaupunkeja ei ole tarkoitettu suurkaupungissa työssä käyvien ihmisten yöviettopaikoiksi, vaan itsenäisiksi kaupungeiksi, jotka tarjoavat asukkailleen riittävästi työ- ja ansiomahdollisuuksia. Sen vuoksi sopivan teollisuuden ja muiden yritysten luominen näihin kaupunkeihin kuuluukin oleellisena osana suunnitelmiin.

Lain mukaan paikallisen hallinnon ja suunnittelun ministeriöllä on oikeus — kuultuaan ensinnä paikallisviranomaisten mieltä asiassa — määrätä mikä hyvänsä maa-alue, myöskin sellainen, jolla jo on kaupunki, uuden kaupungin paikaksi. Sitten ministeriö asettaa erityisen toimikunnan (development corporation) kaupunkia suunnittelemaan ja rakentamaan. Toimikunta voi joko vapaaehtoisen kaupan tai pakkolunastuksen avulla hankkia koko sen alueen, joka tarvitaan uutta kaupunkia varten. Mutta se saa luovuttaa tätä maata käytettäväksi ainoastaan pitkäaikaisilla vuokrasopimuksilla. Vain poikkeustapauksissa saattaa myyminen tulla kysymykseen, mutta siihen tarvitaan ministeriön lupa. Tällä tavoin on varmistauduttu siitä, että rakennustoimintaa ja mahdollista

myöhempää jälleenrakennusta voidaan tehokkaasti valvoa valtion taholta. — Toimikuntien työn rahoittaa kokonaan valtionrahasto.

Alkuperäisenä suunnitelmana oli, että kukin toimikunta ostaisi suurimman osan tarvitsemastaan maasta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Niiden rajoitusten vuoksi, joita vallitsevan taloudellisen tilanteen johdosta on jouduttu säätämään pääomansijoituksiin nähden, on toimikuntien kuitenkin pitänyt tyytyä ostamaan maata vain vuoden tai kahden tarvetta varten.

Uusia kaupunkeja on tällä hetkellä (1953) rakenteilla 14. Kahdeksan niistä on Lontoon ympäristössä, noin 30—50 km:n päässä kaupungista. Niiden asukasmääräksi on yleensä ajateltu 50 000—60 000 henkeä, mutta on joukossa pienempiäkin. Luonteenomaista uusille kaupungeille on, että ne rakennetaan väljiksi ja puutarhakaupunkien tapaisiksi. Rakennettu osa tulee siten olemaan vain pieni murto-osa koko asemakaavoitetusta alueesta.²³

Jäljellä olevat selvitystään odottavat kysymykset ratkaistiin v. 1947 annetulla lailla (Town and Country Planning Act). Se korvasi kaikki aikaisemmat suunnittelusta annetut lait lukuun ottamatta uusia kaupunkeja koskevaa. Lain sisältämistä uusista säädöksistä tärkeimmät olivat seuraavat:

1) Aikaisempi suunnittelujärjestelmä korvattiin joustavammalla koneistolla. Lain toimeenpanosta vastaa edelleenkin lähinnä paikallisen hallinnon ja suunnittelun ministeriö, mutta sen alaisuuteen perustettiin uusi elin, »keskusmaalautakunta» (Central Land Board). Paikallinen suunnittelu siirtyi kaupunkien hallinnon ja kreivikuntien neuvostojen tehtäväksi, mikä merkitsi sitä, että paikallisten suunnitteluviranomaisten luku väheni yhteen kymmenesosaan aikaisemmasta. Heidän toimintansa lähempää valvontaa varten Englanti jaettiin 10 alueeseen, joissa kussakin on ministeriötä edustava toimisto. Täten hallinnossakin on pyritty hajakeskitykseen, mikä tekee asioiden käsittelyn joustavammaksi.

2) Radikaalisin lain säädöksistä oli se, että maan tähänastista käyttömuotoa ei saa muuttaa ilman suunnitteluviranomaisten lupaa. Tämä merkitsee

mm. sitä, että rakentamatonta maata ei saa luvatta muuttaa ton-teiksi. Luvan saamisen ehdoksi asetettiin se, että maanomistaja on suorittanut valtiolle muutoksesta aiheutuvan maan arvon lisäyk-sen ja että ko. alue on järkiperaisesti suunniteltu. Mutta ei tässä kyllin. Viranomaiset voivat myöskin kieltää käyttämästä maata kauemmin tähänastaiseen tarkoitukseensa ja vaatia, että tietyt ra-kennukset on poistettava tai että niitä on muutettava. Tällaiset vaatimukset on kuitenkin alistettava ministeriön hyväksyttäväksi. Maanomistaja voi tällaisessa tapauksessa saada korvausta tai vaa-tia maansa ostamista yhteiskunnan omaksi. Samoin on asian laita silloin, kun häntä kielletään muuttamasta maansa käyttötapaa.

3) Vanha ja kiusallinen »compensation and betterment»-kysymys koetettiin nyt saada lopullisesti ratkaistuksi. Kuten edellä jo mainittiin, lain nojalla otettiin valtion haltuun se maan arvon lisäys, jonka yhteiskunnan kasvu aiheuttaa. Maalle oli asetettava erityinen maksu (development charge), mikä vas-taa sitä arvonnousua, jonka maan käyttötavan muutoksen katso-taan aiheuttavan. Central Land Boardin tehtäväksi tuli määrätä ja kantaa sanottu maksu tai ainakin hankkia riittävä vakuus sen suorituksesta, ennen kuin lupa maan käyttötavan muuttamiseen annetaan.

Korvauskysymyksen järjestämiseksi laki loi 300 miljoonan pun-nan rahaston. Sen tarkoituksena oli kerta kaikkiaan tyydyttää niiden maanomistajien korvausvaatimukset, joiden maan on katsot-tava arvossaan alenneen lain voimaansaattamien rajoitusten vuoksi. Arviointi oli tapahtuva vuoden 1947 alussa vallinneitten hinto-jen perusteella. Korvausten hyväksyminen ja jakaminen tuli Central Land Boardin tehtäväksi.

4) Suunnitteluviranomaisten oli heinäkuun 1 päivään 1951 mennessä jätettävä ministeriölle suunnitelma (development plan), josta käy selville, miten kunkin toimipiiriin kuuluva maa ehdotetaan käytettäväksi ja missä vaiheissa suunnitelma olisi to-teutettava. Siinä oli myös osoitettava ne maa-alueet, jotka olisi pakolla otettava yhteiskunnan haltuun. Jokaiseen pakkolunastuk-seen tarvitaan ministeriön hyväksyminen. Ministeriöllä ei kuiten-

kaan ole oikeutta hyväksyä sellaisen maan pakkohankintaa, jota todennäköisesti ei tulla käyttämään suunnitteluviranomaisten taroituksiin vielä lähimmän 10 vuoden aikana.

5) Tärkeänä uutuuksena laissa on vielä keskushallituksen paikallisille suunnitteluviranomaisille antama taloudellinen tuki. Valtionavun korkein mahdollinen määrä on 90 % maanhankintamenoista ja 50 % muista kustannuksista.²⁴

Voitaneen kysyä, mitä syytä oli saada aluesuunnitelmat ministeriön tarkastettaviksi ja vahvistettaviksi jo vuoden 1951 heinäkuuhun mennessä. Eikö tässä menty hätäisesti lyömään asioita lukkoon vuosikymmeniksi eteenpäin? Selitykseksi mainittakoon, että »development plan» on vain yleiskaava, joka ei ole lopullinen eikä joustamaton. Se voi vanhentua nopeasti odottamattomien tapahtumien vuoksi, minkä takia se on tarkistettava aika ajoin, vähintään joka viides vuosi. Sen lisäksi laaditaan myös yksityiskohtaiset asemakaavat, mutta niille ei tarvitse hankkia ministeriön hyväksymistä, joten ne ovat helposti muutettavissa.

Yleiskaavan nopea valmistaminen ja tunnetuksi tekeminen on katsottu tarpeelliseksi sen vuoksi, että suuri yleisö olisi selvillä suunnitelmista ja että maanomistajat sekä muutkin henkilöt, joita asia koskee, voisivat esittää mahdolliset huomautuksensa. Yksityiskohdista voidaan aina neuvotella paikallisviranomaisten kanssa, ja ellei heidän päätökseensä tyydytä, voidaan siitä valittaa ministeriöön.²⁵

Vuoden 1947 laki antoi suunnitteluviranomaisille mahdollisuudet toimia vapaasti, ilman alinomaista korvausvelvollisuuden pelkoa, joka aikaisemmin oli lamaannuttanut heidän parhaatkin yrityksensä. Lain turvin he nyt saattoivat käyttää maata tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, säilyttää viheralueet kaupunkien ympärillä, suojella hyviä viljelysmaita, luoda aukioita ja puistoja ennen rakennetuille alueille jne. Uusi laki loi myös edellytykset niiden nykyaikaisten asemakaavoitusperiaatteiden käytäntöön soveltamiselle, joiden mukaan asutus on koottava asumasoluista, asunalähiöistä ja asumakunnista. Pyrkimys tällaiseen ns. soluttaiseen

hajakeskitykseen liittyikin tärkeänä osana yleiseen desentralisaatioon, joka on päivän tunnussana nykyhetken Englannissa.²⁶

Uuden lain toteuttaminen ei kuitenkaan ole edistynyt niin riipeästi kuin sitä säädettyäessä toivottiin. Syynä ovat olleet lähinnä valtiontalouden vaikeudet ja se seikka, että teollisuuden jälleenrakentaminen ja asuntopulan poistaminen on asetettu kiireellisyysjärjestyksessä niiden pitkäaikaisten sijoitusten edelle, joita aluesuunnittelu vaatii. Siinä laajuudessa lakia kuitenkin on jo ehditty soveltaa, että sen heikkoudet ovat tulleet näkyviin.

Arvostelu on ennen kaikkea kohdistunut »development charge»-maksuun. On väitetty, että sanottu maksu lamaannuttaa yritteliäisyyden ja kaiken hyödyllisen uudistustoiminnan. Suunnitteluviranomaisten mielestä tällaiset moitteet ovat kuitenkin liioiteltuja. Asuntojen, tehtaitten, koulujen ym. rakentamista rajoittavana tekijänä ei heidän mielestään ole ollut sanottu maksu, vaan pääoman, rakennustarvikkeiden ja työvoiman puute. Mutta hekiä myöntävät, että »development charge» ei ole täyttänyt siihen kiinnitettyjä toiveita. Sekä Central Land Boardin vuosikertomuksista että paikallisen hallinnon ja suunnittelun ministeriön keväällä 1951 laatimasta selonteosta käy ilmi, että maanomistajat ovat olleet haluttomia myymään maataan sen nykyisestä käyttöarvosta (»existing use value»), kuten laki edellyttää. Rakentajien on ollut pakko ensinnä hankkia maa sen täydestä markkinahinnasta — »development charge» siihen luettuna — tai joka tapauksessa korkeammasta hinnasta kuin sen »existing use value» on ja sitten uudelleen suorittaa sanottu maan käyttötarkoituksen muutoksesta kannettava maksu.

On myös valitettu sitä, ettei lain Central Land Boardille myöntämää pakkolunastusoikeutta ole käytetty hyväksi siinä määrin, kuin lakia säädettyäessä oli tarkoitettu. Näin ollen maata ei ole tätäkään tietä saatu riittävästi käytettäväksi. Sen seikan taas, että lain maanomistajille lupaama kertakaikkinen 300 miljoonan punnan rahamäärä lankeaisi maksettavaksi heinäkuussa 1953, on pelätty vaikuttavan inflaatiota edistävästi ja johtavan nykyisen taloudellisen tasapainon järkkymiseen.

Jo työväenhallitus pohti keinoja edellä mainittujen epäkohtien poistamiseksi, ja kun sitten vanhoilliset pääsivät valtaan, ei toimenpiteitä tällä alalla tarvinnut kauan odotella. Marraskuussa 1952 hallitus jätti parlamentille esityksensä väliaikaiseksi, heti voimaan tulevaksi lainsäädännöksi. Päivän kestäneen keskustelun jälkeen alahuone hyväksyi sen »toisessa lukemisessa» joulukuun 1 päivänä 303 äänellä 273 vastaan. Uuden lain tärkeimmät säädökset olivat:

1) »Development chargea» ei enää suoriteta sellaisesta maan käyttötarkoituksen muutoksesta, joka on tapahtunut marraskuun 18 päivänä 1952 tai sen jälkeen, eikä aikaisemmastakaan siinä tapauksessa, että siitä määrätty maksu on vielä suorittamatta lain voimaan tullessa.

2) Central Land Boardin oikeus maan hankintaan kumotaan sekä vapaaehtoisten kauppojen että pakkolunastuksen osalta. Sen asemesta tullaan, ainakin hallituksen puolittaisten lupauksen mukaan, paikallisviranomaisten pakkolunastusoikeutta laajentamaan.

3) Siitä 300 miljoonan punnan määrärahasta, jonka vuoden 1947 laki varasi maanomistajien kärsimien vahinkojen korvaamiseen, ei tulla suorittamaan mitään maksuja. Luvatun kertakaikkisen hyvityksen asemesta maanomistaja on saava korvauksen kussakin tapauksessa erikseen, aina kun hänen on katsottava kärsineen vahinkoa maankäyttöä koskevan anomuksensa hylkäämisen tai oikeuksiensa rajoittamisen takia. Vahinko korvataan tällöin sataprosenttisesti, kun taas vuoden 1947 lain mukainen korvaus olisi ollut vain noin 85—90 % siitä. Uuden lain mukaisiin korvauksiin on arvioitu lähimmän miespolven aikana tarvittavan noin 100 miljoonaa puntaa.²⁷

Kuten edellä jo mainittiin, uusi laki on luonteeltaan väliaikainen, tarkoitettu olemaan voimassa vain siihen asti, kunnes lopullinen laki on ehditty laatia ja hyväksyä. Minkälaisen sisällön tämä pysyväksi tarkoitettu lainsäädäntö tulee saamaan, se nähtäneen aikaisintaan vasta vuoden kuluttua.

Loppusanat.

Vaikka suunnittelulainsäädäntö pääsikin Englannissa alulle jo tämän vuosisadan alussa, tapahtui se kuitenkin liian myöhään. Toista sataa vuotta kestänyt nopea teollistumisprosessi ja nelisenkymmentä vuotta jatkunut maatalouden lamakausi olivat jo silloin ehtineet johtaa valtaviin ja synkkien suurkaupunkien muodostumiseen. Myöhäistä alkuaan on suunnittelutyö yleensä saanut syyttää niistä vaikeuksista, joita sen tielle on kasautunut. Nämä vaikeudet ovat useinkin olleet siksi suuret, että on ollut pakko tyytyä tekemään vain se vähä, mikä vielä on tehtävissä ollut. Englannin kokemukset tässä suhteessa on syytä ottaa varteen niissä maissa, joissa kaupunkilaistuminen ei vielä ole mennyt niin pitkälle kuin saarivaltakunnassa. Mitä varhaisemmassa vaiheessa muuallakin saadaan käyntiin kaupunkien, alueiden ja koko valtakunnan suunnittelua tarkoittava toiminta, sitä helpommaksi tämä työ on muodostuva.

Lähdeviitteitä.

¹ *Haataja, Kyösti*, Maanvuokralaitos. Valtiotieteiden käsikirja II (Helsinki 1922), s. 361.

² *Cunow, Heinrich*, Land Tenure: Western Europe, British Empire and United States. Encyclopaedia of the Social Sciences. Vol. IX (New York 1951), s. 89.

³ *Pollock, Frederick*, The Land Laws. London 1883. S. 153.

⁴ Leasehold Committee, Final Report. London 1950. S. 13.

⁵ *Rasmussen, Steen Eiler*, London: The Unique City. New and Revised Edition. London 1948. Ss. 406—407.

⁶ Leasehold Committee, Final Report, s. 13.

⁷ Sama, ss. 29—30.

⁸ *Kuusi, Eino*, Sosialipolitiikka II. Porvoo 1931. S. 861.

⁹ *Pollock*, m.t. ss. 151—153.

¹⁰ Leasehold Committee, ss. 21—39.

¹¹ *Heckscher, Eli F.*, Industrialismen. Tredje uppl. Stockholm 1944. S. 109.

¹² *Heckscher*, m.t. s. 110. — *Abercrombie, Patrick*, Town and Country Planning. 2. Edition. London 1945. S. 77.

¹³ *Heckscher*, m.t. s. 159. — *Abercrombie*, m.t. ss. 77—78.

¹⁴ *Haw, George*, Britain's Homes. London 1902. Ss. 62—69. — *Kuusi*, m.t. s. 845.

¹⁵ *Abercrombie*, m.t. ss. 78—79.

¹⁶ *Haw*, m.t. s. 187. — *Brunila, B.*, Bostadsreformen i England. Ekonomiska Samfundet i Finland, Föredrag och Förhandlingar, band VI, häfte 4. Helsingfors 1909. S. 82.

¹⁷ *Abercrombie*, m.t. ss. 98—99.

¹⁸ *Rasmussen*, m.t. ss. 365—385. — *Abercrombie*, m.t. ss. 98—99. — *Tyrwhitt, Jaqueline*, Society and Environment. Town and Country Planning Textbook (lyh. TCPTB), edited by APRR (= Association for Planning and Regional Reconstruction). London 1950. Ss. 137—138.

¹⁹ Town and Country Planning 1943—1951 (lyh. TCP). Progress Report by the Minister of Local Government and Planning on the Work of the Ministry of Town and Country Planning. London 1952. Ss. 2—4. — *Abercrombie*, m.t. ss. 169—172. — *Pepler, G. L.*, Forty Years of Planning (TCPTB). Ss. 454—458.

²⁰ TCP, s. 4. — *Collins, B. J.*, Development Plans Explained. London 1951. S. 12.

²¹ TCP, s. 5. — *Abercrombie*, m.t. s. 172.

²² TCP, ss. 5—9. — *Pepler*, m.t. ss. 459—462.

²³ TCP, ss. 9—10 ja 120—138. — *Meurman, Otto-I.*, Asuntoalueiden suunnittelusta Englannissa. Asuntopoliittika n:o 2/1951, ss. 4—5.

²⁴ TCP, ss. 10—11. — *Watkins, Ernest*, The Law of Planning. (TCPTB). Ss. 495—506.

²⁵ *Collins*, m.t. ss. 13—14.

²⁶ Tarkemman selonteon mainituista uusista asemakaavoitusperiaatteista antaa näiden kysymysten erikoistuntijamme prof. *Otto-I. Meurman* kirjoituksissaan "Uusi Harlow siirtyy suunnitelmista maastoon" (Asuntopoliittika n:o 2/1952) ja "Englannin uusi asemakaavalainsäädäntö" (Suomen Kunnallislehti n:o 6/1951).

²⁷ TCP, ss. 12—13. — *Hjelmér, G.*, Genomgripande ändringar i den engelska planeringslagstiftningen. Plan n:o 1/1953 (Stockholm 1953), ss. 29—31.