

# Seutusuunnittelu ja seudullisuus pitkän aikavälin näkökulmana suomalaiseseen lähioon

Markku Norvasuo

**Artikkeli tarkastelee institutionaalisen muutoksen näkökulmasta suomalaisen lähiörakentamisen yhteyksiä seutusuunnitteluun ja seudulliseen näkökulmaan. Tarkastelun runko perustuu Riitta Hurmeen ja Johanna Hankosen suomalaisen lähion tutkimuksille, joiden huomiot seutusuunnittelusta on liitetty kuvaukseen institutionaalisesta muutoksesta 1940-luvulta 1960-luvun lopulle. Ajatus seudullisuudesta vaikutti ensimmäisiin Suomeen omaksuttuihin lähion muotoihin, ja seudullinen näkökulma vaikutti myös myöhempään lähiörakentamiseen. Nämä yhteydet voidaan hahmottaa institutionaalisesta näkökulmasta, jolloin lähiörakentamisen muutoksetkin voidaan ymmärtää paremmin kuin tarkastelemalla vain lähiöyksikön rakenteellisia piirteitä.**

*Avainsanat: lähiöt, yhdyskuntasuunnittelu, seutusuunnittelu, instituutiot, historia*

## Johdanto

Tarkastelen tässä artikkelissa suomalaisen lähiörakentamisen yhteyksiä seutusuunnitteluun 1940-luvulta lähtien aina 1960-luvun loppuun. Tällöin sekä seutusuunnittelu että lähiörakentaminen on nähtävä instituutioina, jotka ovat muuttaneet muotoaan vuosikymmenten kuluessa. Niitä on kuitenkin totuttu

katsomaan organisatorisesti hiukan erillisinä, ja muodollisesti ne ovatkin pääosin erillisiä. Lähiörakentaminen on kuulunut kaupunkisuunnitteluun ja se on ollut vahvasti sitoutunut yleiskaavoitukseen, kun taas seudullinen suunnittelu on ylittänyt kuntarajat. Kyseinen ero ei kuitenkaan ollut yhtä selvä lähiörakentamisen varhaisvaiheissa, jolloin tarkka alueidenkäytön hierarkia kaavatasoinen puuttui ja yleiskaavoituksen tehtävät olivat vasta pohdinnoissa. Alkuvaiheita luonnehtivat myös tilapäiset organisointitavat ja avainhenkilöiden merkitys muutosten alullepanijoina. Artikkelissa osoitan, kuinka seudun huomioon ottaminen suunnittelussa tarkoitti seudun ja lähiörakentamisen varhaista keskinäistä vuorovaikuttamista, minkä vaikutus ulottui myös lähiön käsitteeseen. Seudullisesta näkökulmasta lähiörakentamisen pitkän ajan muutos hahmottuu toisella tavalla kuin keskittymällä tarkastelemaan vain itse lähiöyksikön ajallisia muutoksia.

Lähestyn kysymystä seudullisuudesta kahden 1990-luvulla ilmestyneen tutkimuksen kautta. Riitta Hurmeen *Suomalainen lähiö Tapiolasta Pihlajamäkeen* (1991) käsittelee lähiörakentamista 1940-luvulta 1960-luvulle ja eri maiden lähiörakentamisen varhaisempia taustoja 1800-luvulta lähtien. Johanna Hankosen *Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta* (1994) puolestaan keskittyy erityisesti vuosiin 1958–1968 ja taustoituksen osalta pidempään aikaväliin 1945–1975. Toki lähiöitä käsitteleviä tunnettuja tutkimuksia on muitakin (Junnto, 1990; Roivainen, 1999; Saarikangas, 2002; Stjernberg, 2019). Hurmeen ja Hankosen teokset pyrkivät kuitenkin tavoittamaan lähiörakentamisen ajallisen muutoksen laaja-alaisesti. Siinä mielessä ne ovat suomalaisen lähiörakentamisen keskeisiä narratiiveja, tosin sillä varauksella, että molemmissa suurin huomio kohdistuu pääkaupunkiseutuun. Molemmissa on myös monia viittauksia seutusuunnitteluun, vaikka kumpikaan kirjoittaja ei asiaa erityisesti korosta.

Näkökulmani teksteihin on ensisijaisesti historiografinen: tarkastelen siis niitä lähiöhistorian kirjoituksena. Katson, miten kirjoittajat käsittelevät seutusuunnittelun osuutta, ja nostan tämän puolen teksteistä lähempään tarkasteluun. Hankosen (1994) perinpohjainen 1960-luvun muutosten analyysi tarjoaa kuitenkin myös empiiristä perustaa pohtia seudullisen näkökulman muutosta. Tässä mielessä voi puhua tekstien uudelleen lukemisesta, jonka tavoitteena ei ole kritiikki vaan keskusteleva aihepiirin lisävalotus. Käsitelen kahdessa seuraavassa osiossa Hankosen ja Hurmeen (1991) viittaukset seutusuunnitteluun. Tämän jälkeisessä osiossa havainnollistan brittiläisen ja yhdysvaltalaisen esimerkin avulla kahta eri tapaa tulkita seutusuunnittelun vaikutusta lähiöihin, kommenttina erityisesti Hurmeen lähiöhistoriaan. Kahdessa johtopäätöksiä edeltävässä osiossa palaan suomalaisen lähiöhistorian varhaisvaiheisiin. Nämä osiot tarkastelevat teollisuuden merkitystä

seutusuunnittelun ja lähiörakentamisen taustalla sekä 1940- ja 1950-lukujen institutionaalisia muutoksia aikalaislähteiden valossa.

Tarkasteluvälillä 1940-luvulta 1960-luvun loppuun seutusuunnittelun käsitteet vaihtelivat. Esimerkiksi sanoja alue ja seutu sekä aluesuunnitelma ja seutukaava käytettiin osin synonyymeina vielä 1940-luvulla (vrt. Kinnunen, 2018, s. 32 alaviite 1). Samoin seutusuunnitelman ja seutukaavan merkitykset eriytettiin vasta myöhemmin toisistaan (esim. Paananen & Talvitie, 1983, s. 27). Lähtökohtaisesti historiallinen tarkastelu pyrkii tavoittamaan käsitteiden käytön ajalliset muutokset. Tässä tapauksessa on kuitenkin mielekästä käyttää pääosin sanaa *seutu*, ellei asiayhteys toisin edellytä, mutta pitää mielessä sanan merkityksen vaihtelut. Vastaavasti käytän käsitettä *seutusuunnittelu* kokoavasti kattamaan toiminnan muotoja eri aikoina, myös varhaisvaiheessa Jauhiaisen ja Niemenmaan (2006, s. 83) tavoin. Väljempi ilmaus *seudullisuus* sopii viittaamaan kontekstiin tai aspektiin myös varsinaisen seutusuunnittelun ulkopuolella.

Virikkeen tutkimukselleni antoi alkujaan Juho Saaren (2006a) toimittama antologia *Historiallinen käänne*. Sen läpileikkaavana teemana on pitkän aikavälin historia, joka teoksessa määrittyy koskemaan 50–100 vuoden aikaväliä. En pohjaa tutkimustani suoraan tähän teokseen, mutta kokonaisuutena ja lähdeaineistonsa kautta se johti pohtimaan, miten lähiörakentamisen pitkän aikavälin muutosta voisi hahmottaa seutusuunnittelun ja seudullisuuden näkökulmasta. Historian toistuvuutta koskevassa osuudessa Saari (2006b, s. 156–157) mainitsee yhdeksi analyysin ehdoksi ilmiöiden sijoittumisen samalle institutionaalisen hallinnan tasolle, samalla kun ilmiöt eri ajanjaksoina yleistetään. Tällaisen ajallisesti varsin pysyvän institutionaalisen tason muodostavat seutusuunnittelu ja lähiöiden suunnittelu yhdessä. Niiden välisen vuorovaikutuksen ymmärtämiseksi olen tukeutunut institutionaalista muutosta käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen, jota sovellan mainittujen kahden lähiöhistorian tarkasteluun.

Hyvin olennainen on Douglass C. Northin (1990) erottelu instituutioiden ja organisaatioiden välillä. Instituutiot merkitsevät ”pelisääntöjä”, esimerkiksi normeja ja kulttuurisia käytäntöjä, kun taas organisaatioilla on omia tavoitteita institutionaalisten reunaehtojen (*constraints*) puitteissa. Organisaatiot ovat symbioottisessa suhteessa instituutioihin, mutta ne pyrkivät samalla toimijoina vaikuttamaan instituutioiden kehitykseen. (North, s. 4–8, 73; ks. myös Saari, 2006b, s. 152.) Vaikka on esitetty muitakin instituutioiden jäsenyyksiä (Scott, 2008, s. 150–151), tämän erottelun pohjalta voidaan esimerkiksi seutusuunnittelussa erottaa suunnittelun tavoitteet, sisällölliset määrittelyt ja suunnittelua ohjaavat normit suunnittelevista organisaatioista. Jako instituutioihin ja organisaatioihin alleviivaa sitä, etteivät seutusuunnittelun eivätkä edes kaupun-

kisuunnittelun instituutiot olleet pysyvästi sidoksissa tiettyihin organisaation muotoihin tai toimintatapoihin. Institutionaalinen muutos tarkoittikin niiden osalta sekä ”pelisääntöjen” että organisaatioiden muutosta. Muutoksen hahmottamisessa hyödynnän myös institutionaalisen työn (*institutional work*) käsitettä, joka määriteltiin vuonna 2006 seuraavasti: ”the purposive action of individuals and organizations aimed at creating, maintaining and disrupting institutions” (Lawrence ym., 2009, s. 1; Lawrence ym., 2013, s. 1023).

Institutionaalisen teorian avulla pyrin liittämään Hurmeen (1991) ja Hankosen (1994) tutkimukset ajalliseen jatkumoon, vaikka lähtökohdiltaan ne eivät muodosta yhtenäistä lähiöhistorian kuvausta, sillä kirjoittajien näkökulmat ja viitaukset seutusuunnitteluun ja seudullisuuteen poikkeavat toisistaan. Samoin tarkastelen mahdollisuutta jaotella lähiöhistoriaa erilaisiin vaiheisiin seudullisesta lähtökohdasta. Tähän ajallisen jaksotuksen kysymykseen palaan johtopäätöksissä. Tekstini rakenteen vuoksi aloitan tarkasteluni ajallisesti käännteisessä järjestyksessä Hankosen tutkimuksesta.

## **Seudullinen näkökulma Hankosen tutkimuksessa**

Johanna Hankosen (1994) keskeisin huomio kohdistuu suunnilleen vuosien 1958 ja 1968 rajaamaan kymmenvuotiskauteen. Jakson alku on tässä yhteydessä merkityksellinen muun muassa siksi, että vuoden 1958 rakennuslaissa määriteltiin seutukaavan, yleiskaavan ja asemakaavan välinen hierarkia ja velvoitettiin seutukaavan laatimiseen, jos kahta tai useampaa kuntaa varten tarvittiin yhteinen suunnitelma (Rakennuslaki 370/1958.). Talonrakentaminen, vähittäiskauppa ja liikenne ovat kolme ”tehokkuuden ulottuvuutta”, joiden kautta Hankonen (s. 23–26) tarkastelee lähiöiden tuottamisen tavoitteita ja menetelmiä ja yleisemmin instituutioiden rakennemuutosta ja rakenteistumista. Nämä ulottuvuudet on eriytetty kerronnallisesti omiin lukuihinsa, mutta niitä taustoittaa yleisempi vuodet 1945–1975 kattava hyvinvointivaltion kehittymisen kuvaus. Siinä sosiaalipolitiikka, kulttuurivaikutteet ja vaurastuminen nivotaan yhteen kaupungistumisen ja lähiörakentamisen muutoksen kanssa. Toisin kuin Hurme (1991), Hankonen mainitsee yksittäisiä lähiökohteita lähinnä muutoksen ilmentäjinä ja keskittyy vain muutamin kohdin tarkemmin niiden suunnitteluun.

Hankosen (1994) huomiot seutusuunnittelusta ja seudullisuudesta koskevat etenkin elinkeinoelämän ja kaupan tarpeita sekä liikennesuunnittelua. Vuoden 1958 rakennuslain uudistus herätti pääkaupunkiseudulla odotuksia seutusuunnittelun ja yleiskaavoituksen käynnistymisestä. Sen sijaan elinkeinoelämän omien aloitteiden ja kaupunkisuunnittelijoiden kaavoitusperiaatteiden välille syntyi ristiriita. Kaupassa ja kaavoituksessa vakiintui

niin kutsuttu aluekeskusjärjestelmä, jonka käyttöönottoa elinkeinoelämä oli ajanut. Jo järjestelmän vakiintuminen ennakoivat yhdyskuntarakenteen hajakeskitystä suuriin yksiköihin. Muutos toteutui 1960-luvun puolivälin jälkeen aluerakentamissopimusten kautta. Tällä välin automarketeista oli kuitenkin tullut yhdyskuntarakennetta hajottava voima. Tässä tilanteessa Helsingin seutukaavaliiton epäkiitolliseksi tehtäväksi jäi aluekeskusten ja automarkettien kytkeminen yhteen. Liitto ryhtyi vuonna 1966 kiireellisesti laatimaan vuoden 1968 runkokaavaa, jossa liikennesuunnittelulla oli suuri painoarvo. (Hankonen, s. 242–266, 323–324, 434–435, 478.) Vuodesta 1968 alkaen kuntien yhteiset seutukaavaliitot laativat yleisemminkin tällaisia runko- ja seutukaavoja, kunnes tämä vaihe päättyi vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen (Jauhainen & Niemenmaa, 2006, s. 205–208).

Muodollisesti seudullisuus merkitsi vuoden 1958 jälkeen yleiskaavatason ylittävää tarkastelualueen rajausta. Hankonen (1994) huomauttaa erityisesti: ”Kaupunkiseudun käsite tuli yhä merkittävämmäksi, ja sen fyysisten ulottuvuuksien kasvusta tuli eräs yhteiskunnallisen kehityksen kuvastaja.” Liikennejärjestelmä edisti fyysistä eriytymistä ja kaupunkirakenteen toiminnallista hajautumista, mutta samanaikaisesti liikennesuunnittelun avulla yritettiin pitää kaupunkiseutuja toiminnallisesti koossa. Yhtenä muutoksen indikaattorina Hankonen näkee seutukaavaliitossa laaditun mutta asemaltaan epävirallisen ryhmittelykaavion eli ”ameba-suunnitelman” hylkäämisen 1960-luvun puolivälissä. (Hankonen, s. 352, 357, 327–328, 431–433.)

Hankosen (1994) käsittelystä voidaan ensinnäkin hahmottaa seutukaavaliiton rooli. Seudullisen muutoksen tuottajana liitto oli vain yksi toimija muiden joukossa. Siten varsinainen seutusuunnittelu, kun se ymmärretään *seutukaavaliiton* työksi, ei kata kuin osan Hankosen kuvaamasta muutoksesta. Toiseksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, kuinka muutos syntyi monen eri toimijan kautta. Seutukaavaliiton ryhmittelykaaviolla oli 1950-luvulta alkaen tarkasteltu asutuksen ja työpaikkojen sijoittumista, minkä lisäksi sitä kehitettiin asteittain (Alpola-Narinen, 2006, s. 53; Rissa, 1986, s. 54). Sen välityksellä seutusuunnittelu vaikutti suoraan lähiöiden sijoitteluun. Kaavion hylkääminen ei kuitenkaan hävittänyt seudullista, yleiskaavatason ylittävää suunnittelua. Seudun painoarvo päinvastoin kasvoi, mutta seutukaavaliitto menetti kykään asettaa suunnittelulle tavoitteita.

Suunnilleen vuosina 1966–1968 muuttui myös tapa ohjata lähiörakentamista. Teoksensa johdannossa Hankonen (1994, s. 19) tulkitsee tämän muutoksen lähiörakentamisen epäonnistumiseksi: seutusuunnittelun teoreettinen idea ”tehokkaasta yhdyskunnasta, joka koostuisi kompakteista tytärkaupungeista” ei toteutunut, ja tuloksena oli vain suuria asuinalueita. Tästä jaksosta alkoikin

lähiörakentamisen huippukausi koko maassa (Seppälä, Lehtonen, & Tihlman, 1990). Tytär- eli satelliittikaupungit olivat 1960-luvulla nousseet vaihtoehdoksi sille hierarkkiselle lähiöihanteelle, jota ryhmittelykaavio edusti. Niiden puolesta oli puhunut muun muassa Heikki von Hertzen (Hankonen, s. 431, 433; von Hertzen, 1962). Hankosen tulkinnan mukaan tytärkaupungit eivät kuitenkaan toteutuneet, vaikka ryhmittelykaaviosta oli luovuttu. Samalla hän osoittaa, miten seudullinen muutos – samanaikainen pääkaupunkiseudun merkityksen kasvu ja luopuminen ryhmittelykaaviosta seudullisen kehityksen ohjaajana – vaikutti rakennettuihin lähiöyksiköihin muuttamalla niiden kokoa ja rakennetta.

Hankosen (1994) kuvaama muutos voidaan tulkita johdannossa mainitun institutionaalisen työn käsitteen avulla. Tässä tapauksessa nimenomaan organisaatiot vaikuttivat kaupunkisuunnittelun tavoitteisiin sekä suoraan että välillisin keinoin. Institutionaalisen työn kannalta tilannetta voidaan eritellä sen mukaan, mikä oli toimijoiden suhde tuloksiin. Ensinnäkin intentiot voivat olla toiminnassa keskeisiä. Tällöin institutionaalinen työ määrittää toimijoiden motivaation ja tavoittelemien tulosten kautta riippumatta siitä, toteutuvatko tulokset. Toisena vaihtoehtona on sellainen muutosta tuottava institutionaalinen työ, jossa tavoitteet eivät ole olennaisia, mutta toiminnalla on silti institutionaalisia vaikutuksia. (Lawrence ym., 2009, s. 13–14.) Hankosen yleisessä rakenteistumisen kuvauksessa toiminnan vaikutus lähiöinstituutioon ilmenee pääosin jälkimmäisen näkökulman välityksellä. Elinkeinoelämä ja kauppa, liikennesuunnittelijat, seutukaavaliitto ja kaupunkisuunnittelijat vaikuttivat kukin omista tavoitteistaan käsin. Niin kauan kuin ryhmittelykaavio tunnustettiin legitimiiksi välineeksi, seutukaavaliitto saattoi edistää tavoitteitaan yhtenevästi kaupunkisuunnittelijoiden kanssa. Kun näin ei enää ollut, seudullinen muutos ohjautui useampien toimijoiden keskenään ristiriitaisten toimien vaikutuksesta. Institutionaaliset ”pelisäännöt” olivat muuttuneet, vaikka organisaatiot pysyivät olennaisesti muuttumattomina.

## **Seutusuunnittelu Hurmeen lähiöhistoriassa**

Lähiörakentamisen kansainväliset lähtökohdat muodostavat hyvin olennaisen osuuden Riitta Hurmeen (1991) teoksesta. Niille on omistettu johdannon jälkeinen toinen luku, jonka maaosuuksista on yhteenveto taulukossa 1. Kolmas luku puolestaan taustoittaa suomalaista lähiörakentamista 1940- ja 1950-luvuilla. (Hurme, s. 12–69, 70–95.) Myöhemmät luvut 4–7 keskittyvät Tapiolaan ja Pihlajamäkeen sekä niiden välityksellä lähiörakentamisen muutokseen aina 1960-luvun loppupuolelle.

Hurmeen (1991) tekemät huomiot seutusuunnittelusta koskevat sekä kansainvälisiä lähtökohtia että suomalaisen lähiörakentamisen alkuvaiheita.

| Maa         | Alaluku | Sivut | Tarkastelun aikaväli  |
|-------------|---------|-------|---|
| Englanti    | 2.1     | 12–31 | 1800-luvulta 1960-luvulle, paino 1940-luvussa.                |
| Yhdysvallat | 2.2     | 31–39 | 1890-luvulta 1930-luvulle, paino 1920- ja 1930-luvuissa.      |
| Ranska      | 2.3     | 39–45 | 1900-luvun alusta 1960-luvulle, paino 1920- ja 1930-luvuissa. |
| Saksa       | 2.4     | 45–55 | 1890-luvulta 1930-luvulle.                                    |
| Ruotsi      | 2.5     | 55–63 | Ensisijaisesti 1940-luku.                                     |
| Suomi       | 2.6     | 63–66 | 1910-luvulta 1940-luvulle.                                    |

**TAULUKKO 1.** Suomalainen lähiö Tapiolasta Pihlajamäkeen -teoksen maakohtaisten tarkastelujen ajalliset painotukset. Suomen muutaman sivun osuus koskee tässä yhteydessä nimenomaan taustaa. Taulukosta puuttuu alaluku 2.7, joka on yhteenveto.

Kansainvälisen taustoituksen osalta ne liittyvät luvussa 2 erityisesti Englantiin. Hurme kuvaa seikkaperäisesti Lontoon 1940-luvun jälleenrakennusta koskevia suunnitelmia ja niitä pohjustanutta komiteatyötä. Tähän yhteyteen kuuluvat *County of London Plan*, MARS-suunnitelma, jossa hierarkia-ajattelu ulotettiin suurkaupunkiin saakka, *Greater London Plan* ja uusien kaupunkeiden (*new towns*) perustamisen vaiheet. *Greater London Plan*in hän toteaa olleen nimenomaan seutusuunnitelma. Yhdysvaltojen osalta hän esittää vastaavasti, että Clarence Perryn kaupunkilähiö 1920-luvun lopulta oli osa New Yorkin aluesuunnittelua. (Hurme, s. 19–35.)

Suomalaisen seutusuunnittelun alkuvaiheita Hurme (1991) tarkastelee luvussa 3. Suurimman huomion saavat Alvar Aallon laatima *Kokemäenjoenlaakson aluesuunnitelma* vuodelta 1942 sekä vuonna 1946 perustettu Helsingin ja sen ympäristön aluesuunnitelmaliitto, myöhempi Helsingin seutukaavaliitto. Muista aluesuunnitelmista hän mainitsee Kymenlaakson ja Turun seudun. Erityisesti hän korostaa, kuinka ”lähiöperiaate liittyi seutukaavoitukseen Suomessa Alvar Aallon laatimasta ensimmäisestä seutukaavasta lähtien”. (Hurme, s. 85–89.) Tästä huolimatta Hurme käytännössä sivuuttaa seutusuunnittelun merkityksen suomalaiselle lähiölle. Hänen mukaansa seutusuunnittelussa käytettiin lähiöperiaatetta vain yleisenä rakenneperiaatteena. Siitä

esimerkkinä oli Helsingin seutukaavaliiton kehittänyt ryhmittelykaavio. Tästä syystä seutukaavoitus on huono viitekehys lähiöperiaatteen sisällölliselle ymmärtämiselle. (Hurme, s. 178.)

Mitä Hurme (1991) tarkoittaa lähiöperiaatteen sisällöllisellä ymmärtämisellä? Tätä voi jäljittää luvusta 2.7, jossa hän esittää yhteenvedon kansainvälisestä taustoituksestaan. Hän pohtii, miten esille tulleet monet käsitteet kuten satelliittikaupunki, puutarhakaupunki, puutarhaesikaupunki, puutarhakaupunginosa ja asumalähiö liittyvät toisiinsa. Lopulta selvin peruste sijoittaa asumalähiö omalle paikalleen suhteessa niihin on itsenäisyysasteessa, joka asumalähiöllä on ”pienempi kuin puutarhakaupungin, mutta suurempi kuin puutarhaesikaupungin tai asuntoalueen”. Lopuksi Hurme tiivistää kansainvälisen vaikutuksen *monien vaikutteiden synteeksi* eli joukoksi suomalaisen lähiön ominaispiirteitä suhteessa puutarhaesikaupunkiin, satelliittikaupunkiin, puutarhaesikaupunkiin, siedlungiin ja suunnittelun eri tasoihin. (Hurme, s. 66–69.) Tällainen ominaispiirteiden yksityiskohtainen kooste poikkeaa olennaisesti Hankosen (1994, s. 19) esittämästä määritelmästä, jossa lähiöitä ovat ylipäänsä lähiöidean sovellutuksina tuotetut kerrostalovaltaiset asuntoalueet.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota Hurmeen (1991) kansainvälisen taustoituksen epäyhtenäisyyteen, joka on sekä maantieteellistä että kronologista eri maiden tapahtumien sijoittuessa eri vuosikymmenille (taulukko 1). Epäyhtenäisyyttä Hurme (s. 12) pitää kuitenkin väistämättömänä, minkä vuoksi ”olennaiset piirteet on poimittava jonon ja toisen äärivaihtoehdon, kaikki vaikuttaa kaikkeen -lähestymistavan väliltä”. Tämä poiminta liittyy Hurmeen ajatukseen synteestä. Painottaessaan niitä vaikutteita, jotka näyttävät johtaneen suomalaisen lähiöön, Hurme tarkastelee lähiöhistoriaa ainakin jossain määrin takautuvasti suomalaisen lähiön *toteutuneesta muodosta* käsin.

Hurmeen (1991) synteisiä voi eritellä samasta institutionaalisen työn näkökulmasta kuin Hankosen (1994) kuvaamaa 1960-luvun murrosta. Erityisesti on syytä pohtia, miten institutionaalinen työ nähdään suhteessa aikaan. Hurmeelle tärkeitä ovat ne lähiöhistorian piirteet, jotka voidaan todentaa suomalaisesta lähiöstä. Vaihtoehtona olisi huomion kiinnittäminen lopputulosten (*accomplishments*) asemesta toimijuuteen ja tekoihin (*activities*), jolloin näkyviin tulisivat myös sellaiset seuraukset tai jopa instituutioiden muodot, joita ei alun perin tavoiteltu (Lawrence ym., 2009, s. 10–11). Käytännössä Hurmeen tulkinta ei ole niin jyrkkä kuin tällainen erottelu, ja hänen lähiötä koskeva taustoituksensa on itsessään monipuolinen. Kuitenkin, kun lähiön vaikutteet poimitaan useasta eri lähtökohdasta, historia näyttää eheämpänä kuin jos sitä katsottaisiin lähiöperiaatteeseen johtaneen toimijuuden suunnasta. Toimijoiden tarkastelu ilmentäisi selvemmin lähiöhistorian kat-



kelmallisuutta, tavoitteiden ja tulosten välisiä ristiriitoja ja erilaisten sattumien (kontingenssin) vaikutusta. Toisaalta olisi helpompi tunnistaa myös ne toiveet, joita seutusuunnitteluun kohdistettiin.

## **Seudullisuus lähiön sisällöllisenä kysymyksenä**

Seutusuunnittelun vaikutus on nimittäin mahdollista käsittää niin, että se oli jo valmiiksi ”työstetty sisään” niihin lähiön muotoihin, jotka omaksuttiin ulkomailta suomalaisen lähiösuunnittelun lähtökohdiksi. Hurme (1991, s. 178) mainitsi erityisesti kaksi esimerkkiä, joissa seutusuunnittelu kytkeytyi lähiöperiaatteeseen: *Greater London Plan 1944:n* ja Clarence Perryn (1929) kaupunkilähiön. Aloittamalla näistä on mahdollista ehdottaa kahta erilaista tulkintaa seutusuunnittelun vaikutuksesta lähiöyksikköön ja nimenomaan sen sisältöön. Kummassakin tapauksessa lähiörakentamisen ja seutusuunnittelun varhaiset muodot sivusivat organisatorisesti toisiaan.

Ensimmäinen tulkinta koskee sitä, miten lähiöperiaate integroitiin Britanniassa valtiojohtoisesti kiinteäksi seutusuunnittelun osaksi, toisin sanoen koodattiin formaaleiksi institutionaalisiksi periaatteiksi. Kuten Hurme (1991, s. 20–24) mainitsee, *Greater London Plan 1944* levitti tehokkaasti hierarkkista lähiöjärjestelmää, joka oli esitetty edellisen vuoden 1943 *County of London Planin* suunnitelmassa. Nämä suunnitelmat olivat alku pitkäkestoiselle uusien kaupunkien perustamisen prosessille, joka jatkui vaiheittain aina 1970-luvulle saakka (Hall & Ward, 2000, s. 41–69). Kuvatessaan tähän liittyvän seutusuunnittelun taustaa Peter Hall on erottanut toisistaan kaupunkikeskeisen yhdyskuntatyyppisen seutusuunnittelun (*regional/local planning*) ja taloutta painottavan alueellisen kehittämisen (*national/regional planning*). Edellisen lähtökohdat oli tunnistettu Britanniassa jo vuoden 1915 tienoilla; jälkimmäinen puolestaan aloitettiin vuosien 1929–1932 laman jälkimainingeissa. Tultaessa 1940-luvulle taloudellinen kehittäminen ja suurkaupunkien seudullinen kasvu ruvettiin näkemään saman kysymyksen eri puolina. (Hall, 1992, Luku 4.)

Hurme (1991) kuvaa Suomen osalta, miten *County of London Planin* hierarkkisesta lähiökaaviosta tuli keskeinen osa Otto-Iivari Meurmanin lähiöoppia. Tämä kaavio oli jo alkuaan luotu seutusuunnittelun tarpeisiin, toisin sanoen monitasoista hajakeskitystä ajatellen. Suomessa kaaviota kuitenkin sovellettiin pääosin yleiskaavatasoisena kaupunkisuunnittelun periaatteena, jolloin sen yhteydet seutusuunnitteluun jäivät taustalle.

Toinen tulkinta pohjautuu niin kutsuttujen greenbelt-kaupunkien syntyhistoriaan ja kuvaa institutionaalisesti epäformaalimpaa vaikutusta. Lähtöpis- teeksi voi ottaa Hurmeen (1991) viittauksen Clarence Perryn kaupunkilähiöön. Perryn alkuperäistä suunnitelmaa ei toteutettu ja se tunnettiin huonosti Suo-

messä, mutta hänen ideansa vaikuttivat Radburnin ja greenbelt-kaupunkien toteutukseen. Hurme korostaa Perryn epäsuoraa vaikutusta von Hertzeniin näiden esimerkkien kautta. (Hurme, s. 35–37.) Von Herten (1946, s. 62–63) mainitsikin pamfletissaan *Koti vaiko kasarmi lapsillemme?* Radburnin ja greenbelt-kaupungeista Greenbeltin, ja samoin Meurman (1947a, s. 63–64, 80) mainitsi ne *Asemakaavaopissa* uusimpien puutarhakaupunkien edustajina. Hurme kuvaili Radburnia kohtalaisen seikkaperäisesti. Seutusuunnittelun merkitys on kuitenkin erityisen selvästi todennettavissa juuri greenbelt-kaupungeissa, joille Hurme omistaa vain pienen kappaleen. Institutionaalista näkökulmasta greenbelt-kaupungit ilmentävät seutusuunnittelun tavoitteiden ja lopputulosten välistä ristiriitaa ja vaikeutta muuttaa institutionaalisia sääntöjä.

Greenbelt-kaupungit mielletään Yhdysvaltojen vastineeksi Britannian uusille kaupungeille, mutta niiden rakentamisvaihe jäi lyhytaikaiseksi ja käsitti vain vuosien 1935 ja 1938 välisen jakson. Tapahtumat sysäsi liikkeelle 1930-luvun lama, joka edellytti nopeita toimia. Vastikään perustettu *Resettlement Administration* (R.A.) oli saanut tehtäväkseen muun muassa vauhdittaa siirtymää maataloudesta muihin elinkeinoihin maatalouden koneellistuessa. Tämän taas ajateltiin olevan mahdollista vain esikaupunkivyöhykkeellä, jossa voitiin yhdistää maaseutu ja kaupungin työtilaisuudet. Uusien kaupunkien suunnittelulla oli valtava kiire kireiden presidentti Franklin D. Rooseveltin myöntämän rahoituksen ehtojen vuoksi. Kaupunkeja varten etsittiin sopivia paikkoja aluksi 19 suurkaupungin liepeiltä. Lopulta valittiin viisi kaupunki-seutua, ja niistäkin yksi (St. Louis) karsiutui, kun maa-aluetta ei saatu hankituksi ajoissa. Kun vielä alkuvaiheen insinööriyönä teetetyt suunnitelmat osoittautuivat kaavamaisiksi ja puutteellisiksi, ajauduttiin vaikeaan tilanteeseen. (Arnold, 1971, s. 24–26, 38–49.)

Ongelma ratkaistiin organisoimalla koko suunnittelutyö uudelleen elokuussa 1935. Aiempi organisaatio korvattiin joukolla eturivin kaupunkisuunnittelijoita, joiden taustana oli vuonna 1923 perustettu *Regional Planning Association of America*, RPAA. Sen kautta hanke painottui seudullisesti, sillä RPAA halusi uudistaa amerikkalaisen kaupunkisuunnittelun radikaalisti. Lewis Mumfordin välittämänä se sai vaikutteita Euroopasta muun muassa Ebenezer Howardilta, Patrick Geddesiltä, ranskalaisilta maantieteilijöiltä ja myös siedlung-rakentamisesta. RPAA:n arkkitehdeista Henry Wright ja Clarence Stein olivat suunnitelleet 1920-luvun lopulla Radburnin satelliitti-kaupungin New Yorkin liepeille ja ottaneet vaikutteita myös Clarence Perryn lähiöyksikön periaatteista. Greenbelt-kaupungeissa Perryn ideat toteutuivat vielä Radburnia täydellisemmin. (Lubove, 1963, s. 37–47, 63–65, 83–91; Arnold, 1971, s. 15–17, 46–49; Stein, 1956/1966, s. 17, 44, 47–48, 150; Wojtowicz, 1996, s. 113–115.)

Kaupunkeja valmistui lopulta kolme kappaletta: Greenbelt Marylandiin syksyllä 1937, Greenhills Ohioon sekä Greendale Wisconsiniin, molemmat kesäkuussa 1938. Samana vuonna päättyi Rooseveltin avustusohjelma. Suunnitteilla oli ollut neljäskin kaupunki, Greenbrook New Jerseyin, mutta hanke raukesi kiistoihin maanomistuksesta. (Arnold, 1971, s. 61–77, 117.) Vaikka greenbelt-kaupunkien lähtökohdat eivät olleet seutusuunnittelussa, ne tarjosivat RPAA:lle mahdollisuuden toteuttaa regionalismin tavoitteita ja kehittää seutukaupungin (*regional city*) periaatteita. Kaupunkien perusajatuksena oli siis muodostaa seudullista rakennetta. Saavutetut tulokset eivät kuitenkaan johtaneet amerikkalaisen kaupunkisuunnittelun laajempaan muutokseen, toisin kuin RPAA:n piirissä oli toivottu. Tässä mielessä RPAA:n institutionaaliset tavoitteet jäivät toteutumatta.

### **Teollisuus seudullisuuden taustavaikuttajana**

Teollisuuden tarpeista lähteneiden varhaisten seutusuunnitelmien institutionaalinen asema oli epämuodollinen ja organisoinniltaan tilapäinen. Kokemäenjokilaakson aluesuunnitelman taustalla oli tehtävää varten luotu yhteenliittymä. Toimeksiantajina olivat Porin kaupunki ja alueen kunnat sekä Porin kauppakamari. Hankkeen olennainen tavoite oli yhteinen asema-kaavoitus alueelle, joka oli koko maan kannalta talouspoliittisesti tärkeä ja kuului lisäksi Porin, Helsingin ja Tampereen rajaamaan teollisuuden ydinalueeseen. (Aalto, 1942; Nupponen, 2000, s. 39–44.) Toinen, mittakaavaltaan suurempi esimerkki oli Lapin aluesuunnitelma, joka liittyi vesivoimarakentamiseen. Veera Kinnusen (2018) mukaan Rovaniemelle perustettiin sitä varten erityinen aluesuunnittelutoimisto Aallon arkkitehtitoimiston ”Rovaniemen filiaalina”. Työtä tehtiin 1950-luvun alusta aina vuoteen 1957, ja siihen sisältyi kaavoittamattomien alueiden suuntaa-antavaa yleiskaavoitusta ja etenkin loppuvaiheissa myös asuinmuototutkimusta. Kumpikin suunnitelma kohdistui jokilaaksoon Yhdysvaltojen Tennessee-jokilaakson suunnittelun tavoin. Yhdysvaltojen kontekstissa John Friedmann (1956/1964, s. 506–507) on erottanut sikäläiset ”homogeeniseen luonnonalueeseen” kohdistuvat hankkeet varsin jyrkästi metropolikeskeisestä seutusuunnittelusta.

Tarkastellessaan Kokemäenjokilaakson aluesuunnitelmaa Hurme (1991, s. 85–89) kiinnittää huomiota asuinalueisiin Aallon suunnitelmassa ja katsoo niiden olevan ”eräänlaisia maaseudun vastineita kaupungin asumalähiöille lähiön sosiologisessa, yhteisöllisessä merkityksessä”. Tämä yhteys jää kuitenkin tulkinnanvaraiseksi, koska Aalto ei tässä yhteydessä itse viittaa lähiöihin. Olennaisempaa on tunnistaa teollisuuden rooli yhtenä lähiörakentamisen

taustatekijänä yleisemmässä seudullisessa merkityksessä, yhdyskuntien rakentajana.

Teollisuusyhteiskunta (*industrial society*) yleistyi käsitteenä vasta 1950-luvulla, mutta sen käsitehistoriaa voi jäljittää jo teollistumisen alkuvaiheista. Pertti Haapala (2003) on jakanut yhteiskunnan teollistumisen tulkinnat, eli sen miten teollistuminen on ymmärretty ja millaisia visioita siihen on liitetty, kolmeen vaiheeseen: teollisuusyhteiskuntaan tulevaisuutena (1800–1920), runsauden maailmana (*world of plenty*, 1920–1975) ja sosiaalisena kriisinä (1975–2000). Keskeisessä vaiheessa teollisuusyhteiskunnasta tuli modernin yhteiskunnan yleismaailmallinen malli. (Haapala, s. 81–82.) Suomessa teollisuuden 1920- ja 1930-luvuilla voimistuneen yhdyskuntarakentamisen voi katsoa olleen osa teollisuusyhteiskunnan kypsää keskivaihetta. Ponttimena oli erityisesti metsäteollisuuden voimakas kehitys vuosien 1890 ja 1945 välillä. (Myllyntaus, 1989; Nupponen, 1990.) Toisaalta tämä kypsä ja pääosin myönteisesti vastaanotettu vaihe sai myös kriitikonsa, kuten Oswald Spenglerin ja Lewis Mumfordin. Jälkimmäisen esittämän kritiikin kohteena oli ”paleotekninen” *Coketown*, teollisuuden pilaama kaupunki. (Haapala, s. 87–88.) Haapalan jäsenyyksen pohjalta voi ymmärtää, kuinka teollisuuden katsottiin kuuluvan kaupunkiin, mutta samanaikaisesti hajakeskityksestä ja seudullisuudesta tuli Mumfordin ja RPAA:n visioissa suunnittelun lähtökohta.

Teollisuuden ansiosta Suomessa oli jo ennen lähiöaatteen omaksumista kokemusta erikokoisista sekä kaupunkeihin että niistä erilleen suunnitelluista uusista yhdyskunnista ilman varsinaista hajakeskityksen periaatetta. Peter Hall (1992, s. 34) on esittänyt samantapaisen ajatuksen siitä, miten Howardin puutarhakaupunkiaatetta edelsivät irralleen kaupungeista syntyneet 1800-luvun teollisuuden yhdyskunnat. Aalto tunnisti tämän idean seutusuunnittelussa. Hän korosti sekä lehtiartikkelissa ”Maaseudun rakennuskysymys” että Kokemäenjokilaakson aluesuunnitelmassa samaa asiaa: teollisten tuotantolaitosten hakeutumista maaseudulle ja asutustihentymien spontaania syntymistä teollisuuden vaikutuksesta (Aalto, 1941, s. 133, 1942, s. 10). Vaikka nämä yhdyskunnat eivät suoraan liittyneet lähiörakentamiseen, osaltaan ne normalisoivat ajatusta lähiörakentamiselle tärkeästä hajakeskityksestä ja tarjosivat myös suunnittelijoille tämän mittakaavan tehtäviä.

Teollisen kaupungin läsnäolon voi todentaa myös *Asemakaavaopista*. Meurmanin (1947a, s. 78–79) kuvaamalla lähiöperustaisilla, rakenteeltaan hajakeskityksellä asumakunnilla oli ”omat liikekeskuksensa, tehdas-, varasto- ja liikennealueensa, satamansa ja ratapihansa jne.” sen ohella, että niillä oli esimerkiksi hallintorakennukset, teatterit ja kirjastot. Kuvaus ei ollut pelkkää teoriaa: Meurman (1947b) mainitsi nimenomaisesti teollisuustonttien puuttuneen

Tapiolaa edeltäneestä Hagalundin suunnitelmasta, koska niitä syntyisi toisaalle, rautatien yhteyteen Leppävaaran ja Pitäjänmäen alueelle. Heikki von Hertzen (1946, s. 40) näyttää toisaalta tunnistaneen murroksen teollisuuden yhdyskunnista lähiöihin todetessaan, että kaupunkisuunnittelun keskipisteeksi oli tulossa asuintalo ja koulu industrialismin aikakauden tehtaan sijasta.

## 1940- ja 1950-lukujen institutionaaliset muutokset

Ernest R. Alexander (2005) erottaa kolme instituutioiden suunnittelun (*institutional design*) mittakaavallista "tasoa", joista keskimmaiselle hän sijoittaa organisaatioiden väliset verkostot mukaan lukien monet planning-käytännöt. Hänen mukaansa suunnittelua koskevia esimerkkejä on eniten keskimmaisella tasolla, joiden joukossa on jokilaaksojen suunnittelu, Britannian uuskaupungit sekä Yhdysvaltojen greenbelt-kaupungit. Instituutioiden suunnittelu tarkoittaa tietoisia pyrkimyksiä muokata instituutioita haluttuun suuntaan. Suunnittelun "kohteena" tässä ryhmässä ovat pitkälti epämuodolliset ja hiljaiset (*tacit*) käytännöt ja rakenteet, mutta suunnittelu voi pyrkiä lisäksi muuttamaan julkisia ja muodollisia rakenteita kuten lakeja ja normeja. Tällaisille instituutioille on leimallista myös eri alojen aktiivisten asiantuntijoiden merkittävä asema. (Alexander, s. 211, 214–217, lainausmerkit lähteessä.) Institutionaalinen työ korostaa instituutioiden suunnittelua enemmän toimijoiden omia pyrkimyksiä sekä samalla toimijoiden kohtaamia vaikeuksia ja ristiriitoja kuin instituutioiden aikaansaamia tuloksia (Beunen & Patterson, 2019, s. 18–19).

Seudulliset ideat olivat erityisellä tavalla näkyvissä juuri 1940- ja 1950-luvuilla, kun lähiörakentaminen oli vasta alkuvaiheessa. Alexanderin mainitsema aktiivinen asiantuntijuus ilmeni Meurmanin ja Aallon kaltaisten visionäärien institutionaalisessa työssä. He välittivät aatteita, osallistuivat pioneerihankkeisiin ja muokkasivat käsityksiä suunnittelun tavoitteista. Toisaalta he pyrkivät vakiinnuttamaan yleiskaavoituksen ja seutusuunnittelun (seutukaavoituksen) institutionaalisen aseman. Tähän joukkoon voi lukea myös von Hertzenin ja Olli Kivisen. Lähiöiden osalta mainittujen henkilöiden roolit muodostuivat varsin erilaisiksi. Meurmanista, von Hertzenistä ja myöhemmin Kivisestä tuli keskeisiä lähiörakentamisen edistäjiä. Aallon suhdetta lähiörakentamiseen voi pitää epäselvänä, sillä kaupunkisuunnittelijana hän kulki omia teitään (ks. esimerkiksi Rautsi, 1988, 1998; Nikula, 1998). Selkeimmin hänen panoksensa lähiörakentamiseen näkyy vasta 1960-luvun puolivälin Stensvikin satelliittikaupungin suunnitelmassa, jonka Hankonenkin (1994, s. 399) mainitsee.

Seudullisuutta korosti myös seutusuunnittelun ja yleiskaavoituksen näkökulmien limittyminen ennen niiden edustamien kaavatasojen sitovampaa määrittelyä. Suomessa seutukaavoitus kehittyi 1940- ja 1950-luvuilla rinnan

yleiskaavoituksen kanssa, ja niissä oli sisällöllisiä yhtenevyyksiä. Erityisesti Meurman ja Kivinen muovasivat yleiskaavoitusta näkemystensä suuntiin (Pakarinen, 2002). Toki jo ennen vuoden 1958 rakennuslakia itse yleiskaava ”yleisesti vakiintuneen katsannon mukaan” käsitti lähinnä kunnan hallinnollisen rajan sisäpuolelle jäävän alueen (Kivinen & Erno, 1959, s. 10). Eri tasojen rajat eivät kuitenkaan olleet ylittämättömiä. Havainnollisesti tämä ilmeni Olavi Laisaaren (1952) laatimasta Turun yleiskaavasta, jonka yhdyskuntarakenne ulottui Turun kaupunginrajojen ulkopuolisille alueille ja jossa visioitiin myös neljää tytärkaupunkia. Samanaikaisesti Laisaaren kaava perustui vahvasti lähiöperiaatteeseen ja hajakeskitykseen, joka oli noussut kaupunkisuunnittelun ihanteeksi.

Pääosin kyse ei kuitenkaan ollut kaavarajojen konkreettisesta ylittämisestä, vaan yleiskaavojen sisällöllisistä yhteyksistä seudullisuuteen. Yleiskaavoissa tarkasteltiin niin kutsuttua *vaikutusaluetta*, joka saattoi olla huomattavan laaja. Vaikutusalue perustui Reino Ajon 1940-luvulla tekemään työhön, kuten asiaa Meurmanin ja Kivisen (1950) laatimassa Kajaanin yleiskaavassa selostettiin. Oulun yleiskaavassa vaikutusalue ulottui kiilamaisena rannikolta valtakunnan itärajalle Kuusamoon saakka. Tässä tapauksessa vaikutusalueen tutkimista myös perusteltiin Oulujokilaakson seutukaavan puuttumisella. (Meurman & Ervi, 1952, s. 22–26.) Yhteydet seutusuunnitteluun ilmenivät myös kirjallisista kuvauksista. Asemakaavapolitiikkaa koskevassa artikkelissaan Meurman (1954, s. 173–175) selitti, kuinka taajamalla ja sen vaikutusalueella oli velvollisuuksia toisiaan kohtaan ja etua toisistaan; esikuvaksi hän tarjosi Tennessee-laakson seutusuunnittelua. Hän painotti vielä tässäkin vaiheessa teollisuutta. Olli Kivisen (1956) artikkelissa yleiskaava muistutti tavoitteiltaan seudullista tarkastelua: sen tuli määritellä suhde ympäröivään vaikutusalueeseen, mutta lisäksi ulottua pitkälle tulevaisuuteen, selvittää kehityksen edellytykset sosiaaliselta, taloudelliselta, teknilliseltä ja esteettiseltä kannalta ja vielä muodostua ”näkemykseksi kaupunkikulttuurista kaikkine siihen liittyvine monivivahteisine yksityiskohtineen”.

Vuoden 1958 rakennuslakia ja kaavatasojen välisen hierarkian vahvistamista voi pitää tärkeänä ”institutionaalisten pelisääntöjen” formaalina muutoksena seutu- ja yleiskaavoituksen välisissä suhteissa. Kuitenkin näitä sääntöjä muuttivat myös epäformaalimmat seikat. Hankosen (1994, s. 477) kuvauksessa hyvin olennainen piirre on arkkitehtien vaikutusmahdollisuuksien muutos ja perinteisen lähestymistavan väistyminen 1960-luvun muutoksessa: ”– kaupunkisuunnittelun painotus muuttui yksilölliseen näkemykseen perustuvasta arkkitehtonisesta muodonannosta erikoistuneisiin asiantuntijatehtäviin ja tehtäväkentän organisatoriseen hallintaan.”

## Johtopäätökset

Edellä olen pyrkinyt osoittamaan, että ajatus seudullisuudesta oli alkujaankin perustava lähiön käsitteelle ja seudullinen näkökulma on eri tavoin vaikuttanut lähiörakentamiseen myöhemminkin. En kuitenkaan tarkoita, että seudullisuus voitaisiin yksikäsitteisesti paikantaa esimerkiksi jollekin suunnittelun tasolle. Tosin Hankosen (1994) tutkimuksen pohjalta pääkaupunkiseudulla voidaan tunnistaa tämän tapainen vaihe 1950-luvun lopulta 1960-luvun puoliväliin. Käytännössä lähiörakentaminen on ollut lähinnä yleiskaavoitusta koskeva asia. Olennaisempaa on nähdä seudullisuus asiana, joka on tehnyt lähiön käsitteestä alun perin mielekkään ja jonka leimaa lähiö on senkin jälkeen kantanut.

Soveltamani perustava jako instituutioihin ja organisaatioihin sekä institutionaalisen työn käsite ovat auttaneet jäsentämään seutusuunnittelun ja lähiörakentamisen välisiä yhteyksiä. Hurmeen (1991) tutkimuksen osalta olen ensinnäkin havainnollistanut kahta tapaa, jolla seutusuunnittelu liittyy Suomeen omaksuttuihin angloamerikkalaisiin esikuviin, brittiläiseen hajakeskitetyn lähiön malliin ja greenbelt-kaupunkeihin. Soveltamalla institutionaalisen työn käsitettä olen tarkastellut toimijoiden tavoitteita lopputulosten asemesta. Toiseksi olen tarkastellut 1940- ja 1950-lukujen organisatorisesti vakiintumatonta vaihetta ja eri kaavatasojen yhteyksiä. Seutusuunnittelun näkökulmaa arvostettiin, ja seutusuunnittelulle ominaiset tarkastelutavat ulottuivat osaksi yleiskaavoitukseen. Hankosen (1994) tutkimuksen osalta olen selventänyt vuosien 1966–1968 murroksen tulkintaa eli vaikutusvallan siirtymistä pääkaupunkiseudulla seutukaavaliitolta useammalle osapuolelle. Näin molemmat tutkimukset on myös jäsennetty samaan ajalliseen jatkumoon huolimatta niiden erilaisista tutkimusotteista.

Suomalaisen lähiörakentamisen institutionaalinen muutos ja sen liitymäkohdat seudullisuuteen voidaan jäsentää ajallisesti. Tämä on esitetty taulukossa 2 kahtena rinnakkaisena sarakkeena, jotka vertailevat seudullista näkökulmaa lähiörakentamisen muutoksiin. Nämä vaihejaot noudattelevat edellä kuvattua Hurmeen ja Hankosen tutkimusten tarkastelua. Historialliselta kannalta kyse on tulkinnallisesta konstruktiosta.

Seudullisesta näkökulmasta tärkeimmät jaksot koskevat noin vuosia 1940–1958 ennen vuoden 1958 rakennuslakia, joka tuli voimaan vuonna 1959. Seuraava jakso kattaa noin vuodet 1959–1965, kun pohjaksi otetaan Hankosen kuvaama pääkaupunkiseudun tilanne. Tämän jälkeen, alkaen vuodesta 1966, siirryttiin uudenlaiseen kehittämistilanteeseen, kun Helsingin seutukaavaliitto (ja muutkin liitot asteittain) aloittivat seudullisen runkokaavoituksen.

| Seudullinen vaihe  | Lähiörakentamisen vaihe   |
|--|---|
| 1940–1958<br>Seutusuunnittelun alkaminen ja hajakeskityksen omaksuminen kaupunkien kasvun lähtökohdaksi.                       | 1940-luku<br>Pohjustava siirtymäkausi, teollisuusyhdyskuntien vaikutuksen ilmeneminen.  |
| 1959–1965<br>Seutusuunnittelun eriyttäminen, pääkaupunkiseudulla ryhmittelykaavion soveltaminen.                               | 1950–1965<br>”Metsäkaupungin jakso” eli lähiörakentamisen alkaminen ja pääosin hierarkkisen lähiömallin soveltaminen eri muodoissa. |
| Vuodesta 1966 eteenpäin<br>Ryhmittelykaaviosta luopuminen, elinkeinoelämän tarpeiden ja liikennesuunnittelun painoarvon kasvu. | 1966–1970-luvun loppu<br>Uusruutukaavan soveltaminen sekä siirtymä suuriin aluerakentamisen sopimuksiin ja lähiöyksiköihin.         |

**TAULUKKO 2.** Artikkelissa esitetyt seudulliset ja lähiörakentamista koskevat vaiheet esitettynä rinnakkain, jolloin ajallisten muutosten limittäisyys tulee näkyviin.

Seudullisen jatkumon rinnalla voi seurata lähiörakentamista koskevia muutoksia. Kun lähiörakentaminen alkoi varsinaisesti vasta Tapiolasta, 1940-luku muodostuu vielä pohjustavaksi vaiheeksi. Siihen osuvat sotavuosien lisäksi ensimmäiset seutusuunnitelmat, Meurmanin *Asemakaavaoppi* ja myös Tapiolaa edeltänyt Hagalundin suunnitelma. Teollisuuden intressit ja kokemus yhdyskuntarakentamisesta olivat vielä vuosikymmenen kuluessa merkittäviä. Vuodet 1950–1965 voidaan nimetä ”metsäkaupungin jaksoksi”, jonka loppumista symboloi sekä Hurmeen että Hankosen mainitsema Jyväskylän Kortepohjan suunnittelukilpailu. Tämän jälkeinen jakso vuodesta 1966 suunnilleen 1970-luvun loppuun merkitsi siirtymistä uusruutukaavaan ja suuriin aluerakentamisen yksiköihin. Tälle kaudelle osui myös lähiörakentamisen huippu.

Lähiökäsitteeseen sisältyvä seudullisuus ja sen vaikutus lähiörakentamiseen ovat asioita, jotka voi ottaa huomioon lähiörakentamisen tutkimuksessa. Institutionaalisessa mielessä ”lähiö” ei ole muuttumattomasti määriteltävissä



oleva yksikkö, vaan sen sisältö ja suhde ympäröivään yhdyskuntarakentamiseen on ymmärretty eri tavoin eri aikoina. Siksi huomion kiinnittäminen vain lähiön sisäisen muodon ja rakenteen muutokseen, esimerkiksi tutkimalla eri lähiöiden morfologiaa, on riittämätön tapa ymmärtää lähiön muutosta. Tällaisen tulkinnan kanssa yhteensopiva on Hankosen esittämä lähiön määrittelmä, joka sulkee sisäänsä erilaiset lähiön variaatiot. Avarasti tulkittuna lähiöt eivät olleet ainoastaan puutarhakaupunkiaatteen pohjalta kehitelty 1900-luvun kaupunkisuunnittelun innovaatio, vaan niistä tuli 1900-luvulla vallitseva, kasvua palvellut kaupunkimuoto. Tässäkin mielessä seudullinen näkökulma oli niille erottamaton.

## Kiitokset

Artikkeli pohjautuu tutkimukseen (Muuttuva käsitys lähiöstä tiivistyvässä kaupungissa), joka on saanut avustusta ympäristöministeriön Lähiöohjelmasta 2020–2022.

## Kirjallisuus

- Aalto, A.** (1941). Maaseudun rakennuskysymys. *Arkkitehti*, 132–139. Aalto, A. (1942). *Kokemäenjoenlaakson aluesuunnitelma*. [Pori].
- Alexander, E. R.** (2005). Institutional transformation and planning: From institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory*, 4(3), 209–223. <https://doi.org/10.1177/1473095205058494>
- Alpola-Narinen, M.** (2006). *Uusmaalaisen aluesuunnittelun vuodet: 1946–2006*. Helsinki: Uudenmaan liitto. [http://www.uudenmaanliitto.fi/files/6183/Uusmaalaisen\\_aluesuunnittelun\\_vuodet\\_nylandsk\\_regionplanering\\_1946-2006.pdf](http://www.uudenmaanliitto.fi/files/6183/Uusmaalaisen_aluesuunnittelun_vuodet_nylandsk_regionplanering_1946-2006.pdf)
- Arnold, J. L.** (1971). *The New Deal in the suburbs: A history of the greenbelt town program, 1935–1954*. The Ohio State University Press. <https://kb.osu.edu/handle/1811/6344>
- Beunen, R., & Patterson, J. J.** (2019). Analysing institutional change in environmental governance: Exploring the concept of 'institutional work'. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(1), 12–29. <https://doi.org/10.1080/09640568.2016.1257423>
- Friedmann, J.** (1956/1964). The concept of a planning region – The evolution of an idea in the United States. Teoksessa J. Friedmann & W. Alonso (toim.), *Regional development and planning: A reader* (497–518). Cambridge, Mass.
- Haapala, P.** (2003). The rise and fall of industrial society. Teoksessa M. Niemi & V. Vuolanto (toim.), *Reclaiming the city: Innovation, culture, experience* (80–95). Helsinki: Finnish Literature Society.
- Hall, P.** (1992). *Urban and regional planning* (3rd ed). London: Routledge.
- Hall, P., & Ward, C.** (2000). *Sociable cities: The legacy of Ebenezer Howard*. Chichester: Wiley.
- Hankonen, J. (1994). *Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta*. Espoo & Helsinki: Otatieto & Gaudeamus.
- Hurme, R. (1991). *Suomalainen lähiö Tapiolasta Pihlajamäkeen*. Helsinki: Societas scientiarum Fennica.
- Jauhianen, J. S., & Niemenmaa, V.** (2006). *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.
- Junto, A.** (1990). *Asuntokysymys Suomessa Topeliuksesta tulopolitiikkaan*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kinnunen, V.** (2018). Tulevaisuuksien muotoilua Lapin varhaisessa seutusuunnittelussa. *Alue ja Ympäristö*, 47(1), 31–49. <https://doi.org/10.30663/ay.65038>

- Kivinen, O.** (1956). Mikä merkitys yleiskaavalla on kunnallispolitiikalle. *Suomen kunnallislehti*, (10), 284–287.
- Kivinen, O., & Erno, M.** (1959). *Hämeenlinnan yleiskaava 1957*. Helsinki: Hämeenlinnan kaupunki.
- Laisaari, O.** (1952). *Turun yleiskaava ja kaupungin kehittämissuunnitelma*. Turku.
- Lawrence, T. B., Leca, B., & Zilber, T. B.** (2013). Institutional work: Current research, new directions and overlooked issues. *Organization Studies*, 34(8), 1023–1033. <https://doi.org/10.1177/0170840613495305>
- Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B.** (2009). Introduction: Theorizing and studying institutional work. Teoksessa T. Lawrence, R. Suddaby, & B. Leca (toim.), *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations* (1–28). New York: Cambridge University Press.
- Lubove, R.** (1963). *Community planning in the 1920's: The contribution of the Regional Planning Association of America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Meurman, O. I., & Kivinen, O.** (1950). *Kajaani: Yleiskaava*. Helsinki.
- Meurman, O.-I.** (1947a). *Asemakaavaoppi*. Helsinki: Otava.
- Meurman, O.-I.** (1947b). Hagalundin rakennussuunnitelma. *Arkkitehti*, (8), 114–116.
- Meurman, O.-I.** (1954). Kunnallisen asemakaavapolitiikan viitteitä. *Finnish Yearbook of Population Research*, 168–189. <https://doi.org/10.23979/fypr.44590>
- Meurman, O.-I., & Ervi, A.** (1952). *Oulun yleiskaava*. Oulu: Oulun kaupunki.
- Myllyntaus, T.** (1989). *Finnish industry in transition 1885 – 1920: Responding to technological challenges*. Helsinki: Tekniikan museo [The Museum of Technology]. <http://lmu-munich.academia.edu/TMyllyntaus>
- Nikula, R.** (1998). Kaupunki Alvar Aallon kirjoituksissa. Teoksessa T. Tuomi, K. Paatero, & E. Rauske (toim.), & C. Ahlström-Taavitsainen (käänt.), *Alvar Aalto seitsemässä talossa: Tulkintoja arkkitehdin elämäntyöstä* (151–166). Suomen rakennustaiteen museo.
- North, D. C.** (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- Nupponen, T.** (1990). Yhdyskunnat ja yhteisen hyvän tekijät. Teollisuus ja arkkitehdit yhdyskuntien kehittäjinä. *Kulttuuritutkimus*, 7(1), 3–14.
- Nupponen, T.** (2000). *Arkkitehdit, sota ja yhdyskuntasuhteiden hallinta: Alvar Aallon Kokemäenjokilaakson aluesuunnitelma tilansätelyprojektina*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Paananen, E., & Talvitie, J.** (1983). *Seutusunnittelu*. Helsinki: Rakennuskirja Oy.
- Pakarinen, T.** (2002). Yleiskaavasunnittelun kehitysvaiheet Suomessa. *RY Rakennettu ympäristö*, (1/2002), 6–8.
- Perry, C. A.** (1929). The neighborhood unit: A scheme of arrangement for the family-life community. Teoksessa *Neighborhood and community planning (Regional survey of New York and its environs, volume VII)* (20–140).
- Rakennuslaki 370/1958.**
- Rautsi, J.** (1988). The alternative: Alvar Aalto's urban plans, 1940–1970 (H. Hawkins, käänt.). *Habitat International*, 12(1), 5–21.
- Rautsi, J.** (1998). Alvar Aallon toteutumattomat aluesuunnitelmat ja kokeilukaupungit – vaihtoehtoinen suomalainen kaupunkimuoto. Teoksessa T. Tuomi, K. Paatero, & E. Rauske (toim.), & C. Ahlström-Taavitsainen (käänt.), *Alvar Aalto seitsemässä talossa: Tulkintoja arkkitehdin elämäntyöstä* (169–183, 195). Helsinki: Suomen rakennustaiteen museo.
- Rissa, K.** (toim.). (1986). *Neljäkymmentä vuotta seutukaavoitusta. Helsingin seutukaavaliiton 40-vuotisjulkaisu*. Helsingin seutukaavaliitto.
- Roivainen, I.** (1999). *Sokeripala metsän keskellä. Lähiö sanomalehden konstruktiona*. Helsinki: Helsingin kaupunki, Tietokeskus.
- Saari, J.** (toim.). (2006a). *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus Kirja.

- Saari, J.** (2006b). Samankaltainen tilanne, samanlainen toiminta – globalisoimisen kaksi aaltoa vertailussa. Teoksessa J. Saari (toim.), *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen* (149–177). Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Saarikangas, K.** (2002). *Asunnon muodonmuutoksia: Puhtauden estetiikka ja sukupuoli modernissa arkkitehtuurissa*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Scott, W. R.** (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. (3. ed.). Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Seppälä, M.-L., Lehtonen, H., & Tihlman, T.** (1990). Suomen lähiöt. Kyselytutkimus 1950–1980-luvuilla rakennetuista lähiöistä. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Stein, C. S.** (1956/1966). *Toward new towns for America*. Cambridge: MIT Press.
- Stjernberg, M.** (2019). *Concrete suburbia: Suburban housing estates and socio-spatial differentiation in Finland* (Doctoral dissertation, University of Helsinki). University of Helsinki. Noudettu osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/301865>
- von Hertzen, H.** (1946). *Koti vaiko kasarmi lapsillemme: Asunnontarvitsijoiden näkökohtia asunto- ja asemakaavakysymyksissä*. Porvoo: WSOY.
- von Hertzen, H.** (1962). Helsinki paisuu kuin pulla. Itsenäiset tytärkaupungit ainoa pelastus. *Suomen Kuvalehti*, (29), 10-11.30-31.
- Wojtowicz, R.** (1996). *Lewis Mumford and American modernism: Eutopian theories for architecture and urban planning*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.