

משפרי דיור ושומרי הגבול: שיכוני מפונים בירושלים החצויה כמקרה ייחודי של התיישבות ביטחונית

אלדד ברין

מבוא

מראשית שנות השישים נבנו בצדה הישראלי של ירושלים החצויה, שחלק גדול מתושביה התגוררו בצפיפות ובבתים מטים לנפול, כ-2,000 דירות בשיכונים חדשים שנודעו בשם 'שיכוני מפונים', כיוזמה, הכוונה וביצוע ממשלתיים. הן יועדו בעיקר לתושבים שפונו מדירותיהם הצפופות או הרעועות בכמה שכונות ותיקות ברחבי בעיר. בניית שיכוני מפונים בישראל נכללה במפעל רחב ההיקף של בנייה ציבורית-ממשלתית למגורים בראשית ימי המדינה. בנייה זו על מטרותיה, השיקולים שבבסיסה, הקשיים שנלוו לה והשלכותיה המרחביות, הפוליטיות והחברתיות, נסקרה בהרחבה ומתוך הסתכלות ביקורתית במספר רב של עבודות. אלה כוללות בחלקן גם התייחסות פרטנית ומצומצמת לשיכוני המפונים.¹ לעומת שיכוני המפונים שנבנו בערים אחרות, לכמה מהשיכונים שהוקמו בירושלים נודע גם תפקיד ביטחוני מפורש, משום שנבנו בסמיכות לגבול שחצה את העיר (כקו הפסקת אש מסוף נובמבר 1948 ועד לתחילת אפריל 1949, ובהמשך כקו שביתת נשק עד למלחמת ששת הימים). בכך הם היו אמורים לא רק לשפר את תנאי הדיור של מאות משפחות קשות יום, אלא גם לספק מגורים ועמדות תצפית וירי לחיילים בכוננות, ולסתום פרצות בדמות שטחים לא מבונים ולא מאוכלסים לצד הגבול. למעשה, וכפי שעולה מההתכתבויות

1 נעמי כרמון, מדיניות השיכון של ישראל: חמישים השנים הראשונות, חיפה 1998; דן קריסטל, 'שלמת בטון ומלט': מדיניות השיכון הציבורי ופעילויות חברות השיכון הציבורי כביטויים למדיניות הרווחה בישראל בשנות החמישים, עבודת גמר לתואר שני, אוניברסיטת חיפה 2006; הדס שדר, אבני הבניין של השיכון הציבורי: שישה עשורים של בנייה עירונית כיוזמה ציבורית בישראל, ירושלים 2014.

הענפות בנושא בין הגורמים המעורבים בתכנון השיכונים, בבנייתם ובאכלוסם, וכן בין דיירים בשיכונים לבין אותם גורמים, נדמה כי רווחת הדיירים הייתה לעתים משנית לתפקיד הביטחוני שיועד להם ולשיכונים שבהם התגוררו.

המחקר ההיסטורי בנושא ביטחון והתיישבות בתקופת היישוב והמדינה הוא ענף, ומדגיש את המשקל הרב שניתן למסד הביטחוני בקביעת שימושי קרקע ובתכנון יישובים בספר הלאומי, ולהתיישבות כמעשה ביטחוני.² גם הנוכחות הצבאית הרחבה בירושלים במלחמת העצמאות ומיד לאחריה, והשפעתה של שוק הדיור בעיר, זכתה להתייחסות מחקרית.³ עם זאת, שיכונם מחדש של מפונים משכונות עוני בירושלים כאמצעי להשגת מטרות צבאיות-ביטחוניות הוא מקרה ייחודי בתולדות מפעל השיכון הציבורי, שנעדר עד כה מהמחקר ההיסטורי.

גם שלא בהתייחס למקרה הישראלי, אין במחקר העירוני ההיסטורי התייחסות רבה לממד הביטחוני של הדיור הציבורי. הדבר נובע מהרלוונטיות המועטה של שיכון – נושא אזרחי מובהק – לתחומי הביטחון והצבא. מקרה בר-השוואה לזה הנדון כאן, ככל הנראה יחידי, הם השיכונים שנבנו בשוליהן של כמה ערים גדולות בארצות הברית בשנות החמישים, בתקופת המלחמה הקרה. הצורך הנתפס אז לבזר את אוכלוסיית הערים, כדי למזער את פגיעותה למתקפה גרעינית, הביא מתכננים מובילים לתמוך בדילול מרכזי הערים ובכך להביא להישג משולש: שיפור רווחת הדיור של תושבי שכונות העוני, הגנה עליהם, ושיפור החזות העירונית.⁴

מאמר זה מנתח את קשרי הגומלין שבין השיקול האזרחי-חברתי לשיקול הצבאי-ביטחוני על רקע בניית שיכונים מפונים סמוך לגבול, בצדה הישראלי של ירושלים החצויה, ובתוך כך מנסה להציע מסגרת חדשה לדיון המחקרי על בנייתם. הוא פותח בתיאור המסגרת החוקית והארגונית לשיקומן או חיסולן של שכונות העוני בישראל בראשית ימי המדינה, וממשיך בסקירת הצעדים שננקטו בנדון בירושלים הישראלית בתקופת העיר החצויה, לפני בניית שיכונים המפונים, ובמהלכה. הטיפול המסודי במפונים, שבו היו שותפים כמה משרדי ממשלה, עיריית ירושלים, הצבא ומנהל מקרקעי ישראל, נבחן באופן ביקורתי בסיוע

2 ראו: אסנת שירן, נקודות עוז: מדיניות ההתיישבות בזיקה ליעדים פוליטיים וביטחוניים בטרם מדינה ובראשיתה, תל אביב 1998; עמירם אורן ורפי רגב, ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל, ירושלים 2008; ארו צפדיה, 'מיליטריזם ומרחב בישראל', סוציולוגיה ישראלית, יא, 2 (2010) (להלן: צפדיה, מיליטריזם) עמ' 337-361; יורם פריד, מהתיישבות ביטחון לביטחון היישובים: תפיסת הביטחון של צה"ל 1949-1967, תל אביב 2020 (להלן: פריד, מהתיישבות ביטחון).

3 ארנון גולן, שינוי מרחבי – תוצאות מלחמה, קריית שדה בוקר 2001; עמירם אורן, 'צבא בעיר – צה"ל ופריסתו הגאוגרפית בירושלים בשנותיה הראשונות של המדינה', אופקים בגאוגרפיה, 64-65 (2005) (להלן: אורן, צבא בעיר) עמ' 384-406.

4 Jennifer L. Light, *From Warfare to Welfare: Defense Intellectuals and Urban Problems in Cold War America*, Baltimore 2003, pp. 21-22

דו"חות ממשלתיים ומוניציפליים, פרוטוקולים משיכות של הגופים המעורבים, תכתובות בין דמויות במסד האזרחי והצבאי ובתוכם, ועיתונות התקופה.

הטיפול בדיירי משכנות העוני בישראל עד מלחמת ששת הימים

בעשור הראשון שלאחר קום המדינה לא הוצבה בעייתם של תושבי שכונות העוני במקום גבוה בסדר העדיפות הממסדי בתחומי הבנייה והשיכון, למרות שזו עמדה על סדר היום הציבורי הן בהקשר הכלל-ארצי והן בהתייחס למצב ששרר בשלוש הערים הגדולות.⁵ זאת בגלל מגבלות זמן ותקציב, בשל ההערפה שניתנה לחיסול המעברות, ובגלל חוסר ניסיון והיעדר מנגנון מערכתי יעיל לפינוי תושבים ושיכונם מחדש בקנה מידה רחב, ברמות הארצית והעירונית כאחת. כ-15% בלבד מסך המימון הממשלתי לדיור בשנים 1949-1959 יועדו לשיפוץ בתים רעועים ולהרחבתם, או להעברת דייריהם לבתים קיימים אחרים. בנייה ייעודית בעבורם החלה, ברשויות מקומיות בודדות ובהיקף מצומצם, רק ב-1957, ועד 1958 היו הדירות שנבנו במסגרתה אחוז כמעט אפסי מכלל הדירות שנבנו מראשית המדינה בבנייה ציבורית.⁶ תכנית חומש לשיכון לשנים 1956-1961 שהגה אגף השיכון במשרד העבודה (שניצח על הבנייה הציבורית למגורים עד להקמת משרד השיכון ב-1961) כרכה יחדיו את חיסול המעברות ומשכנות העוני, ללא התייחסות פרטנית להיקף הבנייה לתושבי שכונות העוני לברן.⁷

מהומות ואדי סאליב בחיפה ביולי 1959 מיקדו את תשומת הלב במציאות של שכונות העוני בארץ, על השלכותיה החברתיות והפוליטיות האפשריות. רבים מתושביהן התגוררו בבתים שהיו בבעלות המדינה או בחזקתה, ומשום כך ראו בה את האחראית למצבם. במפלגת השלטון מפא"י הובן כי הזנחתם עלולה לגבות מחיר פוליטי כבד.⁸ התבססותה הכלכלית והביטחונית היחסית של ישראל משלהי שנות החמישים, ההאטה בקצב העלייה

5 יעקב בן סירה ואחרים, 'טיפול במשכנות העוני בישראל', מגמות, ו, 4 (1955) עמ' 346-361; תיאודור התלגי, 'ההייתם פעם בירושלים האכזרית? עלו במעלה רחוב בן-יהודה וראיתם!'; ידיעות אחרונות, 1950.5.26; 'שליש תושבי תל-אביב גרים במשכנות עוני', דבר, 1955.6.7; 'משכנות העוני בערי ישראל', הצפה, 1955.7.7.

6 'דברים שנאמרו ביריית אבן הפינה לשכון מוסררה', לא מתוארך, ארכיון המדינה (להלן: א"מ), ג-4952/10; חיים דרין (דרבקין), 'מגמות כלכליות וחברתיות של השיכון בישראל בתקופת העשור', בתוך: חיים דרין (דרבקין) (עורך), השיכון הציבורי: סקירות והערכות על השיכון הציבורי בישראל בתקופת העשור 1948-1958, תל אביב 1959, עמ' 45; משרד העבודה, תכנית שיכון לחמש שנים, תחזית לצרכי הדיור 1960-1965, ירושלים 1959 (להלן: משרד העבודה, תכנית שיכון), עמ' I ודיאגרמה 3.

7 דוד טנה, 'תכנית חומש לשיכון, רבעון לכלכלה, ד, 16 (1957), עמ' 349-357.

8 ישראל קמחי, אזורי שיקום בירושלים – הדגמה בשכונת גונן, עבודת גמר לתואר שני, האוניברסיטה העברית בירושלים 1970 (להלן: קמחי, אזורי שיקום), עמ' 11-12; תום שגב, מדינה בכל מחיר: סיפור חייו של דוד בן-גוריון, תל אביב 2018, עמ' 559.

וההתקדמות בחיסול המעברות, אפשרו את ההתגייסות הממלכתית לטיפול בבעיה. לכך נוספה, כאמור, הקמתו ב־1961 של משרד השיכון כמשרד ממשלתי עצמאי.⁹ הבסיס החוקי להריסת מבנים מסוכנים היה מצוי בשורה של פקודות, צווים וחוקים, חלקם מנדטוריים.¹⁰ הוראות יסוד לחוק ייעודי בעניין נוסחו רק ב־1960, ו'חוק פינוי ובינוי משכנות העוני' אושר ב־1965. שיקום השכונות או חיסולן, כך קווה, יסייעו ביציאת המשק מהמיתון שאליו נקלע באותה עת – עדות לתמריץ הכלכלי שנלווה ליוזמה.¹¹ המציאות החדשה שיצרה מלחמת ששת הימים דחקה את שיקום אזורי העוני למקום משני בסדר העדיפות הלאומי, וממילא הביאה עמה שיפור כלכלי שחילץ את ישראל מהמיתון שבו הייתה נתונה ערב המלחמה.

שיכון המפונים בירושלים

בשלהי נובמבר 1948, עם שוך קרבות מלחמת העצמאות בגזרת ירושלים, נחצתה העיר על ידי קווי הפסקת אש שלאורכם נעצרו צבאות ירדן וישראל. קווים אלה, שהקיפו את חלקה הישראלי של העיר מדרום, ממזרח ומצפון, היו לקווי שביתת נשק בראשית אפריל 1949. אלפי תושבים בצדה הישראלי של העיר התגוררו אז בבתים רעועים ומסוכנים בגלל גילם, הזנחתם רבת השנים או נזקים שנגרמו להם במלחמה. כמה התמוטטויות גרמו לפגיעה ואף למוות של תושבים. מצב זה שרר בשכונות בכל רחבי העיר, אבל אפיין במיוחד את השכונות הרתיות והחרדיות שבצפונה ובמרכזה, את השכונות הערביות הנטושות שבמזרחה ואת הכפרים הנטושים שבמערכה, שסופחו לשטחה בהדרגה ואוכלסו בדרך כלל בידי משפחות עולים קשות יום.¹²

פרוטוקולים של דיוני ועדה משותפת לעיריית ירושלים, לסוכנות היהודית ולמשרדי האוצר, הפנים והסעד, שהוקמה ב־1951, משקפים את המבוכה לנוכח האתגר שניצב לפתחן של הרשויות בבואן לספק פתרון ולו רק למשפחות שגרו בבתים המסוכנים ביותר.¹³ זו

9 אלכסנדר ברלר, 'התמורות בתחום השיכון הציבורי', רבעון משרד השיכון, 2 (1965), ללא מספר עמודים.

10 לפירוט החוקים והצווים ראו: דוד לוצקי, "ביטוח לאומי" לבניינים', דבר, 28.8.1957.

11 הוראות יסוד להצעת חוק בעניין שכונות ומשכנות נחשלים (שיקום ופיתוח), 28.8.1960, א"מ, גל-3496/8; משה בר אילן, 'הרשות לבינוי אזורי שיקום', רבעון משרד השיכון, 2 (1965), ללא מספר עמוד; יוסף אלמוגי, בעובי הקורה, ירושלים 1980, עמ' 229-230; Ernest Alexander, *Neighborhood Renewal*; 200-229; *in Israel: History and Context*, Haifa 1981, pp. 1-5, 15-16 (להלן: אלכסנדר, חידוש שכונות).

12 לתולדות מלחמת העצמאות בירושלים ראו: יצחק לוי (לויצה), תשעה קבין: ירושלים בקרבות מלחמת העצמאות, תל אביב 1986. לסקירת הנזקים שספגה העיר ראו: המשרד האזורי לנפגעי מלחמה בירושלים, נזקי מלחמה במרחב ירושלים – פעולות תקון ושיקום, ירושלים תש"י; 'חיי אנשים רבים בסכנה בבתים רעועים בירושלים', חרות, 12.2.1952.

13 זיכרון דברים מפגישה בין ראש העירייה, הממונה על המחוז, בא כוח מחלקת הקליטה של הסוכנות היהודית, המפקח על הרכוש הנטוש ובא כוח משרד הסעד, 4.10.1951, הארכיון הצינוני המרכזי (להלן: אצ"מ), S84/399.

התלבטה ממושכות בין שיפוצם או הריסתם של הבתים, על רקע מחסור חמור בחומרי בניין, או ההשלמה עם היעדר פתרונות דיור חלופיים למפונים. על כל פנים – בשלב מוקדם זה לא דובר כלל על בניית מבני קבע בעבורם.¹⁴ לחוסר במשאבים החיוניים לחיסול שכונות העוני ולדאגה לתושביהן, בעיות שמהן סבלו גם רשויות מקומיות אחרות, נוספה המציאות הגיאופוליטית בעיר. יוזמות להריסתם או שיפוצם של בתים שניצבו בסמוך לגבול או בשטחי ההפקר שהשתרעו בין ירושלים הישראלית לירדנית עוכבו בשל הצורך באישור הצבא או ועדת שביתת הנשק המעורבת.¹⁵ בכמה מקרים חשדו דיירים שנדרשו להתפנות ממבנים מסוכנים בטוהר כוונותיהן של הרשויות, ולא מיהרו לשתף עמן פעולה.¹⁶ בשל מצוקת הדיור בעיר קרה גם שמפונים נשלחו למגורים חלופיים מחוץ לירושלים למרות שביקשו להישאר בה, בעיקר משיקולי פרנסה, ולמרות שאיפתן של הרשויות לראות בהגדלת אוכלוסייתה.¹⁷ היקף הבעיה בירושלים התחזר מסקר שערך אגף השיכון בשנים 1954-1955, שממנו עלה כי כ-15,000 מתושבי העיר, יותר מעשירית מאוכלוסייתה באותה עת, התגוררו בתנאי צפיפות קשים במבנים שרובם ככולם הוגדרו כטעוני הריסה או, למצער, שיפוץ יסודי. מיכאל שביב, מנהל לשכת התכנון המחוזית במחצית שנות החמישים, טען כי ביישום התקן האנגלי המחמיר להגדרת שכונות הראויות להריסה, תקן שאכן יושם כעבור כמה שנים, מספרן היה מזנק ל-40,000, היינו כמעט 30% מאוכלוסיית העיר.¹⁸

בינואר 1956 הודיעה עיריית ירושלים כי בכוונתה לבנות שיכונים שבאכלוסם יתנתן עדיפות למשפחות מפונים, ובהמשך אותה שנה תוקצבה בניית 300 דירות למשפחות שיפונו מ'בתים מסוכנים ביותר'.¹⁹ הייתה זו, ככל הידוע, הפעם הראשונה שבה הועלתה יוזמה מסודרת לבנייה ייעודית ונרחבת יחסית למפונים בעיר. עד לבנייתן של הדירות הללו הוצעו להם פתרונות זמניים ומאולתרים, שרק חלקם מומשו: שיכון במזר עתיק ורחב ידיים במערכה של העיר, בבתי מלון ובתי הארחה, במבנים ציבוריים שבנייתם טרם הושלמה, בבתי יתומים

-
- 14 'לאחר בדיקת מהנדסי עיריית ירושלים: עשרות בתים נמצאו רעועים', **הבקר**, 21.11.1951; דו"ח הוועדה לבתים מסוכנים, 2.12.1951, **אצ"מ**, S84/399; 'הוחל בפינוי מבתיים רעועים בירושלים', **חרות**, 17.10.1951. במקרים ספורים, היעדר דיור חלופי לא מנע פינוי משפחות מבתיהן (18 נפשות פונו מבתיהם לרחוב בכפר נפתוח', **שם**, 18.1.1952); פרטי-כל בדבר בניינים מסוכנים, 21.10.1951, **אצ"מ**, S84/399; מאלינר לשרגא, 19.10.1951, 8.11.1951, **שם**, S84/399.
- 15 דו"ח הוועדה לבתים מסוכנים, 2.12.1951, **שם**, S84/399. על משטר שביתת הנשק בין ישראל וירדן ראו: Raphael Israeli, *Jerusalem Divided: The Armistice Regime 1948-1967*, London 2002.
- 16 'קול קורא להמוני העם בישראל ולאחראים במוסדות', נובמבר 1950 (ללא תאריך מדויק), **אצ"מ**, S84/299/1; 'הוחל בפינוי מבתיים רעועים בירושלים', **חרות**, 17.10.1951.
- 17 ממאלינר למנהלי מעברות תלפיות ומקור חיים, 20.4.1952, **אצ"מ**, S84/399.
- 18 חיים דרין-דרבקיין, 'על בעיית משכנות עוני ושיקום עירוני', בתוך: הנ"ל (עורך), **שכונות עוני ואזורי שיקום: בירושלים, בתל-אביב-יפו ובחיפה**, ירושלים 1961 (להלן: **דרבקיין**, שכונות עוני), עמ' ח; מיכאל שביב, 'משכנות העוני בירושלים', **מגמות**, ו, 4 (1955), עמ' 351-354.
- 19 'עיריית-ירושלים מוציאה אגרות מלווה בשלושה מיליון לירות', **למרחב**, 15.1.1956; 'תקציב פיתוח לעיריית ירושלים', **קול העם**, 22.6.1956.

ובתי אבות, בדירות חדשות שאכלוסן התעכב, ואף בפחונים וצריפים שאמורים היו לקום במיוחד. הצעה אחת, להפקעת בניין פרטי עם שש דירות פנויות למען שיכון מפונים, היא עדות לגודל המצוקה, שחייבה הקדשת זמן רב לפתרונות נקודתיים ומזעריים בהיקפם.²⁰ באותה עת נדונו באגף השיכון, בעיריית ירושלים ובחברת 'שכון עובדים' ההסתדרותית, יוזמות לייסודן של חברות בנייה ייעודיות שתעסוקנה בבנייה למפונים, אך הקמתן של אלה התמהמהה.²¹ בקיץ 1957 אישרה מועצת העירייה תקציב נוסף לבנייה ייעודית לכמה עשרות של משפחות מפונים, אך הייתה זו טיפה בים: בשלב זה עוד התגוררו ברחבי העיר יותר מ־10,000 תושבים בכ־870 בניינים שהוגדרו כ'מסוכנים' או 'רעועים'. מאות התגוררו בבניינים שנקבע כי הכרחי לפנותם באופן מיידי.²²

ב־1959 החליטו משרד העבודה ועיריית ירושלים על בנייתן של כ־500 דירות מפונים בעיר,²³ אלא שכעבור כמה חודשים החליט גיורא יוספטל (מפא"י), שמונה לשר העבודה, לייעד את תקציב משרדו לחיסול המעברות, וסירב לקדם את התוכנית. מרדכי איש שלום, גם הוא ממפא"י, שהחל באותם ימים לכהן כראש עיריית ירושלים, החליט, לדבריו, לקדמה בכל זאת, וייסד את חברת 'שכון עירוני לירושלים בע"מ'. זו בנתה את 300 הדירות שעליהן דובר עוד בראשית 1956, ושהיו מטרה לביקורת נוקבת בשל איכותן הירודה.²⁴ בינתיים, סקר שביצע אגף השיכון ב־1959–1960 מצא כי תושבי שכונות העוני בירושלים גרו בבתים ישנים במיוחד וסובלים מתנאי מגורים קשים ומסוכנים אף יותר ממקביליהם בתל אביב־יפו ובחיפה.²⁵

- 20 'מנזר המצלבה לשיכון זמני של מפונים', דבר, 2.1.1956; 'פגישה עם ראש הממשלה בעניין הגברת העלייה לכירה', שם, 16.1.1956; 'עיריית ירושלים מעבירה דירות לשכון זמני מסכנת התמוטטות', חרות, 11.12.1956; 'זכרון דברים משיבת ועדת ההנהלה [של העירייה]', 5.12.1956, ארכיון עיריית ירושלים (להלן: אע"י), 1849/20/2/2; מאיש שלום לבר יהודה, 30.9.1956, שם, 1849/20/2/2; מישעיה לאיש שלום, 8.8.1957, שם, 1849/20/19.
- 21 'עיריית ירושלים תקים שיכונים חדשים לתושבי שכונות העוני', דבר, 30.9.1956; 'טיוטא: סיכום שיחה מ־2/8 ש.ז. בדבר בניה למפונים משטחי הריסות בירושלים', 22.8.1956, המכון לחקר תנועת העבודה ע"ש פנחס לבון (להלן: מכון לבון), IV-333-3-803; 'טיוטת זכרון דברים בין מדינת ישראל (המיוצגת על-ידי משרד העבודה) ועיריית ירושלים', 4.10.1956, שם, IV-333-3-782; מ'שכון עובדים' לאיש שלום, 11.11.1956, שם, IV-333-3-803.
- 22 'אושר תקציב עיריית ירושלים', על המשמר, 9.8.1957; דוד לוצקי, "ביטוח לאומי" לבניינים', דבר, 28.8.1957.
- 23 משרד העבודה, תכנית שיכון, עמ' 20; '500 דירות יוקמו בשכונות ירושלים להקלת מצוקת השיכון', דבר, 10.8.1959.
- 24 מרדכי איש שלום, בסוד חוצבים ובונים: אוטוביוגרפיה, ירושלים 1989 (להלן: איש שלום, בסוד חוצבים ובונים), עמ' 297–298; 'א. אקסלרוד תובע להקים ועדה לחקירת הבנייה הרעועה בשיכון המפונים בבירה', חרות, 27.6.1961.
- 25 לפירוט מלא של תוצאות הסקר ראו: נעמי גליקשטיין, 'משכנות עוני בירושלים, בתל-אביב־יפו ובחיפה: סקר על תנאי הדיור, נטיות ואפשרויות התושבים לשיפורים', בתוך: דרבקין, שכונות עוני (להלן: גליקשטיין, משכנות עוני), עמ' 42, 44, 50–53.

ב-1961 נערך בירושלים סקר נוסף, ששפך אור על מצבם הקשה של תושבי שלוש שכונות הספר מוצררה, שמעא וממילא. היה זה פועל יוצא מגילן, מהפגיעות שספגו במלחמת העצמאות ומעובדת אכלוסן בידי משפחות גדולות ממעמד חברתי וכלכלי נמוך. צפיפות הדיור (הנמדדת במספר נפשות לחדר) בשכונות אלה הייתה גבוהה מאד ביחס לממוצע העירוני, וברוב יחידות הדיור שנדגמו לא היו כלל סידורי רחצה.²⁶ המצב הקשה ביותר שרר במוצררה שהייתה, לפי דוד טנה, מנכ"ל משרד השיכון, 'לסמל של ממש' לשכונות העוני בכללותן, ובה 'מגורים בתנאי ניוון, בצפיפות, ללא אוויר, ללא שירותים, [ו]סכנת התמוטטות ושטפונות'.²⁷ ההשלכות הפוליטיות האפשריות של מצב זה לא נעלמו מעיני מפא"י: 'מספר ניכר של עולים חדשים (רובם מעולי צפון אפריקה) מתגורר בחורבות המצויות ממש על גבולות ירושלים', צוין ברו"ח פנימי של המפלגה שחובר לקראת ביקורו של ראש הממשלה בן-גוריון במוצררה ערב הבחירות לעירייה ב-1959; 'הימצאם שם חיוני למדינה מבחינה ביטחונית, לכן רצוי שראש הממשלה יביע בנאומו את הערכתו להם ויצייץ שיעשו מאמצים לשפר את תנאי דיורם במקומות אלו'.²⁸

כסיוור שערכו איש שלום ויושב ראש מנהל מקרקעי ישראל, יוסף ויץ, בשכונות הספר בירושלים בקיץ 1961, נדהם ויץ, לעדותו, ממראה עיניו: 'תמהתי: בירושלים זו הקרועה, שיש לשמור בה מכל משמר על החומה, וגרי משכנות אלה הם השומרים, לבל יפרצו הירדנים פנימה [...] מדוע לא עשו כאן אנשי השלטון לתיקון הבתים ולבניית חדשים בשבילם?'. ויץ, לדבריו, לקח על עצמו להוביל עם העירייה מהלך לשיקום שכונות הספר, שיפורן ועיבוין.²⁹ לפי איש שלום, ההתגייסות של מנהל מקרקעי ישראל לנושא זה, ובמקביל לידתו של משרד השיכון, הן שאפשרו את הקמתה בתחילת 1962, בהמשך להחלטת ממשלה מאוגוסט 1960, של חברה עירונית-ממשלתית ייעודית לבניית שיכונים בירושלים, היא חברת 'פרזות'.³⁰ את עבודתה של פרזות ליוו קשיים משפטיים, תקציביים וארגוניים, והיא ספגה ביקורת מתמדת ונוקבת בשל בנייה באיכות נמוכה ובמפרט מזערי (למעשה, חמישית מכלל הדיירות התת-תקניות בירושלים במחצית שנות השישים נמנו עם אלה שבנתה החברה).³¹ 'מה שלא סבלנו במעברת תלפיות מזה חמש-עשרה שנה אנו סובלים בשיכון', קבלו דיירי אחד מהשיכונים; אחרים תיארו את שיכונם כ'מכלאות', ועיתון הצפה תיאר אותם כ'סלאמס'.³²

- 26 משרד השיכון, אזורי שקום עירוניים: שכונות הספר בירושלים, ירושלים 1962, עמ' 15-16.
- 27 'ברבים שנאמרו ביריית אבן הפינה לשכון מוסררה', לא מתוארך, א"מ, ג-4952/10. ראו גם: גליקשטיין, **משכנות עוני**, עמ' 68, 81-88; צבי לביא, 'מה נשמע בשמעא', **מעריב**, 21.4.1967.
- 28 רו"ח פנימי של מפא"י, 22.10.1959, ארכיון בן-גוריון (להלן: אב"ג).
- 29 יוסף ויץ, **יומני ואיגרותי לבנים**, ה, רמת גן 1965, עמ' 202-203.
- 30 איש שלום, **בסוד חוצבים ובונים**, עמ' 297-298. חברות מקבילות לפרזות הוקמו בערים נוספות.
- 31 שאילתה של חבר הכנסת שם טוב ממפ"ם לשר השיכון אלמוגי, **דברי הכנסת**, 2.12.1964, עמ' 486; Nissim Baruch, *Housing in Israel*, Jerusalem 1969, pp. 22-23; יוסף אלמוגי, **תוכנית לפינוי ובנייני משכנות העוני בישראל**, ירושלים 1963, עמ' 18-19, 35-36.
- 32 מוועד שיכון דיסקין, בלוק 22, בקעה, לשר השיכון והפיתוח, 5.1.1964, א"מ, ג-4456/7; 'רוממה

עיתונאי שהשווה בין דירות בשיכונים מפונים לדירות דומות שנבנו מפעלי בנייה ציבוריים אחרים, קבע כי 'ההבדל ברמת הדירות הוא עצום'. מנהל מחוז ירושלים במשרד השיכון טען שהסיבה לכך נעוצה בהוצאות התפעול הגבוהות של פרזות ושל 'עמידר' (החברה הלאומית לשיכון עולים שניהלה את מלאי הדירות שנבנו בבנייה ציבורית-ממשלתית).³³ לאיכותם הנמוכה של השיכונים נוספה עלות המעבר אליהם, שהייתה גבוהה ביחס למצבם הכלכלי של המשתכנים ושהושתה עליהם באופן לא שוויוני.³⁴ ביקורת נוספת נמתחה על היקף הבנייה ועל קצבה הלא מספק, שלא יכלו לביקוש הקיים והחזוי,³⁵ וכן על גודלן המזערי של רבות מהדירות.³⁶ עבודתם המשותפת של משרד השיכון ועיריית ירושלים במסגרת חברת פרזות הייתה כר פורה לחיכוכים בין-ארגוניים על רקע מחלוקות תקציביות, ביורוקרטיות או טכניות למיניהן, שהערימו קשיים על המשתכנים.³⁷ כבשאר הארץ, גם בירושלים קיוותה מפא"י לקצור פירות פוליטיים מדילולן או חיסולן של שכונות העוני ומשיכוןם מחדש של דייריהן בשיכונים המפונים. בנייתם נתפסה כהעמקת אחיזתן של תנועת העבודה וחברת העובדים בעיר שבה נהנו 'חרות' והמפלגות החרדיות מתמיכה פוליטית גורפת. אך בתמונת ראי לכך, שירתה הביקורת הנוקבת על תכנון השיכונים, איכותם, מספרם ומחיר הדירות שבהם, את מטרותיהן של מפלגות האופוזיציה בכנסת ובעיריית ירושלים. ההרס המתוכנן של בתי כנסת ואתרים היסטוריים באזורי השיכון, למשל, והקשיים הצפויים למפונים עם התפרקות מסגרותיהם הקהילתיות ופיזורם ברחבי העיר, היו מושא לביקורת של חברי כנסת חרדיים נגד שר השיכון יוסף אלמוגי ממפא"י.³⁸ עם זאת, למרות הקשיים והמחלוקות שליוו את עבודתה, עד מרץ 1967 שיכנה פרזות מחדש כ-2,300 משפחות בדירות שבנתה בכמה מקבצים של שיכונים מפונים ברחבי העיר.

המורחבת, **הצפה**, 19.10.1966; משה משולם, 'ה'מפונים' ממשכנות העוני אינם מפונקים', **על המשמר**, 21.7.1965.

שם. 33

נח סביר, 'תושבי שיכונים מפונים בבירה מסרבים לתרום ל"קרן המפונים"', **מעריב**, 5.8.1963; תשובת שר השיכון אלמוגי לשאלתה של חבר הכנסת שם טוב, **דברי הכנסת**, 24.7.1963, עמ' 2500-2501; מנבוך לכהן, 12.11.1962, 16.12.1962, א"מ, ג-4952/10; מכהן לנבוך, 31.12.1962, שם, ג-4952/10.

ירושלים תוכרו עיר פיתוח לצורך חיסול שכונות העוני', **הצפה**, 14.1.1964; שמואל רולבנט (עורך), **ירושלים: הדרכים לקידומה הכלכלי והחברתי**, ב, ירושלים 1964, עמ' 711-712. 35
מכהן למילמן, 23.4.1964, א"מ, ג-4457/8. 36

תושבי מוסררה מאיימים בהפגנת מחאה', **הארץ**, 29.1.1964; גרעון רייכר, 'תקציב הפיתוח החדש מבשר תנופה גדולה ושיפורים בתחומים רבים בבירה', **ידיעות אחרונות**, 22.7.1964. על מצוקתם של תושבי מוצררה ראו: מכורדה לאיש שלום, 8.9.1963, **אע"י**, 1849/20/17/4. 37

אלמוגי: לירושלים תינתן עדיפות בבניית שיכונים', **דבר**, 13.1.1964; ראו: אלכסנדר, **חידוש שכונות**, עמ' 11-12; קמחי, **אזורי שיקום**, עמ' 35; **דברי הכנסת**, 5.4.1965, עמ' 1774. הדין בממד הפוליטי-מפלגתי של בניית שיכונים המפונים בירושלים חורג מגבולות מאמר זה. להרחבה בנושא ראו: אלדד ברין, **אכלוסה של ירושלים הישראלית ושכון תושביה, 1948-1967: היבטים מרחביים, ביטחוניים ופוליטיים**, עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה 2019 (להלן: ברין, **אכלוסה של ירושלים**), עמ' 232-236. 38

בדרך כלל הם נבנו על מגרשים פנויים שבבעלות המדינה בתוככי השכונות הוותיקות או בשוליהן (בקעה, תלפיות, רוממה), או בשטחן של שכונות חדשות (קרית היובל, גונן ט'). כמעט מחצית ממשפחות המפונים בירושלים אכלסה שיכוני מפונים שנבנו לצד הגבול.³⁹

עיר מאוימת: ירושלים הישראלית לפני מלחמת ששת הימים

את בניית שיכוני המפונים לצד הגבול שחצה את ירושלים יש לבחון לאור המציאות הגיאופוליטית של העיר בתום מלחמת העצמאות. זו העמידה את ירושלים ותושביה תחת שורה של אימים ביטחוניים, שנעו בין התקפה צבאית כוללת לפגיעות מידי מסתננים. אלה השפיעו על המדיניות הצבאית והאזרחית בשאלת יישובה ועיפויה של רצועת הגבול שחצתה את העיר, והם מתקשרים באופן ישיר לבניית שיכוני המפונים לאורכה.

במחקר ההיסטורי נטען כי האיום במתקפה צבאית כוללת נגד ירושלים הישראלית לפני מלחמת ששת הימים היה זניח עד לא קיים, וכי השקט לאורך הגבול היה אינטרס מובהק של ההנהגה הירדנית. לפיכך, כדברי גולני, 'לא תפס המעשה הצבאי מקום מרכזי בעשייה הישראלית בירושלים. הרברים נכונים הן בממד של ההגנה והן בזה של ההתקפה'.⁴⁰ אלא שבחינת תפיסת האיום בזמן אמת מעלה תמונה מורכבת יותר. אמנם, ירדן וישראל דנו ב-1950 בהסכם אי-התקפה לחמש שנים, אך זה לא אושרר בשל התנגדות פנים-ערבית. הלגיון הערבי (כפי שנקרא אז צבא ירדן) נחשב לאחד מהצבאות המאומנים והמקצועיים ביותר במרחב, וערב מבצע קדש, בסוף 1956, כתב בן-גוריון ביומנו כי ירושלים הישראלית, בגלל חשיבותה הפוליטית כעיר הבירה, היא יעד עיקרי שלו לכיבוש.⁴¹ בשלהי 1963 ציין זאת גם ראש אגף המבצעים במטכ"ל וסגן הרמטכ"ל, יצחק רבין.⁴² בניצוחה של 'ועדה לשעת חירום' שהוקמה בסוף 1955 נערכו הרשויות האזרחיות בעיר והצבא להתלקחות מחודשת מול ירדן, והוכן מלאי של מצרכים חיוניים שנועד לכלכל את העיר גם במקרה של מצור ובידוד שיארכו עד חצי שנה. ההיערכות נדונה גם ברמה השכונתית, ביוזמת התושבים.⁴³ בעייתה הייחודית של ירושלים הייתה קרבתה הקיצונית לגבול עם ירדן והיותה מוקפת על ידו משלושה עברים. כבר בשלהי 1949 הדגיש הרמטכ"ל יגאל ידין בפני ראש הממשלה ושר הביטחון בן-גוריון את נחיתותה הטופוגרפית, הגאוגרפית והצבאית של העיר ביחס

39 לקט עובדות לאזרחי הבירה, מעריב, 29.10.1965; מפלג למרגלית, 11.11.1966, א"מ, ג-1/4459; 'סקירה על מצב "פרוות" – חברה ממשלתית-עירונית לשיכון ירושלים בע"מ', יולי 1967, שם, גל-4916/13.

40 מוטי גולני, 'מדיניות ישראל בשאלת ירושלים 1948-1967', בתוך: אניטה שפירא (עורכת), עצמאות: 50 השנים הראשונות, ירושלים 1998, עמ' 292.

41 פריד, מהתיישבות ביטחון, עמ' 124-126; יומן בן-גוריון, 4.10.1956, אב"ג.

42 ימימה רוזנטל, יצחק רבין: ראש ממשלת ישראל 1974-1977, 1992-1995, מבחר תעודות מפרקי חייו, א, ירושלים 2005, עמ' 324.

43 'פרטיכל ישיבה מתאריך 2.11.1955, א"מ גל-47105/7; זכרון דברים, 29.10.1956, שם, גל-47105/7; פרוטוקול ישיבת ועד שכונת בית הכרם, 12.1.1956, אע"י, 178/3.

לכוחות הלגיון שחנו סביבה.⁴⁴ למעשה, עד למלחמת ששת הימים החזיקו הירדנים בירושלים ובעורפה כוחות צבא גדולים יותר, ניידים יותר ובפריסה רחבה יותר מאשר הכוחות הישראליים; הביצורים הישראליים לאורך קו החזית היו מועטים ואוישו בדלילות, ובין המדינות לא חצצו מכשולים טבעיים כלשהם. 'עוצמתו המספרית של הצבא הירדני', כתב קצין ירדני בכיר לאחר מלחמת ששת הימים, 'ועלתה] כמה מונים על עוצמתם של כוחות צה"ל הערוכים בגזרה הירדנית או המוקצים לה'.⁴⁵

בעייתה של ירושלים המחישה באופן קיצוני את בעייתה של ישראל כולה: היעדר עומק אסטרטגי הנהוץ לכלימת מתקפת אויב – מרכיב חיוני בתפישת הביטחון הלאומי של ישראל כפי שהתגבשה מיד בתום מלחמת העצמאות. היעדר העומק האסטרטגי, במדינה כולה ובמיוחד בירושלים, טשטש את ההבחנה בין חזית לעורף ובין מרחב צבאי למרחב אזרחי בכל הקשור למגע ישיר עם כוחות אויב, בשגרה ובחירום כאחד.⁴⁶

מצב זה בא לביטוי כמעט יומיומי גם בהקשר של איומים ביטחוניים בסדר גודל נמוך יותר על ירושלים הישראלית, ובמיוחד על תושביה שהתגוררו בסמוך לגבול. בראש ובראשונה הם היו חשופים לירי: תקריות ירי, בחלקו מדויק, שמקורן בצדו הירדני של הגבול גרמו למותם של 26 אזרחים בתקופת העיר החצויה, רובם תושבי שכונות הספר. תושבי ממילא ומוצרה סבלו במיוחד משום שבתיהם היו חשופים לעיני החיילים הירדנים שניצבו על חומת העיר העתיקה הסמוכה אליהם, ולרוביהם.⁴⁷ התושבים בשכונות הספר היו גם הראשונים להיפגע ממסתננים, חלקם חמושים בנשק חם, שחדרו אל העיר למטרות פליליות או חבלניות. השלטונות הירדניים לא פעלו באופן נחרץ לעצירת התופעה וגם ישראל, מצדה, לא הצליחה לחסלה: 'לטרון, ירושלים, מסילת הברזל – [אלה] מקומות מועדים, שאין אפשרות ואין כל פטנט בעולם, כולל אלף מארבים, כדי למנוע חדירה, טען אלוף פיקוד המרכז עוזי נרקיס בראשית 1967.⁴⁸

- 44 פרטוקול ישיבת מטכ"ל, 9.12.1949, ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון (להלן: א"צ), 11-62/848.
- 45 נחמיה זרחוביץ' יוסי לנגוצקי, בעקבות: מסלולי קרבות מלחמת ששת הימים בירושלים, ירושלים 2020, עמ' 32-34, 39-40, 51; אורן, צבא בעיר, עמ' 392; מען אבו-נואר, 'גדוד "אל-חוסייין" בירושלים', בתוך: אפרים קם (עורך), חוסין פותח במלחמה: מלחמת ששת הימים בעיני הירדנים, תל-אביב 1974, עמ' 112, הערה 2.
- 46 אהרון יריב, 'עומק אסטרטגי – השקפה ישראלית', מערכות, 270-271 (1979), עמ' 21-26; אברהם ביצור, מעמד העורף בתפישת הביטחון הלאומי בישראל בין השנים 1948-1956, עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר אילן 2003 (להלן: ביצור, מעמד העורף), עמ' 104-109.
- 47 לסקירה מקיפה של תקריות האש נגד ירושלים הישראלית בתקופת העיר החצויה ראו: אריאל בן-גד, הקו העירוני בירושלים 1948-1967, עבודת גמר לתואר שני, האוניברסיטה העברית בירושלים 2018. לתיאור תקרית אופיינית ראו: 'צעיר נורה ונפצע קשה בירושלים ע"י חייל ירדני', מעריב, 12.4.1967.
- 48 אמיר אורן, "'מכרה זהב' בלי גדר – הוויכוח בין הדרגים המדיני והצבאי לגבי מדיניות הביטחון באזורי הגבול ערב מלחמת ששת הימים', בתוך: גבי סיבוני, קובי מיכאל וענת קורץ (עורכים), שישה ימים וחמישים שנה, תל אביב 2017, עמ' 159-168. לא אחת המסתננים היו חיילים ירדנים. ראו לדוגמה: 'היריות הבודדות בגבול תלפיות', מעריב, 26.3.1965.

במצב זה עלתה בכל חריפותה שאלת ההגנה על התושבים שהתגוררו בשכונות הסמוכות לגבול. בקיץ 1949 קבעו צה"ל ומשרד הפנים סידורי ביטחון מיוחדים לשכונות אלה, והן הוגדרו כ'יישובי משלט', צעד שהיה כרוך בהחזקת נקודות נשק ובקיום שמירה קבועה בהן.⁴⁹ רצועת הגבול בוצרה בהדרגה ובאופן לא-רציף, והצבא נערך לאורכה.⁵⁰ בכמה בתי מגורים חוזקו הקירות שפנו אל הגבול, נסתמו חלונות ונחצבו אשנבי ירי במעקי הגגות.⁵¹ האיזמים הביטחוניים הטמיעו תפיסה של חיוניות הבנייה החדשה לצד הגבול, שכן שטחים לא מבונים לאורכו נחשבו לנקודות תורפה הגנתיות.⁵² מאחר שהסכם שביתת הנשק מנע את הצבתו של כוח צבאי משמעותי בעיר עצמה, 'חומת' אזרחים לאורך הגבול נתפסה כמענה ראשוני לכל איום. בקיץ 1950 אמר מרדכי שטרנר, נציג משרדי האוצר והמסחר והתעשייה בירושלים, כי 'על-ידי בנייה בדרום-מערב ובדרום-מזרח התחלנו למלא את הפרצה הפותחת את העיר כולה מצד דרום. יהיה צורך להמשיך ולבנות [...] עד שפרצה מסוכנת זו תלך ותיסגר'. כעבור שנה הוא קרא גם לבנייה בשוליה הצפוניים והפרוצים של העיר,⁵³ ובהתייחסות נוספת לדרום העיר אמר כי 'כל עוד עומד [האזור] בשממותו, נשארים חלקים [מן העיר] פרוצים לכל התקפה מבחוץ. לפיכך, מההכרח לסתום פרצה זו בחגורת מבני בטון ולהקים בה אוכלוסיה'. כבר בראשית שנות השישים קרא שטרנר לרשויות לתת לשכונות הספר הירושלמיות את אותה עדיפות תקציבית ותכנונית שממנה נהנו אזורי הספר במדינה. גם אישים במנהל התכנון ובאגף השיכון ייחסו לבנייה לצד הגבול, בשוליה הדרומיים של ירושלים, חשיבות ביטחונית.⁵⁴

הבנייה לאורך הגבול ובסמוך לו נועדה גם לשמש כחומת מגן מפני ירי שטוח מסלול (מנשק קל או מקלעים). דבר זה היה חשוב במיוחד לנוכח מגוריהם של אלפים באהלים,

- 49 מסא"ל לנר למח"ט 160, 3.7.1949, א"צ, 18-166/1951; מסא"ל שטרנר לא' ברגמן, 13.7.1949, שם, 18-166/1951; מרס"ן אלדר למטה מפקדת המרכז/מבצעים, 27.7.1949, שם, 6-166/1951.
- 50 מגוט לקצין העיר ירושלים, 14.7.1953, שם, 7-392/1955; מרס"ן ניר לפיקוד מרכז/אג"ם, 24.8.1953, שם.
- 51 עוזי נרקיס, אחת ירושלים, תל אביב 1975, עמ' 44.
- 52 לעניין זה ראו למשל: מרס"ן ורבר אל מח"ט 160, 28.7.1949, א"צ, 20-166/1951.
- 53 אסתר הומינר, קביעתה של ירושלים כבירת מדינת ישראל ופיתוחה כעיר בירה בשנים הראשונות, עבודת גמר לתואר שני, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1997, עמ' 91; משטרנר לפינאלישטיין, 8.8.1951, א"מ, ג-6164/29.
- 54 מדברירי לגוריון, 30.12.1951, שם, ג-2318/11 (שטרנר מצוטט במסמך זה, ולא צוין מתי אמר את הדברים); משטרנר לאיש שלום, 25.10.1961, אע"י, 4918/1; שלמה סנה, 'שיקום שכונות הספר בכירה', למרחב, 31.1.1962, 3; פרוטוקול ישיבת הרשות לשיכון פקידי ממשלה, 12.1.1950, א"מ ג-2348/8. בתכנית האב העירונית משנת 1968 הוזכרה האפשרות של חלוקת העיר מחדש במסגרת הסכם שלום ישראל-ירדני. למרות ה'יחסים המשופרים' שצפויים היו לשרור בין המדינות, המליצו עורכי התוכנית על ציפוף המגורים לאורך הגבול לשעבר מסיבות ביטחוניות, כאלו לא שינתה המלחמה דבר; עד כרי כך השתרשה התפיסה של מגורים לאורך הגבול כמרכיב ביטחוני חיוני. לשכת תכנית האב לירושלים, 'תכנונית עירונית חלופיות', ג [אנגלית], 22.5.1967, ארכיון שלום רייכמן, עיבון אריאל כהנא, מיכל 14, תיק 12.

בצריפים ובפחונים בשתי מעברות הגדולות בשוליה הדרומיים של העיר, בסמוך לגבול. בעקבות תקרית ירי באזור אחר בעיר ב־1953 ביקש ראש העירייה יצחק קריב לזרז את הקמתן של שתי שורות שיכונים ממזרח למעברות, שיסוככו עליהן מאש הלגיון. מטבע הדברים נזקקו גם הדיירים בכתים החדשים להגנה, ולכן היה הצבא שותף בקביעת אזורי הבנייה, היקפה ומרכיביה ההנדסיים. כך, למשל, נערכו מבחנים בליסטיים לקביעת עובייה של קירות הפונים אל הגבול בשיכון עולים בדרום העיר, החומרים שמהם ייבנו, גודלם, ומיקומם של החלונות שייקבעו בהם.⁵⁵

שיכוני המפונים: התיישבות ביטחונית המותאמת לירושלים החצויה

עם תחילת בנייתם של שיכוני המפונים בירושלים היה מוסכם על הכל כי לעומת מקביליהם בערים אחרות בארץ, לכמה מאלה שייבנו בעיר יתווסף ייעוד ביטחוני נוכח המציאות הביטחונית המתגברת ששררה בה. יותר מאלף דירות נבנו בכמה ריכוזי שיכונים שמוקמו בקרבה מרבית לגבול ובזיקה ישירה אליו: משכונת שמואל הנביא שבצפון העיר, עבור במוצרה שבמזרחה וכלה בתלפיות ובגונן ט' שבדרומה.

על פי רוב, השיח בעניין שיכוני המפונים בירושלים התרכז בתרומתם לביטחון העיר ותושביה. הצבא ביקש כי מסיבות ביטחוניות ייתן משרד השיכון עדיפות לבנייתם לצד הגבול, ובשלהי 1964 הודיע קצין במפקדת החטיבה המחוזית כי מבחינת צה"ל 'אפשר להקים מבנים למגורים [...] עד לקו הגבול ממש', וכי עמדה זו מבטלת החלטות קודמות בנושא. גם הרשויות האזרחיות תמכו בבניית השיכונים בסמוך לגבול בזכות תרומתם הביטחונית. הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, שמואל ישעיה, הדגיש זאת במוצהר בקיץ 1961.⁵⁶ 'קיים הכרח לסגור את הרצועה בין שיכוני שמואל הנביא עד מעבר מנדלבאום בחגורת שיכונים [נוספת]', סוכם בעקבות סיור באזור שנערך בסוף 1964 בהשתתפות נציגי מנהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון ועיריית ירושלים, 'במגמה לחזק את האזור מבחינה ביטחונית'.⁵⁷ תפקידם ההגנתי של שיכוני המפונים משתקף בכינויים שהוצמדו להם: יוסף ויץ ומרדכי איש שלום כינו אותם 'שיכוני חומה'; אהרן מרגלית, מנהל חברת פרזות, כינה אותם 'שיכוני חגורת הביטחון', ופקידי משרד השיכון, שנתנו להקמתם 'עדיפות עליונה', קראו להם 'שיכונים ביטחוניים'.⁵⁸

55 מקריב לרוקח, 3.5.1953, א"צ, 307-422/1955; 'פרטי-כל מניסוי לעמידת קיר אבן וקיר אבן עם גב בטון נגד חדירת כדורים', לא חתום ולא מתוארך, שם, 6-382/1956.

56 מרס"ן עוז לעיריית ירושלים ולמשרד השיכון, 25.10.1964, אע"י, 1216/4/20; מישעיה למנכ"ל משרד הפנים, 5.7.1961, שם, 4918/1.

57 'תרשומת מסיור בצפון ירושלים שנערך ביום 3.8.1964, שם, 1125/3.

58 יוסף ויץ, היעור והיעור בישראל, רמת גן 1970, עמ' 373; איש שלום, בסדר חוצבים ובונים, עמ' 298; ממרגלית לקולק, 30.5.1967, א"מ, גל-4916/13; תחזית שימושי קרקע עירוניים שנעשתה במסגרת תוכנית האב לירושלים 1964, אע"י, עזבון אביה השמשוני, מיכל 1601.

כשתושבי מוצררה הביעו את חששם מקרבתם הקיצונית של השיכונים אל הגבול, ענה להם מנהל מחוז ירושלים במשרד השיכון כי 'העמדת הבתים ואופי הבנייה נותנים ביטחון ומאפשרים חיים תקינים בחצר הפנימית'. ואכן, בשיכונים המפונים שנבנו לצד הגבול הוטמעו מרכיבים אדריכליים והנדסיים ייחודיים: הכניסות אליהם פנו לכיוון השטח הישראלי, קירותיהם חוזקו כדי לעמוד בפגיעות ישירות של פגזים, וחלונותיהם הקטנים מוקמו במעלה הקירות כדי להגן על הדיירים מפגיעות צלפים. בחלק מהשיכונים קיבל הצבא לידיו כמה דירות שבהן שיכן חיילים בכוונות, ושל אורך גגותיהם נבנו מחסות ובהם חרכי תצפית וירי. גובהם של השיכונים (ארבע וחמש קומות) ואורכם (עשרות מטרים) העניקו מסתור ומחסה גם לבתים ולרחובות שבסביבתם המיידית. הרגישות המיוחדת בשכונת שמואל הנביא, בשל קרבתה הרבה לכוחות העלית של צבא ירדן שהוצבו בגבעת התחמושת ובמבנה בית הספר לטוטרם לשעבר, הכתיבה העמדה של חלק מהשיכונים באופן שיצר 'חומה' רצופה וארוכה לאורך הגבול. מצדה שפנה לפנים השטח הישראלי יכלו אזרחים להתנהל בשלווה בעתות רגיעה, והצבא יכול היה להתארגן בעתות חירום.⁵⁹

לעומת השיכונים בשכונת שמואל הנביא, שנבנו על קרקע בתולה, כמוצררה הם נבנו על הריסות בתים רעועים שפוננו מיושביהם. הדבר אפשר שיפור בתנאי מגוריהן של עשרות משפחות תוך השאתן בשכונתן המוכרת, ובמקביל את עיבוי הנוכחות האזרחית והצבאית לצד הגבול. כפי שציין שְׂכִיב לקראת תחילת הבנייה, 'נראה שמוטב (לשכן את המפונים) מחדש באזורי מגוריהם הנוכחיים להם הורגלו כבר. שיטה זו תמנע נטישתם של אזורי הספר מחד ו"נדידת עמים" לאזורים חדשים, להם טרם הורגלו, מאידך'.⁶⁰

מעבר לאמירה זו, העשויה להעיד על התחשבות ברווחתם של הדיירים, נראה שעיקר הדגש הושם על עצם התועלת הביטחונית שבהצבת השיכונים לצד הגבול, גם במחיר איכות החיים ותחושת הביטחון של דייריהם. הפיתוח החלקי והלויקה של השיכונים ושל סביבתם הצית חששות; בשיכונים שבשכונת הספר רוממה, למשל, לא נבנו מקלטים וגם לא הותקנה סביבם תאורה, למורת רוחם של הדיירים, משום שהם 'פונים לכיוון הגבול וחשופים בפני האויב'.⁶¹ בניסיון לקבל תקציב לטיפול בסביבת השיכונים המוזנחת, הדגישו אישי ציבור שונים את החשיבות הביטחונית של מגורי אזרחים על הגבול, מתוך מחשבה שרק כך

59 מפלג לטובול, 13.12.1964, שם, 1849/20/17/4; אלי ניסן, "שומרי החומות" נוסח 1963, דבר, 6.3.1963; גיל יניב, דוד גוגנהיים ואלכס בלוך, 'מורשה: דמותה של שכונת ספר משוקמת', בתוך: אלי שילר (עורך), ירושלים כעיר שחוכרה לה יחדיו, ירושלים 1986, עמ' 157-162; מפלד ללוית, 4.10.1962, א"מ, ג-4952/10. על השימוש שעשה הצבא בשיכונים המפונים בשכונת שמואל הנביא במלחמת ששת הימים ראו למשל: אורי אורן ואילן כהן, עיר ובליבה חומה, תל אביב 1971, עמ' 23-24.

60 הלשכה המחוזית לתכנון במחוז ירושלים, 'תכנון ירושלים - בירת ישראל', 14.8.1961, אצ"מ, A.469/2. לעניין הדאגה שעוררה עשור קודם לכן נטישת עולים את יישוביהם בספר, ראו: אדריאנה קמפ, "נדידת עמים" או "הבערה הגדולה": שליטה מדינתית והתנגדות בספר הישראלי, בתוך: חנן חבר, יהודה שנהב ופנינה מוצפיי-האלר (עורכים), מזרחים בישראל, תל אביב 2002 (להלן: קמפ, נדידת עמים), עמ' 36-67.

61 מוועדי הבלוקים ברחוב המ"ג 35 ו-41 לאלמוגי, 17.11.1965, א"מ, ג-7/4456.

ייפלו טיעוניהם על אוזניים כרויות. כך למשל טען איש שלום בפני בן-גוריון כי 'החשיבות המכרעת הנודעת משיבת תושבים [...] על הספר אינה נתונה למחלוקת. [...] למדינה, לא פחות מהעיר, ענין [בכך]. החרה-החזיק אחריו שר הדואר אליהו ששון (המערך), שטען בפני בן-גוריון כי שיקום שכונות הספר חיוני כדי 'שנוכל להוסיף ולשמור [...] באמצעות השכונות הללו ותושביהן, על גבולותיה הנוכחיים של ירושלים ונעצור בעד כל ניסיון של הירדנים לרחוק אותנו, שעל אחר שעל, מהם'.⁶²

לא היה עוד מקום בירושלים, ואולי אף במדינה ככלל, שבו נוצרה חפיפה בין המרחב האזרחי למרחב הצבאי כמו בשיכונים המפונים של צד הגבול החוצה את העיר. אנשי הצבא שהוצבו בהם התערו בדירייהם, ולימים סיפרו חיילים וקצינים ששוכנו באחד מהשיכונים במוצררה כי 'עמדות [הצבא] היו בתוך הבתים [...] העמדה הייתה חדר [בתוך בית המשפחה], וכי, 'האזרחים ביטלו לנו אוכל והיינו מגיעים אליהם כדי להרים להם את המורל [...] למעשה הם חיו בתוכנו ואנחנו חיינו בתוכם'.⁶³

בסופו של דבר – ולמרות הפגמים שנפלו בתכנונם של כמה מהשיכונים והזנחת סביבתם – הושגה באמצעותם המטרה הכפולה של שיפור ההיערכות הצבאית-הגנתית ברצועת הגבול לצד שיפור תנאי הדירור של משפחות רבות. אלא שהתרומה הביטחונית של השיכונים והשיפור בתנאי המגורים לא היו חזות הכל: לבנייתם הייתה חשיבות סמלית-הצהרתית, והם ביטאו את התפיסה שליוותה את המעשה הציוני מראשיתו במילים שיוחסו ליוסף טרומפלדור: 'במקום בו תחרוש המחרשה היהודית את התלם האחרון – שם יעבור גבולנו'. ברוח זו הוקמו כמעט 300 יישובים יהודיים באזורי הספר בתקופת היישוב, והיה להם תפקיד חשוב בהבניית האתוסים הציוניים של התיישבות וביטחון, ושל השילוב בין השניים.⁶⁴

ב־1963 הציע מפקד החטיבה המחוזית בירושלים, סא"ל יוסף נבו, לבנות שיכונים מפונים בתוך שטחי ההפקר, כלומר מעבר לקו שביתת הנשק שחצה את העיר ובניגוד להסכם שנחתם עם קביעתו. זאת כדי 'לבסס טוב יותר', כדבריו, את ההיערכות הצבאית והאזרחית לאורכו.⁶⁵ שנה לאחר מכן הוצעה בפועל, לראשונה, בניית שיכון בשטח ההפקר שמזרח למוצררה. מטה פיקוד המרכז תמך בבנייה, אך קצין באגף המבצעים במטכ"ל, שהיה מחויב לראייה כוללת יותר של השלכותיה האפשריות, הסתייג ממנה. אמנם, הוא אמר, 'בנייה במקום מקנה לנו שליטה נוספת על העיר העתיקה והשכונות שמול מוסררה [וכך במקור],

62 מאיש שלום לבן-גוריון, 25.9.1962, שם, ג-6306/1; מששון לבן-גוריון, 6.2.1963, שם, ג-6306/1.
 63 מתוך ראיונות עם דב ביגון (8.8.1983) ובני גל (20.7.1983), ארכיון גבעת התחמושת, חטיבת עיר חצויה 1967-1948, קלסר 1.
 64 Baruch Kimmerling, *Zionism and Territory: The Socio-Territorial Dimensions of Zionist Politics*, Berkeley 1983; Oren Yiftachel, 'The Internal Frontier: Territorial Control and Ethnic Relations in Israel', *Regional Studies*, Vol. 30, No. 5 (1996), pp. 493-508. **מיליטריזם**.
 65 מרדכי נאור, צבי צמרת ואבי בראלי, 'החטיבה הירושלמית והקו העירוני', בתוך: אבי בראלי (עורך), **ירושלים החצויה 1967-1948**, ירושלים 1994, עמ' 193.

ע"י תצפית ואף ע"י עמדות אש', אך זו 'אינה הכרחית' ואין כל נימוק להיאחז בו כדי להצדיק את כניסתנו לשטח'. ההתנגדות הירדנית הצפויה עלולה להוביל לפנייה למועצת הביטחון של האו"ם, טען הקצין, ואולי אף לתגובה באש, אלא שאז תתקשה ישראל לחזור בה מהבנייה 'מטעמי פרסטיז'ה (ונימוקים כלכליים)'. הוא העריך שגם משרד החוץ יסתייג מהבנייה, מתוך הבנה שהיא עלולה לערער עוד יותר את יציבות המשטר הירדני.⁶⁶ השיכון המדובר לא נבנה לבסוף. ראוי לציין כי ההתכתבות בעניין לא כללה כל התייחסות לסכנה האפשרית הצפויה לדיירי השיכון המתוכנן מהממד המתריס שבעצם מיקומו בשטח ההפקר, בסמיכות קיצונית לחיילים הירדנים. זהו רמז אפשרי נוסף לסדר היום הביטחוני שעמד מאחורי היוזמה להקימו, ושגבר על רווחת דייריו.

נוכח השילוב, או שמא הטשטוש, בין מהותם האזרחית והצבאית של שיכוני המפונים שנבנו לצד הגבול בירושלים, מתבקשת מאליה השוואתם ליישובים שנבנו בשנות השלושים והארבעים ובראשית ימי המדינה במסגרת ההתיישבות הביטחונית באזורי הספר, לאורך גבולות ארץ ישראל המנדטורית או בתוככי הארץ, מול יישובים ערביים. כמותם, גם השיכונים היו ריכוזים אזרחיים שמילאו תפקיד הגנתי-צבאי ותוכננו בהתאם. מיקומם במרחב נבע מצורך ביטחוני, אך הבליע גם הצהרה ערכית ואידיאולוגית של הנכחת הריבונות היהודית לאורך הגבולות ומול פני אויב.

כאמור, בכל הנוגע להתיישבות מעין זו, שזכתה במחקר לתואר 'התיישבות ביטחון' או 'התיישבות ביטחונית', צברו המוסדות המיישבים והממסד הביטחוני ניסיון רב כבר בתקופת המנדט. אז, לדברי יגאל אלון,

מפקדת ההגנה [...] הדריכה כיצד לבצר את היישובים וכווננה אותם להיות ישובים אזרחיים וגם מוצבים צבאיים, בעת ובעונה אחת. כל ערי הארץ, שאוכלוסייתה היו מעורבים, או שהיו גובלות, לפחות, עם ישובים ערביים, כל הקיבוצים, המושבים והשכונות שימשו מצודות ובסיסים להתגוננות עצמית ולהגנת היישוב כולו במתכונת לאומית כללית.⁶⁷

גם בראשית ימי המדינה, בגלל גבולותיה הארוכים, אוכלוסייתה הקטנה ואי-יכולתה לקיים מערך צבאי גדול למשימות ביטחון שוטף, המשיכה לשרור בה התפיסה שאזרחים יסייעו במניעת הסתננות או פלישה של כוחות אויב בגזרתם, ולמצער יתריעו עליהן, יקשו על מבצעהן ויעכבו אותם ככל יכולתם עד להגעת כוחות צבא. כפי שאמר בן-גוריון בנובמבר 1948,

ביטחון המדינה לא יושגת אך ורק על כוחות המגן הצבאיים. דרכי התיישבותנו יקבעו את ביטחון המדינה לא פחות משיטות בניין הצבא. רק התיישבות

66 מסא"ל אלעזרי, בשם רמ"ח מבצעים באג"מ, לראש אג"מ(?), 18.9.1964, א"צ, 49-581/1975.

67 יגאל אלון, מסך של חול, תל אביב 1968 עמ' 240.

חקלאית צפופה לאורך הגבולות [...] תשמש תריס נאמן ביותר לביטחון הארץ מפני התקפות חוץ. לא ביצורי אבן דוממים אלא חומת אדם [...] יש ביכולתה לשמור על גבולות הארץ.⁶⁸

הצבא היה שותף בתכנונם של יישובי גבול במסגרת ענף ההתיישבות באגף המבצעים במטכ"ל – ענף שעצם קיומו מעיד על האינטגרציה בין הממד הצבאי והאזרחי של ההתיישבות בראשית ימי המדינה. היישובים תוכננו באופן שיקל על הגנתם ועל תפקידם הצבאי: בהיקפם נבנו עמדות שמירה מבוטנות, ותושביהם אומנו לשמירה ואף ללחימה פעילה. אלא שתפיסת ה'הגנה המרחבית המבוססת על יישובים אזרחיים', כפי שנקראה, לא הייתה חפה מבעיות תכנוניות, מעשיות ומשפטיות, שנבעו בעיקר מניסיונו של צה"ל לאכוף מרות צבאית על אזרחים. אלה, יחד עם שינויים בתורת הלחימה הצה"לית, הביאו לזניחתה ההדרגתית לקראת מחצית שנות החמישים.⁶⁹

מלכתחילה הייתה תפיסת 'ההתיישבות הביטחונית' קשה ליישום בירושלים. יישובי הביטחון תוכננו מראש מתוך תפיסה הגנתית שהכתיבה, במידה רבה, את מיקומם במרחב, את מרכיביהם ההנדסיים ואף את צורתם. לעומתם, ירושלים הייתה יישוב קיים וגדול שמצא את עצמו בן לילה יישוב ספר, בלי שפריסת בתי המגורים שבו ערוכה לאתגר הביטחוני הכרוך בכך. בתקופת היישוב נשענה ההתיישבות הביטחונית בעיקר על אזרחים מהאוכלוסייה הוותיקה, שהיו בעלי הכשרה צבאית וחקלאית, ולו בסיסית, ומחויבות רעיונית ליישוב הספר ולמחיר הכרוך בכך. תושבי ירושלים, לעומתם, לא ביקשו ליישב את הספר, על המשמעויות הרעיוניות הטמונות במהלך, אלא מצאו את עצמם עושים זאת בלי שיהיו ערוכים לדבר מבחינה תודעתית או מבצעית. היטיבה לתאר זאת כתבה בעיתון דבר:

שומרי החומות [של היום] אינם עושים במלאכה כשירים האחת מחזקת בשלח ואין הם חובשים לראשיהם כובע גרב כמלחמת תש"ח [...] [זהו] חיל-מצב של 1,100 משפחות [...] המממשות בגופן, יום-יום ושעה-שעה, את הריבונות הישראלית על קו הגבול [...] זהו צבא ללא תודעה צבאית. זהו ציבור של בני-אדם, שלא נקרא מעולם לשבת על הגבול [...] אך למעשה הוא משמש מעין חיל-מצב של קבע – חיל-מצב שאינו מחופר בעמדות, אך כל חייו עומדים בסימן הארעיות והיעדר הביטחון של חייל בעמדת קרב.⁷⁰

68 מצוטט אצל עמירם אורן, צבא ומרחב במדינת ישראל: שימושי הקרקע של צה"ל ממלחמת העצמאות ועד מבצע סיני (1948-1956), עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה 2003, עמ' 177.

69 יורם פריד, התגבשות והתפוגגותה של תפיסת ההתיישבות בצה"ל, 1949-1967, עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל אביב 2015, עמ' 1-5; איריס גרייצר ועמירם גונן, 'עיצוב המפה היישובית של המדינה בראשיתה', בתוך: משה ליסק (עורך), תולדות היישוב היהודי בארץ-ישראל מאז העלייה הראשונה, מדינת ישראל – העשור הראשון, ירושלים 2009, עמ' 257-259; רענן ויץ, המחרשה הגדולה ומפת התכנון: מבט על תולדות ההתיישבות במדינת ישראל, ירושלים 2003, עמ' 52-55.

70 אלי ניסן, "שומרי החומות" נוסח 1963, דבר, 1963.6.3.

ירושלים הייתה מקרה ייחודי: אמנם יישוב ספר, אך לא כזה שנבנה מלכתחילה מתוך מניעים אידיאולוגיים-חלוציים, משקיים או ביטחוניים, אלא כזה שמציאות הספר נכפתה עליו שלא בטובתו. מסיבות אלה, ועוד לפני בניית שיכוני המפונים, לא שררה בצבא ובקרב הגורמים האזרחיים תמימות דעים בעניין התכונה שבהושבת אזרחים סמוך לגבול. מצד אחד – היו גופים אזרחיים וצבאיים שעודדו זאת, למרות מצבם של רבים מהבתים לאורך הגבול והסכנות הבטיחותיות והביטחוניות הטמונות בהם. פלישות לבתים לצד הגבול זכו ליחס סלחני, וצווי פינוי שהוצאו נגד פולשים לא נאכפו. 'אנו מבינים את השיקולים הביטחוניים המחייבים אכלוס שטח זה', ציין בקיץ 1960 איש מועצת פועלי ירושלים בעת סיור במבנה פרטי סמוך לגבול שאליו פלשו כמה משפחות.⁷¹

מצד שני – גורמים אחרים, אזרחיים וצבאיים, הסתייגו ממגורי תושבים על הגבול. בכל יתר אזורי הספר במדינה הייתה המדיניות ההתיישבותית-ביטחונית ברורה: הוחלט, עד כמה שניתן, ש'לא להרשות [עלייה להתיישבות של] גוף שאינו חלוצי באם אין לפניו גוף חלוצי המשמש [...] קו ראשון בינו לחזית'.⁷² כיוון שמדיניות זו לא הייתה ישימה בירושלים, ניסה הצבא בכמה מקרים למנוע מגורי אזרחים קרוב מאד לגבול, משום שראה בכך סכנה להם ונטל עליו במקרה חירום.⁷³ כבר בתום מלחמת העצמאות העלו גורמים בצבא רעיון לפינוי כולל של אזרחים משכונות הספר בעיר, ומשרד הפנים שלל את יישובם של עולים בחלקו הישראלי של הכפר החצוי בית צפאפא: 'העובדה כי אנו זקוקים לבתים אינה צריכה להעביר אותנו על דעתנו', טען הממונה על המחוז, אברהם בירן; 'הרי חייב [המקום] להיות מורכב מחומר אנושי אשר יוכל להשיב מלחמה שיערה בבוא העת'.⁷⁴ גם דעתה של המשטרה לא הייתה נוחה מיישוב אזרחים לצד הגבול, בגלל המגע האפשרי בינם לבין אזרחים וחיילים מעברו השני: 'עם אכלוס שטחי הגבול בירושלים, במסדרה [כך במקור] והסביבה, תעמוד בעיית המגע בין הצדדים' התריע נעמן סתוי, עוזר המפק"ל, וביקש לדעת כיצד 'ימנע המגע או יוקטן למינימום האפשרי'.⁷⁵

בעשור הראשון שלאחר תום מלחמת העצמאות לא הועילו הקריאות לצמצום מגורי אזרחים לצד הגבול בירושלים או למניעתם. זאת, לא רק בגלל התמיכה החלקית בנוכחות

71 מקורדובה למחלקת הקליטה בסוכנות במחוז ירושלים, 21.4.1952, וממחלקת הקליטה במחוז ירושלים לקורדובה, 9.5.1952, אצ"מ, S84/299/1; מקורין לאיש שלום, 24.6.1960, מכון לבון, IV-250-36-1-2294.

72 מאג"ם/מבצעים(?) לרמטכ"ל, 19.7.1950, אצ"מ, 22-61/1952.

73 על התנגדות הצבא ליישוב אזרחים בשכונת הספר שמעא ראו: מגרינברג לסברדלוב, 23.11.1949, אצ"מ, S84/70/2. על התנגדותו להרחבת שכונה חדשה לכיוון הגבול בדרום העיר ראו: מרס"ן ניר למפקדת פיקוד מרכז, 6.8.1954, אצ"מ, 6-382/1956. על התנגדותו ליישוב אזרחים בכפר הנטוש ליפתא במבואותיה המערביים של ירושלים ראו: ארנון גולן ואלדר ברין, 'לא בעיר ולא בכפר: ליפתא תחתית, 1967-1948', קתדרה, 177 (אפריל 2021), עמ' 83-116.

74 אורן, צבא בעיר, עמ' 397; מבירן למדור לטיפול בעולה, 23.2.1950, אצ"מ, S84/296.

75 מסתוי למפקד מחוז ירושלים, 2.2.1950, אצ"מ, ל-10/12. ראו גם: מאברהמי לראש אגף החקירות במטה הארצי, 8.3.1950, שם.

אזרחית קבועה לצד הגבול, שנבעה מתפיסה ביטחונית ומדינית ברורה, אלא גם מלית ברירה: נוכח מצוקת הדיור החריפה בירושלים בשנות המדינה הראשונות – בין השאר בשל מדיניות מכוונת להגדלת אוכלוסייתה היהודית (שגם היא הייתה נתונה במחלוקת חריפה מרגע שהעיר התאוששה ושבה לגודלה בערב המלחמה) – היו הבתים לצד הגבול, למרות מיקומם המסוכן ומצבם הפיזי, קורת גג זמינה לאלפי תושבים ותיקים וחדשים. גם לנוכח ההתחלה המאוחרת, ההקף הנמוך, הקצב האיטי והעלות הגבוהה של בניית בתי קבע חדשים בירושלים ביחס למקומות אחרים בארץ – הוסיפו הבתים לצד הגבול להיות פתרון דיור מובן מאליה.⁷⁶

בניית שיכוני המפונים במחצית הראשונה של שנות השישים שמה קץ להתנגדותם של גורמים בממסד האזרחי והביטחוני למגורי אזרחים לצד הגבול. אמנם, החשש ממלחמה כוללת עם ירדן לא הוסר לחלוטין גם אחרי מבצע קדש, וגם האיומים האחרים (ירי, הסתננויות) לא נעלמו, אך השיכונים נתנו לכולם מענה, ולו חלקי: ביחס לבתים הרעועים שמהם פונו, השיכונים העניקו הגנה טובה לדייריהם ובמידה מסוימת גם לדיירי סביבתם המיידית. הנוכחות הצבאית בהם או בקרבתם המיידית פטרה את הדיירים מהצורך לאחוז בנשק, והפכה את הבעיה המשפטית של הכפפת אזרחים למרות צבאית ללא-רלוונטית. משום כך, ובנוסף ליתרונותיהם הצבאיים, הייתה תמיכה גורפת בצבא ובקרב הגורמים האזרחיים בבניית השיכונים, לצד ביקורת נמשכת על איכותם ועלות ההשתכנות בהם, כמפורט לעיל.

סיכום

בדומה לשאר הארץ, ב־12 השנים הראשונות שלאחר קום המדינה לא זכתה בעייתם של אלפים מתושבי ירושלים, שהתגוררו בבתים רעועים או מסוכנים ובתנאי צפיפות קשים, לפתרון מערכתי כולל. על שיפוץ בתיהם הקשה המחסור בתקציב ובחומרי בניין, ועל פינויים הקשה המחסור בדיור חלופי. הפתרונות שהוצעו להם היו מאולתרים, יקרים ולא תמיד מוסכמים עליהם. בעיה מיוחדת היוו שכונות העוני שלצד הגבול החוצה את העיר, שתושביהן היו נתונים יותר משאר תושבי העיר גם לאיומים ביטחוניים של ירי ופגיעה מידי מסתננים. למרות מגוריהם לצד הגבול, רוב התושבים הללו היו שונים ממקביליהם ביישובי הספר שהוקמו בתקופת המנדט ובמקרים מסוימים גם בראשית ימי המדינה, שהיו ותיקי היישוב, מחויבים אידיאולוגית ליישוב הספר ובעלי הכשרה צבאית, לפחות חלקית. בניית שיכוני מפונים ייעודיים החלה בירושלים ב־1960 בידי חברת 'שכון עירוני לירושלים בע"מ', ונמשכה בקנה מידה רחב יותר במסגרת פעילותה של חברת 'פרוות' העירונית-ממשלתית. התקדים של מפעל שיכון המפונים התבטא בשורת קשיים וכשלים שנלוו לתכנונו ולביצועו, ושתי החברות היו למושא לביקורת נוקבת על טיב עבודתן,

קצבה והקפה. עם זאת, השיכונים שיפרו, לפחות במידת מה, את תנאי הדיור של יותר מאלפיים משפחות.

בתוך כך הייתה ירושלים לעיר היחידה בארץ שבה נודע לכמה משיכוני המפונים תפקיד ביטחוני של הגנה על דייריהם ועל העיר באופן כללי. כך, חלק מהשיכונים שהוקמו לצד הגבול שחצה את העיר סתמו פרוצות והגבירו את הנוכחות האזרחית והצבאית הקבועה לאורכו. גגותיהם שימשו לתצפית וירי, והם סוככו על הבתים והרחובות שמאחוריהם והגבירו את תחושת הביטחון המעורערת של התושבים בהם ובסביבתם. זה היה ייחודם לעומת שיכוני המפונים האחרים שנבנו בעומק השטח העירוני ובערים אחרות בארץ. כפי שמאמר זה ניסה להראות, שיקולי הביטחון שיוחסו לבנייתם גברו לעתים על רווחת דייריהם ואף על ביטחונם. הדיירות בהם היו קטנות ובעלות מפרט ספרטני, וסביבתם סבלה לא פעם מהזנחה ומפיתוח לוקה. בחלק מהשיכונים, למרות מיקומם לצד הגבול, לא נבנו מקלטים. כשנרונה האפשרות להקמת שיכון בשטח ההפקר שבין ירושלים הישראלית לירדנית, השיקולים בעד הבנייה ונגדה כלל לא התייחסו לסכנה המוגברת הנובעת מהמיקום המוצע. דיירי השיכונים היו, אם כך, פחות בגדר משפרי דיור ויותר 'חיילים', שבעצם מגוריהם בשיכונים מילאו, שלא בטובתם, ייעוד בעל חשיבות ביטחונית ומדינית של ביסוס הנוכחות והריבונות הישראלית לאורך הגבול.

כפי שכתבה קמפ בעניין מושבי העולים שהוקמו באזורי ספר בראשית ימי המדינה, "בית", "יישוב" ו"מקום מגורים" אינם קטגוריה נייטרלית [אלא] עניין לאומי. הם מופקעים מרשותו של הפרט, מרוקנים מכל משמעות אינטימית ונטענים מחדש במשמעות-על קולקטיבית.⁷⁷ שיכוני המפונים שנבנו בספר העירוני של ירושלים בתקופת העיר החצויה עונים להגדרה זו, ומציבים זווית התבוננות נוספת במפעל הבנייה הממשלתית למגורים בראשית ימי המדינה, על מכלול השיקולים שהנחו את קברניטיו. הם היו יותר מפתרון ממסדי, חלקי ביותר, לתנאי המגורים הקשים של למעלה מאלף משפחות: בראש ובראשונה היה להם תפקיד ביטחוני ומדיני מוצהר. ייחודם היה טמון בבנייתם בסביבה עירונית, ותיקה ובנויה במידה רבה, בסמיכות מרבית לגבול עויין ולאיומים שרחשו מעברו השני.