

全国的にも公害問題がクローズアップされる中で、琵琶湖の自然環境を保全する機運も高まっていきました。

こうした時代の要請に応えるため、国や下流府県も巻き込んだ長年の議論の末、昭和 47 年（1972 年）に琵琶湖総合開発特別措置法が制定され、「保全」、「治水」、「利水」を柱とする琵琶湖総合開発事業がスタートしました。

3.1.2 琵琶湖総合開発事業の体系

琵琶湖総合開発事業は、琵琶湖の水質や恵まれた自然環境を守るための「保全」、琵琶湖周辺および淀川の洪水被害を解消するための「治水」、琵琶湖の水をより有効に利用するための「利水」を目的とする 22 の事業（当初は 18 事業）で構成されています。また、事業の実施主体により、水資源開発公団が行う「琵琶湖開発事業」と、国・滋賀県・関係市町村が実施する「地域開発事業」に区分されます。このうちの「地域開発事業」に対して、阪神地域の自治体が負担する「下流負担金」の制度も設けられました（図 3）。

昭和 47 年（1972 年）にスタートした琵琶湖総合開発事業は、昭和 57 年と平成 4 年の 2 度に亘る延長を経て、平成 9 年（1997 年）3 月までの 25 年間、総額約 1 兆 9 千億円に上る一大国家プロジェクトとなりました。（「琵琶湖総合開発事業の成果と課題」については、3.3.1 を参照）

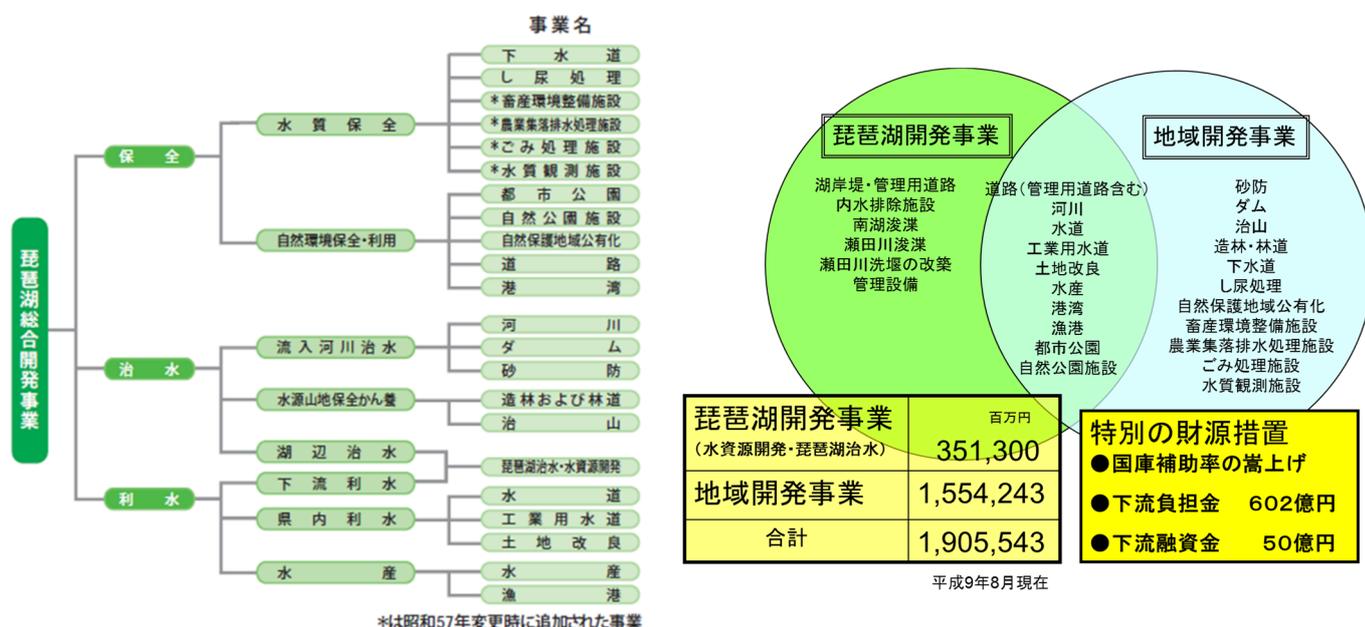


図 3 琵琶湖総合開発事業の事業体系と事業費

3.1.3 湖辺治水・下流利水

琵琶湖総合開発 22 事業のうち、湖辺治水と下流利水については、密接不可分の関係にあり、水資源開発公社（現在の独立行政法人水資源機構）が実施する琵琶湖治水および水資源開発として整理されました。

この事業は、瀬田川洗堰の操作とあいまって、琵琶湖周辺の洪水を防御し、あわせて下流淀川の洪水流量の低減を図るとともに、大阪府および兵庫県内の都市用水として新たに最大 40 m³/s の供給を可能とするため、湖岸堤や内水排除施設、瀬田川および南湖の浚渫で治水対策を行うとともに、瀬田川洗堰にバイパス水路を設けて水位が下がっても流れるよう改修し、水道など様々な施設で、水位が下がっても元の機能が維持できるよう対策が実施されました。

(1) 湖岸堤・管理用道路

湖岸堤および管理用道路は、琵琶湖湖岸治水の基幹施設として築造されたもので、次の二つの機能を併せ持っています。

- 琵琶湖の水位上昇による洪水が背後地に直接浸水してくることを防御することにより、湖周辺地域の保全を図る堤防としての治水機能
- 琵琶湖総合開発に伴う湖水位の変動に対して、琵琶湖の適切な管理を行うために必要となる管理用道路としての機能

琵琶湖の計画高水位 B. S. L. +1. 4m に対し、浸水被害の想定される一連の区間に湖岸堤(堤防天端高: B. S. L. +2. 6m)が 50. 4km 設置されました。既に湖辺に近接して主要地方道等が存在する区間では、この主要地方道等を管理用道路として利用することとして堤防のみを単独(約 3 km)で設置し、それ以外の区間においては、堤防断面と管理用道路断面とを組み合わせた構造を持つ湖岸堤・管理用道路が設置されました。

これらの道路は琵琶湖総合開発計画の中の重点施策の一つとして滋賀県等によって別途整備された道路網に接続し、琵琶湖周辺を一周する「湖周道路」が形成されることとなりました。

(2) 内水排除施設

琵琶湖からの洪水の流出河川は瀬田川一本のみであり、その疎通能力が湖への流入量や湖の面積に比べて非常に小さいことから、琵琶湖における洪水は、高い水位の継続時間が極めて長くなります。このため、琵琶湖周辺の低地部は、一度洪水になると長期間にわたり浸水が続くという被害を受けてきており、土地利用の面においても、高度利用が妨げられてきました。

湖辺の治水には、堤防による外水(琵琶湖)の侵入防止だけでは不十分であり、その背後地の内水排除の効果とあいまって初めて治水機能を発揮します。

琵琶湖総合開発事業によって、14 の排水機場が整備されました。

(3) 流入河川改修

琵琶湖の計画高水位 B. S. L. +1. 4m に対して、湖岸からの浸水被害のおそれのある一連区間延長約 50. 4km には湖岸堤が築造されましたが、この区間には、約 40 の一級河川が流入しており、琵琶湖が洪水を迎え湖水位が上昇すると、琵琶湖へ流入する河川の水位は琵琶湖水位に合わせて上昇し、湖岸堤の B. S. L. +1. 4m より河川堤防

が低いところでは、堤防天端を溢水し堤内地に浸水被害を与えてしまいます。このため、対策の必要な 13 河川を対象に将来計画に合わせた河川改修が実施されました。

(4) 瀬田川浚渫

瀬田川の疎通能力を高めることで洪水時における琵琶湖の水位上昇をおさえ、早期に水位低下を図ることにより、琵琶湖沿岸の洪水被害の軽減を図るとともに、琵琶湖の水位低下時においても瀬田川を航行する船舶に支障を与えないような断面を確保するため、瀬田川洗堰から上流約 5 km の区間について浚渫が行われました。

(5) 南湖浚渫

南湖の面積は琵琶湖全面積の約 1 割を占めますが、平均水深は 4 m 程度で北湖の約 43m に比べると極めて浅いため、湖水位が低下した場合の減少水量が南湖全水量に占める割合は大きく、また、南湖は東岸に極めて傾斜の緩い水深 3 m 以下の遠浅の湖底が続き、西岸沿いに水深 7 m 程度の最深部が南北に走るといふ湖盆形状のため、水位が低下した場合には東岸沿いの湖底は大幅に干上がります。そこで、水深の浅い区域を対象に約 54 万 m²の浚渫が実施されました。

(6) 瀬田川洗堰の改築(バイパス水路)

旧瀬田川洗堰は昭和 36 年(1961 年)に完成した施設であり、流量の微調節が困難でした。そこで、琵琶湖総合開発事業による開発水量を精度よく下流に補給できるように、新しいバイパス水路(水路幅約 20m、水路延長約 200m、放流量最大 180m/s)が瀬田川洗堰左岸側に建設されました。

(7) 水位低下対策

琵琶湖水位の低下やそれに伴う地下水位の低下によって機能が低下する施設については、元の機能が維持できるように取水施設の沖出しやポンプの改造を行い、地下水位の低下に対しては、井戸等が新設されました。

3.1.4 治水

(1) 流入河川治水

琵琶湖に流入する河川の改修は、建設省(当時)直轄事業によって平成 3 年度(1991 年度)に完成した野洲川と、琵琶湖総合開発事業の再延長に伴い平成 4 年度(1992 年度)より滋賀県事業(補助事業)から直轄事業として継続された草津川、大津放水路ならびに滋賀県が実施した河川改修があります。

1) 野洲川

かつて野洲川は、天井川を形成し、守山市新庄付近において北流と南流とに分派し、疎通能力が低いため、洪水によってたびたび大災害をもたらしてきました。そ

こで、南・北流の河道を一本化して新放水路を建設し、疎通能力の増大を図り、洪水被害を解消する野洲川放水路工事が実施されました。

昭和 46 年度（1971 年度）放水路工事に着手し、昭和 54 年（1979 年）に放水路区間 7.0km の建設工事が完了し、野洲川の流れは南・北流から新しい放水路へ通水しました。

2) 草津川

草津川は、その下を国道 1 号や JR 東海道線などが通過している全国でも代表的な天井川で、洪水氾濫を繰り返し、広範囲に大きな被害をもたらしてきました。このような常習的被害を防止するため、延長約 5.5km の「草津川放水路」事業が実施されました。この事業は昭和 47 年度（1972 年度）より県事業として着手しましたが、平成 4 年度（1992 年度）の法再延長の際に国土交通省の直轄事業となり、平成 14 年（2002 年）7 月に新しい放水路に通水しました。現在、かつての草津川は草津川跡地公園として整備され、市民の憩いの場となっています。

3) 大津放水路

大津市街地南部の三田川・狐川・盛越川・兵田川・篠津川・相模川・堂の川・諸子川の 8 河川は、河川断面が小さく、かつ急勾配のため、しばしば大きな洪水被害をもたらしてきました。

これらの河川は、上流域まで市街化が進み、河川断面の確保が困難なため、洪水を中流部ですべてカットして、瀬田川へ流下させるトンネル放水路が計画されました。大津放水路は、名神高速道路の山沿いを通り、瀬田川に合流する総延長 4.7km のトンネルを主体とする放水路で、このうち琵琶湖総合開発事業では、三田川・狐川・盛越川の 3 河川を対象に延長 2.5km の工事に平成 4 年度（1992 年度）着手し、平成 17 年（2005 年）6 月に通水しました。

4) 県事業

琵琶湖総合開発が始められた昭和 47 年（1972 年）当時、琵琶湖に直接流入する一級河川は、119 河川あり、瀬田川に流入する 6 河川を含めると 125 河川でした。これらの多くは、山地から運ばれてくる土砂が、河床勾配が緩やかになる平地付近に堆積し河床が両側の平地より次第に高くなってできた天井川で、氾濫の危険性が高く、破堤すると被害が極めて大きくなるものでした。

琵琶湖総合開発事業では、琵琶湖水位の上昇に伴い内水被害等の発生しやすい地域のうち、未改修の 41 河川（直轄事業河川含む）について改修を行うこととし、昭和 47 年度以降河川の統合分離、天井川の河床切下げ、川幅の拡幅、流路の整正等の改修を行いました。この結果、40 河川 101.1km について改修事業が実施されました。

(2) 砂防

滋賀県の地質は、風化した花崗岩や石灰岩が多く、降雨が山腹崩壊などの土砂災害を誘発する大きな要因となっています。

琵琶湖総合開発事業では、砂防事業として河川への土砂流出を防止し、治水効果

を高めるため、琵琶湖に流入する河川のうち、湖周辺の治水と重要な関連を有する 12 水系 59 河川が整備され、地すべり防止事業として 1 地区 1 河川が整備されました。

砂防事業では、県下に多いはげ山や風化した花崗岩、石灰岩からなる荒廃した山地において、山腹工(山くずれなどで荒れた山腹を階段状に整地し、松などの苗木を植えて、雨水で山腹が削られるのを防ぐ。)、砂防ダム工(山腹崩壊により発生する土砂や谷間に堆積している不安定な土砂が、洪水時に土石流となって下流に流れ出すのを防ぐ。)、床固工(谷川の速い流れで河床が浸食されるのを防ぐため、河道を階段状にして流れを弱める。)、流路工(川岸や川床が浸食されるのを防止するため、床固工などと合わせて護岸工事を行う。)が 12 水系 59 河川で実施されました。

地すべり防止事業では、土地の一部が、徐々に低地へ移動する現象(地すべり)を防ぐため、横穴ボーリングや集水井などで地下水を抜き、擁壁工などで土砂が滑ることを防ぐ工事が旧志賀町栗原地区で実施されました。

3.1.5 水源山地保全かん養

(1) 造林および林道

森林には、表土の浸食や土砂の流出を防ぐ働きとともに、雨水の地下浸透を促し、河川や湖に安定した水を流出させ、洪水ピークの平準化や渇水を緩和するなど、水源かん養の働きがあります。

琵琶湖総合開発事業では、山地の水源かん養機能を高め、河川の水量平準化と湖水位の安定ならびに治水効果の増大を図り、あわせて山村の振興にも寄与する目的で、造林事業と林道事業が実施されました。

造林事業では、再造林(人工林の伐採跡地に再度植林すること)、拡大造林(生産性の低い天然林を生産性の高い人工林へ樹種転換したり、未立木地に造林したりすること)、保育(再造林、拡大造林で植林した木の成長を助けるため、植林後 8～10 年間にわたって、毎年、下草刈りやつる切り、雪起こしなどを行うこと)が実施されました。

また、これらの植林や保育を実施しやすくし、森林の管理や木材の搬出に役立つため 25 路線の林道の整備が行われました。

(2) 治山

琵琶湖総合開発当初、琵琶湖をとり囲む水源山地は、県の面積の約 1/2 を占めていましたが、このうち治山事業を行う必要のある面積は約 25,000 ha(山林面積の約 13%)となっていました。

琵琶湖総合開発事業では、森林の持つ琵琶湖の水源かん養と災害防止の働きに注目して、保安林を改良するとともに、荒廃した山地に森林を蘇らせ、それを維持する治山事業(復旧治山、予防治山、防災林造成、保安林整備)が実施されました。

復旧治山では、山崩れを起こした山腹や、侵食された土砂が堆積した溪流など、

荒廢した山地に山腹工、谷止工、床固工などの工事を行い、植生の再生により、健全な森林の造成整備が実施されました。

また、予防治山では、崩壊や荒廢の兆しがある山腹や溪流に、あらかじめ予防工事が行われました。更に保安林整備では、放置すれば働きの衰える保安林に植栽や下刈りなどを行い、森林の土砂流出の防止や水源かん養の働きを充実させるための工事が行われました。

3.1.6 利水

(1) 県内利水

1) 水道

琵琶湖総合開発当初の滋賀県の水道は、不安定な地下水を水源としているものが多く、また給水人口5千人以下の簡易水道が、施設数で全体の73%を占めるなど小規模なものが多く存在していました。

琵琶湖総合開発事業では、湖水位の低下による湖周辺の水道施設や井戸への影響に対処するとともに、公衆衛生および生活環境の向上を図るため、水源を琵琶湖に依存する地域については、広域的な水道用水供給事業および水道事業が実施されました。

2) 工業用水道

滋賀県の工業用水は、昭和46年度(1971年度)末で671社(従業者30人以上)の工場で使用していました。これを水源別にみると、回収水が33%、地下水が41%を占め、琵琶湖を含む河川水が18%、その他上水道などが5%となっていました。県営工業用水道からは22社、約3%が給水されていたにすぎず、多くの工場が使用する水を不安定な地下水に依存していました。

琵琶湖総合開発事業では、無秩序な工場立地を防止するとともに、環境の良い工業地域の形成を計画的に進めるため、琵琶湖を水源とする工業用水道の整備が実施されました。

3) 土地改良

土地改良は農業基盤を総合的に整備するとともに、湖水位の低下による影響に対処するため、湖東地域1市3町を対象に水源施設、用水改良を行った国営日野川農業水利事業と県内24地域を対象に用水・排水改良、ほ場整備を行った県や市町村等主体の事業が実施されました。

(2) 水産

1) 水産

水産は、琵琶湖総合開発事業によって琵琶湖の水位が大きく変動し、さまざまな影響を被るものと予想されました。

このため、琵琶湖総合開発事業では、湖水位の低下と変動に伴う影響に対処し、漁業者の生活を維持するとともに、琵琶湖の特性を活かした水産業の振興を図るた

め、振興事業、資源維持事業、試験研究事業が実施されました。

振興事業は、漁業の環境が大きく変わるなかで、引き続き漁業の発展が望めるように各種漁業用施設や流通施設を近代化する沿岸漁業構造改善事業と、安定した漁獲ができるよう新しい漁場づくりを進める沿岸漁場整備開発事業が併せて実施されました。

資源維持事業は、琵琶湖の水位変動に対処して、有用な魚介類を維持し、併せて将来の漁業振興の基盤を確立するため、アユを対象とする冷水性魚類対策、ホンモロコ、ニゴロブナを対象とする温水性魚類対策が実施されました。特に、人工河川方式を取り入れたアユの資源維持対策は、全国にも例がない方法であり注目を集めました。

試験研究事業は、事業を実施するうえで必要となる水産資源の調査、養殖技術や漁法の研究開発を行う事業で、調査研究に必要な調査船の建造や実験施設の整備を行いました。

2) 漁港

琵琶湖周辺には、その利用範囲が地元の漁業を主なものとした第1種漁港が20漁港、漁船やヨットなどをけい留している舟溜りが44カ所ありました。

琵琶湖総合開発事業では、湖水位の低下による影響に対処するとともに水産振興を総合的に実施するため、漁船の大型化および生産と流通の拠点となる漁港を中心とした流通施設の改善を図る必要性などから、主要漁港3港(堅田、尾上、沖之島)が改良整備されました。

3.1.7 保全

(1) 水質保全

1) 下水道

琵琶湖総合開発開始当時の滋賀県の下水道の状況は、市町村が建設し管理する公共下水道として昭和44年(1969年)に供用開始された大津市の単独公共下水道があるのみで、昭和46年度(1971年度)末の滋賀県の下水道普及率は約2%でした。

一方、昭和30年代後半からの高度経済成長に伴う産業活動の活発化や都市化の進展により、琵琶湖を中心とする公共用水域の水質悪化の傾向が現れ、昭和40年代、水質悪化は顕著になっていました。

琵琶湖総合開発事業では、琵琶湖の水質保全と生活環境等の改善を図るため、下水道事業を水質保全対策の重要な柱として位置付け、昭和46年度(1971年度)策定の「琵琶湖周辺流域下水道基本計画」に基づいて流域下水道の4処理区(「湖南中部」、「彦根長浜」、「湖西」、「高島」)とその関連公共下水道7市15町および大津市と近江八幡市沖島の単独公共下水道の整備が行われました。また、琵琶湖の富栄養化を防止することを主眼として、全国に先駆けて窒素やりんを除去する高度処理施設の整備が行われました。

2) し尿処理

昭和 46 年度（1971 年度）における滋賀県の非水洗化人口は、処理計画区域人口の約 92%を占め、計画収集されたし尿の量は 520k1/日で、その大半に当たる 457k1/日はし尿処理施設で処理されていましたが、これに対するし尿処理施設の昭和 46 年度（1971 年度）末の能力は 482k1/日で、451k1/日は自家処理されていました。

琵琶湖総合開発事業では、琵琶湖の水質保全と生活環境の改善向上を図るため、下水道の整備と併せて、し尿の衛生的な処理に必要な施設を整備するし尿処理事業を、11 地区 50 市町村において実施し、琵琶湖の富栄養化を防止するため、窒素やりんを除去する高度処理施設が整備されました。

3) 畜産環境整備施設

昭和 56 年（1981 年）末における県内の家畜飼養状況は、約 1,000 戸の畜産農家で、乳用牛約 9,600 頭、肉用牛約 15,400 頭、豚約 17,500 頭、鶏約 124 万羽が飼育され、これらのふん尿は、優れた有機質肥料として耕地に還元されていました。しかし、一部においてふん尿の処理施設の整備の遅れなどから、野積みの状態で放置されていたり、畜舎の構造の欠陥により、汚水が河川に流出し、水質汚濁の一因となるばかりでなく、悪臭発生の原因にもなっていました。

琵琶湖総合開発事業では、畜舎を畜産の適地に移転誘導するため、飼育管理施設の整備を 11 地域で行うとともに、家畜ふん尿を乾燥処理あるいは発酵処理し、たい肥化するための家畜ふん尿処理施設が 29 地域で整備されました。

4) 農業集落排水処理施設

農村部におけるし尿や生活雑排水の処理施設の整備は、全般に立ち遅れていたため、農業用排水路の維持管理や生産活動などの支障となっているほか、琵琶湖の水質にも悪影響を及ぼしていました。

そこで琵琶湖総合開発事業では、琵琶湖の水質保全と農村地域の農業用排水の水質保全、機能維持および集落環境の向上を図るため、農業集落のし尿と生活雑排水を合わせて汚水処理する農業集落排水施設が整備されました。なお、全施設で窒素除去を行い、また琵琶湖周辺等の施設については、これに加えりん除去の高度処理施設が整備されました。

5) ごみ処理施設

昭和 56 年度の滋賀県下のごみの総排出量は、1,119t/日であり、自家処理分を除いた 1,055t/日のうちの 429t/日（約 41%）が焼却処理され、616t/日（約 59%）が埋立処分されていました。

家庭や事業所から排出されるごみは、市町村等が定期的に収集し処理していましたが、適正に処理するためのごみ処理施設が十分でなかったり、湖や河川などにごみが不法に投棄された場合は、環境の悪化を招き、ひいては水質汚濁の要因ともなっており、琵琶湖の水質にも悪影響を与えていました。このことから、ごみの再利用、再資源化を進めるとともに、ごみの中間処理施設を整備充実し、ごみの減量化等を図るほか、適切な最終処分場を整備することが必要でした。

琵琶湖総合開発事業では、12 地区 49 市町村で 353t/日のごみ処理施設、172t/日

の粗大ごみ処理施設および 1,285 千 m^3 の埋立処分地施設が整備されました。

6) 水質観測施設

琵琶湖の水質状態をきめ細かく把握し、水質保全対策の推進に活用するために琵琶湖水質自動測定局 5 局と河川水質自動測定局 8 局を新設するとともに、中央局の衛生環境センター局を拡充し、テレメーター受信装置や情報処理システム等の整備が行われました。

(2) 自然環境保全・利用

1) 都市公園(湖岸緑地)

琵琶湖総合開発事業では、湖水位が低下することによって湖周辺の自然環境が悪化することを防止するとともに、新しい湖辺の風景を創り出し、レクリエーションなどの利用の増進を図るため、大津湖南および彦根長浜都市計画区域に含まれる琵琶湖岸のうち、13 地区 181.1ha の都市公園(湖岸緑地)整備が行われました。

2) 自然公園施設

自然公園施設として、湖岸緑地、集団施設地区、周遊基地および文化観光施設が整備されました。

湖岸緑地は、湖辺の自然環境の保護を図りながら、その場に適したレクリエーション利用が可能なように、植樹や駐車場、休憩所などの最小限の施設整備が岡山園地等 13 地区において行われました。

集団施設地区は、自然公園の中で積極的にレクリエーション利用する場となる園地、広場、キャンプ場、水泳場などの施設整備が安曇川、近江舞子地区の 2 地区で行われました。

周遊基地は、琵琶湖周遊の利用拠点とするため、園地、休憩所などの施設整備が長命寺、今津の 2 地区で行われました。

文化観光施設は、琵琶湖を理解し、湖と人間との関わりを考えるための施設として、草津市の烏丸半島に琵琶湖博物館が建設されました。

3) 自然保護地域公有化

琵琶湖総合開発事業では、琵琶湖およびその周辺の優れた自然環境と風致を保全するため、琵琶湖国定公園内の水生植物生育地等で開発のおそれがある地域を保護・管理する措置として、水生植物生育地、湖辺天然林地および湖辺重要景観地の公有化が図られました。水生植物生育地としては西の湖などの 7 地区、湖辺天然林地としては葛の尼崎と海津大崎の 2 地区、湖辺重要景観地としては片山～山梨子などの 4 地区の公有化が行われました。

4) 道路

琵琶湖総合開発事業では、琵琶湖総合開発によって建設された施設を有機的に結び、その事業効果を最大限発揮させるとともに、地域の発展と生活の利便性向上などにも寄与するよう、国道 8 号塩津バイパス、国道 161 号バイパス(琵琶湖湖西縦貫道路)など、国道および地方道、街路整備が実施されました。

5) 港湾

琵琶湖総合開発事業では、琵琶湖の自然環境の保全を図りつつ、観光レクリエーションの拠点となる港湾を整備するため、南湖の中心的港湾であり湖上交通の要衝として発展してきた大津港、湖東の中心港としての彦根港について、防波堤や係留施設、航路泊地が整備されました。なお、大津港では船舶の大型化に対応した港湾として整備するとともに、公共マリーナの整備が行われました。

第3章第2節 琵琶湖の水質保全の取組

3.2.1 滋賀県公害防止条例

昭和40年代、高度経済成長と都市開発の進展に伴い、日本各地で河川、海域等の公共用水域の水質汚濁が著しくなったことから、国は昭和45年（1970年）に水質汚濁防止法を制定しました。県でも、昭和40年代後半より、水道異臭味（カビ臭）の多発や南湖における水泳場の閉鎖など、琵琶湖の水質汚濁が顕在化してきたことから、その大きな原因であった工場排水の規制を強化するため、昭和46年（1971年）に水質汚濁防止法の一律基準より厳しい排水基準を規定する「水質汚濁防止法第3条第3項の規定に基づく排水基準を定める条例（上乘せ条例）」を制定しました。更に、昭和47年（1972年）には、県の公害防止条例（昭和44年（1969年）制定）を全面改正し、規制対象の拡大や規制項目の追加を行いました。

3.2.2 「石けん運動」と富栄養化防止条例

公害防止条例の全面改正後も、高度経済成長と都市開発の進展に伴う水質汚濁は進行しました。また、昭和48年（1973年）には大津市で光化学スモッグ注意報が発令されるなど、大気環境の悪化が見られるようになります。こうした状況に対して、県民の間では、琵琶湖の水質汚濁の進行に対する危機意識が生じ、昭和48年（1973年）頃から一部消費者によって、粉石けんを使用する「石けん運動」などの琵琶湖の水質保全運動が自主的に始められました。更に、昭和52年（1977年）には、富栄養化現象である淡水赤潮が琵琶湖で大規模に発生し、人々に衝撃を与えます。その原因の一つが合成洗剤などに含まれる「りん」であることが知られるようになると、「石けん運動」は急速に広がりを見せ、昭和53年（1978年）、消費者団体や事業者団体、市町村等の各種団体が参加する「びわ湖を守る粉石けん使用推進県民運動」県連絡会議（石けん会議）が結成されるに至りました。県では、こうした運動の高まりを背景に、昭和54年（1979年）、「滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例（琵琶湖条例）」を制定し、昭和55年（1980年）7月1日に施行しました。公害防止条例が工場等からの排水を規制の対象としていたのに対し、富栄養化防止条例では、窒素とりんの負荷を削減するため、工場等の排水規制を行っただけでなく、りんを含む家庭用合成洗剤の使用や販売なども禁止するという全国初の条例でした。このことは、琵琶湖の水質保全の課題を住民が自らも原因者であると受け止め、主体的に行動し、行政をも動かしていこうとする環境自治意識の表れであったとも言